

Bepaling toezichtvorm 2015-2018 **Gemeente Bergen**

Financieel verdiepingsonderzoek

Provincie Limburg, juli 2015

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Conclusie, aandachtspunten en samenvatting	7
2.1.	Conclusie van het onderzoek.....	7
2.2.	Aandachtspunten	8
2.3.	Samenvatting	10
3.	Aandachtsgebieden	13
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	14
3.2.	Analyse vermogen	24
3.3.	Analyse stuurinformatie	28
3.4.	Analyse Wet- en regelgeving.....	31
4.	Financieel beleid en beheer	37
4.1.	Lokale heffingen.....	38
4.2.	Weerstandsvermogen en risicobeheersing	40
4.3.	Onderhoud kapitaalgoederen	43
4.4.	Financiering.....	51
4.5.	Bedrijfsvoering	54
4.6.	Verbonden partijen.....	57
4.7.	Grondbeleid.....	60
5.	Het onderzoek	63
5.1.	Inleiding.....	63
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht	65
5.3.	Werkwijze.....	67
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek.....	69
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek	70
6.	Begrippen	71
7.	Bronnen	75

1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

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

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

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

Het rapport

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

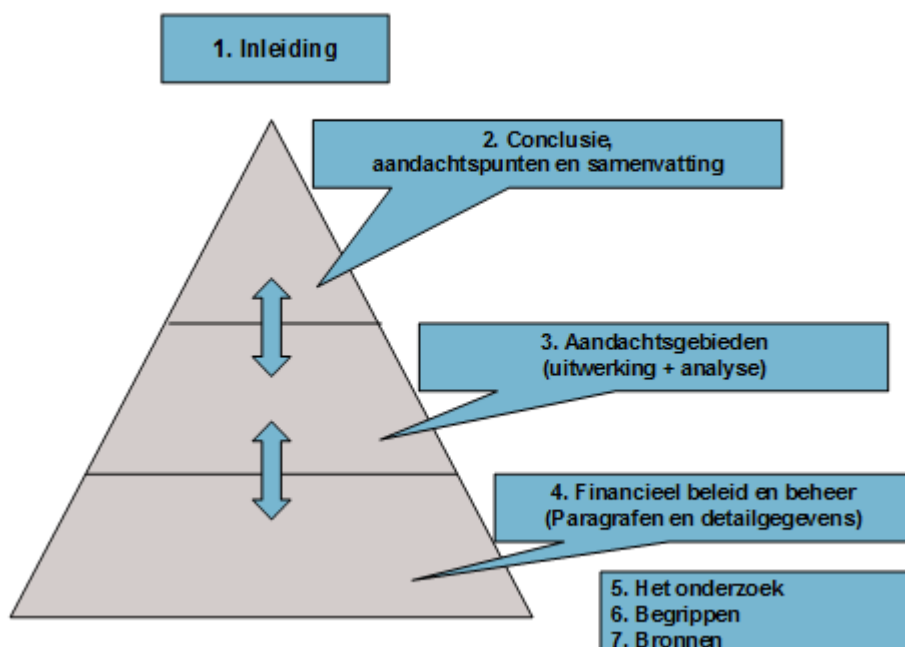
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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

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

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

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



2. Conclusie, aandachtspunten en samenvatting

2.1. Conclusie van het onderzoek

Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat de gemeente aan de voorwaarden van meerjarig repressief toezicht voldoet. Dit betekent, dat, zodra Gedeputeerde Staten de onderzoeksconclusie overnemen, de periode vanaf de bekendmaking van het besluit van Gedeputeerde Staten t/m het begrotingsjaar 2018 toezichtarm zal zijn.

Aan dit besluit zijn de volgende voorwaarden verbonden:

- de gemeente splitst ingaande het begrotingsjaar 2016 de onderhoudslasten voor wegen in exploitatielasten en kapitaallasten. Dit betekent dat de lasten van onderhoud en klein onderhoud ten laste van de exploitatie worden gebracht. Bij vaststelling door de raad van de begroting 2016 met meerjarenraming 2017-2019 laten ten minste de jaren tot en met 2018 een structureel en reëel evenwicht zien;
- dat een (meerjarig) overzicht van incidentele baten en lasten is opgenomen in de programmabegroting.

Meerjarig repressief toezicht

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

Aan de voorwaarden voldaan

Als de gemeente de voorwaarden vervult, blijft het meerjarig repressief toezicht voor de periode tot en met 2018 gelden.

Als de gemeente één of meer voorwaarden niet haalt, zullen Gedeputeerde Staten op dat moment een besluit nemen over het al dan niet handhaven van het meerjarig repressief toezicht.

Overigens hebben Gedeputeerde Staten van Limburg op 9 december 2014 besloten om de gemeente Bergen op basis van de begroting 2015 repressief toezicht¹ toe te kennen. Dit betekent dat de Provincie (college van Gedeputeerde Staten) de begroting en begrotingswijzigingen niet hoeft goed te keuren.

Als Gedeputeerde Staten conform dit rapport besluiten, dan wordt de periode, waarvoor het repressief toezicht geldt, verlengd tot en met 2018.

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

2.2. Aandachtspunten

De gemeente komt in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht. En aan dit besluit zijn voorwaarden verbonden, waaraan de gemeente moet voldoen om de meerjarige uitspraak te behouden. Dat betekent dat dit punten zijn die de nodige aandacht van de gemeente zullen gaan vragen. Daarnaast zijn er andere punten die de komende jaren goed moeten worden aangepakt.

We sommen de belangrijkste aandachtspunten hier op.

Bereik en behoud structureel en reëel evenwicht tot en met 2018

Alle jaren laten op dit moment geen structureel en reëel evenwicht zien. Voor 2018 is er wel slechts sprake van een zeer klein tekort.

De voorwaarden bij het meerjarig repressief toezicht zien erop toe dat de komende begrotingen met meerjarenramingen tot en met ten minste het jaar 2018 een structureel en reëel evenwicht laten zien. Door de vele en snelle ontwikkelingen, intern, maar vooral extern, is dat geen eenvoudige opgave. De gemeente zal de ontwikkelingen goed moeten monitoren en daar alert op moeten reageren. De snelheid en de omvang van de ontwikkelingen dwingen de gemeente eigenlijk om maatregelen tot herstel van het financiële evenwicht al ruim van tevoren te hebben overdacht en waar nodig en mogelijk voorbereid. De belangrijkste, bekende ontwikkelingen met mogelijke gevolgen voor het financiële evenwicht zijn de volgende.

De uitvoering en transformatie van de drie gedecentraliseerde taken vanaf 2015

Vanaf 2015 is de gemeente verantwoordelijk voor de uitvoering van de drie gedecentraliseerde taken. Dat levert inhoudelijke, maar zeker ook financiële risico's op. Wij kijken hier naar de financiële risico's. De drie gedecentraliseerde taken zorgen voor financiële risico's:

- omdat de gemeente op veel gebieden van de drie gedecentraliseerde taken nog geen ervaring heeft;
- omdat het bij de drie gedecentraliseerde taken om grote bedragen gaat. In 2015 ontvangt Bergen afgerond € 7,2 miljoen via het gemeentefonds voor de drie gedecentraliseerde taken;
- omdat de gelden voor de drie gedecentraliseerde taken in het gemeentefonds geleidelijk anders verdeeld gaan worden, waardoor herverdeel-effecten ontstaan. Overigens pakt dit volgens de gepresenteerde modellen voor Bergen voor de Wmo 2015 en de Jeugdwet positief uit.
Ervan uitgaande dat het centrale uitgangspunt bij de uitvoering van de drie gedecentraliseerde taken, namelijk dat de taken met de ontvangen gelden worden uitgevoerd, gehandhaafd blijft, zullen de extra gelden voor het sociaal domein beschikbaar blijven en zo het risico op tekorten verkleinen;
- omdat na de decentralisatie nu een transformatie moet worden doorgevoerd met tal van kansen, maar ook risico's;
- omdat het Rijk bij de decentralisatie in 2015 al kortingen heeft doorgevoerd, die de komende jaren verder toenemen;
- omdat de gemeente bij de drie gedecentraliseerde taken met kwetsbare mensen te maken heeft.

Bergen heeft in de begroting ruimte vrijgemaakt voor het opvangen van risico's bij de drie gedecentraliseerde taken. Daarmee kunnen risico's die zich voordoen, worden opgevangen. Of de buffer voldoende is, valt nu in ieder geval nog niet te zeggen. Overigens is ook bij de bepaling van de noodzakelijk weerstandscapaciteit rekening gehouden met de risico's van de drie gedecentraliseerde taken.

Ombuigingen en onzekerheden

In de begroting 2015 en de meerjarenramingen 2016-2018 zijn alle tot nu toe bekende ombuigingen van het Rijk op het gemeentefonds en op de doeluitkeringen verwerkt. Of het daar bij blijft, is pas na afloop te bepalen. Die onzekerheid is inherent aan het koppelingsmechanisme tussen de rijksbegroting en het gemeentefonds, bekend als 'samen de trap op en samen de trap af'. Maar het zit ook in allerlei andere onderdelen van de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten. Er vinden ook andere kortingen op het gemeentefonds plaats, er wordt ook op de doeluitkeringen gekort en verdeelmodellen voor het gemeentefonds en voor doeluitkeringen worden aangepast. De onzekerheid over de uitkeringen voor het komende begrotingsjaar wordt hierdoor groot, voor de meerjarenraming is die onzekerheid nog groter. Hoe daarmee om te gaan? Een strakke monitoring is natuurlijk noodzakelijk, maar op enig moment moet ook beslist worden of en zo ja, hoe met de onzekerheid rekening wordt gehouden in begroting en meerjarenraming. Gebruik van een somber scenario verkleint het risico op alsnog optredende nadelen, maar vergroot de noodzaak om te bezuinigen en de kans dat uiteindelijk te veel is bezuinigd.

De invoering van nieuwe verdeelmodellen voor de WMO en Jeugdwet laten volgens de rapporten voor Bergen een voordeel zien. Deze nieuwe verdeelmodellen worden volgens de berichten tot nu toe vanaf 2016 geleidelijk ingevoerd. De tweede fase groot onderhoud gemeentefonds zal ook vanaf 2016 worden ingevoerd en ook daar kan Bergen volgens de berichten op basis van de onderzoeken een voordeel tegemoet zien. Overigens hebben VNG en Rfv over onderdelen van de tweede fase groot onderhoud bijzonder kritisch geadviseerd.

Dat betekent dat Bergen de komende jaren nieuwe bezuinigingen van het Rijk direct moet blijven verwerken en bij onzekerheden voor 'redelijke' aannames moet kiezen. Als daardoor tekorten in begroting en meerjarenraming ontstaan, moet de gemeente ombuigen. Op deze manier houdt Bergen een structureel en reëel evenwicht in de begroting en meerjarenraming.

