

Bepaling toezichtvorm 2020-2023

Gemeente Heerlen

Financieel verdiepingsonderzoek

Provincie Limburg, juli 2020

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Conclusie, aandachtspunten en samenvatting	7
2.1.	Conclusie van het onderzoek.....	7
2.2.	Aandachtspunten	9
2.3.	Samenvatting	13
3.	Aandachtsgebieden	17
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	18
3.2.	Analyse vermogen	37
3.3.	Analyse stuurinformatie	44
3.4.	Analyse wet- en regelgeving.....	47
4.	Financieel beleid en beheer	53
4.1.	Lokale heffingen.....	54
4.2.	Weerstandsvormogen en risicobeheersing	60
4.3.	Onderhoud kapitaalgoederen	66
4.5.	Bedrijfsvoering	81
4.6.	Verbonden partijen.....	86
4.7.	Grondbeleid.....	91
5.	Het onderzoek	97
5.1.	Inleiding	97
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht	99
5.3.	Werkwijze	101
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek.....	104
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek	105
5	Begrippen	106
6	Bronnen	110

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 van Limburg een uitspraak over de toezichtvorm voor vier jaar.

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

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

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

Het rapport

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

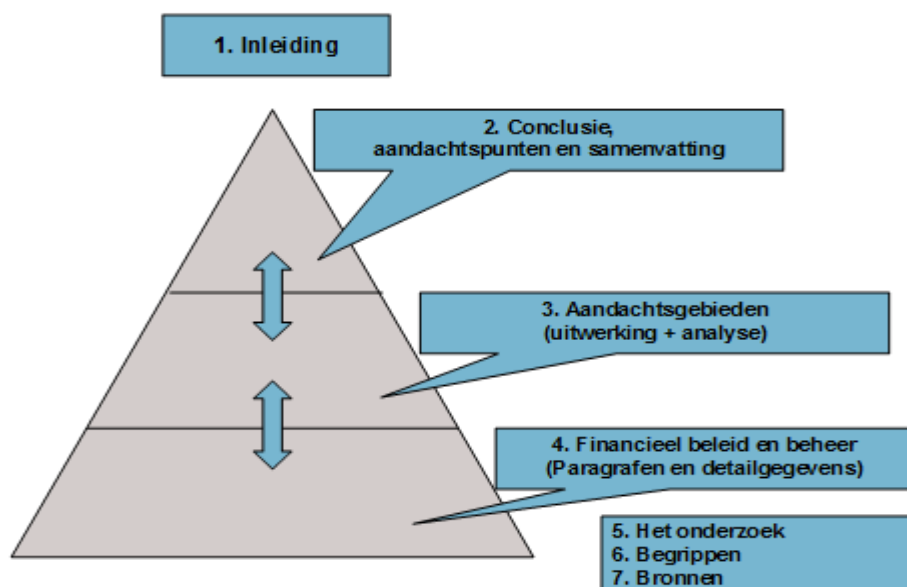
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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

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

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

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



2. Conclusie, aandachtspunten en samenvatting

2.1. Conclusie van het onderzoek

Op 10 december 2019 hebben Gedeputeerde Staten (GS) van Limburg besloten om de gemeente Heerlen op basis van de begroting 2020 repressief toezicht toe te kennen. Dit betekent dat het college van GS de begroting 2020 en begrotingswijzigingen 2020 niet hoeft goed te keuren. Dit besluit blijft voor het lopende jaar van toepassing; dat wil zeggen dat de in december 2019 bepaalde toezichtvorm van kracht blijft tot 31 december 2020.

Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat de gemeente aan de voorwaarden van meerjarig repressief toezicht voldoet. Dit betekent, dat, zodra Gedeputeerde Staten de onderzoeksconclusie overnemen, de periode vanaf de bekendmaking van het besluit van Gedeputeerde Staten t/m het begrotingsjaar 2023 toezichtarm zal zijn.

Heerlen is sinds medio 2018 voor wat de financiën primair gericht op het realiseren van de drie doelstellingen van het herstelplan:

- het versterken van het weerstandsvermogen, zodat de ratio weerstandsvermogen ten minste voldoet aan de minimale norm die de raad daarvoor heeft gesteld, te weten 0,8. Maar het herstelplan wil het weerstandsvermogen zodanig herstellen dat de ratio aan het eind van het herstelplan ruim daarboven zit;
- het voorkomen van een groot tekort in de jaarrekening 2018, zodat het weerstandsvermogen niet verder wordt uitgehold. Deze doelstelling is medio 2019 gerealiseerd;
- het verbeteren van het structurele saldo van de begroting, zodat aan de ene kant de ambities beter kunnen worden nagestreefd en aan de andere kant (zware) tegenvallers gemakkelijker kunnen worden opgevangen.

Tot en met 2022 bepaalt het herstelplan in sterke mate het financieel beleid van de gemeente. Gelet op de ook nu nog zeer kwetsbare positie voor wat betreft het vermogen om tegenvallers op te vangen, is dat ook onvermijdelijk. Het verdiepingsonderzoek onderschrijft dat ook voor de volle 100%. Zonder een robuuste algemene reserve blijft boven al het beleid voortdurend de donkere wolk hangen van bezuinigingen op zeer korte termijn, omdat er geen andere mogelijkheid is om (een) forse tegenvaller(s) financieel af te dekken. Een versterking van het structurele saldo (de derde doelstelling van het herstelplan) verkleint het risico van zulke tegenvallers. Een robuuste algemene reserve (de eerste doelstelling) beperkt de gevolgen ervan, als ze zich toch voordoen.

Ondanks deze financieel bijzondere en moeilijke situatie is het de gemeente gelukt voor de jaren 2020-2023 structurele en reële overschotten te ramen. Samen met het herstelplan is dat de basis om de gemeente voor het meerjarig repressief toezicht in aanmerking te laten komen. Het voorstel aan GS verbindt hier geen voorwaarden aan. Hoewel er tal van risico's zijn, die, als ze zich in de periode 2020-2023 voordoen, het structurele en reële evenwicht kunnen doen

verdwijnen. Dit zijn echter risico's die de gemeente niet of slechts beperkt via haar beleid of beheer kan beheersen.

Wel realiseren we ons dat in deze omstandigheden de kans groter dan normaal is, dat zich in de periode 2020-2023 ontwikkelingen voordoen die het structureel en reëel evenwicht ernstig verstoren. Als dat gebeurt, kan dat voor GS, op het moment dat ze de eerstvolgende begroting beoordelen, reden zijn hun uitspraak om repressief toezicht voor de jaren 2020-2023 aan Heerlen te verlenen, te herzien.

De risico's, waar we op dit moment aan denken, staan in de volgende paragraaf 2.2, Aandachtspunten, beschreven.

Meerjarig repressief toezicht

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

2.2. Aandachtspunten

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

In het rapport zijn desondanks punten te vinden die de financiële positie van Heerlen in de jaren 2020-2023 serieus zouden kunnen verzwakken. In deze paragraaf zetten we ze op een rij.

Coronacrisis

De coronacrisis heeft Nederland vanaf maart 2020 zwaar getroffen. Het openbare en ons priveleven zijn er grondig door geraakt en gewijzigd. Dat geldt zonder meer ook voor de gemeente. De begroting 2020 zal daardoor op tal van manieren en punten gaan wijzigen.

Bij de afronding van dit rapport, april 2020, is daar nog vrijwel geen zicht op. Daarom hebben we besloten dit expliciet niet in ons rapport mee te nemen.

De gemeente zal echter met financiële gevolgen te maken krijgen. Daar zullen voor een deel ook speciale financiële regelingen voor gaan gelden. Voor een deel zullen lasten voor rekening van de gemeente komen. Hou daar rekening mee en kijk hoe die lasten gedekt kunnen worden.

Eigen en vreemd vermogen

Medio 2018 was het eigen vermogen van Heerlen dat direct beschikbaar was voor het opvangen van tegenvallers negatief. Om dat te repareren heeft de gemeente een herstelplan gemaakt dat tot eind 2022 wordt uitgevoerd. Het herstelplan moet de algemene reserve weer op een voldoende niveau brengen en het structurele saldo van de begroting versterken.

Ook na een succesvolle afronding van het herstelplan blijft de omvang van de algemene reserve relatief bescheiden met een bedrag van om en nabij € 10 miljoen. De tegenvallers, waar Heerlen in recente jaren mee te maken heeft gehad, laten dat duidelijk zien.

Naast de algemene reserve heeft Heerlen weinig andere reserves die in tijden van nood als buffer kunnen worden gebruikt. De meeste bestemmingsreserves worden jaarlijks gebruikt om kapitaallasten in de begroting te dekken. Bij inzet van die reserves om tegenvallers te dekken, ontstaan er direct tekorten in de begroting, omdat kapitaallasten niet meer gedekt worden.

Heerlen heeft daarom behoefte aan wat meer spek op de ribben in de vorm van een robuuste algemene reserve.

Een grotere algemene reserve is niet alleen een steviger buffer voor het opvangen van tegenvallers, maar kan ook zorgen voor meer interne, eigen financieringsmiddelen voor de investeringen van de gemeente. Er zijn dan minder externe financieringsmiddelen in de vorm van geldleningen nodig. Daardoor is de gemeente ook minder gevoelig voor wijzigingen in het renteniveau van die leningen. Die rente drukt op de begroting.

Door de afname van de reserves in de laatste jaren en de forse investeringen is een steeds groter deel van het bezit van de gemeente met schulden belast. In 2020 al 91%.

De rente is nu historisch laag en soms zelfs negatief, waardoor de gemeente in die gevallen rente ontvangt als ze geld leent.

Maar de rente kan ook weer gaan stijgen. Met de hoge schulden van nu zou dat bij een sterke en langdurige rentestijging de begroting fors extra kunnen gaan belasten.

Een versterking van het eigen vermogen, maar ook een hoger bedrag aan voorzieningen, die wel tot het vreemd vermogen behoren, maar wel een intern financieringsmiddel zijn, waarover geen rente wordt berekend, zorgen voor een lager bedrag aan externe financieringsmiddelen.

Een versterking van het eigen vermogen en in het bijzonder de algemene reserve is daarom om meer redenen zeer gewenst. Het kan verschillende risico's beperken.

Risico's in de ramingen

Ramingen zijn ramingen en de werkelijkheid kan er anders uitzien, soms zelfs heel anders.

Op allerlei manieren zorgt de gemeente ervoor dat de realisatiecijfers van de lasten en baten zo dicht mogelijk bij de ramingen uitkomen. Maar bij bepaalde ramingen is dat moeilijk. Omdat de gemeente op het betrokken beleidsveld nog weinig ervaring heeft. Of omdat de gemeente op een terechte vraag altijd moet reageren, ook al is het budget al op (open-eindregeling). Of omdat de informatie over de uitvoering pas (te) laat de gemeente bereikt.

Monitoring en sturing zijn altijd belangrijk om binnen de ramingen te blijven, maar die instrumenten zijn bijvoorbeeld in de genoemde situaties minder effectief.

Heerlen is een gemeente met een zwakke sociaal-economische structuur en de gemeente staat ook daardoor voor grote opgaven.

Bij die opgaven doen zich vaak de situaties voor, waardoor ramingen niet gehaald worden.

Bij Heerlen zien we de laatste jaren bijvoorbeeld veel tegenvallers optreden bij de nieuwe taken in het sociaal domein.

De gemeente heeft maatregelen getroffen via de aanbesteding van deze taken.

De risico's zullen hierdoor moeten dalen.

Dat is ook noodzakelijk om een situatie als bij de jaarrekening 2017 in de toekomst te voorkomen.

Wij houden op dit moment er echter rekening mee dat de jaarrekening per saldo flinke tegenvallers laat zien in vergelijking met de begroting. Omdat we de begroting moeten beoordelen op het structureel en **reëel** saldo hebben we een correctie aangebracht om de ramingen in de begroting zoveel mogelijk reëel te krijgen.

Maar ook voor de gemeente is het van belang het risico in de ramingen te beperken en daarmee ook de realiteit van de ramingen te versterken.

Het herstelplan

Het herstelplan uit 2018 moet in de laatste 2 jaar van uitvoering zorgen voor een forse toename van de algemene reserve en een structurele versterking van de begroting.

Tot nu toe is het herstelplan goed uitgevoerd. Dat is vooral te zien aan de toename van de algemene reserve en de ratio weerstandsvermogen.

Een verdere uitvoering van het herstelplan en daarmee toename van de algemene reserve en structurele versterking van de begroting zijn essentieel. Een gemeente als Heerlen heeft een robuuste algemene reserve nodig en moet in de begroting ruimte hebben om ambities te realiseren en een deel van optredende tegenvallers op te vangen.

Het herstelplan is daar onmisbaar bij. Uitvoering daarvan is dan ook essentieel en de gemeente moet daaraan blijven werken, ook als dat eventueel lastig zou worden.

Sociaal domein

Het sociaal domein en dan met name de in 2015 gedecentraliseerde taken zijn voor Heerlen van groot belang. Bij de uitvoering van die taken werkt de gemeente aan het oplossen van de zwakke sociaal-economische structuur, waar Heerlen sinds de sluiting van de mijnen mee te maken heeft.

Bij de uitvoering van de taken heeft de gemeente te maken met bezuinigingen van het Rijk, met moeilijk te sturen open-eindregelingen, uitvoering op afstand, een groeiend beroep, e.d. Monitoring en sturing zijn daardoor moeilijk en de laatste jaren zijn er bij het sociaal domein ook grote budgetoverschrijdingen geweest.

De gemeente heeft maatregelen getroffen, met name via de wijze van aanbesteden, om de risico's te beperken.

Vooraf bij de Jeugdzorg zal nog moeten blijken of de verwachte resultaten worden behaald.

Ook als die resultaten worden geboekt, blijft het sociaal domein een beleidsveld met aanzienlijke risico's.

Gemeentefonds

Het gemeentefonds is veruit de belangrijkste inkomstenbron van de gemeente.

De algemene uitkering is dan weer veruit de grootste uitkering uit het gemeentefonds.

Daarnaast zijn er integratie- en decentralisatie-uitkeringen in het gemeentefonds. Ook dat zijn voor Heerlen belangrijke baten.

Voor alle uitkeringen uit het gemeentefonds gelden regels, die na overleg met de gemeenten (VNG) door het Rijk worden bepaald.

Die regels zorgen aan de ene kant voor duidelijkheid en rechtszekerheid, maar leiden er aan de andere kant toe dat individuele gemeenten weinig invloed op de uitkeringen hebben en dat wijziging van de regels tot grote veranderingen in de inkomsten kunnen leiden.

De verdeling van de algemene uitkering wordt gemiddeld 1 keer in de 5 jaar gewijzigd, meestal voor een deel van de algemene uitkering. Nu wordt er echter gewerkt aan een nieuwe verdeling van de gehele algemene uitkering. De invoering van de nieuwe verdeling is van 2021 naar 2022 verschoven, omdat de eerste onderzoeken niet de gewenste verbetering van de onderbouwing van de verdeling opleverden. De eerste helft van 2020 vinden nu nieuwe onderzoeken plaats. In de decembercirculaire 2020 moet het nieuwe verdeelmodel opgenomen worden en dan kan elke gemeente precies berekenen welk bedrag ze in 2022 als algemene uitkering gaat ontvangen. En kan ook berekend worden hoeveel de nieuwe algemene uitkering 2022 verschilt van de algemene uitkering 2022 volgens het huidige, oude verdeelmodel. Het bedrag dat als algemene uitkering over alle gemeenten verdeeld wordt, verandert door de overgang naar een nieuw verdeelmodel niet. Tegenover voordeelgemeenten staan dus nadeelgemeenten. En het totale voordeel van de eerste groep is gelijk aan het totale nadeel van de tweede groep.

Hoe het nieuwe model voor Heerlen uitpakt, is nu nog onbekend.

Wel is duidelijk dat de effecten groter kunnen zijn dan bij een nieuwe verdeling die betrekking heeft op een deel van de algemene uitkering. Dan zijn de wijzigingen meestal niet groter dan € 45 per inwoner en wordt het model in 3 jaar ingevoerd. In dit geval wordt gesproken van herverdeeffecten tot wel € 100 per inwoner en een invoering in 4 jaar.

Individuele gemeenten, en dus ook Heerlen, moeten vooral de ontwikkelingen nauwgezet volgen en zo nodig via de VNG reageren op die ontwikkelingen. Een directe sturing is er niet.

Frustrerend als er financieel zo veel op het spel kan staan.

Naast de aanpassing van de verdeling spelen er rond het gemeentefonds constant vele andere zaken die financieel van grote invloed kunnen zijn. We noemen hier de accressen, de verandering daarin, eventuele extra middelen voor de uitvoering van de Jeugdzorg, de uitvoering van het Inter Bestuurlijk Programma en de middelen daarbij voor bijvoorbeeld duurzaamheid.

Voor Heerlen zeer relevant, maar ook steeds met de nodige onzekerheid omgeven, zodat het gemeentefonds best wel veel kansen (positief) en risico's (negatief) inhoudt.

Terecht dat de gemeente dit strak monitort.

Demografie

Na een periode van zo'n 20 jaar, waarin het inwonertal daalde, is er sinds een jaar of 5 sprake van een min of meer constant aantal inwoners. Wel blijft de ontgroening en vergrijzing doorgaan.

In vergelijking met de landelijke bevolkingsgroei blijft Heerlen daar wel bij achter.

En dat betekent bijvoorbeeld dat het aandeel dat Heerlen uit het gemeentefonds ontvangt, relatief daalt.

Terwijl de lasten van en voor de gemeente door een stabiel aantal inwoners zeker niet daalt.

De situatie noodzaakt vaak tot allerlei extra activiteiten van de gemeente om de gevolgen op te vangen: meer subsidies voor verenigingen met minder leden, meer onderhoud van openbaar groen op plaatsen, waar gesloopt is, e.d.

Een moeilijke situatie die veel van de gemeente eist en waar de systemen die gemeenten van de noodzakelijke middelen voorzien, niet op ingericht zijn.

Duurzaamheid

De omslag van onze huidige manier van leven naar een systeem, waarbij onze leefwereld niet meer wordt uitgeput en aangetast door onze activiteiten, zal de komende decennia een gigantische operatie worden. Dit wordt samengevat in de term duurzaamheid.

De gemeente speelt hierbij een belangrijke rol. Daarbij staat natuurlijk de inhoud voorop. Maar dat het dan ook om grote bedragen gaat, is duidelijk. Hoe dat vorm gaat krijgen, is echter nog grotendeels onduidelijk. Maar het moet wel een aandachtspunt voor de gemeente zijn en blijven.

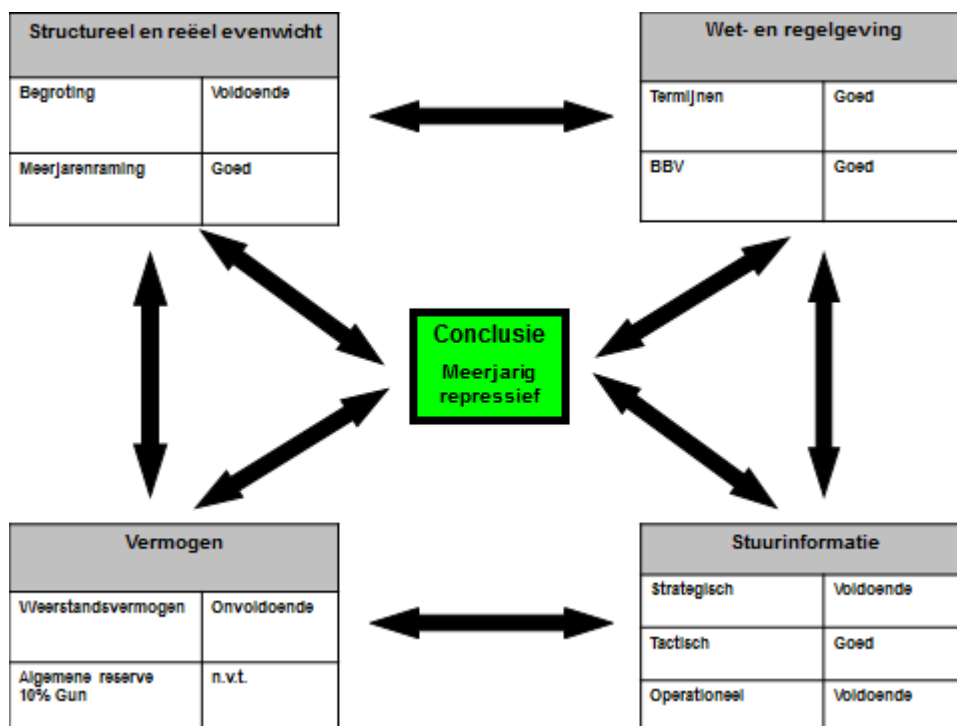
Onderhoud

De gemeente geeft veel uit aan onderhoud. Volgens de paragraaf onderhoud in de begroting 2020 € 33,3 miljoen in 2020.

Het blijft belangrijk jaarlijks voldoende voor onderhoud te blijven besteden. Want als dat niet gebeurt, kan er achterstallig onderhoud en zelfs kapitaalvernietiging optreden en is de gemeente daarna heel veel geld kwijt om dat op te lossen.

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

De conclusie, in het midden, is in een groen veld geplaatst. Dat wil zeggen dat Heerlen op basis van het onderzoek in aanmerking komt voor meerjarig repressief toezicht en dat daar geen voorwaarden aan zijn verbonden. De conclusie is gebaseerd op ons onderzoek. Daarbij hebben we zowel naar de financiële positie, in grote lijnen het linker deel van de scorecard, als naar de financiële functie, in grote lijnen het rechter deel van de scorecard, gekeken. De scorecard geeft aan dat we de onderzochte onderdelen op één na voldoende of goed vinden. Het weerstandsvermogen is op dit moment nog onvoldoende, maar zal bij uitvoering van het herstelplan op korte termijn weer het minimaal vereiste niveau bereiken. Verdere uitvoering van het herstelplan is een belangrijk uitgangspunt om de gemeente meerjarig repressief toezicht te geven.

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

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

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

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

Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

Begroting en meerjarenraming
Sinds medio 2018 is duidelijk dat Heerlen financieel grote problemen heeft. Toen bleek een tekort van € 15 miljoen bij de jaarrekening 2017 en was de algemene reserve negatief. Sindsdien werkt Heerlen met een herstelplan en is de realisering van de ambities uit het MBP 2019-2022 afhankelijk gemaakt van de resultaten van de uitvoering van het herstelplan. De begroting 2020 met de meerjarenraming 2021-2023 laat op basis van het saldo van lasten en baten en de mutaties in de reserves in 2020 een evenwicht zien, in 2021 een tekort van € 2 miljoen en in 2022 en 2023 snel oplopende overschotten. Voor 2020 is ook, een jaar eerder dan verwacht, een eerste budget voor de ambities van het MBP 2019-2022 opgenomen. Raad en de provinciale toezichthouder moeten hun oordeel over de begroting echter niet baseren op het saldo, zoals dat in de vorige alinea is beschreven, maar op het structureel en reëel saldo. Voor het structureel saldo halen we de incidentele lasten en baten uit de begroting. Voor alle vier jaren is het structurele saldo ruim positief. Voor het bepalen van het reële saldo moeten we de realiteit en volledigheid van de ramingen beoordelen. Heerlen staat voor grote sociaal-economische structuuropgaven. Dit zorgt elk jaar voor grote risico's bij de uitvoering van de begroting. De recente grote financiële problemen van Heerlen hebben daar mee te maken. Heerlen werkt eraan deze risico's te sturen en beheersen, maar niet alle tegenvallers zijn te voorkomen. Om met dat risico rekening te houden en de ramingen reëel te maken hebben we een correctie op de structurele saldi 2020-2023 aangebracht. De zo bepaalde structurele en reële saldi zijn nog steeds alle vier jaar positief. Heerlen houdt strikt vast aan de uitvoering van het herstelplan. Eind 2022 zal de ratio weerstandsvermogen volgens de laatste raming dan 1,8 bedragen, ruim boven de normen die de raad voor die ratio heeft vastgesteld. De algemene reserve zal dan € 9,2 miljoen bedragen. Het herstelplan is noodzakelijk om het weerstandsvermogen te herstellen. Het is echter geen oplossing voor de risico's, waarmee Heerlen bij de uitvoering van de begroting dagelijks krijgt te maken. Daarvoor is óf een heel robuuste algemene reserve nodig óf een aanzienlijke stelpost in de begroting om tegenvallers te dekken.

Vermogen

De laatste jaren hebben duidelijk gemaakt dat Heerlen geen vermogende gemeente is. Er is zelfs zo sterk ingeteerd op het vermogen dat medio 2018 een herstelplan nodig was. Het herstelplan voorziet in een opbouw van de beschikbare weerstandscapaciteit in de algemene reserve. In 4 jaar wordt ten laste van de begroting € 10 miljoen in de algemene reserve gestopt. Tegelijkertijd moet beroep op de algemene reserve tot het minimum worden beperkt.

Tot nu toe is het herstelplan goed uitgevoerd en is de algemene reserve eind 2020 weer positief.

Afgezien van de bufferfunctie hebben reserves ook andere functies. Door het beperkte bedrag aan reserves dat Heerlen heeft - want ook de bestemmingsreserves zijn relatief klein - zijn de functies van reserves voor Heerlen nu van weinig betekenis.

Heerlen heeft eind 2018 een nieuwe Nota Reserves en Voorzieningen vastgesteld. De nota wordt in de begroting 2020 toegepast. De nota bevat echter weinig kaders. Het herstelplan geeft wel kaders, maar alleen voor de algemene reserve. En deze kaders vervallen eind 2022 als het herstelplan is uitgevoerd.

Wet- en regelgeving

We bekijken of de gemeente de wet- en regelgeving toepast die geldt voor de vaststelling en inzending van de begroting en jaarstukken (Gemeentewet) en de inrichting van de begroting (BBV). Ook gaan we na of de gemeente de op basis van de Gemeentewet verplichte verordeningen 212, 213 en 213a heeft en toepast. Tot slot kijken we naar de Rekenkamer Heerlen.

De termijnbepalingen uit de Gemeentewet past Heerlen goed toe.

Ook de toepassing van het BBV beoordelen we als goed. We constateren wel enkele afwijkingen van de regels en hebben ook geadviseerd de begroting hier en daar aan te vullen.

Heerlen heeft drie verordeningen op basis van de artikelen 212, 213 en 213a Gemeentewet. De financiële verordening 212 is op 19 december 2018 vastgesteld met een terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2018. Voor de raad is dit de belangrijkste financiële verordening, waarmee hij de kaders voor het financieel beleid en beheer stelt. De controleverordening 213 is op 4 november 2003 door de raad vastgesteld. Heerlen past beide verordeningen goed toe. De verordening 213a Gemeentewet van 29 juni 2016 over college-onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid stelt minder zware eisen aan het aantal en de planning van de onderzoeken en wordt door de gemeente toegepast.

De raad heeft een Rekenkamer ingesteld, bestaande uit onafhankelijke externe leden. Op dit moment bestaat de Rekenkamer Heerlen alleen uit een voorzitter. In de periode 2017-2019 heeft de Rekenkamer Heerlen drie onderzoeken uitgebracht.

Stuurinformatie

Stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau met betrekking tot de financiën van de gemeente stelt de raad in staat in control te zijn en blijven.

We hebben in de paragrafen 3.1 en 3.2 en in de zeven paragrafen van hoofdstuk 4 ook steeds gekeken naar de stuurinformatie. Al die beoordelingen hebben we in deze paragraaf bij elkaar gebracht en met de gewichten die we aan de negen verschillende onderdelen hebben gegeven, leidt dat tot de conclusie dat de stuurinformatie op strategisch en operationeel niveau gemiddeld voldoende is en op

tactisch niveau gemiddeld goed.

Waar we opmerkingen of aanbevelingen over de stuurinformatie hebben, hebben we die in de desbetreffende paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 opgenomen.

Ontwikkeling financiële positie

Heerlen verkeert nog in een financieel moeilijke periode. Het herstelplan moet het weerstandsvermogen weer op voldoende niveau brengen en de structurele uitkomst van de begroting versterken.

Het is essentieel dat de gemeente deze doelen realiseert.

Want er zijn nog tal van ontwikkelingen die de financiële positie van Heerlen in de komende jaren onder druk gaan zetten. We verwijzen daarvoor naar de aandachtspunten in paragraaf 2.2.

Daarbij blijft de samenleving voortdurend hoge eisen aan de gemeente stellen en zal zij daar adequaat op moeten reageren.

Uiteindelijk zal een gezonde financiële positie heel belangrijk zijn om op die vragen goed te kunnen reageren.

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	Meerjaren-raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Begroting en meerjarenraming	☹	☺	Goed	Goed	Voldoende	☺	➔

Conclusie

Sinds medio 2018 is duidelijk dat Heerlen financieel grote problemen heeft. Toen bleek een tekort van € 15 miljoen bij de jaarrekening 2017 en was de algemene reserve negatief. Sindsdien werkt Heerlen met een herstelplan en is de realisering van de ambities uit het MBP 2019-2022 afhankelijk gemaakt van de resultaten van de uitvoering van het herstelplan.

De begroting 2020 met de meerjarenraming 2021-2023 laat op basis van het saldo van lasten en baten en de mutaties in de reserves in 2020 een evenwicht zien, in 2021 een tekort van € 2 miljoen en in 2022 en 2023 snel oplopende overschotten. Voor 2020 is ook, een jaar eerder dan verwacht, een eerste budget voor de ambities van het MBP 2019-2022 opgenomen.

Raad en de provinciale toezichthouder moeten hun oordeel over de begroting echter niet baseren op het saldo, zoals dat in de vorige alinea is beschreven, maar op het structureel en reëel saldo.

Voor het structureel saldo halen we de incidentele lasten en baten uit de begroting. Voor alle vier jaren is het structurele saldo ruim positief.

Voor het bepalen van het reële saldo moeten we de realiteit en volledigheid van de ramingen beoordelen. Heerlen staat voor grote sociaal-economische structuuropgaven. Dit zorgt elk jaar voor grote risico's bij de uitvoering van de begroting. De recente grote financiële problemen van Heerlen hebben daar mee te maken. Heerlen werkt eraan deze risico's te sturen en beheersen, maar niet alle tegenvallers zijn te voorkomen. Om met dat risico rekening te houden en de ramingen reëel te maken hebben we een correctie op de structurele saldi 2020-2023 aangebracht. De zo bepaalde structurele en reële saldi zijn nog steeds alle vier jaar positief.

Heerlen houdt strikt vast aan de uitvoering van het herstelplan. Eind 2022 zal de ratio weerstandsvermogen volgens de laatste raming dan 1,8 bedragen, ruim boven de normen die de raad voor die ratio heeft vastgesteld. De algemene reserve zal dan € 9,2 miljoen bedragen.

Het herstelplan is noodzakelijk om het weerstandsvermogen te herstellen. Het is echter geen oplossing voor de risico's, waarmee Heerlen bij de uitvoering van de begroting dagelijks krijgt te maken. Daarvoor is óf een heel robuuste algemene reserve nodig óf een aanzienlijke stelpost in de begroting om tegenvallers te dekken.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen:

- neem op een duidelijke plaats in de begroting naast het formele saldo ten minste ook de structurele en reële saldi van de begroting en de meerjarenraming op, zodat de raad goed in beeld heeft of de begroting die hij vaststelt, voldoet aan de wettelijke eis met betrekking tot de saldi. Dat zou bijvoorbeeld in de aanbestedingsbrief en in het vaststellingbesluit kunnen;
- neem bij het overzicht van de incidentele baten en lasten, dat het BBV voorschrijft en dat Heerlen ook nu al in de begroting heeft staan, het door ons bij de begrotingsbrief opgenomen model voor de berekening van het structurele (en reële) saldo van begroting en meerjarenraming op;

- bepaal in samenhang met het door het college toegezegde overzicht in de begroting van de ontwikkeling van de schulden welke kaders voor onder andere de schuldratio de gemeente wil hanteren. Omdat de schulden en de schuldratio ook voor een deel de flexibiliteit van de begroting bepalen, is het ook goed als de gemeente een norm voor de flexibiliteit van de begroting bepaalt;
- verbeter de presentatie van en toelichting op de financiële positie in de begroting.

