

Bepaling toezichtvorm 2012-2015 gemeente Heerlen

Financieel verdiepingsonderzoek

Provincie Limburg, juni 2012

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Conclusie, aandachtspunten en samenvatting	7
2.1.	Conclusie van het onderzoek.....	7
2.2.	Aandachtspunten	8
2.3.	Samenvatting	11
3.	Aandachtsgebieden	15
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	16
3.2.	Analyse vermogen	28
3.3.	Analyse stuurinformatie	33
3.4.	Analyse wet- en regelgeving.....	36
4.	Financieel beleid en beheer	41
4.1.	Lokale heffingen.....	42
4.2.	Weerstandvermogen.....	45
4.3.	Onderhoud van kapitaalgoederen	48
4.4.	Financiering.....	56
4.5.	Bedrijfsvoering	60
4.6.	Verbonden partijen.....	63
4.7.	Grondbeleid.....	66
5.	Het onderzoek	71
5.1.	Inleiding.....	71
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht	73
5.3.	Werkwijze.....	75
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek	77
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek	78
6.	Begrippen	79
7.	Bronnen	87

1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

Het financieel verdiepingsonderzoek is een belangrijk onderdeel van de modernisering toezicht, waartoe GS in 2004 hebben besloten. Dit onderzoek gaat verder dan het traditionele begrotingsonderzoek. Het vernieuwende is, dat wij het verdiepingsonderzoek gebruiken om de toezichtvorm voor in principe vier jaar te bepalen.

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

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

Bij de verdiepingsonderzoeken in de andere regio's heeft de Visitatiecommissie Bestuurskracht Gemeenten tegelijkertijd bij de onderzochte gemeenten een bestuurskrachtmeting uitgevoerd. Net als bij de verdiepingsonderzoeken in 2010 in Midden-Limburg en in 2011 in Noord-Limburg heeft er geen bestuurskrachtmeting plaatsgevonden bij de verdiepingsonderzoeken 2012 in Parkstad Limburg. De verwijzingen in de rapporten van eerdere verdiepingsonderzoeken naar de bestuurskrachtmeting zijn daarom in dit rapport achterwege gelaten.

Het rapport

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

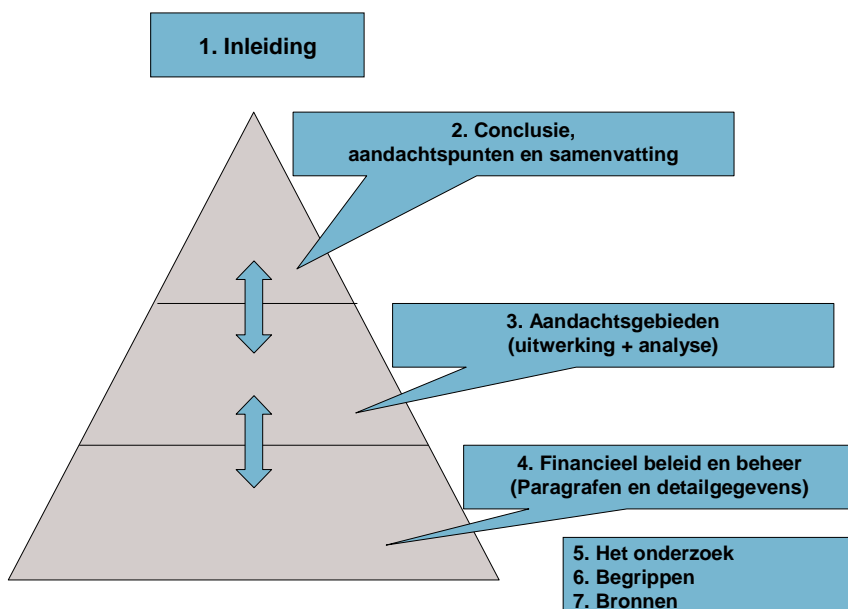
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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

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

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

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



2. Conclusie, aandachtspunten en samenvatting

2.1. Conclusie van het onderzoek

Op 13 december 2011 hebben Gedeputeerde Staten van Limburg besloten om de gemeente Heerlen op basis van de begroting 2011 repressief toezicht¹ toe te kennen. Dit betekent dat de Provincie (college van Gedeputeerde Staten) de begroting en begrotingswijzigingen niet hoeft goed te keuren.

Dit besluit blijft voor 2012 ongewijzigd in stand.

Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat de gemeente Heerlen niet in aanmerking komt voor meerjarig repressief toezicht. Dit betekent, dat, zodra Gedeputeerde Staten de onderzoeksconclusie overnemen, tot het volgende financiële verdiepingsonderzoek, in 2016, de toezichtvorm jaarlijks zal worden bepaald.

Daarbij blijft het uitgangspunt van de Gemeentewet gelden dat een gemeente repressief toezicht krijgt, tenzij er een bijzondere reden is om preventief toezicht in te stellen. Artikel 203 Gemeentewet somt deze uitzonderingssituaties op. (Zie begin Hoofdstuk 6 voor de tekst van artikel 203.)

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

2.2. Aandachtspunten

Heerlen krijgt geen meerjarig repressief toezicht, omdat de gemeente de komende jaren met grote risico's geconfronteerd wordt.

Naar het oordeel van de financieel toezichthouder is het in deze situatie niet mogelijk de gemeente de komende vier jaar op afstand te volgen.

We zijn van oordeel dat Heerlen in sterke mate in control is. De financiële functie is goed. De financiële processen worden beheerst. Maar daarmee kunnen de risico's die op de gemeente afkomen, niet worden afgewend. Op dit moment is er sprake van een stapeling van risico's, waardoor de kans veel groter dan normaal is dat Heerlen het financiële evenwicht in de komende jaren verliest.

In deze paragraaf komen normaliter de punten aan de orde die we van belang achten om het meerjarig repressief toezicht te behouden. In dit geval beschrijven we hier de belangrijkste risico's en wat Heerlen kan doen om er zo goed mogelijk mee om te gaan.

Volg de ontwikkeling van uitkeringen van het Rijk aan Heerlen en bereid ombuigingen voor

Een belangrijk risico de komende jaren doet zich voor door de bezuinigingen van het Rijk. Hoewel na de verkiezingen van 12 september 2012 een nieuw kabinet besluiten gaat nemen over (de sanering van) de rijksfinanciën, gaan we op dit moment ervan uit dat er de komende jaren fors bezuinigd gaat worden op de uitkeringen van het Rijk aan gemeenten. Om een beeld te hebben, waar het over zou kunnen gaan, baseren we ons nu op de rijksbezuinigingen uit het laatste regeer- en gedoogakkoord en de aanvullende besluiten daarover in het Lenteakkoord.

Alle cijfers uit deze akkoorden zijn nog niet bekend op het moment van het afronden van dit rapport. Wel is duidelijk dat in en vanaf 2013 en zelfs al in 2012 een groot bedrag aan rijksbezuinigingen moet worden gerealiseerd als de doelstelling van de genoemde akkoorden om in 2013 het EMU-tekort op maximaal 3% van het BBP te laten uitkomen, gehaald wil worden.

Het regeer- en gedoogakkoord houden voor de gemeenten vooral vanaf 2013 bezuinigingen in bij de decentralisatie van nieuwe taken naar de gemeenten in het kader van jeugdzorg, AWBZ-begeleiding en de Wet Werken naar Vermogen (WWnV). Bezuinigingen op taken die gemeenten nu al uitvoeren en die onderdeel gaan uitmaken van de WWnV, lijken voor 2013 te zijn geschrapt of afgezwakt. Maar de bezuinigingen na 2013 zijn op dit moment aan de orde.

De bezuinigingen uit het Lenteakkoord lijken de gemeenten vooral via de normeringssystematiek van het gemeentefonds te gaan raken in 2013, maar ook al in 2012. De normeringssystematiek van het gemeentefonds, bekend als 'samen de trap op en samen de trap af', leidt ertoe dat bezuinigingen op de rijksbegroting ook doorwerken naar het gemeentefonds.

De jaren na 2013 nemen deze bezuinigingen in omvang nog toe.

Sinds het begin van de economische crisis in 2008 verkeren de gemeenten elk jaar weer in grote onzekerheid hoe hun uitkeringen die ze van het Rijk ontvangen, zich gaan ontwikkelen, vooral op de middellange termijn. Dat geldt ook nu weer. Nu is het zelfs erg onduidelijk welke bezuinigingen het komende jaar, 2013, doorgevoerd gaan worden.

Heerlen heeft in de meerjarenraming 2013-2015 bij de begroting 2012 nog geen rekening gehouden met (nieuwe) rijksbezuinigingen vanaf 2012 en 2013.

Dat betekent dat (nieuwe) rijksbezuinigingen direct dwingen tot nieuwe ombuigingen.

Daarbij speelt dat:

- de gemeente er bewust voor kiest zelf een afweging te maken hoe een rijksbezuiniging in haar begroting wordt verwerkt. Bezuinigingen worden niet automatisch één op één doorgeschoven naar de desbetreffende sector;
- de jaarschijven 2013 en 2014 van de meerjarenraming 2013-2015 al zijn gesloten met tekorten van respectievelijk ruim € 4,5 miljoen en bijna € 3 miljoen. Er ligt voor die jaren dus al een flinke taakstelling;
- de oude structurele ombuigingstaakstelling uit 2010 in 2011 voor € 2,2 miljoen nog helemaal niet is gerealiseerd en voor € 2,9 miljoen met incidentele ombuigingen. Het geeft aan dat het nu al grote moeite kost om ombuigingen te realiseren.

In deze situatie zal Heerlen de ontwikkelingen alert moeten volgen en er zeer alert op moeten reageren. Dat laatste lijkt alleen nog mogelijk als de gemeente op zeer korte termijn inventariseert welke ombuigingsmogelijkheden er zijn en daarmee niet wacht totdat er duidelijkheid is over de rijksbezuinigingen. Omdat het hierbij om pijnlijke keuzen zal gaan, is het goed als raad en college hierbij duidelijk richting geven aan de te maken keuzen.

Naast de rijksbezuinigingen spelen er ook enkele andere grote risico's.

Onderhoud kapitaalgoederen

De gemeente bepaalt door de inrichting en het onderhoud van de openbare ruimte in sterke mate het publieke domein en de leefbaarheid. Het gaat dan vooral om de wegen, de openbare gebouwen, het groen en, als het niet goed gaat door stank- en wateroverlast, de riolering.

In Heerlen is op dit moment sprake van achterstallig onderhoud bij wegen, openbare gebouwen en riolering.

Bij wegen is geconstateerd dat inhalen van deze achterstand en winterschades zoveel kost dat dat de komende jaren niet mogelijk is en dat het achterstallig onderhoud verder zal toenemen. Dit betekent dat:

- het kwaliteitsniveau zal worden verlaagd. De leefbaarheid staat daardoor onder druk;
- er kapitaalvernietiging gaat optreden. Als herstel noodzakelijk of wenselijk is, is dit aanzienlijk duurder;
- de gemeente bij schades aansprakelijk kan worden gesteld.

In de jaarrekening 2011 signaleert het college dat de waardering voor beheer en onderhoud in 2011 is gedaald.

In de Wegverhardingsnota 2011-2015 stelt het college voor het kwaliteitsniveau in bepaalde gebieden te verlagen. Het college doet geen voorstel om extra middelen voor onderhoud beschikbaar te stellen.

Wij adviseren het kwaliteitsniveau niet onder het wettelijk minimumniveau vast te stellen. Als wegen daar onder (dreigen te) komen, wat met name in de buitengebieden lijkt te kunnen gaan gebeuren, zou de gemeente ook kunnen overwegen een weg niet meer als openbare weg open te stellen. Met borden zou dan kunnen worden aangegeven dat gebruik van de weg op eigen risico gebeurt.

Verder zouden incidentele meevallers in de komende jaren ook voor het wegwerken van het achterstallig onderhoud kunnen worden ingezet.

Risico's verbonden partijen

Veel gemeentelijke taken worden door verbonden partijen uitgevoerd.

Verbonden partijen worden net als de gemeente geraakt door de economische crisis en de rijksbezuinigingen. Primair zullen verbonden partijen er zelf voor moeten zorgen om financiële tegenvallers op te vangen, maar als dat niet lukt schuift de rekening door naar de deelnemende partijen. En zelfs als dat juridisch wellicht niet afdwingbaar is, zal een gemeente haar verantwoordelijkheid moeten nemen en (extra) bijdragen aan een verbonden partij afdragen.

Recent heeft de gemeente aan een aantal verbonden partijen aanzienlijke extra bijdragen moeten overmaken.

In de berekening van het weerstandvermogen houdt Heerlen rekening met risico's bij verbonden partijen. Het is van belang die risico's goed in beeld te hebben en ervoor te zorgen dat de verbonden partijen zich optimaal inzetten om de risico's af te wenden of zoveel mogelijk zelf op te vangen. Omdat het om verbonden partijen gaat, zijn dit soort acties en maatregelen echter moeilijker te realiseren.

Demografische ontwikkeling

Heerlen heeft al een lange periode achter de rug met dalende inwoneraantallen. De laatste jaren is sprake van een stabilisatie. De ontgroening en vergrijzing zetten nog wel sterk door.

Hoewel het lang niet zichtbaar kon worden gemaakt, hebben bevolkingsdaling, ontgroening en vergrijzing grote financiële gevolgen voor een gemeente. Via het gemeentefonds krijgt Heerlen nu gedurende de jaren 2011-2015 wat extra middelen hiervoor.

Heerlen is nu bezig om inzichtelijk te maken wat de financiële gevolgen zijn. De eerste onderzoeken bij riolering en onderwijshuisvesting laten zien dat er grote financiële nadelen zijn. Het lijkt er ook op dat bij de meeste gemeentelijke taken dit soort nadelen optreden.

Informatie hierover is dringend nodig om bij de evaluatie in 2015 van de middelen hiervoor in het gemeentefonds zichtbaar te maken dat er alle redenen zijn om gemeenten met een dalende bevolking blijvend van extra middelen te voorzien.

Als de evaluatie in 2015 niet tot de conclusie leidt dat gemeenten met een dalend inwoneraantal daarvoor extra middelen moeten krijgen, dan verliest Heerlen vanaf 2016 die extra middelen. De financiële gevolgen van inwonerdaling, sterke vergrijzing en snelle ontgroening komen dan geheel voor rekening van Heerlen.

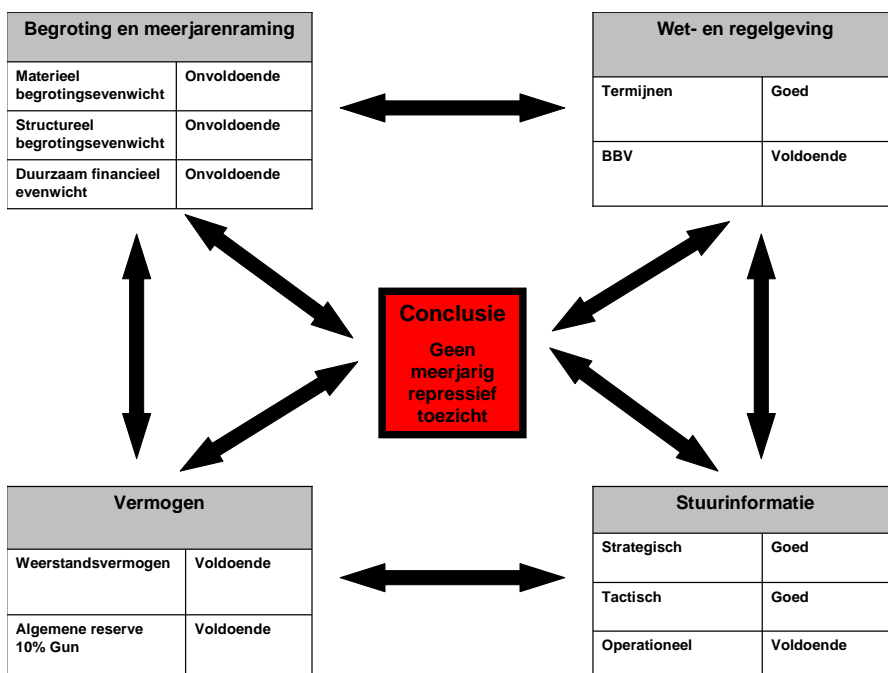
Conclusie

Heerlen heeft op dit moment met veel en met grote risico's te maken. In sommige gevallen is het niet meer de vraag of het risico zich voordoet, maar wanneer en in welke omvang. Zeker in die situaties is het zaak de maatregelen die nodig en mogelijk zijn, nu al voor te bereiden. Raad en college zullen hierbij een leidende rol moeten vervullen.

In alle gevallen geldt dat een goed risicomanagement nu van groot belang is. Heerlen heeft op dit punt gelukkig al de nodige ervaring.

2.3. Samenvatting

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



Toelichting op de scorecard.

In het middenvlak is de conclusie in rood opgenomen: op basis van het onderzoek krijgt Heerlen geen meerjarig repressief toezicht. Tot het volgende financiële verdiepingsonderzoek bepalen GS aan de hand van de begroting voor het volgende jaar de toezichtvorm voor die begroting. Nadrukkelijk vermelden we hier dat de keuze voor geen meerjarig repressief toezicht, geen uitspraak inhoudt over de toezichtvorm voor de jaren 2013 tot en met 2016. Ook nu blijft de regel uit de Gemeentewet van toepassing dat gemeenten als regel repressief toezicht hebben, tenzij er bijzondere situaties aan de orde zijn die noodzaken tot preventief toezicht. Preventief toezicht blijft de uitzondering.

De conclusie geen meerjarig repressief toezicht is getrokken na weging van de uitkomsten van de verschillende deelonderzoeken, de vier aandachtsgebieden. De financiële positie heeft daarbij het zwaarste gewicht.

Dat blijkt ook duidelijk bij dit onderzoek. Bij de aandachtsgebieden 'Vermogen', 'Wet- en regelgeving' en 'Stuurinformatie' zijn de scores voldoende en goed. Bij het aandachtsgebied 'Begroting en meerjarenraming' is de score drie keer onvoldoende. Aan deze scores geven wij zoveel gewicht dat het eindoordeel is dat Heerlen geen meerjarig repressief toezicht kan krijgen.

De scorecard laat zien dat wij bij ons onderzoek zowel het externe perspectief als het interne perspectief hebben betrokken. Het externe perspectief, de financiële positie blijkend uit de begroting en

meerjarenraming en de vermogenspositie, is de meest gebruikelijke manier voor de toezichthouder om naar de gemeente te kijken. Bij dit onderzoek komen met name de grote risico's naar voren die ertoe leiden om het materieel begrotingsevenwicht, het structureel begrotingsevenwicht en het duurzaam financieel evenwicht als onvoldoende te beoordelen.

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

Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

Begroting en meerjarenraming
<p>De begroting 2012 is sluitend vastgesteld en ook het laatste jaar van de meerjarenraming 2013-2015 sluit. De twee tussenliggende jaren laten echter forse tekorten zien. De Provincie heeft voor haar oordeel de incidentele lasten en baten uit de cijfers 2012-2015 gehaald. De saldi die dan ontstaan, wijken wel wat af, maar het financiële beeld verandert er niet door.</p> <p>Sinds 2010 staan de begrotingen in het teken van de economische crisis en bezuinigingen. Daarbij hebben gemeenten vooral op de middellange termijn met grote onzekerheden te maken.</p> <p>Bij de begroting 2012 en de meerjarenraming 2013-2015 is dat ook weer het geval. Nu gaat het vooral om de kortingen bij de decentralisatie van nieuwe taken naar de gemeente en om de rijksbezuinigingen op de taken die onderdeel gaan uitmaken van de Wet Werken naar Vermogen.</p> <p>Begin 2012 zijn daar de nieuwe rijksbezuinigingen bijgekomen die doorgevoerd worden om in 2013 het EMU-tekort op maximaal 3% van het BBP te krijgen.</p> <p>In de begroting 2012 en de meerjarenraming 2013-2015 heeft Heerlen nog geen rekening gehouden met deze bezuinigingen. Wel geeft de gemeente aan daarbij een eigen afweging te zullen maken en rijksbezuinigingen niet zonder meer één op één naar de desbetreffende sector door te schuiven. Dat kan betekenen dat ook in de begroting in totaal ruimte moet worden gevonden. Dat geldt ook voor algemene rijksbezuinigingen op de algemene uitkering.</p> <p>In de begroting zitten ook nog andere risico's. We noemen hier het onderhoud aan kapitaalgoederen en ontwikkelingen bij verbonden partijen en de taakstelling om eerdere ombuigingsbesluiten te realiseren.</p> <p>Tot slot gaat de nieuwe Wet Houdbare OverheidsFinanciën de gemeente nieuwe beperkingen opleggen die vooral voelbaar zullen zijn bij investeringen.</p> <p>De demografische ontwikkeling van Heerlen heeft zich de laatste jaren gestabiliseerd. Bij bevolkingsdaling treden er tal van financiële nadelen op die tot nu toe onvoldoende in beeld zijn geweest. Heerlen heeft in zijn paragraaf demografische ontwikkeling goede initiatieven getoond om die nadelen zichtbaar te maken. Er is nu tot en met 2015 een krimpmaatstaf in het gemeentefonds, waar ook Heerlen van profiteert. Het lijkt er op dat de financiële nadelen veel groter zijn dan de maatstaf. Ook hier loopt Heerlen een risico dat alleen maar groter wordt als de maatstaf na 2015 zou verdwijnen.</p> <p>Op basis van al deze risico's beoordelen wij het materieel begrotingsevenwicht, het structureel begrotingsevenwicht en het duurzaam financieel evenwicht als onvoldoende.</p>

Vermogen

Het beleid van Heerlen met betrekking tot reserves en voorzieningen ligt vast in de nota reserves en voorzieningen 2008-2012. Gemeentewet, de Financiële verordening 2011, maar met name het BBV bepalen in sterke mate de grenzen van dit beleid. De nota beschrijft onder meer hoe Heerlen inhoudelijk en procedureel met reserves en voorzieningen omgaat. Belangrijk is een periodieke opschoning van reserves en voorzieningen, waarbij de gemeente onder meer bekijkt of het doel nog van kracht is, er voldoende middelen voor zijn en de gelden voor het doel ingezet zijn.

De nieuwe Financiële verordening 2011 wil dat de nota ook ingaat op het cofinancieringsfonds. In de nota uit 2008 is dat niet gebeurd, omdat het cofinancieringsfonds toen nog niet bestond.

De stand van reserves en voorzieningen is in de periode 2007-2011 gedaald van € 140 miljoen naar € 86 miljoen. Volgens de begroting 2012 blijft de stand tot 2015 nu rond de € 110 miljoen hangen.

Reserves en voorzieningen worden als intern financieringsmiddel gebruikt, waarover ook rente wordt berekend. Daardoor ontstaat ook 'bespaarde' rente die de gemeente deels als structureel en deels als incidenteel dekkingsmiddel gebruikt. Een afname van de stand van reserves en voorzieningen, zoals in het recente verleden is opgetreden, leidt tot minder 'bespaarde' rente. In de begroting is niet te zien welk bedrag van de 'bespaarde' rente incidenteel wordt gebruikt.

Heerlen heeft in vergelijking met andere Limburgse gemeenten relatief weinig reserves, maar wat meer voorzieningen.

Het aantal reserves en voorzieningen is in vergelijking met 2008 wel gedaald, maar is met 119 nog steeds aanzienlijk.

Wet- en regelgeving

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

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

Heerlen past het BBV in het algemeen goed toe. De informatiewaarde van de begroting kan op een aantal plaatsen nog worden vergroot.

Heerlen past de verordeningen 212 en 213 goed toe. In hoofdstuk 4 zien we dat de gemeente een aantal bepalingen uit verordening 212 met betrekking tot de paragrafen niet volledig naleeft.

De gemeente voert verordening 213a niet meer uit en loopt hiermee vooruit op het vervallen van dit artikel in de Gemeentewet.

Stuurinformatie

De stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau, waarover de raad beschikt, is gemiddeld goed. In een aantal gevallen hebben we nog wel opmerkingen. Voor deze opmerkingen verwijzen we naar de paragrafen 3.1 en 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4.

Met de huidige stuurinformatie beschikt Heerlen over belangrijke instrumenten om financieel in control te kunnen zijn.

Ontwikkeling financiële positie

De financiële positie van Heerlen staat onder druk door de economische situatie en de rijksbezuinigingen. De sociale structuur van Heerlen zorgt ervoor dat er een zwaarder beroep op de publieke voorzieningen wordt gedaan dan in een gemiddelde gemeente. Door de economische crisis is dat beroep verder toegenomen, waardoor lasten stijgen. Met de rijksbezuinigingen lopen de baten echter terug. Voor de gemeente resulteren dan tekorten.

