Bepaling toezichtvorm 2021-2024
Gemeente Leudal

Financieel verdiepingsonderzoek

Provincie Limburg, juli 2021

Inhoudsopgave

1. Inleiding 5

2. Conclusie, aandachtspunten en samenvatting 7
2.1. Conclusie van het onderzoek 7
2.2. Aandachtspunten 8
2.3. Samenvatting 9

3. Aandachtsgebieden 15
3.1. Analyse begroting en meerjarenraming 16
3.2. Analyse vermogen 31
3.3. Analyse stuurinformatie 39
3.4. Analyse Wet- en regelgeving 42

4. Financieel beleid en beheer 49
4.1. Lokale heffingen 50
4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing 53
4.3. Onderhoud kapitaalgoederen 61
4.4. Financiering 70
4.5. Bedrijfsvoering 74
4.6. Verbonden partijen 77
4.7. Grondbeleid 81

5. Het onderzoek 87
5.1. Inleiding 87
5.2. Doel en kaders financieel toezicht 89
5.3. Werkwijze 91
5.4. Reikwijdte van het onderzoek 93
5.5. Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek 94

6. Begrippen 95

7. Bronnen 99

1. Inleiding

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

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

Het 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.

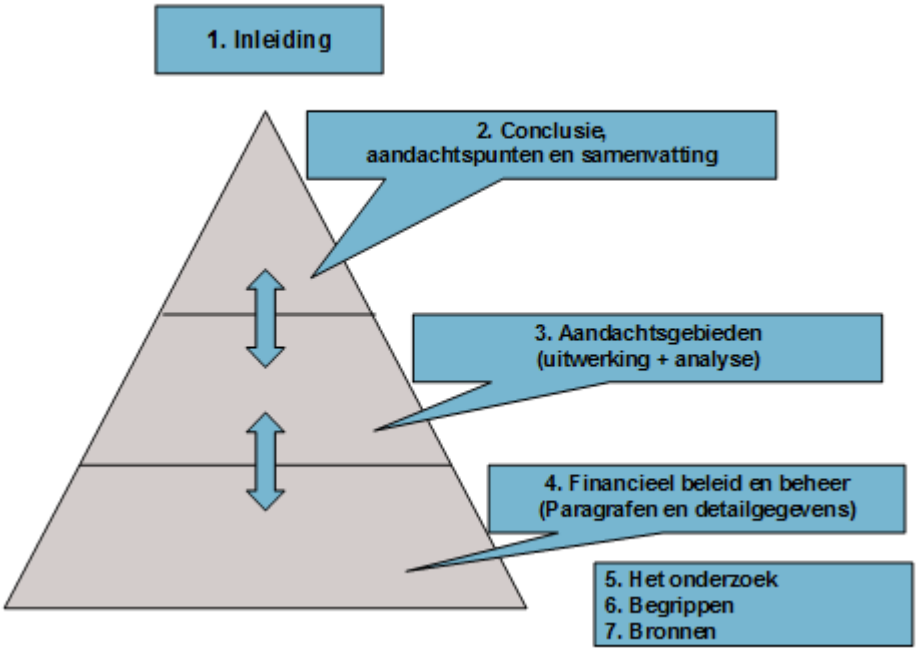
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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 2024 toezichtarm zal zijn.

Aan dit besluit verbinden wij de volgende voorwaarden:
In de begroting 2021 laten de jaren 2021 en 2022 tekorten zien en er is geen sprake van structureel en reëel evenwicht. Vanaf 2023 zijn er structureel en reële overschotten. In de begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024 is een viertal taakstellingen opgenomen, waarvan de taakstelling op het Sociaal Domein de grootste is. Deze taakstelling heeft een omvang van € 3,1 miljoen vanaf 2023. Belangrijk is dat Leudal de taakstellingen realiseert of andere maatregelen neemt indien niet realiseerbaar zodat voor 2023 en 2024 het structureel en reëel evenwicht/overschot in stand blijft. Deze jaren dienen ook bij de begroting 2023 en 2024 structureel en reëel in evenwicht te zijn/een structureel en reëel overschot te hebben.
Daarnaast is het van belang om het tekort voor 2022 niet verder te laten toenemen.
Met deze voorwaarden willen we Leudal meerjarig repressief toezicht toekennen.

Overigens hebben Gedeputeerde Staten van Limburg op 15 december 2020 al besloten om de gemeente Leudal op basis van de begroting 2021 repressief toezicht[1] toe te kennen. Dit betekent dat de Provincie (college van Gedeputeerde Staten), los van het besluit van GS over het financieel verdiepingsonderzoek 2021, de begroting 2021 en begrotingswijzigingen 2021 niet hoeft goed te keuren.

De belangrijkste basis voor dit onderzoek is de begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024. Tijdens de samenstelling heeft de gemeente aangegeven dat zij al aanbevelingen meeneemt bij de jaarrekening 2020 en kadernota 2022. De beoordeling van deze documenten hebben wij in de samenstelling van dit rapport niet meegenomen aangezien vaststelling door de raad nog niet heeft plaatsgevonden. Op onderdelen, waaronder in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing, hebben we aan de hand van de informatie van de gemeente een aantal positieve ontwikkelingen meegewogen in ons eindoordeel.

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

2.2. Aandachtspunten

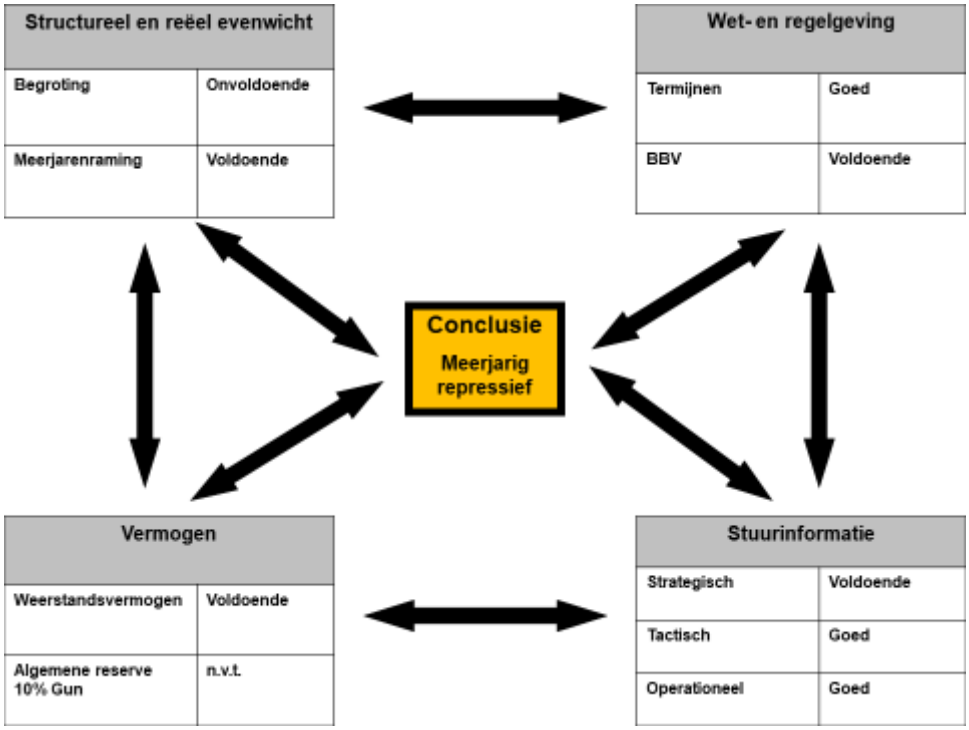
De conclusie van ons onderzoek 2021 is dat Leudal meerjarig repressief toezicht kan krijgen. Daar is wel een voorwaarde aan verbonden.
Ons onderzoek laat zien dat Leudal naast de voorwaarde ook aandacht moet geven aan ontwikkelingen die risico's voor de gemeente inhouden. Overigens zal het vervullen van de voorwaarde voor een belangrijk deel ook afhankelijk zijn van hoe onderstaande aandachtspunten zich ontwikkelen en hoe de gemeente daarmee omgaat. We lopen de aandachtspunten hierna langs.

Het sociaal domein
Op dit moment bepalen de gemeentelijke taken in het sociaal domein in sterke mate de financiële situatie van de gemeente. Nog steeds. Al vanaf 2015, toen het grootste deel van deze taken werd gedecentraliseerd, is Leudal met tekorten geconfronteerd. Leudal wil duurzaam evenwicht in het sociaal domein realiseren. Daarbij streeft de gemeente er ook naar om grip te krijgen en houden op de uitvoering.
Het systeem van het sociaal domein maakt dat voor een deel ook onvermijdelijk: veel actoren met allemaal hun eigen rol en soms ook eigen regels; openeindregelingen, veel ontwikkelingen bij de taken, maar ook bij andere beleidsvelden met gevolgen voor het sociaal domein.
Leudal heeft in de begroting 2021 een taakstelling opgenomen voor het Sociaal Domein. Deze heeft een omvang van € 3,1 miljoen vanaf 2023.
Een strakke monitoring van alle ontwikkelingen en de realisatie van de taakstelling blijft van groot belang. Daarbij zal de gemeente zich steeds moeten afvragen of en zo ja, hoe zij op die ontwikkelingen moet reageren en wat de ontwikkelingen financieel voor de gemeente betekenen.

Het gemeentefonds
Het gemeentefonds is veruit de belangrijkste inkomstenbron van Leudal, maar het is ook een inkomstenbron, waar de gemeente zelf geen directe invloed op heeft. Bovendien is het een inkomstenbron met constant veel veranderingen.
In feite is het voor de gemeente zelf vrijwel onmogelijk er sturing en grip op te hebben. Enige sturing en grip zijn mogelijk via het collectief van alle gemeenten (de VNG) of van groepen van gemeenten. Maar ook dan zijn sturing en grip moeilijk te realiseren.
De gemeente zal het risico van dalende ontvangsten uit het gemeentefonds dan ook vooral moeten beheersen door de ontwikkelingen strak te monitoren.
Vaak is er ook onzekerheid hoe een bepaalde ontwikkeling zal uitpakken. Kijk bijvoorbeeld naar het al jaren slepende proces van invoering van een nieuw verdeelmodel voor de algemene uitkering.
In die gevallen is het aan te raden niet zonder meer uit te gaan van een gunstige ontwikkeling. Alleen als er duidelijke en harde aanwijzingen zijn voor die gunstige ontwikkeling, kan daar rekening mee worden gehouden. In de meeste gevallen is het echter beter niet vooruit te lopen op de uitkomst.
Maar als er duidelijke en harde aanwijzingen zijn dat er een voor de gemeente ongunstige uitkomst uitrolt, is het aan te raden daar al rekening mee te houden in de eigen ramingen.

2.3. Samenvatting

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



De conclusie staat in het midden: meerjarig repressief toezicht in een oranje vlak. Oranje betekent dat aan het meerjarig repressief toezicht wel een voorwaarde is verbonden. Om het meerjarig repressief toezicht te behouden moet Leudal aan de gestelde voorwaarden voldoen.
De conclusie is getrokken op basis van de 'scores' bij de acht, nog relevante velden in de vier aandachtsgebieden. De score kan 'slecht', 'onvoldoende', 'voldoende' of 'goed' zijn. De vier aandachtsgebieden zijn 'structureel en reëel evenwicht', 'vermogen', 'wet- en regelgeving' en 'stuurinformatie'. Het zwaartepunt voor het formuleren van de conclusie ligt bij de linkerkant van de scorecard, de financiële positie van de gemeente.
Bij structureel en reëel evenwicht hebben we één keer onvoldoende en één keer voldoende opgenomen. Omdat de begroting 2021 een structureel en reëel tekort laat zien, is de score onvoldoende. Bij de meerjarenraming 2022-2024 is er voor 2022 ook nog een structureel en reëel tekort. Desondanks geven we de gemeente de score voldoende. In de begroting 2021 zijn omvangrijke taakstellingen opgenomen, waarvan de taakstelling voor het sociaal domein de grootste is. Vanaf het begrotingsjaar 2023 is een taakstelling van € 3,1 miljoen die gerealiseerd moet zijn om het begrotingsjaar 2023 structureel en reëel in evenwicht te brengen. De gemeente heeft voorafgaand aan de vaststelling van de begroting 2021 en

tijdens de samenstelling van dit onderzoek toegelicht dat voortvarend te werk is gegaan om duurzaam financieel evenwicht binnen het sociaal domein te realiseren. Hier is tijd voor nodig.
Leudal heeft tijdens de samenstelling van het onderzoek aangegeven een deel van de aanbevelingen in dit rapport mee te nemen in de jaarrekening 2020 en kadernota 2022.
Ondanks de tekorten in 2021 en 2022 willen we Leudal in aanmerking laten komen voor structureel en reëel evenwicht. De gemeente dient de taakstellingen de komende jaren verder in te vullen of alternatieve maatregelen te treffen om structureel en reëel evenwicht te bereiken in de jaren 2023 en 2024. Aan het begin van deze paragraaf zijn de voorwaarden opgenomen om meerjarig repressief toezicht te behouden.

Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden.

Begroting en meerjarenraming
De begroting 2021 is door de raad vastgesteld inclusief aangenomen amendementen. De besluitvorming van de begroting 2021 is integraal verwerkt in een nieuw boekwerk. Ook is een aanvullend besluit genomen over het addendum ‘financieel evenwicht’ op basis van verschillende ingediende scenario’s van het sociaal domein. Tot 2020 had Leudal een reserve Sociaal Domein beschikbaar om (incidenteel) tekorten binnen het sociaal domein op te vangen. Het saldo van de reserve (€ 2,2 miljoen) is bij de vaststelling van de begroting 2020 overgeheveld naar de algemene reserve. Bij de vaststelling van de begroting 2021 is het volledig overgehevelde bedrag ingezet ter dekking van de tekorten in de jaren 2020 en 2021. Ook in 2022 is de algemene reserve aangesproken. In de begroting 2021 is een aantal taakstellingen opgenomen. Nieuw is een taakstelling voor het sociaal domein. Deze is omvangrijk. De taakstelling loopt op van € 489.000 in 2021 naar € 3,1 miljoen vanaf 2023. De begrotingsjaren 2021 en 2022 laten forse tekorten zien. Er is in die jaren ook geen sprake van structureel en reëel evenwicht. Vanaf 2023 is er een overschot gepresenteerd en zijn de structurele lasten wel gedekt met structurele baten. Uit de begroting 2021 blijkt dat Leudal geen risico’s loopt bij de grondexploitatie en het onderhoud aan kapitaalgoederen. Bij de vaststelling van de begroting 2021 is het niveau van groenonderhoud weer teruggebracht naar het door de raad bepaalde niveau B (normering volgens CROW). Voor gebouwen worden in 2021 nieuwe onderhoudsplannen geactualiseerd en door de raad vastgesteld. De gemeente heeft aangegeven de financiële consequenties te vertalen in de begroting 2022 en meerjarenraming 2023-2025. We benadrukken het belang hiervan; actuele plannen zorgen voor reële ramingen. Het opnemen van een separaat overzicht van incidentele baten en lasten, een overzicht van de structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves, aangevuld met een toelichting, is niet alleen volgens de wet- en regelgeving een vereiste, maar zorgt er ook voor dat de raad en derden een transparanter beeld van de structurele en reële saldi krijgen. Bij de presentatie van de cijfers dient telkens uitgangspunt te zijn om de raad in positie te brengen om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te kunnen voeren. Leudal is, net als de meeste gemeenten, in de financiële problemen gekomen. De lasten voor de gemeentelijke taken nemen toe, de baten blijven achter hetgeen leidt tot tekorten. De invulling van de taakstellingen, waarbij de taakstelling voor het sociaal domein de grootste is, zullen moeten leiden tot een structureel en reëel evenwicht vanaf het begrotingsjaar 2023. Als de taakstellingen niet realiseerbaar zijn, zal de gemeente alternatieve maatregelen moeten treffen om structureel en reëel evenwicht te bereiken in de jaren 2023 en 2024. De begroting 2022 en meerjarenraming 2023-2025 moet met de gekozen aanpak in 2023 weer een structureel en reëel evenwicht hebben bereikt, waarbij de structurele lasten gedekt worden met structurele baten en het gebouwenplan financieel is vertaald. Leudal investeert in 2021 in het risicomanagement en risicobewustzijn van de organisatie. Het beleid zal in 2021 integraal worden herzien en door de raad worden vastgesteld. Naast de inzet van de gemeente zelf zal dat in belangrijke mate afhankelijk zijn van allerlei macro-ontwikkelingen. Te denken valt aan het verloop van de COVID-19-pandemie, het nieuwe verdeelmodel voor het gemeentefonds, extra middelen in het gemeentefonds en de economische situatie.

Vermogen
Reserves en voorzieningen maken onderdeel uit van respectievelijk het eigen en vreemd vermogen. Beleidsuitgangspunten voor reserves en voorzieningen zijn vastgelegd in de nota Reserves en voorzieningen (2019), die voor de onderdelen reserves en voorzieningen een actualisatie is van de nota reserves, voorzieningen en risicomanagement (2014). Ook in de nieuwe nota is een relatie gelegd met het weerstandsvermogen. De beleidsuitgangspunten voor weerstandsvermogen en risicobeheersing zijn gedateerd. Actualisatie is in 2021 voorzien. Leudal voldoet aan de eisen die het BBV stelt ten aanzien van reserves en voorzieningen, echter op onderdelen zijn verbeteringen mogelijk om de transparantie voor de raad en derden te vergroten. In paragraaf 3.4 van dit rapport zijn we hier nader op ingegaan. Leudal voldoet ook aan de specifieke eisen uit de financiële verordening (2018). Het totaal aan reserves en voorzieningen laat in de periode 2016-2019, op rekeningbasis, een dalend verloop zien. In de begroting 2021 is eenzelfde tendens te zien voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming. Vanaf het begrotingsjaar 2023 laat de algemene reserve een gelijk verloop zien en is de omvang € 4.136.000. In de begroting 2020 is een fors beslag gelegd op de algemene reserve vanwege tekorten in het sociaal domein en ter dekking van de begrotingstekorten in de jaren 2020, 2021 en 2022. De gepresenteerde afname in de jaren 2022 en 2023 is het gevolg van de besluitvorming over de begroting 2020. Ook in de begroting 2021 sluiten de jaren 2021 en 2022 met tekorten. In de begroting 2021 zijn voor deze tekorten geen dekkingsmiddelen aangewezen. Wel is er bij de besluitvorming van de 2e raadsrapportage 2020 een bedrag van € 1,4 miljoen aan de algemene reserve toegevoegd. In de stand van € 6,3 miljoen per 1 januari 2021 is met dit bedrag rekening gehouden. Indien uiteindelijk wordt besloten om de tekorten in 2021 en 2022 te dekken uit de algemene reserve als algehele achtervang, zal de algemene reserve echter verder afnemen. Uit paragraaf 4.2 blijkt dat de weerstandsratio niet voldoet aan de eigen norm en < 1 is. Dat betekent dat de algemene reserve niet voldoende is om alle aanwezige risico's te dekken. De raad heeft geen minimale omvang van de algemene reserve vastgesteld. De raad is hiertoe niet verplicht, maar we geven wel in overweging om een minimale norm vast te stellen. Indien geen dekkingsmiddelen worden gevonden, zal de algemene reserve automatisch achtervang zijn en zal de omvang van de algemene reserve weer dalen. Tijdens de samenstelling van dit onderzoek heeft Leudal laten weten al een groot aantal aanbevelingen mee te nemen vanaf de jaarrekening 2020 en kadernota 2022. In de jaarrekening 2020 zal naar verwachting de algemene reserve toenemen door gedeeltelijke bestemming van het rekeningresultaat 2020 en zal daarnaast de informatiewaarde verdere verbeteringen bevatten. Ook in de kadernota 2022 die ter kennisgeving aan de raad wordt gebracht, zullen verdere verbeteringen worden aangebracht. We zien dit als positieve ontwikkelingen in lijn met onze aanbevelingen.

Wet- en regelgeving
Leudal voldoet voor wat betreft de termijn van inzending voor de begroting 2021 aan de wet- en regelgeving. Over het proces van vaststelling van de jaarrekening 2019 heeft in de zomerperiode bestuurlijk overleg plaatsgevonden met de Provincie Limburg. De jaarrekening 2019 is, na vaststelling op 30 juni 2020, nogmaals op rechtmatige wijze vastgesteld inclusief accountantsverslag en verslag

van bevindingen op 29 september 2020. Inzending na 15 juli 2020 heeft, op grond van artikel 200 van de Gemeentewet, geen consequenties gehad voor de vorm van toezicht voor het begrotingsjaar 2021.
Leudal past het BBV in voldoende mate toe. Bij de afzonderlijke paragrafen zijn, met uitzondering van de paragraaf lokale heffingen, aanbevelingen opgenomen om de paragrafen volledig aan de eisen van het BBV te laten voldoen. Ook voor de overige delen van de begroting zijn aanbevelingen opgenomen. Het voldoen aan wet- en regelgeving vergroot het inzicht en verschaft de raad transparantie.
In de financiële verordening zijn beperkte kaders gesteld voor de afzonderlijke paragrafen. Leudal werkt in praktijk wel met afzonderlijke nota's en plannen. Leudal is voornemens om de nota's en plannen te actualiseren. De raad is vrij om afzonderlijke nota's en plannen vast te stellen, in aanvulling op de financiële verordening. Uit oogpunt van transparantie bevelen wij aan om de financiële verordening periodiek te blijven herzien en de bepalingen in de financiële verordening meer aan te laten sluiten bij de praktijk.

Stuurinformatie

Stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau met betrekking tot de financiën van de gemeente stelt de raad in staat in control te zijn en blijven.
We hebben in de paragrafen 3.1 en 3.2 en in de zeven paragrafen van hoofdstuk 4 ook steeds gekeken naar de stuurinformatie. Al die beoordelingen hebben we bij elkaar gebracht en met de gewichten die we aan de negen verschillende onderdelen hebben gegeven, leidt dat tot de conclusie dat de stuurinformatie op strategisch niveau gemiddeld voldoende is. Op tactisch en operationeel niveau is de score gemiddeld goed.
Waar we opmerkingen of aanbevelingen over de stuurinformatie hebben, hebben we die in de desbetreffende paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 opgenomen.

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 onderzoeks-resultaten ook samen in tabellen aan het begin van de paragraaf. Deze resultaten hebben betrekking op:

Financiële aspecten
Hierbij ligt met name de nadruk op de kwaliteit van de ramingen van begroting en meerjarenraming. Betekenis symbolen en afkortingen in dit veld (tevens ook in het veld algemeen oordeel):
☺ = positief;
😐 = neutraal;
☹ = negatief.

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

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

Ontwikkeling
Met dit veld geven wij aan, of sprake is van ontwikkelingen die het beeld binnen de meerjarenraming kunnen beïnvloeden. Deze ontwikkelingen moeten wel concreet zijn. Bijvoorbeeld op basis van een besluit door college en/of de raad. Betekenis van de symbolen in dit veld:
↗ = ontwikkelingen laten een duidelijke verbetering zien;
➔ = er zijn geen ontwikkelingen die het beeld bijstellen;
↘ = ontwikkelingen laten duidelijke verslechtering zien.

3.1. Analyse begroting en meerjarenraming

Onderzoek	Begroting	Meerjaren-raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Begroting en meerjarenraming	☹	😐	Voldoende	Goed	Goed	😐	↗

Conclusie
De begroting 2021 is door de raad vastgesteld inclusief aangenomen amendementen. De besluitvorming van de begroting 2021 is integraal verwerkt in een nieuw boekwerk. Ook is een aanvullend besluit genomen over het addendum ‘financieel evenwicht’ op basis van verschillende ingediende scenario’s van het sociaal domein.
Tot 2020 had Leudal een reserve Sociaal Domein beschikbaar om (incidenteel) tekorten binnen het sociaal domein op te vangen. Het saldo van de reserve (€ 2,2 miljoen) is bij de vaststelling van de begroting 2020 overgeheveld naar de algemene reserve. Bij de vaststelling van de begroting 2020 is het volledig overgehevelde bedrag ingezet ter dekking van de tekorten in de jaren 2020 en 2021. Ook in 2022 is de algemene reserve aangesproken.
In de begroting 2021 is een aantal taakstellingen opgenomen. Nieuw is een taakstelling voor het Sociaal Domein. Deze is omvangrijk. De taakstelling loopt op van € 489.000 in 2021 naar € 3,1 miljoen vanaf 2023. De begrotingsjaren 2021 en 2022 laten forse tekorten zien. Er is in die jaren ook geen sprake van structureel en reëel evenwicht. Vanaf 2023 is er een overschot gepresenteerd en zijn de structurele lasten wel gedekt met structurele baten.
Uit de begroting 2021 blijkt dat Leudal geen risico’s loopt bij de grondexploitatie en het onderhoud aan kapitaalgoederen. Bij de vaststelling van de begroting 2021 is het niveau van groenonderhoud weer teruggebracht naar het door de raad bepaalde niveau B (normering volgens CROW).
Voor gebouwen worden in 2021 nieuwe onderhoudsplannen geactualiseerd en door de raad vastgesteld. De gemeente heeft aangegeven de financiële consequenties te vertalen in de begroting 2022 en meerjarenraming 2023-2025. We benadrukken het belang hiervan; actuele plannen zorgen voor reële ramingen.
Het opnemen van een separaat overzicht van incidentele baten en lasten, een overzicht van de structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves, aangevuld met een toelichting, is niet alleen volgens de wet- en regelgeving een vereiste, maar zorgt er ook voor dat de raad en derden een transparanter beeld van de structurele en reële saldi krijgen. Bij de presentatie van de cijfers dient telkens uitgangspunt te zijn om de raad in positie te brengen om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te kunnen voeren.
Leudal is, net als de meeste gemeenten, in de financiële problemen gekomen. De lasten voor de gemeentelijke taken nemen toe, de baten blijven achter hetgeen leidt tot tekorten. De invulling van de taakstellingen, waarbij de taakstelling voor het Sociaal Domein de grootste is, zullen moeten leiden tot een structureel en reëel evenwicht vanaf het begrotingsjaar 2023. Als de taakstellingen niet realiseerbaar zijn, zal de gemeente alternatieve maatregelen moeten treffen om structureel en reëel evenwicht te bereiken in de jaren 2023 en 2024.
De begroting 2022 en meerjarenraming 2023-2025 moet met de gekozen aanpak in 2023 weer een structureel en reëel evenwicht hebben bereikt, waarbij de structurele lasten gedekt worden met

structurele baten en het gebouwenplan financieel is vertaald.
Leudal investeert in 2021 in het risicomanagement en risicobewustzijn van de organisatie. Het beleid zal in 2021 integraal worden herzien en door de raad worden vastgesteld.
Naast de inzet van de gemeente zelf zal dat in belangrijke mate afhankelijk zijn van allerlei macro-ontwikkelingen. Te denken valt aan het verloop van de COVID-19-pandemie, het nieuwe verdeelmodel voor het gemeentefonds, extra middelen in het gemeentefonds en de economische situatie.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- stel de nieuwe toekomstvisie vast zoals voorgenomen;
- laat telkens uitgangspunt zijn dat structurele lasten gedekt worden met structurele baten;
- geef jaarlijks in de begroting inzicht in de omvang van de oorspronkelijke taakstellingen, de invulling ervan en de resterende omvang van de taakstellingen en licht het cijfermatig overzicht tekstueel toe;
- neem, naast de jaarrekening ook in de begroting, een separaat overzicht van incidentele baten en lasten op voor alle vier de jaren afzonderlijk en licht de bedragen per post toe;
- neem een afzonderlijk overzicht van de structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves op en licht de bedragen toe;
- laat de gepresenteerde saldi van het structureel en reel evenwicht ook deel uitmaken van het raadsvoorstel en vaststellingsbesluit van de begroting;
- actualiseer alle onderhoudsplannen uiterlijk elke vijf jaar;
- voor nadere aanbevelingen over de begroting en meerjarenraming verwijzen we naar de andere paragrafen van de hoofdstukken 3 en 4.