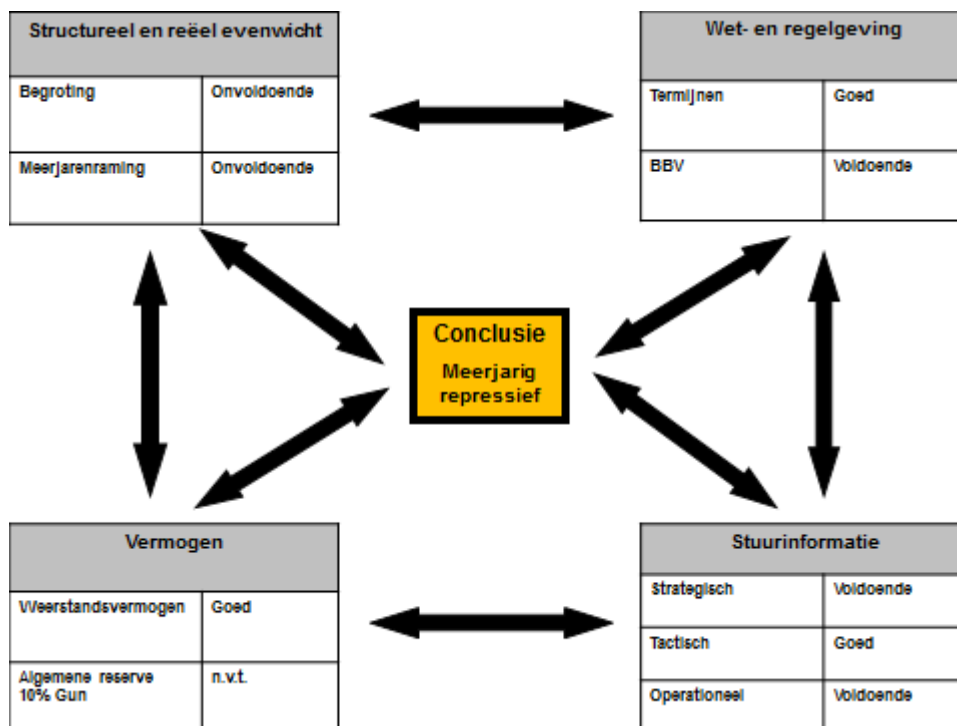
Activeren onderhoud van wegen

Bergen heeft eind 2014 besloten om het benodigde budget voor onderhoud en klein onderhoud voor wegen van resp. € 345.000 en € 21.750 te activeren. In overleg met de accountant heeft Bergen de keuze gemaakt om geen onderscheid te maken tussen onderhoud en rehabilitatie van de wegen. Dit is niet conform de richtlijn van de commissie BBV. Omdat dit bedrag ten laste van de exploitatie dient te komen hebben wij de (gecumuleerde) kapitaallasten van € 366.750 in mindering gebracht op dit bedrag en gecorrigeerd op de formele saldi voor de jaren 2015-2018. Indien we uitgaan van de benodigde bedragen voor wegonderhoud volgens de quick scan van Arcadis dan zou dit betekenen dat we nog additionele correcties van minimaal € 300.000 zouden moeten aanbrengen op de saldi van alle jaren. In paragraaf 4.3 is namelijk aangegeven dat Arcadis tot de conclusie is gekomen dat minimaal € 665.000 nodig is; op basis van cyclisch onderhoud is dat zelfs € 855.000 per jaar. Zouden we deze correcties gehanteerd hebben dan zouden de structurele en reële saldi nog negatiever zijn geworden. Deze laatste correcties (ongeveer - € 300.000 per jaar of zelfs - € 500.000 per jaar) laten we achterwege omdat de raad zich niet over de quick scan heeft uitgesproken en het dus onduidelijk is voor welk kwaliteitsniveau de raad heeft gekozen. Bovendien zijn nu eenmalig middelen beschikbaar gesteld om onder meer achterstallig onderhoud weg te werken. De effecten daarvan op het noodzakelijk budget voor wegonderhoud zijn niet duidelijk.

Wij gaan ervan uit dat Bergen het activeren van onderhoud herziet omdat dit in strijd is met het BBV. Het activeren leidt op korte termijn tot een voordeel voor de begroting, maar vanaf het achtste jaar slaat ook dat om in een nadeel. Het verschuiven van lasten naar de toekomst is geen oplossing voor financiële problemen.

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 Bergen.



Toelichting op de scorecard

Het middenvak is oranje. Dit is het resultaat van een weging van de scores bij de vier aandachtsgebieden, waarbij de financiële positie zwaar meeweegt.

De kleur oranje geeft een signaal, net als bij een verkeerslicht. In het geval van Bergen betekent het dat wij bijna alle onderzochte onderwerpen als voldoende of goed beoordelen, maar de financiële positie zowel voor de korte als de middellange termijn als onvoldoende. Juist bij het beantwoorden van de vraag of wij als financieel toezichthouder gedurende maximaal vier jaar op meer afstand kunnen gaan zitten, is dit oordeel van groot belang. We hebben de saldi getoetst op de criteria structureel en reëel. Omdat we de saldi gecorrigeerd hebben voor het activeren van het benodigde bedrag voor onderhoud wegen, leidt dit in alle vier jaren tot neerwaartse bijstellingen. Daardoor verandert het beeld dat de gemeente presenteerde. Daardoor zijn er structurele en reële tekorten voor alle jaren. Bergen krijgt de gelegenheid om dit te corrigeren waardoor de correctie komt te vervallen.

We hebben het vertrouwen dat Bergen dit doet omdat de gemeente zich ervan bewust is dat het activeren van onderhoud in strijd is met wet- en regelgeving.

Het verkeerslicht dat wij bij het financiële verdiepingsonderzoek gebruiken, is een Duits verkeerslicht. Het kan ook van oranje naar groen gaan. Wanneer Bergen de voorwaarden realiseert, verandert het licht van

oranje in groen. Groen betekent dat er geen voorwaarden (meer) verbonden zijn aan het meerjarig repressief toezicht.

Natuurlijk is er ook rood licht. Rood licht betekent in ons geval dat er geen meerjarig repressief toezicht mogelijk is. In die situatie beoordelen wij elk jaar de begroting om GS de toezichtvorm te laten bepalen. Dit is de manier van toezicht die wij ook hanteren als er geen geldend verdiepingsonderzoek is.

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. Bergen doet het op deze onderdelen voldoende tot goed.

Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

Begroting en meerjarenraming

De Programmabegroting 2015-2018 is de eerste begroting van het college dat na de raadsverkiezingen van maart 2014 is gestart. 2015 is het eerste jaar, waarin de gemeente verantwoordelijk is voor de uitvoering en transformatie van de drie decentralisaties. De 3 decentralisaties zijn voor alle gemeenten met grote onzekerheden ingevoerd en houden daarmee aanzienlijke risico's voor alle gemeenten in. Dus ook voor Bergen.

In de begroting 2015 heeft Bergen voor deze risico's een risicoreserve gevormd van € 250.000. Daarnaast heeft Bergen € 117.500 structureel beschikbaar om tegenvallers bij de 3 decentralisaties op te vangen. De beschikbare weerstandscapaciteit is ruim voldoende om de berekende risico's op te vangen. De saldi 2015-2018, zoals door de gemeente gepresenteerd, zijn voor de jaren 2015 en 2016 negatief en voor 2017 en 2018 positief. De Provincie kijkt bij dit verdiepingsonderzoek of er sprake is van een structureel en reëel evenwicht in het begrotingsjaar en in de drie jaar van de meerjarenraming. Toetsing van de saldi aan de criteria structureel en reëel leidt in alle vier jaren tot neerwaartse bijstellingen, vanwege de correctie voor onderhoud wegen. Daardoor verandert het beeld dat de gemeente presenteerde. Er zijn structurele en reële tekorten voor alle jaren.

Vermogen

De nota Reserves en voorzieningen is geactualiseerd in 2012. Voor het instellen en handhaven van reserves en voorzieningen zijn regels geformuleerd. Instelling van reserves en voorzieningen dient te geschieden door middel van expliciete besluitvorming door de gemeenteraad via vaststelling van de begroting of als (onderdeel) van een raadsvoorstel. Een afzonderlijk raadsvoorstel gepaard gaande met een begrotingswijziging, is een vereiste.

De reservepositie van Bergen is goed. De algemene reserve zit met € 6,4 miljoen ruim boven de norm van 10% van het Genormeerd uitgavenniveau (GUN). Deze norm is voor 2015 € 1,84 miljoen. Voor Bergen is deze norm niet meer van toepassing omdat de gemeente inmiddels een goed werkend

systeem van risicomanagement heeft geïmplementeerd.

In de begroting 2015 is geen meerjarig overzicht van de reserves en voorzieningen opgenomen. Bij de jaarrekeningen is dat wel het geval. Bergen levert dit overzicht op basis van begrotingscijfers naderhand aan ons aan.

Wel is in de bijlagen van de begroting 2015 een overzicht genaamd: mutaties reserves en voorzieningen (autonoom beleid) opgenomen. Daarin zijn per programma en per reserve de onttrekkingen en stortingen opgenomen

Wet- en regelgeving

De termijnbepalingen in de Gemeentewet over vaststelling en inzending van de begroting en jaarstukken leeft Bergen goed na. Bergen past het BBV in voldoende mate toe. Wel is herziening van het besluit tot het activeren van onderhoudskosten voor wegen nodig omdat dit in strijd is met het BBV. Verbetering is mogelijk voor wat betreft incidentele lasten en baten, de paragrafen onderhoud kapitaalgoederen en weerstandsvermogen.

Wij kijken ook naar de toepassing van de verordening 212, 213 en 213a op basis van de Gemeentewet.

De drie verordening die we voor dit verdiepingsonderzoek hebben gebruikt zijn door de raad respectievelijk in 2006, 2007 en 2007 vastgesteld. Op 31 maart 2015 zijn deze drie verordeningen opnieuw vastgesteld en daarmee geactualiseerd en aangepast aan nieuwe wet- en regelgeving. Tot op heden zijn de verordeningen niet gezonden aan gedeputeerde staten van Limburg. Daarmee wordt niet voldaan aan het bepaalde in artikel 214 Gemeentewet.

Bergen voert de verordeningen 212 en 213 goed uit.

Bergen doet momenteel niets met verordening 213a. Het leek er lange tijd op dat artikel 213a uit de Gemeentewet geschrapt zou worden maar sinds 2012 staat vast dat het artikel in stand blijft.

In 2006 heeft de raad een rekenkamercommissie ingesteld. Momenteel worden de onderzoeken uitgevoerd door de rekenkamercommissie van de gemeente Venlo.

Stuurinformatie

De informatie voor de raad om te sturen op strategisch en operationeel niveau is gemiddeld voldoende. Op tactisch niveau beoordelen we deze als goed. Dat wil zeggen dat Bergen voldoende mogelijkheden heeft om financieel in control te blijven. Dit betekent dat ook de raad, het college en de organisatie voldoende instrumenten hebben om het beleid (daar waar nodig bij) te sturen.

