



Rekenkamer
Land van Cuijk

Nota van Bevindingen

Financiële positie gemeente Land van Cuijk in beeld

7 februari 2025

Inhoud

1. Financiële positie van de gemeente Land van Cuijk afgewogen	3
1.1. Conclusies	3
1.1.1. Weerbaarheid	3
1.1.2. Stabiliteit	4
1.1.3. Flexibiliteit	4
1.1.4. Normering kengetallen BBV	4
1.1.5. Oordeel BIG TIRE	5
2. Huidige financiële positie van de gemeente Land van Cuijk	10
2.1. Inleiding	10
2.2. Belastingen	11
2.3. Inkomsten	18
2.4. Grondexploitaties	21
2.5. Treasury	24
2.6. Investerings	29
2.7. Reserves	30
2.8. Exploitatie (inclusief beschouwing bezuinigingsoperatie 2024/2025 gemeente Land van Cuijk)	35
2.9. Gemeente Land van Cuijk vergeleken met goed vergelijkbare gemeenten	48
Bijlage 1 Kostentoerekening afvalstoffenheffing	50
Bijlage 2 Kostentoerekening rioolheffing	51

1. Financiële positie van de gemeente Land van Cuijk afgewogen

In dit hoofdstuk zetten we onze conclusies ten aanzien van de financiële positie van de gemeente Land van Cuijk uiteen. In hoofdstuk 2 volgt de onderbouwing van onze conclusies.

1.1. Conclusies

Op basis van dit onderzoek concluderen we dat de financiële positie van de gemeente Land van Cuijk op dit moment voldoende is (vermogenspositie is ultimo 2023 voldoende en de boekjaren 2022 en 2023 zijn afgesloten met positieve resultaten), echter deze staat in meerjarig perspectief flink onder druk. Dit wordt vooral veroorzaakt door negatieve exploitatieresultaten vanaf 2026. Dit maakt de financiële positie van de gemeente naar de toekomst toe kwetsbaar. Dit maakt dat er een moment is aangebroken om te handelen en de financiële positie in meerjarig perspectief te verbeteren. Dit heeft de gemeente Land van Cuijk gedaan door het opzetten van het traject 'Nieuw Realistisch Perspectief (NRP)'.

Onze conclusies zetten we uiteen aan de hand van de volgende onderdelen: de weerbaarheid, de stabiliteit en de flexibiliteit van de gemeentelijke financiën.

Vooraf is het van belang om te vermelden dat de gemeente Land van Cuijk een fusiegemeente is die per 1 januari 2022 is ontstaan. Dit betekent dat de mate van efficiency en effectiviteit nog niet volledig is uitgekristalliseerd. Dit zien we ook terug in het financieel handelen van de gemeente. Dit vraagt tijd in het gezamenlijk opdoen van ervaringen, manieren van ramen, beoordelen van de gezamenlijke context, et cetera.

1.1.1. Weerbaarheid

Op dit moment is het weerstandsvermogen nog prima te noemen. De reserves zijn qua omvang voldoende en goed aanwendbaar om risico's op te vangen. De doorvertaling van het risicomanagement in de P&C-documenten is daarbij een aandachtspunt. De doorvertaling van de risico's naar het benodigd weerstandsvermogen is nog niet geënt op de nota risicomanagement en verdient aanscherping. Hierdoor kan het benodigd weerstandsvermogen nog wijzigen in onze optiek.

De begroting 2025 van de gemeente Land van Cuijk is in meerjarig perspectief niet sluitend en niet reëel in evenwicht. Hierdoor is sprake van een beperkte exploitatieruimte. Door de begrote negatieve exploitatieresultaten zal de vermogenspositie verslechteren wanneer niet wordt ingegrepen. Door het verslechteren van de vermogenspositie neemt het beschikbare weerstandsvermogen af en heeft de gemeente minder vermogen om risico's op te vangen. Bovenstaande is ook terug te zien in de ontwikkeling van het kengetal structurele exploitatieruimte (zie tabel 1). Dit kengetal is nu te beoordelen als goed (1% (2024)), maar de marge is erg klein. Vanaf 2026 neemt dit kengetal negatieve waarden aan.

De weerbaarheid van de financiële positie van de gemeente is op dit moment voldoende, gezien de vermogenspositie en de beschikbare weerstandscapaciteit. Door de begrote negatieve exploitatieresultaten zal de vermogenspositie naar verwachting verslechteren. Hierdoor staat de weerbaarheid van de financiële positie van de gemeente naar de toekomst onder druk.

1.1.2. Stabiliteit

Zoals geschetst is de begroting van de gemeente Land van Cuijk niet structureel sluitend en staat zonder handelen de financiële positie van de gemeente onder grote druk. De gemeente heeft hierop geanticipeerd door een ombuigingstraject NRP op te zetten. Dit traject is, op het moment van schrijven van dit rapport, in een fase beland waarbij de resultaten van het bestuurlijk proces van voorbereiding naar besluitvorming gaan. Om te komen tot een structureel sluitende begroting vanaf 2029 zullen bestuurlijke keuzes gemaakt moeten worden. Daarbij constateren we dat de uitkomsten van het traject NRP laten zien dat er voor ongeveer € 6,2 miljoen aan keuzes gemaakt kunnen worden met een relatief lage maatschappelijke impact. Voor ongeveer € 11,6 miljoen zullen er keuzes gemaakt moeten worden die naar verwachting een grote(re) impact zullen hebben op de samenleving in de gemeente Land van Cuijk. De uitkomsten (keuzemogelijkheden (totale omvang € 23,2 miljoen)) van het traject NRP bieden de raad van de gemeente Land van Cuijk de mogelijkheid om te kiezen. De stabiliteit van de financiële positie van de gemeente Land van Cuijk beoordelen we als onvoldoende, vanwege de begrote negatieve exploitatieresultaten in de toekomst en het feit dat er nog keuzes gemaakt moeten worden. De uitkomsten van het traject NRP bieden de raad van Land van Cuijk handvatten en mogelijkheden om te kiezen en daarmee te komen tot een structureel sluitende begroting. Als er passende keuzes worden gemaakt, zal de stabiliteit op orde zijn.

1.1.3. Flexibiliteit

De flexibiliteit van de reserves en de structurele exploitatieruimte van de gemeente Land van Cuijk zijn voldoende. We concluderen dat de gemeente qua belastingen mogelijkheden heeft voor het genereren van extra inkomsten. De gemeente heeft aangaande de grondexploitaties voldoende mogelijkheden om extra inkomsten te genereren. Dit gezien de woningopgave van de gemeente Land van Cuijk en het opstellen van een protocol voor de aanschaf van strategische gronden, waarmee de gemeente het actieve grondbeleid wil voortzetten. Deze inkomsten zijn echter incidenteel van aard en daardoor nauwelijks inzetbaar om structurele uitgaven (tekorten) te dekken. Tevens wordt er risico gelopen op grondexploitaties. Daarnaast is de gemeente Land van Cuijk voor ruim 66% afhankelijk van de inkomsten van het Rijk. Tevens zien we vanuit de uitkomsten van het traject NRP (zie uitkomsten stap 1 en 2 van de Watervalmethode, zie paragraaf 2.8) dat er nog 'ruimte' zit in de begroting in de vorm van financieel technische maatregelen met een lage maatschappelijk impact. Dit is ook in lijn met de constatering dat de gemeente nog stappen aan het maken is om 'scherper aan de wind te zeilen' qua begroten. De flexibiliteit wordt daarom beoordeeld als voldoende.

1.1.4. Normering kengetallen BBV

Bij de invoering van de nieuwe regels BBV is een normering opgesteld om de financiële positie van gemeenten te duiden. In onderstaande tabel hebben we deze normeringen voor de gemeente Land van Cuijk uiteengezet voor de periode 2022-2023 (realisatie) en 2024-2028 (begroot). De normen worden in dit rapport verder behandeld.

	Normering			Land van Cuijk						
Kengetal	Goed	Volgende	Onvoldende	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Nettoschuldquote	< 90%	90% - 130%	> 130%	38,9%	36,6%	82,8%	87,6%	131,1%	149,3%	160,5%
Nettoschuldquote – gecorrigeerd	< 90%	90% - 130%	> 130%	35,4%	31,9%	78,5%	83,0%	126,1%	144,2%	155,4%
Solvabiliteit	> 50%	20% - 50%	< 20%	43,1%	45,0%	30,1%	30,5%	25,2%	21,3%	17,8%
Grondexploitatie	< 20%	20% - 35%	> 35%	8,0%	7,0%	11,0%	8,0%	6,0%	3,0%	2,0%
Structurele exploitatieruimte	Begroting > 0%	Begroting = 0%	Begroting < 0%	11,0%	5,0%	1,0%	0,0%	-6,0%	-7,0%	-7,0%
Belastingcapaciteit	< 95%	95% - 105%	> 105%	90,0%	86,0%	93,0%	93,0%			

Tabel 1 - Normeringen kengetallen BBV + invulling gemeente Land van Cuijk periode 2022-2028

1.1.5. Oordeel BIG TIRE

Hieronder worden per onderwerp van dit onderzoek onze conclusie, ons advies en onze waardering weergegeven.

BIG TIRE	Conclusies	Waardering	Advies
Belastingen	De lokale lastendruk van de gemeente Land van Cuijk ligt iets onder het gemiddelde in Nederland. Dit vertaalt zich ook in de woonlasten van de gemeente Land van Cuijk. Deze liggen iets onder het landelijk gemiddelde en ongeveer op het gemiddelde ten opzichte van buurgemeenten. De bestemmingsheffingen (afvalstoffenheffing en rioolheffing) zijn in principe kostendekkend. Alle directe kosten worden toegerekend. Ten aanzien van de toerekening van de veegkosten, inclusief zwerfafval zijn aandachtspunten aanwezig. De gemeente kent een onbenutte belastingcapaciteit op de OZB van € 3,1 miljoen (ten opzichte van de art.12-norm). Daarnaast heft de gemeente de volgende belastingen: • Toeristenbelasting • Forensenbelasting • Reclamebelasting De gemeente heft een aantal soorten belastingen niet. De precariobelasting is daarvan interessant om nader te onderzoeken, omdat deze belastingsoort het grootste is qua opbrengstpotentieel (€ 80.000 - € 150.000), afhankelijk van de tarieven en het aantal belastingplichtigen¹.	Behoeft aandacht	Financieel technisch • Reken alle toe te rekenen kosten (conform geldende jurisprudentie) toe aan de rioolheffing. • Toets de kostentoerekening aan de afvalstoffenheffing op correctheid conform geldende jurisprudentie. • Onderzoek de mate van kostendekkendheid van de overige leges (begraafrechten, bouwleges, leges APV en Burgerzaken) en kijk welke mogelijkheden er zijn om deze te verhogen. Beleidsinhoudelijk • Onderzoek welke belastingen qua rendement (meer inkomsten dan perceptiekosten) interessant zijn om te gaan heffen om de verdien capaciteit van de gemeente te vergroten. Bijvoorbeeld door naar goed vergelijkbare gemeenten te kijken.
Inkomsten	We concluderen dat de gemeente Land van Cuijk voor ongeveer 66% van haar inkomsten afhankelijk	Geen oordeel - invloed beperkt	Financieel technisch • Monitor structureel de mutaties

¹ De gemeente Stichtse Vecht (65.893 inwoners) had in 2023 € 81.000 aan inkomsten vanuit de precariobelasting. De gemeente Hilversum (90.261 inwoners) had in 2023 € 136.000 aan inkomsten vanuit de precariobelasting.

	is van inkomsten van het Rijk en voor ongeveer 34% van overige inkomsten. Voor 2027 is sprake van een daling van de eigen inkomsten, dit heeft vooral te maken met teruglopende inkomsten uit het grondbedrijf, alsmede inkomsten die niet zijn begroot voor de opvang van Oekraïners. De gemeente Land van Cuijk heeft, vergeleken met het landelijke gemiddelde van gemeenten van gelijke omvang, een beperkte eigen beleidsruimte. Dit behoeft in die zin nuancering dat eigen beleidsruimte niet hetzelfde is als bestedingsruimte. De gemeente kan door middel van eigen maatregelen, rentebeleid en tarievenbeleid maatregelen treffen om de eigen inkomsten te vergroten, waardoor de afhankelijkheid van het Rijk wordt beperkt. Zoals aangegeven in het onderdeel Belastingen heeft de gemeente de afgelopen jaren de OZB-belasting verhoogd en daarmee heeft de gemeente een deel van de eigen beleidsruimte ingezet.		van het gemeentefonds. Dit is van grote invloed op de opgave voor de gemeente Land van Cuijk om te komen tot een structureel sluitende begroting. We concluderen dat dit als onderdeel opgenomen is in het traject NRP.
Grond-exploitaties	De gemeente Land van Cuijk kent een omvangrijke portefeuille grondexploitaties (woningbouw en bedrijventerreinen). Dit is mede het gevolg van de omvang van de gemeente en het aantal kernen (33). Maar ook het gevolg van de vergroting van de ruimtelijke mogelijkheden. Primo 2024 bedraagt de omvang hiervan (in boekwaarde) € 26,8 miljoen. Verliezen op de gronden zijn in het verleden genomen en er zijn voorzieningen gevormd voor verliezen die op de grondexploitaties worden gemaakt. Op het geheel van de huidige grondexploitaties wordt een positief rendement verwacht van € 9,7 miljoen. Het gecalculeerde weerstandsvermogen (reserves) is voldoende gezien de risico's die de gemeente loopt op de grondexploitaties. Voor de gemeente Land van Cuijk is het kengetal grondexploitatie 7% in 2023 (realisatie), 11% in 2024 (begroting) en 8% in 2025 (begroting). Dit kan gekenmerkt worden als goed. Het grondbedrijf laat een positief rendement zien. Een aantal grondexploitaties nadert de einddatum. De gemeente is bezig met het opstellen van een protocol voor de aanschaf van strategische gronden. Daarmee wil de gemeente naar de toekomst toe het actieve grondbeleid voortzetten en daarmee ook toekomstige positieve rendementen blijven genereren.	Voldoende	Beleidsinhoudelijk • Verken de mogelijkheden om gebruik te maken van meer regelingen vanuit bijvoorbeeld het Rijk aangaande het stimuleren van woningbouw. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de regeling WoningbouwImpuls (Wbi) en de regeling Realisatiestimulans. • Blijf oog houden voor een evenwichtige balans tussen ruimtelijke ambities, financieel rendement en risico's.
Treasury	De kengetallen met betrekking tot de vermogenspositie van de gemeente laten tot en met 2025 een positief beeld zien. We hebben het dan over de kengetallen, solvabiliteit en de netto schuldquote. Vanaf 2026 laten deze kengetallen een duidelijke verslechtering zien. Dit heeft te maken met de begrote exploitatietekorten, mede als gevolg van het ravijnjaar 2026. De gemeente heeft hierop geanticipeerd door het traject NRP, waarbij de begroting vanaf 2029 structureel	Behoeft aandacht	Financieel technisch • Breng de (totale) begrote lasten van toekomstige investeringen in beeld en vertaal deze door naar de liquiditeitsbehoefte in de komende jaren. Vertaal dit ook door in de geprognosticeerde balans. • Investeer in de kwaliteit van de geprognosticeerde balans en

	sluitend wordt gemaakt. Dit betekent wel dat de boekjaren 2026, 2027 en 2028 afgesloten worden met negatieve exploitatieresultaten die een wissel trekken op de vermogenspositie van de gemeente Land van Cuijk. Deze neemt af naar net boven de norm. Als er mogelijkheden zijn om eerder een sluitende begroting te presenteren, dan doet het college dat. De gemeente Land van Cuijk kent een groot investeringsprogramma. De daadwerkelijke realisatiegraad is echter laag. Dat wil zeggen dat niet alle investeringen ook in het begrote boekjaar worden gerealiseerd. Het gevolg is dat er een groot verschil ontstaat in de kapitaallasten tussen de begroting en jaarrekening en de daaruit vloeiende financieringsbehoefte. Onderdeel van het traject NRP is om ook keuzes te maken ten aanzien van het investeringsprogramma en daarbij een afschrijvingsplafond in te stellen om de kapitaallasten te beperken, alsmede te sturen op een hogere realisatiegraad.		gebruik dit actief als sturingsinstrument en instrument in de informatievoorziening aan de raad over de financiële stand van zaken van de gemeente. We zien daarnaast ook dat de accountant steeds meer naar de kwaliteit van de geprognosticeerde balans gaat kijken.
Investeren	Zoals aangegeven is de gemeente Land van Cuijk voornemens om een afschrijvingsplafond op te nemen. Dit komt in grote mate overeen met de kapitaallastennorm. In meerjarig perspectief stijgen de kapitaallasten licht. De kapitaallastennorm wordt intact gelaten. Met het oog op instandhouding van de structurele dekking van nieuwe investeringen is het wel belangrijk dat erop gemonitord wordt dat de vrijval kapitaallasten niet wordt benut voor structurele andere uitgaven.	Voldoende	Financieel technisch • Maak vanuit het traject NRP keuzes ten aanzien van het investeringsprogramma van de gemeente Land van Cuijk en monitor dit door het instellen van een kapitaallastennorm/ afschrijvingsplafond. • Neem de kapitaallastennorm/ het afschrijvingplafond actief in de begroting op als norm en reserveer op basis van de lijst met investeringen (volledig en meerjarig) actief budget voor dekking van de kapitaallasten.
Reserves	De omvang van de reserves is op dit moment voldoende, maar staat in meerjarig perspectief onder druk als gevolg van de begrote negatieve exploitatieresultaten. Als gevolg van het traject NRP zal gestuurd worden op een structureel sluitende begroting vanaf 2029. De negatieve exploitatieresultaten trekken wel een negatieve wissel op de vermogenspositie van de reserves van de gemeente Land van Cuijk voor de jaren 2026-2028. De reserves van de gemeente Land van Cuijk zijn relatief flexibel, dit heeft vooral te maken met de (ultimo 2023) relatief grote algemene reserve. Deze mate van flexibiliteit staat de komende jaren wel onder druk. De gemeente Land van Cuijk heeft in 2023 25 bestemmingsreserves en één algemene reserve, wat op basis van onze ervaring en expertise een relatief hoog aantal reserves is. We constateren dat een aantal bestemde reserves (10) een aantal jaar gelijk of bijna gelijk van omvang is gebleven.	Behoeft aandacht	Financieel technisch • Vertaal het risicomanagement door in de P&C-cyclus en kijk daarbij ook opnieuw naar de normering van het beschikbare weerstandsvermogen. Kijk hierbij kritisch naar de positie van de stille reserves als onderdeel van het beschikbare weerstandsvermogen. • Versterk het instrument risicomanagement door te kijken naar de toepassing van gangbare methoden, zoals de Monte Carlo-methode. • Zorg voor aansluiting van het weerstandsvermogen met de af te dekken risico's. Beleidsinhoudelijk • Evaluer de aanwezige reserves kritisch: sluiten de gestelde doelen nog steeds aan bij de