Waarom onderzoek naar de begroting en meerjarenraming?
Wij onderzoeken de gemeentelijke financiële positie, omdat dit essentieel is voor een meerjarige uitspraak over de toezichtvorm. In de Gemeentewet (artikel 203) en in het Gemeenschappelijk Toezichtkader 2020 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
De begroting 2021 is door de raad vastgesteld inclusief aangenomen amendementen. De besluitvorming van de begroting 2021 is integraal verwerkt in een nieuw boekwerk. Ook is een aanvullend besluit genomen over het addendum 'financieel evenwicht' op basis van verschillende ingediende scenario's van

het sociaal domein. Het financieel op basis van verschillende ingediende scenario's van het sociaal domein. Het financieel verdiepingsonderzoek 2021-2024 van Leudal is gebaseerd op deze documenten.
Begrotingswijzigingen 2021, die door de raad na 3 november 2020 zijn vastgesteld, nemen we alleen in ons onderzoek mee als deze zorgen voor of de vertaling zijn van een drastische wijziging van het financiële beeld van Leudal. Begrotingswijzigingen die na 30 april 2021 zijn vastgesteld, nemen we in ieder geval niet mee in ons onderzoek.
Er zijn na 3 november 2020 en vóór 1 mei 2021 wel een aantal begrotingswijzigingen 2021 vastgesteld. Het financiële beeld is niet veranderd. We blikken eerst kort terug.

Kadernota 2021
Leudal bepaalt jaarlijks in de kadernota de uitgangspunten voor de begroting. De kadernota 2021-2024 is op 30 juni 2020 door de raad voor kennisgeving aangenomen. De kadernota 2021 schetst een actueel beeld van de financiële opgave voor Leudal voor de jaren 2021-2024. Er is ingegaan op de financiële uitgangspositie en de gezamenlijke aanpak richting de begroting 2021-2024.
Voor het begrotingsjaar 2021 is er volgens de gemeente een structureel en reëel saldo, gecorrigeerd van incidentele baten en lasten, van - € 4,2 miljoen. Meerjarig is het saldo - € 3,7 miljoen in 2024. Daarbij gaat de gemeente ervan uit dat de bestaande taakstellingen uit de begroting 2020-2023 volledig gerealiseerd worden. De taakstellingen hebben een totale omvang van € 855.000 in 2021 oplopend naar € 1.850.000 in 2024. Verderop in deze paragraaf bij het kopje 'begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024' staan we verder stil bij de afzonderlijke omvang van de taakstellingen.
Het grootste tekort in de kadernota wordt veroorzaakt door de toename van de uitgaven Jeugdzorg, de toename van de uitgaven WMO, de afname dividend inkomsten Enexis en BNG, de stelpost voor loon-/prijscompensatie en de herijking van het gemeentefonds.

Bevindingen en voorstellen met te nemen maatregelen in het sociaal domein, d.d. 29 september 2020
In de periode juni-juli 2020 heeft een extern bureau een quick scan uitgevoerd met als doel de gemeente inzicht te geven waar, waarmee en wanneer de financiële doelstellingen in het sociaal domein gerealiseerd kunnen worden met behoud van passende zorg en ondersteuning voor de inwoners.
Er zijn twee cruciale draaiknoppen in het rapport beschreven: de toegang verdiepingsonderzoek 2021-2024 van Leudal is gebaseerd op deze documenten.
Begrotingswijzigingen 2021, die door de raad na 3 november 2020 zijn vastgesteld, nemen we alleen in ons onderzoek mee als deze zorgen voor of de vertaling zijn van een drastische wijziging van het financiële beeld van Leudal. Begrotingswijzigingen die na 30 april 2021 zijn vastgesteld, nemen we in ieder geval niet mee in ons onderzoek.
Er zijn na 3 november 2020 en vóór 1 mei 2021 wel een aantal begrotingswijzigingen 2021 vastgesteld. Het financiële beeld is niet veranderd. We blikken eerst kort terug.

Kadernota 2021
Leudal bepaalt jaarlijks in de kadernota de uitgangspunten voor de begroting. De kadernota 2021-2024 is op 30 juni 2020 door de raad voor kennisgeving aangenomen. De kadernota 2021 schetst een actueel beeld van de financiële opgave voor Leudal voor de jaren 2021-2024. Er is ingegaan op de financiële uitgangspositie en de gezamenlijke aanpak richting de begroting 2021-2024.
Voor het begrotingsjaar 2021 is er volgens de gemeente een structureel en reëel saldo, gecorrigeerd van incidentele baten en lasten, van - € 4,2 miljoen. Meerjarig is het saldo - € 3,7 miljoen in 2024. Daarbij gaat de gemeente ervan uit dat de bestaande taakstellingen uit de begroting 2020-2023 volledig gerealiseerd

worden. De taakstellingen hebben een totale omvang van tot de maatvoorzieningen en het palet aan maatvoorzieningen. Uit het rapport blijkt dat de financiële opgave voor het sociaal domein vanaf 2023 € 3,1 miljoen bedraagt. De financiële taakstelling is uiteindelijk opgenomen bij de vaststelling van de begroting 2021 waar we later bij stilstaan.

Strategische visie
De nieuwe strategische visie is op dit moment nog in ontwikkeling.

Begroting 2021
Aan het Sociaal Domein is de afgelopen jaren veel aandacht gegeven. Ook de komende jaren zal dit het geval zijn. Leudal had tot de begroting 2020 een reserve sociaal domein beschikbaar om (incidentele) tekorten op te vangen. Bij de vaststelling van de begroting 2020 is het resterende saldo van de reserve sociaal domein (€ 2,2 miljoen) overgeheveld naar de algemene reserve. In de jaren 2020 en 2021 is dit bedrag volledig ingezet om de tekorten binnen het Sociaal Domein te dekken. Ook voor 2022 is de algemene reserve aangesproken. Tekorten binnen het sociaal domein dienen vanaf de begroting 2021 in de begroting te worden opgevangen.

In de begroting 2021 is een aantal taakstellingen opgenomen. Nieuw is een taakstelling voor het sociaal domein. Deze is omvangrijk. De taakstelling loopt op van € 489.000 in 2021 naar € 3,1 miljoen vanaf 2023. In de vergadering van 3 november 2020 zijn maatregelen genoemd tot invulling. De taakstelling in 2021 heeft oorspronkelijk een omvang van € 689.000. De raad heeft een incidenteel budget voor transitie- en uitvoeringskosten beschikbaar gesteld ter grootte van € 200.000. In de begroting 2021 is de taakstelling in 2021 met dit bedrag gesaldeerd.
In de begroting 2021-2024 schetst Leudal belangrijke ontwikkelingen die na de kadernota 2021 hebben plaatsgevonden. In de begroting 2021 is omschreven welke actuele ontwikkelingen de afgelopen periode hebben gespeeld en welke ontwikkelingen de komende begrotingsperiode inclusief meerjarenraming gaan spelen. De begroting van Leudal staat in financieel perspectief onder druk. De taken van gemeenten worden groter, maar ook de bezuinigingen door het Rijk worden groter. Door toenemende lasten is het steeds moeilijker om de begroting en meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht te brengen.
In de begroting is bij de risico’s uiteengezet dat rekening dient te worden gehouden met enkele grote risico’s die een structurele financiële impact hebben. De herverdeling van de algemene uitkering vanaf 2023 en de mogelijke daling van de Rijksuitgaven in de verdere toekomst als gevolg van Covid-19 zijn hier voorbeelden van.

Bij de vaststelling van de begroting zijn inkomstenverhogende en lastenverlagende maatregelen getroffen. De onroerendezaakbelasting is uiteindelijk met 2% verhoogd voor de jaren 2021-2023.
Naast de bestaande ‘oude’ taakstellingen is besloten tot het opnemen van aanvullende taakstellingen die nog verdere besparingen moeten opleveren. Nieuwe taakstellingen zijn opgenomen met een groot aandeel voor het Sociaal Domein en voor de aangenomen motie Sturing ingaande 2022. De omvang van de taakstellingen zijn in tabel 3.1.1 in beeld gebracht. De totale omvang van de taakstellingen bedraagt € 0,9 miljoen in 2021 oplopend naar € 4,1 miljoen in 2024.

Tabel 3.1.1 Omvang taakstellingen 2021-2024 (bedragen * € 1.000)

Saldo	B2021	B2022	B2023	B2024
Vastgoed	175	175	0	0
Accommodaties	175	175	175	175
Sociaal Domein	489	2.095	3.142	3.142
Personeel en Organisatie	104	338	496	552
Motie sturing		200	200	200
Totale omvang	**943**	**2.983**	**4.013**	**4.069**

Het is van belang om taakstellingen tijdig in te vullen en indien niet realiseerbaar, is het van belang om tijdig bij te stellen. Later in de paragraaf staan we stil bij de actuele stand van zaken van de taakstellingen (juni 2021).

De begroting 2021 is vastgesteld met een tekort van € 0,9 miljoen. Meerjarig zijn de saldi: € -1,5 miljoen in 2022, € 82.000 in 2023 en € 329.000 in 2024.
De raad dient erop toe te zien dat het begrotingsjaar 2021 structureel en reëel in evenwicht is. De raad kan hiervan afwijken als aannemelijk is dat het structureel en reëel evenwicht in de meerjarenraming tot stand komt. Voor het bepalen van het structureel en reëel evenwicht worden de incidentele baten en incidentele lasten uit saldi van de begroting en meerjarenraming gehaald.
De structurele en reële saldi 2021-2024, de saldi gezuiverd van incidentele baten en lasten, zijn in de begroting 2021 weergegeven. Deze bedragen respectievelijk € - 2,8 miljoen in 2021, € - 1,7 miljoen in 2022, € 82.000 in 2023 en € 327.000 in 2024. Voor de begrotingsjaren 2021 en 2022 is geen sprake van structureel en reëel evenwicht. In de volgende tabel 3.1.2 laten we de voor ons relevante saldi zien van de begroting 2021 en de meerjarenraming 2022-2024. Na de tabel volgt een toelichting.

Tabel 3.1.2 Gezuiverde saldi begroting en meerjarenraming 2021-2024 (bedragen * € 1.000)

Saldo	B2021	B2022	B2023	B2024
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	-968	-1.479	82	329
Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar volgens gemeente	-2.800	n.v.t.	n.v.t	n.v.t
Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming volgens gemeente	n.v.t	-1.673	82	327
Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar volgens provincie	-2.800	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming Volgens provincie	n.v.t.	-1.673	82	327

In de eerste rij zijn de begrotingssaldi opgenomen voor het begrotingsjaar 2021 en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming 2022-2024 zoals deze door de gemeente zijn gepresenteerd.
In de tweede en derde rij is het begrotingssaldo 2021 en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming gezuiverd van incidentele lasten (positieve correctie) en incidentele baten (negatieve correctie). Voor het begrotingsjaar 2021 is geen sprake van structureel en reëel evenwicht; er is een fors tekort. Uit rij drie blijkt dat ook in 2022 de structurele lasten niet volledig zijn gedekt met structurele baten. Er is sprake van

een fors tekort van € 1,7 miljoen. In de jaren 2023 en 2024 is wel structureel en reëel evenwicht. Die jaren kennen een overschot.
Leudal presenteert achterin de begroting een integraal overzicht met het structureel en een reëel evenwicht, waarin per programma ook de incidentele baten en lasten gecumuleerd zijn weergegeven.
Het structureel en reëel saldo dienen wij als toezichthouder te beoordelen. Dit schrijft de Gemeentewet (artikel 203) voor. Wat is het saldo van de structurele lasten en baten in de begroting en zijn die geraamde lasten en baten reëel? Daarvoor halen we de incidentele lasten en baten uit de begroting en gaan we na of de gemeente realistische uitgangspunten hanteert voor het opstellen van de begroting.
We hebben geen correcties aangebracht op het structureel en reëel evenwicht dat Leudal heeft gepresenteerd voor de jaren 2021-2024. Wij komen tot dezelfde saldi voor de jaren 2021-2024.
In paragraaf 3.4 staan we nader stil bij wet- en regelgeving.
Naast het overzicht van incidentele baten en lasten dient er ook een overzicht van structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves te worden opgenomen. Dit overzicht ontbreekt in de begroting 2021. Reserves kunnen maar in één van beide overzichten worden opgenomen.
De commissie BBV heeft in augustus 2018 de notitie structurele en incidentele baten en lasten vastgesteld. Net als in vorige notities is vermeld dat alle onttrekkingen aan reserves in principe incidenteel van aard zijn. In de notitie is ook aangegeven dat baten en lasten die zich vier jaar of langer voordoen in beginsel structureel van aard zijn. De scheidslijn tussen drie jaar of langer is een hulpmiddel bij het bepalen of er sprake is van incidenteel of structureel; de soort of de eigenschap van een begrotingspost van het taakveld gaat echter altijd boven dit hulpmiddel. In de notitie zijn voorbeelden genoemd van lasten die tot de incidentele lasten en baten behoren. Op landelijk niveau zal eind dit jaar een aanvullende handreiking worden samengesteld die helpt bij de samenstelling van beide overzichten. In de begrotingsbrief 2022 is hiernaar verwezen. Ook is in de begrotingsbrief 2022 verwezen naar de notitie ‘Meerjarig financieel inzicht’ van de commissie BBV. Deze notitie gaat specifiek in op enkele onderdelen die in het BBV zijn voorgeschreven en die erop gericht zijn om de raad (meer) inzicht te geven in de financiële positie van de gemeente op de korte en langere termijn.
Het opnemen van een separaat overzicht van incidentele baten en lasten, een overzicht van de structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves, aangevuld met een toelichting, is niet alleen volgens de wet- en regelgeving een vereiste, maar zorgt er ook voor dat de raad en derden een transparanter beeld van de structurele en reële saldi krijgen. Bij de presentatie van de cijfers dient telkens uitgangspunten te zijn om de raad in positie te brengen om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te kunnen voeren. Leudal heeft aangegeven dat in de jaarrekening 2020 het overzicht van incidentele baten en lasten is voorzien van een toelichting.

In tabel 3.1.3 zijn de stappen opgenomen die leiden van het formele saldo tot het structurele en reële saldo volgens de gemeente en volgens de provincie. In deze tabel is een extra rij opgenomen ‘correctie realiteit totaal structurele ramingen’. Uit de tabel blijkt dat wij voor de realiteit van de ramingen geen correctie hebben toegepast.

Tabel 3.1.3 Van formeel naar structureel en reëel saldo 2021-2024 (bedragen * € 1.000)

Saldo	B2021	B2022	B2023	B2024
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	**-968**	**-1.479**	**82**	**330**
Weglaten incidentele lasten volgens gemeente	*994*	*34*	*0*	*3*
Weglaten incidentele baten volgens gemeente	*2.825*	*228*	*0*	*0*
Structureel saldo volgens gemeente	***-2.800***	***-1.673***	***82***	***327***
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	**-968**	**-1.479**	**82**	**327**
Weglaten incidentele lasten volgens provincie	994	34	0	3
Weglaten incidentele baten volgens provincie	2.825	228	0	0
Structureel saldo volgens provincie	**-2.800**	**-1.673**	**82**	**330**
Correctie realiteit totaal structurele ramingen	0	0	0	0
Structureel en reëel saldo volgens provincie	**-2.800**	**-1.673**	**82**	**330**

Uit beide tabellen 3.1.2 en 3.1.3 blijkt dat de financiële opgave voor Leudal groot is. Het is van belang om de invulling van de taakstellingen, mede gelet op de aanzienlijke omvang, te blijven monitoren. Indien de taakstellingen niet realiseerbaar blijken, zal tijdig bijgesteld moeten worden.
Het blijven opvangen van structurele tekorten met incidentele middelen, zoals de onttrekkingen aan reserves, is geen duurzame oplossing. Dit onderschrijft Leudal ook zelf in de begroting 2021. Deze systematiek is met ingang van de begroting 2021 losgelaten.

Presentatie structureel en reëel saldo begroting en afzonderlijke jaren meerjarenraming
De Provincie dringt er al enkele jaren in de begrotingsbrief bij de gemeenten op aan om de berekening van het structurele saldo van de begroting en de meerjarenraming volgens een bij die brief gevoegd model in de begroting te presenteren. Dit doen we, omdat het belangrijk is dat de raad een goed inzicht heeft op de structurele en reële saldi van de begroting en meerjarenraming. Want niet alleen wij als toezichthouder moeten op basis van de Gemeentewet (art. 203) het structureel en reëel saldo van de begroting en de meerjarenraming hanteren en wel om de toezichtvorm voor de begroting te bepalen. Ook de raad moet op basis van de Gemeentewet (art. 189, lid 2) de begroting vaststellen met een structureel en reëel evenwicht of overschot. De raad kan daarvan afwijken als aannemelijk is dat zo'n evenwicht of overschot op zijn laatst aan het eind van de meerjarenraming bestaat.
Het is dan ook essentieel dat de raad op het moment dat hij de begroting vaststelt de structurele en reële saldi van de begroting en meerjarenraming kent.
Leudal heeft de presentatie van het structureel en reëel evenwicht in de bestuurlijke samenvatting voorin de begroting en achterin de begroting in bijlage nummer 5.2 opgenomen. We benadrukken wel dat de gepresenteerde saldi voor de raad leidend (moeten) zijn bij zijn besluit om de begroting vast te stellen. Onze aanbeveling is dan ook om deze saldi deel te laten uitmaken van het raadsvoorstel en vaststellingsbesluit van de begroting.

Onderhoud kapitaalgoederen
Uit paragraaf 4.3 blijkt dat Leudal geen risico's loopt bij het onderhoud aan kapitaalgoederen. In de paragraaf van de begroting geeft Leudal bij elk kapitaalgoed aan dat er geen achterstallig onderhoud is en dat de financiële consequenties van de afzonderlijke plannen financieel zijn vertaald in de begroting 2021 en meerjarenraming.

De Meerjarenonderhoudsplannen gebouwen worden tijdens de samenstelling van dit onderzoek geactualiseerd en door de raad vastgesteld. De gemeente heeft aangegeven dat de financiële consequenties worden meegenomen in de begroting 2022 en meerjarenraming 2023-2025. Aanvullend heeft Leudal aangegeven dat naar verwachting de reeds opgenomen bedragen van € 1,7 miljoen toereikend zullen zijn om het niveau uit te voeren waarbij geen kapitaalvernietiging optreedt (NEN niveau 4).

Weerstandsvermogen
In de volgende paragraaf, 3.2, gaan we in op het eigen vermogen van de gemeente. Die paragraaf laat zien dat de algemene reserve is afgenomen. Rekening houdend met de tekorten in de jaren 2021 en 2022, is de omvang niet voldoende om de risico's te dekken. Uit aanvullende informatie blijkt dat een nieuwe nota weerstandsvermogen en risicomanagement in 2021 door de raad wordt vastgesteld. We benadrukken het belang hiervan.
Indien de door de raad gestelde doelstelling niet wordt gehaald, is het belangrijk om aan te geven binnen welke termijn en met welke maatregelen gestreefd wordt om de doelstelling weer te halen.

Demografische ontwikkelingen
Leudal heeft al enige tijd te maken met vergrijzing en ontgroening en een dalend aantal inwoners. Het stelt de gemeente voor uitdagingen, bijvoorbeeld bij de bepaling van welke en hoeveel accommodaties de gemeente moet hebben. De laatste jaren heeft de gemeente hier tijd, energie en geld in gestoken. Het nieuwe accommodatiebeleid, dat verder uitwerking krijgt, zal moeten leiden tot verdere besparingen. De demografische ontwikkelingen zetten de gemeente ook financieel onder druk door dalende inkomsten, terwijl de uitgaven veel minder en langzamer dalen. Er kunnen zelfs extra lasten ontstaan.
De demografische ontwikkelingen hebben een negatieve invloed op de financiële positie van Leudal.

Overige ontwikkelingen en hun financiële gevolgen
We zien de afgelopen jaren dat de begroting van Leudal onder druk komt te staan. Die druk op de begroting lichten we nu nog wat verder toe. Het gaat over zaken en ontwikkelingen die wellicht op termijn de financiële resultaten kunnen blijven of gaan beïnvloeden.

Het sociaal domein
Al vanaf 2015, het jaar van de decentralisatie van de taken in het sociaal domein, loopt Leudal tegen financiële problemen bij de uitvoering van deze nieuwe taken aan. Met name bij de Jeugdzorg zijn de lasten groter dan wat de gemeente ervoor van het Rijk ontvangt. In 2015 werd het tekort nog opgevangen met een verevening tussen de Midden-Limburgse gemeenten. Vanaf 2016 heeft Leudal naast tekorten als gevolg van toenemende vergrijzing, het langer zelfstandig blijven wonen van ouderen en het abonnementstarief voor de huishoudelijke hulp ontstaan ook bij de uitvoering van de Wmo financiële tekorten.
Leudal wil meer sturing van en grip op het sociaal domein door zelf heel actief te gaan opereren.
Voor het sociaal domein is er op dit moment een forse taakstelling.
Leudal heeft aangegeven dat bij de vaststelling van de kadernota 2022 medio juli 2021 het inzicht in realisatie van de taakstellingen en het deel van de taakstellingen dat nog ingevuld moet worden, in beeld wordt gebracht zowel voor het begrotingsjaar als aanvullende jaren van de meerjarenraming.
In maart 2021 is de stand van zaken geschetst in de commissie sociaal domein. We staan er in de volgende kop bij stil.

1e Rapportage Duurzaam Financieel Evenwicht Sociaal Domein
Op 1 maart 2021 is de 1e Rapportage Duurzaam Financieel Evenwicht Sociaal Domein in de commissie sociaal domein besproken. In de rapportage is ingegaan op de 0-meting voor toegang (Jeugd en WMO). Dit is een cruciale draaiknop om de lasten van het sociaal domein omlaag te brengen.
Aangegeven is dat de uitvoering van de toegang maandelijks wordt gemonitord in het Kernteam. De resultaten worden verwerkt in de rapportages aan de stuurgroep en de raad (commissie sociaal). Aan het einde van 2021 wordt wederom een 0(+1)-meting uitgevoerd voor de Toegang Wmo en Jeugd om te kijken of de voortgang op de verbeterpunten zijn gerealiseerd.
Uit de presentatie blijkt dat naar verwachting de taakstelling in het jaar 2021 gerealiseerd gaat worden. Voor 2021 is er een taakstelling van € 489.000. Het oorspronkelijk bedrag van € 689.000 is verlaagd met het budget voor transitie- en uitvoeringskosten van € 200.000. Op basis van de gegevens die tijdens afronding van dit onderzoek bekend zijn, is er een besparing gerealiseerd van € 597.000.
In de rapportage is ook ingegaan op de status van de uitwerking van de verwervingsstrategie die moet leiden tot meer grip en sturing op een beperkter aantal aanbieders.

Stand van zaken overige taakstellingen eind juni 2021
In tabel 3.1.1. zijn de taakstellingen in beeld gebracht die opgenomen zijn in de begroting 2021. Tijdens de samenstelling van dit onderzoek heeft Leudal de laatste stand van zaken toegelicht.

- Taakstelling van Vastgoed: de taakstelling wordt ingevuld met incidentele verkopen van panden. Vanaf 2023 is er geen taakstelling meer;
- Taakstelling op accommodaties:
  In de raadsvergadering van 11 februari 2020 heeft de raad het Accommodatiebeleid vastgesteld. Hieraan gelieerd is een taakstelling in de Programmabegroting van afgerond structureel € 174.000. Deze taakstelling was ook al voor de jaren 2020 en 2021 in geraamd. Door de vaststelling van het Accommodatiebeleid begin 2020 is het niet haalbaar (gebleken) deze taakstelling voor die twee jaren (al) in te vullen. Leudal heeft verder toegelicht dat de exploitatielasten van de vrijkomende sportparken in Ell, Grathem en Kelpen-Oler, als gevolg van het nieuwe Sportpark DFO' 20, gebruikt zijn als (mede) dekking voor de aanleg van dit nieuwe Sportpark DFO'2O. De vervallen exploitatielasten van de voornoemde vrijkomende sportparken zijn dus niet ten gunste gekomen van de 'taakstelling accommodaties'. Leudal gaat ervan uit dat vanaf het begrotingsjaar 2022 door een aantal ontwikkelingen en opgaven uit het Accommodatiebeleid een bijdrage geleverd kan worden aan het invullen van de taakstelling. Door de bouw van de nieuwe basisschool in Ittervoort met een gymzaal komen een aantal gymlokalen in Hunsel, Ittervoort en Neeritter vrij. Verder noemt Leudal de ontwikkelingen omtrent een mogelijk dorpshuis voor de kern Neeritter, waardoor de panden aan de Driessensstraat (gemeentelijk eigendom) vrijkomen waarin nu de Heemkundevereniging en Jong Nederland gehuisvest zijn;
- Taakstelling Personeel en Organisatie: van deze taakstelling is reeds een bedrag van € 115.000 gerealiseerd doordat het aantal afdelingshoofden is teruggebracht van 4 naar 3;
- Taakstelling Motie sturing. Het Managementteam is bezig met het opstellen van een advies ter invulling van de taakstelling en het bedrag rondom de motie strakker sturen.

Het gemeentefonds
Bij de algemene uitkering uit het gemeentefonds, veruit de belangrijkste inkomstenbron van de gemeente, spelen verschillende zaken.

Herverdeling
Na veel discussies over het verdeelmodel voor de algemene uitkering worden sinds 2019 onderzoeken uitgevoerd naar een nieuw verdeelmodel. Het huidige verdeelmodel met in de loop van de tijd steeds nieuwe aanpassingen en aanvullingen wordt sinds 1997 gebruikt. Het huidige onderzoek is opgedeeld in een onderzoek naar de verdeling van de gelden voor de taken in het sociaal domein, een onderzoek naar de verdeling van de gelden voor de overige taken die met de algemene uitkering worden bekostigd, het klassiek domein genoemd, en een onderzoek naar de verevening van de inkomsten, waar bij de verdeling rekening mee wordt gehouden.
Invoering van een nieuw verdeelmodel was voor 2021 voorzien. De uitkomsten van de eerste onderzoeken in het voorjaar van 2020 riepen echter bij de fondsbeheerders zoveel vragen op dat aanvullende onderzoeken zijn uitgevoerd. De begin 2020 afgeronde onderzoeken zijn niet gepubliceerd, maar wel is over het onderzoek naar een nieuwe verdeling van de gelden voor het sociaal domein een globaal beeld geschetst. Dat hield in dat voor het totaal van de gemeenten, ingedeeld naar vijf groottegroepen, het gemiddelde herverdeeleffect voor dit onderdeel bekend werd gemaakt. Daaruit bleek dat de groep met de kleinste gemeenten, tot 20.000 inwoners, bij de nieuwe verdeling van de gelden voor het sociaal domein er gemiddeld € 58 per inwoner op achteruit zouden gaan. Bij de groep gemeenten tussen 20.000 en 50.000 inwoners was het gemiddelde nadeel € 33 per inwoner en bij de groep tussen 50.000 en 100.000 inwoners € 9 per inwoner. Bij de groep tussen 100.000 en 250.000 inwoners was er gemiddeld een voordeel van € 18 per inwoner en bij de laatste groep, met meer dan 250.000 inwoners was het voordeel gemiddeld € 106 per inwoner. Een duidelijke verschuiving van gelden van klein naar groot.
Over de effecten van de nieuwe verdeling van de gelden voor het klassiek domein en van de nieuwe verevening van inkomsten is toen niets bekend gemaakt.
Het in 2020 uitgevoerde onderzoek zorgde voor een verschuiving van de invoering van 2021 naar 2022. Na afronding van de nieuwe onderzoeken is door de fondsbeheerders besloten niet zelf meer te besluiten over het nieuwe verdeelmodel, maar om dat over te laten aan de fondsbeheerders in het nieuwe kabinet. Daarmee is het een punt geworden dat ook bij de kabinetsformatie op de agenda staat en niet meer per 2022 kan worden ingevoerd, maar per 2023.
Begin februari 2021 hebben de fondsbeheerders hun voorstellen voor een nieuw verdeelmodel voor de algemene uitkering voor advies aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gestuurd. Toen zijn ook alle onderzoeksrapporten met de gevolgen voor de afzonderlijke gemeenten bekend geworden.