De tekorten dwingen de gemeente om om te buigen.

De vooruitzichten zijn dat dit proces zich de komende jaren blijft voortzetten.

De Provincie is somber over de uitkomsten van dit proces. Daarom is zij van mening dat de voorwaarden ontbreken om Heerlen nu voor vier jaar repressief toezicht te geven.

3. Aandachtsgebieden

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

- Begroting en meerjarenraming (paragraaf 3.1);
- Vermogen (paragraaf 3.2);
- Stuurinformatie (paragraaf 3.3).
- Wet- en regelgeving (paragraaf 3.4);

Leeswijzer tabellen:

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

Financiële aspecten

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

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

Stuurinformatie

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

Algemeen oordeel

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

Ontwikkeling

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

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

3.1. Analyse begroting en meerjarenraming

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

Conclusie

De begroting 2012 is sluitend vastgesteld en ook het laatste jaar van de meerjarenraming 2013-2015 sluit. De twee tussenliggende jaren laten echter forse tekorten zien. De Provincie heeft voor haar oordeel de incidentele lasten en baten uit de cijfers 2012-2015 gehaald. De saldi die dan ontstaan, wijken wel wat af, maar het financiële beeld verandert er niet door.

Sinds 2010 staan de begrotingen in het teken van de economische crisis en bezuinigingen. Daarbij hebben gemeenten vooral op de middellange termijn met grote onzekerheden te maken.

Bij de begroting 2012 en de meerjarenraming 2013-2015 is dat ook weer het geval. Nu gaat het vooral om de kortingen bij de decentralisatie van nieuwe taken naar de gemeente en om de rijksbezuinigingen op de taken die onderdeel gaan uitmaken van de Wet Werken naar Vermogen.

Begin 2012 zijn daar de nieuwe rijksbezuinigingen bijgekomen die doorgevoerd worden om in 2013 het EMU-tekort op maximaal 3% van het BBP te krijgen.

In de begroting 2012 en de meerjarenraming 2013-2015 heeft Heerlen nog geen rekening gehouden met deze bezuinigingen. Wel geeft de gemeente aan daarbij een eigen afweging te zullen maken en rijksbezuinigingen niet zonder meer één op één naar de desbetreffende sector door te schuiven. Dat kan betekenen dat ook in de begroting in totaal ruimte moet worden gevonden. Dat geldt ook voor algemene rijksbezuinigingen op de algemene uitkering.

In de begroting zitten ook nog andere risico's. We noemen hier het onderhoud aan kapitaalgoederen en ontwikkelingen bij verbonden partijen en de taakstelling om eerdere ombuigingsbesluiten te realiseren. Tot slot gaat de nieuwe Wet Houdbare OverheidsFinanciën de gemeente nieuwe beperkingen opleggen die vooral voelbaar zullen zijn bij investeringen.

De demografische ontwikkeling van Heerlen heeft zich de laatste jaren gestabiliseerd. Bij bevolkingsdaling treden er tal van financiële nadelen op die tot nu toe onvoldoende in beeld zijn geweest. Heerlen heeft in zijn paragraaf demografische ontwikkeling goede initiatieven getoond om die nadelen zichtbaar te maken. Er is nu tot en met 2015 een krimpmaatstaf in het gemeentefonds, waar ook Heerlen van profiteert. Het lijkt er op dat de financiële nadelen veel groter zijn dan de maatstaf. Ook hier loopt Heerlen een risico dat alleen maar groter wordt als de maatstaf na 2015 zou verdwijnen.

Op basis van al deze risico's beoordelen wij het materieel begrotingsevenwicht, het structureel begrotingsevenwicht en het duurzaam financieel evenwicht als onvoldoende.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen

- volg nauwkeurig hoe de uitkeringen van het Rijk aan de gemeente zich gaan ontwikkelen en reageer daar alert op. Bereid ook keuzen voor;
- blijf zorgen voor een reëel sluitende begroting en meerjarenraming.

Waarom onderzoek naar de begroting en meerjarenraming?

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

Het financieel verdiepingsonderzoek 2012 van de gemeente Heerlen is gebaseerd op de in november 2011 door de raad vastgestelde begroting 2012 en de daarbij behorende meerjarenraming 2013-2015. Alleen als er sindsdien besluiten zijn genomen of er zich ontwikkelingen hebben voorgedaan die de financiële positie of het financiële perspectief van de gemeente wezenlijk veranderen, wijken we af van dit vertrekpunt voor ons onderzoek. Waar dat het geval is, vermelden we dat expliciet.

De begroting 2012 staat voor wat betreft het financiële beeld sterk in het teken van de economische situatie en de rijksbezuinigingen. Dat was ook al het geval bij de begrotingen 2010 en 2011 en naar het zich laat aanzien, zal dit in versterkte mate ook gelden voor de begrotingen van de eerst komende jaren. De Gemeentewet gaat uit van een sluitende begroting en dus zijn gemeenten vanaf 2010 sterk aan het ombuigen. Probleem daarbij was eigenlijk elk jaar opnieuw dat het met name voor de meerjarenraming onmogelijk was een nauwkeurig beeld te krijgen. Eerst was er onzekerheid over de ontwikkeling van het gemeentefonds na het herstel vanaf 2012 van de normale indexering. Vervolgens kwam de vraag hoe de nieuwe te decentraliseren taken zullen worden verdeeld en welke korting daarbij zit. Ook over de kortingen op bestaande taken was veel onduidelijkheid.

En op dit moment speelt dat op korte termijn zicht zal moeten zijn op nieuwe bezuinigingen die het Rijk doorvoert om in 2013 het EMU-saldo te beperken.

Bij de begroting 2012 speelde vooral de onzekerheid over de kortingen bij de na 2012 naar de gemeenten komende nieuwe taken op het gebied van de Jeugdzorg en begeleiding die nu nog onder de AWBZ valt. Bovendien waren er vanaf 2013 de bezuinigingen op de nieuwe Wet Werken naar Vermogen (WWnV), waarin onder meer de huidige WWB en WSW zouden opgaan.

Het herstel van de oude indexeringsmethodiek voor het gemeentefonds vanaf 2012, algemeen bekend onder de term 'samen de trap op en samen de trap af', pakte veel positiever voor de gemeenten uit dan eerder verwacht.

In deze paragraaf is de vraag aan de orde hoe dit alles voor Heerlen heeft uitgedrukt, hoe is de gemeente met de onzekerheden omgegaan en welke risico's zijn er?

De focus bij het verdiepingsonderzoek ligt bij de begroting én bij de meerjarenraming. Omdat het verdiepingsonderzoek een antwoord moet geven op de vraag of het mogelijk is Heerlen voor vier jaar repressief toezicht te geven, kijken we ook heel nadrukkelijk naar de meerjarencijfers en –uitkomsten.

Als eerste kijken we naar de saldi van de begroting 2012 en de meerjarenraming 2013-2015.

Hoewel de saldi uiteindelijk tot uitdrukking brengen of er sprake is van een al dan niet sluitende begroting en meerjarenraming, volstaan we niet met alleen een beoordeling van de saldi. We bekijken ook of de gemeente bij het opstellen van de begroting en meerjarenraming uit is gegaan van realistische, onderbouwde, actuele en volledige cijfers. Zijn er risico's die de saldi kunnen beïnvloeden? Hanteert de gemeente realistische uitgangspunten voor haar ramingen?

In tabel 3.1.1 staan de uitkomsten van dit onderzoek.

De eerste regel geeft de saldi 2012-2015 zoals de gemeente deze heeft gepresenteerd. De saldi zijn de resultaten na bestemming.

In de tweede regel staan de structureel gezuiverde saldi inclusief nieuw beleid en dekkingsplan. Wij hebben deze saldi berekend en zijn daarvoor uitgegaan van de saldi in de eerste regel. Vervolgens hebben wij gekeken of er correcties op de saldi moeten worden aangebracht. We kijken dan of de gemeente een aantal uitgangspunten heeft gevolgd die we hanteren om voor alle gemeenten vergelijkbare en realistische cijfers te krijgen. Verder halen we de incidentele lasten en baten uit de cijfers om zo het structurele saldo te krijgen.

Hoewel het woord 'correcties' lijkt te suggereren dat het gemeentelijk saldo niet juist is, is dat niet het geval.

In de derde regel kijken we naar de structureel gezuiverde saldi, zoals we die in de tweede regel hebben bepaald, waarbij we ook nieuw beleid en dekkingsmaatregelen waarover formeel pas bij volgende begrotingen wordt besloten, hebben weggelaten.

Tabel 3.1.1 Gezuiverde saldi begroting en meerjarenraming 2012-2015 (bedragen * € 1.000)

Saldo	B2012	B2013	B2014	B2015
Gemeente (formeel saldo)	+ 149	- 4.637	- 2.888	+ 296
Structureel gezuiverd saldo inclusief nieuw beleid en dekkingsplan	- 15	- 2.399	- 2.111	+ 88
Structureel gezuiverd saldo exclusief nieuw beleid en dekkingsplan in de meerjarenraming	n.v.t.	- 2.399	- 2.111	+ 88

Uit de tabel blijkt, dat het beeld zoals de gemeente dat met de begroting 2012 en de meerjarenraming 2013-2015 heeft gepresenteerd, door de correcties niet wezenlijk is gewijzigd. In 2013 en 2014 blijft er sprake van een tekort, dat wel (wat) kleiner is dan de gemeente raamt. Voor 2012 en 2015 blijft het saldo dichtbij nihil uitkomen en is het juist wat lager dan de gemeente raamt.

De in regel 2 en 3 aangebrachte correcties hebben alleen betrekking op de incidentele lasten en baten die niet zijn meegeteld.

Het structureel gezuiverde saldo wijkt niet fundamenteel af van het saldo van de gemeente. Op basis hiervan hebben GS in december 2011 besloten de begroting 2012 van Heerlen voor repressief toezicht in aanmerking te laten komen.

Risico's

Toch zijn er nog wel enkele kanttekeningen bij de saldi van de begroting 2012 en de meerjarenraming 2013-2015 te plaatsen. Het betreft ramingen of het ontbreken van ramingen, waardoor er risico's zijn die de saldi nadelig kunnen beïnvloeden. We noemen hier de belangrijkste risico's.

Nog niet geraamde rijksbezuinigingen

Bij het opstellen van de begroting 2012 en de meerjarenraming 2013-2015 speelde, zoals aan het begin van deze paragraaf al beschreven, dat nog niet bekend was voor welke bedrag de nieuwe rijksuitkeringen voor de nieuwe taken Jeugdzorg en begeleiding die nu nog onder de AWBZ valt, zouden worden gekort. Ook de kortingen op de uitkeringen van het Rijk voor de taken die samen worden gevoegd in de WWnV waren nog niet geheel bekend. Al deze kortingen speelden na 2012.

In de meerjarenraming 2013-2015 heeft Heerlen geen rekening gehouden met deze kortingen. In de kaderbrief 2012 van Heerlen was hiervoor nog wel € 4 miljoen structureel opzij gezet. Het enige wat wel is geraamd, en al vanaf 2012, is een bedrag van € 1,8 miljoen voor de WSW/Reïntegratie, maar dit budget is niet specifiek bestemd voor het opvangen van de rijksbezuiniging bij de WWnV.

Daarbij is het van belang dat Heerlen in de begroting 2012 aangeeft de rijksbezuinigingen niet zonder meer één op één te willen doorvertalen naar de betrokken sectoren. De gemeente wil daarbij een eigen afweging maken en eventueel andere maatregelen treffen. Nadrukkelijk vermeldt de gemeente daarbij dat haar financiële mogelijkheden beperkt zijn. Maar deze keuze betekent dat alle genoemde rijksbezuinigingen eventueel voor een deel of geheel binnen de totale gemeentelijke begroting opgevangen gaan worden. Dit kan betekenen dat vanaf 2013 binnen de begroting van Heerlen alternatieve dekkingsmaatregelen moeten worden gevonden. Veelal zal dat neerkomen op bezuinigingen. Hoewel de bedragen (nog) niet bekend zijn, gaat het bij deze rijksbezuinigingen voor Heerlen toch al gauw om ettelijke miljoenen euro's. Het kan dus om een zeer aanzienlijke, structurele taakstelling voor de totale begroting gaan. En daarmee is er sprake van een aanzienlijk risico.

Een nieuwe MAU

Heerlen komt structureel tekort bij de uitkering van het Rijk aan de gemeente voor de bijstandsuitkeringen. Vanaf 2009 is er voor gemeenten als Heerlen een extra compensatiesysteem, de Meerjarige Aanvullende Uitkering (MAU). De MAU wordt voor drie jaar toegekend. Afhankelijk van de wijze van uitvoering van de regelgeving door de gemeente blijft een hoger of lager bedrag van het tekort voor rekening van de gemeente. Uiteindelijk is dit eigen risico voor Heerlen voor de periode 2009-2011 op het laagste niveau uitgekomen, te weten 2,5% van de basisuitkering van het Rijk aan Heerlen voor de bijstandsuitkeringen. Voor de periode 2012-2014 heeft Heerlen een nieuwe MAU aangevraagd. Heerlen is in de begroting 2012 en de meerjarenraming ervan uitgegaan dat het eigen risico in de laagste categorie blijft zitten. Als Heerlen voor de nieuwe MAU een hoger eigen risico moet dragen van 5,0 of 7,5% dan wordt de begroting met € 1 tot 2 miljoen (bij 5,0 resp 7,5% eigen risico) belast. Afwijzing van een nieuwe MAU heeft nog veel grotere gevolgen.

Overigens blijkt uit de conceptjaarrekening 2011 dat het eigen risico bij de MAU 2012-2014 op 2,5% blijft staan. Dit risico in de begroting 2012 is dus verdwenen.

Onderhoud kapitaalgoederen

In paragraaf 4.3 van dit onderzoek gaan we uitgebreid in op het onderhoud aan wegen, riolering, groen en gebouwen. Voor details verwijzen we naar paragraaf 4.3. Hier signaleren we dat er met name bij de wegen in toenemende mate niet wordt voldaan aan de gestelde kaders. In het Kwaliteitsplan Integraal

Beheer Openbare Ruimte (IBOR) 2011-2015 staan de gewenste kwaliteitsniveaus voor onder meer de wegen. In de daarna opgestelde Wegverhardingsnota 2011-2015 is geconstateerd dat de kwaliteitsniveaus in veel gevallen niet haalbaar zijn. In een aantal gevallen komt het kwaliteitsniveau van wegen onder het wettelijk minimumniveau. Hierdoor treedt kapitaalvernietiging op. In deze situatie loopt de gemeente het risico op enig moment fors te moeten gaan investeren. Verder kan de gemeente aansprakelijk worden gesteld voor schades. Overigens moet de raad beide nota's nog behandelen. Ook bij vastgoed en riolering ontstaan er voor de gemeente risico's door achterstallig onderhoud.

Verbonden partijen

Paragraaf 4.6 is gewijd aan verbonden partijen. Hier benadrukken we dat Heerlen veel en belangrijke publieke taken door verbonden partijen laat uitvoeren. Er kunnen veel voordelen aan uitvoering door verbonden partijen zijn, maar elke gemeente die publieke taken door verbonden partijen laat uitvoeren, moet zich ook realiseren dat de risico's die samenhangen met die publieke taken, daarmee niet automatisch voor de gemeente zijn verdwenen. Wel staan de taken en daarmee ook de risico's op wat meer afstand van de gemeente.

In deze tijd nemen ook voor de verbonden partijen de risico's toe. Heerlen heeft dat recent al ervaren. De bekendste voorbeelden zijn Licom en Avantis.

Voor Heerlen is het van groot belang dat de gemeente een goed en actueel zicht heeft op de ontwikkelingen bij alle verbonden partijen, dat de gemeente goede mogelijkheden heeft om haar belangen te behartigen en dat risico's van verbonden partijen zoveel mogelijk door die partijen zelf worden opgevangen.

Maar Heerlen moet er rekening mee houden dat er in de komende jaren risico's bij verbonden partijen ontstaan die uiteindelijk ook (deels) bij de deelnemers terechtkomen.

Nieuwe bezuinigingen door het Rijk en de Wet HOF

Het Rijk komt met een nieuw en zeer aanzienlijk pakket aan bezuinigingen zelfs al in 2012, waarvan ook de gemeenten de gevolgen gaan ondervinden. Verder ligt er een voorstel om ook gemeenten veel strakker te binden aan een EMU-saldo bij de uitvoering van hun begroting. Dit wordt geregeld in de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet HOF). Beide ontwikkelingen zijn ontstaan na de vaststelling van de begroting 2012, maar zijn ons inziens wel van dusdanig belang voor het meerjarige financiële beeld van de gemeente dat we ze hier meenemen.

Bij afronding van dit rapport is nog niet bekend met welke nieuwe bezuinigingen Heerlen al vanaf 2012 te maken gaat krijgen. Het zal om een aanzienlijke bezuinigingsopdracht gaan, waardoor de begroting zwaar zal worden belast. Het sluitend houden en maken van de begroting en meerjarenraming zelfs al vanaf 2012 zal hierdoor een zware opgave zijn.

Over de Wet HOF hebben we in paragraaf 4.4, Financiering, meer geschreven. Hier merken we op dat bij aanvaarding van het wetsvoorstel gemeenten vanaf 2013 zich ook moeten houden aan een EMU-norm voor hun begroting. Dit zal kunnen betekenen dat investeringen minder gemakkelijk uitgevoerd kunnen worden. Het financiële risico is dat de gemeente bij overschrijding van de EMU-norm te maken krijgt met boetes of kortingen op het gemeentefonds door de minister van Financiën. Een niet-financieel risico is dat de gemeente bij overschrijding van de EMU-norm met haar begroting onder preventief toezicht van de provincie kan komen te staan.

Realisatie van ombuigingstaakstellingen

In 2010 heeft Heerlen tot een grote ombuigingsoperatie besloten. Uit de conceptjaarrekening 2011 blijkt dat de structurele taakstelling 2011 van € 10,8 miljoen in 2011 voor € 2,2 miljoen niet is gerealiseerd en dat het gerealiseerde bedrag van € 8,6 miljoen voor € 2,9 miljoen incidenteel is ingevuld. Structureel is € 5,7 miljoen omgebogen. Dat wil zeggen dat in 2012 ten minste voor € 5,1 miljoen aan structurele ombuigingen nog gevonden moet worden.

Deze cijfers maken duidelijk dat het de gemeente niet lukt de gehele ombuigingstaakstelling te realiseren. De al eerder bekend gemaakte bezuinigingen van het Rijk en de nieuwe ronde van rijksbezuinigingen vanaf 2012 gaan de ombuigingstaakstelling vanaf 2013 aanzienlijk vergroten. Het risico dat ombuigingen niet worden gehaald, zal daardoor toenemen.

Overige aspecten

Naast bovengenoemde punten kijken wij ook of er andere beleids- en beheersaspecten zijn die de begroting en meerjarenraming positief of negatief kunnen beïnvloeden.

Paragrafen

In de zeven in het BBV opgenomen paragrafen die we in hoofdstuk 4 bespreken, komen onderwerpen aan de orde die ook een financieel effect hebben voor de begroting en meerjarenraming. In tabel 3.1.2 hebben we die bevindingen samengevat.

Tabel 3.1.2 Financiële effecten uit de paragrafen

Paragraaf	Begroting	Meerjarenraming
Lokale heffingen	☺	☺
Weerstandvermogen	☺	☺
Onderhoud van kapitaalgoederen	☹	☹
Financiering	☺	☺
Bedrijfsvoering	☺	☺
Verbonden partijen	☺	☺
Grondbeleid	☹	☺

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

Uit de tabel blijkt dat er bij de begroting vier neutrale gezichtjes zijn, twee treurige en één blij gezichtje. Bij de meerjarenraming zijn er zes neutrale gezichtjes en één treurig gezichtje.

De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen scoort twee keer negatief. Voor de toelichting verwijzen wij naar hetgeen wij hierboven over dit onderwerp hebben geschreven.

De paragraaf grondbeleid scoort bij de begroting negatief. Dit houdt verband met de sombere vooruitzichten, zeker op de korte termijn, voor gronduitgiften in combinatie met een lege algemene reserve grondbedrijf.

Bij de paragraaf bedrijfsvoering is een lachend gezichtje bij de begroting omdat er op de korte termijn geen bijzondere financiële risico's zijn.

Demografische ontwikkeling

Heerlen heeft een periode met een forse bevolkingsdaling achter de rug. De laatste jaren is echter sprake van stabilisatie van het inwoneraantal. Vraag is of de bevolkingsdaling daarmee voor een langere periode gestopt is en of er wellicht zelfs weer een toename van het inwoneraantal kan komen. De bevolkingsprognoses gaan echter uit van een verdere bevolkingsdaling in de hele regio, met name ook veroorzaakt door een sterftcijfer dat ruim boven het geboortecijfer ligt. Vooral de huidige economische situatie en de bijzondere omstandigheden op de woningmarkt lijken de bevolkingsdaling op dit moment te hebben gestopt.

Bevolkingsdaling heeft ook grote financiële gevolgen voor gemeenten. Dat effect wordt versterkt doordat niet alleen het aantal inwoners afneemt, maar ook de samenstelling van de bevolking snel wijzigt. Het aantal jongeren loopt snel terug, terwijl het aantal (zeer) ouderen juist nog toeneemt.

De Nederlandse regelgeving, dus ook de Nederlandse financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten, gaat uit van groei. Meer inwoners leidt tot meer lasten en daarvoor ontvangt een gemeente van het Rijk meer middelen. In deze regelgeving leidt een lager aantal inwoners dus tot minder middelen van het Rijk aan een gemeente. Maar het is in de praktijk niet zo dat minder inwoners automatisch tot minder lasten leidt. Voor een gemeente die haar inwoneraantal ziet teruglopen, ontstaan dus financiële nadelen.

Het Rijk heeft de laatste jaren meer aandacht voor de gevolgen van bevolkingsdaling. Die aandacht heeft voor de periode 2011-2015 geleid tot een beperkte herverdeling van middelen in het gemeentefonds ten gunste van gemeenten met een forser dalend inwoneraantal in de provincies Groningen, Zeeland en Limburg. Ook Heerlen behoort bij deze groep gemeenten.

Een stevige onderbouwing van een herverdeling ten gunste van gemeenten met een afnemende bevolking ontbreekt echter nog. Daar wordt nu wel aan gewerkt en Heerlen vervult daarbij een actieve rol. In dat verband verwijzen we ook naar de paragraaf demografische ontwikkeling in de begroting 2012 van Heerlen. Dankzij dit soort stukken wordt het mogelijk om een wijziging in de financiële verhouding tot stand te brengen.

Het is belangrijk dat de financiële gevolgen van bevolkingsdaling goed in beeld worden gebracht, omdat deze nu nog vaak versluierd in de begroting zitten.

Uit de uitgevoerde onderzoeken blijkt dat de financiële gevolgen groot zijn. Als Heerlen dus in de toekomst met een verdere bevolkingsdaling te maken krijgt, dan zal dat voor de gemeente grote financiële gevolgen hebben. Zolang in de financiële verhouding onvoldoende rekening wordt gehouden met deze gevolgen, zal Heerlen merken dat bevolkingsdaling een financieel nadeel oplevert.

Het financiële beeld sinds 2009

Hoewel het in deze paragraaf over de financiële cijfers en uitkomsten gaat, hebben we nog weinig cijfers gezien. Alleen in tabel 3.1.1 zijn saldi gepresenteerd.

We kijken daarom nog wat uitgebreider naar de begroting 2012 en de meerjarenraming 2013-2015. Maar voordat we daaraan beginnen, kijken we eerst nog even naar de drie voorafgaande jaren.

2009

De begroting 2009 is opgesteld voordat de economische crisis begon. Toch vind je dat niet zo duidelijk in de cijfers terug. De kaderbrief 2009, waarmee de planning- en controlcyclus van start gaat, liet zelfs erg grote tekorten zien; voor 2009 en 2010 rond de € 13 miljoen en voor 2011 en 2012 zo'n € 5 à 6 miljoen. Het tekort was in 2009 en 2010 hoger door de introductie van het cofinancieringsfonds van € 5 miljoen voor elk van beide jaren. In de kaderbrief 2009 werden een aantal maatregelen genoemd om de tekorten weg te werken, zoals een nieuwe opschoning van reserves en voorzieningen en bezuinigingen.

De begroting 2009 is sluitend vastgesteld. Voor 2010 was er een tekort van ruim € 5,5 miljoen en voor 2011 van bijna € 1 miljoen. 2012 sloot met een overschot van een klein miljoen euro. Bij de begrotingsvaststelling bleek de algemene uitkering nog voor forse meevallers te zorgen. Maar er waren ook incidentele en structurele bezuinigingen doorgevoerd.