Waarom onderzoek naar de begroting en meerjarenraming?

Wij onderzoeken de gemeentelijke financiële positie, omdat dit essentieel is voor een meerjarige uitspraak over de toezichtvorm. In de Gemeentewet (artikel 203) en in het Gemeenschappelijk Toezichtkader 2020 staan een aantal toetsingskaders die van belang zijn om voor repressief toezicht in aanmerking te komen.

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

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

Onderzoek en bevindingen

Het verdiepingsonderzoek Heerlen 2020 is gebaseerd op de begroting 2020 met de meerjarenraming 2021-2023, zoals de raad deze op 7 november 2019 heeft vastgesteld. De vastgestelde begroting 2020 is de voor het erratum met betrekking tot de OZB op 7 november 2019 bijgestelde begroting.

Begrotingswijzigingen 2020, die door de raad na 7 november 2019 zijn vastgesteld, nemen we alleen in ons onderzoek mee als deze zorgen voor of de vertaling zijn van een drastische wijziging van het financiële beeld van Heerlen. Begrotingswijzigingen die na 30 april 2020 zijn/worden vastgesteld, nemen we in ieder geval niet mee in ons onderzoek.

Er zijn na 7 november 2019 en vóór 1 mei 2020 geen begrotingswijzigingen 2020 vastgesteld. Het financiële beeld is dan ook niet veranderd.

Het coronavirus en alles wat daardoor is gebeurd en gaat gebeuren, gaat zeker de begroting 2020 beïnvloeden. Bij de afronding van dit onderzoek is daar echter geen zicht op. We hebben de coronacrisis daarom in ons onderzoek buiten beschouwing gelaten.

De voorbereiding en vaststelling van de begroting 2020

De begrotingsvoorbereiding is in Heerlen met de **Kaderbrief begroting 2020** begonnen.

Een Kaderbrief bevat de inhoudelijke en financiële overwegingen die kaders vormen bij het samenstellen van de begroting. Inhoudelijk beschrijft de Kaderbrief begroting 2020 de problemen van de gemeente en de behoeften die daaruit voortkomen: investeringen in het centrum, de wijken en de mensen en sociaal-maatschappelijke problemen oplossen. Tegelijkertijd heeft Heerlen een 'gecontroleerde financiële crisis',

die met een herstelplan de komende jaren moet worden opgelost. De ambities en opgaven van Heerlen worden in dat licht afgewogen.

In het MBP 2019-2022 (november 2018) is daarom al aangegeven dat er pas in 2021 en 2022 financiële ruimte is voor het realiseren van ambities.

2020 is een bijzonder jaar voor Heerlen. Het Maankwartier is in 2020 klaar en IBA is in 2020 officieel af.

Op 1 juli 2019 vindt de reorganisatie van het ambtelijk apparaat plaats.

De Kaderbrief 2020 laat zien hoe de saldi 2020-2023 zich hebben ontwikkeld sinds de vaststelling van de begroting 2019.

Bedragen x € 1.000

	2020	2021	2022	2023
Saldi bij vaststelling b2019	161	95	4.492	12.251
Saldi Kaderbrief 2020	- 6.346	- 6.708	- 2.749	4.162

Sinds de vaststelling van de begroting 2019 in november 2018 zijn de saldi omlaag gegaan door het opnemen van indexeringen, door het verwerken van raadsbesluiten en besluiten van verbonden partijen en door de noodzaak bedragen reëel te ramen.

In de Kaderbrief 2020 zijn voor een deel ook al de gevolgen van de meicirculaire 2019 verwerkt. De saldi van de Kaderbrief 2020 na volledige verwerking van de meicirculaire 2019 zijn:

Saldi na meicirculaire 2019	- 6.837	- 9.562	- 7.254	- 818
-----------------------------	---------	---------	---------	-------

Na de meicirculaire 2019 wordt de gemeente geconfronteerd met tekorten voor alle vier de jaren, waarvan de tekorten in de jaren 2020-2022 zelfs aanzienlijk zijn.

Voor het tiende jaar op rij moet de gemeente bij het opstellen van de begroting met een groot pakket aan bezuinigingen komen. Er is sinds 2010 al voor € 65 miljoen structureel bezuinigd. Het college is echter van plan een sluitende begroting aan te bieden. Het college houdt er rekening mee dat structurele bezuinigingen pas op termijn kunnen worden doorgevoerd en dat voor 2020 eerst incidentele bezuinigingen moeten worden voorgesteld.

De **begroting 2020 en meerjarenraming 2021-2023** laten na de Kaderbrief 2020 een verrassend positief beeld zien. Het is zelfs mogelijk gebleken al in 2020 te beginnen met de eerste uitvoering van de ambities uit het MBP 2019-2022. Eerder was die start voor 2021 voorzien.

Met name dankzij autonome ontwikkelingen en een pakket bezuinigingen met de nadruk op het begrotingsjaar 2020 is het saldo in 2020 in evenwicht en zijn er vanaf 2022 snel oplopende overschotten. Alleen 2021 laat een tekort van € 1,9 miljoen zien. Voor 2020 bedragen de nieuwe bezuinigingen € 7,3 miljoen, voor 2021 en 2022 rond de € 2 miljoen en voor 2023 € 1,5 miljoen.

De positieve trend na 2021 wordt verklaard door forse accressen van de algemene uitkering en door de daling in 2022 en beëindiging in 2023 van de forse toevoegingen aan de algemene reserve ten laste van de exploitaties in het kader van het herstelplan.

In de volgende tabel 3.1.1 laten we de voor ons relevante saldi zien van de begroting 2020 en de meerjarenraming 2021-2023.

Tabel 3.1.1 Gezuiverde saldi begroting en meerjarenraming 2020-2023 (bedragen * € 1.000)

Saldo	B2020	B2021	B2022	B2023
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	0	-1.887	3.380	10.364
Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar	1.319	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming	n.v.t.	799	5.007	5.890

Uit de tabel blijkt, dat het saldo dat de gemeente presenteert (regel 1) nihil is in 2020, negatief in 2021 en positief in 2022 en 2023. Het is het saldo van alle lasten en baten en van alle mutaties in de reserves. Het is het saldo dat onder meer op de eerste bladzijde van het memo van 7 november 2019 van het college aan de raad over de gevolgen van de aanpassingen rond de OZB is te vinden.

Een tekort bij het saldo van alle lasten en baten en van alle mutaties in de reserves betekent dat uiteindelijk – bij de jaarrekening als er dan nog steeds sprake is van een tekort – een bedrag ter grootte van het tekort aan de algemene reserve of aan een andere reserve moet worden onttrokken om alle lasten en toevoegingen aan reserves te dekken.

De Gemeentewet (art. 203) schrijft ons, als toezichthouder, echter voor de begroting te beoordelen op het structureel en reëel saldo. Wat is het saldo van de structurele lasten en baten in de begroting en zijn die geraamde lasten en baten reëel? Daarvoor halen we de incidentele lasten en baten uit de begroting en gaan we na of de gemeente realistische uitgangspunten hanteert voor het opstellen van de begroting. Voor het begrotingsjaar is de uitkomst in regel 2 te vinden en voor de meerjarenraming in regel 3. Alle jaren is er sprake van een (ruim) structureel en reëel overschot. En in drie van de vier jaren is het structureel en reëel saldo positiever dan het formele saldo. Het verschil tussen het formele saldo en het structurele en reële saldo heeft in de eerste plaats te maken met het feit dat Heerlen in de jaren 2020-2022 meer incidentele lasten dan incidentele baten in zijn ramingen heeft zitten. Eliminatie van de incidentele lasten en baten zorgt dan voor een verbetering van het saldo. In 2023 heeft Heerlen meer incidentele baten dan incidentele lasten geraamd en weglaten van deze incidentele lasten en baten leidt dan tot een verslechtering van het saldo.

Naar ons oordeel hanteert Heerlen strakke uitgangspunten bij het opstellen van de ramingen. Voor een gemeente met weinig financiële mogelijkheden, zoals Heerlen, is het logisch dat er 'strikt' wordt begroot. Er is geen reden en ook geen ruimte om 'lucht' in de begroting te laten zitten. Het betekent wel dat de risico's op afwijkingen van de gehanteerde uitgangspunten bij de uitvoering van de begroting groter dan normaal zijn. Het vereist een strakke beheersing en monitoring van die uitvoering om tegenvallers te voorkomen. Heerlen is zich dat goed bewust. Maar het lukt niet altijd om binnen die strakke uitgangspunten te blijven.

Dat is te zien als we kijken naar de eerste geraamde saldi voor vier jaar in de Kaderbrief en de saldi voor die vier jaar in de vorige begroting en meerjarenraming. Kijk daarvoor naar de raming in de Kaderbrief begroting 2020 en de raming in de begroting 2019 en meerjarenraming 2020-2022, zoals die hiervoor is aangegeven. Tussen die twee ramingen zit een groot verschil, dat voor een deel is veroorzaakt doordat lasten sterker stijgen dan eerder geraamd. Bij het opstellen van de nieuwe begroting start de gemeente mede daardoor met een groot tekort.

Ondanks deze kritische noot is het structureel saldo vanaf 2020 heel ruim positief, zoals te zien is in regel 4 van tabel 3.1.2, die hieronder staat.

Het feit dat Heerlen tegelijkertijd met een herstelplan werkt om het weerstandsvermogen weer op peil te brengen, maakt duidelijk dat het structurele saldo niet alles zegt over de financiële situatie van de gemeente. We hebben al verwezen naar het nadeel dat ontstaan is bij het actualiseren van de saldi. Ook de combinatie met het formele saldo maakt het financiële plaatje al wat completer. Maar we moeten

zeker ook kijken naar de realisatiecijfers, naar de omvang en ontwikkeling van het eigen vermogen en naar de risico's, waar de gemeente mee te maken heeft.

We zien dat de risico's, waar Heerlen bij de uitvoering van de begroting mee te maken heeft, groot zijn. Dat is niet nieuw. Wel is de laatste jaren te zien, dat daarbij de optredende tegenvallers aanzienlijk groter zijn dan de zich voordoende meevallers.

Dat leidt tot de vraag of er een correctie moet worden gemaakt voor de zich voordoende afwijkingen van de begroting die per saldo negatief zijn. We kunnen niet exact concretiseren bij welke ramingen een correctie aangebracht zou moeten worden, laat staan dat we bij een raming kunnen aangeven voor welk bedrag een correctie nodig is.

We brengen op basis van de ervaringen voor het toetspunt 'reëel' een negatieve correctie van € 4 miljoen voor de jaren 2020-2023 op de saldi aan. Dit bedrag is niet gebaseerd op een exacte berekening, maar op een weging van de na- én voordelen, waar Heerlen mee te maken heeft bij de uitvoering van de begroting.

In tabel 3.1.2 is te zien via welke stappen we van het formele saldo op het structurele en reële saldo zijn gekomen.

Tabel 3.1.2 Van formeel naar structureel en reëel saldo 2020-2023 (bedragen * € 1.000)

Saldo	B2020	B2021	B2022	B2023
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	0	-1.887	3.380	10.364
Weglaten incidentele lasten	+15.138	+8.311	+6.568	+332
Weglaten incidentele baten	-9.819	-1.625	-941	-806
Structureel saldo	+5.319	+4.799	+9.007	+9.890
Correctie realiteit totaal structurele ramingen	-4.000	-4.000	-4.000	-4.000
Structureel en reëel saldo	+1.319	+799	+5.007	+5.890

De gemeente heeft in de begroting 2020 naast het formele saldo, dat in tabel 3.1.2 in regel 1 staat, ook het structurele saldo, dat in regel 4 staat, opgenomen. Over de presentatie van het structurele saldo op bladzijde 206 van de begroting 2020 maken we enkele opmerkingen.

De Provincie dringt er al enkele jaren in de begrotingsbrief bij de gemeenten op aan om de berekening van het structurele saldo van de begroting en de meerjarenraming volgens een bij die brief gevoegd model in de begroting te presenteren. Dit doen we, omdat het belangrijk is dat de raad een goed zicht heeft op de structurele en reële saldi van de begroting en meerjarenraming. Want niet alleen wij als toezichthouder moeten op basis van de Gemeentewet (art. 203) aan de hand van het structureel en reëel saldo van de begroting en de meerjarenraming de toezichtvorm voor de begroting bepalen. Ook de raad moet op basis van de Gemeentewet (art. 189, lid 2) de begroting vaststellen met een structureel en reëel evenwicht of overschot. De raad kan daarvan afwijken als aannemelijk is dat zo'n evenwicht of overschot op zijn laatst aan het eind van de meerjarenramingperiode bestaat.

Het is dan ook essentieel dat de raad op het moment dat hij de begroting vaststelt de structurele en reële saldi van de begroting en meerjarenraming kent.

We vinden het daarom van groot belang dat de gemeente dat model in de begroting opneemt. Heerlen volstaat echter met een kort overzicht, dat in de begroting 2020 bijna aan het eind van de begroting, op bladzijde 206, is te vinden. Bovendien is nergens in de begroting of in het vaststellingsbesluit te lezen dat

de daar gepresenteerde saldi voor de raad leidend (moeten) zijn bij zijn besluit om de begroting vast te stellen.

Onze aanbeveling is dan ook om ten minste de structurele en reële saldi van de begroting en de meerjarenraming op een duidelijke plaats in de begroting op te nemen, zodat de raad goed in beeld heeft of de begroting die hij vaststelt, voldoet aan de wettelijke eis met betrekking tot de saldi. Dat zou bijvoorbeeld in de aanbestedingsbrief en in het vaststellingbesluit kunnen.

Ten tweede bevelen we aan bij het overzicht van de incidentele baten en lasten, dat het BBV voorschrijft en dat Heerlen ook nu al in de begroting heeft staan, het door ons bij de begrotingsbrief opgenomen model voor de berekening van het structurele (en reële) saldo van begroting en meerjarenraming te plaatsen.

We hebben hiervoor aangegeven dat de begroting van Heerlen op allerlei manieren onder grote druk staat. Dat heeft er zelfs toe geleid dat we een correctie op de saldi hebben aangebracht.

Die druk op de begroting lichten we nu nog wat verder toe. Het gaat over zaken en ontwikkelingen die wellicht op termijn de financiële resultaten kunnen blijven of gaan beïnvloeden.

Het herstelplan

Het herstelplan is al een aantal keren genoemd en komt ook op andere plaatsen in dit rapport aan de orde.

Het herstelplan is door het college opgesteld, nadat de jaarrekening 2017 een onverwacht groot tekort van € 15 miljoen had laten zien. De algemene reserve werd hierdoor negatief, de ratio weerstandsvermogen kwam onder de door de raad gestelde minimumnorm van 0,8 en zonder ingrijpen leek ook het resultaat over 2018 op een - € 15 miljoen uit te gaan komen.

Het herstelplan wordt door de nota risico's en weerstandsvermogen voorgeschreven als de ratio weerstandsvermogen, dat is de verhouding tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de voor het kunnen opvangen van risico's benodigde weerstandscapaciteit, onder de 0,8 komt. Het college moet dan binnen zes maanden een herstelplan aan de raad voorleggen. De voorstellen van het college moeten ervoor zorgen dat de ratio weerstandsvermogen weer minimaal 0,8 zal worden. De raad stelt het plan vast.

In juni 2018 heeft het college in een raadsinformatiebrief zijn voornemens met betrekking tot het herstelplan aangegeven. In de begroting 2019 is het herstelplan opgenomen en door de raad vastgesteld. Het herstelplan heeft drie doelen.

Ten eerste moet het weerstandsvermogen hersteld worden. Daartoe wordt ten laste van de exploitatie in de periode 2019-2022 in totaal € 10 miljoen aan de algemene reserve toegevoegd. Uiterlijk eind 2020 moet de algemene reserve weer een positieve stand hebben. Uiterlijk eind 2021 moet de ratio weerstandsvermogen weer minimaal 0,8 bedragen.

Ten tweede moet het tekort over 2018 zoveel mogelijk beperkt worden, waardoor voorkomen wordt dat de algemene reserve nog veel verder in de min komt. Omdat het herstelplan medio 2018 is gemaakt, was er weinig tijd voor het treffen van maatregelen en is vooral gekeken naar maatregelen die op korte termijn resultaat konden hebben. Het herstelplan geeft aan dat het college streeft naar een tekort 2018 dat maximaal € 5 miljoen bedraagt.

Ten derde moeten structurele maatregelen voor een structurele versterking van het exploitatieresultaat zorgen. Het herstelplan geeft aan dat de ontwikkeling van de algemene uitkering positief is, maar onvoldoende om én het herstel van de algemene reserve én de realisering van de ambities uit het

coalitieakkoord mogelijk te maken. Er is daarom bij de begroting 2019 meerjarig bezuinigd en vooral via de reorganisatie moeten ombuigingen worden gerealiseerd.

Tot nu toe verloopt de uitvoering van het herstelplan volgens plan, of zelfs beter dan gepland. De algemene reserve wordt ook aangevuld met incidentele voordelen, waardoor het herstel van de algemene reserve sneller en sterker is. Volgens een memo van 7 november 2019 van het college aan de raad zal de algemene reserve eind 2022 € 9,2 miljoen bedragen en de ratio weerstandsvermogen 1,8. De jaarrekening 2018 zelf had een tekort van € 516.000. Door de overige besluiten bij de vaststelling van de jaarrekening 2018 is in totaal € 4.626.000 ten laste van de algemene reserve gebracht, die daarna een stand van - € 5 miljoen had.

De overige besluiten, die ten laste van de algemene reserve zijn gebracht, waren grotendeels onvermijdelijk en een uitvloeisel van eerdere besluiten. Het is dan ook reëel om te concluderen dat het tekort 2018 in feite dicht is uitgekomen bij het bedrag dat het college eind 2018 als ambitie daarvoor heeft genoemd, te weten € 5 miljoen.

De uiteindelijke belasting van de algemene reserve bij de vaststelling van de jaarrekening 2018 maakt duidelijk, dat het structurele herstel nog niet bereikt is. Het derde doel van het herstelplan, de structurele versterking van het exploitatieresultaat, moet dan ook van de gemeente alle aandacht blijven behouden. Als financieel toezichthouder zal de Provincie regelmatig met de gemeente blijven overleggen over de uitvoering van het herstelplan en het bereiken van de gestelde doelen.

Schuldratio

Het beperkte bedrag dat Heerlen aan reserves heeft - naast de algemene reserves gaat het daarbij ook om de bestemmingsreserves – in combinatie met de investeringen van de laatste decennia, die geactiveerd zijn, zorgt ervoor dat Heerlen veel kort- en langlopende schulden heeft.

De schuldratio, het bedrag van de kort- en langlopende schulden met uitzondering van de voorzieningen gedeeld door het balanstotaal, geeft een indicatie van de mate waarin bezittingen van de gemeente met schulden zijn gefinancierd.

Bij de begroting 2020 komt de schuldratio op 91% uit. Het geeft aan dat het grootste deel van de bezittingen met schulden is belast. Op dit moment is de rente op schulden voor de gemeente extreem laag, voor een deel zelfs negatief. De begroting wordt daardoor niet zwaar belast met de rente. Mocht de rente gaan stijgen, dan gaan de rentelasten in de begroting geleidelijk stijgen. In de begroting 2020 wordt ruim € 5 miljoen rente aan de taakvelden toegerekend, wat overeenkomt met een rente van 1,25%. Een stijging van de rente met 1%-punt naar 2,25%, hetgeen historisch gezien nog steeds bijzonder laag is, betekent op dit moment een extra last voor de begroting van € 4 miljoen.

Overigens is dit risico op dit moment laag. Ten eerste wijst veel erop dat de rente voorlopig zeer laag blijft. Ten tweede heeft Heerlen nu nog 'oude' leningen met een relatief hoge rente. Bij aflossing van deze leningen en herfinanciering met nieuwe leningen zal de gemiddelde rente voorlopig nog dalen.

Maar met bovenstaande kanttekening voor dit moment in gedachte, blijft het risico bestaan dat bij schulden op enig moment na een renteherziening meer rente moet worden betaald. Bij grote schulden gaat het dan om een groot bedrag. Daarbij speelt ook nog dat de gemeente deze last in de begroting nauwelijks kan veranderen. Het is een vaste last, die de flexibiliteit van de begroting beperkt.

Heerlen investeert al langere tijd grote bedragen. Volgens de begroting 2020 wordt in 2020 een bedrag van € 74,6 miljoen geïnvesteerd. Omdat de reserves en voorzieningen over een langere periode bezien per saldo zijn gedaald, zijn de leningen daardoor jaarlijks toegenomen en zal dat ook in 2020 e.v. gebeuren. Daardoor stijgt de schuldratio ook geleidelijk. Bij de begroting 2013 was de schuldratio 67%. In zeven jaar is de schuldratio dus met 24%-punt gestegen. Te voorzien is dat de schuldratio ook na 2020

verder zal toenemen. Dus ook de nadelen daarvan in de vorm van het risico van stijgende rentelasten in de begroting en afnemende flexibiliteit van de begroting blijven toenemen.

In de begroting 2020 geeft de gemeente aan de risico's te onderkennen. Het herstelplan zal volgens de gemeente een bijdrage leveren aan het bereiken van een lagere schuldratio. Dat is het geval als de reserves en voorzieningen relatief sneller toenemen dan de kort- en langlopende schulden.

Bij de grote investeringen die Heerlen wil blijven doen, is het onzeker of dat haalbaar is.

Het is goed dat het college bij de behandeling van de begroting 2020 heeft toegezegd, dat in de komende jaren in de begroting de toename van schulden over alle jaren zal worden weergegeven.

Het is dan ook goed als de gemeente gaat bepalen welke kaders voor onder andere de schuldratio ze daarbij wil hanteren. Omdat de schulden en de schuldratio ook voor een deel de flexibiliteit van de begroting bepalen, is het ook goed als de gemeente een norm voor de flexibiliteit van de begroting bepaalt.

Het sociaal domein

Het sociaal domein omvat allereerst de taken die in 2015 naar de gemeenten gedecentraliseerd zijn. Maar langzamerhand betrekken gemeenten daar meer taken bij. Dat geldt ook voor Heerlen.

Bij onze vooruitblik beperken we ons desondanks tot de in 2015 gedecentraliseerde taken, omdat daar nu meer bekend over is.

Bij de decentralisatie in 2015 zijn de budgetten door het Rijk fors gekort en deze kortingen lopen tot 2020 verder op. Volgens het Rijk zouden de gemeenten deze kortingen kunnen opvangen, omdat zij dichter bij de burger beter, maar ook goedkoper op de behoeften van de burger kunnen inspelen.

Intussen is er nu tijdelijk tot en met 2021 extra geld voor de Jeugdzorg beschikbaar gesteld en loopt er onderzoek om te kunnen bepalen of er structureel extra geld voor de Jeugdzorg aan het gemeentefonds moet worden toegevoegd. Een besluit hierover moet door het volgend kabinet worden genomen.

Heerlen heeft in tegenstelling tot de meeste gemeenten vanaf het begin niet strak vastgehouden aan een budgettair neutrale uitvoering van de taken in het sociaal domein. Budgettair neutraal wil zeggen dat de lasten voor de taken in het sociaal domein gelijk zijn aan de baten die de gemeente daarvoor uit het gemeentefonds ontvangt. In de begrotingen en jaarrekeningen sinds 2015 is door Heerlen ook nooit (veel) aandacht besteed aan het financiële saldo van de uitvoering van de taken in het sociaal domein. Dat wil niet zeggen dat de uitvoering van de taken in het sociaal domein de gemeente geen financiële problemen heeft opgeleverd. Door haar sociaal-economische structuur heeft de gemeente op alle terreinen van het sociaal domein met een grote vraag te maken. En met haar beleid en uitvoering wil de gemeente daar een passend antwoord op geven, zodat de inwoners optimaal aan de samenleving kunnen deelnemen en de samenleving in totaliteit zich daardoor positief kan ontwikkelen.

Heerlen heeft ervaren dat lasten hoger zijn uitgekomen dan geraamd. Ook door de landelijke trend dat een groeiend percentage van de inwoners een beroep doet op de voorzieningen. De tekorten in de jaarrekeningen 2016-2018 zijn dan ook voor een deel veroorzaakt door de taken in het sociaal domein.

Heerlen wil met een vernieuwende aanpak van de taken (bij WMO met Heerlen STAND-BY! en bij de Jeugdzorg met JenS) het inhoudelijk gewenste beleid realiseren en de financiën in control houden.

Het sociaal domein zal altijd risico's voor de gemeente blijven inhouden.

Gelet op het herstelplan zijn er momenteel echter weinig mogelijkheden om financiële tegenvallers op te vangen.

Het gemeentefonds

De uitkeringen uit het gemeentefonds zijn met de decentralisaties in 2015 nog belangrijker voor de gemeenten geworden. Naast de algemene uitkering waren sinds 2015 ook de decentralisatie- en integratie-uitkeringen omvangrijke uitkeringen voor de gemeenten. Vanaf 2019 met de integratie van grote delen van de integratie-uitkering sociaal domein en van de totale integratie-uitkering WMO in de algemene uitkering, is de algemene uitkering nu veruit de grootste en belangrijkste uitkering aan gemeenten.

De toe- of afname van de algemene uitkering bepaalt dan ook in belangrijke mate hoe de financiële positie van een gemeente zich ontwikkelt. En de algemene uitkering kan door allerlei ontwikkelingen wijzigen.

Twee keer per jaar wordt het accres aangepast, in mei en in september. Het accres is de vertaling van de afspraak tussen het Rijk en de VNG van een gelijke procentuele ontwikkeling van de rijksuitgaven en het gemeentefonds. Zo heeft het regeerakkoord 2017 door die koppeling tot een forse toename van het accres geleid vanaf 2018. Als het Rijk meer uitgeeft dan eerder geraamd, dan gaat het accres omhoog. Geeft het Rijk minder uit, bijvoorbeeld door bezuinigingen, lagere loon- en prijsstijgingen of door vertraging bij het uitvoeren van beleid, dan gaat het accres omlaag. Die bijstellingen kunnen best fors zijn en zeker als een accres voor het lopende begrotingsjaar sterk daalt, kan het voor gemeenten moeilijk zijn hun begroting in evenwicht te houden.

Op dit moment zien we dat het Rijk er niet in slaagt de beleidsintensiveringen volledig te realiseren. Er treedt onderuitputting bij de rijksuitgaven op. Hierdoor gaat het accres van het lopende of zelfs het voorgaande jaar omlaag. VNG en Rijk hebben hier een voorlopige oplossing voor gezocht, maar daar geen overeenstemming over bereikt. Overigens lijkt het gebruik van het instrument 'begrotingsreserves' door het Rijk het probleem voor 2019 te beperken. De meicirculaire 2020, die na de afronding van dit rapport zal verschijnen, zal hier duidelijkheid over moeten geven. Een structurele oplossing van dit probleem zal door een herziening van de normeringssystematiek van het gemeentefonds moeten worden gerealiseerd. Die normeringssystematiek wordt momenteel geëvalueerd.

Sinds 2015 heeft ook de uitputting van het BTW-Compensatiefonds (BCF) gevolgen voor de algemene uitkering. Moet er uit het BCF meer BTW aan gemeenten (en provincies) worden gecompenseerd dan er in het BCF zit, dan wordt het tekort aan het gemeentefonds (en provinciefonds) onttrokken. Omgekeerd gaat een overschot bij het BCF naar het gemeentefonds (en provinciefonds). Vanaf 2019 wordt de eerste raming van de uitputting van het BCF alleen voor het lopende jaar in de septembercirculaire opgenomen. Bij een geraamde onderuitputting van het BCF gaat de raming van de algemene uitkering van het lopende jaar omhoog. In de meicirculaire van het jaar daarna vindt de afrekening plaats en wordt het verschil met de raming uit de septembercirculaire via de algemene uitkering van het dan lopende jaar verrekend. Tot nu toe is er steeds sprake van onderuitputting en worden er dus bedragen aan de algemene uitkering toegevoegd. Maar tot nu toe komt de afrekening altijd lager uit dan de raming en wordt de algemene uitkering in het jaar erna dus verlaagd.

Aanpassing van het verdeelmodel van de algemene uitkering kan voor individuele gemeenten grote gevolgen hebben, in positieve of negatieve zin. Meestal wordt een aanpassing over drie jaar uitgesmeerd en worden gemeenten met heel grote negatieve gevolgen eenmalig gecompenseerd. Verdeelmodellen worden meestal na een vier à vijf jaar opnieuw onderzocht en bijgesteld.

Dit punt is op dit moment actueel. De verdeling van de totale algemene uitkering, bestaande uit de meeste middelen voor de taken in het sociaal domein en de middelen voor de klassiek taken van de gemeenten, wordt sinds begin 2019 onderzocht. De uitkomsten van de eerste onderzoeken leidden tot grote herverdeeffecten ten gunste van de grote steden en ten nadele van de plattelandsgemeenten. De

modellen leidden niet altijd tot een betere verklaring, verdeling en oplossing van knelpunten en daarom is besloten deze uitkomsten niet te gebruiken voor een nieuwe verdeling vanaf 2021. Er komen nieuwe onderzoeken en eind 2020 moet duidelijk zijn hoe de verdeling vanaf 2022 eruit gaat zien.

Hoewel alle mutaties in de algemene uitkering volgens regels en afspraken verlopen en er ook altijd bestuurlijk overleg over plaatsvindt, kunnen de aanpassingen voor gemeenten aanzienlijk zijn. Bovendien zijn de grootte en de richting van de mutaties niet altijd ruim van tevoren bekend. Sommige mutaties moeten toch op korte termijn verwerkt zijn.

Het toegenomen belang van de algemene uitkering dwingt de gemeente de mutaties steeds goed in beeld te hebben. Beheersing is voor afzonderlijke gemeenten niet mogelijk. Wel is na te gaan of beperking van de risico's een mogelijkheid is. Dat kan bijvoorbeeld door voor het BCF geen ramingen op te nemen en door accressen lager te ramen als er aanwijzingen zijn dat door onderuitputtingen bij het Rijk de accressen lager gaan uitkomen.

Demografische ontwikkelingen

De begroting 2020 bevat een korte paragraaf demografische ontwikkelingen.

Heerlen ontvangt als centrumgemeente de jaarlijkse decentralisatie-uitkering bevolkingsdaling van € 3,9 miljoen voor de Parkstad-gemeenten. Heerlen wil 75% van deze uitkering, waarvan is afgesproken deze in te zetten voor regionale projecten, benutten voor de cofinanciering van de regio envelop/regiodeal. De overige 25% van de decentralisatie-uitkering wordt over de Parkstad-gemeenten verdeeld en deze gebruikt Heerlen als algemeen dekkingsmiddel om de financiële nadelen van de demografische ontwikkelingen in de eigen begroting op te vangen.

Heerlen kent de laatste jaren een min of meer stabiel aantal inwoners, maar ook dan verandert de samenstelling van de bevolking. Het aantal ouderen stijgt en het aantal jongeren, maar geleidelijk ook het aantal inwoners tussen 25 en 50 jaar daalt. Die veranderingen hebben op veel beleidsterreinen vergaande gevolgen.

Om op al die veranderingen goed en tijdig te reageren wordt veel van de gemeente gevraagd en is het dus ook nodig daar voldoende middelen voor te hebben.

Onze financiële systemen, ook voor de gemeente, zorgen er in de regel echter voor dat met meer inwoners, gebruikers, huizen e.d. er meer middelen beschikbaar komen. Bij krimp, maar ook bij een stabiel aantal inwoners gebeurt het omgekeerde. Dat maakt de financiële uitdaging van het goed begeleiden door de gemeente van de gevolgen van de demografische ontwikkelingen nog groter.

Omgevingswet

Recent is gemeld dat de invoering van de Omgevingswet is uitgesteld tot na 2021. We staan desondanks stil bij de invoering van de Omgevingswet.