Op basis van de berichten over de herverdeeleffecten bij het onderzoek naar een nieuw verdeelmodel voor de gelden voor het sociaal domein is Leudal er bij de voorbereiding van de begroting 2021-2024 vanuit gegaan dat er vanaf 2022 een fors nadeel zou gaan ontstaan. Leudal hield oorspronkelijk rekening met een nadeel van € 100 per inwoner. Omdat een nieuw verdeelmodel geleidelijk, in vier jaarlijkse stappen wordt ingevoerd, heeft de gemeente gerekend met een nadeel van € 0 per inwoner voor 2022, van € 6,75 per inwoner voor 2023 en van € 12,50 per inwoner voor 2024.
In absolute bedragen zijn de nadelen € 0 in 2022, € 225.000 in 2023 en € 450.000 in 2024 en deze bedragen zitten in de geraamde saldi van de meerjarenbegroting 2021-2024.
Leudal rekent verder door naar € 18,75 in 2025 (€ 675.000) en € 25 per inwoner in 2026 (€ 900.000).
In de risicobeheermatrix is aangegeven dat op basis van de begroting 2021 het bedrag van de herijking € 3,6 miljoen (100 euro per inwoner). In de begroting 2021 is uiteindelijk € 25 per inwoner meegenomen voor jaarschijf 2026. Het overige deel € 75 per inwoners is opgenomen als structureel risico in de

risicobeheermatrix te weten € 2,7 miljoen. In 2026 is het nadeel van € 100 per inwoner zichtbaar; € 25 per inwoner in de exploitatie, € 75 per inwoners is meegenomen bij de risico's.
Naast dit bedrag is de extra uitkering van € 400.000 voor Jeugd, die structureel is opgenomen in de begroting en meerjarenramingraming, ook op advies van de provincie Limburg, opgenomen in de risicobeheermatrix. In totaliteit is een bedrag van € 3,1 miljoen afgezet tegen de weerstandscapaciteit voor dit onderdeel.
Deze cijfers van de herverdeeleffecten moeten nog wel geactualiseerd worden. Maar waarschijnlijk belangrijker om op te merken is dat de adviezen van ROB en daarna VNG en de vele reacties van gemeenten nog tot tal van bijstellingen kunnen leiden.

Te lage bedragen voor het sociaal domein
Volgens een recent onderzoek zijn er maar 11 gemeenten in Nederland die aan de uitvoering van de Jeugdzorg geld overhouden. Bijna alle gemeenten moeten eigen middelen bijleggen om de Jeugdzorg uit te voeren. In een ander onderzoek is het tekort bij de Jeugdzorg nu op € 1,7 miljard per jaar berekend.
Bij de Wmo en de Participatiewet is de situatie wat beter; er zijn meer gemeenten die met de rijksbijdrage uitkomen en de tekorten bij de overige gemeenten zijn minder extreem. Maar ook bij deze onderdelen is er in totaliteit sprake van een tekortschietende rijksbijdrage.
In totaal zorgen de taken in het sociaal domein voor aanzienlijke tekorten bij de Nederlandse gemeenten. Dat geldt ook voor Leudal.
Leudal heeft een aanzienlijke taakstelling opgenomen om tekorten binnen het sociaal domein, specifiek op de Jeugdzorg, te dekken.
Als de druk van de Nederlandse gemeenten, de financiële toezichthouders en adviesinstanties als de ROB op het Rijk/de fondsbeheerders om de rijksbijdrage voor de uitvoering van de taken in het sociaal domein aanzienlijk te verhogen succes heeft, zal dit ook voor Leudal van groot belang zijn.

Opschalingskorting tot € 975 miljoen in 2025
In 2015 zijn de fondsbeheerders gestart met het korten van de algemene uitkering onder de noemer 'opschalingskorting'. Omdat er gericht beleid zou worden gevoerd om gemeenten via herindeling meer massa te geven, waardoor ze beter in staat zouden zijn om allerlei taken uit te voeren. En niet alleen beter, maar ook goedkoper.
Toen gestart werd met de opschalingskorting in 2015, was dit beleid al weer van de agenda gehaald. Maar de opschalingskorting, die tot 2025 oploopt tot een structurele uitname van € 975 miljoen, is nooit herroepen of herzien. Alleen in 2020 en 2021 is afgezien van de geplande verhoging in die jaren van de opschalingskorting in verband met de financiële problemen bij gemeenten door de COVID-19-pandemie. Maar voor 2022 e.v. staan nog steeds de oorspronkelijk geraamde uitnames in de boeken.
In de begroting 2021 is niet ingegaan op de opschalingskorting.

Normeringssystematiek
Met de normeringssystematiek wordt bepaald hoe de ontwikkeling van de rijksuitgaven en de algemene uitkering in het gemeentefonds aan elkaar gekoppeld zijn. Vooral bekend als 'samen de trap op en samen de trap af'.
In verband met de COVID-19-pandemie is na mei 2020 de normeringssystematiek voor 2020 en 2021 buiten werking gesteld. De accressen, de uitkomst van de toepassing van de normeringssystematiek, zijn bevroren voor 2020 en 2021 op de uitkomsten, zoals in de meicirculaire 2020 opgenomen.

Intussen ligt er een rapport van een ambtelijke werkgroep van het Rijk, de VNG en het IPO met een evaluatie van de werking van de normeringssystematiek in de laatste kabinetsperiode. Het rapport bevat geen advies, welke normeringssystematiek na 2021 moet worden gekozen.
Het gaat daarbij om de vraag wat belangrijk(er) is: een stabiel accres of een accres, dat de ontwikkeling van de rijksuitgaven strak volgt.
De ervaringen van de gemeenten in de laatste jaren spelen daarbij een rol. Door een achterblijvende uitvoering van de rijksbegroting is het accres van het lopende jaar regelmatig naar beneden bijgesteld, tot ongenoegen van de gemeenten.
Door de bevriezing van het accres in 2020 en 2021 speelt nu ook de vraag hoe de normeringssystematiek weer in werking wordt gesteld. Op welk niveau wordt ingestapt?

COVID-19-pandemie
De COVID-19-pandemie zorgt er ook voor dat de gemeente op tal van terreinen extra lasten heeft en op andere gebieden juist baten misloopt.
Het Rijk heeft tot nu toe in vier compensatiepakketten voor gemeenten hier geld voor beschikbaar gesteld.
De pandemie heeft duidelijk gemaakt dat moeilijk te voorspellen is, hoe de pandemie zich ontwikkelt, welke maatregelen gelden en wat de gevolgen voor de gemeenten zijn.
Veel gemeenten gaan er op basis van de ervaringen tot nu toe vanuit dat de financiële gevolgen van de pandemie voor de gemeenten beperkt zijn. De compensatie van het Rijk dekt redelijk de extra lasten en het verlies aan baten.
In hoeverre er sprake zal zijn van structurele gevolgen door een langdurige economische terugslag, is nog moeilijk te zeggen. De economische verwachtingen voor de jaren na de pandemie veranderen nog snel en zijn soms positief en dan weer somber.
Leudal houdt in de meerjarenbegroting 2021-2024 geen rekening met budgettaire gevolgen van de COVID-19-pandemie.
Duurzaamheid
Leudal zet in op duurzaamheid binnen Limburg. De gemeente wil haar bijdrage hierin uitbreiden. Gemeentelijk eigendom wordt zo veel als mogelijk verduurzaamd. Verder worden duurzaamheidsinitiatieven die voortkomen uit de samenleving ondersteunt door de gemeente door regelgeving te beperken, door kennis beschikbaar te stellen, door subsidies te verstrekken of door fiscale regelingen te gebruiken. Energiebesparende maatregelen en het opwekken van zonne,- en windenergie zal de komende jaren verder geïnventariseerd worden. Leudal streeft daarbij zo veel mogelijk naar initiatieven waarbij burgers actief kunnen participeren in de verduurzaming van hun directe omgeving (bijv. in coöperatieve vorm).

Financiële effecten uit de paragrafen
In de zeven paragrafen van hoofdstuk 4 hebben we de zeven verplichte paragrafen uit het BBV onderzocht. In de zeven BBV-paragrafen komen onderwerpen aan de orde die dwars door de hele begroting en meerjarenraming financiële gevolgen kunnen hebben.
Aan het begin van elke paragraaf van hoofdstuk 4 hebben we met gezichtjes aangegeven hoe wij de financiële gevolgen van de onderwerpen die in die paragraaf aan de orde komen, voor de begroting en meerjarenraming zien. In tabel 3.1.3 zijn die beoordelingen in de vorm van gezichtjes bij elkaar gebracht.

Tabel 3.1.3 Financiële effecten uit de paragrafen

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

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

Uit de tabel blijkt dat de effecten van de paragrafen voor de begroting vijf keer met een positief gezicht zijn aangeduid, één keer met een neutraal gezicht en één keer negatief gezicht. De negatieve uitkomst bij weerstandsvermogen komt naar voren in paragraaf 4.2. In de begroting 2021 is de weerstandscapaciteit niet voldoende om de risico's te dekken.
In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing blikt Leudal vooruit naar de 2e raadsrapportage 2020. De weerstandscapaciteit neemt toe als gevolg van een toevoeging van € 1,4 miljoen aan de algemene reserve.

Voor de meerjarenraming is de uitslag één keer een positief gezichtje en zes keer een neutraal gezichtje Het inzicht in meerjarige informatie in de paragraaf kan op onderdelen worden verbeterd.

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

Tabel 3.1.4 Terugblik jaarrekeningresultaten 2015-2019 (bedragen * € 1.000)

Jaar	R2016	R2017	R2018	R2019	Concept R 2020
Jaarrekeningresultaat	693	1.510	1.480	-868	3.421

Uit de tabel blijkt dat Leudal in de jaarrekening 2020 een tekort heeft. Belangrijkste oorzaak van het tekort is de uitvoering van het sociaal domein.

Samenvattende conclusie met betrekking tot het financiële beeld 2021-2024 van Leudal
In deze paragraaf hebben we uitgebreid gekeken naar het financiële beeld van de begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024 van Leudal. Te zien is dat Leudal door ontwikkelingen, die alle of bijna alle gemeenten raken, in financiële problemen is gekomen. De lasten voor de gemeentelijke taken nemen toe, de baten blijven achter hetgeen leidt tot tekorten. De invulling van de taakstellingen, waarbij de taakstelling voor het sociaal domein de grootste is, zullen moeten leiden tot een nieuw structureel en reëel evenwicht vanaf het begrotingsjaar 2023.

Landelijk zijn er inhoudelijke uitdagingen om te komen tot een goed functionerend stelsel voor kinderen en jongeren. In de meicirculaire zal een extra incidentele bijdrage van het Rijk voor het jaar 2021 beschikbaar worden gesteld van € 613 miljoen. Op dit moment is nog niet bekend welke bedrag Leudal zal ontvangen.
Voor gebouwen zijn onderhoudsplannen in ontwikkeling. De gemeente heeft aangegeven dat bij vaststelling van de begroting 2022 de nieuwe Meerjaren onderhoudsplannen financieel vertaald worden in de begroting 2022 en meerjarenraming 2023-2025.
De invulling van de taakstellingen, waarbij de taakstelling voor het Sociaal Domein de grootste is, zullen moeten leiden tot een structureel en reëel evenwicht vanaf het begrotingsjaar 2023. Als de taakstellingen niet realiseerbaar zijn, zal de gemeente alternatieve maatregelen moeten treffen om structureel en reëel evenwicht te bereiken in de jaren 2023 en 2024.
De begroting 2022 en meerjarenraming 2023-2025 moet met de gekozen aanpak in 2023 weer een structureel en reëel evenwicht hebben bereikt, waarbij de structurele lasten gedekt worden met structurele baten en het gebouwenplan financieel is vertaald.
Naast de inzet van de gemeente zelf zal dat in belangrijke mate afhankelijk zijn van allerlei macro-ontwikkelingen. Te denken valt aan het verloop van de COVID-19-pandemie, het nieuwe verdeelmodel voor het gemeentefonds, extra middelen in het gemeentefonds en de economische situatie

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 2020 het geldende beoordelingscriterium. Met structureel evenwicht bedoelen wij de situatie waarin:
- ten minste alle structurele lasten worden gedekt door structurele baten en
- incidentele lasten kunnen worden gedekt door incidentele baten (waaronder onttrekkingen aan de algemene reserve).

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

Uit onze analyse blijkt, dat Leudal niet aan deze voorwaarde voldoet in begrotingsjaar 2021.

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

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

Uit onze analyses blijkt, dat deze situatie in Leudal, net als het begrotingsjaar 2021, niet geldt voor het jaar 2022. Voor de jaren 2023 en 2024 is wel structureel en reëel evenwicht geraamd.
Ondanks dat voor 2022 nog sprake is van een structureel en reëel tekort, geven we de gemeente een voldoende als kwalificering. Leudal zit in een intensief traject om de tekorten in het sociaal domein terug te dringen. Van belang is dat de taakstellingen gerealiseerd gaan worden in de lopende meerjarenraming.

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

Stuurinformatie
We bekijken of de raad goede stuurinformatie heeft bij de begroting.
Voor de strategische stuurinformatie gaat het dan om de beschikbaarheid van een duidelijk en actueel kader met de visie van de raad, de relatie daarmee in de begroting, het inzicht geven in de begroting in ontwikkelingen en de toetsbaarheid van de programma's in de begroting. De scores uit het onderzoek laten zien dat de strategische stuurinformatie op een voldoende niveau zit. De nieuwe strategische visie is op dit moment nog in ontwikkeling.
Voor de tactische stuurinformatie kijken we naar de toepassing van de regels voor de p-&c-producten en –processen in het BBV en de financiële verordening. Gemiddeld is de tactische stuurinformatie van goed niveau. Er zijn wel aanbevelingen om de stuurinformatie op tactisch niveau te verbeteren. In paragraaf 3.4 en in de afzonderlijke paragrafen zijn aanbevelingen openomen.
Bij de operationele stuurinformatie kijken we of de begroting een volledig, actueel en begrijpelijk beeld schetst. Ook de operationele stuurinformatie is gemiddeld goed.

3.2. Analyse vermogen

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

Conclusie
Reserves en voorzieningen maken onderdeel uit van respectievelijk het eigen en vreemd vermogen. Beleidsuitgangspunten voor reserves en voorzieningen zijn vastgelegd in de nota Reserves en voorzieningen (2019), die voor de onderdelen reserves en voorzieningen een actualisatie is van de nota reserves, voorzieningen en risicomanagement (2014). Ook in de nieuwe nota is een relatie gelegd met het weerstandsvermogen. De beleidsuitgangspunten voor weerstandsvermogen en risicobeheersing zijn gedateerd. Actualisatie is in 2021 voorzien. In paragraaf 4.2 staan we hier separaat bij stil.
Leudal voldoet aan de eisen die het BBV stelt ten aanzien van reserves en voorzieningen. Op enkele onderdelen zijn verbeteringen mogelijk om de transparantie voor de raad en derden te vergroten.
Ook aan de specifieke eisen in de financiële verordening (2018) is voldaan.
Het totaal aan reserves en voorzieningen laat in de periode 2016-2019, op rekeningbasis, een dalend verloop zien. In de begroting 2021 is eenzelfde tendens te zien voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming. Vanaf het begrotingsjaar 2023 laat de algemene reserve een gelijk verloop zien en is de omvang € 4,1 miljoen.
In de begroting 2020 is een fors beslag gelegd op de algemene reserve vanwege tekorten in het sociaal domein en ter dekking van de begrotingstekorten in de jaren 2020, 2021 en 2022. De gepresenteerde afname in de jaren 2021 en 2022 is het gevolg van de besluitvorming over de begroting 2020. Ook in de begroting 2021 sluiten de jaren 2021 en 2022 met tekorten. In de begroting 2021 zijn voor deze tekorten geen dekkingsmiddelen aangewezen. Wel is er bij de besluitvorming van de 2e raadsrapportage 2020 een bedrag van € 1,4 miljoen aan de algemene reserve toegevoegd. In de stand van € 6,3 miljoen per 1 januari 2021 is met dit bedrag nog geen rekening gehouden. Indien uiteindelijk wordt besloten om de tekorten in 2021 en 2022 te dekken uit de algemene reserve als algehele achtervang, zal de algemene reserve echter verder afnemen.
Uit paragraaf 4.2 blijkt dat de weerstandsratio op basis van de begroting 2021 niet voldoet aan de eigen norm en < 1 is. Dat betekent dat de algemene reserve niet voldoende is om alle aanwezige risico's te dekken. Leudal heeft aangegeven dat de ratio toeneemt in de jaarrekening 2020. De raad heeft geen minimale omvang van de algemene reserve vastgesteld. De raad is hiertoe niet verplicht, maar we geven wel in overweging om een minimale norm vast te stellen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen
- voeg incidentele meevallers toe te voegen aan de algemene reserve om de weerstandscapaciteit verder te vergroten;
- overweeg om een minimale omvang van de algemene te reserve vast te stellen.

Waarom onderzoek naar vermogen?
Het vermogen heeft bij gemeenten een andere rol dan bij bedrijven. Bedrijven streven naar vermogensvergroting met als doel: continuïteit waarborgen. Via de exploitatie trachten zij inkomsten te verwerven. Het accent ligt daardoor op het vermogen/de balans.
Voor gemeenten is, vanwege het inkomensbestedend karakter voor realisatie van maatschappelijke doelen, de exploitatie het belangrijkste. Het vermogen is secundair. Toch is een juist inzicht in de gemeentelijke vermogenspositie belangrijk om de financiële positie te kunnen beoordelen. Hoe gaat de gemeente Leudal om met haar reserves en voorzieningen? Beschikt zij over voldoende weerstandscapaciteit om eventuele tegenvallers op te vangen?

Onderzoek en bevindingen
In deze paragraaf kijken we naar het beleid van de gemeente met betrekking tot reserves en voorzieningen en de omvang van de reserves en voorzieningen over een wat langere periode. Voorzieningen behoren tot het vreemd vermogen, maar zijn wel een eigen financieringsmiddel en worden daarom hier samen met de reserves, het eigen vermogen van de gemeente, bekeken.
We blikken terug en kijken vooruit.
Allereerst vermelden wij een aantal functies van reserves en voorzieningen. Deze functies zijn:

- de bufferfunctie. Vooral een reserve zonder bestemming kan gebruikt worden om tegenvallers op te vangen zonder dat daarvoor gelijk een bezuiniging hoeft te worden aangebracht. De bufferfunctie is van belang voor het weerstandsvermogen van de gemeente. Daarbij kijken we welke weerstandscapaciteit beschikbaar is om risico's op te vangen. De algemene reserve is de meest beschikbare weerstandscapaciteit, omdat aan het geld in de algemene reserve nog geen enkele bestemming is gegeven;
- de bestedingsfunctie. Door vooraf te sparen voor een bepaalde, grote uitgaaf is zo'n incidentele uitgaaf mogelijk zonder dat de begroting daardoor uit het evenwicht raakt;
- de financierings- en inkomensfunctie. De gelden in de reserves en voorzieningen staan in de regel niet op de bank als 'spaarpotjes', maar worden primair bij de gemeente gebruikt om de investeringen te financieren: de financieringsfunctie. Het voordeel hiervan is dat de gemeente bij de financiering van haar investeringen geen gevolgen ondervindt van schommelingen in de rentestand op de (geld- en) kapitaalmarkt. De begroting is hierdoor minder gevoelig voor renteschommelingen. De inkomensfunctie ontstaat doordat met reserves en voorzieningen rentelasten worden vermeden;
- de verplichtingenfunctie. Deze functie geldt voor voorzieningen. De gemeente moet een voorziening vormen, omdat ze een verplichting is aangegaan, waarvoor ze een toereikend bedrag opzij moet zetten;
- de egalisatiefunctie. Met een reserve en voorziening kunnen schommelingen van jaar op jaar van lasten en baten, in de exploitatie worden gladgestreken. Tarieven of het resultaat worden zo geëgaliseerd.

De wet- en regelgeving stelt eisen aan reserves en voorzieningen. We zetten dit hierna uiteen waarna we ingaan op de specifieke kaders die de raad van Leudal heeft gesteld ten aanzien van reserves en voorzieningen.

Wettelijke eisen BBV
De landelijke kaderstelling voor reserves en voorzieningen is vastgelegd in het BBV. In het BBV is bepaald wanneer sprake is van een reserve en wanneer van een voorziening. Verder is geregeld welk soort reserves en welk soort voorzieningen mogelijk zijn. Over de omvang is echter voor reserves niets geregeld. Voorzieningen moeten de omvang hebben die overeenkomt met de verplichting, waarvoor de voorziening is gevormd. Aan voorzieningen mag dan ook geen rente worden toegevoegd, tenzij het een voorziening tegen contante waarde is.
In het BBV is verder geregeld dat in de begroting een (meer)jarig overzicht moet zijn opgenomen met de stand en het gespecificeerde verloop van de reserves en voorzieningen.
In de begroting zijn totaaloverzichten opgenomen van zowel de standen van de reserves als de voorzieningen. In beide overzichten is de stand per 31 december weergegeven. Omdat in de begroting de begrote cijfers zijn opgenomen, wijzen wij u erop om de standen dan ook per 1 januari op te nemen.
Na het totaaloverzicht van de reserves en het totaaloverzicht van de voorzieningen zijn alle reserves en voorzieningen in een separaat overzicht opgenomen. In de overzichten is per reserve en per voorziening het gespecifieerde verloop cijfermatig weergegeven (toevoegingen en onttrekkingen) en is wel de stand per 1 januari opgenomen.
Er ontbreekt in de begroting een separaat overzicht van de structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves, waarbij de afzonderlijke reserves aan bod komen, aangevuld met een toelichting. In paragraaf 3.4 is hierbij stilgestaan.
In de brief met aandachtspunten voor de begroting 2022 is hier ook bij stilgestaan.
Leudal voldoet met de informatie over reserves en voorzieningen in ruime aan de eisen die de wetgever stelt in het BBV.

Net als in het BBV is ook in het gemeenschappelijk toezichtkader 2020 niets bepaald over de omvang van reserves. In het toezichtkader gaan we er wel vanuit dat de raad beleid rond het weerstandsvermogen heeft bepaald en dat de gemeente een werkend systeem van risicomanagement heeft. Daarmee bepaalt elke gemeente voor haar eigen situatie hoe groot de beschikbare weerstandscapaciteit moet zijn. De (incidentele) beschikbare weerstandscapaciteit bestaat meestal geheel of grotendeels uit de algemene reserve. Indirect zegt het toezichtkader dus wel iets over de omvang van de algemene reserve, maar dat is geheel afhankelijk van het risicoprofiel van de gemeente. In paragraaf 4.2 kijken we naar het weerstandsvermogen van Leudal.

Financiële verordening
In de financiële verordening 2018 zijn de kaders ten aanzien van reserves verder aangescherpt. Vermeld is dat het college een nota reserves en voorzieningen ter behandeling en ter vaststelling aan de raad aanbiedt. In de nota dient in te worden gegaan op de vorming en de besteding van reserves en voorzieningen. Eénmaal per raadsperiode dient de nota geëvalueerd te worden en waar nodig te worden herzien. Voor instellingen van een nieuwe reserve dient minimaal in te worden gegaan op: het specifieke doel, de voeding van de reserve, de maximale hoogte en de maximale looptijd van de reserve. Tot slot is bepaald dat wanneer een bestemmingsreserve voor een investeringsvoornemen binnen de aangegeven maximale looptijd niet heeft geleid tot een investering, de bestemmingsreserve vrijvalt en wordt toegevoegd aan de algemene reserve.
Wij zien dat Leudal de financiële verordening goed naleeft. De nota reserves en voorzieningen is in 2019 geactualiseerd en ter behandeling aan de raad voorgelegd. Voor het onderdeel weerstandsvermogen heeft voor geen volledige actualisatie plaatsgevonden. In paragraaf 4.2 staan we hier nader bij stil.

Nota reserves en voorzieningen 2019
Door de actualisering van de nota reserves en voorzieningen zijn actuele, specifieke beleidsuitgangspunten voor reserves en voorzieningen bepaald. In de nota is ingegaan op het doel, de vorming en de besteding van de diverse reserves en voorzieningen. Bij de vorming van een bestemmingsreserve of een voorziening dienen criteria te worden gehanteerd. Leudal verwijst hierbij naar de voorschriften, het BBV, dat in acht dient te worden genomen. Ook zijn aanvullende uitgangspunten/spelregels voor de instelling van een reserve bepaald.
Leudal volgt het advies op van de commissie BBV om met ingang van het begrotingsjaar 2020 geen rente meer toe te voegen aan de reserves om de exploitatie niet onnodig te belasten.
In de nota reserves en voorzieningen is een directe relatie gelegd met het weerstandsvermogen. Er is een separate alinea gewijd aan het weerstandsvermogen, de onderdelen die hiertoe behoren en er is verwezen naar de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting. De algemene reserve is het belangrijkste onderdeel van de weerstandscapaciteit. Leudal heeft geen minimale norm voor de algemene reserve gesteld. Voor het weerstandsvermogen is in de nota ingegaan op een ideale bandbreedte (zie paragraaf 4.2).
Bij de actualisering van de nota is een aantal reserves opgeheven. Hierdoor is een bedrag van € 1,5 miljoen aan de algemene reserve toegevoegd om het weerstandsvermogen aan te vullen. In aanvulling op de nota reserves en voorzieningen heeft de raad op 11 februari 2020 besloten tot vorming van de Reserve Vastgoed. Hier staan we later in de paragraaf bij stil.

Coalitieakkoord
In het coalitieakkoord heeft de coalitie aangegeven het belangrijk te vinden om over een sterke buffer te beschikken: ‘het weerstandsvermogen moet dan ook tegen een stootje kunnen.’

Investeringen lange termijn
Bij inzet van reserves voor investeringen, ook op de lange termijn, dient rekening te worden gehouden met de vervanging van de investeringen. Dit om te voorkomen dat bij de vervanging geen rekening is gehouden met kapitaallasten.
Leudal heeft in het verleden aangegeven dat de reserve Essentgelden beschikbaar is om investeringen te doen die nodig zijn voor vervangingsinvesteringen. Het overhevelen uit de reserve Essentgelden voor vervangingsinvesteringen heeft voor het laatst plaatsgevonden voor Openbare Verlichting voor de jaren 2019-2022.

Wij beoordelen de stuurinformatie op strategisch niveau gemiddeld voldoende. Op tactisch en operationeel niveaus scoort Leudal gemiddeld goed.

Verloop vermogen, terugblik en vooruitblik
In de volgende alinea’s kijken we terug op het verloop van de reserves en voorzieningen in de periode 2016-2019 en blikken we vooruit op basis van de gegevens in de begroting 2021 en meerjarenraming.

Stand en verloop reserves en voorzieningen jaarrekeningen 2016-2019
In tabel 3.2.1 kijken we terug naar de stand van de algemene reserve, de bestemmingsreserves en de voorzieningen. In deze tabel zijn de rekeningcijfers in beeld gebracht per 31 december voor de jaren 2016 tot en met 2019. Na de tabel lichten wij de cijfers op hoofdlijnen toe. De jaarrekening 2020 is tijdens de samenstelling van dit onderzoek nog niet door de raad vastgesteld. We nemen in de tabel de conceptstanden van de reserves en voorzieningen op, maar in de analyse onder de tabel hebben we uitsluitend de definitieve cijfers meegenomen over de periode 2016-2019.

Tabel 3.2.1 Terugblik reserves en voorzieningen 2021-2024, stand per 31-12 (bedragen * € 1.000)

Jaar	**R2016**	**R2017**	**R2018**	**R2019**	**Conc. R 2020**
Algemene reserve	5.497	5.798	5.147	9.166	9.535
Resultaat	694	1.511	1.480	-868	3.421
Bestemmingsreserves	68.260	63.699	62.185	55.104	54.348
waarvan dekkingsreserves	15.677	17.395	18.153	17.094	17.388
waarvan reserve grondexploitatie	2.769	2.252	2.349	2.221	2.234
Voorzieningen	4.149	4.250	4.186	4.079	4.168
Totaal	**78.600**	**75.258**	**72.998**	**67.481**	**71.472**

Het verloop van reserves en voorzieningen op rekeningbasis 2016-2019 laat het volgende zien:
- de algemene reserve laat een fluctuerend verloop zien. De algemene reserve laat in 2017 een stijging zien ten opzichte van 2016. Bij de vaststelling van de begroting 2017 is een bedrag van € 1,4 miljoen onttrokken aan de algemene reserve, als gevolg van afroming van de weerstandsratio. De hoogte van de algemene reserve is in de jaarrekening 2017, ondanks een forse onttrekking, per saldo toegenomen als gevolg van toevoegingen die gedurende het begrotingsjaar 2017 hebben plaatsgevonden, waaronder het resultaat van de 2e raadsrapportage 2017. Ook een deel van het jaarrekeningresultaat 2016 is toegevoegd aan de algemene reserve.
  De algemene reserve neemt in 2018 ten opzichte van 2017 af. Hier liggen een aantal mutaties aan ten grondslag. De 2e raadsrapportage liet onder meer een tekort zien van ruim € 535.000. In 2019 is de algemene reserve aanzienlijk toegenomen ten opzichte van 2018 als gevolg van bestemming van het rekeningsaldo 2018 en het opheffen van de reserve 3D;
- het jaarrekeningtekort 2019 is het gevolg van het tekort in het Sociaal Domein (Jeugd - € 1,3 miljoen en WMO - € 738.000);
- de bestemmingsreserves laten een dalend verloop zien. In 2019 is de daling groter dan de jaren ervoor. De bestemmingsreserve 3D is opgeheven en overgeheveld naar de algemene reserve;
- van de totale bestemmingsreserves is in de jaarrekening 2016 23,0% gevormd om kapitaallasten van gedane investeringen te dekken. In de jaarrekening 2019 is het aandeel van de dekkingsreserves toegenomen tot 31,0%;
- de voorzieningen laten jaarlijks een dalend verloop zien.