	Het weerstandsvermogen van de gemeente Land van Cuijk bedraagt 6,88. Wat de weerstandsratio uitstekend maakt. We constateren dat de inschatting van de risico's nog vrij algemeen van aard is en dat de systematiek van risicomanagement nog niet is geland in de P&C-cyclus. Tevens zien we dat er veel 'waarde' wordt gehecht aan de stille reserves van de gemeente als onderdeel van het weerstandsvermogen. We constateren dat dit bij andere gemeenten vaak niet wordt meegenomen. Mede omdat deze stille reserves vaak lastig te gelde te maken zijn.		doelstellingen van de raad? Ons advies is om de lijn van 'scherper aan de wind' te zeilen qua begroten ook toe te passen op de reserves en periodiek te kritisch te kijken naar de doelbestemming, maar ook kritisch te kijken naar het opgebouwde bedrag (maximale en minimale benodigde hoogte).
Exploitatie	De boekjaren 2022 en 2023 zijn afgesloten met omvangrijke positieve resultaten. We constateren dat door de grote afwijkingen tussen de begroting en jaarrekening de gemeente nog zoekende was om scherp aan de wind te zeilen qua begroten. Dit is begrijpelijk bij de opstart van een nieuwe gemeente. Op basis van de begrotingen 2024 en 2025 constateren we dat de gemeente 'scherper aan de wind is gaan zeilen' qua begrotingsproces. Zo wordt er scherp gekeken naar de realisatie en de begroting. Tevens zien we dat er ook slagen zijn gemaakt in de leesbaarheid van de documenten in de P&C-cyclus. In 2022 en 2023 waren de documenten vooral financieel-technisch ingestoken, echter we zien dat er nog veel verbetermogelijkheden zijn om aan kwaliteit te winnen in de eerste (Wat willen we bereiken?) en tweede (Wat gaan we daarvoor doen?) W-vraag en de verbinding met de 3e W-vraag (Wat mag het kosten?). Het boekjaar 2025 is sluitend gemaakt door de doorwerking van de financiële ruimte vanuit de jaarrekening te benutten en het plannen van investeringen. De lasten voor inwoners stijgen beperkt: stijging OZB (4,0%) en sturing op kostendekkendheid van de riool- en afvalstoffenheffing. Het tekort dat overbleef, is, conform de ruimte die de provincie heeft geboden, gedekt uit de algemene reserve. Vanaf 2026 geldt dat de structurele lasten niet meer worden gedekt door de structurele baten. Vanaf 2026 heeft de gemeente Land van Cuijk een niet meer structureel sluitende begroting en worden er omvangrijke tekorten geschreven op de lopende exploitatie. Om te anticiperen op de gepresenteerde tekorten in de exploitatie van de begroting van de gemeente Land van Cuijk, heeft het college een ombuigingsoperatie opgestart (NRP). In dit traject wordt gestuurd op een opgave van +/- € 17,7 miljoen in 2029. Deze opgave wordt voor € 6,2 miljoen ingevuld met maatregelen vanuit stappen	Onvoldoende	Financieel technisch • Neem structureel ruimte op in de begroting om de vermogenspositie van de gemeente te verbeteren vanaf 2029. Mede omdat de exploitatietekorten voor de jaren 2025-2028 een zware wissel leggen op de vermogenspositie. Met andere woorden, spaar actief. • Herijk de financieel-technische uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de berekening van de algemene uitkering, zoals: groei van de gemeente, inflatiepercentage, onderuitputting BCF. Beleidsinhoudelijk • Breng de baten en lasten beter met elkaar in balans, creëer een structureel sluitende begroting. Dit vraagt om het maken van keuzes. De basis hiervoor is gelegd door middel van het traject NRP. De essentie zit hem straks in het daadwerkelijk maken van die keuzes en koers vasthouden ten aanzien van de keuzes. Het is van belang om een goede strategie uit te denken om bestuurlijk die keuzes te maken op een integrale manier, zodat naar de toekomst toe op die koers kan worden gestuurd.

1 en 2 van de Watervalmethode van de VNG². Dat betekent dat voor € 11,6 miljoen aan ombuigingsmaatregelen moeten worden gekozen, die impact gaan hebben op de samenleving. Vanuit het traject NRP is een pakket van € 23,2 miljoen gepresenteerd om invulling te geven aan deze ombuigingsmaatregelen. Dat betekent dat het bestuur keuzes kan maken.

De gemeente Land van Cuijk houdt bij de algemene uitkering geen rekening met de bevolkingsgroei, maar wel met de doorwerking ervan in de uitkeringsfactor. Daar staat echter wel tegenover dat de gemeente Land van Cuijk de algemene uitkering defleert met het zgn. PBBP-percentage (prijs bruto binnenlands product). Dit percentage is in de regel lager dan het gecombineerde inflatiepercentage van loonvoet sectoroverheid, de prijs overheidsinvesteringen (iboi) en prijs overheidsconsumptie (imoc).

De gemeente Land van Cuijk houdt geen rekening met de verwachte onderuitputting op het BTW-compensatiefonds. Gemeenten mogen de laatst gerealiseerde onderuitputting structureel inboeken. De verwachting is dat in 2024 een bedrag van € 447 miljoen over zal blijven. Indicatief gaat het dan om een bedrag van bijna € 2 miljoen.

Tabel 2 - Conclusies, waardering en adviezen per onderdeel van de BIG TIRE

² De gemeente past de Watervalmethode toe van de VNG, deze is gebaseerd op het concept 'Beter worden zonder ziek te zijn' van BMC. Zie hiervoor: <https://www.bmc.nl/actueel/is-bezuinigen-voor-uw-gemeente-nog-wel-een-remedie>

2. Huidige financiële positie van de gemeente Land van Cuijk

2.1. Inleiding

In deze rapportage geven we een beeld van de financiële positie van de gemeente Land van Cuijk. Dit wordt gedaan aan de hand van de beschrijving van de BIG TIRE. De letters BIG TIRE staan voor:

- **B**elastingen
- **I**nkomsten
- **G**rondexploitatie
- **T**reasury
- **I**nvesteringen
- **R**eserves
- **E**xploitatie
- Externe ontwikkelingen: financiële verhoudingen. Dit onderdeel wordt behandeld bij 'Inkomsten'
- Stand van zaken ombuigingsoperatie Land van Cuijk

Op basis van de specifieke vraag van de gemeente Land van Cuijk hebben we een aantal elementen toegevoegd (zie onderste twee bullets). We hebben het daarom in het vervolg van deze rapportage over de 'BIG TIRE+'.

Een vergelijkbare invalshoek voor de zogeheten 'stresstest' voor gemeenten waar de Raad voor de Financiële Verhoudingen voor pleitte gebruikt BMC als onderzoeksbureau. U kunt dit rapport lezen als een dergelijke test: een test met betrekking tot de flexibiliteit om de begroting structureel te verbeteren en een test met betrekking tot het reserveniveau om risico's op te vangen.

Zoals eerder vermeld is de gemeente Land van Cuijk een fusiegemeente die per 1 januari 2022 is ontstaan vanuit vijf gemeenten. Men is drie jaar op weg en is nog bezig met het harmoniseren van beleid, systemen, processen, manier van werken, cultuur, et cetera. Dit betekent dat de mate van efficiency en effectiviteit nog niet volledig is uitgekristalliseerd. Dit zien we ook terug in het financieel handelen van de gemeente. Een van de gesprekspartners duidde dit als een metafoor: *"de fusie kan gezien worden als een schip dat in volle mist uit de haven vertrekt, pas na enkele tijd (lees 2026) zal de mist opklaren en worden de effecten van de fusie pas echt zichtbaar"*. Het is van belang om dit als context mee te nemen in het lezen van dit rapport.

Daarnaast is het van belang om aan te geven dat we de financiële positie van de gemeente Land van Cuijk hebben beoordeeld aan de hand van vastgestelde documenten. Dat betekent dat bijvoorbeeld de effecten van het ombuigingstraject NRP niet in de cijfermatige beoordeling zijn meegenomen. Immers, er zijn nog geen keuzes gemaakt ten aanzien van dit traject om te komen tot een structureel sluitende begroting. Het traject NRP is wel in ogenschouw genomen in de beoordeling van het financieel handelen van de gemeente Land van Cuijk.

2.2 Belastingen

In deze paragraaf werken we het onderdeel Belastingen voor de gemeente Land van Cuijk uit. Voor de vergelijkingsgemeenten kiezen we voor een andere set van vergelijkbare gemeenten, namelijk een aantal buurgemeenten van de gemeente Land van Cuijk. Dit zijn: Oss, Wijchen, Heumen, Mook en Middelaar, Gennep, Bergen (L.), Venray, Gemert-Bakel, Boekel en Maashorst.

De gemeente Land van Cuijk neemt in de Atlas van de Lokale Lasten de 137^e positie in³ (in totaal 342 gemeenten) voor boekjaar 2024, waarbij geldt dat nummer 1 de laagste lokale lasten heeft. Dit betreft het rangnummer voor eigenaar-bewoners (meerpersoonshuishouden). Wanneer we kijken naar de lasten voor huurders (meerpersoonshuishouden), neemt de gemeente Land van Cuijk de 89^e positie in op de ranglijst. Daarmee ligt de lokale lastendruk van de gemeente Land van Cuijk onder het gemiddelde in Nederland.

De gemeente Land van Cuijk voert de inning en heffing van de gemeentelijke belastingen zelf uit.

Onroerende zaakbelasting (OZB)

De tarieven van de onroerendezaakbelasting (OZB) voor woningen, OZB niet-woningen (eigenarendeel en gebruikersdeel) liggen bij de gemeente Land van Cuijk net boven het landelijk gemiddelde. Onderstaande tabel maakt dat duidelijk.

Belastingen	Tarief gemeente Land van Cuijk 2024	Landelijk gemiddelde 2024	Hoogste 2024	Laagste 2024
OZB woningen	0,1066%	0,1013%	0,2017%	0,0322%
OZB niet-woningen (eigenarendeel)	0,3177%	0,3016%	1,0015%	0,0719%
OZB niet-woningen (gebruikersdeel)	0,2206%	0,2171%	0,6050%	0,0566%
Afvalstoffenheffing meerpersoons	€ 223,56	€ 325,00	€ 533,00	€ 32,00
Rioolheffing meerpersoons	€ 256,36	€ 236,00	€ 530,00	€ 102,00

Tabel 3 - Tarieven OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing gemeente Land van Cuijk vergeleken (bron: www.coelo.nl).

De OZB-inkomsten worden bepaald door de waarde van het onroerende goed x het tarief. De gemiddelde WOZ-waarde in de gemeente Land van Cuijk bedroeg circa € 346.000 in 2022 en € 374.000 in 2023⁴. De gemiddelde WOZ-waarde in Nederland bedroeg in 2022 € 250.000 en € 271.000 in 2023. Het volgende overzicht geeft inzicht in de gerealiseerde opbrengsten van de OZB voor de periode 2022 tot 2025 voor de gemeente Land van Cuijk. De gemeente Land van Cuijk heeft in de begroting 2024 een stijging van de OZB opgenomen van 7,5%. In de begroting 2025 wordt rekening gehouden met een indexatie van 4%.

³ COELO, 2024, *Atlas van de Lokale Lasten 2024*, Rijksuniversiteit Groningen, p. 1-221. (www.coelo.nl)

⁴ Bron: Waarderingskamer (www.waarderingskamer.nl)

	Inkomsten OZB absoluut	Inkomsten OZB per inwoner
2022 (realisatie)	€ 24.096.000	€ 265,58
2023 (realisatie)	€ 24.444.000	€ 267,24
2024 (begroot)	€ 26.993.000	€ 294,37
2025 (begroot)	€ 28.214.000	€ 307,59

Tabel 4 - Inkomsten OZB 2022 en 2023 (realisatie) en 2024 en 2025 (begroot) absoluut en per inwoner gemeente Land van Cuijk.

De gemiddelde OZB-lasten per inwoner (inkomst voor de gemeente) in Nederland bedroeg € 348,99 in 2024⁵. De gemiddelde OZB-inkomsten per inwoner van de gemeente Land van Cuijk (zie tabel 3) liggen onder het landelijk gemiddelde.

Ten opzichte van het art. 12-percentage⁶ is er sprake van een onbenutte belastingcapaciteit op de OZB van circa € 3,1 miljoen op jaarbasis.

Vergelijking met gemeenten in de regio

In tabel 5 worden de tarieven 2024 voor de OZB van de gemeente Land van Cuijk vergeleken met die van de buurgemeenten. In vergelijking met de gemeenten in de regio constateren we dat de gemeente Land van Cuijk ongeveer op het gemiddelde zit qua tarief voor OZB-woningen. Ten aanzien van het tarief OZB niet-woningen (eigenarendeel) hanteert de gemeente Land van Cuijk het hoogste tarief. Voor het tarief OZB niet-woningen (gebruikersdeel) zit de gemeente iets boven het gemiddelde.

Aangezien de OZB-opbrengsten ook worden bepaald door de WOZ-waarde van de woningen in de gemeenten, zetten we in onderstaande tabel de gemiddelde WOZ-waarde van de gemeente Land van Cuijk af tegen de gemiddelde WOZ-waarde van de omliggende gemeenten. In vergelijking met de gemeenten in de regio zien we dat Land van Cuijk qua gemiddelde WOZ-waarde onder het gemiddelde zit van de buurgemeenten.

2024	Land van Cuijk	Oss	Maashorst	Boekel	Venray	Gennep	Wijchen	Heumen	Mook en Middelaar	Bergen	Gemert-Bakel	Gemiddelde
OZB woningen	0,1066%	0,0927%	0,0729%	0,1139%	0,1156%	0,0995%	0,0994%	0,1195%	0,1182%	0,0873%	0,1229%	0,1044%
OZB niet-woningen (eigenarendeel)	0,3177%	0,2666%	0,2455%	0,2565%	0,3204%	0,1912%	0,2551%	0,3704%	0,2791%	0,2242%	0,2901%	0,2742%
OZB niet-woningen (gebruikersdeel)	0,2206%	0,2236%	0,1951%	0,2119%	0,2544%	0,1370%	0,1968%	0,2854%	0,2060%	0,1872%	0,1994%	0,2107%
Gemiddelde WOZ-waarde	€ 374.000	€ 365.000	€ 402.000	€ 417.000	€ 328.000	€ 352.000	€ 372.000	€ 415.000	€ 426.000	€ 333.000	€ 407.000	€ 381.000

Tabel 5 - Overzicht tarieven OZB gemeente Land van Cuijk en gemeenten in de regio 2024

⁵ www.eigenhuis.nl

⁶ Zie hiervoor de Gemeentefonds Meicirculaire 2024, p. 44. Voor 2025 is het percentage van de WOZ-waarde voor toelating tot artikel 12 vastgesteld op 0,1595% - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2024, *Meicirculaire 2024 Gemeentefonds*, 27 mei 2024, p. 1-111.

Afvalstoffenheffing

De gemeente Land van Cuijk heft voor de afvalstoffenheffing een vastrecht (€ 223,56 (2024)) en een variabel deel per lediging voor restafval (tariefzakken). Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen eenpersoons- of meerpersoonshuishoudens. De gemeente Land van Cuijk verzorgt zelf de inzameling van afval in de gemeente.

De gemeente Land van Cuijk kent een relatief hoog scheidingspercentage qua afvalscheiding. Dit percentage bedraagt de afgelopen jaren 92%.⁷ Daarmee behoort de gemeente tot het hogere segment in Nederland. Dit heeft een positieve impact op de afvalverwerkingskosten.

Voor afvalstoffenheffing geldt een principe van maximaal 100% kostendekkendheid; dit is weergegeven in de uitgangspunten van de programmabegroting 2025 van de gemeente.⁸ Met het meer kostendekkend maken van de tarieven is op het eerste gezicht geen budgettair voordeel te behalen. De gemeente geeft expliciet in de begroting aan dat zij gebruikmaakt van de handreiking Kostenonderbouwing uitgebracht door de VNG⁹ en de BBV-notitie Overhead. In dat verband is het echter relevant om te bekijken welke kostencomponenten in de tariefberekening zijn meegenomen. We hebben de tariefopbouw naast de VNG-modellen kostenonderbouwing afvalstoffenheffing en de Handreiking Kostentoerekening gelegd (zie bijlage 1). Hierbij is tevens rekening gehouden met de nieuwe regels. De directe kosten worden juist en volledig toegerekend en de inkomsten van grondstoffen worden vooraf verrekend met de kosten. Dit geldt ook voor de BTW. De perceptiekosten worden voor 33% toegerekend aan afvalinzameling en voor 33% aan riolering. Dit vanuit de gedachte dat de overige 33% voor het innen van andere belastingen is. De veegkosten worden voor 50% meegenomen in de berekening van de afvalstoffenheffing. Op basis van jurisprudentie mag tot 40% van de veegkosten worden toegerekend aan afvalstoffenheffing¹⁰. De kosten voor zwerfafval maken binnen de gemeente Land van Cuijk onderdeel van de veegkosten en worden dan ook toegerekend aan de afvalstoffenheffing. Volgens de geldende jurisprudentie is dat niet toegestaan, zie bijlage 1. Ons advies is om hier als organisatie nog even nadrukkelijk naar te kijken en te toetsen.

In de paragraaf Lokale Heffingen in de begroting 2025 is een calculatie opgenomen ten behoeve van de onderbouwing van de kostendekkendheid van de afvalstoffenheffing. De volgende tabel maakt dat inzichtelijk.

⁷ <https://www.benchmarkafval.nl/>

⁸ Gemeente Land van Cuijk, 2024, *Programmabegroting 2025*, november 2024, p. 1-234. Zie specifiek p. 147.

⁹ VNG, 2010, *Model kostenonderbouwing afvalstoffenheffing versie 1.0: Transparantie in zeven stappen*, VNG, februari, p. 1-30.