Het weerstandsvermogen kwam voor de hele periode 2009-2012 op voldoende uit. De algemene reserve bleef boven de € 10 miljoen.

Gedurende 2009 werden de eerste gevolgen van de economische crisis zichtbaar. Bij de voor- en najaarsnota 2009 bleken er forse structurele tekorten die bij de begroting 2010 moesten worden opgelost. In 2009 werden de structurele tekorten afgedekt door incidentele meevallers.

De jaarrekening 2009 sloot met een overschot van € 6 miljoen. Dit saldo was grotendeels incidenteel. En hoewel het saldo aan de algemene reserve werd toegevoegd, bleef die daarna op € 9 miljoen steken en werd de ratio weerstandsvermogen als onvoldoende tot matig gekwalificeerd.

In 2009 zijn de Essent-aandelen verkocht, waarmee Heerlen een boekwinst van € 13,5 miljoen heeft behaald. Hiermee zijn activa versneld afgeschreven, waardoor de exploitatie langdurig is ontlast. Risico's hebben zich voorgedaan door een oplopend aantal mensen in de bijstand en achteruitgang bij de grondexploitaties.

2010

Ook de planning- en controlcyclus 2010 startte met grote tekorten. De kaderbrief 2010 liet voor de jaren 2010-2013 jaarlijkse tekorten van tussen de € 7,5 miljoen en ruim € 13 miljoen zien. De verwachtingen werden ook somber, omdat nu ook de incidentele meevallers leken te verdwijnen. In de kaderbrief 2010 was alleen uitgegaan van bestaand beleid. In de begroting 2010 moest het college met voorstellen voor de tekorten komen. De vastgestelde begroting 2010 liet toch een ander beeld zien. De begroting en de twee eerste jaren van de meerjarenraming vertoonden kleine overschotten, het laatste jaar van de meerjarenraming een tekort van € 1 miljoen. Naast een aantal bijstellingen die per saldo positief uitpakten zijn de saldi vooral verbeterd door een structureel ombuigingspakket van een € 12 miljoen. In deze berekeningen was nog geen rekening gehouden met een aantal rijksbezuinigingen op de middellange termijn. Wel zaten de structurele tekorten bij de bijstand nu in de begroting en meerjarenraming en waren de budgetten voor het onderhoud aan wegen en groen verhoogd. Het cofinancieringsfonds van € 5 miljoen per jaar was nu ook in de meerjarenraming opgenomen.

De ratio weerstandsvermogen bleef in de begroting 2010 ruim onvoldoende.

Uit de voor- en najaarsnota 2011 kwamen relatief beperkte bijstellingen naar boven. Na de najaarsnota werd een beperkt overschot geraamd.

De jaarrekening 2010 sloot met een overschot van € 7,2 miljoen. Van dit bedrag is € 2,75 miljoen gebruikt om grondwaarden af te boeken. Dit moest op deze manier gebeuren omdat de algemene reserve van het grondbedrijf leeg was. Van het saldo is € 4,3 miljoen aan de algemene reserve toegevoegd. Daarna was de ratio van het weerstandsvermogen weer groter dan 1,0. Het positieve saldo 2010 was te danken aan een meevallende algemene uitkering en een bijstelling van de aanvulling op de bijstandsuitkeringen.

2011

De kaderbrief 2011 had nog geen rekening gehouden met de gevolgen van het nieuwe MBP 2011-2014. De kaderbrief liet voor 2011 een saldo van + € 1,75 miljoen zien en voor de drie volgende jaren een saldo van tussen de - € 3,4 miljoen en - € 4,5 miljoen. Het MBP 2011-2014 zorgde ervoor dat het saldo 2011 rond nul zat en het saldo van de jaren erna tussen - € 4,4 miljoen en - € 5,8 miljoen.

Bij de begroting bleken er voor 2011 geen nieuwe ombuigingen nodig te zijn. Voor de tekorten 2012-2014 werden taakstellende bezuinigingen afgesproken ter grootte van de saldi. Met de daadwerkelijke uitwerking van deze taakstellingen zou pas worden gestart op het moment dat er duidelijkheid was over de ontwikkeling van de algemene uitkering vanaf 2012. Wel deed de gemeente al een uitspraak over de richting waarin gezocht zou worden. Als eerste zou bij de bezuinigingen gekeken worden naar verbeteren van doelmatigheid en beleidsefficiency. Daarna en met een steeds lagere voorkeur zouden aan de orde komen anders organiseren, vertragen van projecten, heroverwegen van taken en als laatste het verhogen van de lastendruk.

Overigens bleek de ontwikkeling van de algemene uitkering vanaf 2012 later mee te vallen en was het niet nodig deze taakstelling voor 2012 e.v. uit te werken.

Aan nieuw beleid bevatte de begroting 2011 een bedrag van € 3 miljoen, waarvan een € 850.000 incidenteel.

Het weerstandsvermogen bij de begroting was voldoende.

De voorjaarsnota 2011 liet een structureel nadeel van € 1 miljoen zien dat voor 2011 werd gedekt door een nieuwe doorlichting van reserves en voorzieningen. De najaarsnota 2011 liet opnieuw een tekort van € 1 miljoen zien. Dit werd als het maximaal te accepteren tekort 2011 gepresenteerd.

De concept jaarrekening 2011 sluit met een positief saldo van ruim € 7,9 miljoen. Met name een late bijstelling van de algemene uitkering en de verkoop van het aandeel in Borssele leveren onverwachte voordelen op. Het college stelt voor het grootste deel van het saldo voor tal van doelen te bestemmen. Uiteindelijk stelt het college voor € 2 miljoen aan de algemene reserve toe te voegen. Door die toevoeging komt de ratio weerstandsvermogen boven de 1,0 uit.

2012-2015

Bij de kaderbrief 2012 verwachtte de gemeente voor alle vier jaren een tekort dat varieerde tussen de € 3,5 miljoen en € 5,5 miljoen. Deze tekorten werden als taakstellingen voor de verschillende jaren meegenomen bij de opstelling van de begroting 2012 en meerjarenraming 2013-2015. In de berekening was een bedrag van € 4 miljoen opgenomen voor rijksbezuinigingen bij decentralisaties e.d. Op het moment dat de rijksbezuinigingen geconcretiseerd zouden worden, zou bekeken worden of ze ten laste van de desbetreffende sector zouden worden gebracht of uit die € 4 miljoen zouden worden gedekt. Hierbij zou de gemeente, zoals eerder vermeld, nadrukkelijk een eigen afweging maken.

De begroting 2012 liet zien dat op tal van onderdelen de ramingen zijn bijgesteld. Voor € 4,15 miljoen zijn ramingen opgenomen om de gevolgen van rijksbezuinigingen op te vangen. De stelpost van € 4 miljoen voor rijksbezuinigingen was vervallen. Hoewel de gemeente aangeeft dat de begroting 2012 sluitend is gemaakt zonder dat er ombuigingen hebben plaatsgevonden, zijn er toch wel tal van maatregelen van de gemeente in de begroting 2012 genoemd die bijgedragen hebben aan een sluitende begroting. Te denken valt aan de structurele verlaging van het cofinancieringsfonds met € 1 miljoen en de incidentele verlaging van deze post met € 0,5 miljoen, de opschoning van reserves en voorzieningen met € 3,4 miljoen, de beëindiging van de structurele toevoeging aan de algemene reserve met € 379.000 en de verlaging van de post onvoorzien met € 200.000.

Aan de andere kant stelt de gemeente in de begroting 2012 dat er weinig nieuw beleid is opgenomen, afgezien van het MBP 2011-2014. Ook daar kun je anders tegenaan kijken, als je de keuze om de rijksbezuiniging met € 4,15 miljoen op te vangen, als een beleidskeuze van de gemeente ziet om taken die tot dan met rijksmiddelen werden gedekt, met eigen middelen te gaan dekken.

Hoewel er geen nieuwe bezuinigingsronde is geweest, heeft het de gemeente wel degelijk veel inspanning gekost om de begroting 2012 sluitend te krijgen. Overigens zijn de nog openstaande taakstellingen 2012 e.v. uit eerdere bezuinigingsrondes wel verder ingevuld.

Voor 2013 en 2014 is het niet gelukt een sluitende raming te maken, maar voor 2015 weer wel. De gemeente kondigt aan in de kaderbrief 2013 terug te komen op de tekorten 2013 en 2014. Van de gemeente hebben we gehoord dat hiervoor naar incidentele ombuigingen werd gezocht. Gelet op alle ontwikkelingen sindsdien, die we eerder in deze paragraaf hebben beschreven, is onze verwachting dat de kaderbrief 2013 voor alle jaren toegenomen tekorten zal laten zien. Waarschijnlijk kan niet volstaan worden met incidentele ombuigingen voor 2013 en 2014, maar zijn grotere en structurele ombuigingen nodig om sluitende ramingen te krijgen.

Deze constatering is van belang, omdat Heerlen in de begroting 2012 aangeeft dat haar financieel beleid erop gericht is om het huishoudboekje op orde te houden. Er wordt een zorgvuldig begrotingsbeheer gevoerd, waardoor financiële problematiek, mede door het ombuigingsprogramma, te overzien is. De gemeente zoekt naar innovatieve oplossingen.

Er vindt ook centralisatie van taken plaats en er wordt onderzocht of samenwerking met externe partijen efficiencywinsten kan opleveren. Voor het laatste wordt nu eerst met Maastricht, Sittard-Geleen en de Provincie onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van een Shared Service Center, een samenwerkingsverband voor ondersteunende taken. Op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving wordt nu, op basis van landelijke regels, voor heel Zuid-Limburg onderzoek gedaan naar een samenwerkingsvorm in een Regionale UitvoeringsDienst.

Tot slot staan we hier nog stil bij een nieuwe paragraaf in de begroting 2012 van Heerlen die als naam heeft 'Financiële status en weerbaarheid'. In deze paragraaf toetst de gemeente haar financiële status en weerbaarheid aan criteria/normen. Zowel de te toetsen onderwerpen als de normen daarbij heeft de gemeente zelf ontwikkeld.

Wij hebben al in onze brief over de toezichtvorm voor de begroting 2012 aangegeven dat wij dit initiatief zeer waarderen. Het geeft de raad, maar ook andere betrokkenen en geïnteresseerden een handvat om snel een beeld te krijgen van de financiële situatie van de gemeente.

Heerlen heeft voor zeven rubrieken gekozen die bijna allemaal weer wat verder zijn uitgesplitst.

We hopen dat de gemeente dit instrument in de komende begrotingen blijft opnemen.

De gemeente heeft om reacties op haar initiatief gevraagd. We gaan er vanuit dat de discussie over dit instrument tot een verdere ontwikkeling zal leiden.

Indicatoren voor evenwicht

Al eerder hebben wij het structurele evenwicht als een belangrijke factor in onze analyses genoemd.

Wij gaan hier nog verder op in. Ons toezicht kent een drietal belangrijke indicatoren voor evenwicht:

- materieel begrotingsevenwicht;
- structureel begrotingsevenwicht;
- duurzaam financieel evenwicht.

Materieel begrotingsevenwicht

Met materieel begrotingsevenwicht bedoelen wij de situatie waarin, uitgaande van het bestaande beleid:

- de structurele baten tenminste alle structurele lasten dekken en
- de incidentele baten (waaronder onttrekkingen aan de algemene reserve) alleen incidentele lasten dekken.

In deze situatie mogen incidentele lasten wel door structurele baten worden gedekt en moeten de ramingen reëel zijn. Of de ramingen reëel zijn, toetsen wij onder meer aan de hand van de paragrafen en de uiteenzetting van de financiële positie.

Uit onze analyse blijkt, dat Heerlen niet aan deze voorwaarde voldoet in begrotingsjaar 2012.

Vertrekpunt voor ons oordeel is tabel 3.1.1, maar we hebben daarbij ook de risico's betrokken die we eerder in de paragraaf hebben beschreven. Ook voor 2012 zien we zoveel risico's, ook van structurele aard, dat wij tot het oordeel onvoldoende zijn gekomen.

Materieel begrotingsevenwicht
Beoordeling: onvoldoende

Structureel begrotingsevenwicht

Met structureel begrotingsevenwicht bedoelen wij de situatie waarin, op basis van bestaand beleid, ten minste het laatste jaar van de meerjarenraming materieel in evenwicht is. Uit onze analyses blijkt, dat deze situatie in Heerlen niet geldt.

Ook hier kijken we allereerst naar tabel 3.1.1, en wel de derde regel. Hoewel er voor 2015 een klein overschot wordt geraamd, zien wij zoveel risico's dat het niet reëel is op dit moment van een overschot in 2015 uit te gaan.

Structureel begrotingsevenwicht
Beoordeling: onvoldoende

Duurzaam financieel evenwicht

Met duurzaam financieel evenwicht bedoelen wij de situatie, waarin het aannemelijk is, dat binnen de termijn van de meerjarenraming een situatie van materieel evenwicht ontstaat voor zowel het bestaande als het nieuwe beleid (cf. art. 22 BBV). Dit materieel evenwicht moet zich in een volgende meerjarenraming stabiliseren. Bij een uitspraak over duurzaam financieel evenwicht, betrekken wij het gemeentelijke risicoprofiel.

Deze indicator is weliswaar niet bepalend voor het huidige toezicht, maar wel relevant voor een meerjarige uitspraak over de toezichtvorm

Uit onze analyses blijkt, dat deze situatie zich in Heerlen voor alle jaarschijven niet voordoet.

We kijken hiervoor naar de tweede regel van tabel 3.1.1. En vervolgens betrekken we de risico's daarbij.

Duurzaam financieel evenwicht
Beoordeling: onvoldoende

Op alle drie de onderdelen komt het oordeel op onvoldoende uit. Dit oordeel is steeds gebaseerd op de grote risico's waar de gemeente op dit moment mee geconfronteerd wordt en die het structurele evenwicht ernstig bedreigen.

Het oordeel is negatiever dan in december 2011 toen de Provincie in het kader van de begroting 2012 ook al een toets heeft uitgevoerd. Dat heeft te maken met een aantal ontwikkelingen in de omgeving die voor de gemeente grote risico's inhouden. Maar het heeft ook te maken met het feit dat nu de vraag voorligt of de financiële situatie van de gemeente het mogelijk maakt een meerjarige uitspraak te doen

over terughoudend toezicht. De risico's die vooral op de middellange termijn spelen, gaan dan zwaarder meetellen.

Stuurinformatie

We hebben bekeken of de begroting en meerjarenraming de raad in staat stellen de noodzakelijke sturing te geven aan de financiële huishouding van de gemeente.

Voor wat betreft de strategische stuurinformatie zien we dat er een collegeprogramma en het MBP 2011-2014 zijn die duidelijke lijnen uitzetten voor de begroting en meerjarenraming. De begroting 2012 en de meerjarenraming 2013-2015 vertalen deze strategische stukken. Bovendien wordt in de begroting ingegaan op meerjarige ontwikkelingen, waarbij vooral de externe ontwikkelingen aandacht krijgen. Een opvallend punt in de begroting en meerjarenraming van Heerlen is de concrete vertaling van de doelen in indicatoren.

Voor de tactische stuurinformatie hebben we bekeken of de p&c-cyclus verloopt, zoals de raad in de Financiële verordening 2011 heeft bepaald en zoals in de landelijke regelgeving is vastgelegd. Het proces verloopt zoals in de verordening is vastgelegd. De documenten van de p&c-cyclus bevatten vrijwel volledig de informatie waarom de verordening vraagt. Ook de wettelijke bepalingen volgt de gemeente goed.

Bij de operationele stuurinformatie kijken we of de begroting die informatie bevat die het mogelijk maakt een goed beeld te vormen van de financiële situatie en om daar adequaat op in te spelen. De begroting 2012 bevat veel van die informatie. We wijzen in dit verband ook op de nieuwe paragraaf 6.6 in de begroting die de financiële status en weerbaarheid belicht. We hebben dit onderdeel hiervoor al even besproken. Op een aantal punten signaleren we dat de operationele informatie nog versterkt kan worden. Dat betreft bij de begroting 2012 en de meerjarenraming 2013-2015 bijvoorbeeld de rijksbezuinigingen, het effect daarvan op de financiële positie en het weerstandsvermogen en de mogelijkheden om de komende jaren die bezuinigingen op te vangen.

We beoordelen de strategische en tactische stuurinformatie als goed en de operationele stuurinformatie als voldoende.

3.2. Analyse vermogen

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

Conclusie

Het beleid van Heerlen met betrekking tot reserves en voorzieningen ligt vast in de nota reserves en voorzieningen 2008-2012. Gemeentewet, de Financiële verordening 2011, maar met name het BBV bepalen in sterke mate de grenzen van dit beleid. De nota beschrijft onder meer hoe Heerlen inhoudelijk en procedureel met reserves en voorzieningen omgaat. Belangrijk is een periodieke opschoning van reserves en voorzieningen, waarbij de gemeente onder meer bekijkt of het doel nog van kracht is, er voldoende middelen voor zijn en de gelden voor het doel ingezet zijn.

De nieuwe Financiële verordening 2011 wil dat de nota ook ingaat op het cofinancieringsfonds. In de nota uit 2008 is dat niet gebeurd, omdat het cofinancieringsfonds toen nog niet bestond.

De stand van reserves en voorzieningen is in de periode 2007-2011 gedaald van € 140 miljoen naar € 86 miljoen. Volgens de begroting 2012 blijft de stand tot 2015 nu rond de € 110 miljoen hangen.

Reserves en voorzieningen worden als intern financieringsmiddel gebruikt, waarover ook rente wordt berekend. Daardoor ontstaat ook 'bespaarde' rente die de gemeente deels als structureel en deels als incidenteel dekkingsmiddel gebruikt. Een afname van de stand van reserves en voorzieningen, zoals in het recente verleden is opgetreden, leidt tot minder 'bespaarde' rente. In de begroting is niet te zien welk bedrag van de 'bespaarde' rente incidenteel wordt gebruikt.

Heerlen heeft in vergelijking met andere Limburgse gemeenten relatief weinig reserves, maar wat meer voorzieningen.

De strategische, tactische en operationele stuurinformatie is goed.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen

- bekijk of een verdere reductie van het aantal reserves en voorzieningen mogelijk is om het overzicht op en daarmee de sturing van reserves en voorzieningen te verbeteren;
- maak, door de incidenteel ingezette 'bespaarde' rente in het overzicht van incidentele lasten en baten als incidentele baat op te nemen, zichtbaar welk deel van de 'bespaarde' rente als incidenteel wordt gezien en gebruikt;
- neem in de nieuwe nota reserves en voorzieningen, die volgens de Financiële verordening 2011 in 2012 aan de raad moet worden voorgelegd, ook de regels voor het cofinancieringsfonds mee.

Waarom onderzoek naar vermogen?

Het vermogen heeft bij gemeenten een andere rol dan bij bedrijven. Bedrijven streven naar vermogensvergroting met als doel: continuïteit waarborgen. Via de exploitatie trachten zij inkomsten te verwerven. Het accent ligt daardoor op het vermogen/de balans.

Voor gemeenten is, vanwege het inkomensbestedend karakter voor realisatie van maatschappelijke doelen, de exploitatie het belangrijkste. Het vermogen is secundair. Toch is een juist inzicht in de

gemeentelijke vermogenspositie belangrijk om de financiële positie te kunnen beoordelen. Hoe gaat de gemeente Heerlen om met haar reserves en voorzieningen? Beschikt zij over voldoende weerstandscapaciteit om eventuele tegenvallers op te vangen?

Onderzoek en bevindingen

Welk beleid voert Heerlen bij de reserves en voorzieningen, hoe heeft de stand van de reserves en voorzieningen zich de laatste jaren ontwikkeld en hoe ziet de verwachting op dit punt er voor de komende jaren uit? We beginnen met het beleid.

De Nota reserves en voorzieningen

Heerlen werkt op dit moment met de Nota reserves en voorzieningen 2008-2012. Op basis van de huidige Financiële verordening 2011 moet het college elke vier jaar een nieuwe nota reserves en voorzieningen ter vaststelling aan de raad aanbieden. Verder staat in de verordening dat de nota regels moet bevatten over:

- de vorming, besteding en vrijval van reserves;
- besteding en vrijval van voorzieningen;
- de toerekening en verwerking van rente over reserves en voorzieningen;
- het cofinancieringsfonds ten behoeve van de versnelde realisatie van de Strategische Agenda Heerlen.

De actualiteitseis betekent dat het college in de loop van dit jaar met een nieuwe nota naar de raad moet. Wat betreft de andere punten geven we hierna aan in hoeverre de nota uit 2008 hieraan voldoet, maar als dat niet het geval is, zal dat vaak verklaard worden door de omstandigheid dat de nota uit 2008 stamt en de verordening uit 2011.

De nota stelt dat het beleid van Heerlen veranderd is. Reserves en voorzieningen zijn nu gebaseerd op actuele plannen. Vorming en behoud van reserves zijn nu niet 'zo maar' mogelijk, omdat hierdoor de integrale afweging wordt belemmerd. Reserves en voorzieningen worden nu continu doorgelicht en indien mogelijk opgeschoond/beëindigd. Het aantal reserves en voorzieningen is teruggebracht.

Bij het eerste financieel verdiepingsonderzoek in 2008 stelden we vast dat er bij de begroting 2008 in totaal 201 reserves en voorzieningen waren. Voor de transparantie van het reservebeleid vonden we dat destijds een slechte zaak.

Bij de begroting 2012 zijn er nog 119 reserves en voorzieningen. Veertien reserves en voorzieningen hebben op 1 januari 2012 geen saldo en er is ook tot ultimo 2015 geen enkele mutatie voorzien. Met 105 reserves en voorzieningen die wel een saldo hebben en/of waar tot ultimo 2015 wel iets mee gebeurt, is er nog steeds sprake van een behoorlijk aantal. Voor ons blijft de vraag of de raad met dit aantal reserves en voorzieningen het overzicht heeft en dus ook kan sturen.

De nota reserves en voorzieningen 2008-2012 geeft vooral de kaders voor het beleid en beheer met betrekking tot reserves en voorzieningen. Daarvoor is gekeken naar de Gemeentewet, het BBV en de in 2008 geldende Financiële verordening. De grens tussen reserves en voorzieningen is getrokken door het BBV en wordt in de nota gevolgd.

Reserves en voorzieningen hebben vier functies: de bufferfunctie; de bestedingsfunctie; de egalisatiefunctie en de spaarfunctie.

De nota waarschuwt ervoor reserves voor de dekking van structurele lasten te gebruiken. Bij voorkeur dus ook niet voor de dekking van (de afschrijving van) vervangingsinvesteringen. Daarvoor moeten

structurele middelen in de begroting worden gezocht. Pas als dat niet lukt, kan een bestemmingsreserve daarvoor worden ingezet.

De nota geeft aan dat reserves en voorzieningen als intern financieringsmiddel worden gebruikt en dat over de interne financieringsmiddelen rente wordt berekend die als algemeen dekkingsmiddel in de begroting staat. Toevoeging van rente aan reserves is mogelijk, maar de nota geeft niet aan wanneer de gemeente daarvoor kiest. Uit het overzicht van reserves bij de begroting 2012 blijkt dat rente aan zo'n 15 reserves wordt toegevoegd, met name bij bestemmingsreserves voor afdekking van kapitaallasten.

Volgens de begroting 2012 wordt een kleine € 0,6 miljoen van de 'bespaarde' rente aan reserves toegevoegd. De rest van de 'bespaarde' rente over reserves en voorzieningen, zo'n € 3,8 miljoen, is een algemeen dekkingsmiddel in de begroting. De gemeente gebruikt dit deels als structureel en deels als incidenteel dekkingsmiddel. Wat structureel en wat incidenteel wordt gebruikt, is echter niet uit de begroting op te maken.

Als de stand van reserves en voorzieningen, waarvan de 'bespaarde' rente als algemeen dekkingsmiddel wordt gebruikt, daalt, daalt ook het dekkingsmiddel 'bespaarde' rente in de begroting.

Jaarlijks toetst het college of de reserves en voorzieningen in stand moeten blijven. Vrijvallende bedragen worden, als het een voorziening was, aan de exploitatie toegevoegd, en, als het een reserve was, aan de algemene reserve.

Negatieve reserves kunnen niet voorkomen.

We stellen vast dat het laatste aandachtspunt uit de Financiële verordening 2011 voor de nota reserves en voorzieningen, het cofinancieringsfonds, niet in de nota aan de orde komt. Niet zo vreemd, aangezien de nota van 2008 is, het cofinancieringsfonds bij de begroting 2009 is geïntroduceerd en de verordening uit 2011 stamt.

Dit is dus een nieuw punt voor de nieuwe nota reserves en voorzieningen 2012.