Verloop reserves en voorzieningen begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024
In tabel 3.2.2 zijn de begrotingscijfers per 1 januari voor de periode 2021-2024 in beeld gebracht.
Na de gepresenteerde tabel volgt ook een korte analyse van de cijfers.

Tabel 3.2.2 Reserves en voorzieningen 2021-2024, stand per 1-1 (bedragen * € 1.000)

Jaar	B2021	B2022	B2023	B2024
Algemene reserve	6.364	4.344	4.136	4.136
Bestemmingsreserves	51.967	50.997	50.419	49.809
waarvan dekkingsreserves	17.395	16.757	16.078	15.400
waarvan reserve grondexploitatie	2.004	1.983	1.957	1.957
Voorzieningen	4.167	4.535	4.893	5.228
Totaal	**60.270**	**59.668**	**59.448**	**59.173**

Over het verloop van de reserves en voorzieningen merken wij het volgende op:

- de algemene reserve laat een dalend verloop zien. Vanaf het jaar 2023 blijft de omvang gelijk. Bij de vaststelling van de begroting 2020 lieten de jaren 2020, 2021 en 2022 tekorten zien waarvoor de algemene reserve is aangesproken. Later in deze paragraaf komen we hier nog op terug;
- de totale bestemmingsreserves laten een lichte afname zien in de periode 2021-2024. Tussen de bestemmingsreserves onderling en tussen de bestemmingsreserves en de voorzieningen vinden verschuivingen plaats;
- van de totale bestemmingsreserves is in 2021 33,5% gevormd om kapitaallasten van investeringen te dekken. In 2024 is het aandeel van de dekkingsreserves 30,9%;
- de totale voorzieningen nemen jaarlijks toe in de periode 2021-2024. De afgelopen jaren is een aantal nieuwe voorzieningen gevormd. In de meerjarenraming 2022-2024 neemt de dotatie aan de voorziening riolering elk jaar toe.

Algemene reserve

Bij de analyse van de jaarrekeningen 2016-2019 laat de algemene reserve een fluctuerend verloop zien met een stijging in de jaarrekening 2019. In de begroting 2021 is de stand van de algemene reserve gedaald ten opzichte van de stand in de jaarrekening.
In de begroting 2021 is het verloop van de algemene reserve duidelijk toegelicht waarbij alle raadsbesluiten zijn genoemd die hebben geleid tot een respectievelijk een onttrekking of toevoeging aan de algemene reserve. Deze toelichting is bij elke reserve en voorziening gedaan.
In de begroting 2020 is een fors beslag gelegd op de algemene reserve. Voor de dekking van de tekorten in het sociaal domein zijn voor de jaren 2020 en 2021 onttrekkingen gedaan van respectievelijk € 1.175.000 en 1.071.000. Daarnaast liet de begroting 2020 en meerjarenraming 2021-2024 tekorten zien voor de jaren 2020, 2021 en 2022. De tekorten van respectievelijk € 205.000, € 930.000 en € 87.000 zijn ook in mindering gebracht op de algemene reserve.
In de begroting 2021 is niet meer besloten om bedragen aan de algemene reserve toe te voegen of te onttrekken. De jaren 2021 en 2022 sluiten echter wel met een aanzienlijke tekorten (€ 876.000 in 2021 en € 1.479.000 in 2022). Voor de tekorten zijn in de begroting 2021 geen dekkingsmiddelen aangewezen.
Bij de besluitvorming van de 2e raadsrapportage 2020 is de algemene reserve aangevuld met een bedrag van € 1,4 miljoen. In de stand van € 6,3 miljoen per 1-1-2021 is met dit bedrag nog geen rekening gehouden.
Bij daadwerkelijke tekorten in de jaarrekeningen 2021 en 2022 (zoals de verwachting is uit de ramingen van de begroting 2021 voor de jaren 2021 en 2022) zullen voor de desbetreffende jaren dekkingsmiddelen moeten worden aangewezen. Normaliter is de algemene reserve achtervang. De algemene reserve zal dan verder afnemen. Uit paragraaf 4.2 blijkt dat de weerstandsratio niet voldoet

aan de eigen norm en reeds < 1 is. We benadrukken om de bij incidentele meevallers de algemene reserve verder aan te vullen om de beschikbare weerstandscapaciteit verder te vergroten.

In aanvulling op de cijfers in de jaarrekeningen 2015 tot en met 2019 en de begroting 2021 inclusief meerjarenraming 2022-2024, staan we kort stil bij een aantal bestemmingsreserves

Instellen reserve verkoop vastgoed
In aanvulling op de nota reserves en voorzieningen (2019) heeft de raad in februari 2020 besloten tot het instellen van een Reserve Verkoop vastgoed.
Bij de instelling van de reserve is de reserve gevoed met een bedrag van € 650.000 uit de reserve Essentgelden. Leudal is in 2019 gestart met het aanwijzen van een viertal panden die aangewezen zijn als pilotlocatie voor het anders in de markt zetten. Niet langer is de prijs leidend, maar ook andere aspecten, zoals maatschappelijke meerwaarde, spelen een rol. Bij verkopen onder de boekwaarden, is sprake van een incidenteel boekverlies. De vier panden betreffen: boerderij Bruggerhof, voormalig bankgebouw Heythuysen, voormalig gemeentehuis Haelen en voormalig gemeentehuis Hunsel.
De totale boekwaarde bedraagt volgens het raadsvoorstel 2020 afgerond € 1,2 miljoen.
Uit het raadsvoorstel blijkt verder dat de panden niet goed zijn onderhouden en al geruime tijd te koop staan onder de boekwaarde. Bij instelling van de reserve is besloten om 55% van de boekwaarden te storten in de reserve Verkoop vastgoed. Doel van de reserve is het opvangen van eventuele verliezen uit vastgoedtransacties voor bovenstaande vier panden. De omvang van de reserve, € 650.000, blijft in de begroting 2021-2024 constant.

Reserve gemeentehuis Leudal
De dekking van de kapitaallasten van het gemeentehuis in Heythuysen verloopt voor een groot deel via de dekkingsreserve gemeentehuis Leudal. In het verleden (1-1-2012) is besloten om de opbrengsten van de verkoop van het voormalig bankkantoor in Heythuysen en de verkoop van het voormalig gemeentehuis in Hunsel aan te wijzen als mede dekkingsmiddel voor het huidige gemeentehuis in Heythuysen. Verkoop van beide gebouwen heeft nog niet plaatsgevonden zoals geschetst in de vorige alinea bij ‘instellen reserve verkoop vastgoed.’ Tot 2020 is het tekort van dekking van kapitaallasten uit de begrotingsruimte gedekt. De raad van Leudal heeft in februari 2020 besloten om de reserve Essentgelden aan te spreken voor een bedrag van € 888.444 en dit bedrag toe te voegen aan de dekkingsreserve gemeentehuis Leudal. Hiermee is dekking van de kapitaallasten van het huidige gemeentehuis volledig voorzien. In de tabel is de toename van de dekkingsreserve opgenomen in de cijfers per 1-1-2021.
Van belang is om in de toekomst in de volledige dekking bij aanvang van de investering te voorzien en om hierin het voorzichtigheidsprincipe toe te passen. De gemeente heeft ambtelijk aangegeven om in de toekomst in de volledig dekking te voorzien.

Reserve Essentgelden
De reserve Essentgelden heeft een omvang van € 26,3 miljoen per 1 januari 2021 en heeft na de geraamde onttrekkingen in de meerjarenraming een omvang van € 25,3 miljoen.
De reserve is in 2009 ingesteld als gevolg van de verkoop aandelen Essent. De minimale omvang is gesteld op € 20 miljoen. Dit bedrag is nodig om ook in de toekomst middelen beschikbaar te stellen ter vervanging van investeringen met een terugkerend karakter.

Voor de afzonderlijke jaren 2019-2022 zijn bedragen overgeheveld naar de reserve Openbare Verlichting voor vervangingsinvesteringen. In paragraaf 4.3 staan we separaat stil bij Openbare Verlichting.
We zien dat het totale vermogen in de jaarrekeningen 2016-2019 is afgenomen, net als in de periode van de begrotingen 2021-2024.

3.3. Analyse stuurinformatie

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

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- de strategische stuurinformatie kan verder verbeterd worden door op onderdelen visies te actualiseren;
- de tactische stuurinformatie kan verbeterd worden door op enkele onderdelen een aantal verbeteringen aan te brengen om nog meer aan de eisen van het BBV te voldoen;
- de operationele stuurinformatie kan verder verbeterd worden door op onderdelen meer meerjarige cijfermatige informatie op te nemen, de cijfers meer toe te lichten en verschillen te verklaren.

Stuurinformatie
Oordeel strategisch: voldoende
Oordeel tactisch: goed
Oordeel operationeel: goed

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

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

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

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

Aan het begin van deze paragraaf is de totale beoordeling van de stuurinformatie weergegeven. Leudal scoort gemiddeld op strategisch niveau voldoende en op tactisch en operationeel niveau goed.
In tabel 3.3.1 zijn de afzonderlijke scores van de stuurinformatie samengevat weergegeven.

Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2021

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

De gewogen totaalbeoordeling van de stuurinformatie voor de negen onderdelen hebben we aan het begin van deze paragraaf al vermeld, maar herhalen we hier nog een keer:
- op strategisch niveau is de stuurinformatie gemiddeld voldoende;
- op tactisch niveau is de stuurinformatie gemiddeld goed;
- op operationeel niveau is de stuurinformatie gemiddeld goed.

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

De strategische stuurinformatie hebben we twee keer als goed beoordeeld en zeven keer als voldoende. Bij Weerstandsvermogen en risicobeheersing heeft Leudal tijdens de afronding van dit onderzoek ontwikkelingen genoemd die op strategisch niveau tot score voldoende hebben geleid.
Bij de scores ‘voldoende’ beschikt de gemeente wel over kaderstelling, maar zijn nog duidelijke verbeteringen mogelijk. Het gewogen gemiddelde is voldoende.
Bij de tactische stuurinformatie hebben we zes keer het niveau als goed gekwalificeerd en drie keer als voldoende. Leudal kan deze paragrafen verbeteren door het BBV en de financiële verordening op onderdelen beter toe te passen. In de afzonderlijke paragrafen van hoofdstuk 4 en in paragraaf 3.4 is dit

nader toegelicht. Ook bij de paragrafen waar Leudal gemiddeld goed scoort zijn op onderdelen verbeteringen mogelijk bij het toepassen van wet- en regelgeving en de financiële verordening. Het gewogen gemiddelde van de tactische stuurinformatie is goed.
De operationele stuurinformatie kwam zes keer op goed uit en drie keer op voldoende. De gewogen gemiddelde score is goed. De drie ‘voldoendes’ geven meestal aan dat de (cijfermatige en meerjarige) informatie in de begroting op onderdelen nog verbeterd kan worden door de cijfers tekstueel toe te lichten.

Samenvattend vinden we dat aandachtspunt is en blijft om de stuurinformatie te blijven verbeteren om aansluiting te blijven houden bij de informatiebehoefte van de raad en het college. Het voldoen aan wet- en regelgeving is niet alleen een vereiste, maar het zorgt er ook voor dat de raad en derden een transparanter beeld krijgen. Bij de presentatie van de cijfers dient telkens uitgangspunt te zijn om de raad in positie te brengen om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te kunnen voeren.
Als wij op basis van onze beoordeling van de stuurinformatie concrete aanbevelingen hebben geformuleerd, dan zijn deze in de desbetreffende paragraaf van hoofdstuk 3 of 4 te vinden.

3.4. Analyse Wet- en regelgeving

Conclusie
Leudal voldoet voor wat betreft de termijn van inzending voor de begroting 2021 aan de wet- en regelgeving. Over het proces van vaststelling van de jaarrekening 2019 heeft in de zomerperiode bestuurlijk overleg plaatsgevonden met de Provincie Limburg. De jaarrekening 2019 is, na vaststelling op 30 juni 2020, nogmaals op rechtmatige wijze vastgesteld inclusief accountantsverslag en verslag van bevindingen op 29 september 2020. Inzending na 15 juli 2020 heeft, op grond van artikel 200 van de Gemeentewet, geen consequenties gehad voor de vorm van toezicht voor het begrotingsjaar 2021.
Leudal past het BBV in voldoende mate toe. Bij de afzonderlijke paragrafen zijn, met uitzondering van de paragraaf lokale heffingen, aanbevelingen opgenomen om de paragrafen volledig aan de eisen van het BBV te laten voldoen. Ook voor de overige delen van de begroting zijn aanbevelingen opgenomen. Het voldoen aan wet- en regelgeving vergroot het inzicht en verschaft de raad transparantie.
In de financiële verordening zijn beperkte kaders gesteld voor de afzonderlijke paragrafen. Leudal werkt in praktijk wel met afzonderlijke nota's en plannen. Leudal is voornemens om de nota's en plannen te actualiseren. De raad is vrij om afzonderlijke nota's en plannen vast te stellen, in aanvulling op de financiële verordening. Uit oogpunt van transparantie bevelen wij aan om de financiële verordening periodiek te blijven herzien en de bepalingen in de financiële verordening meer aan te laten sluiten bij de praktijk. Als Leudal er voor kiest om kaders voor de afzonderlijke paragrafen op te nemen in een nota, adviseren wij om deze ook op te nemen in de door de raad periodiek vast te stellen financiële verordening.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen
- breng de begroting verder in overeenstemming met de eisen van het BBV;
- actualiseer de verordeningen 212, 213 en 213a Gemeentewet periodiek en laat de raad deze vaststellen.

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
Vervolgens staan we stil bij de toepassing van het BBV en de uitvoering van de specifieke kaders die gesteld zijn in de financiële verordening (ex artikel 212 Gemeentewet), in de controleverordening (ex 213 Gemeentewet) en de verordening met onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid (ex artikel 213a Gemeentewet). Ook staan we kort stil bij de onderzoeken van de rekenkamercommissie.
We beginnen eerst met de toepassing van de termijnen die voor de vaststelling en inzending van de begroting en jaarrekening gelden.

Termijnen
De begroting 2021 is door de raad van Leudal vastgesteld op 3 november 2020. Op 10 november 2020 hebben wij de begroting 2021 ontvangen. Op grond van artikel 191 van de Gemeentewet wordt voldaan aan de wettelijke termijn van inzending.
De jaarrekening 2019 is behandeld en in eerste instantie door de raad vastgesteld op 30 juni 2020 met de vermelding dat het besluit per 7 juli 2020 in werking zou treden. Bij de vaststelling heeft de raad niet kunnen beschikken over het accountantsverslag en het rapport van bevindingen. Op grond van artikel aan artikel 197 juncto artikel 213, derde en vierde lid van de Gemeentewet heeft geen rechtmatige besluitvorming plaatsgevonden. Over het proces van vaststelling van de jaarrekening 2019 heeft in de zomerperiode bestuurlijk overleg plaatsgevonden. De jaarrekening 2019 is vervolgens op rechtmatige wijze vastgesteld op 29 september 2020. Inzending na 15 juli 2020 heeft, op grond van artikel 200 van de Gemeentewet, geen consequenties gehad voor de vorm van toezicht voor het begrotingsjaar 2021.

Begrotingswijzigingen dienen twee weken na vaststelling te worden ingezonden aan GS.
Leudal voldoet aan deze verplichting.

Termijnen **Beoordeling: goed**

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 bieden aan de raad.
Belangrijke invalshoek bij de recente aanpassingen van het BBV is dat de begroting en jaarrekening voor de raad transparanter moeten worden om de kaderstellende en controlerende taak beter in te kunnen vullen. Meer transparantie is te realiseren door informatie uit begroting en jaarrekening te kunnen vergelijken met andere gemeenten en om dat mogelijk te maken moet er meer uniforme informatie in begroting en jaarrekening te vinden zijn.
Daarmee is de vrijwel absolute vrijheid voor wat betreft de vormgeving van de informatie die het BBV tot deze aanpassing bood, losgelaten. Zo moeten er in de begroting en de jaarrekening financiële kengetallen staan, die exact zijn gedefinieerd, moeten er enkele tientallen beleidsindicatoren worden opgenomen en moeten begroting en jaarrekening, in een bijlage, naar taakvelden zijn ingedeeld, die ook zijn gedefinieerd.
De wijzigingen in het BBV hebben ook te maken met nieuwe wetten en de risico's die gemeenten in de economische crisis hebben gelopen.
Maar ook met het nieuwe BBV zal elke gemeente zelf moeten uitzoeken hoe de BBV-kwaliteitseisen kunnen worden gerealiseerd. Dit is een continu proces. De wet- en regelgeving verandert voortdurend. Bovendien is er elke vier jaar een nieuwe raad met mogelijk nieuwe behoeften.

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

Paragrafen in relatie tot het BBV
In artikel 9 van het BBV is bepaald dat de volgende verplichte paragrafen opgenomen moeten worden:
- lokale heffingen;
- weerstandsvermogen en risicobeheersing;
- onderhoud kapitaalgoederen;
- financiering;
- bedrijfsvoering;
- verbonden partijen;
- grondbeleid.

Leudal heeft bovenstaande paragrafen opgenomen in de begroting en de jaarrekening. Naast de zeven verplichte paragrafen van het BBV heeft Leudal een facultatieve paragraaf demografische ontwikkelingen in de begroting 2021 opgenomen.

Programma's in relatie tot het BBV
Naast de verplichte paragrafen bestaat de begroting uit een aantal programma's die de raad zelf mag benoemen. Het BBV heeft wel regels opgesteld voor de opbouw van deze programma's en de toelichting hierop. Deze regels zijn vastgelegd in de artikelen 17 tot en met 23 van het BBV.
De programmabegroting bestaat uit zeven programma's. Voorafgaand aan het programmaplan is een overzicht opgenomen waarin per programma inzicht geboden in de doelstellingen, het collegedoel en de subdoelstellingen. Verder is een bestuurlijke samenvatting opgenomen met de bestuurlijke hoofdlijn, de financiële hoofdlijn en inzicht in majeure projecten. Per afzonderlijk programma is antwoord gegeven op de eerste W-vraag. Per collegedoel is vervolgens ingegaan op de 2^{e} en 3^{e} W vraag: 'Wat gaan wij daar voor doen?' en 'Wat mag het kosten?'

Naast het programmaplan dient de begroting te bestaan uit een financiële begroting. Leudal gaat in de bijlagen van de begroting in op onderdelen van de financiële begroting. De naamgeving 'financiële begroting' komt niet terug. De begroting kan op dit onderdeel worden aangevuld om meer aansluiting te vinden bij de eisen die wet en regelgeving stellen. Een deel van de onderwerpen die verplicht worden gesteld in de financiële begroting, neemt Leudal op in de bijlagen van de begroting. We zien verder vooral cijfermatige overzichten, maar tekstuele toelichtingen op de baten en lasten zijn niet opgenomen. In de volgende alinea staan we stil bij de eisen van het BBV waaraan nu niet voldaan wordt, zonder hierbij uitputtend te zijn. Uitgebreide informatie over de inhoud van de financiële begroting is te vinden in artikelen 17 t/m 23 van het BBV.

Recapitulatie ontbrekende eisen BBV
Uit hoofdstuk 4 blijkt dat Leudal in de paragrafen het BBV gemiddeld voldoende toepast. Bij de paragraaf lokale heffingen voldoet Leudal volledig aan de eisen die het BBV stelt. Bij de overige paragrafen zijn aanbevelingen opgenomen om de paragrafen volledig aan de eisen van het BBV te voldoen.
In onderstaande recapitulatie hebben we aangegeven waar verdere verbeteringen van het BBV nodig/gewenst zijn. We noemen BBV-eisen die in de afzonderlijke paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 zijn teruggekomen, zonder uitputtend te zijn.

De begroting en meerjarenraming dient op de volgende onderdelen verder te worden verbeterd:

- besteed in de begroting meer aandacht aan de onderdelen van de financiële begroting conform artikel 7 lid 3a, 3b en 3c. Ga in de begroting expliciet in op het onderdeel 'financiële begroting'. Onderdelen van de financiële begroting kunnen op andere plekken worden behandeld. Het is dan wel van belang om deze onderwerpen te benoemen in de financiële begroting en te verwijzen naar de plekken waar deze informatie gevonden kan worden. Zo kan de 'financiële hoofdlijn' (paragraaf 1.2 van de begroting 2021), waarin de uitgangspunten zijn opgenomen gezien worden als onderdeel van de uiteenzetting van de financiële positie. Van belang is om de uiteenzetting van de financiële positie tekstueel toe te lichten. Ga hierbij ook in op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van het vorig begrotingsjaar;
- voorzie het overzicht van baten en lasten als onderdeel van de financiële begroting van een toelichting. In de toelichting wordt onder andere aangegeven waarop de ramingen zijn gebaseerd en waardoor eventuele verschillen ten opzichte van vorig jaar zijn ontstaan;
- geef bij de toelichting op het overzicht van baten en lasten inzicht in het gerealiseerde bedrag van het voorvorig begrotingsjaar;
- ga in geval van een aanmerkelijk verschil met de realisatie van het voorvorig begrotingsjaar in op de oorzaken van het verschil;
- geef bij de uiteenzetting van de financiële positie de financiële gevolgen van het bestaand en het nieuw beleid dat in de programma's is opgenomen;
- voorzie het overzicht van incidentele lasten en baten van een toelichting. Leudal heeft de incidentele baten en lasten opgenomen in een recapitulatieoverzicht. De commissie BBV heeft aangegeven dat het overzicht dient te worden voorzien van een toelichting per post[2];
- neem een separaat overzicht op van de structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves, waarbij de afzonderlijke reserves zijn genoemd en waarbij de separate toevoegingen en onttrekkingen aan reserves zijn aangevuld met een tekstuele toelichting. De structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves maken in de begroting 2021 onderdeel uit van de recapitulatie van baten en lasten. Er is geen separaat overzicht opgenomen. Van belang is om een toelichting te verstrekken bij de afzonderlijke structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves;
- geef voor de begroting en de meerjarenraming inzicht in de jaarlijks terugkerende arbeidskosten van vergelijkbaar volume;
- houd de beleidsuitgangspunten actueel door afzonderlijke nota's en plannen bij voorkeur elke vier jaar, gelijk aan een raadsperiode, te actualiseren;
- geef de onderlinge verhouding weer tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie. In de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing zijn de vijf financiële kengetallen gepresenteerd. De afzonderlijke kengetallen zijn daarnaast ook separaat toegelicht. De onderlinge beoordeling voor de financiële positie ontbreekt op dit moment nog;
- houd alle beheerplannen actueel door deze elke vier/vijf jaar te actualiseren en vertaal de consequenties in de begroting en meerjarenraming. Geef in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen op een transparante manier een totaal beeld van de uit de beleidskaders voortvloeiende (financiële) consequenties en besluiten van de raad. Ga hierbij in op kwaliteitsniveau, onderhoud en investeringen. Besteedt conform het BBV aandacht aan de voortgang van het geplande onderhoud;

[2] Notitie structurele en incidentele baten en lasten (2018), Commissie BBV

- geef inzicht in het belang dat de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar. De kopjes bestuurlijk en financieel belang is bij een groot aantal verbonden partijen niet ingevuld. Bij het merendeel van de verbonden partijen zijn voor de omvang van het eigen vermogen en vreemd vermogen de jaarrekeningcijfers opgenomen. Het is van belang dat, zo veel als mogelijk wordt ingegaan op de begrotingscijfers van het begrotingsjaar. Ga ook in het op resultaat van de desbetreffende verbonden partijen.

Naast het voldoen aan wet- en regelgeving, is de vraag relevant of de begroting de raad voldoende ondersteunt voor zijn kaderstellende en controlerende rol. Hoe is het gesteld met de informatiewaarde van de begroting? Het is uiteraard aan de raad om deze vraag te beantwoorden, als financieel toezichthouder kunnen wij dit niet. We kunnen wel nagaan of de informatie die in de begroting is opgenomen de ondersteuning biedt die het BBV beoogt voor de kaderstellende en controlerende rol. We vinden dat de begroting informatie bevat die gestructureerd is weergegeven. Op onderdelen dient de transparantie verder te worden vergroot door ook in beschrijvende zin op onderdelen de grotere en de belangrijkste mutaties toe te lichten.

BBV **Beoordeling: voldoende**

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

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

In de financiële verordening (2018) heeft de raad van Leudal bepaald dat beleidsuitgangspunten van de verschillende paragrafen voor het overgrote deel worden opgenomen in de paragrafen. Uitsluitend zijn voor het onderhoud aan kapitaalgoederen en financiering specifieke uitgangspunten opgenomen door de kaders vast te leggen in afzonderlijke nota’s.
Uit hoofdstuk 4 bij de afzonderlijke paragrafen blijkt dat Leudal bij het merendeel van de paragrafen ervoor heeft gekozen om de kaders op te nemen in separate nota’s en plannen. Een aantal nota’s is gedateerd, maar de gemeente heeft aangegeven dat de kaders wederom in een nota of plan worden vastgelegd. Uit oogpunt van transparantie bevelen wij aan om de financiële verordening periodiek tegen het licht te blijven houden om te bezien of de financiële verordening nog aansluit bij de wensen van de raad. We zien dat de specifieke kaders in de financiële verordening afwijken van dagelijkse praktijk. Uiteraard is de gemeente vrij om de raad afzonderlijke nota’s en plannen te laten vaststellen, in aanvulling op de bepalingen financiële verordening. De raad dient wel in positie te worden gebracht om

zijn kaderstellende rol te vervullen. Met de vaststelling van de financiële verordening stelt de raad kaders met betrekking tot het financieel beleid, financieel beheer en de financiële organisatie.
Overigens merken wij op dat indien de raad geen kaders stelt in een separate nota, de paragraaf alle beleidsuitgangspunten dient te bevatten.

Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet en Introductie rechtmatigheidsverklaring College B&W
De raad als opdrachtgever van de accountant stelt in de controleverordening de regels vast voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Art. 213 Gemeentewet verplicht elke gemeente om zo'n controleverordening te hebben.
Op 15 december 2009 heeft de raad de nog geldende controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet vastgesteld. In het kader van de controle stelt de raad jaarlijks een controleprotocol en een normenkader vast. Met het controleprotocol geeft de raad de accountant toetsingscriteria voor zijn controle op de rechtmatigheid.

We hebben de toepassing van de controleverordening niet beoordeeld, maar we zijn nergens opmerkingen van de accountant tegen gekomen dat er problemen zijn met de uitvoering van de controleverordening.
Wij merken wel op dat de verordening ruim 11 jaar geleden is vastgesteld. Ook al is er geen inhoudelijke reden om de verordening bij te stellen, ook dan kan een nieuwe vaststelling direct duidelijk maken dat de raad wel recent heeft beoordeeld dat de verordening passend is.

In de paragraaf 4.5 Bedrijfsvoering is kort vooruitgeblikt naar de in control verklaring. Deze verklaring van het college komt met ingang van het verslagjaar 2021 in plaats van de rechtmatigheidsverklaring van de accountant.

Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet
Deze verplichte verordening ex art. 213a Gemeentewet is ingevoerd bij de introductie van het dualisme in 2002. In de verordening stelt de raad regels voor onderzoeken van het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijke beheer en beleid.
De geldende verordening 213a is 7 oktober 2018 door de raad vastgesteld. Met deze verordening geeft de raad de kaders aan voor periodieke onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde beleid en beheer. In de verordening is bepaald dat het college periodiek een organisatiebrede risicoanalyse uitvoert, aan de hand van een door het college vast te stellen beoordelingskader. Doel hiervan is om potentiële onderzoeksobjecten te identificeren, gericht op de onderzoeken in het kader van 213a voor de komende vier jaar.
In de paragraaf is aangegeven dat in 2021 weer een onderzoek zal plaatsvinden. Er is geen verdere informatie opgenomen over de voortgang van de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid. In de periode 2016-2020 hebben over diverse onderwerpen/nota's de volgende onderzoeken plaatsgevonden, namelijk:
- doelmatigheidsonderzoek subsidiebeleid (2018-2019);
- doelmatigheidsonderzoek kostendekkenheid leges, heffingen en rechten (2020).

In 2009 werd bij de evaluatie van het dualisme door het ministerie van BZK duidelijk dat gemeenten weinig waardering hebben voor de uitvoering van onderzoeken in het kader van doelmatigheid en

doeltreffendheid. Daarop besloot het ministerie van BZK dat er een voorstel naar de Tweede Kamer zou gaan om artikel 213a uit de Gemeentewet te halen. Dit voorstel is echter nooit gedaan. In 2012 heeft de minister van Binnenlandse Zaken laten weten artikel 213a in stand te houden mede door de drie decentralisaties van het sociaal domein. Als aanbeveling nemen we dan ook om de verordening 213a binnen afzienbare tijd tegen het licht te houden om te bezien of deze ook aansluit aan de huidige wensen.

Rekenkamer
Leudal heeft een rekenkamer ingesteld op 15 mei 2007. Met de rekenkamer beschikt de gemeente over een instrument om haar controlerende taak beter te kunnen uitvoeren. De rekenkamer verricht onderzoeken en doet aanbevelingen om de gemeente nog beter en efficiënter te laten functioneren. De rekenkamer bestaat uit drie leden, waaronder twee onafhankelijke deskundigen en een medewerker onderzoek/secretaris**.** Het structurele budget voor de rekenkamer bedraagt in 2021 en volgende jaren € 24.000.

De rekenkamer heeft vanaf 2016 twee rekenkamerrapporten en vijf rekenkamerbrieven uitgevoerd. De gemeente heeft in het verleden aangegeven dat er vanaf 2013 gemiddeld één rapport per jaar plaatsvindt. De laatste twee rapporten zijn:
- Regionaal onderzoek naar governance VRLN (2017);
- Toegang en tevredenheid jeugdhulp Leudal, Nederweert, Weert (2018).

Na 2018 zijn geen rapporten meer samengesteld, maar rekenkamerbrieven. De laatste rekenkamerbrieven zijn:
- Vastgoedloze gemeente (2017);
- Maatschappelijke kosten baten analyse (MKBA) bij meerjarige investeringsprojecten (2017);
- Ontwikkeling PLO (2018);
- Digitale veiligheid (2018);
- Tekorten jeugdhulp (2019);
- Succesfactoren bij publiek private samenwerking (2019).

Leudal heeft aanvullend toegelicht dat zowel rekenkamerbrieven als rekenkamerrapporten worden samengesteld.

4. Financieel beleid en beheer

Kwaliteit van financieel beheer en beleid is van belang om een reële begroting te kunnen presenteren, en de financiële positie te sturen.
Om te kunnen bepalen, óf de gemeente op belangrijke beleidsterreinen voldoende in control is, en of belangrijke financiële aspecten zijn doorvertaald in begroting, meerjarenraming en vermogenspositie passen wij in ons onderzoek een verdiepingsslag toe.
De resultaten van deze verdiepingsslag, die wij in dit hoofdstuk presenteren, zijn al meegenomen in de beoordeling van de verschillende onderdelen van Hoofdstuk 3, Aandachtsgebieden.

De verdiepingsslag houdt in dat we een analyse maken van onderwerpen, die zijn afgeleid van de verplichte paragrafen. Dat is op zich ook een logische keuze, omdat in de paragrafen de belangrijkste beheersaspecten aan de orde komen. Bovendien komen de paragrafen als verplichte onderdelen van de begroting bij iedere gemeente voor, waardoor de paragrafen een altijd aanwezig vertrekpunt zijn voor ons onderzoek.
Aan deze verplichte onderdelen zijn vaak ook grote financiële belangen gekoppeld. Ze geven (extra) informatie over de gemeentelijke financiële positie op de kortere en langere termijn.

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

Onze bevindingen rondom het financiële beleid en beheer bij Leudal zijn te vinden in de volgende paragrafen:
- 4.1 Lokale heffingen;
- 4.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing;
- 4.3 Onderhoud kapitaalgoederen;
- 4.4 Financiering;
- 4.5 Bedrijfsvoering;
- 4.6 Verbonden partijen;
- 4.7 Grondbeleid.

4.1. Lokale heffingen

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

Conclusie
In het coalitieakkoord 2018-2022 zijn uitgangspunten voor lokale heffingen opgenomen.
Er is beschreven dat wanneer de politieke ambities en onvermijdelijke uitgaven niet meer kunnen worden afgedekt, maatregelen aan de uitgaven- en inkomstenkant aan de orde zijn indien er in redelijkheid niet meer aan kan worden ontkomen.
In de paragraaf is een aantal interne en externe ontwikkelingen beschreven.
In de paragraaf zijn beleidsuitgangspunten opgenomen: de gemeente dient zo veel mogelijk met kostendekkende tarieven te werken. In 2017 is de Notitie lokaal belastinggebied aan de raad voorgelegd. In deze notitie zijn de diverse aspecten met betrekking tot het lokaal belastinggebied nader belicht waarbij ook wettelijke kaders en nieuwe ontwikkelingen zijn beschreven. Bij de vaststelling van de belastingverordeningen 2021 in december 2020 heeft de raad bepaald een ingroeimodel te hanteren voor de dekkingsgraad van veruit de meeste leges. Voor 2021 is een kostendekking van 90% opgenomen en voor 2022 een kostendekking van 100%.
Leudal voldoet aan de eisen die het BBV stelt. In de financiële verordening zijn, in aanvulling op de wettelijke eisen, geen specifieke eisen gesteld.
De paragraaf is gestructureerd van opzet en bevat veel cijfermatige informatie. Leudal gaat in op de opbrengsten van de verschillende heffingen, de kostendekkingspercentage en de berekening van de woonlasten. Bij de woonlasten wordt ook een vergelijking gemaakt met de woonlasten van een huishouden in de regio.
Leudal scoort op alle niveaus gemiddeld goed.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen
- ga in de paragraaf nog meer in op actuele externe en interne ontwikkelingen ten aanzien van lokale heffingen.

Waarom onderzoek naar de lokale heffingen?
Lokale heffingen hebben betrekking op heffingen, waarvan de besteding gebonden en ongebonden is. In de verplichte paragraaf moet de gemeente de beleidsvoornemens rondom de lokale heffingen en een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen, waaronder belastingen opnemen. De lokale heffingen vormen een belangrijk onderdeel van de gemeentelijke inkomsten. Ze zijn daarom integraal onderdeel van gemeentelijk beleid. Een overzicht van (en daarmee meer inzicht in) de lokale heffingen is van belang voor de raad. Een aanduiding van de lokale lastendruk is nodig voor integrale afweging tussen beleid, lasten en baten. Een beschrijving van het 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
Beleidsuitgangspunten voor lokale heffingen heeft Leudal opgenomen in het coalitieakkoord en in de paragraaf Lokale heffingen. In het coalitieakkoord 2018-2022 is een separaat hoofdstuk gewijd aan ‘financiën en belastingen’. Er is vermeld dat wanneer de politieke ambities en onvermijdelijke uitgaven niet meer kunnen worden afgedekt, maatregelen aan de uitgaven en inkomstenkant aan de orde zijn indien er in redelijkheid niet meer aan kan worden ontkomen. Verder is in het coalitieakkoord aangegeven dat de heffingen kostendekkend zijn. In de paragraaf van de begroting zijn ook uitgangspunten opgenomen. De kostendekking van heffingen is hierin genuanceerder weergegeven. Er is aangegeven dat de gemeente zo veel mogelijk met kostendekkende tarieven dient te werken.
In 2017 is de Notitie lokaal belastinggebied aan de raad voorgelegd. In deze notitie zijn de diverse aspecten met betrekking tot het lokaal belastinggebied nader belicht waarbij ook wettelijke kaders en nieuwe ontwikkelingen zijn beschreven.
Bij de vaststelling van de belastingverordeningen 2021 in december 2020 heeft de raad bepaald een ingroeimodel te hanteren voor de dekkingsgraad van veruit de meeste leges. Voor 2021 is bepaald om 90% te hanteren en voor 2022 wordt gestreefd naar 100% kostendekking.
In de paragraaf is verder een aantal interne en externe ontwikkelingen beschreven. Leudal scoort voor de stuurinformatie op strategisch niveau gemiddeld goed.

De paragraaf voldoet aan de eisen die het BBV stelt. In de paragraaf is ingegaan op de geraamde inkomsten, het beleid ten aanzien van lokale heffingen, een aanduiding van de lokale lastendruk en een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid. Verder biedt de paragraaf inzicht in de kostendekkendheid van een groot aantal heffingen.
In de financiële verordening (2018) is bepaald dat minimaal aan de wettelijke eisen dient te worden voldoen. Er zijn verder geen specifieke uitgangspunten bepaald.
De stuurinformatie op tactisch niveau scoort gemiddeld goed.

De paragraaf is gestructureerd van opzet. In de paragraaf zijn alle belastingen en heffingen genoemd die de gemeente kent. Van al deze heffingen zijn de opbrengsten voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming weergegeven. Tevens is inzicht gegeven in de opbrengst van het begrotingsjaar 2020 en de jaarrekening 2019.
In de paragraaf is het kostendekkingspercentage voor de rioolheffing, afvalstoffenheffing, leges, begraafrechten en markrechten berekend. Verder is toegelicht dat voor de uitvoering van de lokale heffingen de gemeenschappelijke regeling BsGW is belast.
In de paragraaf heeft Leudal vergelijkingscijfers opgenomen van gemeenten in de regio. Ook het gemiddelde van de regio Midden-Limburg is weergegeven voor de afzonderlijke heffingen OZB, rioolheffing en de afvalstoffenheffing. Verder is verwezen naar het Belastingoverzicht 2020 van de provincie Limburg. De gemeente geeft aan dat op basis van dit overzicht Leudal op plek 5 staat van de goedkoopste gemeenten van Limburg.
Ook op operationeel niveau scoort de stuurinformatie in deze paragraaf van Leudal gemiddeld goed.

Gewijzigd dekkingplan onroerendezaakbelasting begroting 2021
Bij de behandeling van de begroting 2021 werd voorgesteld om de onroerendezaakbelasting te verhogen met 6,5% voor het begrotingsjaar 2021 en de jaren 2022 en 2023. Bij de vaststelling van de begroting 2021 is echter besloten om de OZB te verhogen met 2% in de afzonderlijke jaren 2021 tot en met 2023. In de jaren 2021-2023 is rekening gehouden met een belastingopbrengst aan belastingen van respectievelijk € 276.000, € 567.000 en € 876.000.

In het overzicht van algemene dekkingsmiddelen is een relatie gelegd met de paragraaf lokale heffingen. Er is voor de lokale heffingen aangegeven dat een onderscheid is gemaakt in gebonden en niet gebonden heffingen. Leudal heeft de begrippen toegelicht en per categorie voorbeelden genoemd.

Onbenutte belastingcapaciteit
Mocht de gemeente in slecht financieel weer terecht komen en een beroep willen doen op artikel 12 van de financiële verhoudingswet (Fvw), dan moet worden voldaan aan het redelijk peil van het belastingpakket. In deze situatie mag de gemeente geen onbenutte belastingcapaciteit meer hebben. Hiervoor geldt de eis dat de afvalstoffenheffing en de rioolheffing 100% kostendekkend zijn en dat daarnaast voor de opbrengst van de onroerendezaakbelasting gerekend is met een tarief van 0,1809% voor de drie heffingen. Leudal zit onder het rekentarief. Dit betekent dat er onbenutte belastingcapaciteit is. De onbenutte belastingcapaciteit maakt onderdeel uit van de structurele weerstandscapaciteit (het vermogen om calamiteiten op te kunnen vangen). In paragraaf 4.2 staan we hier nader bij stil.

Belastingoverzicht 2021, Provincie Limburg
De lastendruk 2021 van de OZB, de riool- en afvalstoffenheffingen kunnen we aan de hand van het Belastingoverzicht 2021 van de Provincie vergelijken met het Limburgse gemiddelde en met de lastendruk van 29 andere Limburgse gemeenten. (Door de herindeling per 2019 is Beekdaelen in dit overzicht niet meegenomen).
Bij de eigenaren komt de lastendruk 2021 in Leudal op € 795,00. Het Limburgs gemiddelde is € 817,30 Leudal staat daarmee op plek twintig. (Op plaats 1 staat de gemeente met de hoogste lastendruk).
Voor de huurders is de lastendruk 2021 in Leudal € 225,80. In Limburg is dat voor 2021 gemiddeld € 353,97. Leudal staat daarmee op plek zesentwintig.
De lastendruk voor zowel eigenaren als huurders ligt in Leudal in 2021 onder het Limburgse gemiddelde. De lastendruk voor huurders wordt in belangrijke mate bepaald door de keuze die gemeenten maken over wie de rioolheffing betaalt. De meeste Limburgse gemeenten brengen de lasten van de riolering voor een deel of volledig in rekening bij de huurder. Daardoor zijn bij die gemeenten de gemeentelijke lasten voor een huurder een stuk hoger dan bij gemeenten die bij huurders alleen de afvalstoffenheffing in rekening brengen. Leudal brengt de rioolheffing voor een deel bij de eigenaar en voor een deel bij de gebruiker (huurder) in rekening.

4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Onderzoek	Begroting	Meerjaren-raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Weerstands-vermogen en risicobeheersing	☹	😐	Voldoende	Voldoende	Voldoende	😐	↗

Conclusie
In het coalitieakkoord is benadrukt dat het belangrijk is om over een sterke financiële buffer te beschikken. Aangegeven is dat het weerstandsvermogen tegen een stootje moet kunnen.
De raad van Leudal heeft beleidsuitgangspunten voor het weerstandsvermogen en risicobeheersing vastgelegd in de nota reserves en voorzieningen en risicomanagement 2015-2018. Deze nota dient geactualiseerd te worden. Er wordt in de paragraaf ook verwezen naar de notitie 'weerstandsvermogen nader bezien' die bij de vaststelling van de begroting 2016 is vastgesteld en handvaten geeft voor de grootte van de buffer en de spelregels die daarbij horen.
Actualisering van de nota is een aantal malen uitgesteld en vindt naar verwachting eind 2021/begin 2022 plaats. Voor de reserves en voorzieningen zijn de beleidsuitgangspunten in 2019 geactualiseerd. In deze nota wordt een directe relatie gelegd met het weerstandsvermogen en is onder meer ingegaan op de onderdelen die tot de weerstandscapaciteit behoren.
In de paragraaf wordt geschetst dat risicomanagement anders wordt vormgegeven. In 2021 zal meer aandacht worden besteed aan de strategische risico's en de soft controls.
Leudal voldoet in voldoende mate aan de eisen die het BBV stelt ten aanzien van het weerstandsvermogen, maar er zijn wel verbeterpunten om volledig aan de eisen te voldoen. In de financiële verordening zijn geen specifieke kaders gesteld. Indien de kaders niet worden opgenomen in een nota, dient volledige uitwerking in de paragraaf plaats te vinden. De kaders voor het weerstandsvermogen neemt Leudal wel op in een nota.
In de nota reserves en voorzieningen en risicomanagement 2015-2018 is bepaald dat de omvang van de weerstandsratio tussen de 1 en 2 dient te bedragen. Verder is in de nota vermeld en door de raad bepaald dat de ideale bandbreedte tussen 1,2 en 1,6 ligt.
In de nota reserves en voorzieningen 2019 is geen nieuwe minimale weerstandsratio bepaald. Wel is de ideale bandbreedte aangepast. Vermeld is 'een minimale bandbreedte van 1 en maximale bandbreedte 1,4'. In de paragraaf is echter niet naar deze nieuwe ideale bandbreedte verwezen. In de paragraaf is de oude bandbreedte genoemd.
Leudal voldoet voor alle jaren niet aan deze norm van 1. Leudal geeft aan dat de norm moet worden gezien als een doelstelling. We hebben in de gesprekken met Leudal aangegeven dat het de taak van de raad is om een minimale norm voor het weerstandsvermogen te bepalen. In het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader is hier op ingegaan. Als de norm (of in geval van Leudal 'de doelstelling') niet gehaald wordt, is het van belang om aan te geven hoe en in welke tijdperiode de doelstelling wél gehaald gaat worden.
Indien de raad geen norm heeft bepaald, gaan wij uit van een minimale norm van 1.
In de paragraaf is verwezen naar de besluitvorming van de 2e rapportage 2020 die een week na de begroting 2021 is vastgesteld en waarbij de raad besloten heeft om een bedrag van € 1,4 miljoen toe te voegen aan de algemene reserve. De weerstandsratio is volgens de paragraaf na de toevoeging 1,22

in 2021 en 1,18 voor 2022 en volgende jaren.
Bij de berekening van de weerstandsratio is alleen de algemene reserve meegenomen bij de weerstandscapaciteit. Voor de begrotingstekorten 2021 en 2021 zijn bij de vaststelling van de begroting geen dekkingsmiddelen aangewezen. In de paragraaf is geen relatie gelegd met de tekorten in 2021 en 2022. Indien geen dekkingsmiddelen worden gevonden, zal de algemene reserve automatisch achtervang zijn en zal de omvang van de algemene reserve weer dalen. Op basis van de informatie in de begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024 hebben we hieronder een aantal aanbevelingen opgenomen. Tijdens de samenstelling van dit onderzoek heeft Leudal laten weten een groot aantal aanbevelingen al mee te nemen vanaf de jaarrekening 2020. In de jaarrekening 2020 zal naar verwachting de algemene reserve toenemen door gedeeltelijke bestemming van het rekeningresultaat 2020 en zal daarnaast de informatiewaarde verdere verbeteringen laten zien. Deze positieve ontwikkelingen, tezamen met de op handen zijnde actualisatie van de nota weerstandsvermogen en risicobeheersing, hebben we meegenomen in ons oordeel en hebben geleid tot aanpassing van de score op strategisch niveau naar voldoende.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- actualiseer, zoals voorgenomen, integraal de beleidskaders inzake weerstandsvermogen en risicobeheersing en laat de raad deze beleidsuitgangspunten eind 2021/begin 2022 vaststellen. Houd hierbij rekening met de bepalingen uit het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader;
- actualiseer de financiële verordening inzake de beleidsuitgangspunten voor het weerstandsvermogen en risicobeheersing of neem de actuele beleidsuitgangspunten voor weerstandsvermogen en risicobeheersing volledig op de in de paragaaf;
- verwijs in de paragraaf naar de meest actuele uitgangspunten die relevant zijn voor het weerstandsvermogen;
- noem in de paragraaf ook de risico's van de grondexploitatie en de hiervoor beschikbare buffer zodat in de paragraaf een integraal beeld van alle risico's en capaciteit aanwezig is;
- geef per risico in de risicobeheermatrix aan of er sprake is van een incidenteel of een structureel risico en leg hierbij een relatie met het programma/programma's en thema's zoals bepaald in de huidige nota;
- bereken de omvang van de weerstandscapaciteit en de risico's per 1 januari van het begrotingsjaar en de meerjarenraming;
- kwantificeer bij de confrontatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's alle onderdelen van de weerstandscapaciteit.

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[3] 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.

[3] 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.

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

Uit de verplichte paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing moet deze robuustheid in elk geval duidelijk worden. Door aandacht voor het weerstandsvermogen en risicobeheersing kan de gemeente voorkomen, dat elke financiële tegenvaller dwingt tot bezuinigen.
Volgens artikel 11 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten moeten in de paragraaf weerstandscapaciteit en risico's zijn geïnventariseerd en beleid zijn geformuleerd.

Onderzoek en bevindingen
Het weerstandsvermogen geeft de verhouding aan tussen de weerstandscapaciteit en de risico’s. Allereerst staan we stil bij de beleidsuitgangspunten die door de raad van Leudal zijn bepaald. Separaat komen de omvang van de weerstandscapaciteit en de risico’s aan bod die genoemd zijn in de begroting 2021. De confrontatie tussen beide onderdelen komt tot uitdrukking in het weerstandsvermogen en het oordeel van de gemeente hierover. Ook wij vormen een oordeel over het vermogen van de gemeente om financiële risico’s op te vangen die niet anderszins zijn afgedekt.

In het coalitieakkoord is benadrukt dat het belangrijk is om een sterke financiële buffer te hebben. Aangegeven is dat het weerstandsvermogen tegen een stootje moet kunnen.

Eisen BBV, financiële verordening en GTK
Het BBV vraagt de relatie weer te geven tussen de weerstandscapaciteit en de risico’s.
De paragraaf dient ten minste te bevatten: een inventarisatie van de weerstandscapaciteit, een inventarisatie van de risico's, het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's, de zes verplichte kengetallen (netto schuldquote, netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, solvabiliteitsratio, grondexploitatie, structurele exploitatieruimte en belastingcapaciteit) én de beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.
Leudal voldoet in ruime mate aan de eisen die het BBV stelt. Er zijn beleidsuitgangspunten opgenomen in een separate nota, er is ingegaan op de weerstandscapaciteit en de risico’s en de zes verplichte kengetallen zijn opgenomen. De kengetallen zijn afzonderlijke toegelicht; de onderlinge beoordeling van de kengetallen ontbreekt evenwel nog in de paragraaf. De beleidsuitgangspunten voor het weerstandsvermogen en risicobeheersing zijn er. De nota is echter gedateerd. Onder het kopje ‘kaderstelling weerstandsvermogen en risicobeheersing’ staan we hier nader bij stil.

In de financiële verordening (2017) zijn geen specifieke eisen gesteld ten aanzien van het weerstandsvermogen. De raad heeft niet bepaald dat beleidsuitgangspunten voor weerstandsvermogen en risicobeheersing opgenomen dienen te worden in de nota. In de praktijk gebeurt dit wel.
Indien beleidsuitgangspunten niet in een nota worden opgenomen, dienen deze in de paragraaf te zijn uiteengezet.

Naast de eisen in het BBV, mogelijke specifieke kaders in de financiële verordening, stelt het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020 (GTK) ook aanvullende eisen voor de berekening van de weerstandscapaciteit. Het GTK maakt een onderscheid in de berekening voor de incidentele en de structurele weerstandscapaciteit.
De incidentele weerstandscapaciteit kan bestaan uit:
- de algemene reserve;
- de post onvoorzien incidenteel;
- stille reserves;
- incidentele begrotingsruimte.

De structurele weerstandscapaciteit kan bestaan uit:
- de onbenutte belastingcapaciteit;
- onvoorzien structureel;
- de structurele begrotingsruimte.

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

Kaderstelling weerstandsvermogen en risicobeheersing
Beleidsuitgangspunten voor het weerstandsvermogen heeft Leudal opgenomen in de nota ‘reserves en voorzieningen en weerstandsvermogen 2015-2018 ‘van onbewust risico lopen naar bewust risico nemen’ waarin ook de uitgangspunten voor reserves en voorzieningen zijn opgenomen.
De nota is inmiddels gedateerd. Het beleid ten aanzien van reserves en voorzieningen is in 2019 wél geactualiseerd en door de raad vastgesteld. Voor het beleid van weerstandsvermogen en risicobeheersing is dat nog niet volledig gebeurd. Uit aanvullende informatie blijkt dat de beleidsuitgangspunten eind 2021/begin 2022 integraal, voor zowel weerstandsvermogen en risicobeheersing als reserves en voorzieningen, geactualiseerd zullen worden.
De raad heeft bepaald dat de ratio van het weerstandvermogen tussen de 1 en 2 moet liggen. Verder is een genoemd dat de minimale bandbreedte 1,2 en de maximale bandbreedte 1,6 is.
In de notitie ‘weerstandsvermogen nader bezien’ die bij de begroting 2016 is vastgesteld zijn handvaten voor de grootte van de buffer bepaald en de spelregels die daarbij horen. In de nota ‘Reserves en voorzieningen gemeente Leudal 2019’ is de ideale bandbreedte aangepast naar een minimale bandbreedte van 1 en maximale bandbreedte 1,4. In de paragraaf daarentegen wordt nog verwezen naar de ideale bandbreedte uit de nota van 2015. De informatie over het weerstandsvermogen is op deze manier niet transparant weergegeven, omdat op diverse plekken over verschillende normen wordt gesproken.

In de nota reserves, voorzieningen en weerstandsvermogen 2015-2018 is aangegeven dat er een koppeling wordt gelegd tussen risicomanagement en de P&C cyclus. Bij de programmabegroting en de jaarrekening wordt volgens de nota:
- een risico-inventarisatie uitgevoerd;
- in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing ingegaan op de belangrijkste risico’s, wordt een relatie gelegd met het weerstandsvermogen en wordt de weerstandscapaciteit berekend;

Bij de tussentijdse rapportages wordt ingegaan op nieuwe risico's en worden de risico's in beeld gebracht die significant afwijken (ten opzichte van eerdere rapportages) en die om (bij)sturing vragen.
Verder is aangegeven dat de relatie tussen de risico's en de gemeentelijke doelen vanaf de begroting 2015 beter inzichtelijk wordt gemaakt door de risico's te koppelen aan de thema's in de begroting.
Verderop in de paragraaf gaan we in op de berekening van de weerstandscapaciteit, de risico's de confrontatie tussen beide zoals weergegeven in de paragraaf van de begroting 2021.

De gemeente heeft aanvullend toegelicht dat Leudal voor alle P&C producten, ook de risicobeheermatrix, werkt met het softwareprogramma van Lias. In de paragraaf is aangegeven dat Leudal in 2021 aan de slag gaat met risicomanagement waarbij meer aandacht is voor de strategische risico's en de soft controls. Geschetst is dat de nadruk voor Leudal steeds meer ligt op de verbinding met de doelstellingen. Er is aangegeven dat er een verschuiving plaatsvindt van systemen en processen naar de menselijke factor, cultuur en omgeving. Aanvullend heeft Leudal toegelicht dat naar alle waarschijnlijkheid meer vanuit thema's gewerkt zal worden om de risico's in kaart te brengen.

Nota reserves en voorzieningen gemeente Leudal 2019
In de nota Reserves en voorzieningen gemeente Leudal 2019 is een relatie gelegd met het weerstandsvermogen. Er is onder meer aangegeven waar de weerstandscapaciteit voor Leudal uit bestaat, namelijk uit de Algemene reserve, de post onvoorzien /saldo rekening, de begrotingsruimte, de stille reserves en de onbenutte belastingcapaciteit.

Omvang weerstandscapaciteit
De becijfering van de totale weerstandscapaciteit is weergegeven per 31 december van het begrotingsjaar en niet per 1 januari zoals de wetgever stelt. In de paragraaf is de totale weerstandscapaciteit becijferd. Er is geen onderscheid gemaakt in incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Bij de risico's is dit wel gedaan. De totale weerstandscapaciteit bedraagt € 7.030.000 per 31-12-2021. Meerjarig is voor de omvang van de weerstandscapaciteit alleen inzicht gegeven in de omvang van de algemene reserve, als grootste post van de weerstandscapaciteit, per 31 december van elk jaar. De omvang van de algemene reserve bedraagt € 4.344.000 eind 2021, neemt af naar € 4.136.000 eind 2022 en laat vervolgens een constant verloop zien.

Leudal heeft voor de totale weerstandscapaciteit rekening gehouden met een groot aantal onderdelen die genoemd zijn in het GTK. In het GTK is een splitsing gemaakt in incidentele en structurele weerstandscapaciteit zoals eerder in deze paragraaf genoemd. Van belang is om vanaf de begroting 2022 ook voor de weerstandscapaciteit een onderscheid te maken in incidentele en structurele weerstandscapaciteit en de onderdelen op te nemen uit het GTK. Dit betekent dat ook het begrotingstekort 2021 uitgesplitst dient te worden in begrotingstekort incidenteel en begrotingstekort structureel. Er is geen rekening gehouden met de geraamde resultaten in de periode 2021-2024.