¹⁰ Hoge Raad 23 mei 2014, nr. 13/02955, ECLI:NL:HR:2014:1192

Kostendekkendheid afvalstoffenheffing	Begroot 2025
Kosten taakveld (directe kosten + toerekenbare indirecte kosten -/- overhead -/- BTW)	€ 10.686.825
Inkomsten taakveld excl. heffingen (opbrengsten afvalfonds)	€ 2.506.555
Netto kosten taakveld	€ 8.180.270
Toe te rekenen kosten	
Overhead	€ 527.930
BTW	€ 2.200.502
Totale kosten	€ 10.908.702
Totale opbrengst heffingen	€ 10.908.702
Kostendekkendheid	100,00%

Tabel 6 - Kostendekkendheid afvalstoffenheffing Land van Cuijk 2025 (begroot)

In tabel 7 hebben we de tarieven 2024 voor de afvalstoffenheffing meerpersoonshuishouden van de gemeente Land van Cuijk vergeleken met die van de omliggende gemeenten.

Afvalstoffenheffing	2024
Land van Cuijk	€ 238,56
Oss	€ 342,61
Maashorst	€ 267,60
Boekel	€ 347,53
Venray	€ 250,80
Gennep	€ 297,30
Wijchen	€ 188,00
Heumen	€ 212,50
Mook en Middelaar	€ 216,36
Bergen	€ 119,63
Gemert-Bakel	€ 286,10
<i>Gemiddelde</i>	<i>€ 251,54</i>

Tabel 7 - Tarief afvalstoffenheffing Land van Cuijk 2024 vergeleken.

Wanneer we naar tabel 7 kijken, dan constateren we dat het tarief voor de afvalstoffenheffing van de gemeente Land van Cuijk onder het gemiddelde van de benchmark ligt.

Rioolheffing

De gemeente Land van Cuijk heft voor de rioolheffing een eigenaarsdeel (€ 124,00 (2024)) en een gebruikersdeel (meerpersoonshuishouden: € 132,36). Ten aanzien van het gebruikersdeel wordt een onderscheid gemaakt naar eenpersoons- en meerpersoonshuishoudens.

Ook voor de rioolheffing geldt een principe van maximaal 100% kostendekkendheid. Dit is weergegeven in de uitgangspunten van de programmabegroting 2025. Hiermee is op het eerste gezicht geen budgettair voordeel te behalen. De gemeente geeft expliciet in de begroting aan dat zij gebruikmaakt van de handreiking Kostenonderbouwing, uitgebracht door de VNG¹¹ en de BBV-notitie Overhead. Ook hierbij is het relevant om te bekijken welke kostencomponenten in de tariefberekening zijn meegenomen. We hebben de tariefopbouw naast de VNG-modellen kostenonderbouwing rioolheffing¹² en de Handreiking Kostentoerekening¹³ gelegd (zie bijlage 2) en relevante jurisprudentie gelegd. De directe kosten worden juist en volledig toegerekend. Dit geldt ook voor de BTW. De veegkosten worden voor 50% meegenomen in de berekening van de rioolheffing. Op basis van jurisprudentie mag tot 60% van de veegkosten worden toegerekend aan rioolheffing, zie bijlage 2. In de paragraaf Lokale Heffingen in de begroting 2025 is een calculatie opgenomen ten behoeve van de onderbouwing van de kostendekkendheid van de rioolheffing. Onderstaande tabel maakt dat inzichtelijk.

Kostendekkendheid rioolheffing	Begroet 2025
Kosten taakveld (directe kosten + toerekenbare indirecte kosten +/- overhead +/- BTW)	€ 9.608.696
Inkomsten taakveld excl. heffingen (baatbelasting + huurinkomsten)	€ 21.154
Netto kosten taakveld	€ 9.587.542
Toe te rekenen kosten	
Overhead	€ 1.410.195
BTW	€ 842.063
Totale kosten	€ 11.839.800
Totale opbrengst heffingen	€ 11.839.800
Kostendekkendheid	100,00%

Tabel 8 - Kostendekkendheid rioolheffing Land van Cuijk 2025 (begroot)

In tabel 9 hebben we de tarieven 2024 voor de rioolheffing meerpersoonshuishouden van de gemeente Land van Cuijk vergeleken met die van de omliggende gemeenten.

¹¹ VNG, 2010, *Model kostenonderbouwing afvalstoffenheffing versie 1.0: Transparantie in zeven stappen*, VNG, februari, p. 1-30.

¹² VNG, 2010, *Model kostenonderbouwing afvalstoffenheffing versie 1.0: Transparantie in zeven stappen*, VNG, februari, p. 1-30.

¹³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014, *Handreiking kostentoerekening heffingen, rechten en tarieven*, 10 oktober 2014, p. 1-188.

Rioolheffing	2024
Land van Cuijk	€ 256,36
Oss	€ 178,32
Maashorst	€ 237,40
Boekel	€ 333,00
Venray	€ 253,81
Gennep	€ 242,01
Wijchen	€ 129,08
Heumen	€ 166,85
Mook en Middelaar	€ 142,58
Bergen	€ 281,12
Gemert-Bakel	€ 276,20
Gemiddelde	€ 226,98

Tabel 9 - Tarief rioolheffing Land van Cuijk 2024 vergeleken.

Wanneer we naar tabel 9 kijken, dan constateren we dat het tarief voor de rioolheffing van de gemeente Land van Cuijk boven het gemiddelde van de benchmark ligt.

Woonlasten

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de woonlasten voor de gemeente Land van Cuijk en de omliggende gemeenten voor 2024. Hierbij is uitgegaan van de afvalstoffenheffing, de rioolheffing en indien van toepassing de OZB. Ook de heffing die door het waterschap opgelegd wordt, hoort bij de woonlasten. De gemeente heeft hier echter geen invloed op; daarom is deze in onderstaand overzicht niet meegenomen. Bij de berekening van de OZB is uitgegaan van de gemiddelde woningwaarde in de gemeente in 2024. Dit zijn de meest recente gegevens die beschikbaar zijn¹⁴.

Woonlasten	Meerpersoonshuishouden met een koophuis met in de gemeente gemiddelde WOZ-waarde	Meerpersoonshuishouden met een koophuis met een WOZ-waarde van € 271.000	Meerpersoonshuishouden met een huurhuis
Land van Cuijk	€ 878,60	€ 768,81	€ 479,92
Oss	€ 859,29	€ 772,15	€ 520,93
Maashorst	€ 797,94	€ 702,48	€ 505,00
Boekel	€ 1.155,41	€ 989,14	€ 680,53
Venray	€ 883,78	€ 817,89	€ 504,61
Gennep	€ 889,55	€ 808,96	€ 539,31

¹⁴ www.waarderingskamer.nl

Wijchen	€ 686,85	€ 586,46	€ 317,08
Heumen	€ 875,28	€ 703,20	€ 379,35
Mook en Middelaar	€ 862,47	€ 679,26	€ 358,94
Bergen	€ 691,43	€ 637,31	€ 400,75
Gemert-Bakel	€ 1.062,32	€ 895,24	€ 562,30
<i>Gemiddelde</i>	<i>€ 876,63</i>	<i>€ 760,08</i>	<i>€ 477,16</i>

Tabel 10 - Overzicht woonlasten gemeente Land van Cuijk en vergelijkbare gemeenten 2024.

In tabel 10 is te zien dat de gemeente Land van Cuijk in vergelijking met de buurgemeenten bij een eigen huis praktisch op het gemiddelde zit qua woonlasten. Voor een huurhuis zijn de woonlasten in de gemeente Land van Cuijk praktisch ook gelijk aan het gemiddelde. Om het effect van het tarief op een vaste WOZ-waarde te laten zien is de middelste kolom toegevoegd. Hierin wordt voor de berekening van de woonlasten uitgegaan van een woning met een WOZ-waarde van € 271.000 (landelijk gemiddelde). De gemeente Land van Cuijk zit dan iets boven het gemiddelde qua woonlasten. De gemeenten Boekel, Gemert-Bakel, Gennep en Oss kennen hogere woonlasten.

Kostendekkendheid overige leges

In de jaarrekeningen en begrotingen van de gemeente Land van Cuijk wordt alleen een overzicht opgenomen aangaande de kostendekkendheid van de begraafrechten. De volgende tabel maakt dat inzichtelijk.

Kostendekkendheid overige leges	Graf- en begrafenisrechten / lijkbezorgingsrechten
2023	
Lasten	€ 543.636
Baten	€ 288.069
Kostendekkendheid	52,99%
2024	
Lasten	€ 554.251
Baten	€ 314.919
Kostendekkendheid	56,82%
2025	
Lasten	€ 931.566
Baten	€ 314.919
Kostendekkendheid	33,81%

Tabel 11 - Kostendekkendheid begraafrechten gemeente Land van Cuijk 2023 (realisatie) en 2024 en 2025 (begroot).

De overige leges (leges Publiekszaken, Omgevingsvergunning en APV) worden niet gepresenteerd in de P&C-documenten. Wel is opgenomen wat de beleidsuitgangspunten zijn die worden gehanteerd bij deze leges:

- De tarieven zijn vooral gebaseerd op historische ervaringscijfers waarbij de gemiddelde tijdsbesteding, indien meetbaar, de basis vormt.
- Voor de berekening van de directe en indirecte kosten (overhead) zijn dezelfde uitgangspunten gehanteerd zoals die bij de rioolheffing, reinigingsheffingen en de graf- en begrafenisrechten.
- Als het om heel geringe aantallen gaat, is aansluiting gezocht bij landelijk gangbare tarieven.
- Gelet op het maatschappelijk belang en/of de aard van de instelling of vereniging heeft de raad besloten voor een aantal diensten vrijstelling te verlenen.
- Door de Rijksoverheid zijn wettelijke legestarieven voorgeschreven die daarmee qua tariefstelling niet beïnvloedbaar zijn door gemeentelijke kostenberekeningen.
- De Rijksoverheid hanteert voor rijbewijzen en reisdocumenten wettelijke maxima.
- De raming van de baten is een resultaat van de historische opbrengsten, de ontwikkeling van de aantallen en de tarieven.
- Voor de legesbaten omgevingsvergunningen is de raming gecompliceerder. Bij incidentele grote bouwprojecten kan toerekening van de baten aan het incidentele jaar tot schommelingen leiden. Mocht blijken dat er structureel (drie jaar) meer leges worden ontvangen dan geraamd, dan zal dat – in relatie tot de kosten van het in behandeling nemen – eventueel moeten worden vertaald in lagere tarieven.¹⁵

Overige belastingen

Uit de begrotingen en jaarrekeningen van de gemeente Land van Cuijk blijkt dat de gemeente de volgende belastingen heft.

Belastingsoort	Realisatie	Begroot	Begroot
	2023	2024	2025
Toeristenbelasting	€ 616.698	€ 733.965	€ 733.965
Reclamebelasting	€ 185.604	€ 180.400	€ 180.400
Forensenbelasting	€ 51.003	€ 51.686	€ 51.686

Tabel 12 - Overige belasting (inkomsten) die de gemeente Land van Cuijk heft.

De gemeente Land van Cuijk heft de volgende belastingen niet¹⁶:

- Hondenbelasting - belasting op het bezit van een hond.
- Parkeerbelasting - belasting op het parkeren van voertuigen binnen de gemeente.
- Precariobelasting op de buitenruimte - belasting op het gebruik van de buitenruimte voor commerciële doeleinden.

¹⁵ De commissie BBV biedt in de notitie lokale heffingen uit 2021 de mogelijkheid om een surplus aan baten in enig jaar te verrekenen met volgende jaren door het instellen van een voorziening (ex. artikel 44 lid 2 BBV) of via de balanspost nog te verrekenen bedragen.

¹⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/vraag-en-antwoord/welke-belastingen-heft-de-gemeente>

- Roerende-zaakbelasting - de Roerende-zaakbelasting (RZB) is een gemeentelijke belasting op roerende woon- en bedrijfsruimten (bijvoorbeeld woonschepen).
- Baatbelasting - belasting voor de eigenaar, bezitter of beperkt gerechtigde van een onroerende zaak, indien een in een bepaald gedeelte van de gemeente gelegen onroerende zaak, is gebaat door voorzieningen die tot stand worden of zijn gebracht door of met medewerking van het gemeentebestuur.

Ten aanzien van deze belastingen liggen er mogelijkheden om de verdien capaciteit van de gemeente Land van Cuijk te vergroten. Hierbij is het wel van belang om de perceptiekosten in ogenschouw te nemen. Immers de belasting moet per saldo wel rendement opleveren.

2.3. Inkomsten

Bij het onderdeel inkomsten wordt de afhankelijkheid van het Rijk voor de verwerving van inkomsten bekeken. Dit is in negatieve zin geformuleerd de gevoeligheid voor rijksbezuinigingen. Hoe hoger de afhankelijkheid van het Rijk, hoe minder flexibel de begroting van een gemeente is. Daarbij onderscheiden we de afhankelijkheid van de algemene uitkering en de afhankelijkheid van specifieke uitkeringen. Hoe hoger het aandeel van rijksuitkeringen in de begroting, hoe lager de flexibiliteit, want de flexibiliteit zit dan alleen aan de uitgavenkant. De gemeente Land van Cuijk laat in cijfers de volgende afhankelijkheid zien:

Gemeente Land van Cuijk	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Algemene uitkering	€ 175.397.862	€ 175.070.086	€ 171.240.272	€ 178.737.042	€ 185.637.683	€ 193.260.124
Integratie-uitkeringen	€ 17.018.533	€ 15.839.330	€ 15.317.598	€ 14.358.018	€ 13.981.605	€ 13.229.501
Participatie	€ 17.018.533	€ 15.839.330	€ 15.317.598	€ 14.358.018	€ 13.981.605	€ 13.229.501
Beschermde Wonen	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Decentralisatie-uitkeringen	€ 2.637.449	€ 1.948.004	€ 1.938.993	€ 1.585.121	€ 1.579.695	€ 1.577.126
Totaal	€ 195.053.844	€ 192.857.420	€ 188.496.863	€ 194.680.181	€ 201.198.983	€ 208.066.751
Eigen inkomsten	€ 94.908.156	€ 130.181.580	€ 111.633.137	€ 99.602.819	€ 93.078.017	€ 86.210.249
Totale baten exploitatie (voor bestemming)	€ 289.962.000	€ 323.039.000	€ 300.130.000	€ 294.283.000	€ 294.277.000	€ 294.277.000
% algemene uitkering van totale baten	60,49%	54,19%	57,06%	60,74%	63,08%	65,67%
% Integratie- en decentralisatie-uitkeringen van totale baten	6,78%	5,51%	5,75%	5,42%	5,29%	5,03%
% rijksuitkeringen van totale baten	67,27%	59,70%	62,81%	66,15%	68,37%	70,70%

Tabel 13 - Mate van afhankelijkheid van uitkering van het Rijk, gemeente Land van Cuijk, periode 2024-2029 (bron: Septembercirculaire 2024)

Het bovenstaande overzicht is gebaseerd op de septembercirculaire 2024. De bedragen zijn in lopende prijzen en gerekend is met een groei van de bevolking (op basis van de macrocijfers). De geprognosticeerde groei van de bevolking vertaalt zich de facto in een

lagere uitkeringsfactor. Immers, de totale algemene uitkering neemt niet toe of af met de omvang van de bevolking. De cijfers in de begroting 2025 zijn nog op basis van de meicirculaire 2024. Het financiële beeld is later aangevuld met de uitkomsten van de septembercirculaire en de decembercirculaire. De gemeente Land van Cuijk presenteert de cijfers in constante prijzen (prijspeil 2025) en defleert¹⁷ de uitkering in latere jaren. Daarnaast houdt de gemeente Land van Cuijk geen rekening met de bevolkingsgroei, maar wel met de doorwerking ervan in de uitkeringsfactor. Daar staat echter wel tegenover dat de gemeente Land van Cuijk de algemene uitkering defleert met het zgn. PBBP-percentage (prijs bruto binnenlands product). Dit percentage is in de regel lager dan het gecombineerde inflatiepercentage van loonvoet sectoroverheid, de prijs overheidsinvesteringen (iboi) en prijs overheidsconsumptie (imoc). Het verschil bedraagt afgerond 0,5% per jaar. De gemeente mag hierin haar eigen uitgangspunten kiezen. De gemeente Land van Cuijk houdt zich op dit vlak aan de toezichtseisen, maar we constateren dat het percentage qua prognose hoger kan zijn. Dit betekent dat de gemeente hierop mogelijk een risico loopt.

De gemeente Land van Cuijk houdt geen rekening met de verwachte onderuitputting op het BTW-compensatiefonds. Als gemeenten minder declareren bij het BTW-compensatiefonds dan er beschikbaar is, vloeit dit terug naar het gemeentefonds. Declareren de gemeenten méér dan er beschikbaar is, dan volgt een uitname uit het gemeentefonds. Gemeenten mogen de laatst gerealiseerde onderuitputting structureel inboeken. De laatst gerealiseerde onderuitputting over 2023 bedraagt macro € 573 miljoen. De verwachting is dat in 2024 een bedrag van € 447 miljoen over zal blijven. Indicatief gaat het dan om een bedrag van bijna € 2 miljoen voor de gemeente Land van Cuijk. In de meicirculaire wordt de definitieve onderuitputting van het voorafgaande jaar vastgesteld. Deze norm mag van de toezichthouder structureel worden doorgetrokken.

In de septembercirculaire zijn extra middelen beschikbaar gesteld voor de groei van de Wmo-uitgaven. De gemeente heeft deze middelen ingezet ten gunste van de algemene middelen omdat de groei van de Wmo-uitgaven al was groot.

De integratie-uitkeringen bestaan uit de Rijksuitkeringen voor Participatie en Beschermd Wonen. Deze zijn apart weergegeven in tabel 13.

De decentralisatie-uitkering bestaat uit Rijksuitkeringen voor:

- Compensatie alleenverdieners
- Armoedebestrijding kinderen
- Einde lening inburgeringsplichtig
- Extra capaciteit boa's
- Faciliteitenbesluit opvangcentra
- Gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen
- Jeugdhulp aan kinderen in een AZC
- Landelijke aanpak adreskwaliteit
- Nederlands-Soedanese repatrianten
- Regionale Energie Strategieën

¹⁷ Defleren is het omzetten van nominale grootheden in reële grootheden. Met andere woorden, het corrigeren voor inflatie.

- Uitvoeringskosten LBV en LBV-plus
- Uitvoeringskosten Omgevingswet
- Veilig wonen
- Vergunningverlening, toezicht en handhaving
- Versterking omgevingsveiligheidsdiensten
- Voorschoolse voorziening peuters
- Wet betaalbare huur
- Wet kwaliteitsborging bouw

Deze gelden kennen een specifiek karakter (bested aan een bepaald doel) en sommige hebben een incidenteel karakter.