3. Aandachtsgebieden

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

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

Leeswijzer tabellen:

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

Financiële aspecten

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

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

Stuurinformatie

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

Algemeen oordeel




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

Ontwikkeling

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

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

3.1. Analyse begroting en meerjarenraming

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

Conclusie

De Programmabegroting 2015-2018 is de eerste begroting van het college dat na de raadsverkiezingen van maart 2014 is gestart. 2015 is het eerste jaar, waarin de gemeente verantwoordelijk is voor de uitvoering en transformatie van de drie decentralisaties. De 3 decentralisaties zijn voor alle gemeenten met grote onzekerheden ingevoerd en houden daarmee aanzienlijke risico's voor alle gemeenten in. Dus ook voor Bergen.

In de begroting 2015 heeft Bergen voor deze risico's een risicoreserve gevormd van € 250.000. Bergen heeft naast deze risicoreserve tevens een bedrag van € 250.000 opgenomen in het risicoprofiel behorende bij het bepalen van het weerstandsvermogen. Daarnaast heeft Bergen € 117.500 structureel beschikbaar om tegenvallers bij de 3 decentralisaties op te vangen. De beschikbare weerstandscapaciteit is ruim voldoende om de berekende risico's op te vangen. De saldi 2015-2018, zoals door de gemeente gepresenteerd, zijn voor de jaren 2015 en 2016 negatief en voor 2017 en 2018 positief. De Provincie kijkt bij dit verdiepingsonderzoek of er sprake is van een structureel en reëel evenwicht in het begrotingsjaar en in de drie jaar van de meerjarenraming. Toetsing van de saldi aan de criteria structureel en reëel leidt in alle vier jaren tot neerwaartse bijstellingen, vanwege de correctie voor onderhoud wegen. Daardoor verandert het beeld dat de gemeente presenteerde. Er zijn structurele en reële tekorten voor alle jaren.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- zorg ervoor dat de volgende Programmabegrotingen alle vier jaar een structureel en reëel evenwicht hebben.

Waarom onderzoek naar de begroting en meerjarenraming?

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

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

Daarom beoordelen wij de budgettaire positie van de gemeente, oftewel het evenwicht tussen de jaarlijkse uitgaven en inkomsten, inclusief meerjarenraming. Hoofdzaak is, dat de begroting structureel en reëel in evenwicht moet zijn. Is dit niet het geval dan moet er een reëel perspectief op evenwicht zijn. Daarnaast kijken wij naar behaalde resultaten, zoals deze zijn vastgesteld in de jaarrekeningen. Wanneer

er sprake is van structurele jaarrekeningtekorten, kijken wij of deze in de eerstvolgende begroting structureel zijn afgedekt. Als dat niet het geval is kan dat reden zijn om die begroting dan onder preventief toezicht te plaatsen.

Onderzoek en bevindingen

Dit financieel verdiepingsonderzoek richt zich op de begroting 2015 en de daarbij behorende meerjarenraming 2016-2018 van Bergen. We gaan bij ons onderzoek uit van de begroting 2015 zoals deze door de raad op 11 november 2014 is vastgesteld. Wijzigingen in de ramingen en saldi die daarna plaatsvinden, laten we buiten beschouwing.

Centraal thema bij de voorbereiding van de begroting 2015 is de implementatie van de 3d's per 1 januari 2015 geweest. Dit is primair een inhoudelijk onderwerp, maar voor ons onderzoek richten we ons vooral op de financiële kant.

In de loop van 2014 hebben de gemeenten eindelijk zekerheid gekregen over de budgetten voor de 3 d's voor 2015. Maar informatie die gemeenten nodig zouden hebben om een goede raming van de lasten voor de 3 d's te maken, is in 2014 niet of nauwelijks ter beschikking gekomen. Het heeft ertoe geleid dat bijna alle gemeenten in de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018 hun lasten voor de 3 d's hebben geraamd door die lasten gelijk te stellen aan de baten. Daarmee werd zonder moeilijke keuzes e.d. ook gelijk uitvoering gegeven aan het veelal gekozen uitgangspunt dat de nieuwe taken met de daarvoor van het Rijk ontvangen gelden moeten worden uitgevoerd. Het is mooi dat dit uitgangspunt daarmee is gevolgd, maar het is zeer de vraag of er vertrouwd kan worden op deze lastenramingen. Hoe hard zijn ramingen die op deze manier tot stand zijn gekomen?

Deze manier van ramen zorgt voor forse risico's. Maar deze risico's worden nog eens versterkt door een viertal omstandigheden rond de 3 d's. Ten eerste hebben de gemeenten weinig tot geen ervaring op het gebied van de 3 d's. Ten tweede gaat het om kwetsbare inwoners. Ten derde gaat het al snel over grote bedragen voor de gemeenten. En ten vierde heeft het Rijk vóór overdracht van de gelden voor de 3 d's fors op de gelden bezuinigd, waardoor de transitie en de daarop volgende transformatie in ieder geval een veel goedkopere uitvoering moeten opleveren.

Alle redenen om de ontwikkelingen rond de uitvoering van de 3 d's gedurende 2015 nauwkeurig te volgen en snel te reageren als daar redenen voor is.

Bergen heeft voor de 3d's in de programmabegroting 2015-2018 incidentele en structurele middelen opzij gezet voor het opvangen van tegenvallers bij de 3 d's. Op 27 mei 2014 heeft de raad besloten voor € 250.000 een risicoreserve 3 d's te vormen. Bergen heeft naast deze risicoreserve tevens een bedrag van € 250.000 opgenomen in het risicoprofiel behorende bij het bepalen van het weerstandvermogen. Dat komt neer op ruim 7% van de Integratie-Uitkering Sociaal Domein die Bergen in 2015 voor de 3 d's uit het gemeentefonds ontvangt. Daarnaast heeft Bergen € 117.500 beschikbaar om structurele tegenvallers op te vangen.

We hebben al aangegeven dat wij de risico's rond de 3 d's groot achten. Of de buffers toereikend zijn, zal de tijd moeten leren. Overigens heeft de gemeente in haar inventarisatie van de risico's ook de 3 d's opgenomen en bepaald op € 250.000. Volgens de gemeente is de aanwezige weerstandscapaciteit meer dan voldoende om alle geïdentificeerde en berekende risico's op te vangen.

De begroting 2015 met meerjarenraming 2016-2018 is net als de meeste begrotingen sinds 2010 opgesteld met de opdracht bezuinigingen te vinden. Bovendien hebben al die begrotingen gemeen dat er veel onzekerheid was over ontwikkelingen. In de eerste jaren was er vooral onzekerheid over de

ontwikkeling van het gemeentefonds op de middellange termijn. Daarna was er onzekerheid over de gevolgen van rijksbezuinigingen op allerlei nieuwe en bestaande gemeentelijke taken. Nu zijn er veel vragen over wat de 3 d's gaan betekenen, ook financieel, zoals hiervoor aangegeven. Alle jaren was er ook onzekerheid hoe de economie zich zou gaan ontwikkelen en wat dat ook voor de begroting van de gemeente voor gevolgen zou hebben.

Veel onzekerheid maakt het moeilijk goede ramingen te maken, zeker voor de meerjarenraming. Toch gaat de Gemeentewet er wel vanuit dat een gemeente haar begroting en meerjarenraming reëel raamt. Reëel wil zeggen dat de raming volledig is en naar beste weten is opgesteld. De onzekerheid zorgt ervoor dat risico's groter zijn dan normaal. Ook al raamt de gemeente volledig en naar beste weten dan nog moet ze met onvoorziene ontwikkelingen rekening houden. Bergen gaat met die onzekerheid conform haar beleid voor risicobeheersing om. In paragraaf 4.2. over Weerstandsvermogen komen we daarop terug. Met dit beleid zorgt de gemeente ervoor dat risico's in beeld zijn en dat bij elk risico wordt bepaald hoe de gemeente daarmee omgaat. Voor de risico's die de gemeente accepteert, zorgt ze voor een voldoende buffer. Daarmee kan het financiële nadeel van een zich werkelijk voordoend risico worden opgevangen zonder dat daarvoor (direct) in de lopende exploitatie hoeft te worden ingegrepen. De begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018 moesten, rekening houdend met deze onzekerheden worden opgesteld.

Kadernota 2015

De voorbereiding van de begroting is met de Kadernota 2015 begonnen. Deze heeft een andere startpositie omdat het nieuwe coalitieprogramma in de begroting 2015-2018 vertaald moest worden. Voor het algemeen financieel beleid is in paragraaf 8 "het geld" van het Coalitieakkoord 2014-2018 de zienswijze ten aanzien van de financiën opgenomen. Hierin valt te lezen dat het uitgangspunt is dat Bergen financieel gezond is en wil blijven en de lasten voor de burger beperkt wil houden. Ondanks het wensenpakket van de coalitie en de noodzakelijke investeringen, een haalbare opdracht, volgens de gemeente. Daarbij zal vooral aandacht moeten worden besteed aan derdengeldstromen zoals provinciale en euregionale subsidies.

Bij de voorbereiding en uitwerking van deze kadernota is de gemeente uitgegaan van een beleidsarme opzet richting begroting 2015. De gemeente merkt wel op dat nog niet alle ontwikkelingen in de saldi zijn meegenomen, waaronder de drie decentralisaties.

In de kadernota 2015 wordt een nieuwe programma-indeling aangekondigd omdat de tot dan gebruikte opzet niet meer goed aansluit bij de veranderde inzichten en prioriteiten van de raad. De raad heeft de indeling vastgesteld. Vervolgens wordt ingegaan op de financiële startpositie zijnde de saldi van de door de raad vastgestelde begroting 2014. De saldi van de bijbehorende meerjarenraming 2015-2017 waren voor de jaren 2015 en 2016 negatief en voor het laatste jaar positief. Deze blijven negatief bij ongewijzigd beleid en vormen de basis voor het berekenen van de geactualiseerde saldi bij bestaand beleid. Daarom is voorgesteld om de vervangingsinvesteringen ICT voor een bedrag van € 430.000 - waartoe de raad in april 2014 besloten heeft - te heroverwegen. Voorgesteld wordt om deze niet in één keer ten laste van de reserve bijzondere voorzieningen te brengen maar te activeren. Reden daarvoor is dat de vastgestelde nota activabeleid niet wordt gevolgd en dat in de toekomst geen gelden meer beschikbaar zijn in de reserve bijzondere voorzieningen. Daarom is besloten in het kader van een verantwoord financieel beleid de dekking van de kosten van de ICT ten laste te brengen van het begrotingsresultaat.