Omvang risico's
De risico's zijn in beeld gebracht in de risicobeheermatrix. In de paragraaf is kort ingegaan op de risico's. Leudal verwijst naar de risicobeheermatrix die als bijlage in de begroting 2021 is opgenomen. Voor het begrotingjaar 2021 en de afzonderlijke jaren bedragen de incidentele risico's € 743.000 en de structurele risico's € 4.593.000.

Uit de risicobeheermatrix blijkt dat de grootste risico's structureel van aard zijn en betrekking hebben op de algemene uitkering uit het gemeentefonds en het sociaal domein.
De grootste risicopost betreft de risicopost 'effecten rijksmaatregelen, algemene uitkering uit het gemeentefonds'. De extra uitkering van € 400.000 voor jeugd, is eveneens vermeld in de risicobeheermatrix.

Voor het sociaal domein is een structurele bezuinigingstaakstelling in de begroting 2021 opgenomen voor de begroting en meerjarenraming. In paragraaf 3.1 hebben we hier stil bij gestaan.
De risico's voor de grondexploitatie worden opgevangen binnen de reserve grondexploitatie. Voor de risico's binnen het vastgoed is ook een separate reserve gevormd voor een viertal panden. Twee panden zijn reeds verkocht. Voor deze risico's is de algemene reserve (in principe) geen achtervang.

Van belang is om in de paragraaf ook in te gaan op de risico's van de grondexploitatie en de hiervoor beschikbare buffer. In de paragraaf weerstandsvermogen ontstaat dan een integraal beeld van alle risico's.
Leudal kan de risicobeheermatrix verder aanvullen door een kolom toe te voegen met de namen van het programma waar het risico betrekking op heeft. Op deze manier wordt de leesbaarheid van de begroting (en jaarrekening) verder vergroot.

Confrontatie risico's en weerstandscapaciteit
Bij de confrontatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's heeft Leudal alleen de algemene reserve becijferd per 31-12 van elk jaar. De omvang van de algemene reserve bedraagt € 4.344.000 eind 2021, neemt af naar € 4.136.000 eind 2022 en laat vervolgens een constant verloop zien.
De weerstandsratio bedraagt volgens de paragraaf achtereenvolgens: 0,81 voor 2021 en voor de afzonderlijke jaren 2022-2024 jaarlijks 0,78. In deze berekening zijn de totale risico's afgezet tegen de algemene reserve. De andere onderdelen van de weerstandscapaciteit zijn niet meegenomen.
Leudal voldoet volgens de informatie in de paragraaf niet aan de eigen gestelde norm van r > 1 en r < 2. In de paragraaf is verwezen naar de oude ideale bandbreedte, terwijl de raad in 2019 in de nota reserves en voorzieningen de ideale bandbreedte naar r > 1 en r < 1,4 heeft bijgesteld. Een expliciete minimumnorm is niet in de nieuwe nota opgenomen.

In de paragraaf is verwezen naar de 2e raadsrapportage 2020. In deze rapportage is besloten om een bedrag van € 1.400.000 toe te voegen aan de algemene reserve. Leudal berekent in de paragraaf, op basis van de toevoeging aan de algemene reserve, de volgende ratio's 1,22 in 2021 en 1,18 voor 2022 en volgende jaren.
Bij de confrontatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's zijn de begrotingstekorten 2021 en 2022 niet meegenomen. De tekorten in 2021 en 2022 bedragen respectievelijk € 876.000 en € 1.479.000. Voor deze tekorten zijn bij de vaststelling van de begroting 2021 geen dekkingsmiddelen aangewezen. Indien gedurende de jaren 2021 en 2022 geen dekkingsmiddelen worden gevonden, is de algemene reserve achtervang. De berekende weerstandsratio zal dan verder afnemen en zal dan naar verwachting weer < 1 zijn.

Oordeel toezichthouder weerstandsvermogen
Ook de toezichthouder vormt een oordeel over het vermogen om financiële risico's op te vangen die niet anderszins zijn afgedekt. Dit is beschreven in het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020.

We kijken of het weerstandsvermogen voldoet aan de door de raad vastgestelde norm en of naar het oordeel van de toezichthouder voldoende weerstandsvermogen in relatie tot gekwantificeerde risico's aanwezig is.

Voldoet de gemeente voor het weerstandsvermogen aan haar eigen vastgestelde norm? Wij zien dat de op basis van de begroting 2021 de opgenomen weerstandscapaciteit niet voldoende is om de totale risico's te dekken. De weerstandsratio onderschrijdt de doelstelling/norm van 1.

Leudal heeft aanvullend aangegeven dat de ratio moet worden gezien als een doelstelling niet als norm. We hebben in de gesprekken met Leudal aangegeven het de taak van de raad is om een minimale norm voor het weerstandsvermogen te bepalen. In het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader is hier op ingegaan. Als de norm (of in geval van Leudal 'de doelstelling') niet gehaald wordt, is het van belang om aan te geven hoe en in welke tijdperiode de doelstelling wél gehaald gaat worden.
Indien de raad geen norm heeft bepaald, gaan wij uit van een minimale norm van 1.

Aan de hand van de risicomatrix van de Universiteit van Twente beoordelen wij het weerstandsvermogen voor het begrotingsjaar 2021 als onvoldoende. Dit geldt ook voor de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming.
Het is van belang om het weerstandsvermogen te verhogen en wij dringen er op aan om incidentele meevallers toe te voegen aan de algemene reserve.

Belangrijk is om de beleidsuitgangspunten voor weerstandsvermogen en risicobeheersing eind 2021 / begin 2022 zoals voorgenomen integraal te actualiseren en door de raad te laten vaststellen en daarbij de uitgangspunten uit het GTK mee te nemen, zowel in het beleid, als jaarlijks in de paragraaf.
We dringen erop aan om de beleidsuitgangspunten elke vier/vijf jaar aan de raad ter vaststelling voor te leggen,

De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting bevat cijfermatige informatie, maar er zijn wel aanbevelingen opgenomen om een volledig beeld van het weerstandsvermogen te geven. Zo dient er te worden ingegaan op alle ontwikkelingen, positieve maar ook verwachte negatieve meerjarige ontwikkelingen zoals de nog te treffen dekkingsmaatregelen voor de jaren 2021 én 2022.
Op deze manier ontstaat een vollediger en integraal beeld. Verder is het van belang om de omvang van zowel de weerstandscapaciteit als de risico's per 1 januari van elk jaar te becijferen. Daarnaast adviseren wij om voor de berekening van de ratio alle onderdelen van de weerstandscapaciteit cijfermatig mee te nemen.
We zien in de praktijk dat gemeenten met twee ratio's werken. Er is namelijk voor de risico's en voor de weerstandscapaciteit een onderscheid te maken in een incidenteel en structureel onderdeel. Risico's met een structureel effect, waaronder de risico's van het herverdeeleffect, zijn risico's die een meerjarig karakter hebben. Als structurele risico's zullen optreden, zullen structurele maatregelen getroffen moeten worden door inkomstenverhogende maatregelen (belastingen) of door de lasten te verlagen. Het afzetten van risico's die een structureel karakter hebben tegen de incidentele weerstandscapaciteit (algemene reserve) is dan geen juiste weergave.
Bij de actualisering van de nota weerstandsvermogen en risicobeheersing is het van belang om de bepalingen in het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader bij de hand te nemen.

Tijdens de samenstelling van dit onderzoek heeft Leudal laten weten al een groot aantal aanbevelingen mee te nemen in de jaarrekening 2020 die ter vaststelling aan de raad wordt voorgelegd en in de kadernota 2022 die kennisgeving aan de raad wordt aangeboden.
In de jaarrekening 2020 zal naar verwachting de algemene reserve toenemen door gedeeltelijke bestemming van het rekeningresultaat 2020 en zal daarnaast de informatiewaarde verdere verbeteringen bevatten. Deze positieve ontwikkelingen, tezamen met de op handen zijnde actualisatie van de nota weerstandsvermogen en risicobeheersing, hebben we meegenomen in ons oordeel en hebben geleid tot aanpassing van de score op strategisch niveau naar voldoende. Op tactisch en operationeel niveau scoort Leudal eveneens gemiddeld voldoende.

4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

Onderzoek	Begroting	Meerjaren-raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Onderhoud kapitaalgoederen	😐	😐	Voldoende	Voldoende	Voldoende	😐	↗

Conclusie
In het coalitieakkoord is aandacht geschonken aan de kapitaalgoederen. Er is een expliciete relatie met het gemeentelijk vastgoed gelegd. Beschreven is dat Leudal veel accommodaties kent: gemeenschapshuizen en binnen- en buitensportaccommodaties. Er is ook beschreven dat de laatste jaren een achterstand is ontstaan in het onderhoud vanwege bezuinigingen. Ambtelijk heeft Leudal aangegeven dat de aflopen jaren, na de bezuinigingsmaatregelen op onderhoud ook weer extra bedragen aan de onderhoudsbudgetten zijn toegevoegd.
Bij de vaststelling van de begroting 2015 (4 november 2014) is besloten om vastgoed af te stoten. In de kadernota 2017 is bepaald dat op de lange termijn een ombuiging van € 1,6 miljoen gerealiseerd moet worden. In de begroting 2017 is besloten tot het verlagen van het onderhoudsniveau (van 3 naar 4 volgens NEN), afschrijvingstermijnen te verlengen en op leegstaande panden niet meer af te schrijven. We hebben in dit kader aangegeven dat voorkomen moet worden dat lasten naar de toekomst worden verschoven.
In de begroting 2021 bedraagt de resterende taakstelling voor vastgoed € 175.000 in 2021 en € 175.000 in 2022. Leudal heeft aangegeven dat op dit moment niet duidelijk is of de taakstelling in 2021 gerealiseerd kan worden. Invulling is afhankelijk van de uitgaven die in 2021 nog zullen plaatsvinden. Voor accommodaties bedraagt de taakstelling € 175.000 ingaande 2021 voor de afzonderlijke jaren 2021 tot en met 2024.
Leudal heeft actuele plannen voor het onderhoud, met uitzondering van de meerjaren onderhoudsplannen voor gebouwen. Voor gebouwen heeft Leudal toegezegd dat dit plan uiterlijk in het derde kwartaal van 2021 door de raad wordt vastgesteld en financieel wordt vertaald in de begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024. Alle andere plannen worden volgens de tabel in de paragraaf vanaf volgend jaar geactualiseerd.
Leudal heeft aangegeven dat bij geen enkel kapitaalgoed sprake is van achterstallig onderhoud.
Voor wegen en groen heeft de raad op 25 juni 2019 een aanvullend besluit genomen. Ook bij de vaststelling van de begroting 2021 is dit gedaan. Voor wegen en groen is kwaliteitsniveau B volgens CROW bepaald. Voor vervangingsinvesteringen heeft Leudal bedragen vermeld in het raadsvoorstel van 25 juni 2019. Deze worden in tranches van 10 jaar aangepast. De piek van vervanging zal plaatsvinden in de jaren 2030-2050.
Op basis van de beschikbare gegevens is niet na te gaan of de plannen vertaald zijn. We bevelen aan om in de paragraaf aan te geven als en zo ja in hoeverre wordt afgeweken van het plannen.
Ten aanzien van het onderhoud aan kapitaalgoederen onderstrepen wij het belang om kapitaalvernietiging bij alle kapitaalgoederen te voorkomen.
In de paragraaf is aangegeven dat bij geen enkel kapitaalgoed sprake is van achterstallig onderhoud en dat financiële vertaling van de door de raad vastgestelde plannen plaatsvindt vanaf de begroting 2022 en

meerjarenraming 2023-2025. Leudal scoort bij de stuurinformatie gemiddeld op elk niveau voldoende.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- leg in de paragraaf relaties met de verschillende visiedocumenten die het onderhoud aan kapitaalgoederen raken;
- stel, zoals voorgenomen, de nieuwe meerjarenonderhoudsplannen (MJOP's) vast uiterlijk in het derde kwartaal van 2021 en vertaal de financiële consequenties in de begroting 2022 en meerjarenraming 2023-2025 of in een 1e begrotingswijziging 2022 bij de vaststelling van de begroting 2022;
- hanteer bij het bepalen van de kwaliteitsniveaus bij alle kapitaalgoederen uniforme normen (CROW en NEN-normen) en neem deze normering jaarlijks ook op in de paragraaf;
- geef in het raadsvoorstel en raadsbesluit bij de afzonderlijke beheerplannen aan welke financiële consequenties voortvloeien uit de gekozen kwaliteitsniveaus van elk afzonderlijk kapitaalgoed;
- geef in het raadsvoorstel en raadsbesluit en in de paragraaf aan als bezuinigd is op het onderhoud en of van het beleidsplan wordt afgeweken;
- geef de financiële consequenties van de gekozen kwaliteitsniveaus weer in de paragraaf en geef aan als hiervan wordt afgeweken;
- voldoe aan de eisen van de financiële verordening of stem de financiële verordening af op de praktijk;
- ga in de paragraaf ook in op de omvang van de taakstelling vastgoed, taakstelling accommodaties, de realisatie ervan en relevante ontwikkelingen.

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

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

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

Er is enige keuzevrijheid bij onderhoud kapitaalgoederen. De raad kan kiezen uit kwaliteitsniveaus bij onderhoud. Het is van belang dat de raad zich binnen een periode van vier jaar ten minste één keer buigt over de vraag welke kwaliteitsniveaus passend worden gevonden.
Oftewel: welke kwaliteit wil de raad, wat gaat dat kosten, nu en in de toekomst?

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

Onderzoek en bevindingen
In ons onderzoek hebben we gekeken naar de stand van zaken in de gemeente Leudal met betrekking tot het onderhoud aan kapitaalgoederen. We hebben bekeken of in visies aandacht is voor het beheer en onderhoud aan kapitaalgoederen. Verder hebben we onderzocht of er actuele plannen zijn, of de stuurinformatie uit de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen voldoet aan de eisen die het BBV stelt en of de financiële verordening is nageleefd voor wat betreft het onderdeel onderhoud kapitaalgoederen. We zetten eerst de bepalingen in het BBV en in de financiële verordening uiteen. Ook staan we in deze paragraaf specifiek stil bij de actuele uitgangspunten van het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader. Aan het einde van deze paragraaf vatten we onder de kop ‘conclusie’ samen in hoeverre Leudal aan de eisen voldoet en zetten we de scores van de stuurinformatie op de verschillende niveaus uiteen.

BBV
In het BBV is bepaald dat in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen ten minste moet worden ingegaan op:
- wegen, riolering, water, groen en gebouwen;
- het voor deze kapitaalgoederen geldende beleidskader, de financiële gevolgen van die beleidskaders en de vertaling van de financiële gevolgen in ramingen voor onderhoud in de begroting.

Financiële verordening
In de financiële verordening (2018) heeft de raad van Leudal bepaald dat:
- het college aan de raad ten minste eens in de vier jaar een onderhoudsplan openbare ruimte aanbiedt. Het plan geeft het kader weer voor het beoogde onderhoudsniveau, de planning van het onderhoud en de kosten van het onderhoud voor het openbaar groen, water, wegen, kunstwerken en straatmeubilair. De raad stelt het plan vast;
- het college aan de raad ten minste eens in de vijf jaar een rioleringsplan aanbiedt. Het plan geeft het kader weer voor het beoogde onderhoudsniveau, de planning van het onderhoud, de uitbreiding van de riolering en de kosten van het onderhoud en de eventuele uitbreidingen. De raad stelt het plan vast;
- het college aan de raad ten minste eens in de vier jaar een onderhoudsplan gebouwen aanbiedt. Het plan bevat voorstellen voor het te plegen onderhoud en de bijbehorende kosten aan de gemeentelijke gebouwen. De raad stelt het plan vast.

Bepalingen in Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020
Voor het onderhoud aan kapitaalgoederen verwijzen we in deze paragraaf specifiek naar het gemeenschappelijk financieel toezichtkader 2020 waarin alle provincies gezamenlijk uitgangspunten hebben bepaald voor de begrotingen van gemeenten. Dit kader is met ingang van het begrotingsjaar

2020 geactualiseerd. De bepalingen rondom het onderhoud aan kapitaalgoederen zijn gewijzigd en zijn op onderdelen aangescherpt.
Een bezuiniging op het regulier en groot onderhoud van kapitaalgoederen wordt alleen als reëel aangemerkt, als voldoende aannemelijk is gemaakt dat de verlaging van het kwaliteitsniveau van het onderhoud niet zal leiden tot achterstallig onderhoud, kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties. Daarnaast zal actualisatie van het beheerplan, op basis van de door de raad vastgestelde verlaging van het kwaliteitsniveau, noodzakelijk zijn.

De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is bij uitstek de plaats om inzicht te geven in de aanwezige en geldende beheerplannen. Daarbij kan aangegeven worden:
- wat de geldende beheerplannen zijn;
- of de beheerplannen recent zijn (wanneer vastgesteld, looptijd);
- hoe de financiële vertaling in de begroting is;
- of er wel of geen sprake is van achterstallig onderhoud.

Een beheerplan dient ten minste elke vijf jaar geactualiseerd te worden. Deze vijf jaar moet worden gehanteerd als richtlijn waar gemotiveerd van kan worden afgeweken. Een gemotiveerde afwijking houdt in dat deze motivatie is geautoriseerd door de raad en verantwoord is in de paragraaf ‘Onderhoud kapitaalgoederen’.
Tussentijdse bijstelling van het beheerplan binnen de vijf jaar is verplicht als er een belangrijke afwijking is opgetreden in de staat van het onderhoud.

In geval van achterstallig onderhoud dient er volgens het BBV een voorziening te worden gevormd. Deze voorziening kan gevoed worden met een onttrekking aan de algemene reserve, als deze daartoe de mogelijkheid biedt. De voorziening die hiervoor is genoemd (artikel 44 lid 1c BBV) moet altijd gevoed worden vanuit de exploitatie. Wanneer een gemeente over onvoldoende middelen beschikt om een voorziening te vormen, wordt het achterstallig onderhoud, daadwerkelijk en financieel, binnen een termijn van maximaal vier jaar ingelopen.

Strategische visie
In de strategische visie gaat Leudal in op onderwerpen die het onderhoud van kapitaalgoederen raken. De strategische visie wordt op korte termijn geactualiseerd en door de raad vastgesteld. In deze paragraaf gaan we niet verder in op de strategische visie van 2013.

Coalitieakkoord 2018-2022
In het coalitieakkoord is een expliciete relatie met het gemeentelijk vastgoed gelegd. Er is beschreven dat Leudal veel accommodaties kent: gemeenschapshuizen en binnen- en buitensportaccommodaties.
Ook wordt aangegeven dat de laatste jaren een achterstand is ontstaan in het onderhoud vanwege de bezuinigingen.
Vermeld is dat Leudal het principe hanteerde: ‘stenen voor de gemeente, exploitatie voor de gemeenschap en dat gezien de hoge kosten daarvan dit uitgangspunt niet meer haalbaar is.
Deze coalitie zet in op het behoud van de accommodaties die een toekomstbestendige exploitatie willen en kunnen realiseren. Genoemd zijn maatregelen op het gebied van duurzaamheid. Accommodaties die niet toekomstbestendig blijken, doordat er te weinig behoefte aan is zullen niet meer ondersteunt worden en zullen mogelijk gesloten worden. Samenwerking van verenigingen zal gestimuleerd worden.

Accommodatiebeleid
De raad heeft in februari 2020 de ‘Nota Accommodatiebeleid gemeente Leudal 2019’ vastgesteld. Voorafgaand aan dit beleid is de startnotitie accommodatiebeleid vastgesteld in juni 2019. Deze notitie bevat kaders en uitgangspunten die leidend zijn voor het accommodatiebeleid.
In ieder dorp dienen de functies ontmoeten en zorg aanwezig te zijn. Voor overige functies wordt rekening gehouden met geografische spreiding, waarbij maatwerk per dorp noodzakelijk is. Daarnaast streeft Leudal naar toegankelijke en betaalbare accommodaties. Maatschappelijke organisaties zijn van en voor de gemeenschap. Leudal streeft ernaar om de accommodaties over te dragen aan een stichting, gebruiker of commerciële partij, waarbij de gemeenschap verantwoordelijk is voor het onderhoud.
Er zijn vier hoofduitgangspunten geformuleerd.
Verder zijn per dorp ontwikkelopgaven geformuleerd. Per dorp zijn acties beschreven, zoals het afstoten en slopen van accommodaties of het terugbrengen van de bijdrage in exploitatie van zwembaden, die structurele besparingen opleveren.
Voor de toekomstbestendigheid van de accommodaties zijn drie pijlers bepaald: inhoud en functies (maatschappelijke functie en betekenis van de accommodatie), beheer (bestuurskracht en exploitatie) en gebouw (kwaliteit van de accommodatie en de multifunctionaliteit).

In het accommodatiebeleid is aangegeven dat geen onderhoud wordt gepleegd aan een gebouw als er een gebouw wordt afgestoten. De gemeente heeft aanvullend aangegeven dat noodzakelijk onderhoud altijd wordt uitgevoerd. In 2024 wordt het accommodatiebeleid geëvalueerd. In de memo zijn doelstellingen opgenomen. Uit de tabel met doelstellingen blijkt dat met name het aantal tennisbanen waarin Leudal investeert, zullen gaan afnemen.

Ook is aangegeven dat Leudal aan de slag gaat met het vastgoedbeleid en het duurzaamheidsbeleid. Voor duurzaamheid is reeds een visie vastgesteld met doelstellingen: ‘Duurzaam Leudal 2030 .
Voor de uitvoering van het duurzaamheidsprogramma is structureel een bedrag van € 50.000 geraamd in de begroting en meerjarenraming. Met ingang van de begroting 2020 is dit bedrag structureel verhoogd naar € 100.000.

Taakstelling gemeentelijk vastgoed en taakstelling accommodaties
Bij de vaststelling van de begroting 2015 in november 2014 is besloten om vastgoed af te stoten. In de kadernota 2017 is bepaald dat een ombuiging van € 1,6 miljoen gerealiseerd moet worden.
In de begroting 2017 is besloten tot het verlagen van het onderhoudsniveau 4, afschrijvingstermijnen te verlengen en op leegstaande panden niet meer af te schrijven. In de brief over de toezichtvorm 2017 is aangegeven dat voorkomen moet worden dat lasten naar de toekomst worden verschoven.
De resterende taakstelling voor vastgoed bedraagt € 175.000 in 2021 en € 175.000 in 2022.
Voor accommodaties bedraagt de taakstelling € 175.000 voor de afzonderlijke jaren 2021 tot en met 2024. In paragraaf 3.1 is ingegaan op de actuele stand van zaken medio juni 2021.

Inhoud paragraaf
In de paragraaf is een gecomprimeerde tabel opgenomen waarin de plannen zijn genoemd met het jaar van vaststelling door de raad, de frequentie van actualisering, het jaar waarin het nieuwe plan wordt vastgesteld, de financiële vertaling van de plannen en of er sprake is van achterstallig onderhoud.
Uit de tabel blijkt dat bij geen enkel kapitaalgoed achterstallig onderhoud aanwezig is.

In de paragraaf is verwezen naar de eisen die het BBV stelt. In een tabel zijn de gemeentelijke kapitaalgoederen wegen, Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP), Kunstwerken, Openbare verlichting, Groen en Gemeentelijke vastgoed genoemd. Per plan is inzicht gegeven in: jaar van vaststelling plan door raad, frequentie van actualisatie, jaar waarin volgende actualisatie is voorzien, of er een voorziening is gevormd, of het plan financieel is vertaald in de begroting en of er sprake is van achterstallig onderhoud. Uit de tabel blijkt dat er geen sprake is van achterstallig onderhoud bij de gemeentelijke kapitaalgoederen. In het coalitieakkoord daarentegen is aangegeven dat bij het gemeentelijk vastgoed achterstallig onderhoud is ontstaan. Deze achterstand is opgelopen als gevolg van de bezuinigingen die hebben plaatsgevonden. Leudal heeft aanvullend aangegeven dat in de kadernota 2018 en 2019 extra middelen beschikbaar zijn gesteld voor het onderhoud aan vastgoed. De achterstand is ingelopen. Leudal geeft aan op dit moment aan het minimale noodzakelijk onderhoud te voldoen.

Meerjarenonderhoudsplannen gebouwen (2014) en actualisatie meerjarenonderhoudsplannen in 2021
Voor het onderhoud aan gebouwen werkt Leudal met de meerjarenonderhoudsplannen uit 2014 (‘Bremen’). Deze plannen zijn niet door de raad vastgesteld, maar zijn wel financieel vertaald in de begroting 2021 en meerjarenraming. In deze rapporten is gekozen voor onderhoudsniveau 4 (volgens NEN) waarmee een bedrag van € 460.000 is gemoed. Voor de jaren 2023 en 2024 zijn deze bedragen genoemd in de paragraaf. Voor de jaren 2021 en 2022 is elk jaar een bedrag opgenomen van € 413.000 voor ‘onderhoud gebouwen groot’. In de paragraaf zijn naast ‘onderhoud gebouwen groot’ ook bedragen opgenomen voor ‘herijking MJOP’ en MJOP kaders 2019-2022’. In totaliteit is voor het onderhoud aan gebouwen afgerond € 1,760 miljoen opgenomen in 2021 oplopend naar € 1,810 miljoen in 2022. Vanaf 2023 is voor het onderhoud een bedrag van € 1,7 miljoen geraamd.
De gemeente heeft aanvullend toegelicht dat het laatstgenoemd bedrag overeenkomt met de oorspronkelijke plannen van 2014. Op dit moment vindt actualisatie van onderhoudsplannen voor gebouwen plaats. De actuele onderhoudstoestand van de gebouwen wordt op dit moment in beeld gebracht. Leudal gaat werken met een onderhoudsvoorziening groot onderhoud. De raad zal uiterlijk in het derde kwartaal de Meerjarenonderhoudsplannen vaststellen, het kwaliteitsniveau bepalen zodat financiële vertaling plaatsvindt in de begroting 2022 en meerjarenraming. We benadrukken het belang van het blijven werken met actuele beheerplannen en het hierin kiezen van een niveau waarbij geen kapitaalvernietiging optreedt. Leudal heeft aangegeven dat naar ver

Wegen en Groen
Het Beheerplan groen en wegen 2019-2022 is door de vastgesteld in september 2018. De raad heeft voor beide kapitaalgoederen gekozen voor kwaliteitsniveau B.
Op 25 juni 2019 heeft de raad een aanvullend besluit genomen voor het wegen- en groenonderhoud en de bijbehorende vervangingsinvesteringen.
Voor wegen blijft het kwaliteitsniveau B, voor groen is eveneens kwaliteitsniveau B bepaald, met uitzondering van de buitenwegen waaraan kwaliteitsniveau C is toegekend.
Bij de vaststelling van de begroting 2021 in november 2020 is het kwaliteitsniveau van groen voor het buitengebied weer teruggebracht naar kwaliteitsniveau B.
Leudal geeft aan dat er bij wegen en groen geen sprake is van achterstallig onderhoud.
Voor vervangingsinvesteringen heeft Leudal bedragen vermeld in het raadsvoorstel van 25 juni 2019.
De gemeente heeft de verschillen in bedragen in de paragraaf en de afzonderlijke plannen toegelicht.
We vragen aandacht om in de toekomst in de paragraaf te verwijzen naar de (aanvullende) besluiten van de gekozen kwaliteitsniveaus en de besluiten over vervangingsinvesteringen.

Voor wegen worden in 10-jaren tranches investeringsbedragen beschikbaar gesteld. De piek komt over 30-50 jaar. Voor de jaren 2020-2030 is jaarlijks een bedrag van € 1,4 miljoen nodig voor de vervanging van wegen. Dit loopt op naar € 2,7 miljoen voor de periode 2030-2040 en € 4 miljoen voor de periode 2040-2050. Voor groen is in de periode 2020-2030 jaarlijks een bedrag nodig van € 138.000. Ook voor groen is de piek in de jaren € 2030-2050. In de jaren 2030-2040 is een bedrag nodig van € 171.000 en voor de jaren 2040-2050 is € 305.000 nodig.
Op basis van de beschikbare gegevens is niet na te gaan of plan vertaald is. We bevelen aan om in de paragraaf in te gaan als en in hoeverre wordt afgeweken van het plan.
Voor wegen is er een dekkingsreserve infrastructuur beschikbaar. Deze heeft een omvang van € 2,8 miljoen per 1-1-2021 oplopend naar 2,3 miljoen per 1-1-2023.