De eigen inkomsten bestaan uit de baten die de gemeente genereert op de programma's (geen rijksoverdracht). Hierbij kan gedacht worden aan inkomsten uit belastingen, leges, grondexploitaties, bestemmingsheffingen (rioolheffing en afvalstoffenheffing), et cetera. Voor 2027 is sprake van een daling van de eigen inkomsten, dit heeft vooral te maken met teruglopende inkomsten uit het grondbedrijf, alsmede inkomsten die niet zijn begroot voor de opvang van Oekraïners (zie ook paragraaf 2. Exploitatie). Hierbij de opmerking dat het de bedoeling is om de overschotten van de opvang van Oekraïners te bestemmen voor de bouw van flexwoningen.

Effecten ravijnjaar 2026

Met name door een aantal systeemingenrepen in het gemeentefonds (ingrepen in de techniek van de bepaling van de omvang van het gemeentefonds), zoals de afschaffing van de trap-op-trap-af-systematiek, het introduceren van een nieuwe compensatiemethodiek die achterblijft bij de daadwerkelijke inflatie, hebben de gemeenten met ingang van 2026 te maken met een lagere algemene uitkering uit het gemeentefonds. De algemene uitkering daalt in 2026 met bijna 2% ten opzichte van 2025. Wanneer we uitgaan van een inflatie van ongeveer 3%, dan betekent dit een reële achteruitgang van circa 5%. Vertalen we deze algemene ontwikkeling naar de situatie voor de gemeente Land van Cuijk, dan betekent dit dat op een algemene uitkering van € 175 miljoen, er sprake is van een reële achteruitgang van afgerond € 9 miljoen. Het feit dat de algemene uitkering in 2026 sterker daalt dan dit bedrag, wordt met name veroorzaakt door het aflopen van de incidentele extra bijdrage als gevolg van de herindeling (herindelingsmaatstaf).

Resumerend

We concluderen dat de gemeente Land van Cuijk voor ongeveer 66% (gemiddeld) van haar inkomsten afhankelijk is van inkomsten van het Rijk en voor ongeveer 34% van overige inkomsten (zie tabel 13). Vanaf 2026 neemt deze afhankelijkheid sterk toe (naar 70,1% in 2029). Dit wordt met name veroorzaakt door een daling van de eigen inkomsten van de gemeente Land van Cuijk. In 2025 is sprake van eigen inkomsten van ongeveer € 130,2 miljoen. Dit neemt sterk af naar € 86,2 miljoen in 2029, mede door de eerder in deze paragraaf genoemde redenen. Hierbij de opmerking dat de stijging van inkomsten (alsmede ook de uitgaven) van een stijgend aantal inwoners niet wordt meegenomen. Calculatie wordt gedaan op basis van de vastgestelde maatregelen.

Daarmee is er, vergeleken met landelijke gemiddelden van gemeenten van gelijke omvang, een beperkte eigen beleidsruimte aanwezig. Dit behoeft in die zin nuancering dat eigen

beleidsruimte niet hetzelfde is als bestedingsruimte. De gemeente kan door middel van eigen maatregelen, rentebeleid en tarievenbeleid maatregelen treffen om de eigen inkomsten te vergroten, waardoor de afhankelijkheid van het Rijk wordt beperkt. Zoals aangegeven in het onderdeel Belastingen heeft de gemeente de afgelopen jaren de OZB-belasting verhoogd en daarmee heeft de gemeente een deel van de eigen beleidsruimte ingezet. Hierdoor is de afhankelijkheid van het Rijk afgenomen. De gemeente Land van Cuijk heeft nog ruimte in haar eigen belastingen om extra middelen te genereren. We noemen als voorbeeld de onbenutte belastingcapaciteit op de OZB.

2.4. Grondexploitaties

Grondbeleid van de gemeente Land van Cuijk

Het beleid van de gemeente Land van Cuijk is vastgelegd in de [Nota Grondbeleid 2023](#). Het grondbeleid is dienend aan de gemeentelijke ambities en doelstellingen. De nota kan gezien worden als een instrument dat de gemeente waar nodig kan inzetten indien regie of betrokkenheid gewenst is. Per locatie/gebiedsontwikkeling wordt afgewogen welk grondbeleid, instrumentarium of geschikte samenwerkingsvorm wordt toegepast, met als doel het behalen van ruimtelijke en maatschappelijke doelen. De nota Grondbeleid heeft daarbij een nauw verwantschap met de visies: koersdocument voor de omgevingsvisie Land van Cuijk en (totdat de omgevingsvisie is vastgesteld) de structuurvisies van de vijf voormalige gemeenten.

Verder is door de voormalige gemeenteraden in het voorjaar van 2018 de ‘Regionale woningmarktstrategie van het Land van Cuijk 2018’ vastgesteld waarin het belang van woningbouw is uitgesproken en de noodzaak om deze stevig te verbinden met thema’s als vitaliteit van de kernen, duurzaamheid en energie, klimaatadaptatie en erfgoed. Land van Cuijk staat de komende jaren voor een grote woningbouwopgave, waarbij de noodzaak om voldoende te bouwen in de verschillende kernen groot is. De gemeente wil de productie versnellen om voor 2030 nog 4.000 woningen bij te bouwen. Voor woningbouw maakt de gemeente eigenlijk gebruik van subsidies van de Provincie of het Rijk, huisvesting aandachtsgroepen (RHA). Van de regeling WoningbouwImpuls (Wbi) en de regeling Realisatiestimulans maakt de gemeente Land van Cuijk geen gebruik. De meest recente juridische uitspraak op het gebied van stikstof en de impact daarvan op bovenstaande woningbouwambities vragen herijking¹⁸.

De gemeente Land van Cuijk kiest voor situationeel grondbeleid, waarbij per locatie wordt gekeken welke vorm van grondbeleid (actief¹⁹ of faciliterend²⁰) het beste past. Daarbij heeft een actief grondbeleid de voorkeur.

¹⁸ <https://nos.nl/artikel/2548979-uitspraak-raad-van-state-zet-stikstofdossier-op-nieuw-op-zijn-kop>

¹⁹ Bij **actief grondbeleid** voert de gemeente de grondexploitatie voor eigen rekening en risico. Alle gronden binnen het plangebied worden verworven. Hiertoe kan de gemeente een mix van instrumenten hanteren: minnelijke verwerving, voorkeursrecht gemeenten en onteigening. De gronden worden vervolgens bouw- en woonrijp gemaakt ten behoeve van de gronduitgifte.

²⁰ Bij **faciliterend grondbeleid** heeft de gemeente de gronden in een plangebied niet in eigendom. De grondexploitatie wordt gevoerd door de private grondeigenaren. De gemeente beperkt zich tot haar publiekrechtelijke rol door het vaststellen van de kaders en randvoorwaarden van de ontwikkeling. Ook in dit geval maakt de gemeente kosten, zoals de aanleg van een ontsluitingsweg. Dergelijke kosten worden niet via de gronduitgifte, maar via een exploitatieovereenkomst (anterieur of posterieur) of exploitatieregels verhaald.

De gemeente Land van Cuijk hanteert de POC-methode (percentage of completion) voor tussentijdse winstneming. Deze winst wordt genomen bij de jaarrekening. In de begroting wordt geen rekening gehouden met een eventuele winstneming op de bouwgrondexploitaties. De gemeente kent een risicoreserve grondexploitaties. Deze bedraagt ultimo 2023 € 1,060 miljoen. De gemeente heeft ultimo 2023 diverse voorzieningen aangelegd ten aanzien van geprognosticeerde verliezen van grondexploitaties. De voorziening ultimo 2023 is in mindering gebracht op de boekwaarde tot nihil²¹. De omvang van de voorziening is ultimo 2023 circa € 31,6 miljoen²².

Onze benadering voor het kwantificeren van risico's bestaat uit vier elementen:

1. Inventariseren van projectspecifieke risico's en getroffen beheersmaatregelen in de plannen. Belangrijk is dat deze risico's en getroffen beheersmaatregelen regelmatig worden gemonitord. Eventuele verliezen worden direct genomen.
2. Totaal voorraden niet in exploitatie genomen gronden minimaliseren. De gemeente Land van Cuijk heeft deze ultimo 2023 niet.
3. Een percentage van de geraamde nog te maken kosten reserveren vanuit de gedachte dat er in veel plannen sprake is van een te optimistische planning. Bij vertraging in het plan is er sprake van extra rentebijgeschrijvingen over de boekwaarde. Bij een vertraging van één à twee jaar is er al snel sprake van een verhoogde boekwaarde van circa 10%. Daarmee neemt het (positieve) resultaat ook af.
4. Een percentage van de geraamde grondopbrengsten reserveren. De ramingen van toekomstige opbrengsten zijn namelijk sterk afhankelijk van de economische vooruitzichten. Ook hier is al snel sprake van 10% lagere opbrengsten.

De kans dat beide laatste risico's zich tegelijk zullen voordoen, is in het huidige tijdsgewricht aanzienlijk en wordt ingeschat op 20%. Onze risico-inschatting geeft aan hoe groot de reserve grondexploitatie minimaal moet zijn om de risico's te kunnen opvangen.

x € 1.000		Risicofactor	Risico
Nog te maken kosten	€ 90.128	10%	€ 9.013
Nog te maken opbrengsten	€ 127.851	10%	€ 12.785
			€ 21.798
		20%	
			€ 4.360

Tabel 15 - Minimale omvang van risicoreserve grondexploitaties gemeente Land van Cuijk

Zoals aangegeven is de huidige omvang van de reserve grondbeleid € 1,060 miljoen. Het saldo van de algemene reserve bedraagt ultimo 2020 € 66,802 miljoen. We concluderen dat de reserve grondexploitatie op dit moment voldoende van omvang is om de risico's of tegenvallers ten aanzien van het grondbedrijf op te vangen. Hierbij de opmerking dat dit bij het zich voordoen van risico's, als eerste ten koste gaat van de verwachte winst.

²¹ BDO, Accountantsverslag 2023 Gemeente Land van Cuijk, 27 juni 2024, p. 1-40.

²² Gemeente Land van Cuijk, 2024, Jaarstukken 2023, juni 2024, p. 1-234. Zie specifiek bladzijde 164.

Kengetal grondexploitatie

In 2015 is er een aantal kengetallen vastgesteld door de commissie Depla (landelijke normering) die gemeenten dienen op te nemen in hun P&C-documenten. Eén van deze kengetallen is het kengetal grondexploitatie. Dit geeft aan hoe groot de grondpositie (de waarde van de grond) is ten opzichte van de totale (geraamde) baten. Een laag percentage geeft dus aan dat het risico relatief klein is. Dit behoeft echter de nuance dat een lage (huidige) boekwaarde geen volledig beeld geeft van de nog te maken kosten en de verwachte inkomsten. Gemeenten kunnen op basis van dit kengetal dus niet één-op-één met elkaar vergeleken worden; het getal laat een momentopname zien.

Voor de gemeente Land van Cuijk is de ontwikkeling van dit kengetal als volgt:

- 2022 (realisatie): 8%
- 2023 (realisatie): 7%
- 2024 (begroot): 11%
- 2025 (begroot): 8%
- 2026 (begroot mjp): 6%
- 2027 (begroot mjp): 3%
- 2028 (begroot mjp): 2%

Een ratio grondexploitatie die kleiner is dan 20% is het minst risicovol te noemen volgens het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader (GTK 2020). Dit goede kengetal wordt veroorzaakt door de terugloop van de boekwaarde: relatief weinig nog te maken kosten ten opzichte van nog te maken opbrengsten voor de komende jaren.

Resumerend

Het grondbedrijf laat een positief rendement zien als middel. In vergelijking met andere gemeenten, constateren we dat het rendement van de grondexploitaties relatief laag is, mede gezien de relatief grote omvang van het aantal projecten. Een aantal grondexploitaties nadert de einddatum. De gemeente is bezig met het opstellen van een protocol voor de aanschaf van strategische gronden. Daarmee wil de gemeente naar de toekomst toe het actieve grondbeleid voortzetten en daarmee ook toekomstige positieve rendementen blijven genereren. De gemeente heeft een grote oppervlakte en daarmee is er voldoende potentie aanwezig, dit mede beschouwd ten aanzien van de ontwikkeling van de woningbouwopgave in Nederland en de eerder geschetste opgave in de gemeente Land van Cuijk. Er spelen wel een aantal knelpunten op dat vlak: 1) Aansluitingen op het elektriciteitsnetwerk, dit leidt tot vertraging; 2) Stikstof en 3) Vergunningverlening.

Uit de gevoerde gesprekken voor dit onderzoek blijkt dat de gemeente Land van Cuijk de afgelopen periode voldoende gekwalificeerde planeconomen en projectleiders aan zich heeft weten te binden. Hierdoor is de uitvoeringskracht op dat onderdeel op orde.

2.5. Treasury

Bij het onderdeel treasury kijken we welk deel van het gemeentelijk bezit met schuld is belast en hoe de schuld zich ontwikkelt. Schuld kost immers rente en door hoge rentekosten kunnen huidige en toekomstige publieke voorzieningen in het gedrang komen. Daarnaast kijken we naar de risico's in de sfeer van afgegeven garanties.

Het [treasurystatuut](#) van de gemeente Land van Cuijk heeft de volgende doelen:

- het verzekeren van duurzame toegang tot financiële markten tegen acceptabele condities;
- het beschermen van gemeentelijke vermogens- en (rente)resultaten tegen ongewenste financiële risico's zoals rente-, koers-, krediet- en liquiditeitsrisico's;
- het minimaliseren van de interne verwerkingskosten en externe kosten bij het beheren van de geldstromen en financiële posities;
- het optimaliseren van de renteresultaten binnen de kaders van de Wet fido respectievelijk de limieten en richtlijnen van het treasurystatuut;
- het financieren van de gemeentelijke uitgaven op basis van totaalfinanciering.

Kengetallen met betrekking tot treasury

In onderstaand schema hebben we de kengetallen opgenomen aangaande de schuldratio/debtratio van de gemeente Land van Cuijk en de mate van solvabiliteit.

Kengetallen	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Debtratio	56,89%	55,04%	69,91%	69,51%	74,82%	78,71%	82,23%	85,35%
Solvabiliteit over vreemd vermogen	75,77%	81,70%	43,05%	43,86%	33,66%	27,06%	21,61%	17,16%
Solvabiliteit over totaal vermogen	43,11%	44,96%	30,09%	30,49%	25,18%	21,29%	17,77%	14,65%

Tabel 16 - Debtratio en mate van solvabiliteit in beeld voor de periode 2022 en 2023 (realisatie) en 2024 tot en met 2029 (begroot - geprognosticeerde balans).

De debtratio laat zien in welke mate het vermogen gefinancierd is door middel van vreemd vermogen. In 2022 en 2023 laat dit kengetal zien dat iets meer dan de helft van het vermogen uit vreemd vermogen bestaat. Vanaf 2024 loopt dit percentage op, waarbij vanaf 2027 een beweging naar 80% wordt ingezet. Waar de debtratio wordt berekend met het vreemd vermogen, wordt de solvabiliteitsratio berekend met het eigen vermogen. Samen vormen deze kengetallen dus altijd 100% (vreemd vermogen plus eigen vermogen is gelijk aan totaal vermogen).

Volgens de normeringen van de commissie Depla (landelijke normering – art. 11 BBV) geeft een debtratio van hoger dan 80% aan dat de gemeente haar bezit met zeer veel schulden heeft belast. Voor een gemeente is het goed wanneer de debtratio onder de 50% blijft. Het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader van provincies (GTK 2020) geeft een vergelijkbare signaleringswaarde voor de solvabiliteitsratio. Een gemeente valt in de categorie 'meest risicovol' wanneer deze lager is dan 20% (vergelijkbaar met een debtratio van hoger dan 80%). Een gemeente valt in de categorie 'minst risicovol' wanneer de solvabiliteitsratio groter is dan 50%. De gemeente Land van Cuijk zit wat betreft deze kengetallen, zeker de komende jaren, tegen de categorie 'meest risicovol' of 'onvoldoende' aan. De kengetallen zoals hieronder weergegeven vallen echter nog in de categorie 'neutraal' of 'voldoende'. De gemeente Land van Cuijk doet het voor de jaren 2022 en 2023 goed. Maar naar de toekomst toe loopt het vreemd vermogen snel op (en het eigen vermogen snel af), waarbij er op basis van de normeringen van de commissie Depla vanaf 2028 sprake is van een onvoldoende vermogenspositie (meest risicovol). Oorzaak hiervan

ligt voornamelijk bij de grote begrote tekorten op de lopende exploitatie vanaf 2027 (cumulatief). We hebben tussen haakjes het begrote tekort per boekjaar weergegeven (zie ook paragraaf 2.8 Exploitatie)

- 2027: -/- € 13,908 miljoen (-/- € 23,069 miljoen)
- 2028: -/- € 34,080 miljoen (-/- € 23,712 miljoen)
- 2029: -/- € 55,151 miljoen

In het volgende schema hebben we de nettoschuld (gecorrigeerd voor alle leningen en niet-gecorrigeerd) in drie soorten kengetallen weergegeven.