De stand van reserves en voorzieningen 2007-2015

Voor de stand van de reserves en voorzieningen kijken we zowel terug als vooruit. In tabel 3.2.1 beginnen we met een terugblik met de standen per ultimo 2007-2011. In tabel 3.2.2 staan de geraamde standen per 1 januari zoals ze in de begroting 2012 en meerjarenraming 2013-2015 zijn te vinden.

Tabel 3.2.1 Terugblik reserves en voorzieningen 2007-2011, stand per 31-12 (bedragen * € 1.000)

Jaar	R2007	R2008	R2009	R2010	R2011
Algemene reserve	16.603	15.484	9.544	15.492	17.100
Bestemmingsreserves	66.577	59.236	50.532	47.561	42.173
Voorzieningen	56.289	46.976	42.791	39.967	26.817
Totaal	139.469	121.696	102.867	103.020	86.090

Tabel 3.2.2 Reserves en voorzieningen 2012-2015, stand per 1-1 (bedragen * € 1.000)

Jaar	B2012	B2013	B2014	B2015
Algemene reserve	20.793	20.697	20.697	20.697
Bestemmingsreserves	41.701	42.603	45.554	47.777
Voorzieningen	48.248	45.442	43.890	42.484
Totaal	110.742	108.742	110.141	110.958

We zien dat er over de jaren wel wat in de standen verandert.

De algemene reserve is eerst gedaald; in 2009 zelfs tot onder de € 10 miljoen. Juist vanuit het perspectief van het weerstandsvermogen (zie daarvoor paragraaf 4.2 van dit rapport) werd die stand als totaal onvoldoende beoordeeld. De algemene reserve is daarna ook versterkt. Daar zit nu ook wel de algemene reserve van het grondbedrijf bij. Overigens is de algemene reserve grondbedrijf nu nihil. De stand van de algemene reserve blijft in de vooruitblik tot en met 2015 constant. Daar kunnen we weinig betekenis aan hechten. Het geeft alleen aan dat op dit moment geen toevoegingen of onttrekkingen zijn voorzien.

Omdat Heerlen de algemene reserve gebruikt om mee- en tegenvallers te verwerken en saldi van de jaarrekening aan toe te voegen of te onttrekken, zal de werkelijke ontwikkeling van de algemene reserve tot en met 2015 anders zijn dan hier geraamd.

Omdat de algemene reserve in grote mate de weerstandscapaciteit van de gemeente bepaalt, zeker op de (zeer) korte termijn, is het van belang dat de algemene reserve van voldoende omvang blijft om de gesimuleerde risico's te kunnen opvangen. Of de huidige stand van de algemene reserve daarvoor voldoende is, hangt af van de ontwikkeling van de risico's.

De bestemmingsreserves dalen tot en met 2012 vrij aanzienlijk. In 2008 met per saldo € 7,3 miljoen (-11%) en in 2009 met per saldo € 8,7 miljoen (-15%). Die trend lijkt nu gekeerd. De begroting 2012 en de meerjarenraming 2013-2015 laten een stijgende lijn zien.

Bij de voorzieningen zien we een daling over de periode 2007-2011 van in totaal € 29 miljoen. In 2012 op begrotingsbasis is de stand weer een stuk hoger, maar vervolgens daalt de stand van de voorzieningen onverminderd tot 2015.

Kijkend naar het totaal van reserves en voorzieningen is de stand eind 2007 duidelijk hoger dan de jaren erna. De daling lijkt vanaf 2012 wel gestopt. Voor de periode 2012-2015 wordt een vrijwel constant niveau verwacht.

De stand van reserves is in Heerlen nauwelijks beïnvloed door de verkoop van de Essentaandelen in 2009. De verkoop heeft Heerlen een relatief beperkt bedrag opgebracht, dat de gemeente heeft gebruikt om een aantal activa versneld af te schrijven. De absoluut en relatief grote toename van de reserves die veel Limburgse gemeenten eind 2009 hebben laten zien, is daardoor in de Heerlense cijfers niet terug te vinden.

De daling van de stand van reserves en voorzieningen beïnvloedt ook direct de begroting door de daarmee samenhangende daling van de 'bespaarde' rente die de gemeente deels als structureel en deels als incidenteel dekkingsmiddel inzet. Een daling met bijna € 18 miljoen, zoals zich in 2008 heeft voorgedaan, betekent met de huidige rente van 4%, een afname van de 'bespaarde' rente met ruim € 0,7 miljoen.

Nu is in de begroting niet te zien welk deel incidenteel wordt ingezet. Om dat wel zichtbaar te maken bevelen we aan de incidenteel ingezette 'bespaarde' rente in het overzicht van incidentele lasten en baten als incidentele bate op te nemen.

Vergelijking van de stand van reserves en voorzieningen van Heerlen met andere Limburgse gemeenten laat op basis van de begroting 2012 het volgende zien.

De algemene reserve in Heerlen komt bij de begroting 2012 op € 232 per inwoner uit, tegen € 406 per inwoner voor de Limburgse gemeenten.

Bij de bestemmingsreserves is de stand € 465 per inwoner voor Heerlen en € 1.499 voor de Limburgse gemeenten.

Bij voorzieningen is de verhouding € 538 per inwoner in Heerlen en € 450 voor de Limburgse gemeenten.

Bij de reserves en dan met name bij de bestemmingsreserves is het bedrag per inwoner in Heerlen duidelijk lager dan voor de Limburgse gemeenten. Bij de voorzieningen ligt de verhouding juist andersom, maar is het verschil wel veel kleiner.

De buffer-, bestedings- en spaarfunctie van reserves zijn in Heerlen kleiner dan in veel andere Limburgse gemeenten. Dat betekent dat Heerlen door inzet van reserves minder gemakkelijk en snel kan reageren op kansen en bedreigingen.

Het is niet eenvoudig om daar verandering in te brengen en als de gemeente dat zou willen, zal dat veel inzet en een lange adem vergen.

Stuurinformatie

Het beleid voor reserves en voorzieningen is duidelijk uitgezet en wordt goed toegepast. We vinden de strategische en tactische stuurinformatie dan ook goed.

In de begroting is de informatie over reserves en voorzieningen goed te vinden. Daarom kwalificeren we de operationele stuurinformatie ook als goed.

3.3. Analyse stuurinformatie

Conclusie

De stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau, waarover de raad beschikt, is gemiddeld goed. In een aantal gevallen hebben we nog wel opmerkingen. Voor deze opmerkingen verwijzen we naar de paragrafen 3.1 en 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4.

Met de huidige stuurinformatie beschikt Heerlen over belangrijke instrumenten om financieel in control te kunnen zijn.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen

- we hebben geen algemene aanbeveling met betrekking tot stuurinformatie. Voor zover we opmerkingen en aanbevelingen met betrekking tot stuurinformatie op specifieke onderdelen hebben, zijn die te vinden in de paragrafen 3.1, 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4.

Stuurinformatie

Oordeel strategisch: goed

Oordeel tactisch: goed

Oordeel operationeel: voldoende

Waarom onderzoek naar stuurinformatie?

Een gemeente is een complexe organisatie met een grote diversiteit aan producten en diensten.

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

Onderzoek en bevindingen

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

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

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

In ons onderzoek gaat de aandacht met name uit naar die onderwerpen, die voor sturing op de financiële positie belangrijk zijn, en die bovendien bij elke gemeente voorkomen. Onderstaande tabel 3.3.1 vat de resultaten van ons onderzoek naar stuurinformatie samen. De gegevens stammen uit paragrafen 3.1 en 3.2 en de zeven paragrafen van Hoofdstuk 4.

Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2012

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

Aan het begin van de paragraaf hebben we het gewogen gemiddelde van al deze resultaten voor de drie niveaus vermeld. Op strategisch en tactisch niveau is de stuurinformatie gemiddeld goed, op operationeel niveau voldoende. De wegingsfactor om het gewogen gemiddelde te bepalen is in de laatste kolom opgenomen. We geven een zwaar gewicht aan het onderdeel 'begroting en meerjarenraming' en ook het onderdeel 'vermogen' laten we zwaarder meewegen dan de afzonderlijke onderdelen die in de zeven verschillende BBV-paragrafen aan de orde komen.

Op strategisch niveau beoordelen we de stuurinformatie zes keer als goed en drie keer als voldoende. De oordelen 'voldoende' hebben te maken met kaderstelling op dat onderdeel die niet geheel actueel of afgerond is. Bovendien is de relatie met de algemene kaderstelling in visiedocumenten, programmabegroting e.d. niet altijd duidelijk uitgewerkt.

De stuurinformatie op tactisch niveau vinden we alle negen keer goed. Het gaat dan met name om de toepassing van de bepalingen met betrekking tot het onderdeel in de eigen financiële verordening en in het BBV. Goed betekent niet dat er totaal geen opmerkingen daarover gemaakt zijn, maar wel dat deze opmerkingen geen zwaarwegend karakter hebben.

De operationele stuurinformatie hebben we zes keer als goed beoordeeld, twee keer als voldoende en één keer als onvoldoende. De scores 'voldoende' en 'onvoldoende' hebben vooral te maken met informatie in de begroting e.d. die niet volledig aansluit bij de behoefte om met concrete, vaak cijfermatige informatie een goed inzicht in de situatie te krijgen.

In de paragrafen 3.1 en 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4 lichten we onze opmerkingen over de stuurinformatie uitgebreider toe.

Vergelijking van de resultaten met de resultaten op dit punt in het vorige financiële verdiepingsonderzoek uit 2008 laat over de hele breedte een vooruitgang zien. Hoewel op operationeel niveau nu het gewogen gemiddelde nog het laagste uitkomt, is op dit niveau toch de grootste vooruitgang te zien.

3.4. Analyse wet- en regelgeving

Conclusie

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

Heerlen past het BBV in het algemeen goed toe. De informatiewaarde van de begroting kan op een aantal plaatsen nog worden vergroot.

Heerlen past de verordeningen 212 en 213 goed toe. In hoofdstuk 4 zien we dat de gemeente een aantal bepalingen uit 212 met betrekking tot de paragrafen niet volledig naleeft.

De gemeente voert verordening 213a niet meer uit en loopt hiermee vooruit op het vervallen van dit artikel in de Gemeentewet.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbeveling

- in de verschillende paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 hebben we over de toepassing van het BBV geschreven. Voor de aanbevelingen voor het toepassen van het BBV verwijzen we naar die paragrafen.

Waarom onderzoek naar wet- en regelgeving?

Gemeenten moeten voldoen aan allerlei wet- en regelgeving. Vanuit financieel perspectief zijn met name die regels en wetten van belang die de gemeenteraad in zijn kaderstellende en controlerende taak ondersteunen. Vanuit onze toezichhoudende rol ligt de focus op termijnen van begroting en rekening, het navolgen van het Besluit Begroting en Verantwoording, aanwezigheid van de rekenkamerfunctie en de aanwezigheid van de verplichte verordeningen 212, 213 en 213a.

Wanneer een gemeente niet aan wettelijke verplichtingen voldoet, kan dit reden zijn om de gemeente onder preventief toezicht te stellen.

Onderzoek en bevindingen

Termijnen

Voor de naleving van de termijnbepalingen hebben we gekeken naar de vaststelling en inzending van de begroting 2012 en de jaarstukken 2010. Niet-tijdige vaststelling en inzending van deze stukken had namelijk kunnen betekenen dat de begroting 2012 onder preventief toezicht was gesteld.

De raad heeft de jaarstukken 2010 op 23 juni 2011 vastgesteld. De stukken zijn op 27 juni 2011 bij de Provincie ontvangen.

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

De begroting 2012 is op 9 november 2011 door de raad vastgesteld en op 14 november 2011 door de Provincie ontvangen.

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

Heerlen leeft deze termijnbepalingen goed na.

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

BBV

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

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

De begroting 2012 van Heerlen voldoet grotendeels aan de eisen die het BBV aan een gemeentebegroting stelt. Onze belangrijkste opmerkingen bij de begroting 2012 zijn voor wat betreft het BBV:

- het ontbreken van het overzicht van incidentele lasten en baten (art.19, c). Dit overzicht is noodzakelijk om na te gaan of de structurele lasten in de begroting met structurele baten gedekt worden. Desgevraagd hebben we dit overzicht ontvangen;
- het ontbreken in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van een duidelijk overzicht per categorie kapitaalgoederen van de noodzakelijke lasten volgens het geldende plan en de geraamde lasten in de begroting (art. 12, lid 2). Als er een verschil tussen beide bedragen is, kan de gemeente uitleggen, waardoor dit komt, wat het eventueel voor de onderhoudstoestand betekent en wat de gemeente daaraan doet;
- het ontbreken in de paragraaf verbonden partijen (of in de nota verbonden partijen) van de visie van de gemeente op verbonden partijen in relatie tot de doelstellingen in de begroting en de beleidsvoornemens met betrekking tot verbonden partijen (art. 15);
- het ontbreken van een aantal specificaties die van belang zijn voor het toelichten van de financiële positie (art. 20, lid 2 en art. 22, lid 2). De daar genoemde onderdelen, de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume, de investeringen, onderscheiden in investeringen met economisch nut en investeringen met maatschappelijk nut, de financiering (overigens wel in de paragraaf) en de stand en het verloop van de reserves en voorzieningen komen alle niet in de begroting voor. Het meerjarig overzicht reserves en voorzieningen hebben we op ons verzoek wel ontvangen.

In hoofdstuk 4 komen we in een aantal paragrafen nog op het BBV terug bij de beoordeling van de zeven paragrafen uit het BBV.

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

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

Los van de inhoudelijke punten die in de begroting te vinden moeten zijn, gaat het om zaken als 'goed leesbaar', 'consistent', 'toegankelijk' en 'begrijpelijk'. In het algemeen vinden wij dat de begroting van Heerlen daar aan voldoet.

De nadruk in de begroting van Heerlen op indicatoren, met name voor de effectiviteit van het beleid, helpt de raad bij kaderstelling en controle. Wij vinden dat Heerlen met de indicatoren de informatiewaarde van de begroting aanzienlijk vergroot.

Belangrijk kenmerk van een BBV-begroting is dat er zowel veel aandacht voor het beleid is als voor de financiën. Wij vinden dat Heerlen er nu in het algemeen goed in slaagt dat evenwicht te vinden. Op een aantal plaatsen, met name in paragrafen, kan naar ons idee het inzicht versterkt worden met wat aanvullende (meerjarige) cijfermatige informatie.

In het algemeen zal in een moeilijke financiële periode, zoals nu, in de begroting meer aandacht (moeten) zijn voor de cijfers.

BBV

Beoordeling: voldoende

Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet

Op 5 april 2011 heeft de raad de Financiële verordening gemeente Heerlen 2011 vastgesteld. Daarmee is de Financiële verordening gemeente Heerlen 2007 vervangen.

Deze verordening is de belangrijkste financiële regelgeving van de gemeente. Artikel 212 van de Gemeentewet verplicht elke gemeente om zo'n verordening te maken. De verordening heet daarom ook wel de verordening 212.

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

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

De gemeente heeft de laatste jaren veel aandacht besteed aan de administratieve organisatie en de interne controle. En hierin zijn ook belangrijke verbeteringen gerealiseerd. We verwijzen hiervoor naar de bevindingen van de accountant bij zijn jaarlijkse onderzoeken en naar de goedkeurende verklaring met betrekking tot de rechtmatigheid vanaf de jaarrekening 2009.

De organisatie is meer in control. Daarbij gaat het er ook om dat relevante informatie over de uitvoering van de begroting snel beschikbaar komt en dat op basis daarvan bestuurlijke keuzen kunnen worden gemaakt over de (bij)sturing van de begroting. Dat proces is nog niet voltooid.

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

In het algemeen zijn wij van mening dat de gemeente Heerlen haar verordening 212 goed uitvoert.

Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet

Op 4 november 2003 heeft de raad ook de Controleverordening gemeente Heerlen vastgesteld. Met deze verordening heeft de raad de regels vastgelegd voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie.

In het kader van de controle stelt de raad jaarlijks een controleprotocol vast. Met het controleprotocol geeft de raad de accountant toetsingscriteria voor zijn controle op de rechtmatigheid.

Hoewel deze verordening nu bijna negen jaar oud is, hebben wij niet het idee dat deze verordening geactualiseerd zou moeten worden.

Wij zijn van mening dat de gemeente Heerlen haar verordening 213 goed uitvoert.

Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet

De raad heeft op 18 september 2007 de verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid gemeente Heerlen vastgesteld.

Deze verordening is sinds de invoering van het dualisme verplicht. Volgens de verordening moet het college jaarlijks een onderzoeksplan opstellen voor onderzoeken naar de doelmatigheid door audits van de doelmatigheid van (onderdelen van) het gevoerde bestuur. Voor onderzoek naar de doeltreffendheid moet het college volgens de verordening jaarlijks onderdelen van programma's en paragrafen toetsen.

Bij een evaluatie van het dualisme door het ministerie van BZK in 2009 is vastgesteld dat het dualisme veel nieuwe instrumenten op het gebied van controle en toetsing had opgeleverd. De verordening 213a was één van die nieuwe instrumenten. Bij de evaluatie werd ook vastgesteld dat dit instrument niet veel waardering bij gemeenten had. De toenmalige staatssecretaris van BZK maakte naar aanleiding van deze evaluatie bekend dat artikel 213a van de Gemeentewet met de start van de nieuwe raadsperiode in 2010 zou komen te vervallen. Het ministerie heeft tot nu toe echter geen uitvoering aan deze toezegging gegeven, waarvoor wel ook de instemming van het parlement nodig is. Dat betekent dat er wel een voornemen tot afschaffen van artikel 213a bestaat, maar dat er nog steeds in de Gemeentewet staat dat elke gemeente zo'n verordening moet hebben (en dus ook uitvoeren).

Heerlen heeft nog wel een verordening 213a, maar voert deze niet meer uit.

We constateren dat de gemeente Heerlen haar verordening 213a niet uitvoert.

4. Financieel beleid en beheer

Kwaliteit van financieel beheer en beleid is van belang om een reële begroting te kunnen presenteren, en de financiële positie te sturen.

Om te kunnen bepalen, óf de gemeente op belangrijke beleidsterreinen voldoende in control is, en of belangrijke financiële aspecten zijn doorvertaald in begroting, meerjarenraming en vermogenspositie passen wij in ons onderzoek een verdiepingsslag toe.

De resultaten van deze verdiepingsslag, die wij in dit hoofdstuk presenteren, zijn al meegenomen in de beoordeling van de verschillende onderdelen van hoofdstuk 3, Aandachtsgebieden.

De verdiepingsslag houdt in dat we een analyse maken van onderwerpen, die zijn afgeleid van de verplichte paragrafen. Dat is op zich ook een logische keuze, omdat in de paragrafen de belangrijkste beheersaspecten aan de orde komen. Bovendien komen de paragrafen als verplichte onderdelen van de begroting bij iedere gemeente voor, waardoor de paragrafen een altijd aanwezig vertrekpunt zijn voor ons onderzoek.

Aan deze verplichte onderdelen zijn vaak ook grote financiële belangen gekoppeld. Ze geven (extra) informatie over de gemeentelijke financiële positie op de kortere en langere termijn.

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

Onze bevindingen rondom het financiële beleid en beheer bij Heerlen zijn te vinden in de volgende paragrafen:

- 4.1 Lokale heffingen;
- 4.2 Weerstandsvermogen;
- 4.3 Beheer van kapitaalgoederen;
- 4.4 Financiering;
- 4.5 Bedrijfsvoering;
- 4.6 Verbonden partijen;
- 4.7 Grondbeleid.

4.1. Lokale heffingen

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

Conclusie

De raad heeft op 7 december 2010 de Nota lokale heffingen gemeente Heerlen 2011-2014 vastgesteld. De nota vertaalt de algemene uitgangspunten uit het coalitieakkoord 2010-2014 van Heerlen met betrekking tot het belastingbeleid. Belangrijke uitgangspunten van het belastingbeleid zijn dat waar mogelijk een 100% kostendekking gehandhaafd of gerealiseerd wordt en dat tarieven voor het overige alleen verhoogd worden om de inflatie te corrigeren. Hiermee moet een gematigde ontwikkeling van de lokale lastendruk worden bereikt. Het verhogen van belastingen om extra middelen te verkrijgen is het laatste middel waar de gemeente gebruik van zal maken om budgettaire problemen op te lossen.

De paragraaf lokale heffingen van de begroting 2012 bevat veel informatie. De uitgangspunten van het coalitieakkoord en de Nota lokale heffingen zijn toegepast. Ook de informatie, waar het BBV voor deze paragraaf om vraagt, is in de paragraaf te vinden. Na lezing heb je een goed beeld van het beleid en de werking ervan in de praktijk.

Ondanks het beleid van Heerlen gedurende de laatste jaren om de lastendruk te beperken of zelfs te verlagen, stellen we aan de hand van de toelatingseisen voor artikel 12-steun die BZK voor het belastingonderdeel hanteert, vast dat Heerlen nog steeds een hoog lastenniveau heeft. De lastendruk 2012 in Heerlen is hoger dan BZK voor wat betreft de belastingen van Heerlen zou eisen bij een aanvraag van Heerlen voor artikel 12-steun.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen

- de paragraaf lokale heffingen kan wat korter worden door op een aantal punten te volstaan met een verwijzing naar de Nota lokale heffingen gemeente Heerlen 2011-2014;
- de paragraaf kan concreter worden door waar mogelijk de tarieven voor het begrotingsjaar te vermelden;
- gelet op het belang van de ontwikkeling van de lastendruk zou in de paragraaf een indicatie voor de periode van de meerjarenraming kunnen worden gegeven van de lastendruk;
- geef in de paragraaf concrete informatie over de mate van kostendekking bij de riool- en afvalstoffenheffing.

Waarom onderzoek naar de lokale heffingen?

Lokale heffingen hebben betrekking op heffingen, waarvan de besteding gebonden en ongebonden is. In de verplichte paragraaf moet de gemeente de beleidsvoornemens rondom de lokale heffingen en een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen, waaronder belastingen opnemen. De lokale heffingen vormen een belangrijk onderdeel van de gemeentelijke inkomsten. Ze zijn daarom integraal onderdeel van gemeentelijk beleid. Een overzicht van (en daarmee meer inzicht in) de lokale heffingen is van

belang voor de raad. Een aanduiding van de lokale lastendruk is nodig voor integrale afweging tussen beleid, lasten en baten. Een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid maakt het beeld van de lokale lasten compleet. Art. 10 van het BBV legt de eisen aan deze verplichte paragraaf vast.

Onderzoek en bevindingen

Het geldende beleidskader van de gemeente voor haar fiscale beleid is de Nota lokale heffingen gemeente Heerlen 2011-2014. De raad heeft de nota op 7 december 2010 vastgesteld.

De nota wordt op basis van het bepaalde in de financiële verordening van de gemeente Heerlen één keer in de vier jaar door het college aan de raad ter vaststelling aangeboden.

De nota geeft de uitgangspunten voor het fiscale beleid van de gemeente. De nota volgt daarbij hetgeen in het coalitieakkoord 2010-2014 over de lokale lasten is geschreven. Heerlen streeft naar een gematigde lastendrukontwikkeling. Dat vertaalt zich op twee manieren. Waar relevant blijft 100% kostendekking uitgangspunt en voor het overige worden tarieven alleen gecorrigeerd voor de inflatie. Slechts als het echt niet anders kan, zal de belastingdruk worden verhoogd om extra middelen te verkrijgen. Met dit beleid moet Heerlen in staat zijn zijn middenpositie op de lastendruklijst van COELO voor de grote Nederlandse gemeenten te handhaven.

Bij het onderzoek van de paragraaf lokale heffingen in de begroting 2012 kijken we in hoeverre het gestelde in de Nota lokale heffingen en de bepalingen in het BBV over de paragraaf zijn terug te vinden. Artikel 10 van het BBV bepaalt dat in de paragraaf lokale heffingen van de begroting informatie is te vinden over de geraamde inkomsten, het belastingbeleid, de hoofdlijnen van de diverse heffingen, de lokale lastendruk en het kwijtscheldingsbeleid.

De paragraaf sluit qua indeling volledig aan op de vragen in artikel 10 van het BBV. De informatie in de paragraaf is uitgebreid. Na lezing heb je een goed beeld van het beleid en de werking ervan in de praktijk. Wel valt op dat er vrijwel geen informatie is opgenomen over de tarieven die voor 2012 zullen gaan gelden of die door het college aan de raad worden voorgesteld. In het verleden was informatie over tarieven wel in de paragraaf te vinden.

Het beleid met betrekking tot de lokale lasten, zoals dat in de paragraaf is beschreven, past binnen de uitgangspunten van de Nota lokale heffingen en het coalitieakkoord.