Bij het vaststellen van de begroting 2014 heeft de raad besloten twee speerpunten vast te stellen en een budget beschikbaar te stellen van € 300.000 voor "ondernemen met de natuur" en "sociale cohesie"

voortvloeiende uit de visie 2030. Daarbij is het goed te beseffen dat voor de uitwerking van de visie 2030 een ander perspectief op de toekomst van Bergen en haar inwoners nodig is. De kracht van de samenleving wil Bergen immers benutten. De visie 2030 is samengesteld op basis van gehouden interviews die vervolgens alvast geleid hebben tot financiële vertaling van vorenvermelde speerpunten. Voor wat betreft het nieuw beleid is bepaald dat slechts de wettelijk verplichte onderdelen en onderwerpen waar de bedrijfsvoering in het geding is, zullen worden opgenomen in de begroting 2015-2018. Wel is in de bijlage een wensenlijstje opgenomen. In de kadernota wordt voorgesteld om dit wensenlijstje samen met de onderwerpen uit het coalitieakkoord te gebruiken om een integrale afweging en “in concurrentie met financiële mogelijkheden” te maken bij de begrotingsbehandeling. Tot slot is een voortgangsrapportage ombuigingsvoorstellen opgenomen (bijlage 3 kadernota 2015) waaruit blijkt dat deze voor de jaren 2014 t/m 2017 resp. € 252.000, € 578.000, € 793.000 en € 1.133.000 bedragen. Daarvan zal voor deze periode resp. € 107.000, € 195.000, € 290.000 en € 315.000 worden gerealiseerd. Maar het overgrote deel van de laatste bedragen moet volgens de kadernota 2015 nog worden gerealiseerd.

Programmabegroting 2015-2018

In de programmabegroting 2015-2018 en het bijbehorende raadsvoorstel is te lezen dat Bergen in de afgelopen jaren, als gevolg van de dalende inkomsten van het rijk al flink heeft bezuinigd. Ondanks deze bezuinigingen van ca. € 3,5 miljoen blijkt Bergen volgens de meest recente financiële meerjarenverkenning toch af te stevenen op een structureel tekort van € 428.000 in het jaar 2018. Daarom omvat deze begroting wederom een fors pakket aan bezuinigingen met als doel een sluitende meerjarenbegroting te kunnen presenteren. In augustus 2014 is een rapportage opgesteld waarin de voortgang van de 15 ombuigingsonderzoeken is opgenomen. Voor 2015 is vermeld dat van de openstaande bezuiniging van € 578.000 een tweetal bezuinigingen niet gehaald zal worden, nl. de bezuinigingen op het accommodatiebeleid en de peuterspeelzaal voor een bedrag van € 39.000. Voor 2016 geldt hetzelfde. In de voor 2017 geraamde ombuigingsvoorstellen van € 1.133.000 is een bedrag opgenomen van € 150.000 om te bezuinigen op de bibliotheek zonder concreet beleid. Verder is er naar alle waarschijnlijkheid een extra bezuiniging nodig van € 100.000 op hulp in het huishouden. Vanwege bovenstaande feiten is in het risicoprofiel bij de jaarrekening 2013 € 500.000 opgenomen om eventuele incidenteel niet haalbare bezuinigingen te compenseren.

In de programmabegroting 2015-2018 leidt dat tot een opbouw van de saldi 2015-2018 zoals in tabel 3.1.1 te zien is. De decentralisaties zijn hierin budgettair neutraal opgenomen.

Tabel 3.1.1 Opbouw saldi 2015-2018 Programmabegroting 2015-2018 (bedragen * € 1.000)

Begroting en meerjarenraming	2015	2016	2017	2018
Saldo kadernota	-748	-478	-89	-221
Autonoom beleid (wettelijke verplichte werkkostenregeling)	-179	-146	-103	-63
Septembercirculaire	-163	-202	-134	-34
Niet gehaalde bezuinigingen	-39	-20	-20	-20
Dekkingsplan/ombuigingsvoorstellen	645	605	505	505
Begrotingsresultaat excl. nieuw beleid	-484	-241	159	167

Nieuw beleid

In bovenstaande saldi is geen nieuw beleid opgenomen zo hebben we gezien. In het coalitieprogramma 2014-2018 zijn een aantal standpunten opgenomen om de leefbaarheid, de lokale samenleving en de samenwerking met andere gemeenten te versterken c.q. te bundelen. Volgens de gemeente is de financiële situatie van de gemeente van dien aard dat structurele verplichtingen kunnen worden aangegaan voor nieuw beleid. Het college stelt dan ook voor om enkele onderwerpen te honoreren omdat enkele onderwerpen uit het speerpuntenbudget 2014 niet volledig worden benut. Als voorbeeld is genoemd de doorstart van de regiovisie. In samenspraak met Gennep en Mook en Middelaar wordt bezien of hier opnieuw budget voor beschikbaar wordt gesteld. In 2015 zal onderzocht worden of een zestal punten waarvan het merendeel met een eenmalig karakter gehonoreerd kunnen worden. De incidentele lasten bedragen hiervan € 110.000 en de structurele lasten € 6.000.

We stellen vast dat de Programmabegroting 2015-2018 met financiële problemen is opgesteld. Er was een relatief omvangrijk dekkingsplan noodzakelijk. En er resteren voor 2015 en 2016 nog aanzienlijke tekorten.

Tabel 3.1.2 Gezuiverde saldi begroting en meerjarenraming 2015-2018 (bedragen * € 1.000)

Saldo	B2015	B2016	B2017	B2018
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	- 484	-241	159	167
Structureel / reëel evenwicht voor het begrotingsjaar	-800	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming	n.v.t.	-506	-58	-3

Uit de tabel blijkt, dat de jaren 2015 en 2016, zoals door de gemeente gepresenteerd en hier op de eerste regel weergegeven, een tekort vertonen.

Volgens de Gemeentewet moet de gemeente haar begroting en meerjarenraming in structureel en reëel evenwicht hebben. Over de betekenis van reëel hebben we hiervoor al wat geschreven. Het betekent dat de gemeente *alle* lasten en baten opneemt en dat ze de lasten en baten naar beste weten raamt, volgens de meest recente informatie en op basis van realistische uitgangspunten. In de jaarlijkse begrotingsbrief die GS elk voorjaar naar de gemeenten sturen, geven ze daarvoor een aantal handvatten.

In de tweede regel hoort het structureel en reëel saldo voor het begrotingsjaar te staan.

In deze regel passen we het saldo aan dat de gemeente heeft gepresenteerd met betrekking tot ramingen in de begroting die niet tot het structurele deel horen of die afwijken van de algemene uitgangspunten die de Provincie heeft geformuleerd voor het opstellen van ramingen. Normaal gesproken worden vooral de incidentele lasten (positieve correctie) en baten (negatieve correctie) in de ramingen eruit gehaald om het structurele beeld van de begroting te krijgen. Belangrijk is het om te weten of de structurele lasten in de begroting met structurele baten worden gedekt.

De tweede regel bevatte voor 2015 in eerste instantie geen cijfer. De reden was dat Bergen voor 2015 wel een overzicht incidentele lasten en baten in de begroting heeft opgenomen, maar deze op nul heeft gesteld.

Dit lijkt ons zeer onwaarschijnlijk, omdat Bergen daarmee de enige gemeente zou zijn zonder incidentele lasten en baten. Bovendien laten de jaarstukken van Bergen zien dat er aanzienlijke bedragen als incidentele lasten en baten worden verantwoord.

Daarom gaan wij ervan uit dat de raming voor incidentele lasten en baten 2015 niet juist is. Deze conclusie betekent dat de mogelijkheid ontbreekt om het structureel evenwicht te bepalen. In de eerste versie van deze paragraaf hebben wij daarom met een p.m. raming volstaan. Bergen voldoet daarmee niet aan een belangrijke eis uit het BBV. Want door het ontbreken van een realistisch overzicht incidentele lasten en baten is zowel de raad als toezichthouder niet in staat te beoordelen of er sprake is van structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar.

Tijdens het ambtelijk overleg over de eerste versie is afgesproken dat het overzicht van incidentele baten en lasten voor het jaar 2015 alsnog opgesteld en aangeleverd wordt. Het op 12 mei 2015 aangeleverde overzicht bestaat voornamelijk uit de overlopende budgetten die onttrokken worden aan de algemene reserve waardoor incidentele lasten gelijk zijn aan de incidentele baten en er geen saldo van lasten en baten resteert. Dit heeft er toe geleid dat er geen correctie is toegepast op het saldo van - € 484.000 voor 2015 voor incidentele baten en lasten.

Wel is naar aanleiding van de aangeleverde informatie op 12 mei 2015 ten aanzien van de ramingen voor onderhoud ontdekt dat Bergen eind 2014 heeft besloten om het benodigde budget voor onderhoud en klein onderhoud van resp. € 345.000 en € 21.750 te activeren. Dit is niet conform de richtlijn van de commissie BBV. Omdat dit bedrag ten laste van de exploitatie dient te komen hebben wij de (gecumuleerde) kapitaallasten van € 366.750 in mindering gebracht op dit bedrag en gecorrigeerd op de formele saldi voor de jaren 2015-2018. Voor 2015-2018 bedragen de kapitaallasten van € 366.750 met een afschrijvingstermijn van 10 jaar en een rentepercentage van 4% respectievelijk € 51.340, € 49.871, € 48.404 en € 46.937. De correcties bedragen door het cumulatief effect van het activeren voor:

2015 (€ 366.750 - € 51.340) = € 315.410;

2016 (€ 366.750 - € 101.211) = € 265.629;

2017 (€ 366.750 - € 149.615) = € 217.135;

2018 (€ 366.750 - € 196.937) = € 169.813, waardoor de saldi voor alle jaren negatief worden.

Indien we uitgaan van de benodigde bedragen voor wegonderhoud volgens de quick scan van Arcadis dan zou dit betekenen dat we nog additionele correcties van minimaal € 300.000 zouden moeten aanbrengen op de saldi van alle jaren. In paragraaf 4.3 is namelijk aangegeven dat Arcadis tot de conclusie is gekomen dat minimaal € 665.000 nodig is; op basis van de cyclisch onderhoud is dat zelfs € 855.000 per jaar. Zouden we deze correcties gehanteerd hebben dan zouden de saldi in regel 2 en 3 nog negatiever zijn geworden. Deze laatste correcties (ongeveer - € 300.000 per jaar of zelfs - € 500.000 per jaar) laten we achterwege omdat de raad zich niet over de quick scan heeft uitgesproken en het dus onduidelijk is voor welk kwaliteitsniveau de raad heeft gekozen. Bovendien zijn nu eenmalig middelen beschikbaar gesteld om ondermeer achterstallig onderhoud weg te werken. De effecten daarvan op het noodzakelijk budget voor wegonderhoud zijn niet duidelijk. Zie verder paragraaf 4.3 onder het onderhoud aan de wegen.