Kengetallen	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Netto schuld	€ 123.608	€ 117.076	€ 240.082	€ 283.140	€ 393.439	€ 439.226	€ 472.228	€ 486.119
Netto schuld per inwoner	€ 1.362	€ 1.280	€ 2.618	€ 3.087	€ 4.238	€ 4.676	€ 4.967	€ 5.053
Netto schuldquote	38,88%	36,57%	82,85%	87,65%	131,09%	149,25%	160,47%	165,19%
Netto schuld (gecorrigeerd voor alle leningen)	€ 112.680	€ 102.078	€ 227.529	€ 268.143	€ 378.442	€ 424.229	€ 457.231	€ 471.122
Netto schuld (gecorrigeerd voor alle leningen) per inwoner	€ 1.242	€ 1.116	€ 2.481	€ 2.923	€ 4.077	€ 4.516	€ 4.810	€ 4.897
Netto schuldquote (gecorrigeerd voor alle leningen)	35,44%	31,89%	78,52%	83,01%	126,09%	144,16%	155,37%	160,09%

Tabel 17 - Nettoschuld voor de gemeente Land van Cuijk uitgedrukt per inwoner en als quote voor de boekjaren 2022 en 2023 (gerealiseerd) en 2024 t/m 2029 (begroot)

De kortlopende schulden nemen vanaf het boekjaar 2024 flink toe. De langlopende schulden nemen vanaf het boekjaar 2026 flink toe. In 2024 is er sprake van een investeringsbehoefte van € 16,1 miljoen²³. We zien dat de investeringsbehoefte vanaf 2025 verder toeneemt (ten opzichte van 2024) in meerjarig perspectief²⁴:

- 2025: € 133,0 miljoen
- 2026: € 40,5 miljoen
- 2027: € 32,4 miljoen
- 2028: € 21,3 miljoen

Deze investeringen zitten in de volgende programma's/projecten: uitvoeringsprogramma mobiliteitsvisie, aanleg van kunstwerken (voorbeeld fietsbrug), reconstructie van wegen, uitvoeringsprogramma IHP - diverse projecten (Elzendaal-Metameer Boxmeer, Merlet Cuijk - Grave, Stekske Langenboom), revitalisering sportpark Groenendijkse Kampen Cuijk (bekostiging loopt via de algemene reserve), riolering, verduurzaming vastgoed, et cetera. Alle investeringen worden in de begroting in het startjaar geboekt, dat geeft een vertekend beeld. Daarnaast kennen de investeringen een lage realisatiegraad²⁵ (blijft achter ten opzichte van de projectbegrotingen). Het gevolg is dat er een groot verschil ontstaat in de kapitaallasten tussen de begroting en jaarrekening en de daaruit vloeiende financieringsbehoefte. Uitgaande van de begroting is de financieringsbehoefte groot, zie ook

²³ Gemeente Land van Cuijk, 2023, *Begroting 2024*, november 2023, p. 1-253. Zie specifiek p. 243.

²⁴ Gemeente Land van Cuijk, 2024, *Begroting 2025*, november 2024, p. 1-234. Zie specifiek p. 226.

²⁵ De gemeente Land van Cuijk laat het volgende beeld zien qua gerealiseerde uitgaven ten aanzien van de investeringen:

- 2022: € 14 miljoen
- 2023: € 24 miljoen
- 2024: € 29 miljoen

de debtratio in tabel 16. Door de lage realisatiegraad worden investeringen vooruitgeschoven naar de volgende boekjaren en valt de daadwerkelijke financieringsbehoefte lager uit. Het inzichtelijk maken van deze relatie in de geprognoseerde balans, het investerings- programma en de financieringsbehoefte is nu niet aanwezig in de P&C-documenten en wordt extracomptabel gedaan. De gemeente ziet dit als opgave en wil dit meer inzichtelijk maken in de P&C-documenten. Het kritisch bezien van de huidige lage realisatiegraad van investeringen in relatie tot realistischer begroten kan voorkomen dat onnodig middelen in begrotingen 'beklemd worden'. Daarbij kan het stellen van een afschrijvingsplafond, zoals genoemd in paragraaf 2.6, of het koersen op een minimaal streefpercentage van investeringsrealisatie ondersteunend zijn.

Kasgeldlimiet

Voor het aantrekken van een kortlopende lening dient rekening gehouden te worden met de kasgeldlimiet. De Wet fido maximeert met de kasgeldlimiet de kortlopende schuld. Met kortlopende leningen kan het renterisico aanzienlijk zijn, omdat fluctuaties in de rentestand een relatief grote impact kunnen hebben op de rentelasten op de korte termijn. Om dit risico te beperken, is de kasgeldlimiet gelijk aan een bepaald percentage (8,5%) van het begrotingstotaal. In 2023 zijn er geen kasgeldleningen aangetrokken waardoor de limiet niet van toepassing is geweest. Voor 2025 bedraagt deze limiet voor de gemeente Land van Cuijk: € 28.237.085.

Renterisiconorm

Behalve op de kasgeldlimiet wordt er binnen de treasuryfunctie gestuurd op de renterisiconorm. De renterisiconorm maakt deel uit van het renterisicobeheer van een gemeente. De renterisiconorm schrijft voor dat de omvang van de jaarlijks verplichte aflossingen en de renteherzieningen niet groter mogen zijn dan een vast percentage van de totale lasten (van de begroting). De renterisiconorm is bepaald op 20% van het begrotingstotaal. Voor 2023 betekende dit voor de gemeente Land van Cuijk een renterisiconorm van € 54,3 miljoen. Er was in 2023 sprake van € 12,2 miljoen aan renteherzieningen en aflossingen. Dit betekent dat de norm niet is overschreden in 2023. De volgende tabel maakt de renterisiconorm voor de begroting 2025 inzichtelijk, inclusief meerjarig perspectief. Uit deze tabel blijkt dat de gemeente steeds volgens verwachting onder de norm blijft voor de periode tot en met 2029.

	2025	2026	2027	2028
1. Renteherzieningen	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
2. Aflossingen	€ 9.894.782	€ 9.402.746	€ 9.302.042	€ 9.310.489
3. Renterisico (1 + 2)	€ 9.894.782	€ 9.402.746	€ 9.302.042	€ 9.310.489
4. Renterisiconorm	€ 66.440.200	€ 60.962.400	€ 59.521.400	€ 59.468.800
5a = 4 > 3 Ruimte onder renterisiconorm	€ 56.545.418	€ 51.559.654	€ 50.219.358	€ 50.158.311

Tabel 18 - Renterisiconorm begroting 2025 en meerjarig perspectief gemeente Land van Cuijk

De leningenportefeuille van de gemeente Land van Cuijk kent op dit moment een relatief laag rentepercentage (1,0%). In de derde bestuursrapportage 2024²⁶ past de gemeente de rekenrente aan (van 1,0% naar 0,5%), omdat er sprake is van relatief grote renteopbrengsten (afwijkingen). Ten aanzien van financiering geldt vaak als uitgangspunt om langlopende projecten met lange financiering te dekken en kortlopende projecten met korte financiering te dekken. Dit vormt een aandachtspunt voor de raad om op te sturen. We constateren dat de gemeente Land van Cuijk zich op dit moment aan de geldende normen houdt op dit vlak, zie kasgeldlimiet en renterisiconorm. De verwachting is wel dat nieuwe leningen naar verwachting duurder zullen worden qua rentepercentage dan de genoemde 0,5%. Door in meerjarig perspectief (minimaal 10 -25 jaar) opnieuw kritisch te kijken naar het te realiseren tempo van investeringen alsook naar de verhouding van lange financiering versus korte financiering en de daaraan verbonden rentebetalingen en aflossingen is reductie van risico's enerzijds en optimalisering van rentelasten anderzijds mogelijk. Herfinanciering kan in dit kader een mogelijkheid zijn om tot een evenwichtigere spreiding van lasten en risico's in de tijd te komen²⁷.

Liquiditeitspositie

De volgende tabel geeft inzicht in de liquiditeitspositie van de gemeente Land van Cuijk.

Kengetallen	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Current ratio	2,01	1,74	0,58	0,44	0,41	0,37	0,32	0,30
Quick ratio	1,49	1,32	0,40	0,31	0,30	0,29	0,29	0,28

Tabel 19 - Liquiditeit in kengetallen van de gemeente Land van Cuijk voor 2022 en 2023 (realisatie) en 2024 tot en met 2029 (begroot).

De verhouding tussen vlottende activa en vlottende schulden (current ratio) is in geval van een kengetal groter dan 1,0-1,5 voldoende om de kortlopende schulden binnen de gestelde betaaltermijnen te kunnen voldoen. Onder 1,0 heeft de gemeente moeite om de kortlopende schulden binnen de gestelde termijn te voldoen, boven de 2,0 is er een teveel aan liquiditeit en zou er meer op lange termijn belegd of geïnvesteerd moeten worden. De gemeente Land van Cuijk heeft ultimo 2023 een liquiditeitspositie die in dit opzicht voldoende te noemen is, namelijk boven het kengetal van 1,0. Vanaf 2024 zakt dit kengetal onder de 1,0. Dit wordt veroorzaakt door eerder genoemde toename van de kortlopende schulden.

Bij deze berekening worden ook de voorraden meegenomen. De current ratio kan dan een te hoge waarde krijgen, omdat de post vlottende activa (door voorraden) dan hoog is, maar er toch weinig liquide middelen kunnen zijn. Bijvoorbeeld: als er veel voorraden zijn, maar deze zijn niet snel in liquide middelen (geld) om te zetten, dan kan het toch lastig zijn om op korte termijn de rekeningen te betalen. De 'quick ratio' brengt liquiditeit in beeld zonder de voorraden erbij te betrekken. Deze ratio laat dezelfde beweging zien als de current ratio

²⁶ Gemeente Land van Cuijk, 2024, *Derde bestuursrapportage 2024*, 12 december 2024, p. 1-45.

²⁷ Herfinanciering kan bijvoorbeeld betekenen dat éénmalig van de algemene reserve kosten gemaakt moeten worden om tot een structureel betere financieringsstructuur te komen waarbij aflossingen en rentelasten minder zwaar op al kritische begrotingsjaren drukken.

voor de gemeente Land van Cuijk. Dit betekent dat de gemeente Land van Cuijk vanaf 2024 niet door middel van de beschikbare vlottende activa in staat is om de betalingsverplichtingen op de korte termijn (vlottende passiva) te voldoen. Kanttekening hierbij is wel dat het gaat om een momentopname: voor de berekening van deze kengetallen wordt gekeken naar de cijfers op de balans per jaareinde. Daarbij is het voor gemeenten over het algemeen niet moeilijk om geldleningen aan te trekken en zijn de risico's rondom liquiditeit hier kleiner dan in bijvoorbeeld het bedrijfsleven. Wel spelen de eerder genoemde renterisiconorm en de kasgeldlimiet een rol in de mogelijkheden van gemeenten om kort (en lang) vermogen aan te trekken.

Waarborgen en leningen

De gemeente Land van Cuijk kent ultimo 2023 een vijftal borgstellingen. Dit betreffen geborgde geldleningen ten behoeve van een woningbouwcorporatie, geborgde geldleningen personeel (vh Hypotheekfonds voor Overheidspersoneel), geborgde geldleningen sportverenigingen (100% en 50%) en geborgde geldlening voor het museum. De omvang hiervan is ultimo 2023 € 1,698 miljoen. Er zijn ultimo 2023 geen lopende garantstellingen. De gemeente loopt door de beperkte omvang van deze posten geen risico.

De gemeente Land van Cuijk heeft een aantal leningen uitstaan aan derden (activa). Dit betreffen bijvoorbeeld startersleningen SVN (€ 6,8 miljoen, ultimo 2023), duurzaamheidsleningen SVN (€ 5,9 miljoen, ultimo 2023), geldlening aan het Oorlogs- en Verzetsmuseum (€ 1,06 miljoen, ultimo 2023) en kleine leningen aan stichtingen en verenigingen. De gemeente loopt beperkte risico's ten aanzien van deze uitstaande leningen. De partijen aan wie de leningen zijn verstrekt, hebben steeds tijdig aan hun betalingsverplichtingen voldaan. Daarnaast staat de Stichting Waarborgfonds Sport (SWS) borg voor de leningen aan de sportverenigingen.

Resumerend

De kengetallen met betrekking tot de vermogenspositie van de gemeente laten tot en met 2025 een positief beeld zien. Na 2026 laten deze een verslechterd beeld zien. Achterliggende oorzaken zitten in de begrote exploitatietekorten vanaf 2026. De gemeente Land van Cuijk kent een zeer ambitieus investeringsprogramma. De realisatiegraad is relatief laag, wat betekent dat ook de werkelijke financieringsbehoefte lager is dan begroot. Veel investeringen worden vooruitgeschoven in de tijd, met het risico dat de investeringen in de tijd qua kosten zullen stijgen. Om tot een structureel sluitende begroting te komen, wordt in het traject NRP ook gekeken om keuzes te maken ten aanzien van het ambitieniveau van het investeringsprogramma van de gemeente.

2.6. Investeringsprogramma

Voor het beoordelen van de gezondheid van een gemeente is een belangrijk element of de gemeente de ruimte voor kapitaallasten intact laat, zodat het mogelijk blijft om nieuwe investeringen te kunnen doen. Dit wordt de kapitaallastennorm genoemd. Daarbij wordt gekeken of de vrijval kapitaallasten²⁸ niet wordt benut voor lopende (andere) uitgaven.

²⁸ Kapitaallasten bedragen de rente en afschrijving op gedane investeringen. Op het moment dat deze investering niet wordt vervangen vallen deze lasten vrij ten gunste van de algemene middelen. Een gemeente kan dan eventueel de middelen besteden voor andere doeleinden. Wanneer er echter nieuwe investeringen worden gedaan, ontstaan er nieuwe

Onderstaande tabel toont de ontwikkeling van de kapitaallasten voor de periode 2022-2029 voor de gemeente Land van Cuijk.

Kapitaallasten	Realisatie	Realisatie	Begroot	Begroot	Begroot	Begroot	Begroot
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Rente	€ 3.060.000	€ 1.515.000	€ 3.848.000	€ 4.456.000	€ 5.423.000	€ 5.748.000	€ 5.729.000
Afschrijvingen	€ 19.568.000	€ 14.460.000	€ 14.531.000	€ 13.518.000	€ 16.442.000	€ 21.350.000	€ 22.434.000
Kapitaallasten	€ 22.628.000	€ 15.975.000	€ 18.379.000	€ 17.974.000	€ 21.865.000	€ 27.098.000	€ 28.163.000
Exploitatielasten totaal (voor bestemming)	€ 289.657.000	€ 306.641.000	€ 287.297.000	€ 326.687.000	€ 321.280.000	€ 317.352.000	€ 317.989.000
% van de totale exploitatielasten	7,81%	5,21%	6,40%	5,50%	6,81%	8,54%	8,86%

Tabel 20 - Ontwikkeling kapitaallasten gemeente Cuijk periode 2022-2028

De kapitaallasten ten opzichte van de exploitatielasten zijn redelijk constant en laten vanaf 2026 een stijging zien. Deze fluctuatie wordt veroorzaakt door een stijging van de rentelasten en in grotere mate van de afschrijvingslasten als gevolg van het investeringsprogramma van de gemeente Land van Cuijk, zie paragraaf 2.5.

De gemeente Land van Cuijk is voornemens om een afschrijvingsplafond in te stellen als onderdeel van de ombuigingsoperatie 'Nieuw Realistisch Perspectief (NRP)', zie ook paragraaf 2.8 Exploitatie. Dit betekent eigenlijk dat de kapitaallastennorm wordt begrensd met een top, dat betekent dus dat er geen ruimte is voor nieuwe investeringen.

Resumerend

Met het oog op instandhouding van de structurele dekking van nieuwe investeringen is het belangrijk dat de vrijval kapitaallasten niet wordt benut voor structurele andere uitgaven. De kapitaallastennorm van de gemeente Land van Cuijk is op orde. Daarnaast ligt er een ambtelijk voorstel om een afschrijvingsplafond (naar beneden gestelde kapitaallastennorm) in te stellen om te sturen op het investeringsprogramma van de gemeente.

2.7. Reserves

In dit onderdeel bekijken we de reservepositie van de gemeente in absolute, relatieve en kwalitatieve zin. Vervolgens bekijken we de opbouw en de mate van beklemming (beperkte aanwendbaarheid) van de reserves. De reserves hebben verschillende functies. De gemeente Land van Cuijk onderscheidt de volgende soorten reserves²⁹:

- **Algemene reserve** - De algemene reserve vormt het vrij besteedbare eigen vermogen van de gemeente. Een algemene reserve is vrij besteedbaar en kent geen specifieke bestemming. De reserve heeft als belangrijkste functie het vormen van een buffer voor financiële tegenvallers.

kapitaallasten die gedekt moeten worden. Door dit te doen met de vrijval van kapitaallasten ontstaat er een structurele dekking.

²⁹ Gemeente Land van Cuijk, 2023, *Nota reserves en voorzieningen Land van Cuijk 2023*, 6 april 2023, p. 1-12.

- Bestemmingsreserve - Een bestemmingsreserve is te besteden aan het doel waarvoor deze is ingesteld. De bestemming kan door de raad worden gewijzigd.

De reserves kunnen drie functies hebben:

- Bufferfunctie - De reserves vormen een buffer voor het opvangen van onverwachte tegenvallers. De algemene reserve valt onder deze categorie.
- Bestedingsfunctie - Een bestedingsfunctie houdt in een reservering om te zijner tijd de realisering van bepaalde activiteiten mogelijk te maken. Bestemmingsreserves worden gevormd door de raad bepaalde specifieke bestemmingen en hebben een bestedingsfunctie.
- Egalisatiefunctie - Reserves kunnen worden gevormd om baten en lasten over de jaren heen gelijkmatig te verdelen. Pieken en dalen in de exploitatie kunnen zodoende worden vermeden.

De gemeente Land van Cuijk hanteert een aantal uitgangspunten ten aanzien van de reserves:

1. Minimumnorm algemene reserve: weerstandratio > 1,5.
2. Het aantal reserves wordt zo beperkt mogelijk gehouden.
3. Resterend saldo (bij opheffing) reserves vloeit terug naar de algemene reserve.
4. Voldoen aan eisen bij instellen nieuwe reserves.
5. Bevoegdheden college en gemeenteraad met betrekking tot reserves (primair mandaat ligt bij de raad).
6. De reserves worden jaarlijks kritisch beoordeeld.
7. Minimale startbedrag van een reserve bedraagt € 100.000.
8. Op reserves wordt geen rente bijgeschreven.
9. Reserves alleen ter dekking van incidentele lasten.
10. Eisen reserve afschrijvingslasten (geen vervangingsinvestering, alleen ter dekking afschrijvingslasten (100%)).

Als eerste geven we de hierna volgende ratio's weer:

- De bufferratio drukt de totale reserves (inclusief gerealiseerd/begroot) exploitatieresultaat) uit als percentage van de exploitatie.
- De ratio 'reserves per inwoner' geeft het eigen vermogen van de gemeente weer per inwoner. Dit kengetal zorgt ervoor dat de vermogenspositie van gemeenten onderling kan worden vergeleken.

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Totaal reserves	€ 175.532.000	€ 189.000.000	€ 153.100.000	€ 174.028.000	€ 170.380.000	€ 149.230.000	€ 126.161.000
Bufferratio	60,60%	61,64%	53,29%	53,27%	53,03%	47,02%	39,67%
Reserves per inwoner	€ 1.935	€ 2.066	€ 1.670	€ 1.897	€ 1.835	€ 1.589	€ 1.327

Tabel 21 - Indicatoren reserves voor gemeente Land van Cuijk op basis van de jaarrekeningen 2022 en 2023 en 2024 t/m 2028 op basis van de meerjarenbegrotingen 2024 en 2025

Bufferratio en ratio reserves per inwoner

Dit percentage laat over de getoonde jaren een daling zien. Met name vanaf 2026. De daling van de bufferratio wordt met name veroorzaakt door een afname van de totale omvang van de reserves, als gevolg van de begrote exploitatietekorten (zie ook paragraaf 2.8 Exploitatie). De ratio reserves per inwoner laat een vergelijkbare daling zien. In het algemeen kunnen we stellen dat de beschikbare reserves op dit moment (ultimo 2023 en 2024) per inwoner voldoende zijn.