De impact van de Omgevingswet is groot; het vraagt aandacht bij de ontwikkeling van bestuurlijke visies en plannen, de werkprocessen veranderen en de organisatie moet daarop aangepast worden.

Gemeenten zijn gewend om in de planvorming voor de leefomgeving te werken vanuit eigen, specifieke afwegingskaders. De Omgevingswet dwingt tot een meer integrale afweging. Er zijn nog tal van ingewikkelde knopen door te hakken. Denk aan het organiseren van regionale samenwerking, het regelen van budgetten, scholing en training, eventuele organisatieaanpassingen en de proceduredtijd die sowieso gemoeid is met het opstellen van ruimtelijke plannen.

Wij zien dat de nodige betrokken partijen volop bezig zijn met de voorbereidingen. Het is van groot belang om een goede inschatting te maken wat er op uw gemeente afkomt en u adequaat op deze wet voor te bereiden. Daarbij past ook de vraag wat de financiële gevolgen voor uw gemeente zullen zijn.

Wij adviseren dit proces nauwlettend te volgen en tijdig die besluiten te nemen die nodig zijn om de Omgevingswet in te voeren met de bijbehorende budgetten.

Duurzaamheid

De komende jaren ligt er een enorme opgave om Nederland duurzaam te maken. Tegengaan van klimaatverandering, aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering en een overgang naar een circulaire economie zijn hierbij essentieel. Verduurzamen van Nederland is daarbij de opdracht. Heel Nederland is aan zet. Om dat te realiseren is een samenhangende visie en aanpak per regio belangrijk. De verdeling van bevoegdheden tussen Rijk en decentrale overheden moet elkaar niet in de weg zitten, maar juist versterken. Inhoudelijke afspraken waar ook bedrijfsleven en maatschappelijke partijen verantwoordelijkheid voor dragen, zijn vastgelegd in het Klimaatakkoord. Een duurzaam Nederland vereist een fundamentele verandering in denken en doen.

Als we over verduurzaming spreken, dan hebben we het over een heel scala van maatregelen: energiezuinige straatverlichting, waterdoorlatende straatstenen, klimaatadaptief aanbesteden, gebruik circulaire materialen, gasloze wijken enzovoort. De ambities zijn groot, en de tijd is kort, zo moeten Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen in 2020 klimaatbestendig en waterrobuust handelen hebben vastgelegd in hun beleid, gemeenten moeten voor 2021 onder andere voor elke wijk een warmteplan opstellen en dit is nog maar slechts een deel van de opgave. Het uitvoeringsprogramma circulair van het Rijk vertaalt de 5 transitie-agenda's naar concrete acties en projecten voor de periode 2019 tot en met 2023.

Elke gemeente, provincie en ook waterschap werkt op dit moment binnen deze regio's samen met stakeholders aan een Regionale Energiestrategie (RES). De RES is een instrument om gezamenlijk te komen tot keuzes voor de opwekking van duurzame elektriciteit, de warmtetransitie in de gebouwde omgeving en de daarvoor benodigde opslag en energie infrastructuur.

De financiële dekking van de lasten die hier ook voor gemeenten door ontstaan, zal nog veel aandacht behoeven. Het Rijk verwacht dat decentrale overheden een groot deel van de groei van de algemene uitkering ten goede laten komen aan klimaatbeleid en de energietransitie. Decentrale overheden gebruiken de accressen naar eigen inzicht om de financiële kant van hun wensen én problemen te regelen.

Bij de besteding van geld voor duurzaamheid zullen zij moeten inzetten op het energieneutraal, klimaatbestendig en circulair maken van Nederland. Een opgave waar veel geld voor nodig zal zijn.

De thema's van de 7 verplichte BBV-paragrafen

In hoofdstuk 4 gaan we in op de zeven paragrafen die het BBV voor de begroting voorschrijft. De onderwerpen die in die paragrafen aan de orde komen, hebben vaak door de hele begroting heen financiële gevolgen. Aan het begin van elke paragraaf staat een balk. De 2^e en 3^e kolom hebben als naam 'Begroting' en 'Meerjarenraming'. Daaronder is een gezichtje gezet, dat lachend, neutraal of treurend kan zijn. Met die gezichtjes wordt de betekenis van het onderwerp in die paragraaf voor de begroting en meerjarenraming tot uitdrukking gebracht.

In tabel 3.1.3 worden de gezichtjes van de zeven paragrafen gepresenteerd.

Tabel 3.1.3 Financiële effecten uit de paragrafen

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

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

Uit de tabel blijkt dat er voor de begroting drie lachende gezichtjes zijn, twee neutrale en twee treurende. Voor de meerjarenraming zijn er één lachend gezichtje en zes neutrale gezichtjes. De gekozen gezichtjes zijn aan het eind van de paragrafen toegelicht. Lachende gezichtjes geven aan dat het onderwerp van de paragraaf in die paragraaf goed is toegelicht, geen financiële problemen voor de begroting of meerjarenraming oplevert en er geen bijzondere risico's zijn. Treurende gezichtjes willen zeggen dat het onderwerp van de paragraaf in de paragraaf niet of nauwelijks is toegelicht en dat er financiële problemen of risico's voor de begroting aan het onderwerp verbonden zijn.

De onderwerpen in de zeven paragrafen zijn allemaal ook financieel van belang voor Heerlen. De gezichtjes reflecteren dat er voor enkele van die onderwerpen risico's zijn, waar Heerlen mee te maken heeft gehad, heeft of kan krijgen. Bij andere paragrafen geven de gezichtjes weer dat er financiële problemen zijn of zijn geweest. De tabel is een foto van de financiële situatie van Heerlen bij de zeven paragrafen.

De jaren 2017-2019

Tot nu toe hebben we vooral naar de financiële situatie bij de begroting 2020 gekeken, maar op tal van plaatsen hebben we daarbij ook naar het verleden gewezen en wat dat voor de huidige situatie betekent. We kijken nu kort terug naar de drie voorgaande jaren om te zien of de planning- en controlcycli in die jaren aandachtspunten bieden voor 2020 e.v.

2017

Het planning- en controlproces 2017 start met de voorbereiding van en de behandeling in de raad in juni 2016 van de **Kaderbrief 2017**. De Kaderbrief 2017 is niet door de raad vastgesteld.

Het college signaleert dat het sociaal domein financiële problemen oplevert. Er staan nog bezuinigingstaakstellingen open, maar in verband met de lopende herindeling met Landgraaf is de reorganisatie, die aan die taakstellingen invulling zou moeten geven, uitgesteld. Er zullen alternatieve invullingen komen.

Bij de midterm (voorjaar 2016) voldeed de gemeente aan de eigen financiële normen: een sluitende begroting, structureel en meerjarig evenwicht, een ratio weerstandsvermogen van 0,9 en beheerste financiële risico's.

De Kaderbrief 2017 laat voor 2017 een tekort van bijna € 5 miljoen zien en voor de drie volgende jaren is er een evenwicht. Voor het jaar 2017 zal de begroting 2017 zeker nieuwe bezuinigingen bevatten.

De **begroting 2017** met de meerjarenraming 2018-2020 laat voor alle vier jaren een financieel evenwicht zien. In 2017 wordt voor € 2,2 miljoen bezuinigd en voor de jaren daarna voor € 1,7 miljoen.

De financiële risico's in het sociaal domein en bij de grondexploitaties zijn beheersbaar. Bij het sociaal domein is de gemeente met de transformatie bezig: het moet anders en beter.

De septembercirculaire 2016 heeft voor meevallers gezorgd, die zijn ingezet om niet-gerealiseerde taakstellingen in te vullen en om andere tegenvallers op te vangen. Ook bij het sociaal domein doen zich tegenvallers voor.

Er is € 4,4 miljoen aan reserves en voorzieningen vrijgevallen. Na 2017 zullen de reserves toenemen. Het structureel en reëel saldo is voor 2017 + € 6 miljoen, voor 2018 + € 3 miljoen en voor 2019 en 2020 licht positief.

De **Zomernota 2017** laat bij de programma's een beperkt tekort zien dat uit de reserves wordt gedekt. Het college constateert dat tegenover tegenvallers nog geen meevallers staan, maar de ervaring leert dat die pas later komen. Er wordt nu dus geen begrotingswijziging voor deze ontwikkeling opgesteld. De ambities worden niet bijgesteld. Wel geeft het college aan strak te gaan sturen op mogelijke tegenvallers in de komende maanden.

Geconstateerd wordt dat het aantal jongeren dat een beroep doet op de Jeugdzorg in 2015 en 2016 is gestegen, maar dat er nog te weinig ervaring is.

De organisatietaakstelling is maar gedeeltelijk gehaald.

De prognose voor het resultaat 2017 is in de **Novemhernota 2017** - € 8,3 miljoen. Deze prognose wordt niet verwerkt, omdat dit onnodige druk op de organisatie, de mensen en de stad zet. Het college blijft inzetten op de ambities, omdat het weet dat deze toch niet allemaal worden gerealiseerd, waardoor financiële meevallers ontstaan. In het laatste kwartaal stuurt het college op financiële meevallers.

Bij de behandeling van de Novemhernota 2017 meldt de portefeuillehouder dat er geen meevallers zijn. In de organisatie wordt alles gedaan om tekorten te beperken.

De negatieve uitkomst wordt veroorzaakt door:

- de transformatie. De zorgvraag wordt te laag geschat;
- de slechte voorspellende waarde van verdeelmodellen, zoals bij de BUIG;
- de ambitie om rijksbezuinigingen op te vangen;
- het uitstel van de reorganisatie, waardoor taakstellingen niet worden gehaald.

Bij de **jaarrekening 2017** komt het tekort op € 15 miljoen. De grootste tegenvallers hebben zich voorgedaan bij:

- de Jeugdzorg met - € 6,4 miljoen;
- Bewindvoering met - € 2,3 miljoen;
- de eigen bijdragen bij de WMO met - € 1,0 miljoen;
- niet-gerealiseerde taakstellingen met - € 3,9 miljoen.

Aan de algemene reserve wordt in totaal € 13,4 miljoen onttrokken, waardoor deze op - € 1,9 miljoen uitkomt.

Het is in 2017 niet meer gelukt om de tegenvallers met meevallers op te vangen. Er komt nu een herstelplan.

Over 2017 is het bedrag aan incidentele baten € 8,8 miljoen groter dan het bedrag aan incidentele lasten, waardoor het structurele saldo 2017 uitkomt op - € 23,8 miljoen.

De accountant heeft een goedkeurende verklaring voor getrouwheid en rechtmatigheid afgegeven. Hij spreekt zijn zorgen over de financiële positie uit, maar heeft geen algemene opmerkingen over de interne beheersingsmaatregelen van de gemeente.

2018

De **Kaderbrief 2018** is in juni 2017 in de raad behandeld. De Kaderbrief 2018 is opgesteld in de periode dat Heerlen en Landgraaf zich voorbereiden op een herindeling. Bij een herindeling zou de begroting 2018 de laatste begroting van de gemeente Heerlen in haar huidige vorm zijn.

In dat licht geeft het college voorrang aan het op orde houden/krijgen van de financiën. Er wordt bezuinigd om een begrotingsevenwicht te behouden en om de vermogenspositie te versterken.

De financiële druk bij het sociaal domein blijft bestaan en enkele taakstellingen zijn/worden niet gehaald en moeten anders worden gerealiseerd. De vraag bij de jeugdzorg blijft groeien.

De inzet om de ambities te behalen is beperkter.

De Kaderbrief 2018 berekent dat het saldo 2018 ruim - € 3 miljoen is, 2019 bijna - € 3 miljoen, 2020 bijna - € 1 miljoen en 2021 nihil.

Het college concludeert dat ook voor de begroting 2018 een pakket aan bezuinigingen nodig is.

De **begroting 2018** laat een evenwicht zien en de drie jaren van de meerjarenraming 2019-2021 tonen kleine overschotten. Het pakket aan bezuinigingen voor 2018 bedraagt € 8,4 miljoen en meerjarig ruim € 6 miljoen, waarvan € 4 miljoen structureel is.

Door de herindeling hebben de financiën en het weerstandsvermogen de hoogste prioriteit. Het college is echter niet optimistisch over de financiële toekomst. Er is veel bezuinigd, ook op het sociaal domein en er zijn weinig financiële buffers.

Na de Kaderbrief 2018 hebben zich tegenvallers aangediend, waardoor de noodzakelijke bezuinigingen veel hoger zijn uitgevallen dan bij de Kaderbrief 2018 voorzien.

Alle vier de jaren 2018-2021 zijn de incidentele lasten (veel) hoger dan de incidentele baten, waardoor er een oplopend structureel overschot is van € 3 miljoen in 2018 tot € 10 miljoen in 2021.

Ook de reserves nemen toe van € 38 miljoen in 2018 tot € 44,6 miljoen in 2021.

Bij de **Zomernota 2018** is het beeld drastisch gewijzigd. De herindeling met Landgraaf is niet doorgegaan. De Zomernota 2018 is tegelijkertijd met de jaarrekening 2017 in de raad behandeld (zie [2017](#) hierboven). De prognose voor het resultaat 2018 is - € 14,9 miljoen.

Omdat de herindeling niet is doorgegaan, hebben de raadsverkiezingen normaal in maart 2018 plaatsgevonden en is eind april 2018 een nieuwe coalitie gevormd.

2018 zal verder in het teken staan van het zoeken naar mogelijkheden om het tekort 2018 zo klein mogelijk te maken. De algemene reserve is na de jaarrekening 2017 negatief en zal door een tekort 2018 verder in de min komen.

Het tekort 2018 komt door het niet kunnen halen van een aantal taakstellingen, de verplichting boekwaarden van vastgoed te verlagen, nadeel bij het BUIG-budget, nadeel bij de Jeugdzorg van € 6,9 miljoen, nadelen bij schuldhelpverlening, WMO en centrum- en gebiedsontwikkeling.

In verband met de financiële situatie zijn in september en november 2018 twee extra **raadsinformatiebrieven** aan de raad gestuurd. In de rib van november 2018 geeft het college aan dat het een tekort tussen € 6 en 7 miljoen op dat moment het meest waarschijnlijk vindt.

Bij de **Novemhernota 2018** is het verwachte tekort € 10,4 miljoen. Het college blijft echter streven naar een tekort 2018 van € 5 miljoen, maar acht een tekort tussen € 6 en € 7 miljoen waarschijnlijk. Maar er zijn ook nieuwe tegenvallers van dik € 3 miljoen. Opgeteld leidt dit tot een al vermelde prognose 2018 van - € 10,4 miljoen.

De Novemhernota 2018 noemt ook mogelijke meevallers, die echter nog zeer onzeker zijn.

De Novemhernota 2018 laat een groot aantal, grote positieve en negatieve afwijkingen zien ten opzichte van de Zomernota en ten opzichte van de begroting. De plussen en minnen wisselen elkaar veel af en maken het moeilijk de structurele ontwikkeling te zien.

De **jaarrekening 2018** sluit met een tekort van € 516.000. Twee tussentijdse winstnemingen bij de grondexploitaties van € 4 miljoen, op basis van de gewijzigde voorschriften van het BBV, waarbij de gemeente ervoor gekozen heeft die ten gunste van het resultaat 2018 te brengen, hebben het resultaat 2018 dicht bij nihil gebracht.

Door allerlei andere besluiten bij de vaststelling van de jaarrekening 2018 wordt uiteindelijk € 4,6 miljoen ten laste van de algemene reserve gebracht.

Bij de Jeugdzorg en de WMO hebben zich in 2018 financieel grote nadelen voorgedaan. Bij inkomensondersteuning was er juist een fors financieel voordeel. Het grootste voordeel zit, zoals al gezegd, bij de grondexploitaties.

De incidentele lasten zijn in 2018 uiteindelijk bijna € 6 miljoen lager dan de incidentele baten, zodat er over 2018 een structureel tekort is van € 6,5 miljoen.

De accountant geeft een goedkeurende verklaring voor getrouwheid en rechtmatigheid. Hij noemt de financiële positie eind 2018 beter dan eind 2017, hoewel de ratio weerstandsvermogen eind 2018 0,09 is en eind 2017 0,35.

2019

In verband met de raadsverkiezing in maart 2018 en de vorming van een nieuw college daar opvolgend is er geen Kaderbrief 2019. In de **begroting 2019** is ook het **Meerjarig Bestuurlijk Programma 2019-2022** (MBP 2019-2022) opgenomen. Het MBP 2019-2022 bevat de prioriteiten en gemaakte keuzen en geeft de daarbij geldende kaders aan. Zo zijn er vier prioritaire investeringsgebieden en twee rode draden. De doelen en maatregelen van het herstelplan blijven van kracht.

Voor 2019 is een nieuw pakket van bezuinigingen opgesteld. De bezuinigingen bedragen in 2019 € 5,4 miljoen en lopen in 2022 op tot € 7,3 miljoen. Voor 2019 resteert er dan nog een tekort dat met een onttrekking aan een reserve wordt gedekt. Deze onttrekking zal in 2022 met een even grote toevoeging aan die reserve worden teruggedraaid.

Voor 2019-2021 is er dan sprake van een evenwicht. In 2022 ontstaat er een overschot van € 4,5 miljoen. De ontwikkeling van de algemene reserve en van de ratio weerstandsvermogen past binnen de gestelde doelen daarvoor in het herstelplan. Er zal ook realistisch worden begroot. Oude taakstellingen worden uit de begroting gehaald. De realisering van ambities uit het nieuwe MBP zal plaatsvinden als de begroting daarvoor ruimte biedt. Daarvoor zijn nu in 2021 en 2022 budgetten van € 2 resp. 3 miljoen geraamd. De reorganisatie zal in 2019 worden doorgevoerd.

In 2019 zijn de incidentele baten groter dan de incidentele lasten. Voor 2019 leidt dat tot een structureel tekort van ruim € 2 miljoen. De daarop volgende jaren zijn de incidentele lasten aanzienlijk hoger dan de incidentele baten. Er is daarom in deze jaren sprake van een structureel overschot dat ruim € 8 miljoen is in 2020, € 7 miljoen in 2021 en ruim € 9 miljoen in 2022.

De reserves gaan van € 23,5 miljoen begin 2019 naar € 21,5 miljoen begin 2020 om daarna toe te nemen tot € 33 miljoen begin 2022.

In juni 2019 heeft de raad de **Zomernota 2019** vastgesteld. De prognose voor 2019, die niet is omgezet in een begrotingswijziging 2019, komt uit op een tekort van € 4,7 miljoen. Dat betekent dat er nog voor 2019 nieuwe bezuinigingen moeten worden gerealiseerd. Het college stuurt op een evenwicht bij de jaarrekening 2019, want het herstelplan biedt geen ruimte voor een tekort 2019.

De nadelen zitten vooral bij niet te voorzien en niet te sturen posten. Het grootste nadeel met € 4 miljoen treedt op bij de jeugdmaatwerkvoorzieningen. Ook dit jaar zijn er voordelen bij de grondexploitaties, nu

€ 2,9 miljoen. Als deze ook dit jaar vrijvallen ten gunste van het resultaat, dan is het tekort 2019 de al genoemde prognose.

De meicirculaire 2019 is voor een deel al in de Zomernota 2019 verwerkt. Volledige verwerking van de meicirculaire 2019 zorgt ervoor dat het saldo 2019 verbetert. Het tekort 2019 komt dan uit op € 790.000. In de raadsinformatiebrief over de meicirculaire 2019 wordt nog gemeld dat het bezuinigingstraject, waartoe na de Zomernota 2019 is besloten, desondanks wordt uitgevoerd.

Bij de **Novemhernota 2019** komt de prognose voor het resultaat 2019 uit op - € 9.000. Het college geeft aan dat door strak en gedisciplineerd op de budgetten te sturen de verbetering ten opzichte van het verwachte tekort bij de Zomernota 2019 is bereikt.

De financiële nadelen die in 2018 zijn opgetreden, zijn goed opgevangen en de uitvoering van het herstelplan ligt op koers.

De bezuinigingen die na de Zomernota 2019 in gang zijn gezet, leveren naar verwachting een voordeel van € 490.000 op.

De voordelen bij de uitvoering van de Wsw worden aan de algemene reserve toegevoegd. Het nadeel bij de jeugdmaatwerkvoorzieningen staat nu op € 3.485.000. Landelijk is voor 2019 € 400 miljoen extra beschikbaar gekomen voor de Jeugdzorg. Voor Heerlen levert dat € 3.150.000 op.

De **jaarrekening 2019** komt met een resultaat 2019 van - € 1,2 miljoen. Door een aantal andere besluiten bij de vaststelling van de jaarrekening 2019 komt het uiteindelijke resultaat op - € 2,2 miljoen uit.

Ook in 2019 heeft met name de jeugdzorg voor financiële tegenvallers gezorgd (- € 2,8 miljoen), maar ook bij de maatwerkvoorzieningen voor volwassenen (- € 0,9 miljoen) en bij de inkomensondersteuning (- € 1,2 miljoen) zijn er forse nadelen ontstaan. Voordelen hebben zich onder meer bij de algemene uitkering voorgedaan.

De algemene reserve komt na verwerking van het resultaat 2019 op een stand van - € 4,6 miljoen uit. Dit past nog net binnen het uitgangspunt dat het herstelplan daarvoor heeft gesteld: - € 4,7 miljoen.

De ratio weerstandsvermogen komt daarmee op 0,17 uit (na verwerking van het erratum met betrekking tot bladzijde 155, waar een te hoog negatief resultaat 2019 stond vermeld). Het structurele saldo 2019 is nog € 8,1 miljoen negatiever dan het formele saldo 2019. In de jaarrekening zijn de incidentele baten namelijk € 8,1 miljoen groter dan de incidentele lasten.

Er is derhalve nog geen sprake van een structureel herstel.

Conclusie terugblik 2017-2019

De jaren 2017-2019 zijn financieel moeilijke jaren voor Heerlen geweest.

- De begrotingen zijn met meerjarige bezuinigingen sluitend gemaakt.
- Gedurende 2017 en 2018 bleken de al jaren optredende tegenvallers niet meer opgevangen te worden door in omvang vergelijkbare meevallers. Gevolg: grote tekorten.
- In 2017 is daar niet adequaat op gereageerd in de verwachting dat die meevallers nog wel zouden komen. Die kwamen echter niet met als gevolg een tekort van € 15 miljoen en een negatieve algemene reserve.
- De financiële trend bleef in 2018 hetzelfde, maar de gemeente heeft toen wel ingegrepen. Het medio 2018 verwachte resultaat van - € 15 miljoen is daardoor teruggebracht tot - € 0,5 miljoen;
- Het weerstandsvermogen is hierdoor in 2017 en 2018 uitgehold en ver onder het noodzakelijke minimum terecht gekomen.
- Het herstelplan uit 2018 werkt, maar zorgt ervoor dat de realisering van de ambities uitgesteld is.
- Het resultaat 2019 laat zien dat het herstel van het evenwicht nog steeds een maximale inspanning vergt en dat er nog steeds veel tegenvallers zijn.

- Een gemeente als Heerlen met veel sociaal-economische structuuropgaven zal bij de uitvoering van de begroting altijd met grote tegenvallers te maken krijgen. Erop vertrouwen dat er genoeg meevallers zullen optreden, houdt een risico in. Dat risico vraagt om óf een robuuste algemene reserve óf een soort stelpost in de begroting. In Heerlen is nu noch het één noch het ander gerealiseerd. Bij de beoordeling of de begroting en meerjarenraming een structureel én reëel evenwicht vertonen zal hier rekening mee moeten worden gehouden. Wij doen dat door een correctie op de structurele saldi aan te brengen. Daarmee bepalen we de structurele én reële saldi, zoals de Gemeentewet van ons verlangt.
- Realisering van het derde doel van het herstelplan, een structurele verbetering van de exploitatie, is essentieel om de risico's van de begroting van Heerlen weer hanteerbaar te maken.

Regelgeving begroting

We kijken bij ons verdiepingsonderzoek ook naar de toepassing door de gemeente van de regelgeving. Dat doen we bij de onderwerpen die hier en in de overige beleidsinhoudelijke paragrafen aan de orde komen. Het gaat over de paragrafen 3.1 en 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4. Bij paragraaf 3.2 en de paragrafen van hoofdstuk 4 doen we dat in de paragrafen zelf. Bij deze paragraaf doen we dat in paragraaf 3.4, analyse wet- en regelgeving.

Indicatoren voor evenwicht

Al eerder hebben wij het structurele evenwicht als een belangrijke factor in onze analyses genoemd. Wij gaan hier nog verder op in. Ons toezicht kent een belangrijke indicator voor evenwicht:

- structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming.

Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar

Structureel en reëel evenwicht is in de huidige Gemeentewet / Gemeenschappelijk Toezichtkader 2020 het geldende beoordelingscriterium. Met structureel evenwicht bedoelen wij de situatie waarin:

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

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

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

Uit onze analyse blijkt, dat de gemeente Heerlen aan deze voorwaarde voldoet in het begrotingsjaar 2020. De ervaringen met de uitvoering van de begroting gedurende de laatste jaren zijn voor ons aanleiding om de realiteit van het totaal van de ramingen, tot uiting komend in het saldo, te versterken door per saldo rekening te houden met een tegenvaller bij de uitvoering van de begroting. We brengen daarom een correctie van - € 4 miljoen op het structurele saldo 2020 aan om tot het structurele en reële saldo 2020 te komen. Daarna komt dit saldo op + € 1.319.000 uit.

We beoordelen dat als voldoende.

Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar Beoordeling: voldoende
--

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming

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

Uit onze analyses blijkt, dat deze situatie in Heerlen geldt.

Net als bij de begroting 2020 versterken we de realiteit van de ramingen door rekening te houden met per saldo een tegenvaller van € 4 miljoen per jaar. We zien dat het structurele en reële saldo 2021 voldoende is en voor 2022 en 2023 goed.

We beoordelen het structureel en reëel evenwicht van de meerjarenraming 2021-2023 als goed.

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming Beoordeling: goed

Stuurinformatie

We bekijken of de raad goede stuurinformatie heeft bij de begroting.

Voor de strategische stuurinformatie gaat het dan om de beschikbaarheid van een duidelijk en actueel kader met de visie van de raad, de relatie daarmee in de begroting, het inzicht geven in de begroting in ontwikkelingen en de toetsbaarheid van de programma's in de begroting. In het algemeen vinden we dat de strategische stuurinformatie op een goed niveau zit.

Voor de tactische stuurinformatie kijken we naar de toepassing van de regels voor de p&c-producten en – processen in het BBV en de financiële verordening. We vinden de tactische stuurinformatie van goed niveau.

Bij de operationele stuurinformatie kijken we of de begroting een volledig, actueel en begrijpelijk beeld schetst. We vinden de operationele stuurinformatie in het algemeen van voldoende niveau. We vinden dat de presentatie en uitleg van de financiële kanten van de begroting op een aantal punten verbeterd kan worden.

Uitvoering aanbevelingen verdiepingsonderzoek 2016

Vast onderdeel in alle paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 is de toets wat de gemeente heeft gedaan met de aanbevelingen in die paragrafen in het verdiepingsonderzoek 2016. De aanbevelingen zijn te vinden aan het einde van de omkaderde tekst aan het begin van de paragraaf.

De aanbevelingen bij paragraaf 3.1, analyse begroting en meerjarenraming, waren in 2016:

- 'presenteer in elke begroting en meerjarenraming naast de formele saldi ook de structurele en reële saldi en laat duidelijk zien via welke stappen dit verloopt. Hiervoor is minimaal vereist dat in de begroting een vierjarig overzicht van incidentele lasten en baten is opgenomen, conform de artikelen 19 en 23 van het BBV;
- ga na of in de begroting op één, centrale plaats de financiële positie kan worden toegelicht;
- monitor de risico's voor de financiële positie strak, bereid mogelijke maatregelen voor en voer passende maatregelen om risico's te keren of gevolgen ervan op te vangen, tijdig uit.'

De eerste aanbeveling is voor een belangrijk deel uitgevoerd. De structurele (en reële) saldi van de begroting 2020 en de meerjarenraming 2021-2023 zijn in de begroting 2020 te vinden. Ook is voor de jaren 2020-2023 een overzicht opgenomen van de incidentele lasten en baten.

Dit gebeurt op bladzijden 205 en 206 van de begroting, waardoor er weinig aandacht voor is.

Omdat dit wel de saldi zijn, waar de raad vanuit moet gaan als hij de begroting vaststelt, is dat niet de goede plaats in de begroting. Het zou goed zijn als het structurele saldo direct na het formele saldo wordt gepresenteerd en duidelijk wordt gemaakt met welke stappen van het formele naar het structurele en reële saldo wordt gegaan.

De tweede aanbeveling zou in de financiële meerjarenbegroting vorm kunnen krijgen. Nu bestaat die grotendeels uit cijferoverzichten en heel weinig teksten. Zelfs voor de financieel specialisten maakt een dergelijke presentatie het moeilijk om een goed beeld van de financiële positie te krijgen. Niet-financieel ingevoerd beginnend er nu waarschijnlijk vaak maar niet aan.

Gelet op het belang van de financiële positie voor het reilen en zeilen van de gemeente is er alle reden de presentatie van en toelichting op de financiële positie in de begroting te verbeteren.

De derde aanbeveling is met het herstelplan in het centrum van de aandacht van de gemeente gekomen. Vóór het herstelplan is er te weinig aandacht geweest voor het voorbereiden van mogelijke maatregelen en het uitvoeren van maatregelen om de risico's te beteugelen.

Beoordeling van begroting 2020 en meerjarenraming 2021-2023

De begroting 2020 en meerjarenraming 2021-2023 laten positieve uitkomsten zien. Er is vier jaar een structureel en reëel overschot. Daarbij hebben we al rekening gehouden met risico's die de gemeente momenteel loopt.

Er loopt nog een herstelplan. Het weerstandsvermogen moet verder versterkt worden. Met structurele maatregelen moet de exploitatie minder gevoelig voor risico's worden.

Want bij die risico's zit de achillespees van de gemeente. De sociaal-economische structuuropgaven van Heerlen blijven financiële risico's opleveren, die moeilijk te sturen en beheersen zijn.

Een robuuste algemene reserve of een flinke, structurele stelpost in de begroting en meerjarenraming kan de beoordeling van de financiële positie positief beïnvloeden. Maar daar is (nog) geen sprake van. Het oordeel is dan ook dat financiële positie nu voldoende is, maar kwetsbaar blijft voor tegenvallers.

3.2. Analyse vermogen

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

Conclusie

De laatste jaren hebben duidelijk gemaakt dat Heerlen geen vermogende gemeente is. Er is zelfs zo sterk ingeteerd op het vermogen dat medio 2018 een herstelplan nodig was. Het herstelplan voorziet in een opbouw van de beschikbare weerstandscapaciteit in de algemene reserve. In 4 jaar wordt ten laste van de begroting € 10 miljoen in de algemene reserve gestopt. Tegelijkertijd moet beroep op de algemene reserve tot het minimum worden beperkt.

Tot nu toe is het herstelplan goed uitgevoerd en is de algemene reserve eind 2020 weer positief.

Afgezien van de bufferfunctie hebben reserves ook andere functies. Door het beperkte bedrag aan reserves dat Heerlen heeft - want ook de bestemmingsreserves zijn relatief klein - zijn de functies van reserves voor Heerlen nu van weinig betekenis.

Heerlen heeft eind 2018 een nieuwe Nota Reserves en Voorzieningen vastgesteld. De nota wordt in de begroting 2020 toegepast. De nota bevat echter weinig kaders. Het herstelplan geeft wel kaders, maar alleen voor de algemene reserve. En deze kaders vervallen eind 2022 als het herstelplan is uitgevoerd.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen:

- zorg voor een duidelijke en alle reserves omvattende kaderstelling in de nota reserves en voorzieningen;
- versterk de algemene reserve ten minste conform het herstelplan;
- neem in de begroting en jaarrekening meer toelichting op over de mutaties in de afzonderlijke reserves en voorzieningen.