De tariefaanpassingen overschrijden de gestelde uitgangspunten niet. De tarieven 2012 voor de rioolheffing stijgen zelfs minder dan in het Beleidsplan Stedelijk Watermanagement 2011-2015 is aangegeven. En bij de afvalstoffenheffing 2012 zullen de meeste belastingbetalers een terugbetaling ontvangen voor te veel betaalde heffing 2010.

Het belang van de lokale heffingen blijkt uit de geraamde inkomsten, € 45,5 miljoen voor 2012. Dat vertegenwoordigt ruim 13% van de totale geraamde baten 2012.

Het belang van lokale heffingen kan ook liggen in het feit dat enkele heffingen vrij te besteden middelen opleveren, terwijl de gemeente ook nog eens de hoogte zelf kan bepalen. Dat kan van grote betekenis zijn. De gemeente Heerlen geeft al langer aan niet of alleen in het uiterste geval van die mogelijkheid gebruik te willen maken om de lokale lastendruk zoveel mogelijk te beperken. Deze lastendruk is namelijk in het verleden in Heerlen op een hoog niveau uitgekomen, zoals het jaarlijkse lijstje van COELO van de lastendruk in de grote Nederlandse gemeenten tot voor enkele jaren liet zien. Heerlen stond hoog op dit lijstje, maar is de laatste jaren op dit lijstje gezakt.

Of de lastendruk ook nu nog hoog is, kunnen we ook op een andere manier bepalen en wel aan de hand van de onbenutte belastingcapaciteit.

De onbenutte belastingcapaciteit is een begrip uit het artikel 12-beleid. In dat kader moet een gemeente onder meer haar belastingen op een zodanig niveau hebben dat er geen onbenutte belastingcapaciteit meer is. Het betekent dat de riool- en afvalstoffenheffing 100% kostendekkend moeten zijn en dat de tarieven voor de ozb minimaal op 120% van het gemiddelde ozb-tarief in Nederland moeten zitten. Voor 2012 is dat tarief voor de ozb 0,1432%.

Toepassing van dit tarief in Heerlen leidt tot een ozb-opbrengst van € 16.106.702. De geraamde ozb-opbrengst 2012 is € 18.353.000.

Heerlen zit met zijn ozb-tarieven 2012 dus ruim boven het tarief dat BZK voor 2012 hanteert voor toelating tot artikel 12. En dat geldt ook voor het totale belastingpakket van ozb, riool- en afvalstoffenheffing. Dat wil zeggen dat Heerlen in dit verband geen onbenutte belastingcapaciteit heeft. Voor alle duidelijkheid:

- een artikel 12-aanvraag is niet aan de orde. Bovenstaande is alleen beschreven om het huidige lastenniveau af te kunnen zetten tegen de eis die BZK bij een aanvraag zou stellen;
- ook al heeft Heerlen geen onbenutte belastingcapaciteit, Heerlen heeft de vrijheid om de ozb-tarieven naar eigen inzicht te wijzigen.

4.2. Weerstandsvermogen

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

Conclusie

Heerlen werkt met een systeem van risicomangement, waarmee de basis is gelegd om risico's continu te signaleren, analyseren en beheersen. Op twee momenten in het jaar, bij de begroting en bij de jaarrekening, worden de belangrijkste risico's in de paragraaf weerstandsvermogen op een rij gezet en gepresenteerd. Via een methode waarbij de kans en het financiële gevolg worden meegenomen worden de risico's gekwantificeerd.

De Nota risico's en weerstandsvermogen 2011 bepaalt dat primair de algemene reserve beschikbaar is als weerstandscapaciteit. De beschikbare weerstandscapaciteit moet minimaal 0,8 en maximaal 1,2 van de gekwantificeerde risico's bedragen.

Met de nieuwe nota voldoet Heerlen aan de bepaling in artikel 24 van de eigen financiële verordening om één keer in de vier jaar een nota te laten vaststellen. Bovendien is in de nota het beleid met betrekking tot weerstandsvermogen bepaald, zoals de financiële verordening en het BBV van de gemeente vragen.

De paragraaf weerstandsvermogen en risico's in de begroting 2012 is nog niet op basis van de nieuwe nota opgesteld. De paragraaf bevat informatie over de ratio weerstandsvermogen en de belangrijke risico's.

Heerlen voldoet aan de wettelijke eisen voor weerstandsvermogen en geeft in de paragraaf een duidelijk beeld van de actuele situatie.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbeveling

- ga na of de minimumnorm voor de ratio weerstandsvermogen niet beter op 1,0 kan worden gesteld.

Waarom onderzoek naar weerstandsvermogen?

Bij weerstandscapaciteit gaat het om middelen en mogelijkheden, waarover de gemeente beschikt of kan beschikken. Er kunnen niet begrote kosten mee worden gedekt. Wanneer we weerstandscapaciteit zien in relatie tot risico's² spreken we over weerstandsvermogen. Vanuit beleidsmatig perspectief, is het van belang, een afweging te maken tussen de risico's die de gemeente loopt en de manier om daarmee om te gaan. Of de gemeente zich bijvoorbeeld wil verzekeren en/of de aanwezige weerstandscapaciteit in dat licht moet worden verhoogd of verlaagd.

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

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

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

Volgens art. 11 van het BBV moeten in de paragraaf weerstandscapaciteit en risico's zijn geïnventariseerd en beleid zijn geformuleerd.

Onderzoek en bevindingen

Recent heeft de raad de Nota risico's en weerstandsvermogen 2011 vastgesteld. De nota vervangt de eerste nota over dit onderwerp uit 2006.

De nieuwe nota gaat in op:

- de wettelijke kaders die bij weerstandsvermogen van kracht zijn. Het betreft de bepaling in het BBV over het hebben van en de inhoud van de paragraaf weerstandsvermogen en de bepaling in de financiële verordening van Heerlen om één keer in de vier jaar een nota weerstandsvermogen ter vaststelling aan de raad aan te bieden;
- de bepaling van de weerstandscapaciteit; incidenteel en structureel en wat behoort tot de weerstandscapaciteit;
- het risicomanagement en de manier waarop de benodigde weerstandscapaciteit voor de geïnventariseerde risico's wordt berekend;
- de confrontatie in de paragraaf in de begroting en in de jaarrekening van de aanwezige weerstandscapaciteit met de bij het risicoprofiel behorende benodigde weerstandscapaciteit. Dit leidt tot de ratio weerstandsvermogen die tussen 0,8 en 1,2 moet liggen.

De nota is vanuit de praktijk tot stand gekomen, terwijl de vorige nota uit 2006 een meer theoretische benadering had.

Met de nota voldoet Heerlen aan de eigen regel uit de financiële verordening om met een actuele nota te werken. Bovendien geeft de nota aan welk beleid Heerlen voert met betrekking tot de weerstandscapaciteit en de risico's, waar het BBV onder meer naar vraagt.

De nota is nog niet gebruikt bij het opstellen van de paragraaf weerstandsvermogen en risico's die in de begroting 2012 is te vinden. Hiervoor heeft nog de nota uit 2006 als vertrekpunt gediend.

In de paragraaf in de begroting 2012 vinden we de ratio weerstandsvermogen op basis van de ramingen in de begroting 2012 en de actuele inventarisatie van risico's. Verder is in de paragraaf een beoordeling van de ratio en de actuele inventarisatie van de belangrijke risico's op hoofdlijnen opgenomen met daarbij steeds de te nemen/genomen maatregelen.

In grote lijnen sluit deze aanpak aan bij de kaders die de nieuwe nota voor de paragraaf geeft. Met de nieuwe nota zou er één wijziging in de paragraaf zijn gekomen. De nieuwe nota geeft namelijk aan dat de ratio weerstandsvermogen tussen 0,8 en 1,2 moet liggen. Dat betekent dat na de berekening van de ratio zal worden vermeld of de ratio binnen de gestelde bandbreedte ligt en zo nee dat het college binnen zes

maanden ervoor zorgt dat de ratio weer binnen de bandbreedte zit. Overigens zit de ratio weerstandsvermogen bij de begroting 2012 met 1,1 binnen de bandbreedte.

De nota gaat ook in op het risicomanagement van Heerlen. Met risicomanagement zorgt de organisatie ervoor dat niet alleen in begroting en jaarrekening netjes de actuele cijfers over weerstandscapaciteit en risico's worden gepresenteerd, maar ook, en nog belangrijker dat de organisatie continu bezig is om risico's te signaleren, analyseren en beheersen. De nota begint ook met de volgende zin: "Risicomanagement verschaft een organisatie de mogelijkheid om optimaal om te gaan met onzekerheden, en dus ook de mogelijkheid om de voordelen te benutten die onzekerheden soms bieden."

Heerlen werkt met risicomanagement sinds de vaststelling van de eerste nota in 2006.

Gelet op de grote ambities van de gemeente en de risico's waar de gemeente mee te maken heeft, is een werkend systeem van risicomanagement onmisbaar.

Beoordeling

Met de nieuwe nota risico's en weerstandsvermogen heeft Heerlen de kaders geactualiseerd en aangevuld.

De bepaling van de weerstandscapaciteit is verder uitgewerkt. Verder beschrijft de nota de uitgangspunten en de werking ervan, zodat duidelijk is hoe Heerlen in de praktijk met het weerstandsvermogen omgaat.

Het is goed dat dit duidelijk is beschreven en vastgesteld.

De nota geeft een bandbreedte waarbinnen de ratio weerstandsvermogen zich moet bevinden. De beschikbare weerstandscapaciteit moet minimaal 0,8 en maximaal 1,2 van de gekwantificeerde risico's zijn.

Het is goed dat Heerlen expliciet een norm heeft bepaald voor de ratio weerstandsvermogen.

We zouden er de voorkeur aangeven als de minimumnorm 1,0 was. Daarmee creëert de gemeente wat meer buffer om tegenvallers op te vangen.

Een stevige buffer is in deze periode zeer belangrijk, omdat de risico's groter dan normaal zijn. Als het goed is, is dat meegenomen in de bepaling van de gekwantificeerde risico's. Via de gehanteerde norm voor de ratio zorgt dat ervoor dat de eis aan de beschikbare weerstandscapaciteit hoger komt te liggen. Maar wij kunnen niet beoordelen of alle risico's zijn meegenomen.

We zien wel dat mee- en tegenvallers die zich tijdens de uitvoering van de begroting voordoen, uiteindelijk met de algemene reserve worden verrekend. Daardoor schommelt de stand van de algemene reserve gedurende het jaar soms aanzienlijk. In combinatie met de functie van de algemene reserve bij het weerstandsvermogen kan dat zorgen voor een te lage buffer.

4.3. Onderhoud van kapitaalgoederen

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

Conclusie

In 2011 is het Kwaliteitsplan Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR) 2011-2015 opgesteld. Dit stelt onder meer voor wegen, reiniging en groen de te realiseren kwaliteitsbeelden voor het onderhoud in de verschillende typen gebieden in Heerlen. De raad heeft het IBOR 2011-2015 echter nog niet vastgesteld, omdat uit de daarna opgestelde Wegverhardingsnota voor de wegen duidelijk werd dat de beelden in het IBOR 2011-2015 niet zonder meer gerealiseerd zouden kunnen worden. De raad moet deze laatste nota ook nog behandelen.

In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de begroting 2012 is niet uitgegaan van het IBOR 2011-2015.

Bij het onderdeel wegen in de paragraaf wordt ook nog niet uitgegaan van de Wegverhardingsnota 2011-2015. Deze nota geeft op basis van een visuele inspectie in 2010 aan welke bedragen in de periode 2011-2015 nodig zijn om de gestelde kwaliteitsniveaus te halen. Van de benodigde € 27,2 miljoen is slechts € 14,8 miljoen beschikbaar. In de nota wordt daarom voorgesteld het (groot) onderhoud in de landschappelijk waardevolle gebieden geheel en in de woongebieden voor 65% te schrappen. Bij de riolering constateert het Beleidsplan Stedelijk Watermanagement 2011-2015 een forse achterstand in rioolrenovaties. De paragraaf laat daarin nog geen verbetering zien.

Voor het onderhoud aan het groen is volgens het IBOR 2011-2015 voldoende budget, maar het IBOR zelf en ook de paragraaf zetten hier toch wat kanttekeningen bij. De specifieke beleidskaders voor het groen zijn alle meer dan 15 jaar oud.

Het onderhoud aan het gemeentelijk vastgoed is in 2007 geprofessionaliseerd en daarbij gecentraliseerd. In 2008 is het Vastgoedbeleidsplan vastgesteld. Volgens de Financiële verordening van Heerlen moet de raad elke vier jaar een nieuw vastgoedbeleidsplan vaststellen. Het achterstallig onderhoud dat in 2007/2008 is geïnventariseerd, is nog niet weggewerkt. De paragraaf bevat geen informatie wanneer dat het geval zal zijn. De gemeente geeft ons wel aan dat het budget voldoende is om de achterstand in te halen en het noodzakelijke onderhoud te doen.

Hoewel de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen slechts wat vage aanduidingen van achterstallig onderhoud geeft, moet onze conclusie zijn dat er sprake is van groot achterstallig onderhoud en dat dit achterstallig onderhoud de komende jaren dreigt toe te nemen. Dit speelt vooral bij de sector wegen, maar ook bij de riolering is een forse achterstand bij de rioolrenovaties en de gemeentelijke gebouwen kampen al langer met achterstallig onderhoud, waarbij niet duidelijk is wanneer dit is opgelost. De gemeente loopt hierdoor risico's. Door achterstallig onderhoud ontstaat er kapitaalvernietiging, waardoor de gemeente uiteindelijk fors zal moeten investeren om weer op de gewenste kwaliteitsniveaus te komen. Verder kan de gemeente aansprakelijk worden gesteld voor schades als gevolg van de slechte onderhoudstoestand.

Tot slot betekent achterstallig onderhoud dat de door de raad gestelde kwaliteitsniveaus niet zijn

gerealiseerd. De raad moet zich dan de vraag stellen wat hij met die informatie doet. Moet het beleid/beheer worden bijgesteld? Moeten de normen naar beneden worden bijgesteld? Moeten de budgetten omhoog?

Op basis van onze analyse doen wij de volgende aanbevelingen

- neem in de paragraaf niet alleen informatie op over de vier in artikel 12 van het BBV genoemde categorieën kapitaalgoederen, wegen, gebouwen, groen en riolering, maar ook over het totaal van de kapitaalgoederen. Relevante informatie is bijvoorbeeld het beleid, de gestelde kaders, de onderhoudstoestand, het totale budget voor onderhoud, eventueel achterstallig onderhoud, de betekenis daarvan en de te nemen maatregelen;
- als de kwaliteitsniveaus voor wegen moeten worden verlaagd als gevolg van een gebrek aan middelen, hanteer daar dan het minimumkwaliteitsniveau "matig" of "C" als bodem bij, omdat de gemeente anders risico's loopt door kapitaalvernietiging en door aansprakelijkstelling voor schades;
- gebruik incidentele voordelen de komende jaren om het achterstallig onderhoud bij de wegverhardingen weg te werken en in alle gebieden minimaal het kwaliteitsniveau C te halen;
- als dit niet haalbaar of mogelijk is, zou de gemeente moeten nagaan of wegen niet langer als openbare weg opengesteld moeten worden;
- verbeter bij alle categorieën kapitaalgoederen in de paragraaf de informatie zodat steeds zichtbaar is welk kwaliteitsniveau het geldende kader stelt, welk budget dat noodzakelijk maakt, wat er is geraamd/verantwoord, wat een afwijking tussen noodzakelijk en beschikbaar/ingezet budget betekent en welke conclusies daaruit worden getrokken. Expliciete vermelding of er wel of geen achterstallig onderhoud is, maakt de situatie helder;
- voor het groenonderhoud zijn de bestaande specifieke kaders sterk gedateerd, zodat actualisering zeer gewenst is. De gemeente is dit ook van plan;
- stel voor het onderhoud gebouwen in 2012 een nieuw vastgoedbeleidsplan vast;
- geef het onderhoud kapitaalgoederen ook in deze tijd de noodzakelijke aandacht en prioriteit.

Waarom onderzoek naar onderhoud van kapitaalgoederen?

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

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

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

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

De onderhoudstoestand van kapitaalgoederen en de daaraan gerelateerde kosten beslaan een substantieel deel van de gemeentelijke begroting (landelijk gemiddelde 15%). Een zo volledig mogelijk overzicht én onderbouwing van deze kosten zijn daarom van groot belang voor een goed inzicht in de financiële positie. Lasten van instandhouding (onderhoud en vervanging) moeten realistisch zijn geraamd, conform beheerplannen. Verschuiven van lasten naar de toekomst is geen echte oplossing van een financieel probleem en moet daarom worden voorkomen. Kwalitatief goede beheerplannen zijn daarom belangrijk.

Onderzoek en bevindingen

De gemeentelijke kapitaalgoederen en een goed onderhoud daarvan zijn essentieel voor een goed woon-, werk- en leefklimaat in de gemeente. Daarom verdient de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen veel aandacht. De paragraaf is namelijk de enige plaats waar voor de belangrijkste kapitaalgoederen de noodzakelijke informatie is te vinden over:

- de normen die de gemeente heeft gesteld (de beleidskaders);
- welke middelen daarvoor nodig zijn;
- wat werkelijk in de begroting of jaarrekening daarvoor is geraamd/verantwoord;
- wat er eventueel aan achterstallig onderhoud is en wat de gemeente daaraan doet.

De basis voor de gemeentelijke normering voor de kapitaalgoederen ligt in de strategische visie van de gemeente. In de Stadsvisie Heerlen 2026 komen de gemeentelijke kapitaalgoederen aan de orde, maar in heel algemene termen. Zo wordt het belang van een aantrekkelijk centrum met een hoog voorzieningenniveau centraal gesteld. Wat dat voor de gemeentelijke kapitaalgoederen betekent, is concreet te lezen in het Kwaliteitsplan Integraal Beheer Openbare Ruimte 2011-2015 (IBOR).

De raad heeft het IBOR 2011-2015 echter nog niet vastgesteld.

Het plan geeft in kort bestek en begrijpelijk aan welk kwaliteitsbeeld, voor welk gebied, voor welk kapitaalgoed geldt.

In zijn algemeenheid valt uit het IBOR 2011-2015 te concluderen dat voor de meeste gebieden en kapitaalgoederen het kwaliteitsbeeld voldoende moet zijn. Voor de centrumgebieden geldt voor alle kapitaalgoederen, met uitzondering van de verhardingen, een hoger kwaliteitsbeeld, van goed tot zeer goed. Voor de landschappelijk waardevolle gebieden geldt juist soms een lager kwaliteitsbeeld, matig. In het IBOR 2011-2015 is bekeken of de geformuleerde beelden haalbaar zijn met de bestaande onderhoudsbudgetten in de begroting. Bij reiniging wordt de grootste afwijking, c.q. tekort, gevonden. Maar hier stelt de gemeente met het huidige budget toch de norm te kunnen halen.

De budgettoets in het IBOR 2011-2015 gaat er impliciet vanuit dat alle kapitaalgoederen op dit moment qua onderhoud al aan het vastgestelde beeld voldoen. Dat wil zeggen dat er geen achterstallig onderhoud is. Het IBOR 2011-2015 verwijst daarbij wel naar de nota wegverhardingen 2011-2015 die toen in voorbereiding was. We zullen hierna zien wat deze nota op dat punt voor uitkomsten laat zien en wat dit voor het IBOR 2011-2015 betekent.

Met het IBOR 2011-2015 beschikt de gemeente over voldoende strategische stuurinformatie. In andere strategische documenten is weinig tot geen aandacht voor de kapitaalgoederen en hun betekenis voor het realiseren van gemeentelijke ambities.

Ook de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in de begroting 2012 bevat geen algemene passage over kapitaalgoederen, onderhoud e.d. Er wordt ook niet verwezen naar het nieuwe IBOR 2011-2015. De paragraaf vervult dan ook geen duidelijke functie bij het krijgen van een totaalbeeld van de kapitaalgoederen en de onderhoudstoestand. Er wordt alleen ingegaan op de afzonderlijke onderdelen, zoals in artikel 12 BBV wordt voorgeschreven.

Met het IBOR 2011-2015 is ook voldaan aan de eis uit de eigen Financiële verordening 2011 in artikel 24 dat er elke vier jaar een nieuw IBOR door de raad moet worden vastgesteld. Met het vorige IBOR dat uit 2004 stamde, heeft de gemeente volgens deze eis te lang gewerkt.

Het IBOR 2011-2015 is nog niet vastgesteld in afwachting van de behandeling in de raad van de Wegverhardingsnota 2011-2015. Zoals we hieronder zien, zorgt de Wegverhardingsnota 2011-2015 ervoor dat de beelden uit het IBOR 2011-2015 bij het onderdeel wegen niet gehaald kunnen worden. De gemeente heeft daarom besloten het IBOR 2011-2015, aangepast, pas na de Wegverhardingsnota 2011-2015 in de raad te laten vaststellen.

We gaan nu kijken hoe het bij de verschillende typen kapitaalgoederen staat met de kaderstelling en het onderhoud.

Wegen

Het IBOR 2011-2015 geeft voor de zes onderscheiden gebiedstypen een kwaliteitsbeeld voor de verhardingen. In het IBOR is berekend dat het gestelde kwaliteitsbeeld financieel min of meer haalbaar is met het in 2010 beschikbare budget voor het wegenonderhoud.

Intussen heeft de gemeente de Wegverhardingsnota 2011-2015 opgesteld die nog door de raad moet worden vastgesteld. Deze nota vervangt het Beheerplan Wegen 2007-2011.

De berekening van de toereikendheid van het onderhoudsbudget in het IBOR 2011-2015 is gebaseerd op het benodigde budget wanneer de wegen op het verlangde kwaliteitsbeeld zitten. In de

Wegverhardingsnota 2011-2015 is een berekening gemaakt van het benodigde budget voor de jaren 2011-2015 op basis van een globale visuele inspectie. Deze berekening gaat uit van de bestaande onderhoudstoestand. Het percentage wegen met de score 'zeer slecht' is vooral bij de asfaltverhardingen met 20 bijzonder hoog. Zeer slecht betekent dat er meer schade is dan volgens de geldende norm is toegestaan en dat onmiddellijk onderhoud noodzakelijk is om verdere kapitaalvernietiging te voorkomen.

In de nota wordt berekend dat in 2011 en 2012 voor € 16,8 miljoen en € 7,1 miljoen onderhoud moet plaatsvinden. Voor de hele periode 2011-2015 is voor € 27,2 miljoen onderhoud nodig, wat neerkomt op gemiddeld € 5,4 miljoen per jaar. Op dit moment heeft Heerlen voor 2011-2015 in totaal € 14,8 miljoen beschikbaar voor onderhoud. Het tekort van € 12,4 miljoen leidt ertoe dat in de nota is voorgesteld om geen groot onderhoud te laten plaatsvinden bij de wegen in de landschappelijk waardevolle gebieden en slechts 35% van het noodzakelijke groot onderhoud in de woongebieden. In beide gebieden zal daardoor het percentage wegen dat onder het gestelde kwaliteitsbeeld in het concept-IBOR 2011-2015 van respectievelijk matig en voldoende komt, verder toenemen. Dit zal leiden tot kapitaalvernietiging en op enig moment tot dure investeringen, tenzij de gemeente besluit wegen niet meer als openbare weg open te stellen.

Het voorstel in de Wegverhardingsnota 2011-2015 om het tekort van € 12,4 miljoen niet aan te vullen betekent dat het in het IBOR 2011-2015 voorgestelde kwaliteitsbeeld voor de woongebieden en de landschappelijk waardevolle gebieden wordt losgelaten. We verwachten dat na besluitvorming in de raad over de Wegverhardingsnota 2011-2015 de voorstellen in het concept-IBOR 2011-2015 hierop zullen worden aangepast.

Omdat voor de landschappelijk waardevolle gebieden in het concept-IBOR 2011-2015 met matig al het laagst mogelijke kwaliteitsbeeld is gekozen, zullen met name de wegen in de landschappelijk waardevolle gebieden in toenemende mate een dusdanig slechte kwaliteit krijgen dat de gemeente steeds meer risico loopt aansprakelijk te worden gesteld voor schade.

We adviseren de gemeente daarom het volgende:

- pas het concept-IBOR 2011-2015 aan voor de keuzen voor het kwaliteitsniveau verhardingen, die de raad gaat maken bij de behandeling van de Wegverhardingsnota 2011-2015. Maar houd daarbij wel minimaal het kwaliteitsbeeld matig/C aan om het risico van aansprakelijkstelling niet bewust op te zoeken als de wegen als openbare weg in stand blijven;
- gebruik incidentele voordelen die zich de komende jaren gaan voordoen om het achterstallig onderhoud verhardingen weg te werken en zo het risico op aansprakelijkstelling en kapitaalvernietiging te verkleinen.