	Ultimo	Ultimo	Primo	Primo	Primo	Primo	Primo
Mutaties reserves (x € 1.000)	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Onttrekkingen bestemmingsreserves	€ 4.967	€ 39.028	€ 4.858	€ 3.994	€ 4.179	€ 2.953	€ 2.805
Onttrekkingen algemene reserve	€ 8.559	€ 49.414	€ 5.016	€ 8.122	€ 544	€ 411	€ 301
Toevoegingen bestemmingsreserves	€ 7.484	€ 48.396	€ 5.247	€ 3.919	€ 104	€ 104	€ 104
Toevoegingen algemene reserve	€ 23.282	€ 64.610	€ 4.093	€ 4.456	€ 364	€ 364	€ 364
Totaal saldo ontwikkeling reserves	€ 17.240	€ 24.564	-€ 534	-€ 3.741	-€ 4.255	-€ 2.896	-€ 2.638
Begroot exploitatieresultaat			€ 2.662	-€ 3.648	-€ 21.150	-€ 23.069	-€ 23.712
Totaal saldo exploitatieresultaat (inclusief verwerking exploitatieresultaat)	€ 17.240	€ 24.564	€ 2.128	-€ 7.389	-€ 25.405	-€ 25.965	-€ 26.350

Tabel 22 - Ontwikkeling mutaties reserves gemeente Land van Cuijk, periode 2022-2023 realisatie op basis van de jaarrekening (exclusief bestemming resultaat) en 2024 tot en met 2028 op basis van de meerjarenbegrotingen 2024 en 2025

In tabel 22 is de ontwikkeling van de reserves weergegeven over de periode 2022-2028 van de gemeente Land van Cuijk. Voor de gerealiseerde boekjaren 2022 en 2023 is het gerealiseerde exploitatieresultaat toegevoegd aan de algemene reserve, zie tabel 25 in paragraaf 2.8. Voor de begrote boekjaren 2024-2028 wordt het begrote exploitatieresultaat apart weergegeven op de balans en is nog niet verwerkt in de reserves (nog niet gerealiseerd). Om een volledig beeld van de ontwikkeling van de reservepositie weer te geven zijn deze twee in tabel 22 toegevoegd. Op basis van tabel 22 constateren we dat de gemeente Land van Cuijk door de gerealiseerde exploitatieresultaten in 2022 en 2023 meer reserves heeft opgebouwd. Deze staan naar de toekomst toe flink onder druk. Allereerst wordt er de komende jaren meer onttrokken dan gedoteerd aan de reserves (zie regel 'Totaal saldo ontwikkeling reserves' in tabel 22). Ten tweede hebben de begrote exploitatieresultaten een groot negatief effect op de reservepositie van de gemeente. Dit is geduid in paragraaf 2.5 door middel van de kengetallen.

De gemeente Land van Cuijk heeft in 2023 25 bestemmingsreserves en één algemene reserve, wat op basis van onze ervaring en expertise een relatief hoog aantal reserves is. De beschikbare middelen zitten vast in 'potjes' en zijn niet beschikbaar voor het opvangen van risico's. Tegelijkertijd zijn middelen die bestemd zijn voor het evenwichtig verdelen van verschillende onderhoudskosten niet vastgelegd in een voorziening, waardoor de raad kan besluiten de bestemming van deze gelden te wijzigen (wat tot tekorten in de exploitatie kan leiden). Daarnaast constateren we dat een aantal van de bestemde reserves (10) al een

aantal jaar gelijk of bijna gelijk van omvang is gebleven. Ook in de meerjarenbegroting wordt geen toevoeging of onttrekking van deze reserves gezien. Dit kan erop duiden dat het met deze reserves beoogde doel niet meer tot de ambities van de raad behoort. De raad kan besluiten de bestemming van deze reserve te veranderen, of deze toe te voegen aan de algemene reserve (ter verhoging van het weerstandsvermogen). Bij het herzien van de nota reserves en voorzieningen is het aan te raden de gestelde beleidsdoelen kritisch tegen het licht te houden en te kijken of dit nog altijd doelen zijn die de raad wil realiseren, of dat de prioriteiten inmiddels verlegd zijn of worden.

Weerstandsvermogen

De gemeente Land van Cuijk heeft een streefwaarde van 1,5 vastgesteld voor de omvang van het weerstandsvermogen. Een norm die door veel gemeenten in het land wordt gehanteerd, is 1,0, waarbij de omvang van het weerstandsvermogen minimaal even groot moet zijn als de financiële omvang van de geïdentificeerde risico's. De gemeente Land van Cuijk zit daarboven. Onderstaande tabel geeft inzicht in een beoordeling van het weerstandsvermogen, waarbij deze vanaf 1,0 als voldoende wordt gezien.

Beoordelingstabel weerstandsvermogen	
Ratio weerstandsvermogen	Betekenis
$> 2,0$	Uitstekend
$1,4 < x < 2,0$	Ruim voldoende
$1,0 < x < 1,4$	Voldoende
$0,8 < x < 1,0$	Matig
$0,6 < x < 0,8$	Onvoldoende
$< 0,6$	Ruim onvoldoende

Tabel 23 - Classificatie normering weerstandsvermogen³⁰

Het weerstandsvermogen van de gemeente Land van Cuijk kent op basis van de begroting 2025 de volgende zes elementen:

1. Begrotingsruimte (structureel). De volgende paragraaf (2.8 Exploitatie) laat zien dat dit nihil dan wel negatief is de komende jaren.
2. Onbenutte belastingcapaciteit (structureel). In paragraaf 2.1 Belastingen is dit benoemd: € 3,1 miljoen.
3. Onvoorzien structureel - Deze post bedraagt € 0 in de begroting 2025.
4. Onvoorzien incidenteel - Deze post bedraagt € 299.000 voor het boekjaar 2025.
5. Algemene reserve - primo 2025 € 88.838.000.
6. Stille reserves - Stille reserves zijn onderdeel van het eigen vermogen, die niet in de balans tot uitdrukking komen. Het gaat hierbij om bezittingen die geen boekwaarde hebben maar wel een marktwaarde. Conform de Nota Risicomanagement Land van Cuijk wordt alleen de (verpachte) landbouwgrond toegerekend aan de weerstandscapaciteit met een onderscheid tussen lange en korte verpachting. In 2024 bedroeg het areaal 1.314 hectare lange verpachting en 376 hectare korte verpachting. De waarde van de stille reserve wordt hiermee bepaald op € 85.180.000.

Het weerstandsvermogen van de gemeente Land van Cuijk bedraagt daarmee € 3,1 miljoen structureel. Het incidentele deel bedraagt € 174,3 miljoen. Het benodigde weerstandsvermogen wordt in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing van

³⁰ Smorenburg, R., 2006, Een norm voor het weerstandsvermogen, B&G, oktober 2006, p. 27-30.

de begroting en jaarrekening weergegeven. De gemeente heeft daar de top 12 risico's beschreven. Hierbij is de opmerking gemaakt dat de gemeente de inventarisatie inclusief score en duiding nog niet heeft afgerond. De top 12 risico's leiden tot een totaal financieel risico van € 28.644.000. Uitgaande van een zekerheidspercentage van 90% leidt dit tot een benodigde weerstandscapaciteit van € 25.780.000. Dit maakt een ratio van 6,88. Wat de weerstandsratio uitstekend maakt. We merken hierbij op dat de risico's algemeen van aard zijn en nog niet zijn toegespitst op de situatie in het Land van Cuijk (couleur locale). Tevens zien we dat er veel 'waarde' wordt gehecht aan de stille reserves van de gemeente als onderdeel van het weerstandsvermogen. We constateren dat dit bij andere gemeenten vaak niet wordt meegenomen, mede omdat deze stille reserves vaak lastig te gelde te maken zijn.

De gemeente Land van Cuijk heeft in 2024 een nota risicomanagement³¹ vastgesteld. In deze nota wordt meer duiding gegeven aan de systematiek behorende bij het risicomanagement. We concluderen dat er in deze nota nog geen doorvertaling is gemaakt naar de inzet van instrumenten aangaande risicomanagement, denk hierbij bijvoorbeeld aan de inzet van de Monte Carlo-methode. Door de toepassing van deze methode kan ook een betere inschatting gemaakt worden van het benodigde bedrag aan weerstandscapaciteit, doordat er een betere impactberekening wordt gemaakt van de risico's en bijbehorende beheersmaatregelen.

Deze systematiek, zoals beschreven in de nota risicomanagement, is nog niet doorvertaald naar de paragraaf weerstandsvermogen in de P&C-documenten. De organisatie heeft een project opgestart om risicomanagement, conform de nota, meer te borgen in de organisatie en qua informatievoorziening ook beter te laten landen in de P&C-documenten.

Vrije ruimte in de reserves

Om de mate van financiële flexibiliteit van de gemeenten te bepalen, is het belangrijk om naar de vrije ruimte in de reserves te kijken. Voor het bepalen van de vrije ruimte wordt gekeken of een reserve vrij inzetbaar is, bestemd is of beklemd is (typering van de reserves). Hieronder verstaan we:

- Vrij besteedbare reserves – reserve heeft geen specifiek doel en kan daardoor vrij ingezet worden.
- Bestemde reserves – bestemd voor een specifiek doel; een andere aanwending heeft een effect op het niet of beperkt realiseren van het oorspronkelijk doel.
- Beklemd reserves – dit is een bestemde reserve, maar een andere aanwending heeft een effect op de exploitatie.

³¹ Gemeente Land van Cuijk, 2024, *Nota Risicomanagement Land van Cuijk 2024*, p. 1-35.

Van de reserves die weergegeven worden in de jaarrekening 2023 is deze verdeling als volgt:

x € 1.000	2023	Classificatie
Algemene reserves	€ 66.802	Vrij te besteden. Deze reserve vormt de belangrijkste component in de weerstandratio (normwaarde 1,5). De gemeente zit hier nu ruim boven, dit maakt dat de algemene reserve flexibel inzetbaar is.
Bestemmingsreserves	€ 27.228	Bestemd. Reserves zijn bestemd voor een bepaald doel, maar deze bestemming kan zonder effect op de exploitatie gewijzigd worden. Dit heeft alleen mogelijk invloed op het eerder gestelde doel.
Bestemmingsreserves (beklemd)	€ 71.520	Beklemd. Deze reserves hebben als doel het afdekken van kapitaallasten van investeringen. Het is niet mogelijk deze zomaar in te zetten voor een ander doel zonder de exploitatie te beïnvloeden.
Totaal	€ 165.550	

Tabel 24 - Mate van beklemming van reserves gemeente Land van Cuijk eind 2023 (exclusief bestemming resultaat)

Resumerend

Concluderend kunnen we het volgende stellen:

- 43,2% van de reserves is beklemd.
- 16,5% van de reserves is bestemd.
- 40,4% is vrij besteedbaar.

Op basis van onze bureauexpertise en onze ervaring bij gemeenten is dit in vergelijking met andere gemeenten relatief hoog. Dit wil zeggen dat de vermogenspositie van de gemeente flexibel is. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de relatief omvangrijke algemene reserve ultimo 2023. Zoals eerder aangegeven staat dit in meerjarig perspectief onder druk. Zoals aangegeven in tabel 14 daalt de mate van solvabiliteit naar verwachting hard in de periode 2024-2029, als gevolg van de begrote exploitatietekorten. Dit zet ook de mate van flexibiliteit van de reservepositie naar de toekomst toe onder druk. De raad van Cuijk kan binnen het onderdeel 'reserves' hierop anticiperen, door de doelen van de bestemmingsreserves te herzien; dit heeft echter wel gevolgen voor eerder gestelde doelen.

2.8. Exploitatie (inclusief beschouwing bezuinigingsoperatie 2024/2025 gemeente Land van Cuijk)

Voor de exploitatie kijken we naar de mate waarin de begroting realistische ramingen bevat. Hiervoor kijken we naar de ontwikkeling van het saldo van de begroting 2022 en 2023 in relatie tot de rekening van dat jaar en naar de aanwezigheid van niet-ingevulde taakstellingen in de begroting. Ten aanzien van dat laatste, kan worden opgemerkt dat de gemeente deze nog niet in de begroting heeft zitten. Daarnaast bezien we in hoeverre de exploitatiebegroting 2025 (meerjarig perspectief) structureel sluitend is. Als laatste kijken we in dit hoofdstuk naar de ombuigingsoperatie die de gemeente Land van Cuijk eind 2024 heeft opgestart om te anticiperen op de oplopende tekorten op de exploitatie in meerjarig perspectief. In tabel 25 zijn de begrotingen 2022 en 2023 afgezet tegen de jaarrekening van diezelfde boekjaren. Daarnaast zijn de begrotingen 2024 en 2025 (inclusief meerjarig perspectief) in beeld gebracht.

	2022		2022		2023		2023		2024		2025		2026		2027		2028	
x € 1.000	Begroot		Realisatie		Begroot		Realisatie		Begroot		Begroot		Begroot		Begroot		Begroot	
Programma	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten
1. Bestuur en Veiligheid	€ 1.149	-€ 16.348	€ 1.600	-€ 16.149	€ 1.088	-€ 18.069	€ 2.109	-€ 18.025	€ 1.222	-€ 18.829	€ 1.222	-€ 20.907	€ 1.222	-€ 20.871	€ 1.222	-€ 20.837	€ 1.222	-€ 20.838
2. Openbare ruimte	€ 765	-€ 18.902	€ 2.154	-€ 22.612	€ 712	-€ 21.113	€ 1.702	-€ 22.904	€ 1.485	-€ 22.214	€ 1.526	-€ 26.086	€ 1.526	-€ 26.995	€ 1.526	-€ 27.515	€ 1.526	-€ 27.880
3. Economie, Recreatie en Toerisme	€ 4.914	-€ 7.394	€ 9.519	-€ 8.643	€ 3.824	-€ 7.819	€ 6.212	-€ 8.329	€ 4.938	-€ 8.673	€ 12.470	-€ 18.236	€ 9.430	-€ 15.277	€ 8.570	-€ 14.451	€ 8.570	-€ 14.463
4. Onderwijs	€ 1.801	-€ 9.602	€ 3.131	-€ 12.433	€ 1.547	-€ 9.779	€ 3.459	-€ 12.023	€ 2.613	-€ 11.919	€ 2.633	-€ 12.827	€ 2.718	-€ 13.291	€ 2.718	-€ 14.682	€ 2.718	-€ 14.533
5. Sport en Cultuur	€ 964	-€ 10.867	€ 1.568	-€ 12.752	€ 921	-€ 12.157	€ 2.755	-€ 13.448	€ 1.359	-€ 13.322	€ 1.717	-€ 14.986	€ 1.697	-€ 15.386	€ 1.459	-€ 16.286	€ 1.459	-€ 15.987
6. Sociaal Domein	€ 18.668	-€ 98.370	€ 28.494	-€ 111.954	€ 21.642	-€ 108.301	€ 35.671	-€ 127.596	€ 25.249	-€ 117.593	€ 27.876	-€ 131.087	€ 28.310	-€ 131.230	€ 27.561	-€ 129.071	€ 27.561	-€ 129.246
7. Milieu	€ 18.824	-€ 18.568	€ 24.663	-€ 23.040	€ 22.829	-€ 23.522	€ 25.170	-€ 25.244	€ 27.630	-€ 27.398	€ 28.616	-€ 29.448	€ 28.918	-€ 29.372	€ 29.208	-€ 29.702	€ 28.844	-€ 29.562
8. VHROSV	€ 16.101	-€ 19.199	€ 30.467	-€ 35.223	€ 10.397	-€ 15.421	€ 29.086	-€ 33.891	€ 8.831	-€ 14.435	€ 19.401	-€ 25.965	€ 13.413	-€ 19.720	€ 9.415	-€ 15.489	€ 9.415	-€ 15.439
Totaal programma's	€ 63.186	-€ 199.250	€ 101.596	-€ 242.806	€ 62.960	-€ 216.181	€ 106.164	-€ 261.460	€ 73.327	-€ 234.383	€ 95.461	-€ 279.542	€ 87.234	-€ 272.142	€ 81.679	-€ 268.033	€ 81.315	-€ 267.948
Lokale heffingen	€ 24.539	-€ 1.254	€ 24.391	-€ 1.523	€ 26.322	-€ 1.541	€ 24.853	-€ 1.289										
Algemene uitkering	€ 163.517	-€ 35	€ 180.629	-€ 39	€ 172.177	-€ 35	€ 184.080	-€ 41										
Dividend	€ 203	€ 0	€ 215	€ 0	€ 203	€ 0	€ 253	€ 0										
Saldo financieringsfunctie	€ 1.417	-€ 22.378	€ 8.010	-€ 3.105	€ 5.405	-€ 13.469	€ 3.877	-€ 4.668										
Totaal Algemene Dekkingsmiddelen	€ 189.676	-€ 23.667	€ 213.245	-€ 4.667	€ 204.107	-€ 15.045	€ 213.063	-€ 5.998	€ 216.504	-€ 9.572	€ 226.997	-€ 8.156	€ 212.315	-€ 10.624	€ 212.023	-€ 11.239	€ 212.381	-€ 11.968
Overhead	€ 288	-€ 31.858	€ 3.117	-€ 40.096	€ 212	-€ 36.979	€ 881	-€ 40.817	€ 131	-€ 42.796	€ 581	-€ 38.690	€ 581	-€ 38.215	€ 581	-€ 37.781	€ 581	-€ 37.774

Vennootschapsbelasting	€ 0	-€ 200	€ 0	-€ 2.089	€ 0	-€ 180	€ 0	€ 1.634	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	
Onvoorzien	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	-€ 549	€ 0	-€ 299	€ 0	-€ 299	€ 0	-€ 299	€ 0	-€ 299
Totaal baten/lasten	€ 253.150	-€ 254.975	€ 317.958	-€ 289.658	€ 267.279	-€ 268.385	€ 320.108	-€ 306.641	€ 289.962	-€ 287.300	€ 323.039	-€ 326.687	€ 300.130	-€ 321.280	€ 294.283	-€ 317.352	€ 294.277	-€ 317.989
Saldo baten en lasten		-€ 1.825		€ 28.300		-€ 1.106		€ 13.467		€ 2.662		-€ 3.648		-€ 21.150		-€ 23.069		-€ 23.712
Mutaties reserves	€ 6.673	-€ 2.263	€ 12.927	-€ 7.041	€ 4.455	-€ 5.468	€ 84.622	-€ 74.819	€ 9.874	-€ 9.340	€ 9.162	-€ 5.422	€ 4.722	-€ 468	€ 3.364	-€ 468	€ 3.106	-€ 468
Resultaat na bestemming reserves (begroot 2025)		€ 2.585		€ 34.186		-€ 2.119		€ 23.270		€ 3.196		€ 92		-€ 16.896		-€ 20.173		-€ 21.074
Resultaat na bestemming 2e BERAP 2024										€ 3.863		-€ 1.706		-€ 18.693		-€ 22.001		-€ 22.899
Resultaat na bestemming 3e BERAP 2025										€ 6.701		€ 433		-€ 14.160		-€ 17.169		-€ 17.729

Tabel 25 - Exploitatiebegroting en jaarrekening 2019 en 2020 van de gemeente Land van Cuijk. Begrote baten en lasten meerjarig, op basis van de begroting 2024 en 2025. Een negatief saldo betekent dat de lasten groter zijn dan de baten, oftewel er bestaat een tekort. Gerealiseerde incidentele baten en lasten (inclusief mutaties reserves) in 2022 bedroegen respectievelijk 34,4 miljoen en € 31,7 miljoen; in 2023 was dit respectievelijk € 102,3 miljoen en € 94,6 miljoen.