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

Het eigen vermogen, in de vorm van reserves, en ook de voorzieningen, die tot het vreemd vermogen worden gerekend, zijn voor Heerlen om verschillende redenen van belang. In deze paragraaf kijken we naar het beleid met betrekking tot reserves en voorzieningen, de omvang van de reserves en

voorzieningen en de ontwikkeling daarvan in de afgelopen jaren en volgens de begroting 2020 en de meerjarenraming 2021-2023.

Functies reserves en voorzieningen

We vermelden nu eerst een aantal functies van reserves en voorzieningen.

Functies zijn:

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

We geven nu een beschrijving van de landelijke en eigen regelgeving voor reserves en voorzieningen en de wijze, waarop de gemeente deze regels toepast.

Landelijke regels

De landelijke kaderstelling voor reserves en voorzieningen is beperkt van omvang. In het BBV is bepaald wanneer sprake is van een reserve en wanneer van een voorziening. Verder is geregeld welk soort reserves en welk soort voorzieningen mogelijk zijn. Over de omvang is echter voor reserves niets geregeld. Voorzieningen moeten de omvang hebben die overeenkomt met de verplichting, waarvoor de voorziening is gevormd. Aan voorzieningen mag dan ook geen rente worden toegevoegd, tenzij het een voorziening tegen contante waarde is.

In het BBV is in de artikelen 20 en 22 geregeld dat in de begroting een (meer)jarig overzicht moet zijn opgenomen met de stand en het gespecificeerde verloop van de reserves en voorzieningen.

Zowel voor reserves als voorzieningen geldt dat deze (in principe) niet negatief kunnen zijn. Als een reserve of voorziening toch negatief wordt, dan moet de gemeente ervoor zorgen dat hier zo snel mogelijk een eind aan komt. Als dat langer gaat duren, te denken valt aan langer dan één jaar, dan zullen wij met de gemeente overleg voeren om tot afspraken te komen over de soort en de duur van de noodzakelijke maatregelen. Volgens ons gemeenschappelijk financieel toezichtkader GTK 2020 zal een

negatieve algemene reserve, waarbij het meer dan vier jaar gaat duren om deze weer positief te krijgen, altijd tot preventief toezicht leiden.

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

In paragraaf 4.2 kijken we naar het weerstandsvermogen van Heerlen. Daar constateren we dat de gemeente beleid rondom weerstandsvermogen heeft vastgesteld, maar dat dit beleid nog in 2020 geactualiseerd moet worden.

Tot zover de landelijke kaders. Nu kijken we welke kaders Heerlen zelf heeft gesteld met betrekking tot het vermogen.

Eigen regels

In de Financiële verordening gemeente Heerlen 2018 staat in artikel 11 dat het college de raad ten minste één keer in de acht jaar een nota reserves en voorzieningen ter vaststelling aanbiedt. De nota gaat in op de vorming en besteding van reserves en voorzieningen. Verder bepaalt de verordening dat een voorstel om een bestemmingsreserve voor een investeringsvoornemen te vormen het doel, de voeding, de maximale hoogte en de maximale looptijd van de reserve aangeeft. Als die investering binnen die maximale looptijd niet plaatsvindt, vervalt de reserve en valt het bedrag vrij ten gunste van de algemene reserve.

In artikel 11 staat ook dat er geen toerekening van rente over reserves en voorzieningen plaatsvindt. Alleen bij de reserves ter dekking van kapitaallasten gebeurt dat wel.

Op 19 december 2018 heeft de raad de nu geldende Nota Reserves en Voorzieningen vastgesteld. Het instellen en muteren van reserves is volgens de nota een raadsbevoegdheid. Een voorziening heeft altijd met een bestemming te maken of de afdekking van een verplichting of risico. De instelling is ook een raadsbevoegdheid, maar de raad kan de bestemming niet veranderen. De gelden in een voorziening zijn voor de gemeente ook vreemd vermogen. De omvang ligt vast en kan niet negatief zijn. Vrijval van (een deel van) een voorziening is mogelijk als de achterliggende verplichting of het risico is veranderd en vindt plaats ten gunste van de exploitatie.

De nota noemt als functies van reserves de bufferfunctie, de bestedingsfunctie, de egalisatiefunctie en de financieringsfunctie.

Voor de noodzakelijke omvang van de algemene reserve wordt verwezen naar de nota risico's en weerstandsvermogen 2012, waar dit is bepaald.

Bij de vorming van reserves moet het doel goed omschreven worden. Reserves kunnen bij de begroting en de jaarrekening worden ingesteld, omdat er dan een goed zicht is op de middelen en de prioriteiten. In de jaarrekening legt het college verantwoording af over het beleid met betrekking tot reserves en voorzieningen.

Het herstelplan geeft voor de ontwikkeling van de algemene reserve een aantal kaders.

Informatie over reserves en voorzieningen in de begroting 2020

Informatie over reserves is door de hele begroting 2020 heen te vinden. Het gaat daarbij om de mutaties reserves per programma en in de financiële begroting. Op bladzijde 210-211 is het verloop van reserves en voorzieningen van 1 januari 2020 tot en met 31 december 2023 opgenomen met per jaar de toevoegingen, de dotatie van rente bij de reserves voor de afdekking van kapitaallasten en de onttrekkingen en de eindstand.

In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing is informatie te vinden over de algemene reserve, de algemene reserve grondbedrijf en de reserve risico's grondexploitaties.

De ontwikkeling van de algemene reserve, zoals het herstelplan beoogt, komt op een aantal plaatsen in de begroting 2020 aan de orde.

Toepassing regels

BBV

Het reguliere overzicht dat het BBV voorschrijft, is opgenomen.

Financiële verordening

De geldende nota reserves en voorzieningen uit 2018 is actueel.

De regels in artikel 11 worden in de nota en in de begroting 2020 gevolgd.

Nota Reserves en Voorzieningen

De nota wordt in de begroting en jaarrekening gevolgd. Bij de jaarrekening is in de toelichting op de balans voor de afzonderlijke reserves en voorzieningen een verantwoording te vinden van de mutaties in het rekeningsjaar. Overigens is deze voor de reserves aanzienlijk uitgebreider dan voor de voorzieningen.

Herstelplan

De versterking van de algemene reserve vindt sneller plaats dan in het herstelplan bepaald. Ook lijkt de algemene reserve eind 2022 hoger te worden dan het herstelplan aangeeft. Volgens de begroting 2020 komt de algemene reserve dan uit op € 9.180.000. Het herstelplan is voor die datum van een stand van de algemene reserve van € 7,4 miljoen uitgegaan.

Reserves en voorzieningen 2016-2023

Na de regelgeving en de toepassing ervan kijken we nu naar de praktijk, met om te beginnen de stand van de reserves en voorzieningen in de periode 2016-2023. Daarvoor staan hieronder de tabellen 3.2.1 en 3.2.2. In de eerste tabel staan de realisatiecijfers met betrekking tot de reserves en voorzieningen uit de jaarstukken 2016-2019. Dit zijn steeds cijfers per 31 december van het vermelde jaar, vóór de resultaatbestemming. Dat wil zeggen dat de resultaten nog niet aan reserves zijn toegevoegd of onttrokken en dus nog niet zijn meegeteld in de standen.

In tabel 3.2.2 staan de geraamde standen van reserves en voorzieningen uit de begroting 2020 en meerjarenraming 2021-2023. Dit zijn steeds cijfers per 1 januari van het jaar.

Tabel 3.2.1 Terugblik reserves en voorzieningen 2016-2019, stand per 31-12 (bedragen * € 1.000)

Jaar	R2016	R2017	R2018	R2019
Algemene reserve	12.822	11.539	-328	-1.565
Bestemmingsreserves	37.273	28.440	27.907	22.630
Voorzieningen	28.978	35.910	15.477	19.126
Totaal	79.073	75.889	43.056	40.191

Tabel 3.2.2 Reserves en voorzieningen 2020-2023, stand per 1-1 (bedragen * € 1.000)

Jaar	B2020	B2021	B2022	B2023
Algemene reserve	-3.194	1.993	7.760	9.226
Bestemmingsreserves	24.421	22.271	21.282	24.591
Voorzieningen	18.162	20.383	21.493	19.584
Totaal	39.389	44.647	50.535	53.401

De tabellen laten zien dat:

- de algemene reserve, de bestemmingsreserves en de voorzieningen grote schommelingen hebben doorgemaakt in de periode 2016-2019.

Het verhaal van de algemene reserve is al op verschillende plaatsen verteld en laten we hier maar rusten.

De bestemmingsreserves zijn ook fors gedaald. Intussen maken de bestemmingsreserves ter afdekking van kapitaallasten zo'n 50 % van de bestemmingsreserves uit. Dat wil zeggen dat alleen de andere 50% desgewenst voor andere doelen kan worden ingezet.

Hier zit ook de reserve risico's grondexploitaties bij die in de jaarrekening 2019 op € 5,3 miljoen staat. Deze reserve heeft tot doel risico's bij de grondexploitaties te dekken en wordt bij de berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit met de twee algemene reserves meegeteld.

De voorzieningen zijn in 2018 meer dan gehalveerd. Voor een belangrijk deel is dat veroorzaakt door aanpassing van landelijke regels, waardoor gelden die eerst onder de voorzieningen werden gerubriceerd, vanaf 2018 in andere balansrubrieken zijn opgenomen. Maar in 2018 is ook € 5 miljoen meer ten laste van de voorzieningen betaald dan er aan is toegevoegd. Tot slot is nog eens € 4,5 miljoen vrijgevallen ten gunste van de exploitatie. In totaal is het bedrag aan reserves en voorzieningen tussen 2016 en 2019 gedaald van ruim € 79 miljoen tot € 40,2 miljoen, bijna een halvering.

Hoewel daar vele verklaringen voor zijn, zoals de al genoemde aanpassing van boekhoudregels, weerspiegelt het zeker ook de financiële problemen van Heerlen in deze jaren;

- vergelijking van de bedragen volgens de jaarrekening 2019 met de stand per 31 december 2019 met de bedragen volgens de begroting 2020 met de stand per 1 januari 2020 laat geen grote verschillen zien. Bij de raming voor de begroting 2020 is dus goed geschat hoe de verdere ontwikkelingen gedurende 2019 zouden zijn. De algemene reserve heeft zich wat positiever ontwikkeld. De bestemmingsreserves zijn wat lager uitgekomen en de voorzieningen weer wat hoger. Het totaal van reserves en voorzieningen is in de rekening ruim € 800.000 hoger uitgekomen dan in de begroting geraamd;

- de algemene reserve op basis van de ramingscijfers 2020-2023 herstel laat zien. De algemene reserve is hier steeds de algemene reserve en de algemene reserve grondbedrijf. Te zien is dat na afloop van het herstelplan de algemene reserve toch nog een stuk kleiner is dan eind 2016. De bestemmingsreserves dalen nog wat verder en pas in 2023 komen ze weer op het niveau van 2020.
De voorzieningen groeien eerst wat en komen in 2023 weer lager uit.

Conclusies en beoordeling

Heerlen had en houdt vergeleken met gemeenten van vergelijkbare omvang weinig reserves en voorzieningen.

De functies die reserves (en voorzieningen) kunnen hebben en die aan het begin van de paragraaf benoemd zijn, zijn daardoor voor Heerlen minder aan de orde. Het betekent onder meer dat de buffer voor het opvangen van tegenvallers beperkt is. Het betekent ook dat de investeringen voor veruit het grootste deel met kort- en langlopende leningen gefinancierd moeten worden.

Heerlen heeft met de Nota Reserves en Voorzieningen uit 2018 een actuele nota. We vinden dat de nota vooral beschrijvend is en weinig tot geen (nieuwe) kaders stelt. Wat wil de gemeente met haar beleid op het gebied van reserves (en voorzieningen)? Hoe wordt daar sturing aan gegeven? Wat is een wenselijk aantal reserves en voorzieningen als de raad sturing moet kunnen geven? De nota geeft op dat soort vragen geen antwoord.

Op dit moment lijkt het herstelplan, dat door een ver tekortschietende weerstandscapaciteit is ontstaan, het enige kader dat richting geeft aan het beleid met betrekking tot de reserves. Als eind 2022 het herstelplan is gehaald, zal er geen duidelijk kader meer voor het reservebeleid zijn.

De stuurinformatie met betrekking tot het vermogen beoordelen we op strategisch en operationeel niveau als voldoende en op tactisch niveau als goed. De scores op strategisch en operationeel niveau komen op voldoende uit doordat er ondanks de actuele nota geen duidelijk, uitgewerkt beleid is met betrekking tot reserves en er in de begroting en jaarrekening wel op veel plaatsen informatie over reserves en voorzieningen te vinden is, maar de toelichting vaak heel beperkt is of ontbreekt. Zo is op programmaniveau wel te zien voor welke bedragen mutaties in reserves plaatsvinden, maar is niet vermeld om welke reserve(s) het gaat. En de grote herrubricering van voorzieningen in de jaarrekening 2018 is wel algemeen vermeld, maar bij de desbetreffende voorzieningen is daar niets over te lezen. De tactische stuurinformatie beoordelen we als goed, omdat het BBV, de financiële verordening en de nota, goed zijn toegepast.

Aan het begin van de paragraaf geven wij in de balk aan wat de reserves voor de begroting en meerjarenraming betekenen. Voor de begroting geven we dat met een ☹ weer en voor de meerjarenraming met een ☺. De begroting moet nu ruimte creëren om de algemene reserve weer op niveau te krijgen en ook in 2021 en 2022 gebeurt dat nog. Tegelijkertijd kunnen de reserves de begroting en meerjarenraming niet van middelen voorzien als dat nodig is. De bufferfunctie werkt niet en herstel van de bufferfunctie kost nu juist geld. Omdat er wel een opgaande lijn is en er in 2023 geen toevoeging aan de algemene reserve ten laste van de begroting meer nodig is, hebben we bij de meerjarenraming dat met een ☺ weergegeven.

Tot slot kijken we wat de gemeente met de aanbevelingen in deze paragraaf bij het verdiepingsonderzoek in 2016 heeft gedaan.

De aanbevelingen waren:

- 'probeer de reservepositie ten minste volgens de raming in de meerjarenraming 2017-2019 te versterken;
- neem in de jaarrekening de informatie per reserve en voorziening op zoals in de Nota reserves en voorzieningen 2013-2016 bepaald, zodat de raad een integrale afweging kan maken;
- leg eind 2016/begin 2017 een nieuwe nota reserves en voorzieningen ter vaststelling aan de raad voor.'

Het is duidelijk dat de eerste aanbeveling niet is gerealiseerd.

De toelichting in de jaarrekeningen is, zeker voor de reserves, verbeterd, zoals de tweede aanbeveling voorstelt. Bij de voorzieningen is meer toelichting nog wel wenselijk.

Twee jaar later dan in de derde aanbeveling geformuleerd, heeft de raad een nieuwe nota vastgesteld.

3.3 Analyse stuurinformatie

Conclusie

Stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau met betrekking tot de financiën van de gemeente stelt de raad in staat in control te zijn en blijven.

We hebben in de paragrafen 3.1 en 3.2 en in de zeven paragrafen van hoofdstuk 4 ook steeds gekeken naar de stuurinformatie. Al die beoordelingen hebben we in deze paragraaf bij elkaar gebracht en met de gewichten die we aan de negen verschillende onderdelen hebben gegeven, leidt dat tot de conclusie dat de stuurinformatie op strategisch en operationeel niveau gemiddeld voldoende is en op tactisch niveau gemiddeld goed.

Waar we opmerkingen of aanbevelingen over de stuurinformatie hebben, hebben we die in de desbetreffende paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 opgenomen.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbeveling:

- zorg dat kaderstelling actueel blijft en ingaat op de relevante onderwerpen.

Stuurinformatie

Oordeel strategisch: voldoende

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

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

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

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

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

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

In ons onderzoek gaat de aandacht met name uit, naar die onderwerpen die voor sturing op de financiële positie belangrijk zijn en bovendien bij elke gemeente voorkomen. In onderstaande tabel 3.3.1 zijn de resultaten met betrekking tot stuurinformatie in en bij de begroting 2020 voor Heerlen samengevat. Meer details over onze beoordelingen zijn te vinden in de paragrafen 3.1 en 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4.

Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2020

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

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

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

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

De informatie op strategisch niveau beoordelen we twee keer als goed, zes keer als voldoende en één keer als onvoldoende. Met de gebruikte weging van de scores leidt dat tot een gemiddelde van voldoende. De scores 'goed' zijn gegeven bij die onderdelen met een duidelijke en actuele kaderstelling

voor het desbetreffende onderdeel. De scores 'voldoende' zijn gegeven als er wel sprake is van kaderstelling, maar de kaderstelling (te) globaal is en/of niet meer actueel. De score 'onvoldoende' heeft te maken met een niet meer actuele en niet volledige kaderstelling. Voor alle onderdelen die we onderzocht hebben, heeft de gemeente wel gezorgd voor kaderstelling. Actualisering en/of aanvulling van de kaderstelling kunnen de strategische stuurinformatie bij die onderdelen op niveau goed brengen. De score voor de tactische informatie is vijf keer goed, drie keer voldoende en één keer onvoldoende. De scores houden sterk verband met de mate, waarin de gemeente gestelde kaders toepast. Het gewogen gemiddelde van de negen scores is goed.

Bij de operationele informatie is er geen spreiding in de scores: negen keer voldoende. De scores worden bepaald door de volledigheid en begrijpelijkheid van de informatie in de begroting 2020 met betrekking tot het beoordeelde onderdeel. Het gewogen gemiddelde van de negen scores is bij negen keer dezelfde score geen verrassing en is voldoende.

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

Samenvattend vinden we dat de raad van Heerlen over stuurinformatie beschikt die gemiddeld van voldoende tot goed niveau is.

Aandachtspunt is en blijft om de stuurinformatie te blijven verbeteren om aansluiting te blijven houden bij de informatiebehoefte van de raad en het college. Dat betekent dat:

- continu moet worden gelet op veranderende behoeften;
- steeds moet worden afgewogen welke informatie wel en welke niet (meer) moet worden gegeven;
- moet worden gelet op de actualiteit en reikwijdte van visiedocumenten, kadernota's e.d.

Bij het verdiepingsonderzoek uit 2016 hebben we bij paragraaf 3.3 de volgende aanbeveling gegeven:

- 'zorg ervoor dat nota's, kaders e.d. tijdig, dat wil in het algemeen zeggen elke vier jaar, worden herzien.'

De aanbeveling is wel gevolgd. Voor allerlei onderwerpen heeft er kaderstelling plaatsgevonden, maar er is nog geen situatie bereikt, waarbij er nu op alle terreinen sprake is van een actuele kaderstelling.

Bij de afzonderlijke paragrafen zijn bij het verdiepingsonderzoek 2016 soms aanbevelingen gegeven die ook relevant waren voor de kwaliteit van de stuurinformatie, zoals het vaststellen of actualiseren van beleidskaders. Waar dat het geval was, hebben we in dit onderzoek bij die paragrafen bekeken wat er met die aanbevelingen is gebeurd. We volstaan er op deze plaats dan ook mee om daarnaar te verwijzen.

3.4 Analyse wet- en regelgeving

Conclusie

We bekijken in deze paragraaf of de gemeente de wet- en regelgeving toepast die geldt voor de vaststelling en inzending van de begroting en jaarstukken (Gemeentewet) en de inrichting van de begroting (BBV). Ook gaan we na of de gemeente de op basis van de Gemeentewet verplichte verordeningen 212, 213 en 213a heeft en toepast. Tot slot kijken we naar de Rekenkamer Heerlen. De termijnbepalingen uit de Gemeentewet past Heerlen goed toe.

Ook de toepassing van het BBV beoordelen we als goed. We constateren wel enkele afwijkingen van de regels en hebben ook geadviseerd de begroting hier en daar aan te vullen.

Heerlen heeft drie verordeningen op basis van de artikelen 212, 213 en 213a Gemeentewet. De financiële verordening 212 is op 19 december 2018 vastgesteld met een terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2018. Voor de raad is dit de belangrijkste financiële verordening, waarmee hij de kaders voor het financieel beleid en beheer stelt. De controleverordening 213 is op 4 november 2003 door de raad vastgesteld. Heerlen past beide verordeningen goed toe. De verordening 213a Gemeentewet van 29 juni 2016 over college-onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid stelt minder zware eisen aan het aantal en de planning van de onderzoeken en wordt door de gemeente toegepast.

De raad heeft een Rekenkamer ingesteld, bestaande uit onafhankelijke externe leden. Op dit moment bestaat de Rekenkamer Heerlen alleen uit een voorzitter. In de periode 2017-2019 heeft de Rekenkamer Heerlen drie onderzoeken uitgebracht.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbeveling:

- actualiseer de controleverordening 213 uit 2003, al is het maar om te laten zien dat de raad de verordening in deze, eventueel ongewijzigde vorm als controleverordening heeft vastgesteld en deze dus actueel is.

Waarom onderzoek naar wet- en regelgeving?

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

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

Onderzoek en bevindingen

Termijnen

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

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

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

Bij dit verdiepingsonderzoek kijken we of de gemeente zich aan de termijnen voor vaststelling en inzending van de begroting 2020 en de jaarstukken 2018 aan ons als toezichthouder heeft gehouden. De jaarstukken 2018 zijn op 26 juni 2019 door de raad vastgesteld en de gemeente heeft deze op 9 juli 2019 aan de Provincie gestuurd. De raad heeft de begroting 2020 op 7 november 2019 vastgesteld en op 14 november 2019 heeft de gemeente de begroting 2020 c.a. naar de Provincie gestuurd. De gemeente heeft daarmee voldaan aan de termijnbepalingen in het kader van de bepaling van de toezichtvorm voor de begroting 2020.

Termijnen Beoordeling: goed
--

BBV

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) beschrijft 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 zij in haar situatie het best de BBV-kwaliteitseisen realiseert.

Overigens is er intussen een grote aanpassing in het BBV aangebracht. De eerste aanpassingen zijn al bij de begroting 2016 van kracht geworden, maar het grootste deel van de wijzigingen is voor het eerst bij de begroting 2017 verplicht gesteld.

Belangrijke invalshoek bij de aanpassingen van het BBV is dat de begroting en jaarrekening voor de raad transparanter moeten worden om de kaderstellende en controlerende taak beter in te kunnen vullen. Meer transparantie is te realiseren door informatie uit begroting en jaarrekening te kunnen vergelijken met andere gemeenten en om dat mogelijk te maken moet er meer uniforme informatie in begroting en jaarrekening te vinden zijn.

Daarmee is de vrijwel absolute vrijheid voor wat betreft de vormgeving van de informatie die het BBV tot deze aanpassing bood, losgelaten. Zo moeten er in de begroting en de jaarrekening financiële kengetallen staan, die exact zijn gedefinieerd, moeten er enkele tientallen beleidsindicatoren worden opgenomen en moeten begroting en jaarrekening, in een bijlage, naar taakvelden zijn ingedeeld, die ook zijn gedefinieerd.

De wijzigingen in het BBV hebben ook te maken met nieuwe wetten en de risico's die gemeenten in de economische crisis hebben gelopen.

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

Op deze plaats zijn we meer in detail dan in de paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 nagegaan of de begroting 2020 van Heerlen conform de relevante bepalingen uit het BBV is opgesteld. We gaan hier in op de afwijkingen en laten dus alles wat conform het BBV is gedaan onvermeld. We nemen in onderstaande opsomming ook zaken mee die in de begroting 2020 van Heerlen wel zijn opgenomen, maar ergens anders staan dan het BBV voorschrijft. We hebben de volgende afwijkingen vastgesteld:

- artikel 8, lid 1, onder b, het programmaplan bevat een overzicht van de algemene dekkingsmiddelen.

De algemene dekkingsmiddelen zijn voor de jaren 2018-2023 te vinden in het overzicht baten en lasten cf BBV op bladzijde 203 en 204, een onderdeel van de financiële begroting. Voor 2020 is dit verder toegelicht op bladzijde 216-218. In het programmaplan komt zo'n overzicht niet voor;

- artikel 8, lid 1, onder c, het programmaplan bevat een overzicht van de kosten van overhead.

In de financiële begroting zijn in bijlagen 4.7 en 4.8 voor de begroting 2020 resp. de meerjarenraming 2020-2023 de baten, lasten en saldi van alle door het BBV voorgeschreven taakvelden te vinden. Dat geldt ook voor taakveld 0.4, Overhead. De lasten zijn echter niet gespecificeerd en bestaan uit één bedrag;

- artikel 8, lid 1, onder d, het programmaplan bevat het bedrag voor de heffing voor de vennootschapsbelasting.

In het programmaplan komt dat niet voor, maar ook elders in de begroting komt het woord vennootschapsbelasting niet voor. Dat betekent zeer waarschijnlijk dat de gemeente niet verwacht een aanslag vennootschapsbelasting te krijgen. Maar ook met die verwachting verplicht het BBV de gemeente om dan een nihil-raming in het programmaplan op te nemen;

- artikel 8, lid 1, onder e, het programmaplan bevat het bedrag voor onvoorzien.

Nergens in de begroting 2020 is iets te lezen over een raming voor de post onvoorzien. Op basis van dit artikel moet elke gemeente een raming voor de post onvoorzien hebben. Deze raming moet afgestemd zijn op het beleid van de gemeente met betrekking tot dekking van lasten uit de post onvoorzien, de ervaringen ermee en de risico's, waardoor een beroep op onvoorzien aan de orde kan komen;

- artikel 10, onder c. Dit gaat over de onderbouwing in de paragraaf lokale heffingen van de tariefstelling van de heffingen die maximaal 100% kostendekkend mogen zijn. Voor het onderdeel leges vraagt het BBV om een verdere verbijzondering van de kosten;

- artikel 11, lid 2, onder e, een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie. In de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing moeten vijf financiële kengetallen worden gepresenteerd met daarbij de hiervoor genoemde beoordeling. De vijf kengetallen worden voor de jaren van de begroting 2020 en de meerjarenraming 2021-2023 goed gepresenteerd, inclusief de bouwstenen voor de kengetallen. Daar blijft het echter bij. De financiële kengetallen zijn vanaf 2015 aan de paragraaf toegevoegd om met name de raad een beter inzicht in de financiële situatie van de gemeente te bieden. Daarbij is nadrukkelijk gesteld dat de kengetallen alleen weinig duidelijk maken, maar dat de set van kengetallen vanuit een andere invalshoek duidelijkheid kan geven over de financiële situatie. In de paragraaf wordt daarbij wel verwezen naar de paragraaf Financiële status en weerbaarheid. Daar zijn voor een deel dezelfde kengetallen te vinden en ook tal van andere kengetallen. En daar worden de kengetallen ook afgezet tegen normen daarvoor. Daarbij gebruikt de gemeente voor de beoordeling van de cijfers van de begroting 2020 een indeling in voldoende, attentie en kwetsbaar. De kengetallen zijn in zeven groepen ingedeeld.

Op basis van de beoordeling voldoende, attentie of kwetsbaar worden geen verdere conclusies of aanbevelingen geformuleerd;

- artikel 12, lid 2 onder b, van de kapitaalgoederen die in de paragraaf onderhoud aan de orde moeten komen, moeten de uit het geldende beleidskader voortvloeiende financiële consequenties worden aangegeven. In de paragraaf wordt wel aangegeven wat in de begroting 2020 aan onderhoudslasten, vervangingslasten en kapitaallasten is geraamd. Maar om te beoordelen of dat conform de bedragen in de door de raad vastgestelde beleidskaders is, moeten ook die bedragen worden gepresenteerd;
- artikel 13 gaat over de paragraaf financiering en vraagt informatie over de wijze waarop rente aan investeringen wordt toegerekend. De tabel met berekening van de omslagrente 2020 in de paragraaf laat dat niet zien;
- artikel 20, lid 2, onder a, in de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting moet afzonderlijk aandacht worden besteed aan de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume. In de begroting 2020 is hier geen informatie over opgenomen. Op basis van artikel 22, lid 2, is deze bepaling ook voor de meerjarenraming van toepassing. Ook voor de meerjarenraming ontbreekt deze informatie;
- artikel 20, lid 2, onder c, in de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting moet afzonderlijk aandacht worden besteed aan de financiering. In de financiële begroting is deze informatie niet opgenomen. Op basis van artikel 22, lid 2, is deze bepaling ook voor de meerjarenraming van toepassing. Ook voor de meerjarenraming ontbreekt deze informatie.

Zoals al geschreven zijn we bij deze inventarisatie van afwijkingen erg op de letter gaan controleren. Wij tillen echter in de regel niet zwaar aan een andere plaats voor bepaalde informatie. Daarom zijn wij ondanks de geconstateerde afwijkingen van oordeel dat in de begroting 2020 van Heerlen het BBV goed wordt gevolgd en toegepast. Ambtelijk zijn wel enkele punten gemeld met het verzoek die in het vervolg in de begroting mee te nemen. Dat betreft:

- een specificatie van de overheadkosten;
- het vermelden van de posten vennootschapsbelasting en onvoorzien;
- de onderbouwing van de kostendekkendheid van de leges;
- de toelichting op de betekenis van de financiële kengetallen in hun onderling verband voor de financiële positie van Heerlen;
- een vermelding in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen van de onderhoudslasten volgens het geldende kader.

BBV Beoordeling: goed
--

Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet

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

De raad heeft de geldende verordening 212 op 19 december 2018 vastgesteld. De citeertitel is “Financiële verordening gemeente Heerlen 2018”.

In de verordening 212 geeft de raad de uitgangspunten aan voor de begroting en verantwoording, het financiële beleid, de paragrafen en de regels voor de financiële organisatie en het financiële beheer. De raad bepaalt hiermee de strategische kaders voor de financiële huishouding van de gemeente. Voor het financiële beheer zijn de bepalingen in de verordening over de administratieve organisatie en de interne controle van groot belang.

De gemeente heeft daar ook in de praktijk veel aandacht voor. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de goedkeurende verklaring van de accountant voor de rechtmatigheid.

We constateren dat het college in de meeste gevallen goed uitvoering geeft aan de bepalingen in de verordening. In de verschillende paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 komen we daar ook op terug. Waar de verordening niet (volledig) wordt toegepast, hebben we dat gemeld.

De verordening is actueel.

Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet

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

Op 4 november 2003 heeft de raad de nog geldende controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet vastgesteld.

In het kader van de controle stelt de raad jaarlijks een controleprotocol en een normenkader vast. Op 27 november 2019 is dat gebeurd voor de jaarrekening 2019. Met het controleprotocol geeft de raad de accountant toetsingscriteria voor zijn controle op de rechtmatigheid.

We hebben de toepassing van de controleverordening niet beoordeeld, maar we zijn nergens opmerkingen tegen gekomen dat er problemen zijn met de uitvoering van de controleverordening.

De enige opmerking die wij bij de verordening hebben, is dat deze wel erg oud is.

Ook al is er geen inhoudelijke reden om de verordening bij te stellen, ook dan kan een nieuwe vaststelling direct duidelijk maken dat de raad wel recent heeft beoordeeld dat de verordening passend is.

Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet

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

De geldende verordening 213a is op 29 juni 2016 vastgesteld.

Met deze verordening heeft Heerlen een verordening vastgesteld die geen zware eisen stelt, maar vooral past bij de eigen behoefte aan dit soort onderzoeken.

In de paragraaf bedrijfsvoering rapporteert het college over uitgevoerde en lopende onderzoeken.

De gemeente voldoet hiermee aan de eisen die artikel 213a Gemeentewet haar oplegt.

Na introductie van dit artikel hebben veel gemeenten een verordening 213a vastgesteld met veel eisen omtrent de uit te voeren onderzoeken. In de praktijk bleken die eisen te zwaar en het leidde ertoe dat gemeenten de verordening niet meer uitvoerden. Dit is ook in Heerlen het geval geweest. Na opmerkingen hierover in eerdere verdiepingsonderzoeken heeft de gemeente de huidige verordening vastgesteld die goed toepasbaar is.

De Rekenkamer Heerlen

De invoering van het dualisme heeft ervoor gezorgd dat er een Rekenkamer Heerlen is gekomen. In de Rekenkamer Heerlen heeft op dit moment alleen een onafhankelijke, externe voorzitter zitting.