Wij gaan ervan uit dat Bergen het activeren van onderhoud herziet omdat dit in strijd is met het BBV. Het activeren leidt op korte termijn tot een voordeel voor de begroting, maar vanaf het achtste jaar slaat ook dat om in een nadeel. Het verschuiven van lasten naar de toekomst is geen oplossing voor financiële problemen.

Voor ons oordeel gaan we vooral af op de cijfers in de tweede en derde regel. Zoals al aangegeven worden de saldi in alle jaren door de correctie negatief. Voor 2018 is dat zeer beperkt het geval, zodat voor dat jaar gesproken kan worden van een structureel en reëel evenwicht.

Overige beleids- en beheersaspecten

Voor de bepaling hoe een gemeente er financieel voorstaat, richten we ons primair op het beeld van de begroting en meerjarenraming. Dat hebben we hiervoor gedaan. Er zijn echter meer aspecten die uiteindelijk de resultaten bepalen en die niet altijd (al) volledig in de begroting en meerjarenraming zijn terug te vinden. Te denken valt aan externe lange termijn ontwikkelingen die de begroting gaan beïnvloeden, zoals veranderingen in de bevolkingssamenstelling en – omvang.

Maar ook de onderwerpen die in de zeven verplichte paragrafen van de begroting aan de orde komen en bepaalde beleids- en beheeraspecten omvatten, hebben een invloed op de begroting en de meerjarenraming. De zeven paragrafen komen in hoofdstuk 4 aan de orde, maar hieronder vatten we de financiële effecten van de paragrafen op de begroting en meerjarenraming samen.

Tabel 3.1.2 Financiële effecten uit de paragrafen

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

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

Uit de tabel blijkt dat in zijn algemeenheid van de paragrafen een neutrale invloed uitgaat op de begroting en meerjarenraming. Het beeld is voor de begroting wat positiever dan voor de meerjarenraming, omdat de paragrafen meer informatie over de begroting geven.

Demografische ontwikkeling

Naast alle opmerkingen over de begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018 zelf die eerder in deze paragraaf zijn gemaakt, en de opmerkingen over de zeven verplichte BBV-paragrafen, willen we hier nog stilstaan bij de demografische ontwikkeling. Het onderwerp demografische ontwikkeling wordt door veel gemeenten in een aparte paragraaf in de begroting en jaarstukken behandeld. Bergen heeft voor het eerst in de programmabegroting 2015 een paragraaf demografische ontwikkeling c.q. krimpparagraaf opgenomen.

Demografische ontwikkeling is overigens wel een onderwerp voor een paragraaf, want net als de onderwerpen in de andere paragrafen raakt de demografische ontwikkeling bijna alle onderwerpen die in de begroting voorkomen.

Voor Bergen is het onderwerp belangrijk, omdat de gemeente al te maken heeft met een daling van het inwonertal. De sterkste effecten zullen echter ontstaan doordat de bevolkingssamenstelling verandert door ontgroening en vergrijzing. Voor de gemeente heeft dat gevolgen voor de woningmarkt,

onderwijshuisvesting, voor de sportvoorzieningen, voor de behoefte aan zorg en voorzieningen die de gemeente in het kader van haar nieuwe gedecentraliseerde taken aanbiedt etc. Zeker als de gemeente moet investeren om aan die behoeften in de samenleving van Bergen tegemoet te komen, is het belangrijk om die vraag goed te bepalen. Want die investeringen moeten vaak lang meegaan, tot wel tientallen jaren. Eigenlijk zou de gemeente bij al haar beleid ook steeds de vraag moeten meenemen wat de veranderende bevolkingssamenstelling en – daling voor gevolgen hebben.

De jaren 2012-2014

Het verdiepingsonderzoek gaat uit van de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018. We kijken nu ook even terug. Heeft het planning & controlproces van de afgelopen drie jaar nog bijzondere dingen laten zien?

Het planning & controlproces start met de kaderbrief en daarbij voorziet Bergen steeds tekorten. Bij het vaststellen de begroting van de afgelopen jaren worden maatregelen getroffen zodat de meerjarenraming structureel sluitend is. In de bovenvermelde periode is Bergen dan ook ieder jaar in aanmerking gekomen voor repressief toezicht.

Bergen hanteert haar eigen systematiek en neemt een investering volledig mee in het jaar van besluitvorming. En omdat investeringen zoals het centrumplan Mosaique vaak meerdere jaren in beslag nemen ontstaan er overlopende budgetten. In deze overlopende budgetten zijn de bedragen opgenomen die nog niet zijn uitgegeven. Maar los van die overlopende budgetten heeft Bergen in de afgelopen jaren grote overschotten in de jaarrekening die ten gunste van de algemene reserve zijn of worden gebracht. In het verdiepingsonderzoek 2011 is een tabel opgenomen voor de jaren 2008-2010. Om aansluiting te houden zijn in dit rapport de betreffende bedragen vanaf 2011 opgenomen.

Jaarrekeningen 2011-2014 (bedragen * € 1)

	2011	2012	2013	2014
Saldo incl. overlopende budgetten	5.410.139	4.133.161	2.390.131	3.239.090
Overloop budgetten	4.587.521	3.630.741	1.844.573	2.134.064
Saldo t.g.v. de algemene reserve	822.618	502.420	554.558	1.105.026

Indicatoren voor evenwicht

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

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

Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar

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

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

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

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

Voor de bepaling of er sprake is van structureel en reëel evenwicht voor de begroting 2015 kijken we primair naar de tweede regel van tabel 3.1.2. Voor 2015 is door Bergen een tekort van € 484.000 geraamd. Op dit laatst genoemde bedrag hebben wij een correctie aangebracht voor de exploitatielasten minus de kapitaallasten voor onderhoud wegen. Daardoor bedraagt het gecorrigeerd tekort voor 2015 € 800.000.

Er is sprake van een aanzienlijk structureel en reëel tekort 2015.

Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar
Beoordeling: onvoldoende

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming

Met dit structureel en reëel evenwicht bedoelen wij de situatie waarin alle jaren van de meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht zijn. Deze voorwaarde is gebaseerd op artikel 189, lid 2 van de Gemeentewet.

Om dit te bepalen kijken we primair naar de derde regel van tabel 3.1.2.

Voor ons oordeel kijken we naar alle drie jaar. Alle jaren laten tekorten zien na de door ons aangebrachte correcties ten aanzien van het onderhoud wegen. De door de raad vastgestelde begroting sloot voor het jaar 2016 met een tekort van € 241.000 en de jaren 2017-2018 met overschotten van respectievelijk € 159.000 en € 167.000. Voor de jaren 2016-2018 bedragen de tekorten na correctie respectievelijk € 506.000, € 58.000 en € 3.000 vanwege de eerder beschreven correcties voor onderhoud wegen.

Wij beoordelen het structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming als onvoldoende.

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming
Beoordeling: onvoldoende

Aandachtspunten en overige aspecten

We signaleren hier nog dat de gemeente een fors pakket van ombuigingsmaatregelen heeft genomen met als doel een sluitende meerjarenbegroting. Met dit ombuigingspakket wil de gemeente voldoen aan artikel 189, lid 2 van de Gemeentewet.

Artikel 189, lid 2 luidt als volgt: "De raad ziet erop toe dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is. Hiervan kan hij afwijken indien aannemelijk is dat het structureel en reëel evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht".

In artikel 203 Gemeentewet is geregeld dat Gedeputeerde Staten een gemeente die niet voldoet aan het bepaald in artikel 189, lid 2, dat wil zeggen dat noch de begroting noch ten minste het laatste jaar van de meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht is, onder preventief toezicht moeten plaatsen.

Voldoet een gemeente wel aan de bepaling in artikel 189, lid 2 en zijn ook de begroting en de jaarstukken conform de bepalingen in de Gemeentewet tijdig vastgesteld en aan Gedeputeerde Staten toegestuurd, dan krijgt die gemeente altijd repressief toezicht. Dat repressief toezicht geldt voor de begroting van het nieuwe jaar en het jaar erop zullen Gedeputeerde Staten opnieuw nagaan of een gemeente voldoet aan de voorwaarden voor repressief toezicht.

Voor de bepaling of een gemeente in aanmerking komt voor repressief voor vier jaar, zoals het doel is van ons verdiepingsonderzoek, hebben we de voorwaarden nader geformuleerd. Om als toezichthouder vier jaar op afstand te gaan staan, moeten én de begroting én alle drie jaren van de meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht zijn. Daarmee wijkt deze voorwaarde af van de bepaling in de Gemeentewet. Het betekent dat er structureel en reëel evenwicht moet zijn voor het begrotingsjaar én voor alle jaren van de meerjarenraming. Deze norm hebben we hierboven gevolgd.

In de volgende paragrafen komen de analyses van het vermogen, stuurinformatie en wet- en regelgeving aan de orde.

3.2. Analyse vermogen

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

Conclusie

De nota Reserves en voorzieningen is geactualiseerd in 2012. Voor het instellen en handhaven van reserves en voorzieningen zijn regels geformuleerd. Instelling van reserves en voorzieningen dient te geschieden door middel van expliciete besluitvorming door de gemeenteraad via vaststelling van de begroting of (onderdeel) van een raadsvoorstel. Een afzonderlijk raadsvoorstel gepaard gaande met een begrotingswijziging, is een vereiste.

De reservepositie van Bergen is goed. De algemene reserve zit met € 6,4 miljoen ruim boven de norm van 10% van het Genormeerd uitgavenniveau (GUN). Deze norm is voor 2015 € 1,84 miljoen. Voor Bergen is deze norm niet meer van toepassing omdat de gemeente inmiddels een goed werkend systeem van risicomanagement heeft geïmplementeerd.

In de begroting 2015 is geen meerjarig overzicht van de reserves en voorzieningen opgenomen. Bij de jaarrekeningen is dat wel het geval. Bergen levert dit overzicht op basis van begrotingscijfers naderhand aan ons aan.

Wel is in de bijlagen van de begroting 2015 een overzicht genaamd: mutaties reserves en voorzieningen (autonoom beleid) opgenomen. Daarin zijn per programma en per reserve de onttrekkingen en stortingen opgenomen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- leg relaties tussen de nota Reserves en voorzieningen en visiedocumenten, en meerjarige ontwikkelingen, en programma's en paragrafen;
- neem een overzicht van de geraamde standen en mutaties van de reserves en voorzieningen – zoals dat bij de jaarrekening wordt opgenomen – op in de begroting;
- verwerk de geraamde onttrekkingen en toevoegingen in het meerjarige overzicht van 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 Bergen om met haar reserves en voorzieningen? Beschikt zij over voldoende weerstandscapaciteit om eventuele tegenvallers op te vangen?