De paragraaf onderhoud in de begroting 2012 is voor het onderdeel wegen nog niet gebaseerd op het IBOR 2011-2015 en de Wegverhardingsnota 2011-2015.

Na vaststelling van die twee nota's zal Heerlen over recente kaders beschikken. Hiervoor hebben we opgemerkt dat een recente nota niet automatisch inhoudt dat deze ook nog actueel is. Actualisering kan op elk moment noodzakelijk worden.

Bij het onderdeel wegen in de paragraaf zien we dat het nog geldende kader, maar ook het nieuwe beleidskader zijn genoemd. Verder worden de belangrijkste onderhoudswerkzaamheden voor 2012 vermeld.

De paragraaf geeft wel aan dat er budgettaire problemen zijn resp komen, maar maakt niet inzichtelijk welke middelen er volgens het geldende plan nodig zijn in relatie tot de geraamde middelen in de begroting 2012. De tekst suggereert wel dat er achterstallig onderhoud is, maar spreekt niet expliciet over achterstallig onderhoud. Gelet op de aard en de omvang van de bevindingen bij de Wegverhardingsnota 2011-2015 moet de conclusie dat er achterstallig onderhoud is, ook al bij het opstellen van de paragraaf te trekken zijn geweest. Overigens speelt met name bij wegen dat noodzakelijk onderhoud ook kan zijn/worden veroorzaakt door winterweer, zonder dat er sprake is van achterstallig onderhoud.

We adviseren de gemeente om in de paragraaf onderhoud bij de onderdelen, waar dat speelt de aard en de omvang van achterstallig onderhoud c.q. winterschade te vermelden. Het is namelijk met name informatie over achterstallig onderhoud c.q. winterschade die aangeeft of het kwaliteitsniveau van de kapitaalgoederen aan de gestelde norm voldoet.

Riool

Voor de riolering heeft de raad begin 2011 het Beleidsplan Stedelijk Watermanagement 2011-2015 (BSW) vastgesteld, het nieuwe Gemeentelijke Rioleringsplan (GRP). Het nieuwe plan is gebaseerd op de nieuwe, verbrede taken van de gemeente voor het waterbeheer.

Het BSW 2011-2015 geeft de hoogste prioriteit aan het wegwerken van de ontstane achterstand bij de investeringen in rioolrenovaties. Daarvoor is besloten de rioolheffing met 1,5% per jaar extra te verhogen. In de praktijk blijkt het volgens het BSW 2011-2015 moeilijk om het noodzakelijke investeringsniveau te halen. In de paragraaf bij de begroting 2012 valt ook weer te lezen dat een deel van de in 2011 gestarte projecten in 2012 wordt afgerond.

De achterstand die ontstaan is, heeft ook gevolgen gehad voor het rioolrecht, vanaf 2010 de rioolheffing. In 2008 was het rioolrecht met € 193,08 het hoogst. In 2009, 2010 en 2011 is het rioolrecht/de rioolheffing met in totaal bijna 25% verlaagd tot € 146,04 in 2011. De verlaging is gedekt uit de rioleringsvoorzieningen die door de achterstanden fors waren toegenomen.

Op basis van het nieuwe BSW is de rioolheffing in 2012 weer gestegen en wel met 2,38%. Door de stijging van het aantal huishoudens is dit een lagere stijging dan waar het BSW 2011-2015 toe zou leiden, te weten de inflatiecorrectie van zo'n 2 à 2,5% + 1,5%. Door het inlopen van de vertraging uit 2011 wordt in 2012 meer uitgegeven dan in het BSW voor 2012 was gepland aan uitgaven.

De rioolheffing wordt gebruikt voor de investeringen, maar ook voor het reguliere onderhoud van de riolering, een dikke € 2,2 miljoen per jaar.

Met het BSW 2011-2015 beschikt Heerlen over een actueel plan voor de riolering, zoals artikel 24 van de Financiële verordening 2011 voorschrijft.

De paragraaf onderhoud in de begroting 2012 gaat in op de doelstellingen van het waterbeheer en de geldende beleidskaders. Ook de beleidsontwikkelingen en de uitvoeringsplanning voor 2012 komen aan de orde. Daarbij worden wat financiële gevolgen vermeld, waarbij wordt gesteld dat deze gevolgen afwijken van de cijfers in het BSW 2011-2012.

Wat dat dan betekent, financieel en voor het al dan niet inlopen van de achterstanden, wordt niet expliciet vermeld. Net als bij het onderdeel wegen maakt de paragraaf bij het onderdeel riool niet expliciet duidelijk of er achterstanden zijn of ontstaan ten opzichte van het vastgestelde plan. Zeker nu er besloten is om de rioolheffing extra te verhogen om achterstanden weg te werken, is er beleidsmatig alle reden om hier duidelijk over te berichten.

Vertragingen bij rioolinvesteringen hebben ook een effect op het wegonderhoud. Wegonderhoud lift vaak gratis of tegen lage kosten mee met rioolinvesteringen. Als de rioolinvesteringen vertragen, vertraagt dus ook het daarmee samengaande wegonderhoud.

Groen

Voor het groenonderhoud gelden een paar oude beleidskaders: het Groenbeheerplan uit 1989, het Groenstructuurplan uit 1993 en de nota groenbeheer uit 1995. Maar ook het IBOR 2011-2015 bevat kaderstelling voor het groenonderhoud.

De confrontatie in het IBOR 2011-2015 van de beschikbare met de benodigde middelen voor het groenonderhoud laat zien dat er in 2010 ruim € 3,9 miljoen beschikbaar is voor het groen en dat er € 3,85 miljoen nodig is. Toch is de conclusie in het IBOR heel voorzichtig. In 2010 is het gestelde kwaliteitsniveau gehaald, maar de weersomstandigheden waren gunstig geweest. Het was niet zonder meer zo dat in de volgende jaren met het budget het kwaliteitsniveau zou kunnen worden gehaald. In de paragraaf in de begroting 2012 staat dat er geen budget is voor vervanging van groen.

In Heerlen doet zich de bijzondere situatie voor dat het areaal groen wat ongepland toeneemt als bij sloop van panden de grond niet opnieuw wordt bebouwd, wordt beplant en aan het te onderhouden groenareaal wordt toegevoegd.

We zien dat voor het groenonderhoud nu alleen het IBOR 2011-2015 een recent beleidskader biedt. Dit is echter een heel globaal beleidskader.

We adviseren dan ook om een specifiek beleidskader voor het groenbeheer/-onderhoud op te stellen ter vervanging van/aanvulling op de beleidskaders uit de 80-er en 90-er jaren van de 20^e eeuw. Van ambtelijke zijde hebben wij gehoord dat de gemeente dit ook van plan is.

In de paragraaf wordt het dan ook beter mogelijk om aan te geven welke beleidskaders gelden, wat dit financieel betekent en in hoeverre de uitvoering van de kaders afwijkt van de normen. Dit is in feite een herhaling van deze opmerking bij wegen en riool.

Gebouwen

In 2007 heeft de gemeente besloten haar vastgoed professioneel te gaan beheren en dat beheer te centraliseren. Een jaar later is het Vastgoedbeleidsplan vastgesteld. Nadat het vastgoed en de onderhoudstoestand waren geïnventariseerd, is gestart met het wegwerken van het achterstallig onderhoud. Daarnaast vindt het jaarlijkse, reguliere onderhoud plaats. Regulier en achterstallig onderhoud worden zoveel mogelijk gecombineerd.

Als kwaliteitsniveau is gekozen voor de NEN-norm 2767.

Huren moeten ten minste kostprijsdekkend zijn.

Uit de paragraaf in de begroting 2012 wordt duidelijk dat er nog sprake is van achterstallig onderhoud.

Voor het totale onderhoud gebouwen is per jaar € 2,1 miljoen beschikbaar.

De paragraaf maakt niet duidelijk in welke mate al aan de gestelde kwaliteitseis wordt voldaan en hoe lang het nog gaat duren voordat het achterstallig onderhoud is weggewerkt.

Het is ook niet duidelijk welk onderhoudsbudget nodig is om de gebouwen op het kwaliteitsniveau te houden, hoe groot het achterstallig onderhoud was en is.

De gemeente geeft in reactie daarop aan dat het huidige budget voldoende is om de achterstanden in te lopen en om de gebouwen op het gestelde kwaliteitsniveau te onderhouden.

Volgens artikel 24 van de Financiële verordening 2011 moet de gemeente elke vier jaar een vastgoedbeleidsplan door de raad laten vaststellen. Dat betekent dat in 2012 een nieuw plan aan de raad zal worden voorgelegd.

Kaders en paragraaf

Hiervoor hebben we de kapitaalgoederen bekeken die volgens artikel 12 van het BBV in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen aan de orde moeten komen.

We zien dat Heerlen voor alle vier beleidskaders heeft en dat er een 'overkoepelend' beleidskader is met het IBOR 2011-2015, dat nog wel moet worden vastgesteld. Het beleidskader voor riolering is recent. Het beleidskader voor wegen zal binnenkort in de raad aan de orde komen. Voor groen is het wenselijk dat een nieuw beleidskader door de raad wordt vastgesteld. Voor vastgoed zal dat volgens de Financiële verordening in 2012 ook moeten gebeuren.

De paragraaf in de begroting 2012 bevat over alle vier kapitaalgoederen vrij uitgebreide informatie. Toch voldoet deze niet geheel aan de eisen in artikel 12 BBV. Dit artikel vraagt om in de paragraaf (kort) het beleidskader aan te geven. Het gaat er dan om de doelstellingen en normen te beschrijven. Vervolgens vraagt artikel 12 BBV om de financiële gevolgen van het beleidskader voor de begroting (en meerjarenraming) te vermelden. En deze tenslotte te confronteren met de opgenomen ramingen voor het onderhoud in de begroting (en meerjarenraming). Hieruit moet zichtbaar worden of de gemeente het onderhoud volgens het vastgestelde plan uitvoert. Als dat niet het geval is, is het logisch dat de gemeente dan in de paragraaf aangeeft wat dat betekent.

Zoals al bij de verschillende onderdelen aangegeven, adviseren wij de gemeente om in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen bij elk onderdeel deze informatie op te nemen.

De stuurinformatie is op tactisch niveau van goede kwaliteit. De meeste kaders zijn van recente datum en bevatten goede informatie. Ook zijn de bepalingen over dit onderwerp in de Financiële verordening 2011 goed toegepast. De bepalingen uit het BBV behoeven nog een verder toepassing, zoals hiervoor beschreven.

Gelet op die laatste opmerking is de operationele stuurinformatie voldoende. Met de gevraagde aanvullingen in de paragraaf kan de operationele stuurinformatie nog verbeterd worden.

4.4. Financiering

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

Conclusie

Het Treasurystatuut van Heerlen uit 2010 is op de meest recente wetgeving met betrekking tot treasury gebaseerd.

De paragraaf financiering in de begroting 2012 geeft veel informatie over treasury, zowel algemeen als specifiek over de situatie in Heerlen. De risico's die verband houden met treasury worden aan de hand van de positie van Heerlen daarin toegelicht.

De huidige rente op de geld- en kapitaalmarkt maakt het aantrekkelijk zoveel mogelijk op de geldmarkt te lenen, omdat de rente voor kort geld (< 1 jaar) uitzonderlijk laag is. De norm daarvoor uit de Wet fido, de kasgeldlimiet, stelt daar echter een grens aan om te voorkomen dat een snelle rentestijging op de geldmarkt de rentelasten in de begroting in een korte periode sterk doet oplopen. Heerlen geeft in de paragraaf aan maximaal gebruik te zullen maken van de ruimte onder de kasgeldlimiet. De gemeente vergeet echter in de paragraaf aan te geven of zij de laatste vier kwartalen binnen de kasgeldlimiet is gebleven, hoewel zij daar wel verplicht toe is.

We vinden de strategische en tactische stuurinformatie goed en de operationele stuurinformatie voldoende.

De paragraaf geeft geen informatie over het EMU-saldo van de begroting. Die informatie staat ergens anders in de begroting.

In het kader van het Europese en Nederlandse beleid om het EMU-tekort snel te beperken, gaat het EMU-saldo de komende jaren heel veel aandacht krijgen. Zeker als het voorstel voor de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet hof) wordt aangenomen en op 1 januari 2013 ingaat. Die wet verplicht Nederland om niet alleen aan tekortreductie te werken als het EMU-tekort boven de 3% van het BBP ligt, maar ook als het EMU-saldo nog niet tussen + 0,5% en – 0,5% van het BBP ligt. En niet alleen de rijksoverheid krijgt die verplichting, maar onder andere ook alle decentrale overheden. Zo bepaalt de minister van Financiën elk jaar voor elke afzonderlijke gemeente haar EMU-norm (een klein tekort óf een klein overschot), waaraan de gemeente gehouden is. Overtreding van de EMU-norm kan leiden tot een boete voor de gemeente en/of een korting van het gemeentefonds door de minister, en het instellen van preventief toezicht door de provincie. Een strenge EMU-norm maakt het vooral moeilijk investeringen te realiseren.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen

- neem realisatiecijfers over de kasgeldlimiet op in de paragraaf financiering van de begroting t en doe dat voor de kwartalen 3 en 4 van jaar t-2 en de kwartalen 1 en 2 van jaar t-1;
- ga een prominente plaats geven aan de informatie over het eigen EMU-saldo en de geldende EMU-norm en bepaal hoe de gemeente om moet gaan met deze nieuwe norm.

Waarom onderzoek naar financiering?

Bij financiering gaat het om de vraag, hoe de gemeente regelt, dat ze steeds voldoende geld heeft om alle rekeningen te betalen. Lenen bij liquiditeitstekorten, beleggen bij liquiditeitsoverschotten, sparen of juist lenen voor grote uitgaven.

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

Onderzoek en bevindingen

Vanaf 2010 werkt Heerlen met een nieuw Treasurystatuut. Het Treasurystatuut heeft de meest recente bepalingen in de Wet financiering decentrale overheden en de daarmee samenhangende uitvoeringsregelingen meegenomen. Deze wettelijke regels zijn in 2009 aangescherpt, mede naar aanleiding van de bankencrisis in 2008.

Artikel 23 van de Financiële verordening 2011 stelt dat het college elke vier jaar het treasurystatuut actualiseert en aan de raad aanbiedt. Het artikel geeft ook kort aan wat de belangrijkste functies van de financieringsfunctie zijn:

- het aantrekken van voldoende financiële middelen en het uitzetten van overtollige gelden;
- het beheersen van de daarmee samenhangende risico's;
- het beperken van de kosten van leningen en het bereiken van een voldoende rendement op uitzettingen;
- het beperken van de in- en externe kosten van de geldstromen en financiële posities.

In het Treasurystatuut 2010 zijn deze functies, de richtlijnen en de instrumenten die treasury hanteert en mag hanteren, verder geregeld en beschreven.

Met de bepaling in de Financiële verordening 2011 en het Treasurystatuut beschikt Heerlen over goede strategische stuurinformatie op dit terrein.

De paragraaf Financiering van de begroting 2012 laat zien hoe Heerlen de treasuryfunctie invult en hoe Heerlen de wettelijke bepalingen en het Treasurystatuut toepast.

De paragraaf bevat veel informatie en voldoet aan de eisen die artikel 13 van het BBV aan de paragraaf stelt.

In de paragraaf is aangegeven hoe de kasgeldlimiet zich in de periode 2012-2015 ontwikkelt. In het kader van de Wet fido heeft de provincie onder meer bij dit onderdeel een toezichtstaak. Vroeger kreeg dat vorm door de verplichting om elk kwartaal een opgave te doen bij de provincie van de in het kwartaal gerealiseerde netto vlottende schuld, afgezet tegen de kasgeldlimiet. Als de netto vlottende schuld kleiner is dan de kasgeldlimiet, voldoet de gemeente aan de wettelijke bepaling. Enige jaren geleden is de plicht om die informatie elk kwartaal in te sturen, vervallen. Daarvoor in de plaats moet de gemeente nu in de paragraaf Financiering van de begroting en jaarrekening rapporteren over het verloop van de netto vlottende schuld in de laatste vier kwartalen, afgezet tegen de geldende kasgeldlimiet. Voor de begroting t gaat het om de kwartalen 3 en 4 van t-2 en de kwartalen 1 en 2 van t-1. Bij de jaarrekening zijn het de vier kwartalen van het rekeningjaar.

In de paragraaf ontbreekt deze informatie, zodat niet te zien is of de gemeente recent binnen de kasgeldlimiet is gebleven. Er wordt ook niet op een andere manier vermeld of Heerlen zich recent aan de kasgeldlimiet heeft gehouden.

Bij het onderdeel 'Financieringsbehoefte' in de paragraaf geeft Heerlen aan dat er een aanzienlijk financieringstekort is. De gemeente zal hiervoor onder meer de ruimte onder de kasgeldlimiet gebruiken.

Door de gehele kasgeldlimiet hiervoor in te zetten loopt de gemeente meer risico dat de kasgeldlimiet met grote regelmaat wordt overschreden. Dat risico is bij de huidige geld- en kapitaalmarkt waarschijnlijk groter dan normaal. Vooral op de geldmarkt (leningen met een looptijd korter dan 1 jaar en op die leningen heeft de kasgeldlimiet betrekking) is de rente nu extreem laag en is het dus aantrekkelijk om in de financieringsbehoefte zoveel mogelijk met dit soort leningen te voorzien. De kasgeldlimiet stelt daar een grens aan, omdat juist deze rente heel snel sterk kan veranderen. Het voordeel dat nu bij de huidige lage rente bestaat, zou bij een snelle renteverhoging om kunnen slaan in een nadeel. Om de begroting daartegen te beschermen heeft de wetgever de kasgeldlimiet ingesteld. Daarom is het ook nu, met de zeer lage rente op de geldmarkt, zaak dat Heerlen binnen de grens van de kasgeldlimiet opereert en dat de gemeente in de paragraaf duidelijk maakt dat zij dat de laatste vier kwartalen ook heeft gedaan.

Zoals gezegd laat de gemeente in de paragraaf een grote financieringsbehoefte voor 2012 zien; € 74,5 miljoen, waarvan ruim € 46 miljoen door nieuwe vaste geldleningen (looptijd langer dan 1 jaar) zou moeten worden gedekt. Hoewel de paragraaf daar niets over schrijft, gaan wij ervan uit dat dit een maximumbedrag is. Waarschijnlijk valt de financieringsbehoefte 2012 (een stuk) lager uit, doordat de investeringen lager uitkomen.

Als de planning met betrekking tot investeringen tot en met 2015 wel uitkomt, zoals in de paragraaf aangegeven, dan zal de verhouding tussen eigen financieringsmiddelen (reserves en voorzieningen) en vaste geldleningen sterk veranderen. Op 1 januari 2012 stond er tegenover elke euro aan vaste geldleningen € 1,75 aan eigen financieringsmiddelen. In 2015 zou die verhouding € 1 vaste geldleningen tegenover € 1 eigen financieringsmiddelen zijn. De gemeente wordt daarmee in haar begroting gevoeliger voor rentewisselingen op de kapitaalmarkt.

Op basis van het bovenstaande beoordelen we de tactische stuurinformatie als goed en de operationele stuurinformatie als voldoende.

In de paragraaf is geen informatie opgenomen over het EMU-saldo. Dat is de gemeente ook niet verplicht. Wel moet ze in of bij de begroting het EMU-saldo van het vorig jaar, het begrotingsjaar en het daarop volgende jaar presenteren. Heerlen heeft dat in paragraaf 6.4 gedaan. Wij vinden de paragraaf Financiering daarvoor een goede plek.

Over het EMU-saldo is nu wel wat meer te zeggen. Het is zeer waarschijnlijk dat het EMU-saldo in de zeer nabije toekomst een grote rol gaat spelen in de beleidsruimte van alle overheden. Tot nu toe is het vooral een onderwerp waar het Rijk zich mee bezighoudt. Gemeenten ondervinden nu al indirect de gevolgen, omdat het Rijk momenteel hard bezuinigt, ook op de uitkeringen aan gemeenten, om het EMU-tekort van Nederland onder de 3% van het BBP te krijgen.

Direct hebben gemeenten nu ook al met het EMU-saldo te maken, omdat er al enkele jaren afspraken tussen het Rijk en de VNG zijn over het toegestane EMU-tekort voor alle gemeenten gezamenlijk. Dit is destijds bepaald op 0,38% van het BBP, ongeveer € 2,3 miljard. Aan de hand van de begrotingstotalen van alle gemeenten heeft het Rijk het toegestane EMU-tekort gemeenten verdeeld over de gemeenten, de zogenaamde referentiewaarden. In de septembercirculaires maakt het Rijk de referentiewaarden voor het komende jaar bekend. Volgens de septembercirculaire 2011 heeft Heerlen voor 2012 een toegestaan EMU-tekort van € 14.742.000. Heerlen berekent zelf voor 2012 een EMU-tekort van € 16.407.000.

Tot nu toe heeft het eigen EMU-saldo praktisch voor gemeenten nog weinig betekenis. Het is het saldo van de begroting op basis van het kasstelsel. Hoeveel ontvangt de gemeente in een jaar en hoeveel geeft ze in dat jaar uit. Maar de eigen begroting, zoals de raad die vaststelt, is, *verplicht*, gebaseerd op het stelsel van lasten en baten. Het saldo van de begroting en de meerjarenraming op basis van het stelsel van lasten en baten bepaalt of we spreken van een al dan niet sluitende begroting en meerjarenraming en van al dan niet een evenwichtige financiële situatie. En dat bepaalt weer of de begroting onder preventief toezicht komt te staan.

Er zijn nogal wat verschillen tussen het kasstelsel en het stelsel van lasten en baten. Zo zijn investeringen in het jaar dat de investering plaatsvindt, uitgaven volgens het kasstelsel, maar zijn er in de regel nog geen lasten bij het stelsel van lasten en baten. Omgekeerd zijn afschrijvingen geen uitgaven en dus voor het kasstelsel niet relevant, maar zijn afschrijvingen wel lasten in het stelsel van lasten en baten. Hoewel het eigen EMU-saldo nu voor een gemeente weinig betekenis heeft, telt het wel mee in het EMU-saldo van de totale collectieve sector van Nederland. Overschrijding van de grens van de EMU-norm voor alle gemeenten gezamenlijk, waar op dit moment sprake van is, draagt bij aan de (verdere) overschrijding van de EMU-norm van 3% van het BBP van de totale collectieve sector.

Op Europees niveau zijn in 2011 afspraken gemaakt die ervoor moeten zorgen dat de bestaande normen uit het Stabiliteits- en Groeipact beter worden nageleefd. Het betekent onder andere dat lidstaten aan een tekortreductie moeten blijven werken, zolang het EMU-saldo niet tussen $-0,5\%$ en $+0,5\%$ van het BBP ligt. Bovendien moeten lidstaten deze doelen in wetgeving vastleggen.

Om dat laatste te realiseren ligt er nu een voorstel 'Wet houdbare overheidsfinanciën' (Wet hof).

De wet voorziet er onder andere in dat gemeenten niet alleen een sluitende begroting op basis van het stelsel van lasten en baten hebben, maar ook dat hun EMU-saldo voldoet aan de EMU-norm die voor dat jaar aan elke afzonderlijke gemeente door de minister van Financiën is gesteld. De EMU-norm voor een jaar kan een (klein) tekort zijn, maar ook een (klein) overschot. Als een gemeente niet aan de EMU-norm voldoet, kan dat tot een boete van het Rijk leiden en tot preventief toezicht. Als de gemeenten collectief hun EMU-norm overschrijden, kan dat tot een korting van het gemeentefonds leiden. Boetes en kortingen staan los van de vraag of de EU Nederland een boete oplegt in verband met het overschrijden van de EMU-regels en -afspraken.

De Wet hof moet 1 januari 2013 ingaan.

Onder de Wet hof moeten gemeenten voldoen aan de voor hen elk jaar opnieuw geformuleerde EMU-norm, waarbij het kasstelsel wordt gevolgd. Op basis van de Gemeentewet moeten gemeenten voldoen aan de norm dat hun begroting of meerjarenraming sluitend is conform het stelsel van lasten en baten. In de praktijk zullen gemeenten meer moeite hebben om investeringen te realiseren. Hoe kleiner de gemeente is, des te sterker zal dit spelen.

Elke gemeente, dus ook Heerlen, zal moeten bezien welke gevolgen de Wet hof voor haar beleid en met name haar investeringsprogramma heeft. Op welke wijze wil, kan, moet de gemeente hierop reageren. Zeker is dat met de Wet hof het EMU-saldo niet meer iets is dat ergens achteraan in de begroting zal worden vermeld.