Op bovenstaande tabel zijn de volgende constatering van toepassing:

De boekjaren 2022 en 2023 zijn afgesloten met een positief resultaat van respectievelijk € 34,19 miljoen en € 23,27 miljoen. In de begroting 2022 is rekening gehouden met een positief verschil van € 2,59 miljoen. In de begroting 2023 is rekening gehouden met een negatief verschil van -/- € 2,12 miljoen. De begroting 2022 vormde de eerste begroting voor de nieuwe gemeente Land van Cuijk. Er was dan ook sprake van een beleidsarme begroting. We constateren dat door de grote afwijkingen tussen de begroting en jaarrekening de gemeente nog zoekende was om 'scherp aan de wind te zeilen' qua begroten. Dit is begrijpelijk bij de opstart van een nieuwe gemeente. De accountant maakt in zijn accountantsverslag³² hier ook melding van: "De kwaliteit van de toelichtingen en analyses ten opzichte van de begroting kan verder verbeterd worden. Toelichtingen zijn vaak nog beperkt van aard en kunnen verbeteren door doelen in de begroting scherper weg te zetten zodat hier achteraf beter over gerapporteerd kan worden." Deze opmerking raakt aan het opbouwen van een gezamenlijke cultuur ten aanzien van planning en control en dat kost tijd, zie ook onze opmerking in paragraaf 2.1. Onze constatering uit zich bijvoorbeeld ook in de grote mutaties in de reserves in het boekjaar 2023. Dit heeft te maken met het vervallen van oude bestemmingsreserves als gevolg van opschoonacties en het actualiseren van de bestemmingsreserve voor de dekking van de afschrijvingslasten.

³² Deloitte, 2023, *Accountantsverslag 2022 gemeente Land van Cuijk*, gemeente Land van Cuijk, 6 september 2023, p. 1-34.

Op basis van de begrotingen 2024 en 2025 constateren we dat de gemeente ‘scherper aan de wind is gaan zeilen’ qua begrotingsproces. Zo wordt er scherp gekeken naar de realisatie en de begroting, zie ook het onderdeel ‘ombuigingsoperatie’ later in deze paragraaf. Er is bijvoorbeeld gekeken naar de incidentele en structurele ruimte die er mogelijk in de begroting zit. Reserves worden elk jaar tegen het licht gehouden. Stelposten worden kritisch bekeken, elk jaar wordt een herberekening gemaakt van de salarislasten, et cetera.

In de jaarrekening 2022 wordt het positieve resultaat (€ 34,2 miljoen) veroorzaakt door de volgende zaken:

- Resultaat bij tweede bestuursrapportage - € 6,8 miljoen.
- Restant incidentele budgetten (over te hevelen naar 2023, exclusief frictiebudget) - € 9,6 miljoen.
- Algemene uitkering - € 6,7 miljoen. In 2022 zijn diverse gelden ontvangen van de oude gemeenten. Tevens zijn extra gelden ontvangen bij de september- en decembercirculaire 2022.
- Vennootschapsbelasting - -/- € 1,9 miljoen. De gemeente diende vennootschapsbelasting te betalen over de winsten van RBL CV en de grondexploitaties van de voormalige gemeente Cuijk. Hiermee was slechts ten dele rekening gehouden in de begroting.
- Restant coronamiddelen - € 1,6 miljoen.
- Opvang Oekraïners - € 4,3 miljoen. De gemeente heeft minder kosten gemaakt voor de opvang dan de ontvangen € 8,4 miljoen.
- Vrijval van onderhoudsvoorzieningen - € 3,5 miljoen. Vrijval op advies van de accountant.
- Vrijval voorzieningen wethouders - € 1,0 miljoen. Voordeel vanwege de rentestand en het feit dat oud-wethouders een baan hebben gevonden.
- Resultaat grondexploitaties - -/- € 1,4 miljoen.

Bovenstaande posten kennen vrijwel allemaal een incidenteel karakter. Dit maakt ook dat het resultaat in 2022 grotendeels een incidenteel karakter heeft.

In de jaarrekening 2023 wordt het positieve resultaat (€ 23,27 miljoen) veroorzaakt door:

- Lagere kosten dan opbrengsten in verband met opvang van Oekraïners - € 4.242.000.
- Hogere opbrengsten grexen/antérieure overeenkomsten - € 2.615.000.
- Hogere algemene uitkering - € 2.410.000.
- Lagere kosten voor salarissen en inhuur personeel - € 2.165.000.
- Lagere kosten voorzieningen wethouders - € 795.000.
- Lagere kosten voor ICT - € 975.000.

Net als bij de jaarrekening 2022 kent een aantal posten een incidenteel karakter. Dit maakt ook dat het resultaat in 2023 een groot incidenteel karakter heeft.

Wanneer we naar de begroting 2024 en de begroting 2025 en het meerjarig perspectief kijken, is het volgende beeld van toepassing qua resultaten voor en na bestemming.

x € 1.000	Resultaat voor bestemming	Resultaat na bestemming	Resultaat na bestemming	Resultaat na bestemming
	Begroting 2025	Begroting 2025	2e Berap	3e Berap
2023	€ 13.467	€ 23.270		
2024	€ 2.662	€ 3.196	€ 3.863	€ 6.701
2025	-€ 3.648	€ 92	-€ 1.706	€ 433
2026	-€ 21.150	-€ 16.896	-€ 18.693	-€ 14.160
2027	-€ 23.069	-€ 20.173	-€ 22.001	-€ 17.169
2028	-€ 23.712	-€ 21.074	-€ 22.899	-€ 17.729

Tabel 26 - Resultaat voor en na bestemming voor de boekjaren 2023-2028 (op basis van de jaarrekening 2023, begroting 2024 en begroting 2025 en 2e en 3e Berap 2025)

Tabel 26 laat de begrote resultaten zien voor de boekjaren 2024 en verder. In de begroting 2025 werd uitgegaan van een resultaat (na bestemming) van + € 92.000 in 2025 en dat liep terug naar -/- € 21,074 miljoen in 2028. In de 2e berap³³ is een aantal ontwikkelingen verwerkt (jeugdzorg: -/- € 2,1 miljoen; personeelslasten: -/- € 1,0 miljoen; (Netto) effect algemene uitkering (meicirculaire): + € 4,0 miljoen.

Er wordt dan gekomen tot een resultaat van + € 3,9 miljoen in 2028 en dat liep terug naar -/- € 22,9 miljoen in 2028. In de 3e berap³⁴ is het effect van de septembercirculaire 2024 meegenomen. Dit heeft een positief effect op het saldo. De opgave om tot een structureel sluitende begroting te komen is geënt bij de begroting 2025, 2e berap en septembercirculaire gelden als uitgangspunten voor het ombuigingstraject 'Nieuw Realistisch Perspectief' (NRP), zie tabel 26 (kolom 3e berap) en tabel 28 later in deze paragraaf. .

Voor het boekjaar 2024 wordt uitgegaan van een positief exploitatieresultaat. Dit geldt ook voor het boekjaar 2025. Hierbij is vooral gekeken naar financiële ruimte vanuit de jaarrekening en het plannen van investeringen. Ook heeft de meicirculaire een positief effect gehad op de

³³ Gemeente Land van Cuijk, 2024, *Tweede bestuursrapportage 2024*, november 2024, p. 1-37.

³⁴ Gemeente Land van Cuijk, 2024, *Derde bestuursrapportage 2024*, 12 december 2024, p. 1-45.

begroting voor 2025. De lasten voor inwoners stijgen beperkt: stijging OZB (4,0%) en sturing op kostendekkendheid van de riool- en afvalstoffenheffing. Het tekort dat overbleef is, conform de ruimte die de provincie heeft geboden, gedekt uit de algemene reserve.

Na 2026 geldt dat de lopende structurele baten en lasten niet meer structureel sluitend zijn. Immers, het resultaat voor bestemming is reeds negatief. Vanaf 2026 heeft de gemeente Land van Cuijk een niet meer structureel sluitende begroting en worden er omvangrijke tekorten geschreven op de lopende exploitatie.

Zoals aangegeven in de paragrafen 2.5 Treasury en 2.7 Reserves heeft dit een negatieve impact op de vermogenspositie van de gemeente, die vanaf dat moment afneemt. Vanaf 2027 worden kritische waarden (netto schuldquote - gecorrigeerd) overschreden. Dit geldt vanaf 2029 voor de mate van solvabiliteit. Wanneer we kijken naar de ontwikkeling van de baten en lasten van de gemeente Land van Cuijk voor het meerjarenperspectief (afgezet tegen de realisatie 2023), dan constateren we het volgende:

	Verandering %	2023 - 2028
Programma	Baten	Lasten
1. Bestuur en Veiligheid	-42,06%	15,61%
2. Openbare ruimte	-10,34%	21,73%
3. Economie, Recreatie en Toerisme	37,96%	73,65%
4. Onderwijs	-21,42%	20,88%
5. Sport en Cultuur	-47,04%	18,88%
6. Sociaal Domein	-22,74%	1,29%
7. Milieu	14,60%	17,11%
8. VHROSV	-67,63%	-54,45%
Totaal Programma's	-23,41%	2,48%
Algemene dekkingsmiddelen	-0,32%	99,53%

Overhead	-34,05%	-7,46%
Totaal	-8,07%	3,70%

Tabel 27 - Verandering baten en lasten meerjarenperspectief begroting 2025 ten opzichte van realisatie boekjaar 2023

In tabel 27 valt het volgende op:

Op de programma's 1, 2, 4, 5, 6 en 8 is sprake van minder baten in meerjarig perspectief. Op de programma's 6 Sociaal Domein (€ 8,1 miljoen) en 8. VHROSV (€ 19,7 miljoen) uit zich dit het meest in absolute zin. Binnen het programma Sociaal Domein heeft dit vooral betrekking op het onderdeel Leefbaarheid en dat wordt veroorzaakt door het incidentele karakter van de subsidie opvang vluchtelingen Oekraïne. Dit valt in 2025 naar verwachting weg. Binnen het programma VHROSV worden minder inkomsten verwacht ten aanzien van het onderdeel Wonen en Bouwen. Dit heeft te maken met minder inkomsten uit de grondexploitaties.

Op vrijwel alle programma's is sprake van meerkosten in meerjarig perspectief, behalve op het programma 8. VHROSV en Overhead. Dat heeft te maken met minder lasten als gevolg van het afnemend aantal grondexploitaties en voor Overhead heeft dat te maken met een andere manier van toerekenen (technische maatregel). De meerkosten op de andere programma's uit zich in absolute zin het meest in de volgende programma's:

- 2. Openbare Ruimte - Op basis van het nieuwe IBOR zijn extra middelen nodig voor het onderhoud.
- 3. Economie, Recreatie en Toerisme - Hogere ramingen houden verband met uitvoeringsplannen economie, toerisme en kermissen.
- 7. Milieu - Oplopende personeelslasten.

Beleidsvrijheid

Wet- en regelgeving en maatschappelijke normen zijn van belang

Een belangrijk element bij het inventariseren van mogelijkheden voor bezuinigingen is het feit dat gemeenten te maken hebben met een groot aantal taken die hen van rijkswege zijn opgelegd. Beïnvloedbare ruimte of beleidsvrijheid is een relatief begrip. Gemeenten hebben zich niet alleen aan wet- en regelgeving te houden, maar dienen zich ook rekenschap te geven van maatschappelijke normen. Zo is er in theorie veel beleidsvrijheid in het sociaal domein, maar maatschappelijk worden verschillen daar veel minder geaccepteerd dan in sommige andere domeinen. Er bestaat dan ook geen absoluut objectieve maat voor het vaststellen van de mate van beleidsvrijheid. Dat erkent ook de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). De ROB heeft in een adviesrapport een analyse gemaakt van het gemeentelijke takenpakket en inzichtelijk gemaakt welke factoren de mate van beleidsvrijheid bepalen.

De mate van beleidsvrijheid wordt onder meer bepaald door:

- a. de mate waarin decentrale overheden de mogelijkheid hebben zelf aanvullende regels te stellen;
- b. de gedetailleerdheid waarin gemeenten zich moeten houden aan uitvoeringsregels;
- c. de mate waarin er besluitvormingsregels gelden waaraan de gemeenten zich hebben te houden;
- d. de mate waarin gemeenten verplicht dan wel aangewezen zijn of geheel vrij zijn in het aangaan van samenwerkingsverbanden.

Beïnvloedbaar is niet hetzelfde als “franje”

Beïnvloedbaar wil alleen maar zeggen of de gemeente een eigen afweging heeft om bepaalde uitgaven wel of niet te doen. Beïnvloedbaar is niet per definitie hetzelfde als “franje”. Het is zeer wel denkbaar dat de gemeente de eigen beleidsruimte gebruikt voor taken die alom noodzakelijk worden ervaren. Bij deze analyse staat de vraag centraal of de gemeente hierbij een eigen afwegingsruimte heeft.

Indicatieve rangorde naar de mate van beleidsvrijheid

Daarmee komt de ROB tot een rangorde van de mate van beleidsvrijheid over de verschillende uitgavenclusters. Het betreft hier de netto-uitgaven (na aftrek van corresponderende inkomsten), ongeveer 65% van de totale uitgaven. Bij een score 1 is er weinig sprake van beleidsvrijheid en bij een score van 10 is er sprake van volledige beleidsvrijheid. Deze scores zijn door ons omgezet in percentages ten behoeve van de doorrekening. Dat geeft het volgende beeld:

Beleidssterrein	Indicatieve score	Mate van beleidsvrijheid
Inkomen en participatie	2	10%
Bestuur en organisatie	2	10%
Jeugdzorg	3	15%
Onderwijs / educatie	3	15%
Wijkteams en welzijnswerk	3	15%
WMO & opvangvoorzieningen	4	33%
Openbare orde en veiligheid	4	33%
Volksgezondheid	4	33%
Openbare ruimte	7	66%
Cultuur, sport en recreatie	9	90%

Daarnaast wordt nog opgemerkt dat in bovenstaande percentages een correctie is aangebracht voor de kapitaallasten met als doel om de onderlinge vergelijkbaarheid te vergroten.

Wanneer we deze uitgangspunten toepassen op de begroting 2025 van de gemeente Land van Cuijk, komen we uit op een vrije afwegingsruimte van afgerond € 66 miljoen. Dat is bijna 20% van de totale jaarlijkse (begrotings)uitgaven. Dit is weergegeven in de onderstaande tabel.

Bedragen x € 1.000	Bruto uitgaven	Kapitaal-lasten	Na correctie	Baten	Netto uitgaven	Beleids-ruimte
Bestuur en organisatie	49.394	1.741	47.653	1.795	45.858	4.600
Openbare orde en veiligheid	11.799	2	11.797	15	11.782	3.900
Verkeer en vervoer	15.732	3.072	12.660	1.385	11.275	7.500
Economie	1.996	7	1.989	60	1.929	1.500
Onderwijs	13.126	4.576	8.550	2.633	5.917	900
Sport, Cultuur en recreatie	26.044	2.640	23.404	1.883	21.521	19.100
Basisvoorzieningen	17.179	1.533	15.646	1.294	14.352	2.100
Participatie	46.188	282	45.906	23.087	22.819	2.300
WMO	30.127	0	30.127	2.829	27.298	9.100
Jeugd	31.973	0	31.973	0	31.973	4.800
Volksgezondheid en milieubeheer	14.793	21	14.772	2.816	11.956	6.500
Ruimtelijke ontwikkeling en wonen	8.616	322	8.294	2.914	5.380	3.500
Totaal clusters	266.967	14.196	252.771	40.711	212.060	
Algemene Middelen	65.235			291.492		
Totaal	332.202			332.203		65.800

Ombuigingsoperatie

Proces

Om te anticiperen op de gepresenteerde tekorten in de exploitatie van de begroting van de gemeente Land van Cuijk, heeft het college een ombuigingsoperatie opgestart per september 2024³⁵. De gemeente past daar de Watervalmethode toe van de VNG. Deze is gebaseerd op het concept '[Beter worden zonder ziek te zijn](#)' van BMC. De Watervalmethode bestaat uit vijf fasen:

1. Meten is weten
2. Beter organiseren
3. Gericht schaven
4. Takendiscussie
5. Bezuinigen in strategisch perspectief

In deze methode wordt per stap gekeken welke mogelijkheden er zijn om te komen tot een sluitende meerjarenbegroting. Wanneer er bewogen wordt naar een volgende fase, hebben de maatregelen een grotere maatschappelijke impact. De gemeente Land van Cuijk kiest met haar aanpak ervoor om zo veel mogelijk maatregelen te treffen in de fasen 1 en 2 uit de Watervalmethode³⁶. Dat wil zeggen dat in eerste instantie zal worden gekeken naar een aantal maatregelen die mogelijk financiële ruimte opleveren maar nog geen directe inperking van huidig beleid betreffen en daarbij zo min mogelijk effect hebben voor inwoners, organisaties en ondernemers in de gemeente.