Onderzoek en bevindingen

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. Wel geldt zowel voor reserves als voorzieningen 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 nieuwe gemeenschappelijk financieel toezichtkader "Kwestie van evenwicht" 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 dit toezichtkader is niets bepaald over de omvang van de reserves. In het toezichtkader gaan we er wel vanuit dat de raad beleid rond het weerstandsvermogen heeft bepaald en dat de gemeente een werkend systeem van risicomanagement heeft. Daarmee bepaalt elke gemeente voor haar eigen situatie hoe groot de beschikbare weerstandscapaciteit moet zijn. De (incidentele) beschikbare weerstandscapaciteit bestaat meestal geheel uit de algemene reserve. Indirect zegt het toezichtkader wel iets over de omvang van de algemene reserve, maar dat is geheel afhankelijk van het risicoprofiel van de gemeente. Maar als een gemeente geen beleid rond weerstandsvermogen heeft vastgesteld, grijpen we terug op de oude norm voor de omvang van de algemene reserve. Zonder te kijken naar het risicoprofiel van de gemeente gaan we er dan vanuit dat de algemene reserve tenminste 10% van het Genormeerde Uitgavenniveau (GUN) bedraagt.

In paragraaf 4.2 hebben we geconstateerd dat Bergen in september 2012 haar beleid heeft verwoord in een nota weerstandsvermogen en risicomanagement. Hierbij is tevens vastgesteld dat de ratio weerstandsvermogen minimaal 2 moet zijn en dat de ratio van de gemeente hieraan voldoet.

Vervolgens kijken we hier welke kaders Bergen zelf heeft gesteld met betrekking tot het vermogen. Op strategisch niveau kijken we bij deze analyse of de gemeente een door de raad vastgestelde visie heeft over haar reserves en voorzieningen. Daarbij wordt gekeken of er afstemming heeft plaatsgevonden met de strategische (regio)visie. De visie richting 2030 is "verpakt" volgens ambtelijke informatie in 3 documenten, maar is niet geformuleerd in een apart document. In het coalitieprogramma is vermeld dat de gemeenteraad unaniem de speerpunten voor Bergen 2030 heeft bepaald in 2013. De thema's "Ondernemen met de natuur" en "Sociale Cohesie" kregen hierbij prioriteit en daarvoor is geld beschikbaar gesteld.

In de financiële verordening 212 is bepaald dat het college in de eerste twee jaar van iedere raadsperiode een (bijgestelde) nota reserves en voorzieningen aanbiedt. De nota reserves en voorzieningen is in september 2012 vastgesteld, daarmee heeft Bergen voldaan aan de bepalingen in de verordening 212 (februari 2006).

Het doel van de herziening is om de raad te informeren over welke reserves en voorzieningen er momenteel zijn, nagaan of het beleid heeft gewerkt en het doen van eventuele wijzigingsvoorstellen. Hierbij wordt expliciet op de omvang van met name de reserves ingegaan en het doel waarvoor ze in het leven zijn geroepen. Daarnaast is de relatie gelegd met het kunnen afdekken van de financiële risico's (weerstandsvermogen). In de nota is per reserve en voorziening aangegeven:

- de relatie met programma's volgens de "oude" indeling van de programmabegroting;

- wat het doel is;
 - hoe deze gevoed wordt en wat eventueel de minimum- en maximumomvang zou moeten zijn.
- Deze opstellingen worden jaarlijks bij gelegenheid van de begroting en jaarrekening geanalyseerd en geactualiseerd.

Voor een meerjarige uitspraak is de ontwikkeling van de vermogenspositie een belangrijk punt.

De stand van reserves en voorzieningen 2010-2014

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

Jaar	R2010	R2011	R2012	R2013	R2014
Algemene reserve	12.556	12.511	7.246	6.368	6.760
Bestemmingsreserves	4.703	4.172	3.216	2.552	2.301
Voorzieningen	3.927*	3.859*	4.051*	3.830*	4.059*
Totaal	21.186	20.542	14.513	12.750	13.570

* De in de balans van de diverse jaarrekeningen vermelde bedragen van de voorzieningen wijken af t.o.v. de staat reserves en voorzieningen.

In ons onderzoek naar de vermogenspositie kijken we, net als bij de analyse van de exploitatie, zowel terug als vooruit. De opvallendste constatering in de rekening 2012 is dat per saldo € 11,6 miljoen onttrokken is aan de reserves. Deze onttrekking (ten gunste van het resultaat) vormt samen met het resultaat voor bestemming (€ 7,5 miljoen negatief) het resultaat na bestemming van € 4,1 miljoen positief. Uit het rekeningresultaat ad € 4,1 miljoen wordt voorgesteld om € 3,6 miljoen te bestemmen voor budgetten 2013, waarmee het geschoond rekeningresultaat neerkomt op € 0,5 miljoen positief.

In tabel 3.2.2 zijn de begrotingscijfers per 1 januari voor 2015 tot en met 2018 in beeld gebracht.

Tabel 3.2.2 Reserves en voorzieningen 2015-2018, stand per 1-1 (bedragen * € 1.000)

Jaar	B2015	B2016	B2017	B2018
Algemene reserve	6.444	6.444	6.444	6.444
Bestemmingsreserves	3.146	2.899	2.591	2.285
Voorzieningen	3.789	3.380	3.075	2.883
Totaal	13.380	12.723	12.110	11.613

Een sterke vermogenspositie kenmerkt zich door een positief financieringsresultaat en relatief weinig vreemd vermogen. Uit onze analyse van de financieringsstructuur van de gemeente blijkt dat de gemeente aan deze kenmerken voldoet. De gemeente heeft per 1 januari 2015 € 3.800.000 aan langlopende schulden. Hier staat een totaal aan eigen financieringsmiddelen (incl. voorzieningen) van € 13,4 miljoen tegenover. Bij het vorige verdiepingsonderzoek in 2011 was de positie "luxer" dan nu, want het totaal aan reserves en voorzieningen bedroeg toen € 22,3 miljoen. Door het extra afschrijven in 2012 is de algemene reserve fors gedaald hebben we hierboven omschreven. Maar hierdoor is de boekwaarde activa ook fors gedaald. Het bedrag aan vast geldleningen is tussen 2011 en 2015 gewijzigd van € 5,6 tot 3,8 miljoen.

In de programmabegroting wordt geen voortschrijdend vierjarig overzicht van de reserves en voorzieningen opgenomen. Dit is al jaren de aanpak van Bergen. In het verleden was in de productenbegroting het verloop van de reserves en voorzieningen wel opgenomen. Het BBV verplicht de gemeente tot een dergelijk meerjarig overzicht in de begroting.

Bespaarde rente

In de nota reserves en voorzieningen uit 2012 zijn bepalingen en het beleid voor wat betreft de reserves en voorzieningen niet gewijzigd ten opzichte van de nota uit 2007. Nog steeds worden deze “normaal gesproken” gebruikt als interne financieringsmiddelen. Dat betekent dat het geld “niet op de bank staat” maar wordt gebruikt voor het financieren van bijvoorbeeld investeringen. Hierdoor hoeft minder te worden geleend en dat levert een rentebesparing op binnen de exploitatie.

Bergen heeft in de nota (lid 5.2) bepaald dat geen rente wordt toegerekend aan de reserves omdat dit op grond van de voorschriften niet is toegestaan. Volgens de voorschriften (het BBV) is dit wel toegestaan maar de gemeente kan zelf bepalen om dit wel of niet te doen.

Rentetoerekening aan voorzieningen is niet toegestaan volgens het BBV.

Sinds een aantal jaren hanteert Bergen niet meer de rente-omslagmethode. Wel wordt begrotingstechnisch bepaald wat de rentelast of –bete zal zijn. De verantwoording van de rente vindt plaats in het overzicht van de algemene dekkingsmiddelen en wel op basis van de begroting. Op de functie renteresultaat worden dan de betaalde rente over aangegane geldleningen en over de aangetrokken middelen in rekening courant verantwoord, alsmede de ontvangen rente over uitzettingen. In de paragraaf algemene dekkingsmiddelen van de begroting 2015 is in het positieve saldo van de financieringsfunctie € 886.000 ook de bespaarde rente verwerkt.

Beoordeling

De nota is in 2012 geactualiseerd. De stuurinformatie op strategisch niveau beoordelen wij dan ook als goed.

De programmabegrotingen bieden tot op heden geen meerjarig cijfermatig inzicht in de stand van de reserves en voorzieningen en voldoen daarmee niet aan het BBV. Bergen heeft in het begrotingsproces onvolledig inzicht geboden in haar vermogen. De raad krijgt wel inzicht in de bedragen die toegevoegd of onttrokken worden aan de reserves en voorzieningen maar niet in de saldi. Wij beoordelen de stuurinformatie op tactisch niveau dan ook wederom als onvoldoende.

Of de gemeente meerjarig inzicht biedt in haar vermogen (en risico's) is informatie op operationeel niveau. Bergen geeft dit inzicht niet en daarom beoordelen we de informatie op operationeel niveau ook als onvoldoende.

Tot slot willen we daaraan toevoegen dat Bergen beschikt over een sterke vermogenspositie omdat zij weinig vreemd vermogen heeft.

3.3. Analyse stuurinformatie

Conclusie

De informatie voor de raad om te sturen op strategisch en operationeel niveau is gemiddeld voldoende. Op tactisch niveau beoordelen we deze als goed. Dat wil zeggen dat Bergen voldoende mogelijkheden heeft om financieel in control te blijven. Dit betekent dat ook de raad, het college en de organisatie voldoende instrumenten hebben om het beleid daar waar nodig bij te sturen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- de strategische informatie kan op onderdelen verbeterd worden door te verwijzen naar de actuele visie/kaders en de belangrijkste uitgangspunten op te nemen;
- leg in de verschillende paragrafen een relatie met de uitgangspunten uit het coalitieakkoord;
- tactische stuurinformatie kan gemiddeld beter worden door de bepalingen van met name het BBV meer mee te nemen en niet te handelen in strijd met het BBV;
- operationele stuurinformatie is gemiddeld nog te verbeteren door meer (meerjarige) cijfers en toelichtingen te verstrekken;
- in de paragrafen 3.1, 3.2 en 4.1 tot en met 4.7 van dit onderzoek zijn deze aanbevelingen voor de specifieke onderdelen waar nodig uitgewerkt.

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 strategische, 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 gemeentelijk programmabegroting, de kadernota en andere beleidsstukken. 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 tactische niveau nodig. Zo kan de gemeente beslissingen nemen, die betrekking hebben op het toewijzen van middelen, vaststellen van procedures, budgetten en 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 de 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 de stuurinformatie voor Bergen samengevat. Meer details over onze behoordelingen zijn te vinden in paragraaf 3.1, 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4.

Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2015.

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

De gewogen totaalbeoordeling van de stuurinformatie voor de negen onderdelen hebben we aan het begin van deze paragraaf vermeld:

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

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

De strategische stuurinformatie hebben we zeven keer als goed beoordeeld, een keer als voldoende en een keer als onvoldoende. Voor het onderdeel, waar wij strategisch stuurinformatie onvoldoende vinden ontbreekt nu nog een concrete kaderstelling. Dat betekent niet dat er op strategische niveau geen aandacht is voor die onderdelen, maar de uitwerking is beperkt en geeft weinig sturing. Waar we de strategische stuurinformatie als goed kwalificeren, is wel sprake van een duidelijke en uitgewerkte kaderstelling.