De Rekenkamer Heerlen voert frequent onderzoeken uit. We noemen hier de onderzoeken sinds 2016/2017 met tussen haakjes het jaar, waarin het onderzoek in de raad is behandeld en vastgesteld:

- Onderzoek Digitale Veiligheid (2017);
- Inkoop Basishulp Jeugd vanaf 2019 (2018);
- Grip! Van Verzuchting naar Versterking (2019).

Tot slot kijken we wat de gemeente met de aanbevelingen bij de paragraaf 3.4 in het vorige verdiepingsonderzoek heeft gedaan. De aanbevelingen waren:

- 'actualiseer de financiële verordening 212 vóór 2018;
- actualiseer de controleverordening 213;
- actualiseer de onderzoeksverordening 213a en pas deze toe.'

Ook in 2017 heeft de raad een verordening 212 vastgesteld, die intussen door de huidige verordening 212 uit 2018 is vervangen. In 2016 is de verordening 213a geactualiseerd en Heerlen past die nu toe.

De controleverordening 213 is nog niet geactualiseerd en is nog dezelfde als in 2016.

We concluderen dat de eerste en derde aanbeveling volledig zijn gevolgd en de tweede niet.

4. Financieel beleid en beheer

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

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

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

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

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

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

Gemeenten gaan in de regel divers om met de kaderstelling en verslaglegging op dit terrein.

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

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

4.1. Lokale heffingen

Onderzoek	Begroting	Meerjaren-raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Lokale heffingen	☹	☹	Voldoende	Onvoldoende	Voldoende	☹	➔

Conclusie

De paragraaf Lokale heffingen in de begroting 2020 geeft over alle lokale heffingen informatie. Zo is van alle heffingen de geraamde opbrengst 2020 vermeld en is er informatie over de aanpassing van de tarieven opgenomen. In de paragraaf is ook het beleid van de gemeente te lezen, maar de kaders en hoofdlijnen zijn niet duidelijk in de paragraaf te vinden. De paragraaf gaat bij de verschillende heffingen niet in op details. Wel is informatie over het kwijscheldingsbeleid te vinden. Ook de kostendekkendheid van heffingen, waarbij dat relevant is, is in de paragraaf te vinden. Afgezien van de afvalstoffen- en rioolheffingen zitten de heffingen nu (ver) onder de 100% kostendekking. De paragraaf verklaart dat ook.

Kaders voor de lokale heffingen zijn het BBV, het coalitieakkoord 2018-2022 en een artikel in de financiële verordening uit 2018. Er is geen nota lokale heffingen.

De regels uit het BBV worden vrijwel geheel gevolgd in de paragraaf, maar die uit het coalitieakkoord en de financiële verordening niet.

De lokale heffingen leveren 12,5% van de baten 2020 op. De ongebonden heffingen, waarbij de gemeente kan beslissen over de hoogte en over de inzet van de opbrengst, komen op 7% van de totale baten uit. Bij deze baten heeft de raad de meeste mogelijkheden om te sturen.

De paragraaf geeft niet alle informatie die de raad nodig heeft/zou hebben, om op dit terrein te sturen. We missen dan ook een nota Lokale heffingen.

Met de aanbevelingen die we bij het verdiepingsonderzoek uit 2016 hebben gedaan, is niets gebeurd. Desondanks geven we ook nu weer een aantal aanbevelingen.

Op basis van onze analyse geven we de volgende aanbevelingen:

- Versterk de kaderstelling bij de lokale heffingen door de raad een nota Lokale heffingen te laten vaststellen;
- Geef in de paragraaf goed gestructureerd informatie over de lokale heffingen, waarbij de geldende kaders van het BBV, het coalitieakkoord, de financiële verordening en – na vaststelling – de nota Lokale heffingen, de contouren van de noodzakelijke informatie aangeven.

Waarom onderzoek naar de lokale heffingen?

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

beleid, lasten en baten. Een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid maakt het beeld van de lokale lasten compleet. Artikel 10 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten legt de eisen aan deze verplichte paragraaf vast.

Onderzoek en bevindingen

De opzet van de paragraaf

In de paragrafen van hoofdstuk 4, die ingaan op de zeven verplichte paragrafen uit het BBV, gaan we in elke paragraaf na:

- enerzijds waar de gemeente in die paragraaf aan gehouden is. Daarbij geldt voor elk van de zeven paragrafen dat in het BBV een apart artikel is gewijd aan die paragraaf met vermelding wat er ten minste over dat onderwerp in de begroting aan de orde moet komen. Behalve die voor alle gemeenten geldende BBV-regels kan de gemeente ook zelf punten bepaald hebben over het onderwerp in de paragraaf. Te denken valt aan een bepaling in de eigen financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet. Zo'n bepaling kan inhouden dat de raad met een bepaalde periodiciteit kaders over het onderwerp vaststelt. De gemeente kan ook hebben geregeld dat bepaalde punten in de paragraaf aan de orde moeten komen;
- anderzijds wat de gemeente in de paragraaf aan informatie aan de raad aanbiedt;
- of de gemeente de algemene en eigen regels heeft gevolgd en of de informatie in de paragraaf de raad in staat stelt zijn kaderstellende en controlerende taak goed uit te voeren.

Daarnaast kijken we naar het beeld dat uit de paragraaf naar voren komt en wat dit betekent voor de financiële positie van de gemeente. Ook gaan we na of de gemeente specifieke risico's loopt met betrekking tot het onderwerp dat in de paragraaf aan de orde is.

Ook gaan we na wat de gemeente met de aanbevelingen in deze paragraaf in het vorige verdiepingsonderzoek in 2016 heeft gedaan.

De paragraaf Lokale heffingen

De geldende regels

In het **BBV** gaat artikel 10 over de paragraaf lokale heffingen in de begroting. Volgens dit artikel moet de paragraaf lokale heffingen ten minste ingaan op:

- de geraamde inkomsten;
- het beleid voor de lokale heffingen;
- een globaal overzicht van de heffingen, waarbij de kostendekkendheid, indien relevant, aan wordt gegeven;
- de lokale lastendruk;
- het kwijtscheldingsbeleid.

De eis om inzicht te geven in de kostendekking geldt vanaf de begroting 2017.

In het **coalitieakkoord 2018-2022** van Heerlen staat dat de belastingen:

- jaarlijks met het inflatiepercentage worden aangepast, tenzij financiële nood een hogere stijging noodzakelijk maakt;
- voor diensten 100% kostendekkend zijn, tenzij er uitdrukkelijk redenen zijn daarvan af te wijken;
- conform de Ladder van Lodewijks pas als vijfde en laatste middel worden ingezet om financiële problemen op te lossen.

Het coalitieakkoord geeft verder aan dat het kwijtscheldingsbeleid niet gewijzigd wordt. Tot slot staat in het coalitieakkoord dat scenario's worden opgesteld, waarin met handhaving van de totaalopbrengst de afvalstoffen- en rioolheffing kunnen worden verlaagd en de OZB kan worden verhoogd.

Artikel 16 van de Financiële verordening gemeente Heerlen 2018 gaat over de paragraaf Lokale heffingen. Het artikel stelt dat niet alleen het bepaalde in artikel 10 BBV in de paragraaf wordt gepresenteerd, maar ook:

- de berekening van het rentepercentage voor de rentevergoeding over de reserves voor het bepalen van de kostprijzen bij een verstrekte geldlening;
- de berekening van de rentekosten voor de inzet van vreemd vermogen bij vennootschapsbelastingplichtige activiteiten en grondexploitaties;
- de berekening van het percentage van de omslagrente voor het bepalen van de kostprijzen;
- de kostentoerekening van de geraamde rente- en overheadkosten aan de rechten en heffingen.

Er is geen nota lokale heffingen.

De informatie in de paragraaf Lokale heffingen in de begroting 2020

De paragraaf gaat in op:

- de geraamde opbrengsten 2020 van de verschillende heffingen;
- het onderscheid tussen gebonden en ongebonden heffingen;
- het inflatiepercentage voor 2020 van 1,5%;
- de verschillende heffingen met eventueel informatie over relevante ontwikkelingen en het percentage waarmee het tarief voor 2020 wordt gewijzigd;
- het kwijtscheldingsbeleid;
- de kostendekkendheid van de afvalstoffenheffing, rioolheffing, marktgelden, begraafrechten en leges. Deze informatie voor de leges is weer verder uitgesplitst. Voor alle gevallen zijn de geraamde lasten en baten opgenomen en het dekkingspercentage. Alleen de afvalstoffen- en rioolheffing zijn 100% kostendekkend. De andere heffingen blijven daaronder;
- de lokale lastendruk 2020 van de OZB, afvalstoffen- en rioolheffing. En de ontwikkeling van de lokale lastendruk sinds 2010 voor meerpersoonshuishoudens met een onderscheid naar eigenaar en huurder.

Conclusies en beoordeling

De paragraaf geeft de nodige informatie over de lokale heffingen. De informatie gaat vooral in de breedte, want alle lokale heffingen komen aan de orde. Op de eerste bladzijde staan bijvoorbeeld met een icoon alle heffingen en hun geraamde opbrengst vermeld. De informatie in de paragraaf gaat niet sterk op details in.

Zo is er geen totaaloverzicht gemaakt van alle opbrengsten.

Onze telling van alle belastingopbrengsten, na correctie van de OZB-opbrengst voor de oorspronkelijk te hoge raming, laat zien dat deze voor 2020 uitkomt op ruim € 50,3 miljoen. Het totaal van de geraamde baten 2020 exclusief de onttrekkingen aan reserves is € 405,7 miljoen. Dat betekent dat bijna 12,5% van de baten in de begroting 2020 uit de opbrengst van lokale heffingen bestaat.

Voor de ongebonden heffingen bieden mogelijkheden om extra baten te krijgen, die de gemeente op elk gewenst terrein kan inzetten. De opbrengst 2020 van de ongebonden heffingen is € 28,6 miljoen.

De paragraaf gaat in op de kostendekkendheid van die heffingen, waarvoor dat in het BBV vereist wordt. De leges zijn uitgesplitst en laten sterk verschillende kostendeckingspercentages zien. Het BBV vraagt voor de leges echter om een verdere uitsplitsing en een verdere uitwerking, zoals op bladzijde 118 wel voor de afvalstoffen- en rioolheffing is gegeven.

De paragraaf geeft op verschillende plaatsen inzicht in het beleid van de gemeente, maar het beeld is versnipperd en niet volledig.

De paragraaf geeft geen informatie over de stand van zaken met betrekking tot de scenario's die volgens het coalitieakkoord ontwikkeld gaan worden, waarin met handhaving van de totaalopbrengst de afvalstoffen- en rioolheffing kunnen worden verlaagd en de OZB kan worden verhoogd.

En de extra informatie, die artikel 16 van de Financiële verordening gemeente Heerlen 2018 voor de paragraaf voorschrijft, staat niet in de paragraaf.

We vinden de informatie in de paragraaf Lokale heffingen in totaal voldoende. We zijn van mening dat de informatie verdiept kan worden door meer in te gaan op het beleid, op accenten die bij het beleid in het coalitieakkoord en in de Financiële verordening zijn aangebracht, op ontwikkelingen die zich bij de heffingen (gaan) voordoen en op de betekenis van de heffingen voor de gemeente en burgers en bedrijven die ze betalen.

Met ons kader voor de beoordeling van de kwaliteit van de stuurinformatie met betrekking tot de lokale heffingen komen we tot de conclusie dat de stuurinformatie:

- op strategisch niveau van voldoende niveau is (er zijn kaders, ze zijn actueel, maar ze zijn globaal);
- op tactisch niveau van onvoldoende niveau (het BBV wordt grotendeels wel toegepast in de paragraaf, maar van het gestelde over lokale heffingen in het eigen coalitieakkoord en de financiële verordening zien we in de paragraaf niets terug) en;
- op operationeel niveau van voldoende niveau (de paragraaf bevat voldoende, actuele cijfers en het beleid is voldoende duidelijk).

Tijdens de behandeling van de begroting 2020 in de raad is duidelijk geworden dat de OZB-opbrengst voor 2020 e.v. neerkwam op een stijging in 2020 die ruim boven het uitgangspunt van inflatiecorrectie, i.c. 1,5%, lag. Het college heeft deze fout direct gecorrigeerd en de raad heeft de begroting 2020 met een naar beneden bijgestelde ozb-opbrengst vastgesteld. Ook de jaren na 2020 zijn voor deze fout gecorrigeerd.

We hebben deze fout en correctie niet betrokken bij onze beoordeling van de kwaliteit van de stuurinformatie voor de paragraaf lokale heffingen.

De fout is door een raadslid vastgesteld aan de hand van informatie in de begroting. Extra informatie in de paragraaf, die nodig is om de nieuwe tarieven te kunnen berekenen, zou het gemakkelijker kunnen maken om de ontwikkeling van de tarieven te volgen. Dat sluit aan bij onze conclusie dat de kwaliteit van de informatie in de paragraaf versterkt kan worden.

De paragraaf bevat weinig en versnipperd informatie over het beleid van de gemeente en er is verder alleen in het coalitieakkoord een korte passage over het beleid voor de lokale heffingen te vinden. In deze situatie missen we een nota Lokale heffingen. In zo'n nota kan het beleid in samenhang worden gepresenteerd en kan in de paragraaf in de begroting veelal volstaan worden met een verwijzing naar de nota. In de huidige situatie zou de paragraaf veel uitgebreider het beleid moeten weergeven.

De lastendruk 2020 van de OZB, de riool- en afvalstoffenheffingen kunnen we aan de hand van het Belastingoverzicht 2020 van de Provincie vergelijken met het Limburgse gemiddelde en met de lastendruk van 29 andere Limburgse gemeenten. (Door de herindeling per 2019 is Beekdaelen in dit overzicht niet meegenomen.)

Bij de eigenaren komt de lastendruk 2020 in Heerlen op € 752,26 uit. Dit wijkt wat af van het in de paragraaf berekende bedrag van € 754,65. Het Limburgs gemiddelde is € 786,31. Heerlen staat daarmee op plaats 20. (Op plaats 1 staat de gemeente met de hoogste lastendruk.)

Voor de huurders is de lastendruk 2020 in Heerlen € 375,48, zoals ook in de paragraaf is te lezen. In Limburg is dat voor 2020 gemiddeld € 332,87. Heerlen staat daarmee op plaats 12.

De lastendruk voor de eigenaren ligt in Heerlen in 2020 onder het Limburgse gemiddelde en voor huurders erboven.

De lastendruk voor huurders wordt in belangrijke mate bepaald door de keuze die gemeenten maken over wie de rioolheffing betaalt. De meeste Limburgse gemeenten brengen de lasten van de riolering voor een deel of volledig in rekening bij de huurder. Daardoor zijn bij die gemeenten de gemeentelijke lasten voor een huurder een stuk hoger dan bij gemeenten die bij huurders alleen de afvalstoffenheffing in rekening brengen. Heerlen brengt de rioolheffing voor een deel bij de eigenaar en voor een deel bij de gebruiker (huurder) in rekening.

Kijkend naar de lastendruk voor eigenaren is Heerlen een gemeente met een wat lager dan gemiddelde lastendruk.

We kunnen daar ook op een andere manier onderzoek naar doen. Dat doen we door na te gaan of Heerlen qua belastingheffing op het niveau zit dat bij een artikel 12-situatie minimaal vereist is. Om artikel 12-steun te krijgen eist het ministerie dat een gemeente minimaal de belastingheffing op dat niveau heeft gebracht. Voor 2020 komt die eis neer op kostendekkende tarieven voor riool en afval en een OZB-opbrengst die overeenstemt met een tarief voor de drie onderdelen van de OZB van 0,1853%. In 2020 heft Heerlen kostendekkende tarieven voor riool en afval.

De OZB-opbrengst 2020 van Heerlen zou met de artikel 12-tarieven op bruto € 20.530.000 uitkomen. Met de door de raad voor 2020 vastgestelde OZB-tarieven is de bruto-opbrengst € 25.625.000. Heerlen heft met de voor 2020 vastgestelde tarieven meer dan bij een artikel 12-aanvraag minimaal vereist zou zijn.

Dit komt door de OZB. Alle drie de OZB-tarieven liggen boven de tarieven die artikel 12 eist. Dit zorgt voor een relatief hoge OZB-opbrengst.

Als we op deze manier de lastendruk bekijken, is deze hoog.

Desondanks biedt de OZB altijd een mogelijkheid om extra algemene middelen te verwerven, omdat er geen wettelijk maximum voor de OZB-tarieven bestaat.

Voor de begroting beoordelen we de invloed van de paragraaf met een ☹, zie de balk aan het begin van de paragraaf. Dat hangt samen met:

- het ontbreken van onbenutte belastingcapaciteit volgens de artikel 12-norm;
- de beleidsmatige keuze van Heerlen om een lastendrukverhoging pas als laatste mogelijkheid te benutten als er financiële problemen moeten worden opgelost;
- enkele risico's die tot lagere opbrengsten kunnen leiden dan geraamd. Te denken valt aan een hogere leegstand bij niet-woningen, waardoor de opbrengst van het gebruikerstarief OZB niet-woningen lager uitvalt, en minder aanvragen van vergunningen in de fysieke leefomgeving.

Overigens kan de werkelijkheid ook zo uitpakken dat er geen sprake is van een risico, maar juist van een kans, waardoor de gerealiseerde opbrengsten bij deze heffingen hoger uitpakken.

De paragraaf gaat niet in op de ontwikkelingen bij de lokale heffingen na 2020, maar het coalitieakkoord maakt wel duidelijk hoe in ieder geval tot en met 2022 met de lokale heffingen in grote lijnen zal worden omgegaan. Dat betekent dat het beeld van 2020 in de jaren daarna niet sterk zal wijzigen. Daarom geven we de invloed van de paragraaf op de meerjarenraming ook met een ☹ weer.

Bij het verdiepingsonderzoek 2016 hebben we bij deze paragraaf de volgende twee aanbevelingen gedaan:

- “laat de raad een besluit nemen over een nota lokale heffingen en de resultaten van het onderzoek naar een franchise systematiek in de OZB;
- zorg dat in de paragraaf lokale heffingen alle wezenlijke informatie over lokale heffingen is te vinden.”

We constateren dat er nu in de financiële verordening geen bepaling meer staat die een nota Lokale heffingen verplicht stelt. Het feit dat er ook nu geen nota is, is dus geen overtreding van de eigen regelgeving meer. Overigens zijn we nu, gelet op de beperkte kaderstelling bij lokale heffingen, nog steeds van mening dat een nota Lokale heffingen aanbeveling verdient.

Ook het tweede deel van de eerste aanbeveling is niet meer actueel, maar is ook niet uitgevoerd. Wat nu wel actueel is, is het uitvoeren van de opdracht uit het coalitieakkoord 2018-2022 om scenario's te maken, waardoor met handhaving van de totaalopbrengst de riool- en afvalstoffenheffing kunnen dalen en de OZB-opbrengst omhoog gaat.

En wat is er met de tweede aanbeveling gebeurd? In het voorgaande hebben we geconcludeerd dat ook nu de informatiewaarde van de paragraaf versterkt kan worden. De tweede aanbeveling uit het verdiepingsonderzoek 2016 is nog steeds actueel.

Onze conclusie is dat de gemeente weinig tot niets met de aanbevelingen uit 2016 heeft gedaan.

4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

Conclusie

Weerstandsvermogen en risicobeheersing zijn, terwijl de gemeente bezig is met de uitvoering van het herstelplan om de ratio weerstandsvermogen weer aan de gestelde normen te laten voldoen, nog belangrijker dan normaal voor Heerlen.

De paragraaf straalt dat niet uit.

De paragraaf is vrij kort en wijkt niet sterk af van eerdere jaren. Over het herstelplan wordt vrijwel niets geschreven.

De ratio weerstandsvermogen wordt voor 2020 berekend en komt op 0,90 uit. Hiervoor wordt de beschikbare weerstandscapaciteit vermeld en de benodigde weerstandscapaciteit.

De ratio is bepaald per ultimo 2020, die dan aan de minimumnorm van 0,8 voldoet. Een eigen berekening van de ratio per 1-1-2020 komt op 0,30 uit. Gedurende 2020 moet dus een grote stap vooruit worden gemaakt bij het herstel van de ratio, maar de paragraaf meldt niet dat bijvoorbeeld een tegenvallend resultaat bij de jaarrekening 2019 de ratio negatief kan beïnvloeden.

De paragraaf beschrijft wel, zoals elk jaar, de grootste risico's bij de uitvoering van de begroting 2020. Ook genomen of te nemen maatregelen om de risico's te voorkomen of te beheersen, staan beschreven. De risicosimulatie wordt alleen voor het totaal gegeven.

Ook de sinds 2016 verplichte financiële kengetallen worden voor de jaren 2020-2023 gegeven, evenals de variabelen die nodig zijn om die kengetallen te berekenen. Er wordt geen toelichting bij de kengetallen gegeven, waardoor de betekenis van de kengetallen niet duidelijk gemaakt wordt. Het BBV vraagt hier wel naar.

De geldende kaders, BBV, coalitieakkoord, MBP, financiële verordening en nota, worden voldoende toegepast. De stuurinformatie op tactisch niveau beoordelen we dan ook als voldoende.

De nota stamt uit 2012 en kan niet meer actueel genoemd worden. Het risicomanagement komt in de nota uit 2012 ook nauwelijks aan bod. Zeker in een periode dat weerstandsvermogen en risicobeheersing zo van belang zijn, is een nota uit 2012 niet de kaderstelling die noodzakelijk is. De stuurinformatie op strategisch niveau vinden we dan ook van onvoldoende kwaliteit. Een nieuwe nota is op korte termijn zeer gewenst. Ook bij het vorige verdiepingsonderzoek in 2016 hebben we dat al aanbevolen. Met die aanbeveling is niets gedaan.

De paragraaf bevat grotendeels de voorgeschreven informatie. De stuurinformatie op operationeel niveau beoordelen we dan ook als voldoende. Gelet op de uitvoering van het herstelplan hadden we wel meer en andere informatie in de paragraaf verwacht.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen:

- Actualiseer nog in 2020 de nota weerstandsvermogen en risicobeheersing. Ga daarbij nadrukkelijk in op risicomanagement;
- Blijf prioriteit geven aan de uitvoering en afronding van het herstelplan en ga daar in volgende

paragrafen in de jaarrekening en begroting expliciet op in.

Waarom onderzoek naar weerstandsvermogen en risicobeheersing?

Bij weerstandscapaciteit gaat het om middelen en mogelijkheden, waarover de gemeente beschikt of kan beschikken. Er kunnen niet begrote kosten mee worden gedekt. Wanneer we weerstandscapaciteit zien in relatie tot risico's¹ spreken we over weerstandsvermogen. Vanuit beleidsmatig perspectief, is het van belang, een afweging te maken tussen de risico's die de gemeente loopt en de manier om daarmee om te gaan. Of de gemeente zich bijvoorbeeld wil verzekeren en/of de aanwezige weerstandscapaciteit in dat licht moet worden verhoogd of verlaagd.

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

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

Volgens artikel 11 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten moeten in de paragraaf weerstandscapaciteit en risico's zijn geïnterpreteerd en beleid zijn geformuleerd.

Onderzoek en bevindingen

Zoals we aan het begin van paragraaf 4.1 wat uitgebreider hebben beschreven, bekijken we bij alle paragrafen van hoofdstuk 4:

- enerzijds waar de gemeente in die paragraaf aan gehouden is. In ieder geval de bepalingen in het BBV en eventueel eigen regels, zoals in de financiële verordening;
- anderzijds wat de gemeente in de paragraaf aan informatie aan de raad aanbiedt;
- of de gemeente de algemene en eigen regels heeft gevolgd en of de informatie in de paragraaf de raad in staat stelt zijn kaderstellende en controlerende taak goed uit te voeren;
- het beeld dat na lezing van de paragraaf ontstaat, de betekenis ervan voor de financiële positie van de gemeente en de eventuele, specifieke risico's die het onderwerp dat in de paragraaf aan de orde is, voor de gemeente oplevert;
- wat de gemeente met de aanbevelingen uit het verdiepingsonderzoek 2016 heeft gedaan.

De paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing

De geldende regels

In het **BBV** gaat artikel 11 over de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting. Volgens dit artikel moet de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing ten minste ingaan op:

- een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- een inventarisatie van de risico's;

¹ 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 beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's;
- en - vanaf de begroting 2016 - vijf financiële kengetallen met een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

Het **coalitieakkoord 2018-2022** van Heerlen en het **Meerjarig Bestuurlijk Programma (MBP) 2019-2022** geven met betrekking tot het onderwerp van deze paragraaf aan dat:

- financiële ruimte allereerst wordt aangewend om het weerstandsvermogen op peil te brengen. Als de ratio voor het weerstandsvermogen onder de 0,8 komt, zal het college snel met een herstelplan komen (coalitieakkoord);
- het weerstandsvermogen binnen deze bestuursperiode weer op orde wordt gebracht (MBP).

De **financiële verordening gemeente Heerlen 2018** bevat in artikel 17 een beschrijving van de informatie in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing. Artikel 17 geeft geen nadere regels voor de paragraaf of voor kaderstelling.

Begin 2012 heeft de raad **de nota risico's en weerstandsvermogen gemeente Heerlen** vastgesteld. Het is de tweede nota van Heerlen op dit terrein. De nota is vooral praktisch, nadat de eerste nota een meer theoretische benadering had. De nota bevat kaders die Heerlen zal hanteren bij weerstandsvermogen en risicomangement. De nota geeft definities. Ook is in de nota te lezen hoe Heerlen in de praktijk invulling geeft aan de verschillende onderdelen.

De algemene reserve is de kern van de beschikbare weerstandscapaciteit en moet een omvang hebben die tussen 0,8 en 1,2 van de noodzakelijke weerstandscapaciteit ligt. De grootte van de risico's en de kans dat ze zich voordoen, bepalen weer de omvang van de noodzakelijke weerstandscapaciteit. De berekening van de noodzakelijke weerstandscapaciteit wordt in elke paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting en jaarrekening opnieuw gemaakt. Dit is de vertaling van het risicoprofiel van de gemeente.

In de nota is vastgelegd dat het college binnen een half jaar met een herstelplan komt als de ratio weerstandsvermogen onder de 0,8 komt.

Sinds 2012 heeft de gemeente geen nieuwe nota weerstandsvermogen en risicobeheersing opgesteld en door de raad laten vaststellen.

De informatie in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting 2020

De paragraaf in de begroting 2020 is concreet en beperkt van omvang. De paragraaf opent met de berekening van de ratio weerstandsvermogen bij de begroting 2020. De ratio is de verhouding tussen de beschikbare en de benodigde weerstandscapaciteit.

De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit de algemene reserve inclusief grondbedrijf plus de bestemmingsreserve risico's grondexploitaties. De benodigde weerstandscapaciteit wordt berekend aan de hand van de risico-inventarisatie en de risicosimulatie. De ratio bij de begroting 2020 is 0,90 en valt dus binnen de norm van de raad.

De ratio is berekend per 31-12-2020. De beschikbare weerstandscapaciteit wordt dan geraamd op € 7.710.000 en de noodzakelijke weerstandscapaciteit op € 8.550.000.

De beschikbare weerstandscapaciteit wordt voor ruim € 5,7 miljoen gevormd door de bestemmingsreserve risico's grondexploitatie. De algemene reserve wordt eind 2020 geraamd op ruim € 1,9 miljoen.

De paragraaf geeft aan dat een ratio van 0,90 volgens een veel gebruikte indeling als 'matig' wordt gekwalificeerd. Daarbij wordt vermeld dat de laatst berekende ratio, bij de jaarrekening 2018, op 0,1 is uitgekomen. Het college meldt dat de ramingen voor 2020 e.v. realisatie van het herstelplan ruimschoots mogelijk maken.

Vervolgens komen in de paragraaf de belangrijkste risico's aan de orde met daarbij de genomen of te nemen maatregelen om de risico's te voorkomen of beheersen. Bij de risico's staat niet of ze incidenteel of structureel zijn. Genoemde risico's zijn de exploitatie van bedrijventerreinen en van gronden voor woningbouw, verbonden partijen, bodemvervuiling, regionale samenwerking, achterstand bij de actualisering van bestemmingsplannen, de transformatie van het sociaal domein, de openeinderegelingen bij het sociaal domein en tot slot het gemeentefonds. Er worden geen bedragen vermeld. Alleen het totaalbedrag van de risicosimulatie van € 8.550.000 is aan het begin van de paragraaf genoemd.

Voor de vijf financiële kengetallen, die vanaf de begroting 2016 ook in de paragraaf moeten worden opgenomen, staat in de paragraaf eerst een overzicht, waarin voor de jaren 2020-2023 de uitkomsten van de vijf kengetallen worden gegeven. Het zijn eigenlijk zes kengetallen, want de netto schuldquote wordt ook met een correctie meegenomen.

Vervolgens worden voor elk kengetal in een overzicht de bouwstenen van dat kengetal voor de jaren 2020-2023 gegeven en is zo de berekening van de kengetallen te volgen.

Er is ook een verwijzing naar de paragraaf "Financiële status en weerbaarheid" in de begroting voor een toelichting op de kengetallen.

Conclusies en beoordeling

De paragraaf is met zeven bladzijden aan de korte kant. Gelet op het herstelplan, dat in 2018 is gestart om de ratio weerstandsvermogen weer tussen de door de raad gestelde grenzen van 0,8 en 1,2 te brengen, zou wat meer toelichting over met name de beschikbare weerstandscapaciteit voor de hand hebben gelegen. Het herstelplan drukt vanaf medio 2018 een zwaar stempel op het financiële beleid van de gemeente en in de jaren 2019-2022 worden grote bedragen ten laste van de begroting gebracht om de algemene reserve weer op een noodzakelijk peil te brengen.

In de paragraaf is alleen de beschikbare weerstandscapaciteit per ultimo 2020 opgenomen. De meerjarige ontwikkeling wordt wel gememoreerd, maar niet met cijfers toegelicht. Maar ook de stand op 1 januari 2020 wordt niet gegeven.

Op bladzijde 209 van de begroting 2020 is te zien dat de algemene reserve in 2020 met € 5.187.000 gevoed zal worden. De ar grondbedrijf en de bestemmingsreserve risico's grondexploitaties worden op ramingsbasis in 2020 niet gewijzigd. Daaruit valt te berekenen dat de beschikbare weerstandscapaciteit op 1 januari 2020 op € 2.527.000 stond.

De ratio weerstandsvermogen op 1 januari 2020 was 0,30 en dat moet eind 2020 0,90 zijn. Het jaar 2020 is dus een belangrijk jaar voor de versterking van de ratio weerstandsvermogen.

Het is echter niet zeker dat de ratio eind 2020 op 0,90 staat. In de paragraaf worden de belangrijkste risico's genoemd, die voor tegenvallers gedurende 2020 kunnen zorgen. Maar ook op andere manieren kan de ratio lager gaan uitvallen. Zo kan de jaarrekening 2019 een tegenvallend resultaat laten zien, waardoor de algemene reserve lager uitkomt. Maar er kunnen natuurlijk ook meevallers optreden.

De gemeente monitort alle ontwikkelingen die de ratio kunnen beïnvloeden en zo nodig wordt bijgestuurd.

De paragraaf is een goede plaats om daar aandacht aan te schenken, maar dat is alleen bij de vermelde risico's gebeurd.

Volgens het Gemeenschappelijk ToezichtKader 2020 (GTK 2020), dat vanaf de begroting 2020 het kader is dat de financiële toezichthouders van de 12 provincies hanteren, behoren bestemmingsreserves niet tot de beschikbare weerstandscapaciteit. Heerlen neemt de bestemmingsreserve risico's grondexploitaties mee bij de bepaling van de beschikbare weerstandscapaciteit. We stemmen daarmee in en wijken op dit punt dus af van het GTK 2020, omdat deze bestemmingsreserve alleen is gevormd en wordt gebruikt voor het opvangen van de risico's bij de grondexploitaties.