Gemeentelijke rioleringsplan 2017-2021
Het onderhoud aan riolering vindt plaats op basis van het Gemeentelijk Rioleringsplan 2017-2021 dat in 2016 door de raad is vastgesteld. Het GRP betreft een Verbreed Rioleringsplan waarin het traditionele GRP is uitgebreid met de grondwater- en hemelwatertaken.

Leudal neemt deel in een Samenwerkingsverband Limburgse Peelen. Leudal werkt hierin samen met de gemeenten Echt-Susteren, Maasgouw, Nederweert, Roerdalen, Roermond, Peel en Maas, Weert, de Waterschap Limburg, Waterschapsbedrijf Limburg en Waterleidingmaatschappijen. In het Waterketenplan Limburgse Peelen 2017-2021 zijn gezamenlijke uitgangspunten en actie opgenomen. Leudal heeft in het raadsvoorstel bij het GRP aangegeven dat een andere vervangingsstrategie wordt gehanteerd dan de andere deelnemende Limburgse gemeenten. Aangegeven is het riool over het algemeen in goede staat verkeert. De vervangingsinvesteringen zijn voor een deel naar de toekomst geschoven. Het vervangingsbudget is lager. Dat geldt ook voor pompen en gemalen.

Bij de vaststelling van het GRP is aanvullend besloten tot een tarief van € 282,51, ook voor 2021.
In de begroting 2021 is eveneens besloten tot dit tarief.
Jaarlijks is in de begroting 2021-2024 een bedrag opgenomen van € 966.000 voor Vrijvervalrioleringen. Deze investeringen worden afgeschreven met een termijn van 50 jaar. Voor gemalen zijn eveneens jaarlijkse investeringen opgenomen van jaarlijks € 101.000 aflopend naar € 60.000 in 2024.

Openbare verlichting
Het plan van openbare verlichting 2018-2022 is door de raad vastgesteld in december 2017. Leudal heeft een reserve openbare verlichting beschikbaar voor het onderhoud aan verlichting. Deze is in 2016 ingesteld. De reserve is in 2016 gevormd als gevolg van een opmerking van de accountant dat het niet meer is toegestaan om energiekosten en reguliere onderhoudskosten uit een voorziening te dekken. Uit de voorziening is in 2016 een bedrag van € 539.000 gehaald en toegevoegd aan de instelde reserve openbare verlichting.
In het raadsvoorstel behorend bij plan is ingegaan op de energiekosten, onderhoudskosten en de vervangingskosten. Uit het raadsvoorstel blijkt dat in de begroting 2018 meer energiekosten, meer onderhoudskosten en meer vervangingskosten zijn opgenomen dat volgens het plan is becijferd.

Voor de vervangingsinvesteringen haalt Leudal in de jaren 2018 tot en met 2022 een bedrag uit de reserve Essent. De bedragen zijn respectievelijk € 218.000 in 2018, € 211.500 in 2019, € 218.000 in

2020, € 203.000 in 2021 en € 204.000 in 2022. Deze bedragen zijn de bedragen zie nodig zijn voor de investeringen, niet de afschrijvingsbedragen.
De bestemmingsreserve Openbare Verlichting heeft een omvang van € 1,7 miljoen per 1-1-2021 en loopt op naar € 2,2 miljoen per 1-1-2024.
Aanvullend is in 2019 besloten om in de jaren 2019 tot en met 2022 een bedrag uit de reserve Essent te halen ten behoeve van vervangingsinvesteringen. Bij alle kapitaalgoederen zit de vervanging in de exploitatie. Alleen bij openbare verlichting is dit nog niet het geval.
In de paragraaf is aangegeven dat geen sprake is van achterstallig onderhoud.

Civieltechnische kunstwerken
De raad heeft in 2016 het beheerplan civieltechnische kunstwerken 2017-2021 vastgesteld. Het plan omvat het onderhoud aan bruggen/duikerbruggen. In begroting en meerjarenraming is jaarlijks een bedrag van € 94.000 opgenomen voor het onderhoud.
In de paragraaf is aangegeven dat geen sprake is van achterstallig onderhoud.

Conclusie paragraaf onderhoud kapitaalgoederen
In de paragraaf is voor alle kapitaalgoederen aangegeven dat de plannen financieel zijn vertaald en er geen achterstallig onderhoud is. Na een samenvattende tabel komt in de paragraaf elk kapitaalgoed afzonderlijk aan bod. Per plan is een onderscheid gemaakt in bedrag voor regulier onderhoud en het bedrag dat aan vervangingsinvesteringen is opgenomen voor de afzonderlijke jaren 2021-2024.

Het onderhoud aan kapitaalgoederen komt in het coalitieakkoord expliciet naar voren. In het accommodatiebeleid zijn ontwikkelopgaven voor de gemeentelijke accommodaties beschreven.
Het onderhoud aan gemeentelijke gebouwen wordt op dit moment geactualiseerd. We benadrukken het belang ervan en om de plannen financieel te vertalen uiterlijk in de begroting 2022 en meerjarenraming 2023-2025 of in een 1e begrotingswijziging 2022 bij de vaststelling van de begroting 2022.
Leudal gaat geen onderhoud plegen aan gebouwen die worden afgestoten. Risico is dat er achterstallig onderhoud ontstaat. Als er nog een boekwaarde rust op de af te stoten panden, dient rekening te worden gehouden met afwaardering van de panden. Indien sprake is van een duurzame waardevermindering als gevolg van bestemmingswijziging (zoals leegstand), dient het verlies direct te worden genomen. Indien een gebouw is bestemd voor de verkoop, dient afwaardering plaats te vinden als de marktwaarde lager is dan de boekwaarde.

In programma 2.3 Voorzieningen is een relatie gelegd met de maatschappelijke voorzieningen en accommodaties. Leudal scoort met de stuurinformatie op strategisch niveau gemiddeld voldoende.
Aan het begin van de paragraaf zijn de BBV bepalingen en de bepalingen uit de financiële verordening uiteengezet. Het BBV eist actuele plannen. Met uitzondering van gebouwen zijn alle plannen actueel.
Ook op tactisch niveau scoort Leudal gemiddeld voldoende.
De financiële verordening vereist een integraal onderhoudsplan voor groen, water, wegen, kunstwerken en straatmeubilair, een gemeentelijke rioleringsplan en een onderhoudsplan gebouwen. We zien dat Leudal voor wegen en groen een integraal plan heeft, maar dat er voor de overige kapitaalgoederen afzonderlijke plannen zijn.

Van belang is om in de paragraaf in te gaan op de financiële consequenties van de gekozen kwaliteitsniveaus. Bij wegen en groen is dit gedaan. Als er van afgeweken wordt, dient dit te worden

toegelicht. In de paragraaf zijn op onderdelen financiële cijfers opgenomen, maar het beeld kan verder worden aangevuld door expliciet aan te geven of de door de raad gekozen kwaliteitsniveaus financieel zijn vertaald.
In de paragraaf dient toegelicht te zijn of van de plannen wordt afgeweken en wat de financiële omvang is van de afwijking. Indien er in de toekomst achterstallig onderhoud ontstaat, dient dit becijferd te worden. Voor de bepalingen voor het wegwerken van het achterstallig onderhoud verwijzen wij naar de bepalingen in het GTK.

Het verlengen van afschrijvingstermijnen dient altijd onderbouwd te worden. Voorkomen moet worden dat lasten naar de toekomst worden verschoven. Ten aanzien van het onderhoud aan kapitaalgoederen onderstrepen wij het belang om kapitaalvernietiging bij alle kapitaalgoederen te voorkomen en om minimaal het niveau te handhaven waarbij géén kapitaalvernietiging optreedt.
De stuurinformatie op operationeel niveau scoort voldoende.

4.4. Financiering

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

Conclusie
De raad van Leudal heeft de huidige beleidsregels voor de financiering vastgelegd in de financiële verordening (2018). In de financiële verordening is bepaald dat het college het treasurystatuut vaststelt. Het college heeft de specifieke beleidsuitgangspunten voor het financiële beleid vastgelegd in het Treasurystatuut gemeente Leudal 2017'. Hiermee is voldaan aan de financiële verordening.
Belangrijk uitgangspunt is het beheersen van de risico's.
Leudal heeft bij de uitvoering van de financiering voldaan aan de eisen die het BBV stelt.
De paragraaf kent een gestructureerde opzet. Cijfermatig heeft Leudal inzicht geboden in een aantal aspecten van de financiering. Meerjarig zijn de langlopende leningen in beeld gebracht, waarbij het vreemd vermogen een afname laat zien.
De paragraaf kan worden aangevuld met het geven van een meerjarige vooruitblik van geplande investeringen, de hiervoor benodigde financiering en de verwachte invulling van de financiering.
De informatiewaarde van de paragraaf kan op dit onderdeel verbeterd worden.
Leudal scoort met de stuurinformatie op alle niveaus gemiddeld goed. Op enkele onderdelen kunnen verbeteringen worden aangebracht.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen
- actualiseer het treasurystatuut periodiek;
- ga in de paragraaf meer in op meerjarige ontwikkelingen van de liquiditeitspositie in relatie tot het meerjareninvesteringsplan;

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
In deze paragraaf bekijken we of de bepalingen van het BBV en de eigen kaders uit de financiële verordening ten aanzien van de financiering zijn nageleefd. Tevens gaan we na wat Leudal verder opneemt in de paragraaf ten aanzien van financiering. Welk beeld ontstaat er na het lezen van de paragraaf over financiering, wat betekent dit voor de financiële positie en zijn er specifieke risico's?

Volgens het BBV dient in de paragraaf Financiering ten minste te worden ingegaan op de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille. Vanaf de begroting 2017 zijn de bepalingen uitgebreid. Er dient inzicht te zijn in de rentelasten, het renteresultaat, de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend en de financieringsbehoefte.
In een Notitie rente 2017, juli 2016, heeft de Commissie BBV aangegeven wat zij met de wijzigingen van het BBV op het punt van rente en rentetoerekening beoogt. In de Notitie komt de Commissie met drie stellige uitspraken en twee aanbevelingen. Stellige uitspraken moeten in principe worden gevolgd. Bij een afwijking van een stellige uitspraak moet de gemeente expliciet motiveren, waarom zij van de stellige uitspraak afwijkt.
De eerste stellige uitspraak luidt dat alle externe rentelasten en -baten op het taakveld treasury moeten worden geboekt. De tweede stellige uitspraak gaat over bespaarde rente. De derde stellige uitspraak gaat over de berekening van de omslagrente.
In de Notitie rente geeft de Commissie ook aan dat de paragraaf inzicht moet geven in (…) de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend. De rentekosten moeten via een renteomslag aan de desbetreffende taakvelden worden toegerekend. Omdat onderlinge vergelijking het uitgangspunt is voor de aanpassingen van het BBV heeft de Commissie dit in een stellige uitspraak vastgelegd. Om de rentelasten van externe financiering, het renteresultaat en een rentetoerekening goed duidelijk te maken, heeft de commissie een renteschema in de notitie opgenomen en gemeenten aanbevolen deze in de paragraaf op te nemen.
Leudal heeft dit renteschema in de paragraaf opgenomen.

In het BBV zijn voor de begroting ook eisen opgenomen over het EMU saldo. Voor zowel het begrotingsjaar als de meerjarenraming dient een geprognosticeerde balans te worden opgenomen met het oog op een betere raming en beheersing van het EMU saldo. Hiermee krijgt de raad meer inzicht in de ontwikkeling van onder meer investeringen, het aanwenden van reserves en voorzieningen en de financieringsfunctie. In het BBV is aangegeven dat de geprognosticeerde balans ten minste de posten moet bevatten die nodig zijn om het EMU saldo af te kunnen leiden. Bepaald is dat ook voor alle afzonderlijke jaren van de meerjarenraming inzicht dient te worden geboden in de berekening van het EMU saldo.
Leudal heeft meerjarig inzicht geboden in het EMU saldo. Een geprognosticeerde balans is voor alle jaren opgenomen. Leudal voldoet aan de eisen die het BBV stelt.

In de financiële verordening is bepaald dat alle zaken met betrekking tot de financieringsfunctie zijn vastgelegd in het treasurystatuut. Dit statuut wordt, indien dit noodzakelijk geacht wordt, geëvalueerd, herzien en door de raad vastgesteld.
Belangrijk uitgangspunt in het treasurystatuut is het beheersen van de risico's. Ook zijn er in het statuut richtlijnen opgenomen voor het college bij de uitvoering van het geldmiddelenbeheer. Deze gaan onder meer in op het beperken van de kosten.

In het treasurystatuut is aangegeven dat Leudal haar interne liquiditeitsrisico's beperkt door haar treasury activiteiten te baseren op een meerjarige liquiditeitenplanning welke een looptijd van vier jaar kent. Deze planning wordt jaarlijks geactualiseerd bij het opstellen van de meerjarenbegroting waarbij tevens rekening wordt gehouden met het meerjarige investeringsprogramma, de bestaande leningenportefeuille en de grondexploitaties.

Landelijk zijn er verschillende regelgevingen die voor deze paragraaf relevant zijn. De landelijke regelgeving op het gebied van financiering is steeds verder aangescherpt als gevolg van landelijke en zelfs mondiale ontwikkelingen en crises. De Wet Financiering decentrale overheden (Wet Fido) en de Wet Houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof) zijn naast het al genoemde artikel 212 van de Gemeentewet de belangrijkste. Hierdoor zijn er voor gemeenten regels over de kasgeldlimiet (kort geld) en de renterisiconorm (lang geld). Het gebruik van derivaten is geregeld in het schatkistbankieren en is verplicht gesteld met de daarvoor geldende regels en er zijn regels en afspraken over het EMU-tekort van gemeenten.

Informatie in paragraaf
In de paragraaf verwijst Leudal naar de wettelijke kaders in de Wet Financiering Decentrale Overheden (Fido), de Wet Houdbare gemeentefinanciën (HOF), het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), de specifieke kaders in de financiële verordening (2018) en het Treasurystatuut (2017). Leudal gaat verder in op het risicobeheer (renterisico's, liquiditeitenrisico's en koersrisico's).
In beschrijvende zin komen de risico's in de paragraaf aan bod. Het renterisico op de vlottende schuld en het renterisico op de vaste schuld zijn naast een tekstuele toelichting cijfermatig berekend. Om het renterisico op de netto vlottende schuld te beheersen, mogen gemeenten voor hun financieringsbehoefte niet onbeperkt kort geld aantrekken. De kasgeldlimiet stelt hier een grens aan.

In de financieringsbehoefte wordt zo veel als mogelijk voorzien met kort geld, omdat de rente voor kort geld lager is en nu zelfs soms negatief is. Uit de paragraaf blijkt dat de kasgeldlimiet in het 3e en 4e kwartaal 2019 en het 1e en 2e kwartaal 2020 niet wordt overschreden.

De paragraaf biedt ook inzicht in de renterisiconorm. Deze norm heeft als doel het toekomstig renterisico te beperken door de aflossingen en renteherzieningen te spreiden. Voorkomen moet worden dat er in enig jaar een te grote concentratie van wijzigingen in de te betalen rente plaatsvindt door aflossingen en renteherzieningen op lopende leningen. Het renterisicobedrag wordt volgens de Wet Fido berekend als de som van de renteherzieningen en de aflossingen. Leudal voldoet voor alle jaren (2020 tot en met 2023) aan de norm.

In de paragraaf schetst Leudal dat de financieringsbehoefte wordt gebaseerd op een meerjaren - liquiditeitenplanning. Deze planning wordt twee keer per jaar in de twee raadsrapportages geactualiseerd.
In de meerjarenbegroting wordt zo veel mogelijk rekening gehouden met nieuwe vaste financieringsmiddelen en de rentelasten van deze financieringsmiddelen
De langlopende leningen laten een afname zien. De omvang bedraagt afgerond € 58 miljoen per 1 januari 2021 en loopt af naar € 39 miljoen per 1-1-2024.
De algemene reserve, als grootste onderdeel van het eigen vermogen, neemt ook af (paragraaf 3.2).

De solvabiliteitsratio laat de verhouding tussen het eigen vermogen en het totale vermogen zien en geeft daarmee aan of de gemeente aan haar financiële verplichtingen kan voldoen. De ratio bedraagt 38% in 2021 en neemt toe tot 42% vanaf 2023, hetgeen een verbetering van de financiële weerbaarheid laat zien.

Naast de opgenomen geldleningen gaat Leudal in op de uitgezette middelen.
Leudal heeft een bedrag van € 33,7 miljoen aan leningen en garantstellingen verstrekt aan derden. Van dit bedrag is € 32 miljoen uitgeleend aan woningbouwcorporaties. De leningen dateren van voor 2000. In de paragraaf is beschreven dat na 2000 woningbouwcorporaties rechtstreeks bij banken leningen afsluiten. Leudal geeft aan geen risico te lopen bij de uitgezette bedragen.

Het EMU saldo
De meeste gemeenten gebruiken de paragraaf Financiering om de door het BBV gevraagde informatie over het EMU-saldo te presenteren. Die plaats is echter niet voorgeschreven. Leudal laat de EMU-saldi ook in de paragraaf zien. Voor 2021 wordt een EMU-overschot verwacht van € 539.000.
Voor de jaren 2022 en 2024 bedragen overschotten respectievelijk € 3,7 miljoen, € 4,1 miljoen en € 392.000. Het EMU-saldo van elke overheid telt mee bij de bepaling van het EMU-saldo van de totale collectieve sector in Nederland. Voor dat landelijke EMU-saldo gelden de regels van de euro-landen, zoals een maximaal tekort van 3% van het BBP.

Met het overzicht van het EMU-saldo voor de jaren 2021-2024 voldoet de gemeente aan de voorschriften met betrekking tot het EMU-saldo.
Voorafgaand aan de tabel heeft Leudal een korte tekstuele toelichting opgenomen over het EMU-saldo.
N.B. Door de coronacrisis zal het EMU-saldo 2021 van Nederland sterk wijzigen. In lijn met de opmerking in paragraaf 3.1 over het niet meenemen van de gevolgen van de coronacrisis voor dit rapport gaan we daar niet op in.

Leudal scoort met de stuurinformatie op alle niveaus gemiddeld goed.

4.5. Bedrijfsvoering

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

Conclusie
Leudal gaat in de paragraaf in op de prioriteiten voor 2021 op het terrein van Organisatieontwikkeling en Personeel en Organisatie. Er zijn voor personeel en organisatie een zestal prioriteiten genoemd. De zes beschreven speerpunten inzake personeel en organisatie zullen gerealiseerd moeten worden met inachtneming van een financiële taakstelling op personeel. Deze taakstelling is al een aantal jaren in de begroting ogenomen. De totale taakstelling heeft een omvang van € 1.404.000 in 2021 en loopt op naar € 1.852.000. Er dient nog een bedrag ingevuld te worden van € 104.000 (eind 2024) oplopend naar € 552.000 in 2024 (eind 2024). In de paragraaf is ook ingegaan op de motie Sturing, een structurele taakstelling van € 200.000 vanaf 2022 waartoe besloten is bij de vaststelling van de begroting 2021. In de paragraaf wordt naast Personeel en Organisatie verder ingegaan op de onderdelen Communicatie, Informatievoorziening en Financiën.
In de financiële verordening zijn geen specifieke eisen gesteld ten aanzien van bedrijfsvoering.
In de verordening 213a (2008) is bepaald dat Leudal in deze paragraaf rapporteert over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid. In de paragraaf geeft Leudal aan dat in 2021 wederom een onderzoek conform artikel 213a wordt gevoerd.
Er is in de paragraaf geen inhoudelijke toelichting opgenomen over de voortgang van de onderzoeken en de opvolging hiervan. De afgelopen jaren heeft Leudal telkens een goedkeurende controleverklaring ontvangen op het gebied van rechtmatigheid. Een goedkeurende verklaring is een indicator dat de bedrijfsvoering op orde is.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen
- actualiseer periodiek de verordening 213a;
- ga in de paragraaf in op de voortgang van de onderzoeken van doeltreffendheid en doelmatigheid zoals voorgeschreven in de verordening 213a;
- neem in de paragraaf meer cijfermatige informatie op rondom bedrijfsvoering of leg een relatie met overhead.

Waarom onderzoek naar bedrijfsvoering?
Bedrijfsvoering is van belang voor het slagen van de gemeentelijke programma's.
In de paragraaf moet de gemeente volgens artikel 14 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten ten minste de stand van zaken en de beleidsvoornemens rondom de bedrijfsvoering aangeven.

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

Onderzoek en bevindingen
In het coalitieakkoord is aangegeven dat voor bedrijfsvoering wordt ingezet op samenwerking op het gebied van het Sociaal Domein, onderwijs, cultuur en gemeentelijke bedrijfsvoering.
Ook de coalitie wenst dat er in Midden-Limburg minder vrijblijvendheid en meer gezamenlijkheid in de samenwerking komt, waarbij uitgangspunt is dat dan wel alle zeven gemeenten dienen aan te sluiten.

De strategische visie wordt binnen afzienbare tijd geactualiseerd. In de huidige strategische visie 'Leven in Leudal' (2013) zijn beleidsuitgangspunten voor de organisatie beschreven. Bepaald is dat er een klantgerichte benadering en een actieve samenwerking moet plaatsvinden met burgers, lokale gemeenschappen en regionale partners.
Een voorbeeld van actieve samenwerking vindt plaats binnen het sociaal domein. Leudal werkt hierin samen met de gemeenten Weert en Nederweert. De deelnemende gemeenten werken samen middels het gesloten uitvoeringsconvenant 'Samenwerking sociaal domein Midden-Limburg West'. Het betreft een bundeling van kennis en expertise. In de begroting 2021 lezen we niets over dit convenant terug. Leudal kan in de paragraaf bedrijfsvoering of in de paragraaf verbonden partijen ingaan op belangrijke samenwerkingsvormen, in aanvulling op de categorie-indeling van het BBV. De gemeente kan volstaan met het kort noemen van belangrijke samenwerkingsvormen.

Het BBV vraagt beleidsvoornemens te formuleren en een relatie te leggen met de programma's uit het programmaplan. Leudal gaat in de paragraaf in op de prioriteiten voor 2021 op het terrein van Organisatieontwikkeling en Personeel en Organisatie. De gevolgen van Covid-19 zoals het op afstand werken, brengt kansen met zich mee in de vorm van versnelling van digitaal werken. Er zijn voor personeel en organisatie een zestal prioriteiten genoemd. Er is onder meer aangegeven dat een Organisatievisie en Dienstverleningsvisie in 2021 worden vastgesteld. In de Organisatievisie zal worden ingegaan op kernwaarden, visie over het gewenste gedrag en de bijbehorende competenties die cruciaal zijn om succesvol te functioneren als organisatie en als medewerker. In de nieuwe organisatievisie zal plaats- en tijdsonafhankelijk werken een belangrijk uitgangspunt zijn. Er is verder genoemd welke stappen er zijn gezet om een strakke regie op de uitvoering van het college te houden. Ook gaat Leudal in op duurzame inzetbaarheid, opleiding en ontwikkeling, het project 'Goed en tijdig antwoorden krijgen' en de verdere implementatie van de strategische personeelsplanning. De zes beschreven speerpunten inzake personeel en organisatie zullen gerealiseerd moeten worden met inachtneming van een financiële taakstelling op personeel. Deze taakstelling is al een aantal jaren in de begroting ogenomen. De totale taakstelling heeft een omvang van € 1.404.000 in 2021 en loopt op naar € 1.852.000. Er dient nog een bedrag ingevuld te worden van € 104.000 (eind 2021) oplopend naar € 552.000 in 2024 (eind 2024). In de paragraaf is ook de motie Sturing genoemd waartoe besloten is bij de vaststelling van de begroting

2021. Er dient met ingang van het begrotingsjaar 2022 een bedrag van € 200.000 extra bezuinigd te worden. Invulling van dit laatste bedrag kan gevonden worden binnen de gehele begroting. In de paragraaf is naast Personeel en Organisatie ook ingegaan op de onderdelen Communicatie, Informatievoorziening en Financiën.
In de financiële verordening zijn geen specifieke eisen gesteld ten aanzien van bedrijfsvoering.

In de verordening 213a (2008) is bepaald dat Leudal in deze paragraaf rapporteert over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid. In de paragraaf geeft Leudal aan dat in 2021 wederom een onderzoek conform artikel 213a gevoerd wordt uitgevoerd en dat het onderwerp later wordt bepaald. Er is in de paragraaf geen inhoudelijke toelichting opgenomen over de voortgang van de onderzoeken en de opvolging hiervan.
Aangezien de verordening 213a ex artikel 213a Gemeentewet dateert van 2008, vragen wij om deze verordening te actualiseren.

De afgelopen jaren heeft Leudal telkens een goedkeurende controleverklaring ontvangen op het gebied van rechtmatigheid. Een goedkeurende verklaring is een indicator dat de bedrijfsvoering op orde is. Er zijn in het verslag van bevindingen geen opmerkingen gemaakt over de administratieve organisatie en de business control.
De rechtmatigheidsverklaring komt in de nabije toekomst te vervallen. De in control verklaring komt in de plaats van de rechtmatigheidsverklaring die de accountant normaliter geeft als onderdeel van haar controle. Vanaf 2021 zullen gemeentebesturen verantwoording gaan afleggen over de rechtmatige uitvoering van de begroting. De verantwoording van het college zal dan deel gaan uitmaken van de jaarrekening. Tot 2021 blijft de rechtmatigheidscontrole tot het takenpakket van de externe accountant behoren.

Leudal scoort op strategisch niveau gemiddeld voldoende, op tactisch niveau gemiddeld goed en op operationeel niveau gemiddeld voldoende.

4.6. Verbonden partijen

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

Conclusie
Leudal heeft uitgangspunten over verbonden partijen opgenomen in de nota verbonden partijen (2011). Deze nota bestaat inmiddels tien jaar. In de nu nog geldende strategische visie (2014) wordt ingezet op samenwerking. Ook in het coalitieakkoord wordt ingezet op samenwerking in Midden-Limburg en in regionaal verband. In de paragraaf heeft Leudal een relatie gelegd met deze nota en de strategische visie.
De nota verbonden partijen biedt kaders en handvaten voor de samenwerking met verbonden partijen. In de financiële verordening zijn geen eisen gesteld ten aanzien van verbonden partijen. Leudal kiest er toch voor om de beleidsuitgangspunten van verbonden partijen in een separate nota op te nemen. Leudal had het voornemen om de nota in 2017 te actualiseren. Actualisatie is niet gebeurd.
In de paragraaf is de cijfermatige informatie over verbonden partijen opgenomen, die onderverdeeld is in de vier genoemde categorieën van het BBV: besloten vennootschap/naamloze vennootschap, gemeenschappelijke regeling, stichting/vereniging en overig.
Leudal voldoet in voldoende mate aan de eisen die het BBV stelt, maar verdere verbeteringen zijn nodig om volledig aan de eisen te voldoen.
Op basis van de informatie in de paragraaf loopt Leudal geen grote risico's bij verbonden partijen.
Uit de toelichting van de afzonderlijke verbonden partijen blijkt dat een aantal verbonden partijen heeft besloten om geen weerstandsvermogen op te bouwen. Dat betekent dat mogelijke verliesbijdragen naar rato van het inwonertal door de gemeente worden gedragen. Leudal kan hierdoor, samen met de andere deelnemende gemeenten, voor onverwachte tegenvallers komen te staan.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen
- actualiseer de nota verbonden partijen elke vier/vijf jaar, bekijk of de uitgangspunten nog actueel zijn, actualiseer de wettelijke bepalingen die opgenomen zijn in de nota en leg de nota ter vaststelling aan de raad voor;
- neem in de financiële verordening de nota verbonden partijen op indien in de praktijk de beleidsuitgangspunten voor verbonden partijen in een nota worden opgenomen;
- geef per verbonden partij specifiek aan of sprake is van een bestuurlijk en/of een financieel belang;
- voldoe aan alle eisen die het BBV stelt ten aanzien van verbonden partijen;
- geef meerjarig inzicht in (financiële) ontwikkelingen en risico's bij verbonden partijen.