Onze beoordeling van de tactische stuurinformatie is ook zeven keer goed, een keer voldoende en een keer onvoldoende. Het oordeel hangt nauw samen met de mate waarin de gemeente de bepalingen uit het BBV en de financiële verordening heeft ingevuld.

Op operationeel niveau vinden wij de stuurinformatie zes keer goed en drie keer onvoldoende. Deze score is in sterke mate bepaald door het al dan niet in (de paragrafen van) de begroting aanwezig zijn van inzichtelijke en overzichtelijke cijfers en toelichtingen. In zijn algemeenheid concluderen wij dat de informatie in de paragrafen meer als stuurinformatie door de raad kan worden gebruikt als deze concreter wordt door onder meer (meerjarige) cijfers en toelichting op te nemen.

3.4. Analyse Wet- en regelgeving

Conclusie

In deze paragraaf beoordelen we of Bergen relevante, financiële wet- en regelgeving toepast. De termijnbepalingen in de Gemeentewet over vaststelling en inzending van de begroting en jaarstukken leeft Bergen goed na. Bergen past het BBV in voldoende mate toe. Wel is herziening van het besluit tot het activeren van onderhoudskosten voor wegen nodig omdat dit in strijd is met het BBV. Verbetering is nodig voor wat betreft het overzicht incidentele lasten en baten, de paragrafen onderhoud kapitaalgoederen en weerstandsvermogen.

Wij kijken ook naar de toepassing van de verordening 212, 213 en 213a op basis van de Gemeentewet. De drie verordeningen die we voor dit verdiepingsonderzoek hebben gebruikt zijn door de raad respectievelijk in 2006 en 2007 vastgesteld. Op 31 maart 2015 zijn drie nieuwe verordeningen vastgesteld en daarmee geactualiseerd en aangepast aan nieuwe wet- en regelgeving. Tot op heden zijn de verordeningen niet gezonden aan gedeputeerde staten van Limburg. Daarmee wordt niet voldaan aan het bepaalde in artikel 214 Gemeentewet.

Bergen voert de verordeningen 212 en 213 goed uit.

Bergen doet momenteel niets met verordening 213a. Het leek er lange tijd op dat artikel 213a uit de Gemeentewet geschrapt zou worden maar sinds 2012 staat vast dat het artikel in stand blijft.

In 2006 heeft de raad een rekenkamercommissie ingesteld. Momenteel worden de onderzoeken ingesteld door de rekenkamercommissie van de gemeente Venlo.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- handel niet in strijd met het BBV; herzie daarom het besluit om de onderhoudskosten van wegen te activeren;
- besteed meer aandacht aan een aantal BBV-bepalingen. Met name het ontbreken van inzicht in incidentele lasten en baten hindert de raad in zijn controlerende taak;
- maak melding van de onderzoeken op basis van de verordening 213a in de jaarrekening en begroting;
- voor zover wij aanbevelingen hebben zijn deze benoemd in de paragrafen 3.1, 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4.

Waarom onderzoek naar wet- en regelgeving?

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

Onderzoek en bevindingen

In ons onderzoek hebben we gekeken naar de termijnen van inzending van de begroting en de rekening.

Niet-tijdige vaststelling en inzending van deze stukken aan de provincie had namelijk kunnen betekenen dat de begroting 2015 onder preventief toezicht was gesteld.

Termijnen

De jaarstukken 2013 heeft de raad op 27 mei 2014 vastgesteld en de Provincie heeft deze stukken op 1 juli 2014 ontvangen. Artikel 200 van de Gemeentewet bepaalt dat de gemeente de jaarstukken vóór 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar aan de provincie moet sturen.

De begroting 2015 is op 11 november 2014 door de raad vastgesteld en op 14 november door de provincie ontvangen.

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

Bergen leeft de termijnbepalingen goed na.

Termijnen Beoordeling: goed
--

BBV

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) geeft aan, aan welke uitgangspunten en kwaliteitseisen de planning- en controlproducten van Bergen moeten voldoen. Het BBV geldt vanaf de begroting 2004. De belangrijkste reden om op dat moment met nieuwe comptabiliteitsvoorschriften te komen was de invoering van het dualisme. Het BBV moet het elke gemeente mogelijk maken een begroting en jaarrekening te maken, waarmee de raad optimaal in staat is om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te oefenen. Het BBV bevat daarom een aantal uitgangspunten en kwaliteitseisen. De vormgeving van de planning- en controlproducten wordt echter grotendeels aan de gemeenten overgelaten. Elke gemeente moet zelf bepalen met welke invulling van de begroting in haar situatie de kwaliteitseisen worden gerealiseerd.

De begroting 2015 voldoet grotendeels aan de eisen die het BBV aan een gemeentebegroting stelt. Onze belangrijkste opmerkingen bij de begroting 2015 zijn voor wat betreft het BBV:

- Bergen heeft eind 2014 besloten de onderhoudskosten voor wegen te activeren. De aanpak van Bergen is uitvoerig beschreven in paragrafen 3.1. en 4.3. van dit rapport. Dit is in strijd met het BBV en Bergen dient dit besluit te herzien;
- in de programmabegroting ontbreken een meerjarig overzicht van de incidentele lasten en baten conform artikel 19 en 23 BBV en de meerjarige stand en het meerjarige verloop van de reserves en voorzieningen;
- in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen ontbreekt een duidelijk overzicht per categorie kapitaalgoederen van de noodzakelijke lasten volgens het geldende plan en de geraamde lasten in de begroting (art.12 lid 2). Als er een verschil tussen beide bedragen is, kan de gemeente uitleggen, waardoor dit komt, wat dit eventueel voor de onderhoudstoestand betekent en wat de gemeente daaraan doet.

Het belang dat aan deze punten moet worden gehecht verschilt.

Het ontbreken van het overzicht van incidentele lasten en baten maakt het onmogelijk te bepalen of er (meerjarig) structureel en reëel evenwicht is. We kunnen daardoor niet beoordelen of Bergen meerjarig repressief toezicht kan krijgen. Bovendien krijgt de raad door het ontbreken van het meerjarige overzicht

van reserves en voorzieningen geen inzicht in (de ontwikkeling van) de vermogenspositie. Daardoor ontbreekt inzicht in de gevolgen van het beleid voor de financiële positie op lange termijn. Beide gebreken zijn ernstig.

Ook het gebrek aan inzicht in de benodigde budgetten voor het onderhoud van de belangrijke kapitaalgoederen en het eventueel achterstallig onderhoud is een belangrijk punt dat verbeterd moet worden.

Maar het activeren van onderhoud is in strijd met één van de uitgangspunten van het BBV dat (jaarlijkse) exploitatielasten nooit geactiveerd worden, en deze maatregel zal teruggedraaid moeten worden.

Het gaat echter niet alleen om het volledig voldoen aan de technische vereisten. Minstens even belangrijk is het antwoord op de vraag of de begroting de raad goed ondersteunt bij kaderstelling en controle. Wat is de informatiewaarde van de begroting voor de raad?

De provincie als toezichthouder kan die vraag natuurlijk niet beantwoorden. Dat kan alleen de raad. Wel kunnen wij nagaan of de begroting informatie bevat over aspecten die volgens het BBV de raad ondersteunt bij zijn kaderstellende en controlerende taak. Los van de inhoudelijk punten die in de begroting te vinden moeten zijn, gaat het om zaken als “goed leesbaar”, “consistent”, “toegankelijk” en “begrijpelijk”.

De begroting bevat niet alle noodzakelijke informatie. Wat er nog ontbreekt, hebben we voor een deel al hiervoor op een rij gezet. De belangrijkste gevolgen van het niet volgen van het BBV zijn dat de raad onvoldoende inzicht heeft in de onderhoudstoestand van wegen, groen, gebouwen en riolering, terwijl dat van groot belang is voor de leefbaarheid in de gemeente. Bovendien kan de raad niet beoordelen of de begroting en meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht zijn.

Artikel 189, lid 2 van de Gemeentewet draagt hem wel op erop toe te zien dat de begroting daaraan voldoet. Of als dat niet het geval is, tenminste het laatste jaar van de meerjarenraming.

Belangrijk kenmerk van een BBV-begroting is dat er zowel veel aandacht voor het beleid is als voor de financiën. Wij vinden dat Bergen in het algemeen er voldoende in slaagt dat evenwicht te vinden. Op een aantal plaatsen in de paragrafen kan naar ons idee het inzicht versterkt worden met wat aanvullende (meerjarige) cijfermatige informatie. In het algemeen zal in een moeilijke financiële periode, zoals nu, in de begroting meer aandacht (moeten) zijn voor de cijfers.

BBV
Beoordeling: voldoende

Actualiseren verordeningen 212, 213 en 213a

De raad van de gemeente Bergen heeft op 31 maart 2015 besloten om de verordening 212, 213 en 213a te actualiseren. Niet alleen op basis van veranderende externe wet- en regelgeving, maar ook op basis van de in de afgelopen jaren veranderende interne procedures en werkwijzen. De laatste aanpassingen van de hiervoor vermelde verordeningen dateren van 2006, respectievelijk 2011 en 2007. Daarom streeft Bergen er naar om in de toekomst eenmaal per vier jaar alle kaderstellende regelingen te actualiseren, bij voorkeur bij aanvang van een nieuwe raadsperiode. Bij het actualiseren van de verordening 212 is gebruik gemaakt van de voorbeeldverordening van de VNG, die in april 2014 is uitgebracht.

De op 31 maart 2015 door de raad vastgestelde verordeningen zijn tot op heden niet gezonden aan gedeputeerde staten van Limburg. Daarmee voldoet Bergen niet aan artikel 214 Gemeentewet waarin bepaald is dat het college van burgemeester en wethouders verordeningen 212, 213 en 213a binnen twee weken na vaststelling dient te zenden aan gedeputeerde staten.

Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet

De voor dit verdiepingsonderzoek gebruikte verordening is vastgesteld op 14 februari 2006.

De raad heeft hiermee de uitgangspunten vastgesteld voor het financiële beleid, de regels voor het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie. De raad bepaalt hiermee de strategische kaders voor de financiële huishouding van de gemeente.

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

Uit het accountantsverslag van de jaarrekening 2012, 2013 en 2014? blijkt dat er geen tekortkomingen zijn geconstateerd van materieel belang binnen de administratieve organisatie en interne beheersing (AO/IB).

In de verschillende paragrafen van hoofdstuk 4 zijn we ingegaan op de vraag hoe Bergen uitvoering geeft aan de verordening 212.