Ondanks de beperkte omvang van de paragraaf zit bijna alle informatie die het BBV voor deze paragraaf vraagt, erin. Alleen een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de financiële kengetallen in relatie tot de financiële positie van de gemeente ontbreekt. Ook in de paragraaf "Financiële status en weerbaarheid" heeft de gemeente die beoordeling niet opgenomen. En juist die beoordeling kan ervoor zorgen dat de raadsleden de financiële kengetallen beter kunnen interpreteren. Wat is normaal bij Nederlandse gemeenten, of welke norm hanteert de gemeente zelf? Is de ontwikkeling in de tijd van een kengetal gunstig of juist niet? Wat kun je over de financiële positie van de gemeente afleiden uit een kengetal of uit een combinatie van kengetallen?

Het BBV is met deze kengetallen uitgebreid om gemeenten daar zelf mee te laten werken. Er zijn geen normen voor geformuleerd. De financieel toezichthouder hoeft er geen oordeel over uit te spreken. Het is jammer dat de gemeente daar geen invulling aangeeft.

De kengetallen laten zien dat Heerlen absoluut en relatief veel leningen heeft en weinig eigen vermogen (reserves). Tegelijkertijd laten de kengetallen zien dat er in de begroting en meerjarenraming een structureel overschot is en dat de belastingdruk op het gemiddelde van Nederland zit.

Het zou interessant zijn om te weten hoe de gemeente tegen dit soort uitkomsten aankijkt, want ze zijn niet zonder betekenis. Zo is het kijkend naar de kengetallen bijvoorbeeld niet een donderslag bij heldere hemel dat Heerlen nu met een herstelplan weerstandsvermogen aan de slag is.

De kaders voor deze paragraaf uit het coalitieakkoord en het MBP krijgen met het herstelplan uitvoering. De nota uit 2012 wordt in de paragraaf gevolgd. Het huidige herstelplan is een uitvloeisel van de nota. We zijn van oordeel dat nota's in de regel één keer in de vier jaar moeten worden geactualiseerd. Dat geldt zeker voor de nota voor deze paragraaf. De huidige nota is nu acht jaar oud.

De gemeente heeft met grote risico's te maken en daarom is een nota die actuele kaders voor het risicobeleid en het risicomanagement stelt, belangrijk. De huidige nota gaat daar niet of nauwelijks op in. In de paragraaf wordt niet naar de nota verwezen en er wordt ook niet aangegeven dat er behoefte is aan een nieuwe nota.

Bij het verdiepingsonderzoek 2016 hebben we bij deze paragraaf de volgende twee aanbevelingen gedaan:

- "stel in 2016 een nieuwe nota weerstandsvermogen en risicomanagement vast;
- presenteer de vijf verplichte financiële kengetallen, zoals het BBV voorschrijft. De plaats (paragraaf en/of hoofdstuk Financiële status en weerbaarheid) is daarbij van ondergeschikt belang."

De eerste aanbeveling is niet opgevolgd. Hiervoor hebben we al aangegeven dat een actuele nota nu zeker noodzakelijk is. Ook dit jaar komen we daarom met een vergelijkbare aanbeveling.

De tweede aanbeveling is uitgevoerd.

Kijkend naar de kwaliteit van de stuurinformatie voor de raad zijn we van oordeel dat:

- de strategische stuurinformatie van onvoldoende kwaliteit is (de kaderstelling in de nota is verouderd en voor het risicomanagement is die onduidelijk);
- de tactische stuurinformatie van voldoende kwaliteit is (het BBV en de nota worden grotendeels in de paragraaf toegepast) en;
- de operationele informatie van voldoende kwaliteit is (de paragraaf bevat de belangrijkste informatie en de raad heeft de normen voor de ratio weerstandsvermogen gesteld).

Met het herstelplan in uitvoering ligt het voor de hand dat de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing meer in zou gaan op (te ontwikkelen) kaders en de (verdere) uitvoering van het herstelplan. De tekst over het herstelplan in de paragraaf bestaat uit één alinea van acht regels aan het einde van de eerste bladzijde van de paragraaf.

Zolang het herstelplan nog in uitvoering is, zijn er voor de begroting en meerjarenraming nog aanzienlijke risico's door mogelijke tegenvallers bij het weerstandsvermogen en de risicobeheersing. Voor de meerjarenraming worden deze risico's wel steeds kleiner. We brengen dat met een ☹ tot uitdrukking in de balk aan het begin van de paragraaf in de kolom begroting en met een ☹ in de kolom meerjarenraming. Dat leidt tot een ☹ aan het einde van de balk bij 'algemeen oordeel'. De verwachting dat het herstelplan wordt uitgevoerd en tot een herstel van het weerstandsvermogen leidt, zorgt ervoor dat in de kolom 'ontwikkeling' een ➡ staat.

4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

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

Conclusie

Het onderhoud van de gemeentelijke kapitaalgoederen is van groot belang voor een goed leef-, woon- en werkklimaat in de gemeente. De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is de plaats om duidelijk te maken hoe het daarmee staat.

De paragraaf in de begroting 2020 bestaat uit twee bladzijden en is daarmee de kortste paragraaf. Toch bevat de paragraaf de meeste informatie die volgens de kaders in de paragraaf moet staan.

Er zijn actuele beleidskaders voor het IBOR, de wegen en de riolering. Het IBOR geeft kwaliteitsnormen voor onder andere de wegen en het groen. In de paragraaf is te zien welk kwaliteitsniveau in 2020 voor wegen en groen wordt bereikt en welk niveau in 2026 moet worden gehaald, na afronding van het verbeterplan van in totaal € 17,2 miljoen in de periode 2016-2025.

Over achterstallig onderhoud wordt in de paragraaf niets geschreven. Bekend is dat het verbeterplan het achterstallig onderhoud bij wegen in 2026 moet hebben weggewerkt. Voor groen is er ook achterstallig onderhoud, maar dat zal in 2026 niet zijn opgelost. Achterstallig onderhoud zorgt voor risico's in de vorm van kapitaalvernietiging bij wegen en groen en claims bij wegen. Beide risico's kunnen financiële nadelen opleveren.

Voor groen geeft het IBOR een globaal, actueel kader, maar de uitwerking in specifieke kaders is niet meer actueel met een plan uit 2013.

Voor vastgoed zijn er actuele meerjarenonderhoudsplannen. Deze geven echter geen actueel kader voor het gewenste kwaliteitsniveau. Daarvoor maakt de gemeente gebruik van een plan uit 2008.

Voor de riolering is er een nieuw plan voor de periode 2020-2024. De rioolheffing zal in die periode met een inflatiecorrectie plus 3% per jaar worden verhoogd om de gewenste ontwikkelingen in het kader van de zorgplicht van de gemeente te kunnen realiseren. Er is en blijft een 100% kostendekking, waardoor de financiële risico's voor de gemeente hier beperkt zijn.

De aanbevelingen uit het vorige verdiepingsonderzoek zijn deels uitgevoerd.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen:

- Blijf zorgen voor actuele beleidskaders voor wegen, riolering, groen en gebouwen;
- Maak in de paragraaf voor deze vier groepen kapitaalgoederen duidelijk in hoeverre het kader wordt uitgevoerd en waar dat niet het geval is. Dat kan heel goed door expliciet te melden of er al dan niet achterstallig onderhoud is;
- Pas de regels van in ieder geval het BBV en de eigen financiële verordening toe;
- Met instandhouding van de huidige lay out van de paragraaf moet het mogelijk zijn de extra informatie die door de aanbevelingen gevraagd wordt, in de paragraaf op te nemen.

Waarom onderzoek naar onderhoud kapitaalgoederen?

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

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

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

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

Zoals we aan het begin van paragraaf 4.1 wat uitgebreider hebben beschreven, bekijken we bij alle paragrafen van hoofdstuk 4:

- enerzijds waar de gemeente in die paragraaf aan gehouden is. In ieder geval de bepalingen in het BBV en eventueel eigen regels, zoals in de financiële verordening;
- anderzijds wat de gemeente in de paragraaf aan informatie aan de raad aanbiedt;
- of de gemeente de algemene en eigen regels heeft gevolgd en of de informatie in de paragraaf de raad in staat stelt zijn kaderstellende en controlerende taak goed uit te voeren;
- het beeld dat na lezing van de paragraaf ontstaat, de betekenis ervan voor de financiële positie van de gemeente en de eventuele, specifieke risico's die het onderwerp dat in de paragraaf aan de orde is, voor de gemeente oplevert.

De paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen

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.

In het kader van ons onderzoek hebben we de volgende onderdelen bekeken.

De geldende regels

In het **BBV** gaat artikel 12 over de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in de begroting. Volgens dit artikel moet de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen ten minste ingaan op:

- wegen, riolering, water, groen en gebouwen;
- het voor deze kapitaalgoederen geldende beleidskader, de financiële gevolgen van die beleidskaders en de vertaling van de financiële gevolgen in ramingen voor onderhoud in de begroting.

De gemeente heeft in de **financiële verordening gemeente Heerlen 2018** in artikel 18 gesteld dat ten minste één keer in de vier jaar:

- een onderhoudsplan openbare ruimte aan de raad wordt aangeboden. Het plan bevat het kader voor het beoogde onderhoudsniveau, de planning van het onderhoud en de kosten van het onderhoud voor openbaar groen, water, wegen, kunstwerken en straatmeubilair;
- een rioleringsplan aan de raad wordt aangeboden. Het plan geeft het kader voor het beoogde onderhoudsniveau, de planning van het onderhoud, de uitbreiding van de riolering en de kosten van onderhoud en uitbreiding;
- een onderhoudsplan gebouwen aan de raad wordt aangeboden. Het plan bevat het te plegen onderhoud en de kosten daarvan.

In het **coalitieakkoord 2018-2022** wordt over beheer en onderhoud gesteld dat de communicatie verbeterd zal worden. De gemeente gaat met de bewoners buurtbeheerplannen vaststellen.

Het **MBP 2019-2022** geeft aan dat in het kader van de versterking van het stadscentrum gedacht wordt aan meer groen in het centrum.

In het vervolg van deze paragraaf kijken we naar de vijf aparte onderdelen die het BBV hierbij ten minste aan de orde gesteld wil zien. Daarbij hebben we de volgende nota's meegenomen.

Wegen:

- Wegverhardingsnota 2016 met doorkijk naar 2025.

Riolering:

- Gemeentelijk Watertakenplan 2020-2024.

Groen:

- Groenbeleidsplan 2013.

Gebouwen:

- Vastgoedbeleidsplan 2008.

Water:

- Zie riolering.

Voordat we deze onderdelen gaan bekijken, richten we onze aandacht echter eerst op het Kwaliteitsplan Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR) 2017-2020.

Het Kwaliteitsplan Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR) 2017-2020

De raad heeft het IBOR 2017-2020 op 29 maart 2017 vastgesteld. Het plan geeft de beeldkwaliteit voor beheer en onderhoud van de wegverhardingen, de reiniging, verkeersmeubilair, openbare verlichting, groen en overig meubilair. Het kwaliteitsniveau wordt met letters aangeduid en kan variëren tussen A+ en D, waarbij A+ voor zeer goed staat en D voor te slecht.

C of matig is het laagste kwaliteitsniveau dat acceptabel is en binnen eventuele wettelijke normen valt. A staat voor goed, B voor voldoende en C voor matig.

In het IBOR heeft Heerlen zes gebiedstypen onderscheiden: centrumgebieden, woongebieden, hoofdinfrastructuur, landschappelijk waardevolle gebieden, bedrijventerreinen industrie en thematische bedrijventerreinen.

Het IBOR geeft voor elke beheercategorie en elk gebiedstype het gekozen kwaliteitsniveau aan. Dit varieert van A tot C, waarbij B- veruit het meest voorkomt. B- is voor Heerlen het minimale basisniveau. Heerlen streeft ernaar 90% op B te hebben en 10% kan daaronder zitten.

Heerlen faciliteert in de woongebieden de bewoners om onderhoud zelf uit te voeren.

Door bezuinigingen in de jaren vóór 2016 is de kwaliteit van de wegverhardingen en het groen gedaald en is er op veel plaatsen ten opzichte van het gekozen kwaliteitsniveau sprake van achterstallig onderhoud. Om dit weg te werken is met ingang van 2016 een tienjarenimpuls gestart. In de jaren 2016-2025 wordt jaarlijks € 1,6 miljoen extra uitgegeven om het achterstallig onderhoud bij de wegverhardingen op te lossen en € 120.000 voor het groen. In 2025 moet daarmee het kwaliteitsniveau uit het IBOR 2017-2020 voor de wegverhardingen en het groen worden bereikt. Het IBOR 2017-2020 geeft aan dat de impuls van in totaal € 16 miljoen voor de wegverhardingen op zich niet voldoende is om alle achterstallig onderhoud weg te werken, maar door daarbij het werk te combineren met andere werken, moet het kwaliteitsniveau in 2025 wel gehaald kunnen worden.

De € 1,2 miljoen extra voor groen is niet voldoende om overal waar dat nodig is, groen te vervangen. De ergste knelpunten kunnen worden aangepakt.

Het IBOR geeft op hoofdlijnen én in samenhang het kwaliteitsbeeld van het beheer en onderhoud.

De informatie in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in de begroting 2020

We presenteren de informatie in de paragraaf voor de onderdelen wegen, riolering, groen en gebouwen. Water is in de paragraaf geen apart onderdeel. Het nieuwe Gemeentelijk Watertakenplan 2020-2024 wordt in de paragraaf vermeld bij het onderdeel riolering. We nemen daarom het onderdeel 'water' mee bij het onderdeel 'riolering'.

De paragraaf wijkt qua opzet af van de andere paragrafen.

Er is geen tekst. Alleen de afbeelding op de eerste bladzijde heeft een korte, toelichtende tekst.

De eerste bladzijde laat zien wat de resultaten van de hiervoor al genoemde en in 2016 gestarte kwaliteitsinvestering van in totaal € 17,2 miljoen zijn, in 2020 en aan het eind in 2026. Dit betreft de wegen en het groen, onderverdeeld in de zes gebiedstypen. In 2026 is de gewenste kwaliteit voor alle gebiedstypen bij groen en wegen gerealiseerd. In 2020 wijkt de kwaliteit in de meeste gevallen nog af van de gewenste kwaliteit; vijf keer in negatieve zin, maar ook vijf keer in positieve zin. Slechts twee keer komt de kwaliteit in 2020 uit op de gewenste kwaliteit uit het IBOR.

Op de tweede en laatste bladzijde van de paragraaf staan in drie taarten de onderhoudslasten 2020, de vervangingslasten 2020 en de kapitaallasten 2020, opgedeeld naar groen, vastgoed, civieltechnische kunstwerken, sportaccommodaties, riolering en wegen. In elke taartpunt is een bedrag vermeld. Op de onderste helft van de tweede bladzijde worden voor elk van die zes kapitaalgoederen de relevante beleidskaders genoemd.

Hierna komen de vier te bekijken kapitaalgoederen, wegen, riolering, groen en gebouwen, afzonderlijk aan de orde. We zullen kort herhalen wat in de paragraaf daarover staat. We zullen in ieder geval steeds genoemde bedragen en beleidskaders vermelden.

Wegen

De regels

De raad heeft de **wegverhardingsnota 2016 met doorkijk tot 2025** ook op 29 maart 2017 vastgesteld. Het plan vervangt de wegverhardingsnota 2011-2015.

Op basis van de CROW-systematiek, de uitkomsten van de wegininspectie 2014 en de geldende kwaliteitsniveaus voor de verschillende gebiedstypen is het huidige plan opgesteld. Daaruit zijn de maatregelen en de financiële lasten bepaald.

Heerlen heeft bijna 5 miljoen m2 verharde wegen te beheren en onderhouden.

De kwaliteit van de wegen kan tussen A+ (zeer goed) en D (te slecht) liggen.

Als een weg op kwaliteitsniveau D zit, is er sprake van achterstallig onderhoud en moet direct onderhoud plaatsvinden. Bij kwaliteitsniveau C moet binnen 2 jaar onderhoud worden gepleegd.

De streefkwaliteit van de wegen is gehandhaafd op B-. Tot 2025 is er sprake van achterstallig onderhoud. In 2025 moet dat zijn weggewerkt.

De uitkomsten van de wegininspectie zijn vertaald in maatregelen en kosten in de jaren 2016-2020 en de jaren 2021-2025.

Het noodzakelijke budget ligt in beide perioden boven het beschikbare budget, waarbij al rekening is gehouden met het jaarlijkse extra budget van € 1,6 miljoen in de periode 2016-2025. In beide periodes is er in het gebiedstype 'woongebied' een tekort. In de eerste periode kan daar 58% worden uitgevoerd en in de tweede periode 81%. Door werken te combineren met vervangingen van gas- en waterleidingen en telecomkabels en met herinrichtingsprojecten van andere afdelingen kunnen kosten met derden worden gedeeld en is het toch mogelijk om, ook in de woongebieden, uiteindelijk kwaliteitsniveau B- te bereiken. In de tussentijd wordt een deel van het onderhoud in woongebieden enkele jaren uitgesteld en dit wordt opgevangen door intensiever kleinschalig onderhoud.

Voor de wegen zijn ook de relevante regels in het **BBV, de financiële verordening gemeente Heerlen 2018 en het IBOR 2017-2020** van toepassing.

De informatie in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in de begroting 2020

De paragraaf geeft aan dat de kwaliteit van de wegen in drie gebiedstypen in 2020 nog onder kwaliteitsniveau B- zit en voor drie gebiedstypen erboven.

Verder zit er in 2020 € 2.973.000 in de begroting voor onderhoud, € 1.600.000 voor vervanging en € 1.429.000 voor kapitaallasten. Het bedrag dat in totaal voor wegonderhoud in 2020 beschikbaar is, ligt op € 6,0 miljoen.

Riolering

De regels

Artikel 12 van het **BBV** bevat ook voor de rioleringen de genoemde regels voor kaderstelling met financiële uitwerking en de daarbij behorende ramingen in de begroting.

Artikel 17 van de **financiële verordening gemeente Heerlen** geeft aan dat er één keer per vier jaar een rioleringsplan aan de raad ter vaststelling wordt voorgelegd. Het plan geeft het kader voor het onderhoudsniveau, de planning van het onderhoud, de uitbreiding en de kosten van onderhoud en uitbreiding.

Vanaf de begroting 2020 is het verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan (vGRP) Heerlen 2016-2020 vervangen door het **Integraal Waterplan en het Watertakenplan Heerlen 2020-2024**. De raad heeft beide plannen op 27 november 2019 vastgesteld.

Het Integraal Waterplan is het eerste visiedocument van 6 Parkstad-gemeenten, het Waterschap Limburg, het Waterschapsbedrijf Limburg en de Waterleidingmaatschappij Limburg.

Het plan geeft de regionale ambitie en visie. Dat is vertaald in vijf speerpunten.

De samenwerking moet de kwaliteit van de afvalwaterketen verhogen, de kwetsbaarheid verminderen en de kosten verlagen.

Het Watertakenplan Heerlen 2020-2024 bevat de gemeentelijke wateropgave met zes speerpunten. Met een uitvoeringsprogramma en een kostendekkingsplan worden deze speerpunten geconcretiseerd.

In het plan zijn ontwikkelingen bij de zorgplicht van gemeenten voor afvalwater, hemelwater, grondwater en drinkwater verwerkt. In het plan staat hoe de gemeente haar zorgplicht invult en bekostigt. Dat laatste is te zien in het kostendekkingsplan en het tarief voor de rioolheffing.

De rioolvervangingsplanning is afgestemd op de grootonderhoud-planning wegen en projecten stadsontwikkeling.

De rioolheffing is 100% kostendekkend. Voor de uitvoering van beide plannen is/wordt de rioolheffing in de periode 2020-2024 jaarlijks met 3,0%, exclusief inflatiecorrectie, verhoogd.

De rioolheffing bestaat uit een eigenarenheffing en een gebruikersheffing.

Volgens het plan stijgt de rioolheffing, exclusief inflatiecorrectie, van € 170,07 in 2020 naar € 191,42 in 2024. Daarbij wordt aangegeven dat de werkelijke tarieven afhankelijk zijn van ontwikkelingen in uitgaven over de jaren.

Om de rentelast zo laag mogelijk te houden, worden investeringen zoveel mogelijk gefinancierd en gedekt door "Sparen vooraf". Spaarbedragen worden in mindering gebracht op het te activeren bedrag.

Als de besparing niet toereikend is om de hele investering te financieren en dekken, dan wordt het restant geactiveerd.

De besparingen komen uit de Spaarvoorziening riool.

Het plan berekent voor de periode 2019-2098 op prijspeil 2019 dat de jaarlijkse lasten tussen 2019 en 2024 stijgen van rond € 7,5 miljoen tot bijna € 9,0 miljoen. Dat lastenniveau blijft tot 2045 gehandhaafd en stijgt dan naar ruim € 10 miljoen in 2050, om daarna constant te blijven. De rioolheffing, op prijspeil 2019, laat eenzelfde verloop zien.

Schommelingen op jaarbasis in het lastenniveau worden via de Voorziening middelen derden riool geëgaliseerd.

De som van de twee rioolvoorzieningen varieert volgens het plan tussen € 2,8 miljoen (2039) en € 5,8 miljoen (2019).

Het plan houdt rekening met effecten van klimaatverandering.

De informatie in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in de begroting 2019

In de paragraaf is te zien dat het Gemeentelijk Watertakenplan 2020-2024 het geldende beleidskader is. Aan onderhoudslasten is € 1.100.000 geraamd, aan vervangingslasten € 5.109.000 en aan kapitaallasten € 1.695.000. In totaal is in de begroting 2020 € 7.904.000 aan lasten voor de riolering geraamd. De rioolheffing 2020, de som van het gebruikers- en het eigenarendeel, is door de raad vastgesteld op € 166,11. Dit is bijna € 4 minder dan in het plan staat.

Groen

De regels

Het **BBV** bepaalt in artikel 12 dat voor groen een beleidskader moet zijn bepaald met een kostenraming en dat in de paragraaf duidelijk moet zijn hoe de raming in de begroting zich verhoudt tot de raming in het beleidskader.

Het **IBOR 2017-2020** geeft het kwaliteitsniveau voor het groen aan. Bij groen varieert het kwaliteitsniveau tussen C voor de gebiedstypen 'landschappelijk waardevolle gebieden' en 'bedrijventerreinen industrie' en A voor de 'centrumgebieden'. De drie andere gebiedstypen hebben kwaliteitsniveau B-.

In 2025 moeten de kwaliteitsniveaus bereikt zijn. Tot 2026 wordt in totaal € 1,2 miljoen extra uitgegeven aan groen, maar dit is niet voldoende om de noodzakelijke vervanging van groen te realiseren.

Het **Groenbeleidsplan 2013** – door de raad op 14 mei 2013 vastgesteld – bepaalt de ambitie en visie van Heerlen over de groenstructuur. De beekdalen vormen daarbij de basis. Het Groenbeleidsplan 2013 heeft de kwaliteitsniveaus van het toen geldende IBOR opnieuw gedefinieerd en de gebiedstypen zijn ruimtelijk herbegrensd.

In het plan is veel aandacht voor slijtage en de daardoor noodzakelijke vervanging van groen. In zijn besluit over het plan heeft de raad bepaald dat een nader onderzoek naar zo mogelijk structurele middelen hiervoor moet plaatsvinden. Dit heeft ertoe geleid dat vanaf de begroting 2016 een budget voor vervanging van groen wordt geraamd. Tot 2016 lifte vervanging mee met rioolrenovaties en wegreconstructies.

Het plan inventariseert de kosten van de ambities. Voor de ontwikkeling van het openbaar groen is gedurende 15 jaar € 820.000 per jaar nodig. Voor vervanging berekent het plan dat jaarlijks € 1,3 miljoen nodig is. Voor het reguliere onderhoud werd in 2011 € 4.159.000 in de begroting geraamd.

De informatie in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in de begroting 2020

De paragraaf geeft aan dat het kwaliteitsniveau in drie gebiedstypen in 2020 gemiddeld op B zit, in één gebiedstype op B- en in twee gebiedstypen op C. De gebiedstypen 'Woongebieden' en 'Landschappelijk waardevolle gebieden' hebben daarmee in 2020 het ook voor 2026 gewenste kwaliteitsniveau. Voor twee gebieden zal het kwaliteitsniveau tot 2026 omlaag gaan en voor twee omhoog.

Voor groen worden vier beleidskaders genoemd. Naast de drie hiervoor al genoemde kaders is dat ook nog de Visie beheer en onderhoud leefomgeving 2016.

In de begroting 2020 zit voor groen aan onderhoudslasten € 3.926.000, aan vervangingslasten € 446.000 en aan kapitaallasten € 285.000; in totaal € 4.657.000.

Gebouwen

De regels

Artikel 12 van het **BBV** is ook van toepassing op gebouwen.

In artikel 18 van de **financiële verordening gemeente Heerlen 2018** staat dat de raad ten minste één keer in de vier jaar een onderhoudsplan gebouwen ter vaststelling krijgt. Het plan geeft het kader voor het te plegen onderhoud en geeft inzicht in de kosten ervan.

Het **Vastgoedbeleidsplan 2008** is het eerste beleidskader van Heerlen voor het beheer en onderhoud van de gemeentelijke gebouwen. Op basis van dit plan is gestart met het wegwerken van het achterstallig onderhoud. Daarnaast vindt het jaarlijkse, reguliere onderhoud plaats. Regulier en achterstallig onderhoud zijn zoveel mogelijk gecombineerd. Als kwaliteitsniveau is gekozen voor de NEN-norm 2767. Huren moeten ten minste kostprijsdekkend zijn.

Voor alle vastgoed zijn er ook recente **Meerjarenonderhoudsplannen**. Deze plannen worden regelmatig geactualiseerd, maar niet inhoudelijk, wel financieel aan raad en college voorgelegd. Voor het kwaliteitsniveau wordt daarbij steeds teruggevallen op de in het Vastgoedbeleidsplan 2008 vastgestelde NEN-norm 2767.

De informatie in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in de begroting 2020

In de paragraaf wordt voor het kader verwezen naar het Vastgoedbeleidsplan 2008.

In de begroting 2020 is voor vastgoed € 4.703.000 aan onderhoudslasten geraamd, niets voor vervanging en € 10.078.000 aan kapitaallasten. In totaal € 14.781.000.

Conclusies en beoordeling

De informatie in de paragraaf maakt duidelijk dat de post onderhoud en beheer van gemeentelijke kapitaalgoederen groot is. Voor wegen, riolering, groen en vastgoed gaat het in de begroting 2020 om ruim € 33,3 miljoen. Die telling wordt niet in de paragraaf of ergens anders in de begroting gemaakt. Voor wegen en riolering is er een actueel beleidskader. Voor vastgoed en groen niet. Wel is er een actueel IBOR. Dit plan is voor wegen en groen van belang. Ook zijn er actuele Meerjarenonderhoudsplannen voor vastgoed.

Het vastgestelde en het huidige kwaliteitsniveau is voor wegen en groen in de paragraaf te vinden. Voor vastgoed en riolering is daar niets over in de paragraaf te vinden.

Het bepaalde in artikel 12 van het BBV wordt niet gevolgd op het punt dat moet worden vermeld, welk bedrag volgens het geldende kader voor het jaar moet worden geraamd. Dat gebeurt voor geen enkel kapitaalgoed.

De gemeente voldoet aan het bepaalde in artikel 18 van de financiële verordening gemeente Heerlen 2018. De genoemde nota's zijn er en zijn actueel.

De paragraaf maakt op de eerste bladzijde duidelijk dat er bij groen en wegen door de bezuinigingen van met name de jaren vóór 2016 kwalitatief problemen zijn ontstaan, die in 2026 voor de wegen moeten zijn weggewerkt. Voor groen gaat dat niet geheel lukken, maar dat is niet in de paragraaf te lezen. Voor vastgoed en riolering is niet duidelijk of het bepaalde kwaliteitsniveau wordt gehaald. Daarmee ontbreekt voor groen, vastgoed en riolering essentiële informatie in de paragraaf. Overigens vraagt de financiële verordening niet om de bepaling elke vier jaar van een kwaliteitsniveau voor het vastgoed. We gaan er vanuit dat het kwaliteitsniveau dat in het Vastgoedbeleidsplan 2008 is bepaald, van toepassing blijft.

De paragraaf bevat nauwelijks tekst en daardoor ontstaat de indruk dat bepaalde onderdelen van de paragraaf niet aan bod komen. Zo komen de woorden 'achterstallig onderhoud' niet in de paragraaf voor, terwijl het al dan niet voorkomen van achterstallig onderhoud van wezenlijk belang is om een goed oordeel te kunnen vellen over de staat van het onderhoud.

De stuurinformatie op strategisch niveau beoordelen we als voldoende. Het IBOR 2017-2020 bevat een duidelijke visie en is actueel. In de begroting is daarvan op een aantal plaatsen wel het een en ander te zien, maar dat zou duidelijker en wat meer kunnen.

Ook de tactische en operationele stuurinformatie beoordelen we als voldoende. Het BBV wordt grotendeels toegepast en er zijn actuele plannen voor wegen en riolering. De paragraaf is erg kort, maar bevat wel de belangrijkste informatie voor de verschillende kapitaalgoederen.

Bij de beoordeling van de risico's van de onderwerpen in de paragraaf voor de begroting en meerjarenraming zien we dat bij groen en wegen een inhaalslag plaatsvindt. Voor groen is de inhaalslag niet voldoende en bij wegen moet meegelift worden met andere ontwikkelingen om de inhaalslag te kunnen voltooien.

Onduidelijk is of er risico's bij vastgoed zijn. Bij riolering is er financieel gezien sprake van een gesloten systeem, maar dat sluit risico's voor de gemeente niet geheel uit.

In totaal zien we toch de nodige risico's, die geleidelijk kleiner worden. Daarom zetten we in de balk aan het begin van de paragraaf in de kolom begroting een ☹ en in de kolom meerjarenraming een ☺.

Tot slot van deze paragraaf bekijken we wat de gemeente met de aanbevelingen uit het vorige verdiepingsonderzoek heeft gedaan.

De aanbevelingen waren:

- 'actualiseer beleidskaders tijdig;
- gebruik de aanwezigheid van een IBOR om ook in de paragraaf een overall beeld van het onderhoud te geven;
- neem in de paragraaf per kapitaalgoed ook informatie op over het budget dat volgens het geldende beleidskader nodig is voor onderhoud, de gerealiseerde lasten in de laatste jaarrekening, de ramingen in de meerjarenraming en het al dan niet voorkomen van achterstallig onderhoud en licht, als daar reden toe is, deze cijfers en de ontwikkeling daarin toe.'

We zien dat niet alle beleidskaders op dit moment actueel zijn. Het specifieke beleidskader voor groen stamt uit 2013 en voor vastgoed zelfs uit 2008.

Het IBOR 2017-2020 wordt in de paragraaf gebruikt om te laten zien op welk kwaliteitsniveau groen en wegen na afronding van het verbeterplan in 2026 in de verschillende gebiedstypen moeten zitten. En het wordt specifiek als beleidskader voor groen vermeld. Gelet op de opzet van de paragraaf is op dit moment waarschijnlijk niet meer te verwachten, maar met de aanbeveling was meer bedoeld dan dit.

De laatste aanbeveling is niet uitgevoerd. De volgens de geldende beleidskaders noodzakelijke budgetten worden niet genoemd en er wordt niet aangegeven of er al dan niet achterstallig onderhoud is. Want ook het aangeven dat er geen achterstallig onderhoud is, is voor deze paragraaf belangrijk om te weten.

4.4. Financiering

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

Conclusie

De paragraaf bevat duidelijke informatie over de financieringspositie van de gemeente. De zaken, die volgens het BBV en volgens de commissie BBV in de paragraaf aan de orde moeten komen, staan in de paragraaf.