4.5. Bedrijfsvoering

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

Conclusie

Heerlen is met een meerjarige actie bezig om de interne beheersing te verbeteren. De gemeente heeft daarin al vooruitgang geboekt. Dit is onder meer af te lezen aan de goedkeurende verklaring die de accountant met betrekking tot de rechtmatigheid vanaf de jaarstukken 2009 heeft afgegeven. De bedrijfsvoering is een verantwoordelijkheid van het college. In 2006 heeft het college een organisatiebesluit genomen. Op dit moment wordt een nieuw organisatiebesluit opgesteld. We hebben dat niet mee kunnen nemen in onze beoordeling.

In de algemene visiedocumenten van Heerlen is er geen aandacht voor de bijdrage die de organisatie kan en moet leveren voor het realiseren van de gemeentelijke ambities.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen

- geef in visiedocumenten ook aan hoe de gemeente met haar apparaat een bijdrage zal leveren aan het realiseren van de gestelde ambities en prioriteiten;
- neem in de paragraaf bedrijfsvoering ook concrete (cijfermatige) informatie op, waaruit een beeld kan worden gevormd over het gemeentelijke apparaat en de meerjarige ontwikkeling daarvan.

Waarom onderzoek naar bedrijfsvoering?

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

In de paragraaf moet de gemeente volgens artikel 14 van het BBV ten minste de stand van zaken en de beleidsvoornemens rondom de bedrijfsvoering aangeven.

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

Onderzoek en bevindingen

Kaderstelling voor de bedrijfsvoering is een verantwoordelijkheid van het college.

Het college zal op korte termijn een nieuw organisatiebesluit nemen. Dit besluit over de organisatievisie stelt nieuwe kaders voor de bedrijfsvoering. We hebben dat besluit (nog) niet betrokken bij ons oordeel. Het nieuwe besluit vervangt het organisatiebesluit van november 2006.

Tussen beide besluiten zijn wel enkele andere documenten te vinden die relevant zijn bij de beoordeling, op afstand, van de bedrijfsvoering van de gemeente Heerlen.

Allereerst zijn er de rapporten die de accountant jaarlijks ten behoeve van de raad opstelt over zijn bevindingen bij de controlewerkzaamheden. Deze rapporten zijn alleen voor de gemeente bedoeld en niet voor derden.

Zoals gezegd beoordelen wij het functioneren van de gemeente vanaf een afstand. Wij gaan niet de organisatie in. We gaan niet in de administratie kijken. Aan de hand van geldende kaders en documenten vormen wij ons een beeld van de gemeente. Voor onze beoordeling van de bedrijfsvoering is een belangrijk document het rapport met conclusies, aanbevelingen, opmerkingen e.d. van de accountant. Het gaat ons daarbij niet om specifieke punten, maar om de stand van zaken met betrekking tot de bedrijfsvoering, trends daarin en eventuele risico's daarbij.

De rapporten van de accountant bij de jaarstukken 2009 en 2010 laten zien dat Heerlen bezig is met een proces van verbetering van de interne controle. Heerlen boekt daarbij vooruitgang.

Dat is onder meer zichtbaar te maken aan de hand van de uitkomsten van de controle van de accountant naar de rechtmatigheid van het handelen van de gemeente. Rechtmatig handelen wil in dit geval zeggen dat de gemeente in overeenstemming met de geldende financiële wet- en regelgeving handelt.

Over 2008 kon de accountant nog geen goedkeurende verklaring met betrekking tot de rechtmatigheid geven. Over 2009 is dat voor de eerste keer wel gebeurd en ook over 2010 heeft de accountant een goedkeurende verklaring met betrekking tot de rechtmatigheid afgegeven. De voortgaande verbetering die Heerlen realiseert blijkt ook uit het feit dat Heerlen volgens het rapport 2009 maar net binnen de norm voor een goedkeurende verklaring is gebleven, terwijl de gemeente in 2010 ruim binnen de norm is gebleven.

De versterking van de interne beheersing is een proces dat veel tijd en energie vraagt. De verbetering moet in alle haarvaten van de organisatie plaatsvinden en de standaard voor het handelen worden. Het is een verantwoordelijkheid van de hele organisatie en niet alleen van (in het geval van Heerlen) de afdeling Strategie & Control. Zolang de interne beheersing niet op het goede niveau zit, moeten vaak achteraf door de afdeling Strategie & Control fouten gerepareerd worden.

De paragraaf bedrijfsvoering in de begroting 2012 is nog niet gebaseerd op de nieuwe organisatievisie. De paragraaf geeft vooral aan wat op basis van het plan van Aanpak OrganisatieOntwikkeling 2011-2014 (AOO) in 2012 op het gebied van bedrijfsvoering zal gaan gebeuren.

Belangrijke punten zijn de invoering van het programmamanagementmodel, de versterking van de control, zodat er realistischer kan worden begroot, en met een betere stuur- en verantwoordingsinformatie. Maar ook het HRM-beleid komt aan de orde. Zo wordt er in 2012 gewerkt aan resultaatgericht leidinggeven, management development, professionaliteit medewerkers, strategisch personeelsbeleid, integriteit, mobiliteit en gezondheidsmanagement.

De paragraaf besteedt verder aandacht aan informatiebeleid en ICT, waarbij een nieuwe, centrale afdeling InformatieManagement voor de projectleiding gaat zorgen van I- of ICT-gerelateerde projecten. Tot slot gaat de paragraaf in op de juridische kwaliteitszorg. Het gaat daarbij om het behandelen van bezwaren en klachten, een actueel mandaatbesluit voor een rechtmatige besluitvorming, de gemeentelijke regelgeving, contracten en juridische audits.

Voor de bedrijfsvoering hebben we ook gekeken naar het Directieplan 2012, Koersen op resultaat. Het plan geeft aan op welke punten de bedrijfsvoering in 2012 aangepakt zal worden om de organisatie beter in staat te stellen de bestuurlijke doelen te helpen realiseren. Er is een flinke overlap met de punten die in de paragraaf bedrijfsvoering in de begroting 2012 zijn genoemd. Er is een verdere uitwerking van onderwerpen te zien.

De strategische en tactische stuurinformatie beoordelen wij als goed. Daarbij herhalen we onze opmerking in het verdiepingsonderzoek van Heerlen uit 2008 dat het opvallend is dat in de

visiedocumenten van de gemeenten geen relatie wordt gelegd met de bedrijfsvoering en het gemeentelijk personeel. Dit is voor de gemeente uiteindelijk het belangrijkste instrument om de gemeentelijke prioriteiten en ambities gerealiseerd te krijgen. We hebben dit echter niet zwaar laten meewegen bij de beoordeling van de strategische stuurinformatie. Er is namelijk (zeer binnenkort) wel een actueel beleidskader (de organisatievisie) en de bepaling in artikel 14 van het BBV (stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van bedrijfsvoering) voert Heerlen volledig uit.

Met name aan de hand van de informatie in de paragraaf beoordelen we de operationele stuurinformatie. De paragraaf gaat concreet in op de belangrijke aandachtspunten voor de bedrijfsvoering in 2012. De paragraaf bevat echter geen informatie over de formatie, de opbouw daarvan, de meerjarige ontwikkelingen daarin, de huisvesting e.d. Dat het punt huisvesting niet aan de orde komt, valt op en wekt verwondering, omdat dit onderwerp de komende jaren hoog op agenda zal staan. Meerjarig geeft de paragraaf over geen enkel onderwerp informatie. De beoordeling van de operationele stuurinformatie is daarom op voldoende uitgekomen.

4.6. Verbonden partijen

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

Conclusie

Heerlen laat veel publieke taken door andere organisaties uitvoeren. In deze organisaties heeft de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang. Deze organisaties worden verbonden partijen genoemd.

In 2008 heeft de raad de nota 'Verbonden partijen en overige gelieerde organisaties' vastgesteld. Volgens de Financiële verordening 2011 moet het college elke vier jaar een nieuwe nota ter vaststelling aan de raad aanbieden.

De huidige nota stelt de risicobeheersing van verbonden partijen centraal. We zien op dit moment ook grote risico's bij verbonden partijen. Maar deze worden bij het risicomanagement en het weerstandsvermogen meegenomen.

De paragraaf verbonden partijen in de begroting 2012 is erg kort, maar bijlage 8.5 bevat per verbonden partij informatie over doel, financieel belang, zeggenschap en ontwikkelingen met betrekking tot de verbonden partij.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen

- stel in 2012 een nieuwe nota verbonden partijen vast;
- ga in de nieuwe nota ook in op de visie van de gemeente op verbonden partijen;
- toets ook de huidige verbonden partijen aan de deelnemingscriteria en ga na, indien een verbonden partij zodanig scoort dat wijziging of beëindiging van de deelneming wenselijk lijkt, hoe de relatie met de verbonden partij conform de wens kan worden aangepast.

Waarom onderzoek naar verbonden partijen?

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

- Het financiële belang³ van de gemeente in de verbonden partij;
- Te verwachten resultaten van de verbonden partij;
- Inzicht in de samenhangende risico's en in de weerstandspositie van de verbonden partij.

Praktijkvoorbeelden hebben laten zien dat er grote risico's kunnen vastzitten aan verbonden partijen, zoals sociale werkvoorzieningschappen. Dat er ook positieve risico's bij verbonden partijen kunnen optreden, bewijzen recent de dividenden van deelnemingen.

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

Onderzoek en bevindingen

Ook Heerlen heeft als grote gemeente verbonden partijen, partijen waarmee de gemeente financiële en bestuurlijke banden heeft en die voor de uitvoering van gemeentelijke taken zorgen. Het overzicht in de paragraaf verbonden partijen in de begroting 2012 maakt duidelijk dat het om een groot aantal verbonden partijen gaat en ook dat de aard en de betekenis sterk verschillen.

Verbonden partijen zijn belangrijk voor de gemeente. Ze zijn soms belast met de uitvoering van belangrijke taken, zoals de Wsw, zodat verzekerd moet zijn dat het bestuurlijke belang van de gemeente goed geregeld is. Ook kan een verbonden partij grote financiële gevolgen hebben voor een gemeente. Denk bijvoorbeeld aan alle verbonden partijen die zijn voortgekomen uit de intussen beëindigde deelneming in Essent. Verbonden partijen kunnen ook risico's opleveren. Dat zien we op dit moment bijvoorbeeld bij verbonden partijen die zich met grondexploitaties bezighouden.

Er is dus alle reden om ervoor te zorgen dat de gemeente bepaalt wanneer en onder welke voorwaarden zij een gemeentelijke taak door een verbonden partij wil laten uitvoeren. Wanneer is het effectiever of efficiënter om met andere partijen een gemeentelijke taak uit te voeren? Hoe worden de bestuurlijke en financiële belangen van de gemeente geborgd?

De Financiële verordening 2011 bepaalt in art. 24, lid 3, dat het college één keer in de vier jaar een nota 'Verbonden Partijen' aan de raad ter vaststelling aanbiedt. In de nota moet geregeld worden hoe het publiek belang is gediend met verbonden partijen, welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden aan verbonden partijen kunnen worden overgedragen en de financiële randvoorwaarden daarbij. De huidige nota 'Verbonden partijen en overige gelieerde organisaties' heeft de raad in april 2008 vastgesteld. Volgens de bepaling in de Financiële verordening 2011 zou dus nog dit jaar een nieuwe nota aan de raad moeten worden aangeboden.

De nota 'Verbonden partijen en overige gelieerde organisaties' van 2008 is de eerste nota verbonden partijen van Heerlen.

De gemeente focust in de nota sterk op de risico's en op risicobeheersing en richt zich daarvoor op de mogelijkheden van de gemeente om bij verbonden partijen te kunnen sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden.

In de nota staan de criteria waarmee de gemeente kan toetsen of deelneming in een verbonden partij wenselijk is. In het kader van het dualisme geeft de nota ook aan wanneer en waarover het college de raad moet informeren bij wijzigingen rond verbonden partijen.

De paragraaf verbonden partijen in de begroting 2012 beschrijft wat een verbonden partij is, welke vormen mogelijk zijn en welke verbonden partijen Heerlen nu heeft met de vermelding van het relevante begrotingsprogramma.

De paragraaf is ondanks het flinke aantal verbonden partijen erg kort, 1 ½ bladzijde. Maar in bijlage 8.5 is per verbonden partij een uitgebreide toelichting opgenomen over doel van de verbonden partij, financieel belang van de gemeente, zeggenschap van de gemeente en relevante ontwikkelingen bij de verbonden partij. Dit is een overzicht van 20 bladzijden met veel detailinformatie over de verbonden partijen.

Bij de beoordeling van de aanwezige kaders en informatie komt het volgende naar voren:

- in de nota 'Verbonden partijen en overige gelieerde organisaties' uit 2008 is te lezen dat risicobeheersing de belangrijkste invalshoek is voor de nota. Wij constateren dat de nota slechts beperkt ingaat op de meer principiële vraag waarom en wanneer de gemeente een langdurige samenwerking met derden zoekt om gemeentelijke taken uit te voeren;

- we kunnen niet vaststellen in hoeverre de bestaande verbonden partijen ooit zijn beoordeeld aan de hand van de deelnemingscriteria in de nota. Hoewel in de praktijk beëindiging of verandering van een deelneming vaak niet of moeilijk realiseerbaar is, zou het wel inzichtelijk maken waar de huidige verbonden partijen niet geheel passen binnen de huidige uitgangspunten en waar dus bekeken zou moeten worden of – op termijn – een wijziging in of beëindiging van de verbonden partij mogelijk is.

Op basis hiervan zijn wij van oordeel dat de strategische stuurinformatie voldoende is en de tactische en operationele stuurinformatie goed.

4.7. Grondbeleid

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

Conclusie

Heerlen heeft in 2009 de nota grondbeleid geactualiseerd. De nota geeft duidelijke kaders voor het grondbeleid. Heerlen kiest in de regel voor sturend grondbeleid, een vorm die tussen passief en actief grondbeleid zit. Op deze manier wil Heerlen haar invloed maximaliseren en de risico's minimaliseren. Grondbeleid is een instrument dat vooral wordt gebruikt voor de programma's Ruimtelijke ontwikkeling, Economische stimulering en Leefomgeving.

Bevolkingsdaling lijkt de gemeente meer in de richting van actief grondbeleid te duwen, omdat herstructureringsopgaven niet of nauwelijks door marktpartijen worden opgepakt.

De Financiële verordening 2011 eist dat het college elke vier jaar een nieuwe nota grondbeleid aan de raad voorlegt.

De nota en de paragraaf grondbeleid voldoen bijna geheel aan de eisen die het BBV en de Financiële verordening 2011 stellen. De stuurinformatie is dan ook goed.

Het grondbedrijf ondervindt de financiële nadelen van de economische crisis. Gronden worden vertraagd uitgegeven en brengen minder op. Die problemen worden zichtbaar in het verlies 2010 dat € 2.756.000 was, de algemene reserve grondbedrijf die uitgeput is en de bijdrage 2010 van de algemene dienst van € 2.756.000 die nodig was om het verlies te dekken.

De claims en risico's van het grondbedrijf zijn wel door reserves afgedekt.

Alle lopende grondexploitaties moeten een winst van bijna € 6 miljoen gaan opleveren, maar realisatie is pas op middellange termijn voorzien en daardoor erg onzeker.

Het financiële beeld op korte termijn is dan ook negatief.

Op zich zou een dergelijke constatering al snel reden kunnen zijn om een aanbeveling hierover te formuleren. We zijn echter van oordeel dat het grondbedrijf c.q. de gemeente de ontwikkelingen strak monitort en adequaat reageert en informeert. We komen dan ook niet met een aanbeveling op dit punt. Als we ook de verbonden partijen van Heerlen bekijken die zich met grondexploitatie bezighouden – wat in de paragraaf grondbeleid niet gebeurt – dan worden de risico's nog groter. In 2011 is Heerlen met zo'n risico geconfronteerd.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen

- bereken de range, waarbinnen het bedrag aan risico's van de lopende grondexploitaties ligt als voor alle exploitaties zowel van lage als van hoge risico's wordt uitgegaan, en zet deze uitkomsten af tegen het bedrag dat voor de risico's in de reserve algemene economische risico's zit;
- neem in de nota grondbeleid die in 2013 aan de raad wordt aangeboden in ieder geval de punten op die in de eigen verordening voor de nota worden genoemd, te weten de strategische visie van het toekomstig grondbeleid, te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten, de voorraadverwerving en uitgifte van gronden en de uitgangspunten voor prijsstelling voor de verkoop van gronden;

- ga in de nieuwe nota grondbeleid opnieuw ook in op de effecten van de demografische ontwikkeling voor het grondbeleid van Heerlen;
- schenk in de paragraaf grondbeleid beknopt aandacht aan de verbonden partijen van Heerlen die zich met grondexploitatie bezighouden om alle ontwikkelingen en risico's van grondexploitatie op één plaats in de begroting/jaarrekening te kunnen zien.

Waarom onderzoek naar grondbeleid?

Grondexploitatie is het proces waarbij grond wordt aangekocht, bouwrijp wordt gemaakt en rioleringen en wegen worden aangelegd om vervolgens grond te verkopen voor de bouw van woningen en/of bedrijven.

Grondbeleid is voor de raad van belang vanwege de relatie met de programmadoelstellingen. Via grondbeleid kan een gemeente nadere invulling geven aan het uitvoeren van programma's. Denk aan: groen, water, wonen, werken en recreëren. Verder is grondbeleid van belang vanwege de financiële betekenis en de risico's. Grondbeleid kan leiden tot extra lasten, maar ook tot extra baten. Deze kunnen een significante invloed hebben op de gemeentelijke financiële positie.

Onderzoek en bevindingen

Grondbeleid en grondexploitatie zijn belangrijke zaken voor Heerlen. In de nota 'Sturend grondbeleid, Helder omljnd' die de gemeente in 2009 heeft geactualiseerd, geeft de gemeente aan dat het grondbeleid vooral belangrijk is om de programma's Ruimtelijke ontwikkeling, Economische stimulering en Leefomgeving te helpen realiseren.

Het grondbeleid is op zichzelf geen doel, maar een instrument.

Heerlen kiest er bewust voor dit instrument in te zetten, maar de gemeente kiest er ook bewust voor om de risico's daarbij zoveel mogelijk te beperken. Heerlen kiest dan ook niet voor een actief grondbeleid, maar voor een sturend grondbeleid. Met een sturend grondbeleid wil de gemeente een maximale invloed op de ruimtelijke ontwikkelingen hebben met een minimaal risico.

De gemeente faciliteert, stimuleert en regisseert ontwikkelingen. De gemeente beperkt zich in principe tot het scheppen van voorwaarden. Marktpartijen zorgen voor de realisatie.

Waar de markt gewenste of noodzakelijke ontwikkelingen niet realiseert, kiest de gemeente voor een actief grondbeleid met een grotere rol en met meer risico's.

In de nota signaleert de gemeente dat het door de bevolkingsdaling in de woningbouw steeds minder om de kwantiteit gaat en veel meer om de kwaliteit. Er komen steeds meer herstructureringslocaties en steeds minder uitleglocaties. Maar herstructureringslocaties komen zonder een actieve rol van de gemeente (bijna) niet van de grond. De bevolkingsdaling vraagt om een actievere rol van de gemeente om de gewenste ruimtelijke ontwikkeling tot stand te brengen.

Om het MBP 2011-2014 met als belangrijke prioriteiten de herstructurering van achterstandswijken en het op peil brengen en houden van het voorzieningenniveau, te realiseren, kan het noodzakelijk blijken te zijn op onderdelen van een sturend op een actief grondbeleid over te stappen.

In de nota gaat Heerlen uitgebreid in op de instrumenten die de gemeente ten dienste staan om haar grondbeleid uit te voeren.

Vanuit financieel perspectief is het van belang om in de nota te lezen dat Heerlen haar grondbeleid in één organisatie-eenheid heeft ondergebracht met een belangrijke rol voor de planeconoom en de financieel-economische medewerkers. Ook de risicobeheersing en de monitoring komen in de nota uitgebreid aan

de orde. Daarbij is ook beschreven hoe het weerstandsvermogen specifiek voor het grondbeleid wordt bepaald. Daarbij rekent de gemeente met drie risiconiveaus: laag, gemiddeld en hoog. Per project bepaalt de gemeente het risiconiveau. Op basis van de eigen risicoinschatting bepaalt de gemeente het risicobedrag per project. Dit bedrag moet in de bestemmingsreserve algemeen economische risico's beschikbaar zijn.

De accountant heeft hier in zijn rapporten bij de jaarstukken 2009 en 2010 over opgemerkt dat het goed zou zijn als de gemeente voor alle projecten de risico's behorend bij de drie verschillende scenario's zou berekenen. Voor alle projecten gezamenlijk krijg je dan een berekend risicobedrag dat varieert tussen een minimumbedrag als alle projecten als een laag risico zijn gezien en een maximumbedrag als alle projecten als een hoog risico worden gezien. Afgezet tegen de reservepositie van het grondbedrijf is dan te zien in hoeverre het grondbedrijf grotere risico's kan opvangen.

De Financiële verordening 2011 van Heerlen vraagt het college elke vier jaar een nota grondbeleid aan de raad ter vaststelling aan te bieden. Bovendien zijn in de verordening enkele inhoudelijke eisen aan de nota grondbeleid gesteld. Zo moet de gemeente in de nota ingaan op de strategische visie van het toekomstig grondbeleid, te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten, de voorraadverwerving en uitgifte van gronden en de uitgangspunten voor prijsstelling voor de verkoop van gronden.

We constateren dat de nota niet ingaat op het onderwerp projecten. We merken echter op dat de nota vóór de verordening is vastgesteld, zodat we de volgende nota grondbeleid, die volgens de verordening uiterlijk in 2013 moet verschijnen, moeten afwachten om te zien of deze omissie is hersteld.

De nota grondbeleid uit 2009 geeft de kaders waar het BBV in artikel 16 om vraagt in de punten a (visie in relatie tot de realisatie van programmadoelstellingen), b (soort grondbeleid) en e (beleidsuitgangspunten reserves grondzaken in relatie tot de specifieke risico's).

De operationele punten c (actuele totaalresultaatprognose) en d (onderbouwing geraamde winstneming), waar artikel 16 BBV ook om vraagt, vinden we in de paragraaf grondbeleid van de begroting 2012 voor wat betreft c wel en voor wat betreft d niet terug.

Op basis van het voorgaande beoordelen wij de stuurinformatie met betrekking tot het grondbeleid op strategisch, tactisch en operationeel niveau als goed.

Wat we hiervoor hebben geschreven en geconcludeerd over de stuurinformatie grondbeleid zegt nog weinig over het financiële beeld van het grondbeleid. Het zegt wel dat de voorwaarden aanwezig zijn om raad en college goed te informeren over het grondbeleid en om raad en college daardoor in staat te stellen tijdige en onderbouwde besluiten te nemen.

Als we naar het financiële beeld van het grondbeleid bij de gemeente Heerlen kijken dan zien we het volgende.

Hoewel Heerlen met het sturend grondbeleid al voor een voorzichtig grondbeleid heeft gekozen, ontkomt ook Heerlen niet aan de negatieve gevolgen die de economische crisis voor de grondexploitatie heeft. Opbrengstverwachtingen moeten naar beneden worden bijgesteld en kunnen pas later gerealiseerd worden.

In Heerlen zorgt de bijzondere demografische ontwikkeling voor een extra druk op de resultaten van de grondexploitatie.

Voor de financiële resultaten kijken we naar de jaarstukken 2010. Ramingen lijken op dit moment erg onzeker en ontbreken dan ook vaak. Wat dat betreft wijzen we bijvoorbeeld op het ontbreken van een

uitspraak over het verwachte positieve of negatieve resultaat 2012 in de paragraaf grondbeleid bij de begroting 2012. Alleen als projecten in 2012 worden afgerond is een resultaatverwachting 2012 opgenomen. Omdat verwachte verliezen direct leiden/hebben geleid tot een afwaardering, zijn de verwachte resultaten nihil of positief. Uit het overzicht blijkt dat het verwachte resultaat 2012 bijna € 270.000 is.

In de paragraaf grondbeleid in de jaarstukken 2010 schetst de gemeente de resultaten over 2010. Op verschillende projecten is in totaliteit voor € 3.041.000 verlies genomen. Bij lopende projecten gebeurt dat door op de boekwaarde af te schrijven. Bij andere projecten is voor € 285.000 winst genomen. Per saldo is het resultaat 2010 daardoor - € 2.756.000.