Waarom onderzoek naar verbonden partijen?
Verbonden partijen dragen bij aan uitvoering van gemeentelijk beleid. Ze zijn daarom van belang bij het uitvoeren van programma's. Vanuit financieel perspectief is met name van belang:
- het financiële belang[4] van de gemeente in de verbonden partij;
- te verwachten resultaten van de verbonden partij;
- inzicht in de samenhangende risico's en in de weerstandspositie van de verbonden partij.

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

Onderzoek en bevindingen
De beleidskaders voor verbonden partijen zijn opgenomen in de nota verbonden partijen (2011).
De gemeente heeft in het vorige financieel verdiepingsonderzoek (2017) aangegeven dat een nieuwe nota verbonden partijen in 2017 aan de raad ter vaststelling zou worden voorgelegd. Deze herziening heeft niet plaatsgevonden. De nota van 2011 bevat op dit moment nog steeds de geldige beleidskaders ten aanzien van verbonden partijen. In de paragraaf is naar de nota van 2011 verwezen.

In de paragraaf worden de begrippen bestuurlijk belang en financieel belang kort uitgelegd. Na de algemene toelichting is ingegaan op de diverse verbonden partijen waarbij de indeling in categorieën is gehanteerd die het BBV vraagt, namelijk: besloten vennootschap/naamloze vennootschap, gemeenschappelijke regeling, stichting/vereniging en overig.
Naast de verwijzing naar de nota verbonden partijen, legt Leudal in de paragraaf ook een relatie met de strategische visie. Een relatie met het coalitieakkoord ontbreekt. In het akkoord is eveneens aandacht voor samenwerking op allerlei terreinen. Specifiek is hierbij de brede samenwerking op Regioniveau genoemd.

Leudal geeft in het coalitieakkoord aan meer grip te willen krijgen op verbonden partijen, door deze kritisch te volgen. Reeds eerder is er een regiegroep opgericht met enkele werkgroepen, waarin ook Leudalse afgevaardigden namens de raad actief zitting hebben.
Eerder beschikbare informatie ten aanzien van verbonden partijen wordt met de raad gedeeld om de raad eerder in stelling te kunnen brengen. In het coalitieakkoord zijn taken genoemd die in regionaal verband opgepakt gaan worden. Uit aanvullende informatie blijkt als gevolg van corona dat de werkgroepen stil liggen.

In de financiële verordening is het opstellen en door de raad vaststellen van een nota verbonden partijen geen vereiste. Desondanks kiest de raad er voor om de beleidsuitgangspunten van verbonden partijen in een separate nota op te nemen. In de paragraaf wordt naar de nota verwezen.
We dringen er op aan om de nota periodiek, elk vier/vijf jaar, opnieuw aan de raad voor te leggen zodat in elke raadsperiode bezien kan worden of de uitgangspunten aanpassingen behoeven.

[4] 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.

Indien in de praktijk de gemeente blijft werken met een nota, dient de financiële verordening hierop aangepast te worden. Indien de werkwijze met een nota wordt losgelaten, dienen alle beleidsuitgangspunten in de paragraaf van de begroting te worden opgenomen.
Doel van de nota verbonden partijen is kaders en handvaten scheppen in de samenwerking met verbonden partijen. In de nota is het begrip verbonden partijen toegelicht, is het wettelijk kader tot het oprichten of deelnemen in een verbonden partij uiteengezet en zijn de kaders genoemd die nodig zijn bij de evaluatie en de uittreding. Daarnaast zijn uitgangspunten opgenomen tot het aanwijzen van gemeentelijke vertegenwoordigers bij gemeenschappelijke regelingen en privaatrechtelijke organisaties. Verder is in de nota stilgestaan bij de regiefunctie rondom verbonden partijen die handvatten aan de ambtelijke organisatie moet bieden bij het samenwerken met verbonden partijen. Ook is in de nota separaat aandacht gewijd aan de financiële positie van verbonden partijen. Bepaald is dat een risico bij een verbonden partij groter dan € 300.000 door Leudal wordt meegenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. Leudal heeft hier invulling aan gegeven. Uit de risicobeheermatrix behorend bij de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing blijkt dat twee verbonden partijen zijn opgenomen bij de risico's. Het risico bij Ontwikkelingsmaatschappij Midden-Limburg (OML) is geraamd voor een bedrag van € 432.000. Een tweede verbonden partij die opgenomen is, betreft de Regionale Samenwerking Midden-Limburg (SML). Het risico is becijferd op € 0.
Deze verbonden partij hoeft niet in de matrix opgenomen te worden. Leudal heeft aangegeven dat deze verbonden partij in de jaarrekening 2020 niet meer is opgenomen.

In de nota verbonden partijen is ook vermeld hoe invulling is gegeven aan de aanbevelingen van de rekenkamer. In de nota is bij het wettelijk kader aangegeven dat goedkeuring nodig is van Gedeputeerde Staten. De wet- en regelgeving is op dit onderdeel aangepast. Voor deelname in een privaatrechtelijke rechtsvorm is geen toestemming meer nodig van Gedeputeerde Staten.

De voorschriften voor verbonden partijen zijn de afgelopen jaren een aantal keren gewijzigd. Het BBV eist, gelet op de risico´s, meer financiële informatie in de programmabegroting. Voorheen werd de financiële informatie hoofdzakelijk opgenomen in de productenraming en -realisatie. Volgens de huidige voorschriften dient de paragraaf van de begroting te bestaan uit:
- de visie op en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen;
- de lijst van verbonden partijen, die onderverdeeld is in gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en coöperaties, stichtingen en verenigingen en overige verbonden partijen.

Verder geven de voorschriften aan dat in de lijst van verbonden partijen ten minste de volgende informatie wordt opgenomen:
- de wijze waarop de gemeente een belang heeft in de verbonden partij en het openbaar belang dat ermee gediend wordt;
- het belang dat de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar;
- de verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
- de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar; de eventuele risico's van de verbonden partij.

In de paragraaf verbonden partijen gaat Leudal in op de afzonderlijke verbonden partijen. Aan een aantal onderdelen van het BBV wordt niet voldaan. Een aantal van onze aanbevelingen is reeds ook in het

financieel verdiepingsonderzoek van 2017 aan de orde gekomen. Om meer aansluiting te zoeken bij de eisen die het BBV stelt, dient in te worden gegaan op:

- de wijze waarop de gemeente een belang heeft in de verbonden partij en het openbaar belang dat ermee wordt gediend. We adviseren om het belang in de diverse verbonden partijen duidelijker weer te geven door expliciet aan te geven of sprake is van een bestuurlijk en/of financieel belang;
- het belang dat de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar. De kopjes bestuurlijk en financieel belang is bij een groot aantal verbonden partijen niet ingevuld. Bij het merendeel van de verbonden partijen zijn voor de omvang van het eigen vermogen en vreemd vermogen de jaarrekeningcijfers opgenomen. Het is van belang dat, zo veel als mogelijk wordt ingegaan op de begrotingscijfers van het begrotingsjaar. De termijnen voor inzending van de begroting zullen wijzigen, waardoor meer actuele informatie in de begroting kan worden opgenomen;
- het resultaat van de desbetreffende verbonden partijen.

Leudal gaat per verbonden partij in op de ontwikkelingen voor het begrotingsjaar 2021. Ook is een aparte kolom risicobeheer opgenomen. Per verbonden partij geeft Leudal een toelichting op de risico's. Meerjarige ontwikkelingen en risico's zijn niet genoemd. Daar waar mogelijk adviseren wij om ook hiervoor informatie op te nemen.
Uit de toelichting bij de afzonderlijke verbonden partijen blijkt dat een aantal verbonden partijen heeft besloten om geen weerstandsvermogen op te bouwen. Dat betekent dat mogelijke verliesbijdragen naar rato van het inwonertal door de gemeente worden gedragen. Leudal kan hierdoor, samen met de andere deelnemende gemeenten, voor onverwachte tegenvallers komen te staan.

De Commissie BBV heeft in 2016 de geactualiseerde notitie Verbonden Partijen gepresenteerd. Bij actualisering van de nota verbonden partijen kan de inhoud van deze notitie ter harte worden genomen. Leudal kan het uitvoeringsconvenant Samenwerking Sociaal Domein gemeenten ML-West' ook kort noemen in de paragraaf verbonden partijen of in de paragraaf bedrijfsvoering.
De gemeente kan volstaan door belangrijke samenwerkingsverbanden kort aan te halen in de paragraaf.

Leudal werkt met een centraal register waarin afspraken met verbonden partijen worden vastgelegd.
Als gevolg van samenwerkingsverbanden met gemeenten en/of partners kan het aandeel in verbonden partijen veranderen. Uit navraag blijkt dat Leudal 10,2% van het begrotingstotaal bijdraagt aan verbonden partijen en professionele instellingen. Leudal scoort op strategisch en tactisch niveau voldoende. Op operationeel niveaus scoort Leudal goed.

4.7. Grondbeleid

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

Conclusie
Specifieke beleidsuitgangspunten voor het Grondbeleid heeft Leudal opgenomen in de nota grondbeleid (2010). Deze nota is echter niet meer actueel. In de paragraaf is aangegeven dat de nieuwe nota in 2020 aan de raad ter vaststelling zou worden voorgelegd. Aanvullend is toegelicht dat dit niet haalbaar is gebleken en op dit moment geen zicht is of in 2021 wel actualisatie kan plaatsvinden als gevolg van capaciteitsproblemen. Leudal geeft aan dat de nieuwe nota een combinatie is van een grond- en vastgoednota.
In de paragraaf grondbeleid is reeds vooruitgeblikt naar de nieuwe nog vast te stellen nota en zijn nieuwe nog vast te stellen uitgangspunten uitgewerkt. Het beleid van Leudal zal veranderen van een actief en faciliterend grondbeleid naar beleid met een beheerfunctie. Leudal zal gaan inbreiden in plaats van uitbreiden, met het doel de leefbaarheid en duurzaamheid in kernen te behouden. Hiermee wordt ingespeeld op de toenemende behoefte in herstructurering van gebieden. Leudal wil streven naar een zo gunstig mogelijk maatschappelijk en financieel eindresultaat. Leudal noemt verderop in de paragraaf dat door economische en demografische ontwikkelingen uitbreidingsplannen nauwelijks mogelijk zijn. Leudal heeft teveel bouwplannen en dient het aantal te beperken. Vrijwel alle kernen hebben overcapaciteit. Leudal geeft aan dat voor nieuwe, nog te ontwikkelen grondexploitaties een keuze gemaakt dient te worden. Per kern dienen plannen te worden heroverwogen.
Aan de andere kant is in de paragraaf genoemd dat de vraag naar kavels toeneemt en dat in bepaalde gevallen wél een actief grondbeleid dient te worden heroverwogen. In de paragraaf is een relatie gelegd met het nieuwe accommodatiebeleid. Er zullen, als gevolg van (vrijwillige) fusies tussen verenigingen, gronden en accommodaties vrijkomen. Afhankelijk van de locatie kan het wenselijk of noodzakelijk zijn om locaties toch actief te herontwikkelen en te herbestemmen.
Leudal heeft een reserve grondexploitatie beschikbaar. Doel van de reserve is het verrekenen van winsten en verliezen van de exploitaties, het afdekken van risico's, de buffer voor het voeren van een actieve grondpolitiek en de grens bepalen voor het voeren van een actieve grondpolitiek. De reserve is uitsluitend voor de grondexploitatie beschikbaar. Leudal noemt in de paragraaf dat de bestemmingsreserve onderdeel uitmaakt van het weerstandsvermogen. Dit is echter niet in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing weergegeven. Bovendien merken wij op dat in het GTK bestemmingsreserves geen deel uitmaken van de weerstandscapaciteit. De reserve grondexploitatie betreft een reserve die (uitsluitend) de risico's van de grondexploitatie dekt. Aanvullend heeft Leudal toegelicht dat de reserve grondexploitatie buiten de bepaling weerstandsvermogen blijft.
De risico's van vier panden binnen het vastgoed worden gedekt door de in 2020 gevormde reserve vastgoed. Uit een aanvullend toelichting blijkt dat inmiddels twee panden zijn verkocht.
Leudal geeft in de paragraaf cijfermatig inzicht in het de woningbouwplannen, bedrijventerreinen en de

exploitaties door derden. Bij de woningbouw verwacht Leudal een winst van afgerond € 736.000 (eindwaarde) en bij bedrijven is een winstverwachting van afgerond € 1.750.000 (eindwaarde) geraamd. Bij de exploitaties door derden verwacht Leudal op basis van de gegevens in de paragraaf nog een bijdrage te moeten doen van € 227.000.
De paragraaf grondbeleid is uitvoerig en gestructureerd van opzet.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- voldoe volledig aan de eisen van het BBV door, zoals voorgenomen, de nieuwe grond- en vastgoednota vast te stellen in 2021, de uitgangspunten periodiek te actualiseren en een relatie te leggen met de programma's;
- leg in de paragraaf relaties met de strategische visie en het coalitieakkoord;
- pas de financiële verordening aan, indien de kaders voor het grondbeleid wederom worden opgenomen in een nota;
- leg een relatie tussen de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing en de paragraaf grondbeleid voor wat betreft de risico's.

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
Specifieke beleidsuitgangspunten voor het Grondbeleid heeft Leudal opgenomen in de nota grondbeleid (2010). Deze nota is echter niet meer actueel. In de paragraaf is aangegeven dat de nieuwe nota in 2020 herzien aan de raad ter vaststelling voorgelegd. Aanvullend is toegelicht dat dit niet haalbaar is gebleken en op dit moment geen zicht is of in 2021 wel actualisatie kan plaatsvinden. In de paragraaf grondbeleid is reeds vooruitgeblikt naar de nieuwe nog vast te stellen nota en zijn uitgangspunten uitgewerkt. Uit aanvullende informatie blijkt dat actualisatie opnieuw vertraging heeft opgelopen als gevolg van capaciteitsproblemen.

In de paragraaf is geschetst dat het grondbeleid anders wordt ingestoken. Het beleid van Leudal zal veranderen van een actief en faciliterend grondbeleid naar beleid met een beheerfunctie.
Leudal zal gaan inbreiden in plaats van uitbreiden, met het doel de leefbaarheid en duurzaamheid in kernen te behouden. Hiermee wordt ingespeeld op de toenemende behoefte in herstructurering van gebieden. Leudal wil streven naar een zo gunstig mogelijk maatschappelijk en financieel eindresultaat. Leudal noemt verderop in de paragraaf dat er door economische en demografische ontwikkelingen uitbreidingsplannen nauwelijks mogelijk zijn. Leudal heeft te veel bouwplannen en dient het aantal te beperken. Vrijwel alle kernen hebben overcapaciteit. Leudal geeft aan dat voor nieuw te ontwikkelingen plannen een keuze gemaakt dient te worden. Per kern dienen plannen te worden heroverwogen. Aan de

andere kant is in de paragraaf genoemd dat de vraag naar kavels toeneemt en dat in bepaalde gevallen wél een actief grondbeleid dient te worden heroverwogen.

In de paragraaf is een relatie gelegd met de Omgevingswet en de omgevingsvisie die Leudal, in samenspraak met burgers en bedrijven, aan het opstellen is. In de omgevingsvisie wordt een integrale visie op de gevraagde ontwikkeling en kwaliteit van de leefomgeving in de gemeente vastgesteld.

Verder gaat Leudal in op de structuurvisie Wonen Midden-Limburg. De uitgangspunten uit de structuurvisie worden meegenomen in de nog te actualiseren grondnota. Leudal licht toe dat er een gezamenlijke nota Grond- en vastgoedbeleid wordt opgesteld. In de paragraaf is een relatie gelegd met het nieuwe accommodatiebeleid. Er zullen, als gevolg van fusies tussen verenigingen, gronden en accommodaties vrijkomen. Afhankelijk van de locatie kan het wenselijk of noodzakelijk zijn om locaties te herontwikkelen en te herbestemmen. Het nieuwe accommodatiebeleid landt in de nota grond- en vastgoedbeleid.
Leudal schetst dat de vraag voor uitgifte van kavels weer aangetrokken is en dat in sommige gevallen een actief grondbeleid dient te worden heroverwegen.

In de grondnota 2010 en in de paragraaf legt Leudal een relatie gelegd met risicomanagement.
De gemeente licht in de grondnota en in de paragraaf toe hoe zij een actief risicomanagement voert.
Leudal heeft een reserve grondexploitatie beschikbaar. De Reserve grondexploitatie heeft de volgende functies:

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

In de nota is aangegeven dat het plafond van de reserve jaarlijks wordt bepaald bij de vaststelling van de jaarrekening. Leudal heeft in 2010 een methodiek ontwikkeld om de gewenste omvang/plafond van de reserve grondexploitatie te berekenen. Per investering en per exploitatie wordt aan de hand van risico's en/of de hoogte van de investering bepaald hoeveel reserve aanwezig moet zijn als buffer voor een risico en/of een investering. De risico's tezamen bepalen de hoogte van de reserve grondexploitatie.
Jaarlijks wordt het college van burgemeester en wethouders separaat geïnformeerd over de risico's van de grondexploitatie en de reserve grondexploitatie als het proces van winst- en verliesnemingen voor de jaarrekening is afgerond.
De meerjarenplanning van de grondexploitaties wordt eveneens jaarlijks bij de jaarrekening geactualiseerd en door het college van burgemeester en wethouders aangeboden aan de gemeenteraad.

Leudal memoreert in de paragraaf dat het weerstandsvermogen, naast de algemene reserve ook bestaat uit de reserve grondexploitatie. In de paragraaf weerstandsvermogen is dit echter niet zo geschetst. We merken op dat volgens het GTK bestemmingsreserves geen deel uitmaken van de weerstandscapaciteit. De reserve grondexploitatie betreft een reserve die (uitsluitend) de risico's van de grondexploitatie dekt. De omvang van de risico's en dus ook de omvang van de reserve grondexploitatie bedraagt volgens de begroting 2021 € 2.226.000.

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

In de risicobeheermatrix is een onderscheid te zien in risico's die binnen de reserve grondexploitatie kunnen worden opgevangen en risico's die worden meegenomen in de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit. De risico's binnen de grondexploitatie worden opgevangen binnen de reserve grondexploitatie. De risico's binnen vastgoed werden voorheen volledig afgezet tegen de benodigde weerstandscapaciteit (algemene reserve). Sinds 2020 heeft Leudal een Reserve vastgoed beschikbaar om risico's binnen het vastgoed op te vangen voor een viertal panden. Voor overige gebouwen worden mogelijke risico's meegenomen bij de risico's in de paragraaf weerstandsvermogen.
In paragraaf 3.2 is specifiek stilgestaan bij de Reserve vastgoed.
We adviseren om een relatie te leggen met de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing en om in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing integraal alle risico's op te nemen.

BBV
In de paragraaf is verwezen naar de bepalingen uit het BBV. Voor de paragraaf grondbeleid vraagt het BBV:
- een visie van het grondbeleid in relatie tot de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid voert;
- een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- beleidsuitgangspunten omtrent reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Het BBV is gewijzigd ten aanzien van het grondbeleid. Leudal noemt dit ook in de paragraaf.
Wij concluderen, net als vier jaar geleden, dat op dit moment geen relatie is gelegd tussen de visie van het grondbeleid en de doelstellingen van de programma's. Wij vragen aandacht om informatie in de paragraaf volledig aan de eisen van het BBV te laten voldoen.

Leudal heeft in de jaarrekening 2019 een zestal activiteiten beschreven ten aanzien van de grondexploitatie. Leudal heeft geen voorraad grondposities meer. De gronden zijn volgens de nieuwe BBV eisen ondergebracht bij de materiële vaste activa. Dat is in de jaarrekening 2019 gebeurd voor het Leudalplein.

Financiële verordening in relatie tot grondnota en grondprijzen
In de financiële verordening heeft de raad van Leudal geen eisen gesteld voor het grondbeleid. In de grondnota zelf is opgenomen dat de nota elke vier jaar geactualiseerd wordt. De raad heeft de nota niet meer geactualiseerd. Een aantal instrumenten uit de grondnota is inmiddels achterhaald als gevolg van de nieuwe structuurvisie. Wij vragen aandacht om de nota grondbeleid periodiek te actualiseren. Indien geen kaderstelling plaatsvindt in een nota, dient de paragraaf de volledige kaderstelling te bevatten. In de paragraaf zijn de nieuwe uitgangspunten nu deels opgenomen.

Resultaten grondexploitatie
Bij de woningbouw verwacht Leudal een winst van afgerond € 736.000 (eindwaarde) en bij bedrijven is een winstverwachting van afgerond € 1.750.000 geraamd.
Bi de exploitaties door derden verwacht Leudal op basis van de gegevens in de paragraaf nog een bijdrage te moeten doen van € 227.000.

Conclusie stuurinformatie
In de paragraaf zijn financiële cijfers opgenomen voor het begrotingsjaar, begrotingsjaar -1, maar ook voor de meerjarenraming. Er is financieel inzicht geboden in de gemeentelijke grondexploitaties (woningbouwexploitatie en de exploitaties van bedrijventerreinen) en daarnaast ook in de exploitaties door derden. Voor de eigen exploitaties is ook een meerjarenraming opgesteld, waarbij voor de jaren 2020-2024 inzicht is geboden in de (verwachte) uitgaven en inkomsten.
De paragraaf kan worden verbeterd door te verwijzen naar bepalingen uit de strategische visie en het coalitieakkoord en daarnaast ook bij de opgenomen financiële cijfers een tekstuele toelichting te geven.
Op strategisch en tactisch niveau scoort Leudal voldoende. Leudal scoort op operationeel niveau goed.

5. Het onderzoek

5.1. Inleiding

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

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

Het onderzoek in Leudal
Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij Leudal uitgevoerd in de periode januari-juni 2020 op basis van de begroting 2021.
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 2020. Elke financieel toezichthouder heeft de mogelijkheid om het toezicht op deze manier uit te voeren.

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

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

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

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

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

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

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

5.2. Doel en kaders financieel toezicht

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

Houd de Limburgse gemeenten financieel gezond!

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

Wij toetsen via ons financieel verdiepingsonderzoek, of er binnen de gemeente sprake is van een structureel evenwichtige situatie. Hierbij kijken wij verder dan de cijfers. Het gaat bij ons toezicht ook duidelijk om de vraag, of de processen die ten grondslag liggen aan de gepresenteerde ramingen kwalitatief goed zijn. Ons financieel toezicht richt zich daarbij vooral op het volgen van de hele (financiële) gemeentelijke beleidscyclus. Zo beschikken we over relevante en actuele informatie rondom financiële ontwikkelingen en/of problemen, op basis waarvan de bepaling van de toezichtvorm voor de gemeente uiteindelijk ook tot stand komt.
Toezichthouden moet door gemeenten trouwens niet worden verward met controleren. Toezichthouders varen immers ook duidelijk op vertrouwen. Dat vertrouwen moet wel kunnen worden geverifieerd bij bijvoorbeeld substantiële afwijkingen.

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

Kaders waaruit wij ons oordeel vormen:
- **Gemeentewet**
- **Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten**
- **Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020**
- **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.

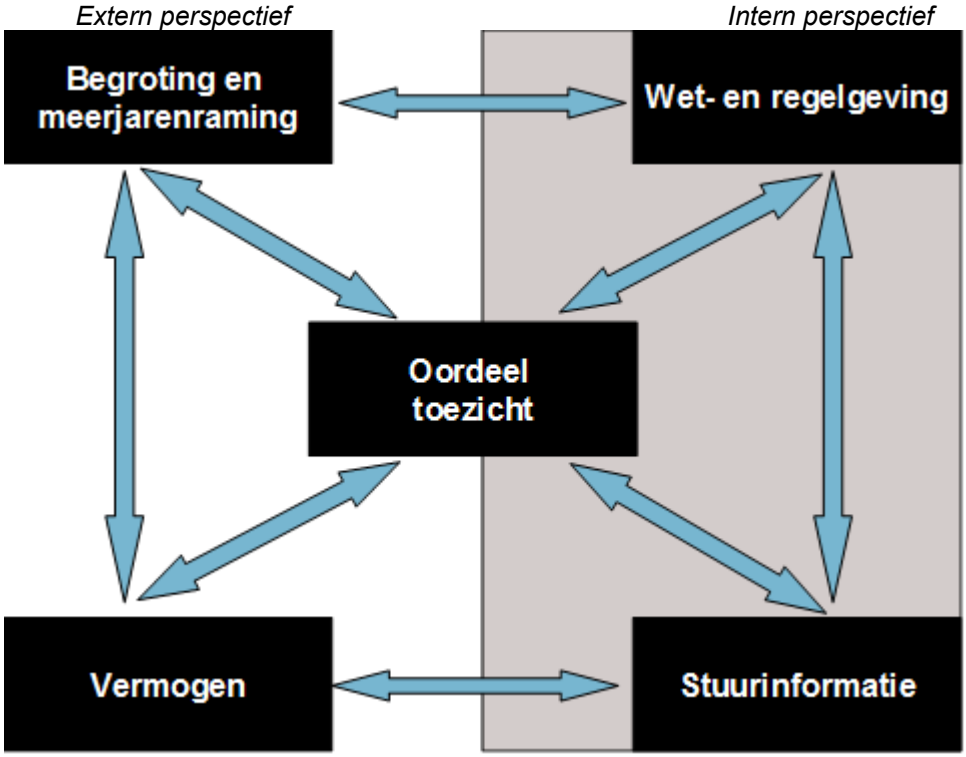
5.3. Werkwijze

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 scoren 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 meerjaren-raming 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 2021 en de bijhorende meerjarenraming 2022-2024. Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 2016 zijn nader onderzocht, net als tussentijdse rapportages.

5.5. Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek

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

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

6. Begrippen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Incidentele weerstandscapaciteit
Incidentele weerstandscapaciteit is het vermogen om onverwachte eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van de gemeentelijke taken op het geldende niveau. De middelen die dit vermogen (kunnen) bepalen zijn:
- de algemene reserve;
- 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 2020 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 rekeningsaldo voor zover nog niet in de begroting verwerkt.

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

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

7. Bronnen

Gemeentelijke bronnen:
- Begroting 2021, 2022-2024;
- Jaarrekeningen 2016-2020;
- Duurzaam evenwicht in het sociaal domein, plan van aanpak (2020);
- Visitatiecommissie, financiële beheersbaarheid sociaal domein (2020;
- Raadsinformatiebrief financiële stand van zaken jeugdhulp (2020);
- Twijnstra en Gudde: Quick scan sociaal domein;
- Coalitieakkoord 2018-2022;
- Strategische visie 'Mooi leven in Leudal';
- http://cmag.nl/mooi-leven-in-leudal/cover;
- Visie over duurzaamheid (2019);
- Financiële verordening (2018+wijziging september 2020 en december 2020);
- Treasurystatuut 2017 (2016);
- Verordening 213 ex artikel 213 Gemeentewet (2009);
- Verordening 213a ex artikel 213a Gemeentewet (2008);
- Onderzoeken naar doeltreffendheid en doelmatigheid ex artikel 213a;
- Onderzoeken rekenkamercommissie;
- Raadsinformatiebrief notitie lokaal belastinggebied, notitie lokaal belastinggebied (2017);
- Nota reserves en voorzieningen en risicomanagement 2015-2018 'van onbewust risico lopen naar bewust risico lopen.' (2015);
- Gemeentelijk rioleringsplan Leudal 2017-2021 (2016);
- Wegenbeheerplan 2019-2022 (2018);
- Vervangingsopgave wegen en groen (2019);
- Groen 2019-2022 (2018);
- Openbare verlichting 2018-2022 (2017);
- Civieltechnische kunstwerken 2016-2021 (2016);
- Nota verbonden partijen (2011);
- Nota grondbeleid (2011);
- Nota reserves en voorzieningen 2019 en vorming reserve vastgoed (2020);
- 1e raadsrapportage 2020;
- 2e raadsrapportage 2020;
- Nota grondbeleid 2010 (2010);
- Beleidskader accommodaties en subsidies (2016) en nota accommodatiebeleid (2020);
- Herijking accommodatiebeleid (2019).

Provincie Limburg:
- Begrotingsbrief 2021;
- Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:
- Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten;
- Gemeentewet;
- Wet financiering decentrale overheden.