Er is veel regelgeving rond de financiering. Naast het BBV zijn er voorschriften voor gemeenten in de Wet Fido, de Wet Hof en de Gemeentewet over de financiering te vinden. De gemeente past deze regelgeving goed toe.

Heerlen heeft een treasurystatuut uit 2010. De financiële verordening schrijft niets over een treasurystatuut. Als de gemeente met een treasurystatuut wil blijven werken, dan moet het huidige na 10 jaar worden geactualiseerd, alleen al om alle sindsdien gewijzigde regelgeving mee te kunnen nemen.

De informatie over het EMU-saldo staat niet in de paragraaf, maar op een andere plaats in de begroting. Dat kan ook.

De ontwikkeling van de financieringspositie komt ook niet in de paragraaf voor en er is ook geen voorschrift dat dat wel zou moeten. Maar gelet op de gestage stijging van de schuldratio tot ruim boven het niveau dat de VNG kwetsbaar noemt, vinden we dat de gemeente daar aandacht aan moet schenken en beleid op moet formuleren. Als de rente gaat stijgen, leidt een hoge schuldpositie tot hoge rentelasten in de begroting.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen:

- als de gemeente met een treasurystatuut wil blijven werken, dan moet het huidige treasurystatuut uit 2010 worden geactualiseerd;
- geef in de paragraaf, gelet op de hoge schuldratio, informatie over de ontwikkeling van de schuldratio en de risico's van een hoge schuldratio. Laat de raad beleid met betrekking tot de schuldratio vaststellen en voer dit uit.

Waarom onderzoek naar financiering?

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

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

Onderzoek en bevindingen

Zoals we aan het begin van paragraaf 4.1 wat uitgebreider hebben beschreven, bekijken we bij alle paragrafen van hoofdstuk 4:

- enerzijds waar de gemeente in die paragraaf aan gehouden is. In ieder geval de bepalingen in het BBV en eventueel eigen regels, zoals in de financiële verordening;
- anderzijds wat de gemeente in de paragraaf aan informatie aan de raad aanbiedt;
- of de gemeente de algemene en eigen regels heeft gevolgd en of de informatie in de paragraaf de raad in staat stelt zijn kaderstellende en controlerende taak goed uit te voeren;
- het beeld dat na lezing van de paragraaf ontstaat, de betekenis ervan voor de financiële positie van de gemeente en de eventuele, specifieke risico's die het onderwerp dat in de paragraaf aan de orde is, voor de gemeente oplevert.

De paragraaf Financiering

De geldende regels

In het **BBV** gaat artikel 13 over de paragraaf Financiering in de begroting. Volgens dit artikel moet de paragraaf Financiering ten minste ingaan op de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille. Vanaf de begroting 2017 zijn de bepalingen in artikel 13 uitgebreid met de eis van inzicht in:

- de rentelasten;
- het renteresultaat;
- de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend;
- de financieringsbehoefte.

In een Notitie rente 2017, juli 2016, heeft de Commissie BBV aangegeven wat zij met de wijzigingen van het BBV op het punt van rente en rentetoerekening beoogt. In de Notitie komt de Commissie met drie stellige uitspraken en twee aanbevelingen. Stellige uitspraken moeten in principe worden gevolgd. Bij een afwijking van een stellige uitspraak moet de gemeente expliciet motiveren, waarom zij van de stellige uitspraak afwijkt.

De eerste stellige uitspraak luidt dat alle externe rentelasten en –baten op het taakveld treasury moeten worden geboekt. De tweede stellige uitspraak gaat over bespaarde rente. De derde stellige uitspraak gaat over de berekening van de omslagrente.

In de Notitie rente geeft de Commissie ook aan dat de paragraaf inzicht moet geven in (...) de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend. De rentekosten moeten via een renteomslag aan de desbetreffende taakvelden worden toegerekend. Omdat onderlinge vergelijking het uitgangspunt is voor de aanpassingen van het BBV heeft de Commissie dit in een stellige uitspraak vastgelegd. Om de rentelasten van externe financiering, het renteresultaat en een rentetoerekening goed duidelijk te maken, heeft de commissie een renteschema in de notitie opgenomen en gemeenten aanbevolen deze in de paragraaf op te nemen.

Artikel 212 van de **Gemeentewet** bepaalt dat in de financiële verordening wordt ingegaan op de financieringsfunctie. In artikel 15 van de **financiële verordening gemeente Heerlen 2018**, dat over de financieringsfunctie gaat, staat dat het college bij het aantrekken van langlopende leningen ten minste twee prijsopgaven bij verschillende financiële instellingen aanvraagt. Verder is in dat artikel geregeld dat het college bij het verstrekken van leningen, garanties en risicodragend kapitaal indien mogelijk zekerheden bedingt.

In dezelfde verordening staat in artikel 21, dat over de financiële organisatie gaat, onder d. dat het college zorgt voor de interne regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening van de financieringsfunctie.

Het huidige **treasurystatuut** geldt vanaf 2010 en is door het college vastgesteld.

In het statuut is de aanscherping van de wetgeving in 2009 meegenomen, maar bijvoorbeeld de landelijke bepalingen over het schatkistbankieren, die in 2013 van kracht zijn geworden, hebben niet hun vertaling naar het treasurystatuut gekregen.

Het Treasurystatuut 2010 beschrijft de functies van treasury in de gemeente Heerlen. In het eerste hoofdstuk komt het wettelijke kader aan de orde. Hoofdstuk 2 gaat over de doelstellingen van het treasurybeleid. In dit hoofdstuk zijn ook allerlei normen voor het treasurybeleid te vinden. Hoofdstuk 3 gaat over het risicobeheer. De financieringsfunctie is in hoofdstuk 4 beschreven en ook hier zijn normen opgenomen. Hoofdstuk 5 gaat over de organisatiestructuur van de treasuryfunctie. De verantwoordelijkheden van de verschillende partijen worden opgesomd. Ook de taken en bevoegdheden zijn in een overzicht bij elkaar gebracht. In hoofdstuk 6 is een overzicht opgenomen over de informatievoorziening.

Aan het einde van het Treasurystatuut 2010 zitten vijf bijlagen over begrippen, geldende wetsteksten en de voor en door Heerlen toegestane derivaten.

In het Coalitieakkoord 2018-2022 en in het MBP 2019-2022 is niets bepaald over de financieringsfunctie.

Landelijk zijn er verschillende regelgevingen die voor deze paragraaf relevant zijn. In het verdiepingsonderzoek 2016 hebben we vermeld dat de landelijke regelgeving op het gebied van financiering steeds verder is aangescherpt als gevolg van landelijke en zelfs mondiale ontwikkelingen en crises. De **Wet Financiering decentrale overheden (Wet Fido)** en de **Wet Houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof)** zijn naast het al genoemde artikel 212 van de Gemeentewet de belangrijkste. Hierdoor zijn er voor gemeenten regels over de kasgeldlimiet (kort geld) en de renterisiconorm (lang geld), het gebruik van derivaten, is het schatkistbankieren verplicht gesteld met de daarvoor geldende regels en zijn er regels en afspraken over het EMU-tekort van gemeenten.

De informatie in de paragraaf Financiering in de begroting 2020

Naast het aantrekken en uitzetten van gelden gaat de paragraaf over de risico's van geldstromen, over financiële posities en vermogenswaarden. De financieringsfunctie moet er voor zorgen dat er altijd voldoende geld beschikbaar is.

De verwachting is dat in 2020 voor € 44,8 miljoen nieuwe langlopende leningen worden aangetrokken. In 2020 wordt voor € 18,9 miljoen aan langlopende leningen afgelost. De leningenportefeuille stijgt in 2020 van € 280 miljoen naar € 306 miljoen. Aan kort geld leent Heerlen gemiddeld € 32,5 miljoen.

Over de aangetrokken en uitgezette gelden is er in 2020 per saldo een rentelast van € 3,99 miljoen. Ook in 2020 zal de gemeente maximaal gebruikmaken van de mogelijkheden die de kasgeldlimiet (kgl) biedt om kort geld aan te trekken, maar Heerlen blijft binnen de wettelijke limieten voor kort geld in de vorm van de kgl en voor lang geld in de vorm van de renterisiconorm (rrn). Met overzichten wordt dit onderbouwd.

Per 1 januari 2020 werd er een financieringstekort van € 79,1 miljoen geraamd, waarvan maximaal € 34,3 miljoen met kort geld te financieren is en het restant, € 44,8 miljoen, met lang geld.

Aan het eind van de paragraaf heeft de gemeente het door de commissie BBV aanbevolen renteschema voor 2020 opgenomen. Uit het renteschema blijkt dat € 4.580.000 rente aan de taakvelden moet worden toegerekend en dat het renteresultaat op het taakveld treasury € 508.000 is.

Conclusies en beoordeling

De paragraaf bevat veel informatie, ook cijfermatig.

De bepalingen uit het BBV zijn in de paragraaf toegepast en ook het renteschema dat de commissie BBV gemeenten heeft aanbevolen, heeft Heerlen in de paragraaf opgenomen.

Volgens de paragraaf zijn de in de verschillende kaders vastgelegde voorschriften toegepast, zoals de kgl en de rrn.

Heerlen heeft ook een treasurystatuut, maar dat dateert uit 2010. Het is zeker niet meer actueel. In de financiële verordening gemeente Heerlen 2018 is over een treasurystatuut niets meer geregeld. Vraag is dan ook of Heerlen nog behoefte heeft aan een treasurystatuut. Zo ja, dan moet een nieuw treasurystatuut worden vastgesteld. Zo nee, dan moet het huidige treasurystatuut worden ingetrokken. Ambtelijk is aangegeven dat het treasurystatuut nog steeds wordt gebruikt.

Er zijn twee onderwerpen die in de paragraaf niet aan de orde komen.

Ten eerste het EMU-saldo.

De meeste gemeenten gebruiken de paragraaf Financiering om de door het BBV gevraagde informatie over het EMU-saldo te presenteren. Die plaats is echter niet voorgeschreven. Heerlen laat de EMU-saldi 2019-2023 in paragraaf 4.4 Uiteenzetting van de financiële positie en meerjarenraming zien.

Voor 2020 wordt een EMU-tekort van € 52,8 miljoen geraamd. Voor 2019 en 2021 worden kleinere EMU-tekorten geraamd en voor 2022 en 2023 EMU-overschotten.

Op bladzijde 208 is te zien hoe het EMU-saldo wordt berekend en dat maakt duidelijk dat vooral de omvang van de investeringen in een jaar het EMU-saldo bepaalt.

Het EMU-saldo van elke overheid telt mee bij de bepaling van het EMU-saldo van de totale collectieve sector in Nederland. Voor dat landelijke EMU-saldo gelden de regels van de euro-landen, zoals een maximaal tekort van 3% van het BBP.

Om aan die regels te kunnen voldoen, heeft het Rijk met de decentrale overheden afspraken gemaakt over de maximale EMU-tekorten van onder meer de collectiviteit van de Nederlandse gemeenten. Voor de jaren 2019 tot en met 2022 mogen de Nederlandse gemeenten een maximaal EMU-tekort ter grootte van 0,27% van het BBP hebben. Dit is vervolgens vertaald in een individuele referentiewaarde voor elke gemeente. Zo heeft Heerlen voor 2020 als referentiewaarde een EMU-tekort van € 15.207.000.

Met opzet wordt het referentiewaarde genoemd, omdat het geen bedrag is, waar de gemeente met haar EMU-saldo onder móét blijven. De referentiewaarden van alle Nederlandse gemeenten tellen op tot de genoemde 0,27% van het BBP. Omdat er gemeenten met hun EMU-tekort onder hun referentiewaarden zullen blijven, kunnen er ook gemeenten een EMU-tekort hebben boven hun referentiewaarden, zonder dat het EMU-tekort van alle gemeenten boven die 0,27% BBP uitkomt. Met referentiewaarden hebben gemeenten de mogelijkheid om bijvoorbeeld grote investeringen te doen. Dat wordt niet belemmerd door de afspraken over het EMU-tekort voor gemeenten.

Overschrijding van de grens van 0,27% BBP door de collectiviteit van gemeenten kan gevolgen hebben. De minister van Financiën kan gemeenten dan onder meer vragen maatregelen te treffen om hun EMU-tekort te beperken.

In de huidige situatie, met een EMU-overschot voor de totale collectieve sector in Nederland, is het onwaarschijnlijk dat de minister van Financiën bij een EMU-tekort van alle Nederlandse gemeenten van boven de 0,27% BBP tot dit soort acties zal overgaan.

(NB

Door de coronacrisis zal het EMU-saldo 2020 van Nederland sterk wijzigen en historisch negatief worden. In lijn met de opmerking in paragraaf 3.1 over het niet-meenemen van de gevolgen van de coronacrisis in dit rapport, gaan we daar hier niet op in.)

Met het overzicht van het EMU-saldo voor de jaren 2019-2023 voldoet de gemeente aan de voorschriften met betrekking tot het EMU-saldo.

Bij de saldi ontbreekt elke toelichting, waardoor het voor de raad moeilijk tot onmogelijk is met de informatie iets te doen. Enige toelichting zou dan ook wenselijk zijn.

Ten tweede wordt in de paragraaf wel geschreven over de ontwikkeling van de kort- en de langlopende leningen, maar wat dat betekent voor de ontwikkeling van de schuldratio en hoe daar tegenaan gekeken kan worden, wordt niet vermeld.

De schuldratio komt wel in de paragraaf Weerstandvermogen en risicobeheersing aan de orde bij de financiële kengetallen, maar ook daar wordt niet op de betekenis ervan ingegaan. Dat gebeurt wel in de paragraaf Financiële status en weerbaarheid. Het is het eerste kengetal dat daar wordt genoemd.

De schuldratio is de som van de kort- en langlopende schulden, exclusief de voorzieningen, gedeeld door het balanstotaal. Het geeft aan welk deel van de bezittingen van de gemeente met schulden wordt gefinancierd. Voor 2020 komt de ratio op 91% uit. Volgens de VNG is een gemeente bij een percentage van 80 of hoger op dat punt kwetsbaar.

De gemeente schrijft daarbij dat het herstelplan het eigen vermogen moet versterken en dat daarmee dit percentage omlaag kan gaan.

We merken op dat de gemeente de komende jaren een fors investeringsprogramma heeft en dat uitvoering ervan de schuldratio zal verhogen. De schuldratio stond in 2015 nog op 76% en is in 5 jaar dus met 15 %punt gestegen.

Met de huidige lage rentestand zijn de rentelasten van een stijgende schuldpositie zonder grote problemen in de begroting op te vangen. Mocht de rente echter gaan stijgen dan kunnen de rentelasten een toenemende last voor de begroting gaan vormen.

Afgezien van de opmerking over de positieve invloed van het herstelplan op de schuldratio is er in de begroting niets te vinden over de gewenste ontwikkeling van de schuldratio en wat daarvoor moet gebeuren.

Gelet op de snelle stijging van de schuldratio en de mogelijk negatieve gevolgen ervan voor de begroting bevelen wij aan om daar als gemeente een standpunt over te formuleren en daar maatregelen aan te verbinden.

De stuurinformatie vinden we op strategisch niveau van voldoende kwaliteit. Het treasurystatuut moet, als de gemeente een treasurystatuut wil behouden, na 10 jaar geactualiseerd worden, alleen al om alle gewijzigde regelgeving te kunnen meenemen.

De stuurinformatie op tactisch niveau vinden we goed. Wat met name het BBV vraagt, is in de paragraaf te vinden.

De operationele stuurinformatie vinden we van voldoende kwaliteit. De ontwikkeling van de financieringspositie van de gemeente moet meer in de paragraaf tot uitdrukking komen.

De lasten en baten met betrekking tot de financiering zijn juist in de begroting en meerjarenraming verwerkt. Op dat punt zijn er geen risico's.

Hiervoor hebben we echter de mogelijke gevolgen van een rentestijging voor de begroting genoemd. Als zich een dergelijke ontwikkeling gaat voordoen – hoewel dat op dit moment niet waarschijnlijk lijkt - , dan kan dat grote en langdurige nadelige gevolgen voor de begroting hebben.

We zetten daarom in de balk aan het begin van de paragraaf in de kolom begroting een ☺ en in de kolom meerjarenraming een ☹.

Tot slot kijken we naar de aanbevelingen die we voor deze paragraaf bij ons verdiepingsonderzoek 2016 hebben geformuleerd.

De aanbevelingen in 2016 waren als volgt:

- 'actualiseer het treasurystatuut;
- gebruik de informatie uit het hoofdstuk Financiële status en weerbaarheid met betrekking tot de financieringsfunctie om de risico's van de financieringsfunctie beter in de paragraaf te belichten. Gebruik daarbij ook meer cijfers uit voorgaande jaren en toekomstige jaren om trends te laten zien en daar op in te spelen.'

We hebben hiervoor bij de bespreking van de paragraaf financiering in de begroting 2020 al naar voren gebracht dat beide punten nog steeds voor ons een aandachtspunt zijn. Met beide aanbevelingen is dus niets gedaan.

4.5 Bedrijfsvoering

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

Conclusie

In de paragraaf bedrijfsvoering is te lezen dat de realisatie van het beleid en beheer, waar de gemeente voor heeft gekozen, in belangrijke mate afhankelijk is van de medewerkers van de gemeente. Het coalitieakkoord 2018-2022 wijst daar ook nadrukkelijk op en stelt dat de organisatie al lang niet is doorgelicht. Een reorganisatie is nodig, waarbij de bedrijfsvoeringstaken moeten worden gecentraliseerd en het aantal managementlagen beperkt. Communicatie en cultuur zijn belangrijke onderwerpen bij de bedrijfsvoering.

Per 1 juli 2019 is de aangekondigde reorganisatie doorgevoerd. In 2020 zal de implementatie van de reorganisatie verder vormkrijgen. Risico's moeten worden beperkt.

In 2020 wordt verder gebouwd aan het nieuwe stadskantoor.

In 2020 vinden enkele onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid plaats op basis van de 213a-verordening.

De kaders die het BBV en het coalitieakkoord 2018-2022 voor de paragraaf geven, worden in de paragraaf goed gevolgd. De kaders zijn globaal en dat geldt ook voor de paragraaf.

We missen in de paragraaf concrete, cijfermatige (meerjarige) informatie.

We vinden de stuurinformatie op strategisch en operationeel niveau dan ook van voldoende niveau en op tactisch niveau van goed niveau.

Wat meer cijfers in de paragraaf zouden ook meer inzicht geven in de risico's die inherent zijn aan bedrijfsvoering.

We waarderen het dat de gemeente na het vorige verdiepingsonderzoek de verordening 213a heeft geactualiseerd en nu ook 213a-onderzoeken uitvoert. Daarmee voldoet Heerlen aan die eis uit de Gemeentewet.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbeveling:

- Neem in de paragraaf meer concrete, cijfermatige (meerjarige) informatie over de bedrijfsvoering op.

Waarom onderzoek naar bedrijfsvoering?

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

Zoals we aan het begin van paragraaf 4.1 wat uitgebreider hebben beschreven, bekijken we bij alle paragrafen van hoofdstuk 4:

- enerzijds waar de gemeente in die paragraaf aan gehouden is. In ieder geval de bepalingen in het BBV en eventueel eigen regels, zoals in de financiële verordening;
- anderzijds wat de gemeente in de paragraaf aan informatie aan de raad aanbiedt;
- of de gemeente de algemene en eigen regels heeft gevolgd en of de informatie in de paragraaf de raad in staat stelt zijn kaderstellende en controlerende taak goed uit te voeren;
- het beeld dat na lezing van de paragraaf ontstaat, de betekenis ervan voor de financiële positie van de gemeente en de eventuele, specifieke risico's die het onderwerp dat in de paragraaf aan de orde is, voor de gemeente oplevert.

De paragraaf Bedrijfsvoering

De geldende regels

De opdracht in artikel 14 **BBV** is zo kort als het onder het kopje "Waarom onderzoek naar bedrijfsvoering" staat: de paragraaf geeft ten minste inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering.

In het kader van de vernieuwing van het BBV was het oorspronkelijk de bedoeling vanaf 2017 de verplichting om een paragraaf bedrijfsvoering in de begroting te hebben, te laten vervallen. Dat had te maken met het opnemen van een apart onderdeel overhead in de begroting vanaf 2017. Dit voornemen is echter losgelaten, omdat de paragraaf gebruikt kan worden voor het beschrijven van beleidsmatige ontwikkelingen rond bedrijfsvoering.

Naast de landelijke regels die voor deze paragraaf overzichtelijk zijn, heeft de gemeente aanvullend een aantal eigen regels/kaders gesteld met betrekking tot de bedrijfsvoering.

Het **Coalitieakkoord Heerlen 2018-2022** geeft aan dat Heerlen gaat communiceren over alle ontwikkelingen om een betere dienstverlening te krijgen.

Verder is in het coalitieakkoord te lezen dat bestuurskracht voor een groot deel wordt bepaald door organisatiekracht. De ambtelijke organisatie heeft een belangrijke rol gespeeld in de enorme ontwikkeling van Heerlen in de laatste 15 jaar. Tegelijkertijd constateert het coalitieakkoord dat de organisatie sinds 2006 niet meer grondig is bekeken. Daarom is een reorganisatie nodig. Na de reorganisatie moeten de structuren, processen, bedrijfsvoering, functiebeschrijvingen, missie, cultuur en gedrag op basis van maatschappelijke opgaven vormkrijgen. Goede communicatie is daarbij het kader. Investerings in de reorganisatie moeten snel via meer kwaliteit, snelheid en effectiviteit worden terugverdiend.

Bedrijfsvoeringstaken worden zoveel mogelijk centraal georganiseerd.

Voor efficiënte aansturing moet het aantal managementlagen worden beperkt, ook in de breedte.

Inhoudelijke aansturing bij complexe maatschappelijke vraagstukken komt bij een aantal gespecialiseerde strategische programmamanagers te liggen.

Onderzocht moet worden of strategische programmamanagers, strategen, communicatieadviseurs en bestuurs-ondersteuners in een bestuursdienst moeten komen. Afdelingsmanagers zorgen primair voor

procesmatige aansturing van de organisatie en stimuleren en faciliteren het personeel. Voor focus en flexibiliteit rouleren afdelingsmanagers.

Het **MBP 2019-2022** geeft geen kaders voor de bedrijfsvoering.

In de **financiële verordening Heerlen 2018** is geen artikel met betrekking tot de paragraaf bedrijfsvoering opgenomen.

Maar hoofdstuk 5 van de financiële verordening gaat over de financiële organisatie en het financieel beheer. In het hoofdstuk staat wat het college moet regelen op het gebied van de financiële organisatie en de interne controle, zoals een eenduidige indeling van de organisatie, een eenduidige toewijzing van taken en een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Op basis van artikel 213a Gemeentewet heeft de raad op 29 juni 2016 de **verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid gemeente Heerlen** vastgesteld. De verordening stelt regels voor het onderzoek van het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur. Artikel 213a van de Gemeentewet verplicht elk college dergelijke onderzoeken uit te voeren en daarvoor een door de raad vastgestelde verordening te hebben.

In de paragraaf Bedrijfsvoering wordt over de voortgang van onderzoeken gerapporteerd. Uitkomsten van onderzoeken worden in de jaarrekening gerapporteerd.

Met name onderzoeken naar de doelmatigheid van (onderdelen van) de organisatie zijn voor de paragraaf bedrijfsvoering relevant.

De informatie in de paragraaf Bedrijfsvoering in de begroting 2020

De paragraaf opent met een zin over het doel van bedrijfsvoering. Bedrijfsvoering zorgt voor een organisatie met aanpassingsvermogen. Daardoor kan de organisatie proactief inspelen op ontwikkelingen in de omgeving, waardoor een kwalitatief goede dienstverlening geborgd is. Het gaat onder meer over de technologische ontwikkelingen.

De reorganisatie, die in het coalitieakkoord 2018-2022 is aangekondigd, is per 1 juli 2019 doorgevoerd. Daarbij is de bedrijfsvoering centraal georganiseerd.

In 2020 wordt prioriteit gegeven aan het verder implementeren van de reorganisatie en het aanpakken van mogelijke risico's binnen de bedrijfsvoering.

Bij de reorganisatie zijn de 16 afdelingen omgevormd tot 6 domeinen en een bestuursdienst. Hiermee moeten de kwaliteit omhoog en de kosten omlaag.

In de nieuwe organisatie is cultuur een belangrijk aspect.

De norm voor inhuur is gesteld op 10%.

De paragraaf gaat in op processen, sturing en innovatie, als één van de vier kernaspecten van de ontwikkeling van de bedrijfsvoering in 2020.

Informatiemanagement is een ander kernaspect in 2020. Huisvesting is natuurlijk ook een kernaspect, waarbij in 2020 belangrijke voortgang moet worden geboekt bij de bouw van het nieuwe stadskantoor.

Tot slot gaat de paragraaf in op de artikel 213a-onderzoeken, die in 2020 zullen worden uitgevoerd.

Onderzoek naar digitale veiligheid, dat ook in 2019 is uitgevoerd, wordt in 2020 voortgezet. Nieuwe 213a-onderzoeken zijn een fraude-risico analyse en een analyse inkoop.

Conclusies en beoordeling

De paragraaf geeft een goede invulling aan de informatie-eis in artikel 14 van het BBV. In de paragraaf is ook een duidelijke relatie gelegd met de kaders die de gemeente zelf heeft vastgesteld in het coalitieakkoord.

De gemeente beschikt sinds 2016 weer over een actuele verordening 213a en past deze ook toe. Bij het vorige verdiepingsonderzoek was dat nog niet het geval en hebben we daar een aanbeveling over geformuleerd. Het is goed dat Heerlen weer een invulling geeft aan deze wettelijke verplichting op een manier die weinig tot geen extra belasting oplevert en ook en vooral nuttig is voor de gemeente zelf.

Voor ons verdiepingsonderzoek hebben we bij bedrijfsvoering in het bijzonder belangstelling voor de financiële organisatie en de financiële processen en producten. Onze beoordeling daarvan is vooral gebaseerd op de processen en producten in het kader van de p-&c-cyclus. Daarnaast kijken we naar het accountantsverslag bij de jaarstukken, i.c. de jaarstukken 2018.

We lezen daarin dat de accountant in het algemeen positief is over de opzet en de werking van de processen. Bij enkele onderdelen heeft hij wat opmerkingen. Over de interne beheersing geeft hij aan dat er geen significante tekortkomingen zijn gezien. De verslaggevingspraktijken en inschattingen vindt de accountant redelijk en consistent, ook bij de grondexploitaties. Wel merkt hij op dat de initiële onderbouwingen niet altijd van voldoende niveau zijn en dat dit een punt van verbetering is voor de jaarrekening 2019.

Hij meldt dat bij de controles geen fraude is ontdekt.

De accountant heeft bij de jaarrekening 2018 een goedkeurende verklaring op de aspecten getrouwheid en rechtmatigheid afgegeven. De goedkeurende verklaring voor wat betreft de rechtmatigheid is een signaal dat de processen in overeenstemming met de financiële wet- en regelgeving verlopen.

Heerlen beschikt voor de bedrijfsvoering over redelijk wat kaderstelling. Er is echter geen nota, waarin dat is samengebracht. Kaderstelling is te vinden in het coalitieakkoord 2018-2022, in de financiële verordening en in de verordening 213a. Deze kaders zijn echter globaal.

We beoordelen de stuurinformatie op strategisch niveau daarom als voldoende.

De stuurinformatie op tactisch niveau vinden we goed. De financiële verordening, de verordening 213a, het BBV en de AO en IC, de laatste twee op basis van de beoordeling door de accountant, worden goed toegepast.

De paragraaf geeft informatie over de belangrijkste ontwikkelingen op de korte en middellange termijn, maar deze informatie is alleen beschrijvend. Cijfermatige informatie ontbreekt geheel. Er zou (meerjarige) cijfermatige informatie kunnen worden opgenomen, waardoor de paragraaf concreter wordt. Te denken valt aan cijfers over lasten en baten van de totale bedrijfsvoering en de onderdelen daarvan.

Daarom vinden we de stuurinformatie op operationeel niveau van voldoende niveau.

Risico's bij de bedrijfsvoering zijn er altijd, omdat er gewoon veel geld mee gemoeid gaat. Risico's kunnen ook ontstaan door een gebrekkige uitvoering van de p-&c-processen. Gelet op de bevindingen van de accountant bij de jaarrekening 2018, zijn daar geen aanwijzingen voor.

Wel zijn er bij het opstellen van de begroting 2020 enkele fouten opgetreden, waarvan de raming van de OZB-opbrengst voor 2020 e.v. het meest in het oog springende voorbeeld is. De vele personele wijzigingen bij de reorganisatie hebben hierbij een rol gespeeld. Het is altijd belangrijk dat de AO en de IC goed worden toegepast, maar dat geldt zeker in deze periode.

In het kader van de algemene bezuinigingen en de reorganisatie moeten de lasten van de organisatie omlaag. Dat houdt het risico in dat deze bezuinigingen vertraagd of zelfs niet geheel gerealiseerd worden.

Op basis van de risico's hebben we in de balk aan het begin van de paragraaf bij de begroting en meerjarenraming een neutraal gezichtje gezet.

Tot slot bekijken we wat de gemeente heeft gedaan met de aanbevelingen uit het vorige verdiepingsonderzoek bij deze paragraaf.

In het verdiepingsonderzoek 2016 zijn de twee volgende aanbevelingen opgenomen:

- 'actualiseer verordening 213a en voer deze weer uit;
- maak de informatie in de paragraaf concreter door bijvoorbeeld meer (meerjarige) cijfers op te nemen.'

De eerste aanbeveling is volledig uitgevoerd. De verordening is geactualiseerd en op basis van de verordening 213a uit 2016 zijn en worden onderzoeken uitgevoerd.

De tweede aanbeveling is niet uitgevoerd en is nog steeds van toepassing.

4.6 Verbonden partijen

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

Conclusie

Verbonden partijen van de gemeente voeren voor de gemeente veel verschillende en belangrijke taken uit. De gemeente besteedt ook jaarlijks grote bedragen om de verbonden partijen in staat te stellen deze taken te verrichten. Aan de uitvoering van veel van deze taken zitten aanzienlijke risico's vast, waar de gemeente uiteindelijk vaak verantwoordelijk voor blijft. Daarnaast zorgt de uitvoering door verbonden partijen tot nieuwe risico's voor de gemeente. Het sturen, beheersen en toezien met betrekking tot de uitvoering van de taken staat namelijk op afstand van de gemeente.

In 2017 heeft de raad een nieuwe nota verbonden partijen vastgesteld. In de nota staat de gemeente stil bij de vraag wanneer een taak door een verbonden partij kan of moet worden uitgevoerd. Welke vorm verdient dan de voorkeur? Welke rollen vervult de gemeente dan en wie vervult die rol(len)?

In de paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarrekening rapporteert de gemeente over de afzonderlijke verbonden partijen. Heerlen heeft nu 31 verbonden partijen.

Met de nota uit 2017, die ook in de paragraaf nog wordt samengevat, heeft de gemeente een goede kaderstelling. De stuurinformatie op strategisch niveau vinden we dan ook goed. Dat kader en de regels uit het BBV worden goed toegepast en daarom beoordelen we ook de stuurinformatie op tactisch niveau als goed. De paragraaf geeft veel informatie over de afzonderlijke verbonden partijen. Maar we missen informatie over de meerjarige ontwikkeling en we missen ook informatie over de 31 verbonden partijen gezamenlijk. De gemeente geeft zelf aan dat verbonden partijen voor de gemeente en haar begroting van belang zijn. Maar hoeveel geld gaat er dan naar de verbonden partijen? Bruto en netto (= na aftrek van eventuele rijksbijdragen voor de taak)? Hoeveel procent van de begroting is dat? Dat soort informatie ontbreekt in de paragraaf. De stuurinformatie op operationeel niveau beoordelen we dan ook als voldoende.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen:

- geef in de paragraaf ook inzicht in de meerjarige financiële bijdragen van de gemeente aan verbonden partijen. In enkele gevallen heeft de verbonden partij die meerjarige bijdragen zelf in de begroting vermeld en kunnen die worden overgenomen. In de andere gevallen moet de gemeente gebruikmaken van de eigen, volgens de eigen regels geïndexeerde, meerjarige bijdragen;
- geef in de paragraaf ook voor alle verbonden partijen gezamenlijk aan wat er bruto en netto aan de verbonden partijen wordt uitgekeerd en welk percentage van de begroting het bruto-bedrag is.