In de vermogenspositie van het grondbedrijf is de moeilijke financiële situatie van deze periode ook terug te zien. Het verlies 2010 van € 2.756.000 is volgens de regels ten laste van de algemene reserve grondbedrijf gebracht. Deze algemene reserve was in de loop van 2010 door een bijdrage voor de ombuigingen 2010 en door een claim echter al op nihil uitgekomen. Ten laste van de algemene exploitatie 2010 van de gemeente is de algemene reserve grondbedrijf daarom met € 2.756.000 aangevuld. Het verlies 2010 is daarna ten laste van de algemene reserve grondbedrijf gebracht. Ultimo 2010 is de stand van de algemene reserve grondbedrijf echter nog steeds nihil.

Aan de algemene reserve grondbedrijf worden de winsten toegevoegd en de verliezen onttrokken.

Naast de algemene reserve beschikt het grondbedrijf nog over de reserve claims grondexploitatie en de reserve algemene economische risico's. In de laatste reserve zit een bedrag dat is afgestemd op de drie relevante risico's bij grondexploitaties: het waarderingsrisico, het marktrisico en het organisatierisico. Per grondexploitatie bepaalt het grondbedrijf het bedrag van die risico's, waarbij het grondbedrijf nagaat of de risico's bij die grondexploitatie laag, gemiddeld of hoog zijn. In deze reserve zit eind 2010 € 2.964.000. Dit is € 6.000 meer dan eind 2009. De accountant vindt de inschatting van de risico's per project reëel.

De reserve claims grondexploitatie staat eind 2010 op € 1.597.000, tegen € 1.716.000 eind 2009. De daling komt doordat meer claims zijn uitbetaald dan er zijn toegevoegd.

We constateren dat de claims en risico's met de reserves zijn afgedekt.

Als zich echter op dit moment (per saldo) nieuwe verliezen voordoen of aandienen dan komen deze, net als in 2010, volledig ten laste van de algemene begroting, omdat de algemene reserve grondbedrijf uitgeput is.

De huidige economische situatie maakt de kans op dit moment groot dat grondexploitaties in negatieve zin moeten worden bijgesteld, waardoor er verliezen ontstaan of dreigen te ontstaan. Heerlen neemt deze verliezen direct en waardeert de gronden met de (verwachte) verliezen af.

We beoordelen de financiële gevolgen van het grondbeleid voor de gemeente op de korte termijn dan ook negatief. Op de wat langere termijn is het beeld positiever. Dat zien we in de paragraaf grondbeleid in de begroting 2012. Voor de lopende grondexploitaties is een winstprognose van een kleine € 6 miljoen berekend. Meer dan 75% daarvan komt van grondexploitaties bedrijventerreinen, met een verwachte einddatum tussen 2015 en 2020. Dat maakt de winstprognose ook zacht. In de paragraaf lezen we namelijk dat realisaties vertragen en opbrengsten dalen.

In de paragraaf grondbeleid komt niet aan de orde dat Heerlen ook via verbonden partijen risico's loopt met grondexploitaties. Een paar verbonden partijen houdt zich (bijna) geheel bezig met grondexploitaties, loopt net zo goed daarbij risico's en ondervindt net zo goed de harde tegenwind op de grondmarkt. De gemeente heeft dat in 2011 ook ervaren toen een forse kapitaalinjectie nodig was om een dergelijke verbonden partij van de noodzakelijke financiering te voorzien.

Het voorbeeld maakt duidelijk dat het via verbonden partijen in exploitatie nemen van gronden, wel zorgt voor het delen van kansen en risico's en misschien in bepaalde situaties zelfs voor het formeel uitsluiten van risico's, maar in de praktijk de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de gemeente voor het dragen van risico's niet altijd kan wegnemen. Het betekent dat het risico van de grondexploitaties dat Heerlen loopt, groter is dan de risico in het grondbedrijf.

5. Het onderzoek

5.1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

Dit is het rapport van het financiële verdiepingsonderzoek van de gemeente Heerlen. De provincie Limburg voert bij elke gemeente één keer in de vier jaar zo'n financieel verdiepingsonderzoek uit. Dit is een belangrijk onderdeel van de modernisering toezicht, waartoe Gedeputeerde Staten in september 2004 hebben besloten.

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

Het onderzoek in Heerlen

Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij Heerlen uitgevoerd in de periode januari-mei 2012 op basis van de begroting 2012.

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

Het financieel verdiepingsonderzoek in ontwikkeling

Het doen van een uitspraak over de toezichtvorm voor vier jaar is (nog) niet gebaseerd op een wettelijke bepaling, maar is een vervolg op een pilot die de Provincie met instemming van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot 2010 heeft uitgevoerd. Ook het financieel verdiepingsonderzoek maakte deel uit van deze proef.

Uit de voorstellen voor de modernisering van de toezichtbepalingen blijkt dat elke financieel toezichthouder de mogelijkheid krijgt om het toezicht op deze manier uit te voeren.

Er is nog niet eerder ervaring opgedaan met deze aanpak. Dat betekent dat het financieel verdiepingsonderzoek nog een ontwikkeling doormaakt. Het innovatieve onderzoeks karakter kan tot gevolg hebben, dat wij aanpak, normen, wegingen en scores binnen ons onderzoek in de toekomst wellicht nog (enigszins) moeten aanpassen. Voor dit financieel verdiepingsonderzoek zal dat echter geen gevolgen meer hebben.

Uitspraak rondom toezicht

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

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

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

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

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

De periode tot het volgende financiële verdiepingsonderzoek

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

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

5.2. Doel en kaders financieel toezicht

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

Houd de Limburgse gemeenten financieel gezond!

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

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

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

Aanvullend op andere controlemechanismen

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

Kaders waaruit wij ons oordeel vormen:

- Gemeentewet
- Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)
- Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'Zichtbaar Toezicht' 2008
- Jaarlijkse begrotingsbrief aan gemeenten

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

>>

>>

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

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

5.3. Werkwijze

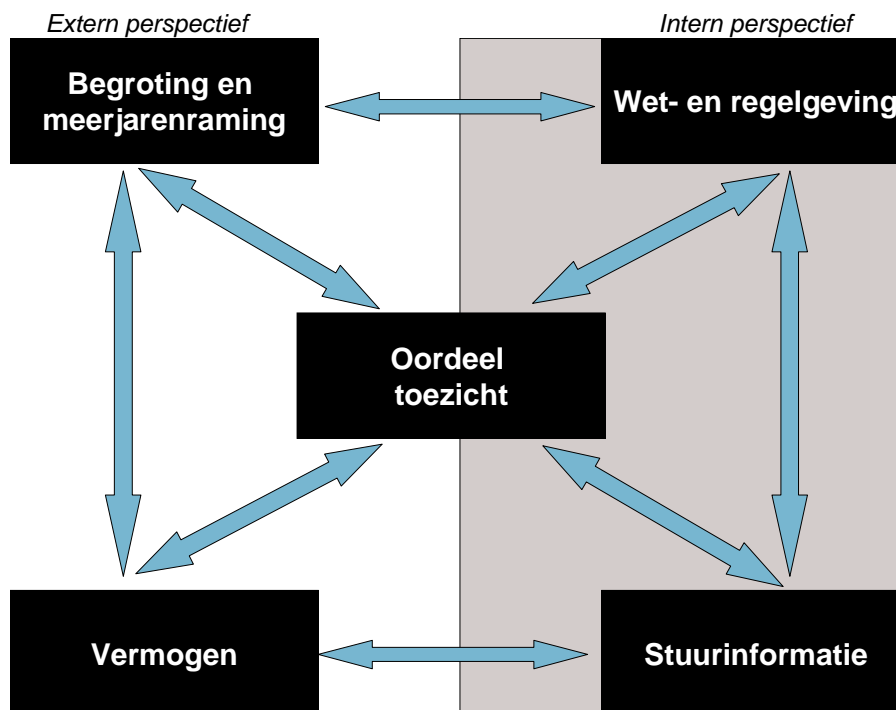
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scores op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders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

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

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

- Begroting en meerjarenraming;
- Vermogen;
- Wet- en regelgeving;
- Stuurinformatie.

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



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

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

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

Een voorbeeld

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

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

5.4. Reikwijdte van het onderzoek

Primair richt het onderzoek zich op de financiële positie, zoals de gemeente die presenteert in de begroting 2012 en de bijhorende meerjarenraming 2013-2015. Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 2009 zijn nader onderzocht, net als tussentijdse rapportages.

5.5. Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek

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

Zij concluderen onder meer het volgende:

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

6. Begrippen

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

Artikel 203, Gemeentewet

- 1. De begroting, bedoeld in [artikel 189](#), van het eerstvolgende begrotingsjaar alsmede de daarop betrekking hebbende begrotingswijzigingen behoeven de goedkeuring van gedeputeerde staten, indien naar hun oordeel de begroting, bedoeld in [artikel 189](#), niet in evenwicht is en blijkens de meerjarenraming, bedoeld in [artikel 190](#), niet aannemelijk is dat in de eerstvolgende jaren een evenwicht tot stand zal worden gebracht. Gedeputeerde staten doen hiervan vóór de aanvang van het begrotingsjaar mededeling aan het gemeentebestuur.
- 2. Gedeputeerde staten kunnen bepalen dat de begroting, bedoeld in [artikel 189](#), van het eerstvolgende begrotingsjaar alsmede de daarop betrekking hebbende begrotingswijzigingen hun goedkeuring behoeven, indien:
 - a. de jaarrekening van het tweede aan het begrotingsjaar voorafgaande jaar niet in evenwicht is, of
 - b. de begroting, bedoeld in [artikel 189](#), niet tijdig is ingezonden aan gedeputeerde staten overeenkomstig het bepaalde in [artikel 191](#), of
 - c. de jaarrekening, bedoeld in [artikel 197, eerste lid](#), van het tweede aan het begrotingsjaar voorafgaande jaar niet tijdig is ingezonden aan gedeputeerde staten overeenkomstig het bepaalde in [artikel 200, eerste lid](#).
- 3. Gedeputeerde staten maken een besluit als bedoeld in het tweede lid vóór de aanvang van het begrotingsjaar aan het gemeentebestuur bekend.
- 4. De begroting behoeft geen goedkeuring indien gedeputeerde staten geen mededeling doen als bedoeld in het eerste lid of geen besluit bekend maken als bedoeld in het tweede lid binnen de in het eerste respectievelijk derde lid genoemde termijn.

Algemene reserve

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

Artikel 12 uitkering

Een artikel 12 uitkering is een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds, die op grond van artikel 12 van de financiële verhoudingswet voor één of meerdere jaren door de fondsbeheerders wordt verstrekt. Dit op verzoek van een gemeente, waarvan de algemene middelen aanmerkelijk én structureel tekort schieten om in de noodzakelijke behoefte te voorzien, terwijl de eigen inkomsten van die gemeente zich op een redelijk peil bevinden.

Behoedzaamheidsreserve

De behoedzaamheidsreserve is een gedeelte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds, dat vooralsnog niet tot uitkering komt wegens een verwachte onderuitputting op de rijksuitgaven.

Beleidsregel: bij het financiële toezicht hanteren wij als beleidsregel, dat een jaarlijks vast te stellen percentage van de behoedzaamheidsreserve (in de afgelopen jaren was dat maximaal 50%, vanaf 2009 komt dit te vervallen) als structureel dekkingsmiddel mag worden ingezet.

Dekkingsreserve/bruteringsreserve

Dekkingsreserve/bruteringsreserve is een geblokkeerde (bestemmings)reserve, waaraan jaarlijks een vooraf vastgesteld bedrag wordt onttrokken om (een deel van) de kapitaallasten van een specifieke investering te dekken.

Duurzaam financieel evenwicht (GTK)

Er is sprake van duurzaam financieel evenwicht als, met in achtneming van het risicoprofiel van de gemeente, aannemelijk is, dat in beginsel binnen de termijn van de meerjarenraming een situatie van materieel evenwicht ontstaat voor bestaand en nieuw beleid (cf. art. 22 BBV). Een situatie die zich daarna, vanuit een volgende meerjarenraming, bestendigt .

Facultatief preventief toezicht

Facultatief preventief toezicht is de toezichtvorm, die de toezichthouder voor het begin van een begrotingsjaar voor betreffend begrotingsjaar kan vaststellen, als één of meerdere van onderstaande situaties zich voordoet:

- De begroting en/of jaarrekening wordt niet vóór de wettelijke termijn ingezonden (GW)
- De jaarrekening van het tweede aan het begrotingsjaar voorafgaande jaar vertoont een tekort (GW)
- Stukken worden niet of onvolledig ingezonden, danwel zijn van slechte kwaliteit (BBV)
- Aanwijzingen worden niet opgevolgd (GTK).

Het besluit van de toezichthouder moet de gemeente voorafgaand aan het begrotingsjaar worden meegedeeld. Zowel de begroting als de wijzigingen daarvan, hebben in deze situatie de goedkeuring van de toezichthouder nodig. Tot het tijdstip van de goedkeuring mag de ondertoezichtgestelde, zonder voorafgaande toestemming van de toezichthouder, geen verplichtingen aangaan/uitgaven doen.

Financiële functie

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

Financieringsratio

De relatie tussen de vrijkomende middelen en de betaalde aflossingen op lang vreemd vermogen is een indicator voor het vermogen van de gemeente om het investeringsvolume op peil te houden, zonder nieuw vreemd vermogen aan te trekken. Tot de vrijgekomen middelen rekenen we dan de afschrijvingen, aflossingen op verstrekte geldleningen, kapitaalverstrekkingen en dergelijke. Als deze ratio kleiner is dan 1, betekent dit, dat minder middelen vrijkomen dan aan aflossingen betaald moeten worden. In de nabije

toekomst zal dan een extra beroep moeten worden gedaan op vreemd vermogen om investeringen te financieren, wat extra renterisico met zich mee kan brengen.

Formeel begrotingsevenwicht

Onder formeel begrotingsevenwicht verstaan we, de situatie waarin de door de raad vastgestelde baten en de lasten van het begrotingsjaar ten minste in evenwicht zijn.

Formeel begrotingssaldo

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

Geblokkeerde reserves

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

Groot onderhoud

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

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

Imperatief preventief toezicht

Imperatief preventief toezicht is de toezichtvorm, die van toepassing is, wanneer de toezichthouder vaststelt, dat de gemeentelijke begroting geen materieel of structureel evenwicht laat zien. De toezichthouder deelt dit dan voorafgaand aan het betreffende begrotingsjaar aan de gemeente mee. Wanneer de begroting niet sluit en de sluitendheid via de meerjarenraming moet worden aangetoond, mag de evenwichtssituatie bij een volgende begroting niet telkens opnieuw een jaar worden opgeschoven. Zowel de begroting als de wijzigingen daarvan, hebben in deze situatie de goedkeuring van de toezichthouder nodig. Tot het tijdstip van de goedkeuring mag de ondertoezichtgestelde, zonder voorafgaande toestemming van de toezichthouder, geen nieuwe verplichtingen aangaan/uitgaven doen.

Incidenteel/structureel

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

Incidentele weerstandscapaciteit

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

Algemene reserve en reserves waaraan de raad een bestemming heeft gegeven, die kan worden gewijzigd.

In de begroting opgenomen ramingen voor onvoorziene uitgaven voor zover hieraan nog geen bestemming is gegeven.

Incidenteel rekeningsaldo, dat nog niet aan de algemene reserve is toegevoegd.

Stille reserves, voor zover deze op korte termijn materieel te maken zijn.

Investeringsratio

De verhouding tussen de vrijgekomen middelen en de betaalde aflossingen wordt, uitgaande van het feit dat de aflossingen een min of meer vast karakter hebben, bepaald door het afschrijvingsbeleid. De gemiddelde restant afschrijvingstermijn wordt bepaald door de boekwaarde (exclusief grondexploitatie, hypothecaire geldleningen personeel, deelnemingen, beleggingen en kapitaalverstrekkingen woningbouw) per 1 januari te delen door de geraamde afschrijvingslasten.

Het hanteren van relatief lange afschrijvingstermijnen kan erop duiden, dat een gemeente te kampen heeft met een zekere financiële problematiek. Immers: het hanteren van lange afschrijvingstermijnen betekent dat (kapitaal)lasten naar de toekomst worden verschoven.

NB: In uitzonderlijke gevallen kan een relatief lange gemiddelde afschrijvingstermijn veroorzaakt worden door één of meerdere investeringen met een grote omvang, waarvan de kapitaallasten in het eerste jaar niet worden geraamd.

Materieel begrotingsevenwicht

Materieel begrotingsevenwicht is de situatie waarin, uitgaande van het bestaande beleid, alle structurele lasten ten minste worden gedekt door structurele baten en incidentele lasten worden gedekt door incidentele baten (waaronder onttrekkingen aan de algemene reserve). In deze situatie mogen incidentele lasten wel door structurele baten worden gedekt en moeten de ramingen, gelet op onder meer de paragrafen en de uiteenzetting van de financiële positie, reëel zijn.

Materieel begrotingssaldo

Materieel begrotingssaldo is het saldo van de begroting na resultaatbestemming, met inachtneming van eventuele correcties hierop van de toezichthouder aan de hand van de uitgangspunten van het materiële begrotingsevenwicht.

Materieel rekeningsaldo

Materieel rekeningsaldo is het saldo van de rekening na resultaatbestemming, met inachtneming van eventuele correcties hierop van de toezichthouder aan de hand van de uitgangspunten van het materiële evenwicht. Voor de uitwerking hiervan kan onderstaande optelling worden gehanteerd.

Rekeningsaldo na bestemming	
Buitengewone baten	-/-
<u>Buitengewone lasten</u>	<u>+</u>
Saldo uit de <i>normale</i> bedrijfsuitoefening	
Bijzondere baten	-/-
<u>Bijzondere lasten</u>	<u>+</u>
Materieel saldo = saldo uit de normale baten en lasten	

Mutaties die betrekking hebben op grondexploitatie worden geheel gecorrigeerd bij de bijzondere baten en lasten.

Normale baten en lasten: komen voort uit gebeurtenissen of handelingen die karakteristiek (gewoon) zijn voor de gemeente. Het criterium frequentie van voorkomen is hierbij mede bepalend. Te denken valt aan normale baten en lasten, incidentele hogere en lagere baten en lasten van het jaar zelf en beperkte afwikkelingsverschillen van vorige jaren.

Bijzondere baten en lasten: komen voort uit de normale bedrijfsuitoefening en worden met het oog op analyse en vergelijkbaarheid van de begroting met de rekening afzonderlijk in de presentatie van het rekeningsaldo vermeld, zoals:

- Resultaten uit (af)gesloten exploitaties.
- Het effect van wijziging van de geschatte gebruiksduur van vaste activa.
- Belangrijke afwikkelingsverschillen van vorige jaren.

Buitengewone baten en lasten: baten en lasten die niet voortkomen uit de normale bedrijfsuitoefening van gemeenten, zoals:

Incidentele baten, bijvoorbeeld ontstaan door de verkoop van een vast actief (boekwinst stille reserve).

Verzekeringssuitkeringen voor zover afwijkend van de boekwaarde van de verloren gegane activa.

Lasten vanwege de aanspraak op garanties of voortvloeiend uit reorganisaties.

Stelselwijzigingen van afschrijvingsmethodiek (van lineair naar annuïtair).

Onbenutte belastingcapaciteit

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

Onderuitputting

Het achterblijven van de lasten ten opzichte van de ramingen.

Post onvoorzien

De post onvoorzien is een post waarop nooit rechtstreeks betalingen mogen worden gedaan. Het karakter van deze post is, dat met het daarop uitgetrokken bedrag de raming van andere posten in de

begroting die te laag of baten die te hoog blijken te zijn, bijgesteld kan worden. Ook kunnen bedragen worden afgeraamd en op andere posten bijgeraamd voor in de loop van het jaar op de begroting nieuw te brengen posten.

Repressief toezicht

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

Saldo financieringsfunctie

Saldo financieringsfunctie is het saldo van (a) de betaalde rente (last) over de aangegane leningen en over de aangetrokken middelen in rekening courant en (b) de ontvangen rente (baat) over de uitzettingen. Berekenende rente over het eigen vermogen is algemeen dekkingsmiddel, maar valt niet hieronder (Cie. BBV).

Solvabiliteit

De verhouding tussen eigen vermogen en vreemd vermogen. Een toename van deze ratio geeft aan, dat de gemeente minder afhankelijk wordt van vreemd vermogen en dat het weerstandsvermogen toeneemt. Ook zegt deze verhouding iets over de mate waarin de gemeentebegroting gevoelig is voor renteontwikkeling.

Structureel begrotingsevenwicht

Structureel begrotingsevenwicht is de situatie waarin, op basis van bestaand beleid, ten minste het laatste jaar van de meerjarenraming materieel in evenwicht is.

Structurele weerstandscapaciteit

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

De middelen die dit vermogen bepalen:

Onbenutte belastingcapaciteit.

In de begroting opgenomen structurele ramingen voor onvoorziene uitgaven voor zover hieraan nog geen bestemming is gegeven.

Structureel rekeningsaldo voor zover nog niet in de begroting verwerkt.

Toegerekende apparaatskosten

Lasten van het inzetten van het gemeentelijke apparaat voor realisatie van zaken en / of diensten, die in rekening worden gebracht bij die zaken en/of diensten met als gevolg, dat deze lasten niet meer of niet meer direct volledig op de gemeentelijke begroting van dat jaar drukken, maar (deels) worden gedekt door de rechten of andere baten.

Toegerekende apparaatskosten aan grondexploitatie

Lasten van het inzetten van het gemeentelijke apparaat voor realisatie van een aantal fasen (programma-, ontwerp- en realisatiefase en eventueel ook initiatiefase) van bouwgrondexploitatiegebieden (uitleg-, herstructurering-, functieverandering- en inbreidingsgebieden), die worden toegerekend

aan die exploitatiegebieden en daardoor niet meer volledig op de gemeentelijke begroting drukken, maar (deels) worden gedekt uit de opbrengsten van de betreffende exploitatiegebieden (grondopbrengsten, subsidies of bijdragen uit reserves).

Toegerekende apparaatskosten aan investeringen

Lasten van het inzetten van het gemeentelijke apparaat voor realisatie van investeringen met een publiek karakter en een meerjarig economisch of maatschappelijk nut. Zulke lasten worden in rekening gebracht aan die investeringen en drukken daardoor niet meer direct of volledig op de begroting. In geval van kapitaliseren van die investeringen worden ze geleidelijk en in delen, in aantal gelijk aan de afschrijvingstermijn en in omvang afhankelijk van de afschrijvingsmethodiek, ten laste van de gemeentelijke begroting gebracht. Of ze worden in één keer gedekt uit incidentele middelen, zoals reserves, bijdragen van derden en incidentele baten.

Vrije reserve

Vrije reserve is een reserve, waarvan de aanwending geen budgettaire gevolgen heeft, omdat de bespaarde rente niet als structureel dekkingsmiddel wordt gebruikt.

Weerstandscapaciteit

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

Weerstandsvermogen

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

7. Bronnen

Gemeentelijke bronnen:

- Begroting 2009, 2010, 2011 en 2012 en meerjarenraming 2013-2015;
- Jaarrekeningen 2007, 2008, 2009, 2010 en 2011;
- Kaderbrieven, voorjaarsnota's en najaarsnota's 2009, 2010 en 2011;
- Coalitieakkoord Heerlen 2010-2014;
- Collegeprogramma 2010-2014;
- Meerjarig Bestuurlijk Programma 2011-2014;
- Stadsvisie Heerlen 2026;
- Financiële verordening 2011;
- Controleverordening 2003;
- Nota "verbonden partijen en overige gelieerde organisaties" gemeente Heerlen;
- Sturend grondbeleid, Helder omlijnd 2009;
- Nota reserves en voorzieningen 2008-2012
- Nota risico's en weerstandsvermogen, Gemeente Heerlen 2012;
- Treasurystatuut 2010, Gemeente Heerlen;
- Nota lokale heffingen gemeente Heerlen 2011-2014;
- (Concept)Kwaliteitsplan Integraal Beheer Openbare Ruimte 2011-2015;
- Beheerplan Wegen 2007-2011;
- (Concept) Wegverhardingsnota 2011-2015;
- Groenstructuurplan Heerlen 1993;
- Beleidsplan Stedelijk Watermanagement 2011-2015;
- Vastgoedbeleidsplan 2008;
- Koersen op resultaat, directieplan 2012;
- Organisatiebesluit gemeente Heerlen 2006
- Heerlen Accountantsverslag 2010;
- Rapport van Bevindingen 2009.

Provincie Limburg:

- Begrotingsbrief 2012;
- Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'Zichtbaar Toezicht' 2008;
- www.limburg.nl/gemeentefinanciën.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

- Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten;
- Wet financiering decentrale overheden;
- Gemeentewet;
- Septembercirculaire 2011 gemeentefonds.