Hiertoe heeft de gemeente fase 2 van de ombuigingsopgave opgestart, deze bestaat uit drie blokken. Fase 1 van de ombuigingsopgave was gericht op het sluitend maken van de jaarschijf 2025. Blok 1 is de periode van 3 september (koersmiddag) tot 8 oktober (themacollege): vijf maatregelen nader uitwerken in deze periode. Dit betreffen de maatregelen:

1. *Kredieten/kapitaallasten*. Onderzoek naar de invoering van een investeringsplafond (gevolgen voor besluitvorming en kapitaallasten)/tevens benchmarken met andere gemeenten.
2. *Realistisch begroten*. Analyse van de wijze waarop de kosten en/of opbrengsten worden begroot. Hierbij is in beeld gebracht welke keuzes hierin worden gemaakt en wat de mogelijkheden en risico's zijn als ervoor wordt gekozen minder conservatief te begroten/tevens benchmarken met andere gemeenten.
3. *Inzicht in salariskosten/doorbelastingen*. Analyse uitvoeren op de wijze waarop salariskosten (inclusief inhuur) worden begroot en de wijze waarop doorbelastingen aan investeringen, grondexploitaties en leges worden uitgevoerd/tevens benchmarken met andere gemeenten. Hier wordt speciaal gekeken naar de doorbelasting van overhead.
4. *Gemeenschappelijke regelingen in beeld brengen, wat mogelijk is*. Beoordelen wat de mogelijkheden zijn om richting de gemeenschappelijke regelingen een nullijn te hanteren of zelfs een korting op te leggen. Dit in afstemming met andere gemeenten.
5. *Mogelijkheden inzet reserves*. Beoordelen of er aanvullende mogelijkheden zijn om eenmalige exploitatielasten via de reserves te dekken (incidenteel).

³⁵ Gemeente Land van Cuijk, 2024, *Memo opdracht ombuiging door DT*, 8 september 2024, p. 1-3.

³⁶ Gemeente Land van Cuijk, 2024, *Raadsinformatiebrief: Voortgang begrotingsproces 2025*, 18 juli 2024, p. 1-3.

Blok 2 is de periode van 8 oktober (themacollege) tot 3 december (koersmiddag). In deze periode worden de mogelijke beleidskeuzes nader uitgewerkt. Hierbij wordt inzichtelijk gemaakt wat de financiële en overige gevolgen zijn van de diverse keuzes die op 3 september door de portefeuillehouders zijn gepresenteerd.

Blok 3 is de periode van 3 december (koersmiddag) tot start kadernota (februari 2025). Het pakket aan maatregelen wordt samengevoegd en voorgelegd als collegevoorstel. Na positieve besluitvorming door het college (10 en/of 17 december) wordt dit als raadsinformatiebrief eind december (niet openbaar) gedeeld met de raad.

Op 10 februari 2025 zal een werkbijeenkomst met de raad plaatsvinden om over de voorgestelde maatregelen te spreken. Het pakket aan maatregelen, met de reflectie van de raad hierop, zal vervolgens worden gebruikt bij het opstellen van de kadernota 2026. Dit proces start in februari 2025.

Parallel aan de hierboven beschreven blokken, start een collectieve opdracht voor alle teams binnen de gemeente Land van Cuijk. Op basis van een format wordt de teams gevraagd om de volgende onderwerpen uit te werken:

1. Inzicht in mogelijke ruimte in de begroting m.b.t. zijn/haar budget.
2. Advies over mogelijke beleidskeuzes in de begroting m.b.t. zijn/haar budget.
3. Advies over de strategische personeelsplanning in het team. Inzicht in natuurlijk verloop en mogelijkheden om slim te organiseren.

Stand van zaken

17 december 2024 is een raadsinformatiebrief (niet openbaar)³⁷ naar de raad gestuurd met een totaal overzicht van de ombuigingsmogelijkheden om te komen tot een structureel sluitende begroting. Het college van B&W heeft hierbij nog geen keuzes en/of integrale afweging gemaakt. Dit heeft onder andere te maken met dat de opgave (het te bezuinigen bedrag) nog kan veranderen, bijvoorbeeld als gevolg van keuzes die het Rijk gaat nemen. Zoals aangegeven in paragraaf 2.8 is de opgave nu geënt op de begroting 2025, de tweede berap en septembercirculaire 2024 (zie tabel 26), waarbij het doel is om de jaarschijf 2029 en verder structureel sluitend te maken. De gemeente Land van Cuijk is voornemens om de keuzes te gaan maken in aanloop naar de begroting 2026. De raad kan bij de perspectiefnota richting aangeven. Op 10 februari 2025 vindt een werkbijeenkomst met de raad plaats over het traject NRP.

Voor het traject NRP zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Toepassen van de watervalmethode.
- Voorkeur wordt gegeven aan maatregelen die zo min mogelijk effect hebben voor inwoners, organisaties en ondernemers in de gemeente.
- Creatief kijken naar mogelijkheden en op onderdelen minder conservatief begroten.
- Er wordt uitgegaan van een streefbedrag van € 15 miljoen aan ombuigingsmogelijkheden, met een evenwichtige verdeling over de programma's.
- Bij nieuwe ambities, projecten of beleid geldt 'nieuw voor oud' als uitgangspunt.

³⁷ Gemeente Land van Cuijk, 2024, *Raadsinformatiebrief Totaaloverzicht mogelijkheden ombuiging 2026 en verder (NIET OPENBAAR)*, 17 december 2024, p. 1-7 + bijlagen.

- Afspraken uit het raadsprogramma en de herindeling worden zoveel mogelijk behouden.
- Er wordt rekening gehouden met de uitvoerbaarheid van de ambities van de gemeente in relatie tot de beschikbare ambtelijke capaciteit.
- Er wordt gebruikgemaakt van kengetallen en informatie uit de benchmark met vergelijkbare gemeenten om te bezien in hoeverre er sprake is van evenwichtige maatregelen.
- De mogelijkheden benutten om eventueel gebruik te maken van de beschikbare vrije algemene reserve.

De resultaten van het traject NRP bestaan uit twee onderdelen:

- De resultaten, die volgen uit stap 1 en 2 van de Watervalmethode, en weinig effect hebben op de maatschappij.
- De resultaten, die volgen uit stap 3 en 4 van de Watervalmethode. Dit betreffen onder andere beleidskeuzes, maar ook maatregelen die een effect hebben voor de samenleving.

Cijfermatig betekent dit het volgende:

x € 1.000	2026	2027	2028	2029
Startsaldo	-€ 14.160	-€ 17.169	-€ 17.729	-€ 17.729
Correctie planning investeringen			-€ 380	-€ 380
Realistisch begroten Wmo	-€ 516	-€ 812	-€ 1.117	-€ 1.117
Inzet algemene reserve		-€ 760	-€ 760	-€ 760
Ruimte in de begroting	-€ 3.902	-€ 3.902	-€ 3.902	-€ 3.902
Resultaat Watervalmethode stap 1 en stap 2	-€ 4.418	-€ 5.474	-€ 6.159	-€ 6.159
Saldo na stap 1 en 2 Watervalmethode	-€ 9.742	-€ 11.695	-€ 11.570	-€ 11.570

Tabel 28 - Uitkomsten NRP (stappen 1 en 2)

Tabel 28 laat zien dat stappen 1 en 2 van de Watervalmethode een bedrag van € 6,2 miljoen heeft opgeleverd voor de jaarschijf 2029. Dat betekent dat er voor minstens € 11,6 miljoen aan keuzes moeten worden gemaakt ten aanzien van de ombuigingsvoorstellen vanuit de stappen 3 en 4 van de Watervalmethode. Vanuit die stappen is voor € 23 miljoen aan keuzemogelijkheden opgehaald door de organisatie van de gemeente. De volgende tabel maakt dat inzichtelijk.

x € 1.000	2026	2027	2028	2029
Saldo na stap 1 en 2 Watervalmethode	-€ 9.742	-€ 11.695	-€ 11.570	-€ 11.570
Inzet afschrijvingsplafond		-€ 400	-€ 2.000	-€ 2.900
Beleidskeuzes				-€ 14.604
Taakstelling personele lasten				-€ 2.500
Extra OZB verhoging 2%				-€ 2.200
Temporiseren uitvoeringsplannen met een taakstelling van 20%				-€ 1.000
Resultaat Watervalmethode stap 3 en 4	€ 0	-€ 400	-€ 2.000	-€ 23.204
Saldo	-€ 9.742	-€ 11.295	-€ 9.570	€ 11.634

Tabel 29 - Uitkomsten NRP en saldo exploitatie

Resumerend - Beschouwing

De gemeente Land van Cuijk heeft met het NRP en daarbinnen de toepassing van de Watervalmethode van de VNG een gestructureerd traject doorlopen om te komen tot verschillende ombuigingsmogelijkheden. Dit met als doel om te komen tot een structureel sluitende begroting vanaf 2029. Op basis van de tabellen 28 en 29 constateren we dat het pakket aan maatregelen voldoende is om vanaf 2029 te kunnen komen tot een structureel sluitende begroting. De jaarschijven 2026, 2027 en 2028 sluiten wel met een negatief exploitatieresultaat. Dit wordt opgevangen door de inzet van de algemene reserve. Het gevolg hiervan is dat de solvabiliteit voor die jaren daalt en net boven de norm van 20% blijft. Als er mogelijkheden zijn om eerder een sluitende begroting te presenteren, dan doet het college dat.

Om tot een structurele begroting te komen zullen keuzes gemaakt moeten worden. De keuzes voor ombuigingsmaatregelen (82 in totaal) zijn door de ambtelijke organisatie uitgewerkt per programma. Hierbij is elke maatregel uitgewerkt door middel van een omschrijving van de maatregel, een beschrijving van gevolgen, risico's en effecten en het financiële effect is geduïd. De volgende tabel geeft de bedragen per programma weer en het aantal maatregelen per programma.

	Bedrag	Aantal maatregelen
1. Bestuur en Veiligheid	€ 1.166.011	8
2. Openbare ruimte	€ 1.975.000	10
3. Economie en toerisme	€ 421.980	4
4. Onderwijs	€ 54.100	2
5. Sport en cultuur	€ 1.859.500	14
6. Sociaal Domein	€ 4.559.000	26
7. Milieu	€ 1.177.500	4

8. Volkshuisvesting, RO en stedelijk vernieuwing	€ 650.000	4
9. Bedrijfsvoering	€ 2.254.000	10
Totaal	€ 14.117.091	82

Tabel 30 - Beleidskeuzes per programma in euro's en aantallen

De organisatie heeft breed gekeken ten aanzien van de voorstellen voor ombuigingsmaatregelen en er ligt een breed pallet aan ombuigingsvoorstellen. De crux zit hem straks in het daadwerkelijk maken van de keuzes en vasthouden aan deze keuzes (koersvast zijn). Op dit moment wordt de opbrengst van het traject NRP gedeeld met de raad, hierbij heeft het college nog geen integrale afweging gemaakt. De keuzes worden straks gemaakt in de reguliere P&C-cyclus. We constateren dat voor de wijze waarop straks de keuzes gemaakt kunnen worden op dit moment nog geen strategie is uitgewerkt. Met andere woorden, hoe gaan straks die keuzes worden gemaakt, op basis van welke uitgangspunten (welke gemeente willen we zijn?) en hoe houden we vast aan onze keuzes (met andere woorden hoe zijn we koersvast)? Ten aanzien van dit laatste is wel het principe 'nieuw voor oud' opgenomen. Ons advies is om de strategie over hoe keuzes worden gemaakt (inclusief proces met de raad) nu ook uit te werken, waarbij het van belang is om het pakket aan ombuigingsmaatregelen dusdanig te clusteren dat strategisch keuzes worden gemaakt die vanuit een integraal perspectief zijn genomen (met andere woorden, voorkom "cherry picking"). De raad heeft hierin een belangrijke rol en kan zich hier samen met de griffie op voorbereiden. Hoe geef je als raad een eenduidige opdracht aan het college in deze vraagstelling?

2.9 Gemeente Land van Cuijk vergeleken met goed vergelijkbare gemeenten

In het onderstaande overzicht is de gemeente Land van Cuijk vergeleken met een referentiegroep die bestaat uit gemeenten die min of meer vergelijkbaar zijn qua³⁸:

- grootteklasse (50.000 tot 100.000 inwoners)
- mate van stedelijkheid (weinig stedelijk)
- sociale structuur (redelijke sociale structuur)
- centrumfunctie (redelijke centrumfunctie)
- oppervlakte van de gemeente
- aantal woonkernen

Deze referentiegroep bestaat naast Land van Cuijk uit de volgende gemeenten:

- De Fryske Marren (52.000 inwoners)
- Hardenberg (63.000 inwoners)
- Noordoostpolder (50.000 inwoners)
- Súdwest-Fryslân (90.000 inwoners)
- Terneuzen (55.000 inwoners)

³⁸ Rekenkamer Land van Cuijk, 2024, *Tot de kern: Samen de brug bouwen terwijl je er overheen wandelt. Een onderzoek naar Kernen democratie in Land van Cuijk*, 20 september 2024, p 1-108. Zie specifiek p. 76-83.

Omschrijving	Nederland	Grootte-klasse	Referentie-groep	Land van Cuijk
Algemene Uitkering	2.445	2.364	2.303	2.103
Belastingen	369	316	305	298
Bestuur en Burgerzaken	-92	-83	-84	-89
Overhead	-471	-424	-446	-415
Algemene baten en lasten	-4	-16	0	-18
Veiligheid	-143	-135	-120	-128
Verkeer, vervoer en waterstaat	-245	-216	-237	-158
Economie	-2	-23	-20	-54
Onderwijs	-133	-124	-113	-114
Sport	-80	-78	-85	-62
Cultuur en media	-117	-104	-94	-83
Openbaar groen	-118	-117	-113	-119
Sociaal domein / Basisvoorzieningen	-239	-213	-184	-173
Sociaal domein / Participatie	-320	-306	-290	-252
Sociaal domein / WMO	-248	-263	-271	-291
Sociaal domein / Opvangvoorz.	-150	-102	-15	-6
Sociaal domein / Jeugd	-373	-405	-387	-349
Volksgezondheid en milieu	-52	-35	-47	-57
Ruimtelijke ontwikkeling en wonen	-66	-57	-69	-72
Reserves	39	22	-35	40

Legenda

IV3-informatie

De gegevens in de benchmark zijn gebaseerd op de IV3-informatie (informatie voor derden) die de gemeenten bij het CBS aangeleverd hebben. De cijfers voor de begroting 2025 zijn gebaseerd op de cijfers van de zgn. "1^e plaatsing" van december 2024.

Bedragen per inwoner

De benchmarkcijfers zijn weergegeven in bedragen per inwoner.

Negatieve bedragen zijn lasten, positieve bedragen zijn opbrengsten

De lasten zijn uitgedrukt in negatieve bedragen; de baten worden uitgedrukt in positieve bedragen.

Netto-lasten

In dit overzicht presenteren we de netto-lasten; dat wil zeggen de lasten na aftrek van corresponderende inkomsten.

Afwijkingen zijn gekleurd weergegeven

Daar waar de gemeente afwijkt van de referentiegroep, zijn de afwijkingen in kleur weergegeven. De afwijkingen zijn gekleurd weergegeven, indien ze groter zijn dan 10 euro per inwoner. Dat is als volgt weergegeven.

Positieve afwijking van meer dan 25 euro	
Positieve afwijking van 10 tot 25 euro	
Negatieve afwijking van meer dan 25 euro	
Negatieve afwijking van 10 tot 25 euro	

Hogere inkomsten gelden als een positieve afwijking

In alle gevallen, dus ook bij hogere belastingopbrengsten, gelden hogere inkomsten als een positieve afwijking. Hogere belastingopbrengsten zijn dan ook in groen weergegeven.

Bijlage 1 Kostentoerekening afvalstoffenheffing

In de vakliteratuur wordt een aantal kosten genoemd die te verhalen zijn door middel van de afvalstoffenheffing (mogelijkheden):

- Verwerkingskosten.
- Inzamelings- en transportkosten.
- Kosten van maatregelen om de hoeveelheid afval te verminderen, zoals subsidies voor het inzamelen van oud papier of voor milieuwinkels en milieuparken en kosten die zijn verbonden aan maatregelen om hergebruik te bevorderen of aan de andere kant de afvalstroom in te perken. Hierbij kan gedacht worden aan stickers ter voorkoming van ongeadresseerd reclamedrukwerk en specifieke voorlichting aan de burgers over voorkoming en vermindering van huishoudelijk afval.
- Kosten voor heffing en invordering (waaronder kwijtscheldingskosten) zijn verhaalbaar.
- 40% van de totale kosten van straatreiniging en reinigingspolitie mag worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing.
- Gemeenten zijn bij de invoering van het BTW-compensatiefonds gekort voor BTW op het Gemeentefonds. Daarom mogen gemeenten (en de meeste gemeenten doen dit ook) BTW doorberekenen in het rioolrecht en de afvalstoffenheffing (verhaalbare kosten).
- Kosten van algemeen zwerfafval zijn overigens niet verhaalbaar door middel van de afvalstoffenheffing. De Hoge Raad oordeelt namelijk dat alleen kosten mogen worden verhaald die verband houden met de inzameling van het vuil waarop de heffing betrekking heeft.

Bijlage 2 Kostentoerekening rioolheffing

In de vakliteratuur wordt een aantal kosten genoemd die te verhalen zijn door middel van het rioolrecht (mogelijkheden):

- In het tarief kan een egalisatiebedrag meegenomen worden voor toekomstig groot onderhoud. Egaliseren is mogelijk op grond van artikel van 44,1c BBV. De onderhoudsvoorziening krijgt bij vorming uit het tarief het karakter van een 44,2-voorziening.
- In het tarief mogen spaarbedragen voor toekomstige vervangingsinvesteringen worden meegenomen. Deze worden als last in de exploitatie toegevoegd aan een voorziening conform art. 44 lid 2 BBV.
- Het Ministerie van BZK geeft in haar richtlijnen aan dat veegkosten 'in redelijkheid' toegerekend mogen worden aan rioolheffing. Volgens jurisprudentie is het niet ongebruikelijk om 25-60% van de veegkosten aan het rioolrecht toe te rekenen.
- Uitbreidingsinvesteringen mogen niet onder de lasten worden opgenomen (het is dus niet mogelijk om via het tarief te sparen voor toekomstige uitbreidingsinvesteringen).
- Gemeenten zijn bij de invoering van het BTW-compensatiefonds gekort voor BTW op het Gemeentefonds. Daarom mogen gemeenten (en de meeste doen dit ook) BTW doorberekenen in het rioolrecht en de afvalstoffenheffing.