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 belang² van de gemeente in de verbonden partij;
- te verwachten resultaten van de verbonden partij;
- inzicht in de samenhangende risico's en in de weerstandspositie van de verbonden partij.

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

Onderzoek en bevindingen

Zoals we aan het begin van paragraaf 4.1 wat uitgebreider hebben beschreven, bekijken we bij alle paragrafen van hoofdstuk 4:

- enerzijds waar de gemeente in die paragraaf aan gehouden is. In ieder geval de bepalingen in het BBV en eventueel eigen regels, zoals in de financiële verordening;
- anderzijds wat de gemeente in de paragraaf aan informatie aan de raad aanbiedt;
- of de gemeente de algemene en eigen regels heeft gevolgd en of de informatie in de paragraaf de raad in staat stelt zijn kaderstellende en controlerende taak goed uit te voeren;
- het beeld dat na lezing van de paragraaf ontstaat, de betekenis ervan voor de financiële positie van de gemeente en de eventuele, specifieke risico's die het onderwerp dat in de paragraaf aan de orde is, voor de gemeente oplevert.

De paragraaf Verbonden partijen

De geldende regels

Artikel 15 van het **BBV**, dat over de paragraaf Verbonden partijen handelt, is enige jaren geleden uitgebreid met de bepaling dat er in de paragraaf ook een lijst met verbonden partijen moet komen. De bepaling houdt in dat er per verbonden partij informatie wordt gegeven over de verbonden partij zelf en waarom de gemeente de relatie met de verbonden partij is aangegaan en over het financiële belang of risico dat de gemeente heeft met de verbonden partij. Bovendien moeten de verbonden partijen onderscheiden worden in gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en coöperaties, stichtingen en verenigingen en tot slot overige verbonden partijen. Deze zware informatievraag weerspiegelt het toegenomen belang van verbonden partijen en de risico's die daarmee samenhangen. Naast deze lijst van verbonden partijen vraagt artikel 15 van oudsher om de visie van de gemeente op verbonden partijen en om de beleidsvoornemens met de verbonden partijen.

In de **financiële verordening gemeente Heerlen 2018** is niets opgenomen over de paragraaf verbonden partijen of een nota verbonden partijen.

In het **coalitieakkoord 2018-2022** staat dat er op tal van manieren met andere partijen en overheden zal worden samengewerkt om resultaten te boeken. Dat gaat echter niet over verbonden partijen, zoals hier bedoeld.

Het **MBP 2019-2022** gaat niet in op verbonden partijen.

² 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.

De gemeente heeft een **nota verbonden partijen 2017**, die op 29 november 2017 door de raad is vastgesteld. Deze nota vervangt de eerste nota van Heerlen over dit onderwerp uit 2008.

De subtitel van de huidige nota is 'Sturen, beheersen en toezien'. De nota bestaat uit een beleidsdeel en een uitvoeringsdeel.

Het beleidsdeel moet voor een langere periode duidelijk maken wat een verbonden partij is, wanneer voor de uitvoering van taken voor een verbonden partij gekozen wordt en wat daarbij van een verbonden partij verwacht wordt.

Er moet een impuls worden gegeven aan de bewustwording over de rol, positie, verantwoordelijkheden en handelingsopties van raad, college en organisatie.

Het instrumentarium wordt verbeterd door:

- regionaal samen te werken, bestuurlijk en ambtelijk, om dubbel werk te voorkomen en een betere afstemming te bereiken;
- per verbonden partij het leidend belang te bepalen en op basis daarvan te bepalen welke bestuurder het bestuurlijk primaat heeft;
- de verschillende rollen te bepalen en de verdeling daarvan over bestuurders;
- interne afstemming.

De nota beschrijft de kenmerken van een verbonden partij, de vormen met de tweedeling privaatrechtelijk-publiekrechtelijk.

Een belangrijk aandachtspunt bij verbonden partijen is het risico dat de gemeente daarmee loopt. De nota onderscheidt financiële, bestuurlijke en operationele risico's. De gekozen vorm voor de verbonden partij bepaalt voor een deel de risico's, waar de gemeente mee te maken krijgt.

De nota bevat een afwegingskader dat de gemeente kan doorlopen als zich de vraag voordoet of de gemeente in een nieuwe verbonden partij moet stappen. De verbonden partij moet ten minste een bijdrage leveren aan het realiseren van het doel van de taak, waar het over gaat. Voordelen van een verbonden partij zijn vaak een kostenbesparing en een vermindering van de kwetsbaarheid bij het behalen van de gewenste kwaliteit. De nadelen zitten vooral bij een afname van invloed en de risico's. De gemeente kiest bij voorkeur voor een publiekrechtelijke samenwerking in een gemeenschappelijke regeling. Maar juridische en fiscale redenen kunnen ervoor zorgen dat voor een privaatrechtelijke samenwerking wordt gekozen.

Met een businesscase wordt een afweging gemaakt welke vorm de voorkeur verdient.

Voordat over deelname aan of oprichting van een verbonden partij een besluit wordt genomen, moet duidelijkheid bestaan over zaken als de besluitvorming bij belangrijke investeringen, financiële reserves en tekortfinanciering, de bijdrage aan het realiseren van de doelstellingen en de gang van zaken bij een uittreding.

Aan goed openbaar bestuur worden een aantal eisen gesteld, zoals integriteit. Deze eisen worden ook aan een verbonden partij gesteld. Een verbonden partij moet zich daarvan bewust zijn en er naar handelen.

Het beleidsdeel van de nota eindigt met het onderdeel 'good governance'. Voor het sturen van verbonden partijen moet de gemeente bepalen welke rol bij de verbonden partij aan de orde is. Bij elke rol hoort een eigen aansturing. Rolvermenging moet waar mogelijk voorkomen worden.

Voor beheersen van de verbonden partij maakt de gemeente vooral gebruik van de p-&c-cyclus-informatie van de verbonden partij. Het college gebruikt die informatie weer om verantwoording aan de raad af te leggen.

Voor toezien op verbonden partijen moet vooral de ambtelijke organisatie worden toegerust en ingezet.

Het uitvoeringsdeel van de nota kan naar behoefte regelmatig worden bijgesteld.

In dit deel gaat de nota in op het toetsingskader in de fase van totstandkoming van een deelneming in een verbonden partij.

Er is ook een toetsingskader in de fase van instandhouding van de deelname aan de verbonden partij. Er wordt daarbij vooral gekeken of de afspraken bij de totstandkoming goed werken. Wordt er goed gestuurd en beheerst? Is er reden een deelname te beëindigen?

Ambtenaren hebben geen zitting in besturen of raden van toezicht.

Er zijn criteria voor en kaders bij het instellen van verscherpt toezicht op verbonden partijen.

Voor grote gemeenschappelijke regelingen, waar alle Parkstad-gemeenten aan deelnemen, komt een regionale aanpak. Het moet een betere sturing door de raad mogelijk maken door een structurele informatievoorziening.

De informatie in de paragraaf Verbonden partijen in de begroting 2020

De paragraaf verbonden partijen is met 36 bladzijden de omvangrijkste paragraaf in de begroting 2020. De tekst beslaat echter slechts ruim één bladzijde. In die tekst wordt de nota uit 2017 samengevat. Bij deelname aan een nieuwe verbonden partij wordt de raad in een zienswijzeprocedure over de belangrijkste aspecten geïnformeerd. De bestaande verbonden partijen komen in de begroting en jaarrekening in de paragraaf verbonden partijen aan de orde.

De rest van de paragraaf bevat specifieke informatie over 31 verbonden partijen. De 31 verbonden partijen zijn ingedeeld naar naamloze vennootschappen (6), besloten vennootschappen (10), certificaten van aandelen (1), gemeenschappelijke regelingen (11) en stichtingen (3).

Per verbonden partij wordt ingegaan op doel, openbaar belang, bestuurlijk belang, financieel belang, risico's, ontwikkelingen, beleidsvoornemens, rapportages en de financiële bijdrage, vermogen en schuldpositie in recente jaren.

Conclusies en beoordeling

De paragraaf bevat veel en concrete informatie over de verbonden partijen van Heerlen.

De visie van de gemeente op verbonden partijen, waar het BBV om vraagt, is in de nota verbonden partijen 2017 uitgewerkt. De paragraaf gaat daar ook nog kort op in.

De paragraaf laat zien dat de gemeente 31 verbonden partijen heeft. De belangen van de gemeente bij de verbonden partijen zijn groot en divers. De verbonden partijen voeren belangrijke taken voor de gemeente uit en de gemeente moet daar in enkele gevallen ook veel voor bijdragen. Maar er zijn ook verbonden partijen die jaarlijks met dividenduitkeringen baten opleveren.

We missen in de paragraaf informatie over de meerjarenramingperiode. Die zijn wel in de meerjarenraming zelf opgenomen in de vorm van ramingen voor de jaren 2021-2023 met betrekking tot bijdragen van de gemeente aan verbonden partijen en te ontvangen dividenduitkeringen, maar zijn in de paragraaf niet te zien. Ook geeft de paragraaf geen totaalbeeld met betrekking tot de verbonden partijen. Welk brutobedrag (= totale bedrag) gaat er naar de verbonden partijen? Hoeveel procent van de begroting is dat? Wat kost dat de gemeente nu netto, na aftrek van de bijdragen die de gemeente daar zelf voor krijgt, met name van het Rijk? En hoe ontwikkelen deze uitkomsten zich in de komende jaren?

We beoordelen de stuurinformatie op strategisch niveau als goed evenals de stuurinformatie op tactisch niveau. De stuurinformatie op operationeel niveau beoordelen we als voldoende, omdat we nog wel verbetermogelijkheden zien, zoals hiervoor genoemd.

De risico's voor de gemeente in verband met de verbonden partijen zijn aanzienlijk. Daarvoor zijn tal van maatregelen getroffen. Bij de risico's die er zijn, moeten we ons ook realiseren dat deze er voor een belangrijk deel ook zouden zijn als de gemeente de betreffende taken zelf zou uitvoeren. Het verschil zit vooral bij de manier, waarop de gemeente deze risico's kan sturen en beheersen.

Tot slot staan we weer stil bij de vraag wat Heerlen heeft gedaan met de aanbevelingen die we in 2016 bij de paragraaf hebben opgenomen. Bij de paragraaf Verbonden partijen hebben we vier jaar geleden de volgende aanbevelingen gedaan:

- 'actualiseer op korte termijn de nota verbonden partijen;
- geef in de paragraaf ook inzicht in de meerjarige financiële bijdragen van de gemeente aan verbonden partijen;
- geef in de paragraaf ook een overall beeld van (trends bij) verbonden partijen.'

Met de vaststelling van de nota verbonden partijen 2017 heeft Heerlen uitvoering gegeven aan de eerste aanbeveling.

De twee laatste aanbevelingen zijn niet uitgevoerd.

4.7 Grondbeleid

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

Conclusie

Heerlen is terughoudend bij het voeren van een actief grondbeleid. De gemeente geeft de voorkeur aan het faciliteren van derden om grondexploitaties uit te voeren. Toch heeft de gemeente meer dan tien grondexploitaties in uitvoering, zowel voor bedrijven als voor woningen.

Het beleid van Heerlen is vastgelegd in een nota uit 2009. Volgens de financiële verordening moet ten minste eens in de acht jaar een nieuwe nota ter vaststelling aan de raad worden aangeboden.

Het totaal van de lopende grondexploitaties laat een positief resultaat zien. Het BBV verplicht sinds kort om tussentijds winst te nemen. Bij de jaarrekening 2017 is dat voor het eerst gebeurd voor € 4,3 miljoen. Conform de gemeentelijke regels is dat toen aan de reserve risico's grondexploitatie toegevoegd. Bij de tweede winstneming bij de jaarrekening 2018, ter grootte van € 4,0 miljoen, is het bedrag vrijgevallen ten gunste van het resultaat 2018. Hierdoor is de algemene reserve toen niet onder de door het herstelplan gestelde ondergrens gezakt.

Dit maakt duidelijk dat het grondbeleid, ondanks het terughoudende uitgangspunt, ook financieel toch van groot belang voor de gemeente kan zijn. Nu in positieve zin. De risico's kunnen echter ook voor financiële nadelen zorgen. De algemene situatie op de grondmarkt op dit moment, het beleid, de uitvoering en de beschikbare reserves beperken de huidige risico's.

Na de laatste actualisatie van de grondexploitaties bij de jaarrekening 2018 wordt voor het totaal van de grondexploitaties een verdere winst verwacht. Voor de twee grondexploitaties, waar verlies wordt verwacht, is ter grootte van het verwachte verlies een voorziening gevormd.

Het overall beeld is dan ook positief.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen:

- actualiseer de nota grondbeleid;
- neem ook in de paragraaf in de begroting een raming op van de verwachte winstnemingen in dat jaar;
- geef in de paragraaf globaal ook inzicht in de grondexploitaties waar de gemeente via haar verbonden partijen in participeert;
- ga in de paragraaf in de begroting ook in op de (wijze van) monitoring die plaatsvindt;
- neem in de paragraaf informatie op over het al dan niet moeten betalen van een aanslag Vennootschapsbelasting.

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

Zoals we aan het begin van paragraaf 4.1 wat uitgebreider hebben beschreven, bekijken we bij alle paragrafen van hoofdstuk 4:

- enerzijds waar de gemeente in die paragraaf aan gehouden is. In ieder geval de bepalingen in het BBV en eventueel eigen regels, zoals in de financiële verordening;
- anderzijds wat de gemeente in de paragraaf aan informatie aan de raad aanbiedt;
- of de gemeente de algemene en eigen regels heeft gevolgd en of de informatie in de paragraaf de raad in staat stelt zijn kaderstellende en controlerende taak goed uit te voeren;
- het beeld dat na lezing van de paragraaf ontstaat, de betekenis ervan voor de financiële positie van de gemeente en de eventuele, specifieke risico's die het onderwerp dat in de paragraaf aan de orde is, voor de gemeente oplevert.

De paragraaf Grondbeleid

De geldende regels

Artikel 16 van het **BBV** stelt dat in de paragraaf Grondbeleid ten minste informatie is opgenomen over:

- een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de beleidsdoelstellingen in de begroting;
- de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
- een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- de beleidsuitgangspunten bij grondreserves in relatie tot de grondrisico's.

In 2015 heeft de Commissie BBV de verslaggevingsregels grondexploitaties gewijzigd. Deze wijziging geldt vanaf 2016. De categorie niet in exploitatie genomen gronden is vervallen en die gronden zijn nu opgenomen onder materiële vaste activa. De regels voor bijschrijven van rentelasten op de boekwaarde van gronden zijn gewijzigd. Grondexploitaties mogen maximaal 10 jaar duren. Hier kan alleen goed gemotiveerd door de raad van worden afgeweken, waarbij toereikende beheersmaatregelen moeten worden toegepast.

Vanaf 2016 kunnen gemeentelijke grondexploitaties onder de **Vennootschapsbelasting** vallen.

In het **coalitieakkoord 2018-2022** en het **MBP 2019-2022** staan wel passages over wonen en werken, die van invloed zijn op het grondbeleid, maar deze passages zijn algemeen.

Artikel 19 van de **financiële verordening gemeente Heerlen 2018** gaat over het grondbeleid. Bepaald is dat het college de raad ten minste eens in de acht jaar een nota grondbeleid aanbiedt. Wijzigingen in wetgeving of politieke actualiteit kunnen een eerdere aanbieding vereisen.

In de nota komen de strategische visie op het gemeentelijk grondbeleid, te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten, het verloop van de grondvoorraad en de uitgangspunten voor de verkoopprijzen van gronden aan de orde.

Aan het begin van de paragraaf worden als beleidskaders drie structuurvisies, de kantorennota Heerlen 2017, de leegstandsvisie en diverse gebiedsvisies vermeld. Deze beleidskaders hebben we in dit onderzoek niet nader bekeken, omdat ze vooral bepalen waar, wanneer, waarvoor en hoe de gemeente grondbeleid zal inzetten. We kijken hier vooral naar de kaders voor het grondbeleid zelf.

Die zijn voor het laatst bepaald in de **nota Sturend grondbeleid 2009**. We hanteren dit ook als de huidige nota Grondbeleid, die de financiële verordening voorschrijft.

In de nota 'Sturend grondbeleid, Helder omlijnd', in 2009 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 actievare rol van de gemeente om de gewenste ruimtelijke ontwikkeling tot stand te brengen.

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 reserve risico's grondexploitaties (huidige naam) beschikbaar zijn.

De informatie in de paragraaf Grondbeleid in de begroting 2020

De paragraaf vermeldt dat het gemeentelijk grondbeleid het ruimtelijk ontwikkelperspectief moet dienen. Er worden, zoals al aangegeven, zes beleidskaders genoemd, maar niet de nota grondbeleid.

De in de nota grondbeleid uitgewerkte tweedeling tussen faciliterend en actief grondbeleid komt wel aan de orde.

Vervolgens gaat de paragraaf in op de projecten, waar de gemeente voor actief grondbeleid heeft gekozen, onderscheiden in 'kantoor, industrie en bedrijventerrein' en 'woningbouw'. Voor deze projecten heeft de raad grondexploitaties vastgesteld. Het BBV wordt toegepast, inclusief een recente regel over tussentijdse winstneming, de percentage of completion (POC). Op basis van gerealiseerde investeringen en opbrengsten moet tussentijds naar rato winst worden genomen. Deze winst wordt toegevoegd aan de reserve risico's grondexploitaties. Voor verwachte verliezen en gemeentelijke bijdragen aan

grondexploitaties worden de noodzakelijke bedragen aan een verliesvoorziening toegevoegd. Deze bedragen worden daarvoor onttrokken aan de reserve risico's grondexploitaties.

Per project geeft de paragraaf het verwacht eindresultaat na de laatste actualisatie van de grondexploitaties bij de jaarrekening 2018. Te zien is dat voor de twee projecten, waarvoor een verlies wordt verwacht, een even groot bedrag in de verliesvoorziening is opgenomen, in totaal € 3,3 miljoen. Op basis van POC is tussentijds € 8,4 miljoen winstgenomen.

Twee winstnemingen, bij het Maankwartier en het Aldenhofpark, samen € 4 miljoen zijn niet aan de reserve risico's grondexploitaties toegevoegd, maar zijn bij de jaarrekening 2018 vrijgevallen ten gunste van het resultaat 2018.

Voor de projecten worden de ontwikkelingen in 2020 geschetst.

Aan het eind van de paragraaf is vermeld welk bedrag in de reserve risico's grondexploitaties, € 5,7 miljoen, en in de algemene reserve grondbedrijf, € 47.000, zit. Het bedrag dat in de reserve risico's grondexploitaties zit, is opgebouwd uit € 1,4 miljoen voor de actuele risico's en € 4,3 miljoen van tussentijds genomen winsten, die nog niet zijn vrijgevallen.

Conclusies en beoordeling

De paragraaf beslaat drie bladzijden en bevat grotendeels de informatie die het BBV voor deze paragraaf vraagt.

Grondbeleid is om inhoudelijke redenen belangrijk voor de gemeente. Maar ook om financiële redenen is het grondbeleid belangrijk. Er wordt bij de lopende grondexploitaties veel geïnvesteerd en daar loopt de gemeente risico's mee. De tot nu toe gerealiseerde en de nog te verwachten opbrengsten geven op dit moment aan dat er per saldo winst is gerealiseerd en wordt verwacht.

Voor de begroting en meerjarenraming zijn die verwachte winsten niet in de ramingen meegenomen.

Voor de begroting en meerjarenraming ontstaan er pas risico's, als er bij de lopende grondexploitaties verliezen optreden en die verliezen niet uit de reserve risico's grondexploitaties gedekt kunnen worden.

Die risico's zijn nu beperkt.

Op dit moment is er veelal sprake van winstverwachting en –neming. De tabel met de verwachte eindresultaten van alle lopende grondexploitaties op bladzijde 180 van de begroting 2020 laat dat zien. Het positieve financiële effect van de lopende grondexploitaties is bij de jaarrekening 2018 heel duidelijk gebleken. Door de op basis van het BBV verplichte winstneming voor de grondexploitaties van het Maankwartier en de Aldenhofpark ten gunste van het resultaat 2018 vrij te laten vallen, en niet, zoals de normale gang van zaken bij de gemeente is, aan de reserve risico's grondexploitaties toe te voegen, is het mogelijk geworden de onttrekking aan de algemene reserve te beperken. Daardoor kwam de algemene reserve bij de jaarrekening 2018 niet onder de ondergrens die het herstelplan voor de stand van de algemene reserve stelde.

De lopende grondexploitaties zijn dus van wezenlijk belang geweest voor het in 2018 realiseren van het herstelplan. De gemeente is daarbij geholpen door de huidige gunstige situatie op de grondmarkt.

De grondmarkt is gevoelig voor de algemene economische ontwikkeling. De gemeente is zich zeer bewust van de risico's die zij loopt bij het voeren van een actief grondbeleid en heeft daarom gekozen voor terughoudendheid bij het zelf oppakken en uitvoeren van grondexploitaties.

Daardoor zijn de risico's voor Heerlen van haar grondbeleid beperkt, maar niet afwezig. Door de keuze bij de jaarrekening 2018 om € 4 miljoen van de verplichte winstneming ten gunste van het resultaat te laten vrijvallen in plaats van toe te voegen aan de reserve risico's grondexploitaties, heeft de gemeente die laatste reserve kleiner gemaakt dan volgens haar eigen regels zou behoren. Dat heeft het risico vergroot

dat eventuele, toekomstige nadelen bij grondexploitaties niet (geheel) ten laste van deze reserve kunnen worden gebracht en dan ten laste van de algemene dienst en/of de algemene reserve moeten komen. Echter, alles afwegend beoordelen we de risico's van het gemeentelijk grondbeleid op dit moment als beperkt. Of het gunstige klimaat voor het grondbeleid stand zal houden, is echter onzeker. We brengen dit in de balk aan het begin van de paragraaf tot uitdrukking door in de kolom 'begroting' een ☺ op te nemen en in de kolom 'meerjarenraming' een ☹.

In de paragraaf is niet te lezen dat in de jaarrekening 2017 voor het eerst de winstneming op basis van POC heeft plaatsgevonden. Het ging toen om € 4,3 miljoen, die toegevoegd is aan de reserve risico's grondexploitaties. Bij de jaarrekening 2018 heeft de tweede winstneming op basis van POC plaatsgevonden, ter grootte van € 4,0 miljoen. Zoals al gemeld is deze winstneming ten gunste van het resultaat 2018 vrijgevallen. In de tabel op bladzijde 180 is de totale winstneming van € 8,3 miljoen te zien, zonder vermelding in welk jaar welke winstneming heeft plaatsgevonden.

De risico's van het grondbeleid zijn door de gemeente duidelijk onderkend. De gemeente heeft ter beperking van die risico's voor terughoudendheid bij het zelf uitvoeren van grondexploitaties gekozen. De specifieke kennis voor het uitvoeren van grondexploitaties is ondergebracht bij het 'grondbedrijf' van de gemeente. Er zijn door het grondbedrijf werkwijzen en systemen ontwikkeld om de risico's te beperken en beheersen. Monitoring is een essentieel onderdeel daarvan. In de paragraaf grondbeleid van begroting en vooral de jaarrekening, als alle lopende grondexploitaties zijn doorgelicht, wordt daar als regel over gerapporteerd.

Van dat alles is in de paragraaf grondbeleid van de begroting 2020 heel weinig terug te lezen. Naar ons idee te weinig.

In het verlengde daarvan valt het ook op dat de geldende nota grondbeleid niet in de paragraaf wordt genoemd, terwijl de nota nog steeds de kaders van het gemeentelijke grondbeleid bepaalt.

De nota stamt uit 2009 en had ook volgens de huidige financiële verordening al geactualiseerd moeten zijn. Dit moet op korte termijn gebeuren.

De paragraaf schenkt geen aandacht aan de verbonden partijen van de gemeente die zich geheel of grotendeels met grondexploitaties bezighouden. De risico's van deze grondexploitaties worden ook niet bij het grondbedrijf meegeteld, maar maken deel uit van de risico's die door de algemene reserve moeten worden gedekt.

Gelet op het feit dat het grondbedrijf en deze verbonden partijen allebei met het uitvoeren van grondexploitaties bezig zijn, ligt het voor de hand in de paragraaf grondbeleid ook kort in te gaan op de grondexploitaties bij die verbonden partijen.

Sinds 2016 kunnen gemeenten bij de uitvoering van taken met de Vennootschapsbelasting te maken krijgen. In de praktijk speelt dat vooral bij grondexploitaties. In de paragraaf is daar niets over te lezen. We gaan ervan uit dat dit betekent dat Heerlen (nog) niet met Vennootschapsbelasting te maken heeft. Maar ook in die situatie vinden we het passen dat daarover iets wordt geschreven.

We beoordelen de stuurinformatie op alle drie niveaus als voldoende. Op strategisch niveau zal een actuele nota grondbeleid het niveau verhogen; op tactisch niveau zal het volledig toepassen van het BBV en de nieuwe nota voor goede stuurinformatie zorgen; op operationeel niveau kan meer informatie over de projecten de kwaliteit van de informatie verbeteren.

Tot slot van deze paragraaf staan we stil bij de vraag wat Heerlen met de aanbevelingen in het verdiepingsonderzoek 2016 heeft gedaan. Bij deze paragraaf zijn in 2016 de volgende aanbevelingen gedaan:

- 'actualiseer de nota grondbeleid;
- neem ook in de paragraaf in de begroting een raming op van de verwachte winstnemingen in dat jaar;
- geef in de paragraaf globaal ook inzicht in de grondexploitaties waar de gemeente via haar verbonden partijen in participeert;
- ga in de paragraaf in de begroting ook in op de (wijze van) monitoring die plaatsvindt.'

We stellen vast dat geen enkele van de vier aanbevelingen is overgenomen. Naar onze mening zijn alle vier de aanbevelingen nog steeds passend.

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 wijze waarop het financieel toezicht bij de Provincie Limburg sinds 2005 wordt uitgevoerd.

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

Het onderzoek in Heerlen

Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij Heerlen uitgevoerd in de periode januari-mei 2020 op basis van de (meerjaren) begroting 2020-2023.

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

Meerjarige uitspraak

Het doen van een uitspraak over de toezichtvorm voor vier jaar is gebaseerd op een bepaling opgenomen in het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020. Elke financieel toezichthouder heeft de mogelijkheid om het toezicht op deze manier uit te voeren.

Uitspraak rondom toezicht

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

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

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

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

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

De periode tot het volgende financiële verdiepingsonderzoek

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

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

5.2. Doel en kaders financieel toezicht

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

Houd de Limburgse gemeenten financieel gezond!

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

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

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

Aanvullend op andere controlemechanismen

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

Kaders waaruit wij ons oordeel vormen:

- Gemeentewet
- Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten
- Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020
- Jaarlijkse begrotingsbrief aan gemeenten

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

>>

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

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

5.3. Werkwijze

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

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

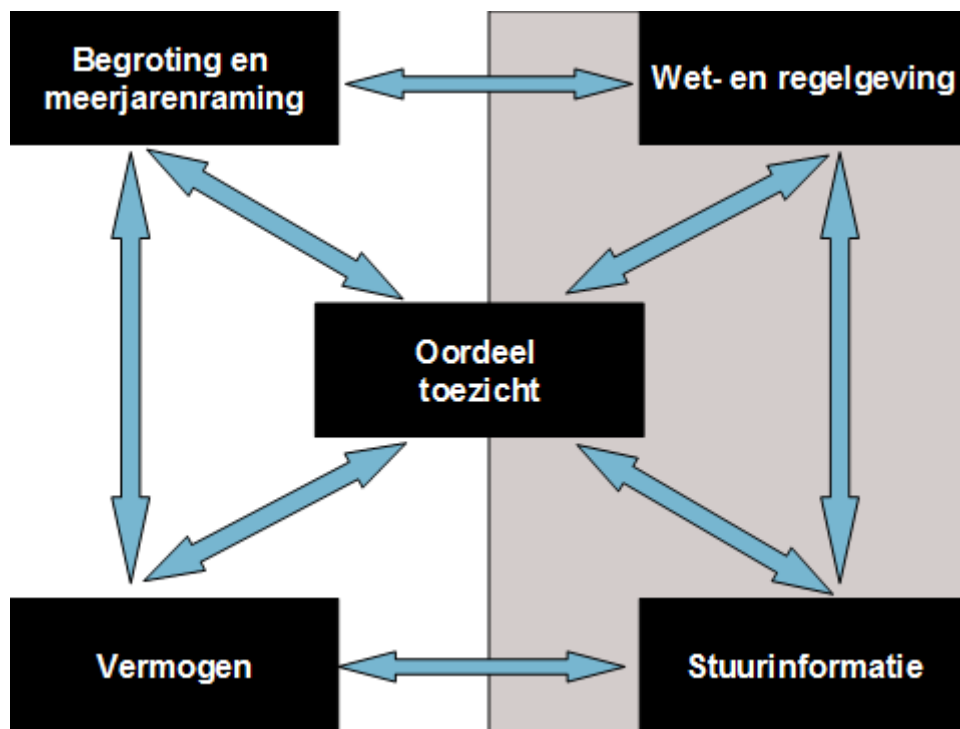
Op basis van de in paragraaf 5.2 genoemde kaders van financieel toezicht zijn er vier belangrijke aandachtsgebieden:

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

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

Extern perspectief

Intern perspectief



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 2020 en de bijhorende meerjarenraming 2021-2023. Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 2017 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.

5 Begrippen

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

Algemene reserve

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

Dekkingsreserve/bruteringsreserve

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

Financiële functie

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

Formeel begrotingssaldo

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

Geblokkeerde reserves

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

Groot onderhoud

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

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

Incidenteel/structureel

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

Incidentele baten

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

Incidentele lasten

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

Incidentele weerstandscapaciteit

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

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

Onbenutte belastingcapaciteit

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

Onderuitputting

Het achterblijven van de lasten ten opzichte van de ramingen.

Post onvoorzien

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

Repressief toezicht

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

Structureel en reëel evenwicht van de begroting en de meerjarenraming

Structureel en reëel evenwicht is in de huidige Gemeentewet / Gemeenschappelijk Toezichtkader 2020 het geldende beoordelingscriterium. Met structureel en reëel evenwicht bedoelen wij de situatie waarin:

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

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

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

Structurele weerstandscapaciteit

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

De middelen die dit vermogen (kunnen) bepalen:

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

Weerstandscapaciteit

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

Weerstandsvermogen

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

6 Bronnen

Gemeentelijke bronnen:

- Begroting 2017, 2018, 2019 en 2020 met meerjarenraming 2021-2023;
- Jaarrekening 2017, 2018 en 2019;
- Kaderbrief 2017, 2019 en 2020, Zomernota 2017, 2018 en 2019, Novembernote 2017, 2018 en 2019;
- Coalitieakkoord 2018-2022;
- MBP 2019-2022;
- Verordening 212 uit 2018;
- Verordening 213 uit 2003;
- Verordening 213a uit 2016;
- Nota Sturend grondbeleid 2009;
- Nota reserves en voorzieningen 2018;
- Nota risico's en weerstandsvermogen 2012;
- Kwaliteitsplan Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR) 2017-2020;
- Wegverhardingsnota 2016 met doorkijk naar 2025;
- Gemeentelijk Watertakenplan 2020-2024;
- Integraal Waterplan;
- Groenbeleidsplan 2013;
- Vastgoedbeleidsplan 2008;
- Meerjarenonderhoudsplannen;
- Treasurystatuut 2010;
- Nota verbonden partijen 2017;

Provincie Limburg:

- Begrotingsbrief 2020;
- Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020;
- www.limburg.nl/gemeentefinancien.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

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