Controle verordening ex artikel 213 Gemeentewet

In maart 2007 heeft de raad de Controleverordening gemeente Bergen vastgesteld. Deze is gewijzigd in 2011 - blijkt uit het raadsvoorstel van maart 2015 en de nieuwe verordening is - een enkel detail na ongewijzigd gebleven.

Met deze verordening heeft de raad de regels vastgelegd voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. In het kader van de controle stelt de raad een controleprotocol vast. Met het controleprotocol geeft de raad de accountant toetsingscriteria voor zijn controle op de rechtmatigheid.

Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet

De verordening ex artikel 213a gaat over onderzoeken door het college naar de doelmatigheid van het beleid en het beheer en de doeltreffendheid van het beleid. Ook de geldende verordening 213a is in maart 2007 vastgesteld. In artikel 1 van de verordening 213a is bepaald dat het college op verzoek van de raad de doelmatigheid van (onderdelen van) organisatie-eenheden van de gemeente en de uitvoering van taken door de gemeente, onderzoekt.

Vervolgens is in artikel 2 vastgelegd dat het college in de bedrijfsvoeringparagraaf rapporteert over de voortgang en afronding van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid en de uitputting van de bijbehorende budgetten.

De conclusie in paragraaf 4.5 en hier is hetzelfde: namelijk dat in de paragraaf van de begroting 2015 en de jaarrekening 2012 en 2013 niet is vermeld dat er onderzoeken op basis van de verordening 213a worden uitgevoerd c.q. zijn uitgevoerd, terwijl die in de praktijk wel uitgevoerd worden.

Dat er geen aandacht is voor deze onderzoeken leek logisch, nadat de toenmalige staatsecretaris van BZK in 2009 had gemeld dat artikel 213a zo snel mogelijk, maar uiterlijk begin 2010 uit de Gemeentewet geschrapt zou worden. Aan het voornemen van de staatssecretaris is echter nooit uitvoering gegeven en de huidige minister van BZK heeft in 2012 laten weten artikel 213a te willen behouden. Reden hiervoor

zijn de drie decentralisaties. Het betekent dat de gemeente weer uitvoering moet gaan geven aan verordening 213a. Ook de nieuwe verordening 213a is nagenoeg ongewijzigd gebleven ten opzichte van de verordening uit 2007.

De Rekenkamercommissie Bergen

Met ingang van 1 januari 2006 is in de gemeente Bergen een rekenkamercommissie ingesteld. Op de site van de gemeente Bergen is vermeld dat op dit moment de Rekenkamercommissie van de gemeente Bergen geen actieve rol vervult. “Rekenkamerwaardige” onderzoeken worden uitbesteed aan de rekenkamer van de gemeente Venlo, zoals in 2014 een onderzoek naar het leerlingenvervoer.

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 Bergen zijn te vinden in de volgende paragrafen:

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

4.1. Lokale heffingen

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

Conclusie

Kaderstelling voor de lokale heffingen is in Bergen te vinden in het Coalitieprogramma 2014-2018, de kadernota, de wettelijke kaders en de paragraaf lokale heffingen. Er is geen nota lokale heffingen maar de paragraaf bevat nagenoeg alle informatie die de raad nodig heeft. In de paragraaf wordt geen cijfermatig inzicht geboden in de mate van kostendekkendheid van de rioolheffing en de afvalstoffenheffing. Deze informatie krijgt de raad in de vergadering waarin de tarieven worden vastgesteld.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

Wij hebben geen aanbevelingen.

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

Om te bepalen of de gemeente met de informatie in de paragraaf aan de gestelde eisen voldoet, hebben we gekeken wat de verordening ex art. 212 Gemeentewet, de Financiële verordening en het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) provincies en gemeenten hierover zeggen.

De verordening 212 van de gemeente Bergen – vastgesteld bij besluit van 14 februari 2006 – is nog steeds van toepassing.

Bergen heeft geen aparte nota lokale heffingen waarin de gemeente haar beleid met betrekking tot gemeentelijke belastingen heeft vastgelegd maar heeft haar beleid verwoord in de paragraaf lokale heffingen. Nog steeds wordt de hoogte van de belastingtarieven c.q. opbrengsten bepaald door de omvang van de benodigde financiële middelen om invulling te geven aan de voor de burgers beoogde voorzieningen, binnen een sluitende begroting.

Allereerst worden in **de kadernota** jaarlijks de uitgangspunten geformuleerd voor de begroting. De kadernota 2015 heeft een andere startpositie dan de voorgaande kadernota's vanwege het feit dat er een nieuw coalitieprogramma is gesloten dat nog in de begroting 2015 uitgewerkt zal worden.

Voor de begroting 2015 zijn de uitgangspunten voor lokale heffingen nog steeds dezelfde als verwoord in het verdiepingsonderzoek 2011. In het coalitieprogramma 2014-2018 is in de paragraaf 8 genaamd "het geld" vermeld, dat bij de vaststelling van de begroting 2014 is besloten om de OZB jaarlijks met 5% te laten stijgen.

Verder mogen de tarieven van de afvalstoffenheffing en rioolheffing niet hoger zijn dan 100% kostendekkend. Het tarief voor de rioolheffing is gebaseerd op het vastgesteld VGRP 2013-2019. De uiteindelijke tariefstelling vindt plaats in de eerstvolgende raadsvergadering nadat de begroting is vastgesteld. Daarbij wordt ook inzicht geboden in de kostendeckenheid van de tarieven. In de paragraaf wordt dit inzicht niet geboden.

Als we de paragraaf vergelijken met de eisen van het BBV en de verordening 212 kunnen we vaststellen dat de paragraaf in voldoende mate aan de eisen voldoet. Inzicht in het kwijtscheldingbeleid ontbreekt echter in de programmabegroting 2015. Wel wordt in de paragraaf verwezen naar de door de raad op 9 december 2002 vastgestelde verordening kwijtscheldingsbeleid.

Ook wordt in deze paragraaf niet ingegaan op de onbenutte belastingcapaciteit. Deze komt in dit rapport in de paragraaf 4.2 aan de orde. Indien deze berekening in de paragraaf lokale heffingen wordt opgenomen zal de paragraaf aan informatiewaarde voor de raad toenemen.

Uit het bovenstaande blijkt dat de paragraaf grotendeels voldoet aan de bepalingen van het BBV en de eigen verordening 212.

Belastingdrukgegevens

De Provincie maakt jaarlijks een belastingoverzicht. In het Belastingoverzicht 2015, dat in maart 2015 is verschenen, hebben wij de lastendrukstijging 2015 in Bergen op 2,10% berekend. Volgens onze berekening komt de gemeentelijke lastendruk 2015 voor een gemiddeld meerpersoonshuishouden uit op € 593,94.

Bergen staat op de vierde plaats van onder qua belastingdruk. Alleen in Beesel, Maasgouw en Roerdalen is de belastingdruk nog lager in 2015.

Tabel 4.1.1 Belastingdruk gemeente Bergen vergeleken met Limburgse gemiddelde (in €)

	Limburg 2014	Bergen 2014	Limburg 2015	Bergen 2015
OZB woningen	242,60	217,36	249,46	231,91
Rioolheffing	203,53	181,13	208,64	191,13
Afvalstoffenheffing	219,92	183,26	222,30	170,90
Totaal	666,05	581,75	680,40	593,94

4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Onderzoek	Begroting	Meerjarenraming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Weerstandsvermogen en risicobeheersing	😊	😐	Goed	Goed	Goed	😐	➔

Conclusie

Bergen werkt met een systeem van risicomanagement, waarmee de basis is gelegd om risico's continu te signaleren, analyseren en beheersen. Op twee momenten in het jaar, bij de begroting en bij de jaarrekening worden de belangrijkste risico's - genaamd de top 10 risico's - in de paragraaf weerstandsvermogen op een rij gezet.

De nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen 2012 bepaalt dat de beschikbare weerstandscapaciteit minimaal voldoende moet zijn; dat wil zeggen: de ratio weerstandsvermogen dient tussen de 1,0 en 1,4 te liggen.

Met deze nieuwe nota voldoet Bergen aan de bepalingen van de eigen financiële verordening en het BBV. In de paragraaf wordt het weerstandsvermogen uiteengezet en tot slot is de ratio weerstandsvermogen berekend.

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

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- bereken in de paragraaf de ratio weerstandsvermogen per jaar van de begroting en meerjarenraming en kijk verder dan alleen het begrotingsjaar.

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's² spreken we over weerstandsvermogen. Vanuit beleidsmatig perspectief, is het van belang, een afweging te maken tussen de risico's die de gemeente loopt en de manier om daarmee om te gaan. Of de gemeente zich bijvoorbeeld wil verzekeren en/of de aanwezige weerstandscapaciteit in dat licht moet worden verhoogd of verlaagd.

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?

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

Bergen heeft de nota weerstandsvermogen en risicomanagement uit 2007 geactualiseerd en op 4 september 2012 heeft de raad deze vastgesteld. De doelstelling van de nota is het vaststellen van de kaders en beleidsuitgangspunten m.b.t. weerstandsvermogen en risicomanagement en het voldoen aan wet- en regelgeving. De vernieuwde nota is op diverse terreinen geactualiseerd en verder uitgediept. Daarnaast is de doelstelling om het weerstandsvermogen minimaal op voldoende te houden; dat wil zeggen: een ratio weerstandsvermogen (beschikbare weerstandscapaciteit/benodigde weerstandscapaciteit) > 1,0 met als waardering A, B of C. Waardering A staat voor een ratio weerstandsvermogen boven de 2,0; B voor 1,4 – 2,0 en C voor 1,0 – 1,4. Ook moet met de nota de inbedding van het risicomanagement in de organisatie gerealiseerd worden.

Bovendien bepaalt de verordening 212 van de gemeente Bergen dat het college jaarlijks in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en van de jaarstukken de risico's aangeeft en tevens een inschatting maakt van de kans dat deze risico's zich voordoen. Het college brengt hierbij in elk geval de risico's in beeld. Ook dient het college daarbij aan te geven in hoeverre schade en verliezen als gevolg van de risico's van materieel belang met de weerstandscapaciteit kunnen worden opgevangen.

Paragraaf weerstandsvermogen

Bergen zet in de inleiding van de paragraaf uiteen dat een indicatie wordt gegeven in welke mate het vermogen van de gemeente toereikend is om financiële tegenvallers op te vangen zonder dat het beleid moet worden aangepast. Allereerst wordt een opsomming gegeven van de onderdelen waaruit de weerstandscapaciteit bestaat. Inmiddels heeft risicomanagement op het niveau van raad, college en het ambtelijk management een structurele plek gekregen binnen de planning en control cyclus. Dit betekent dat de raad bij de begroting en de jaarrekening geïnformeerd wordt in de paragraaf weerstandsvermogen. Daarnaast is vermeld dat in de vastgestelde nota is bepaald dat de gewenste minimale score voor de ratio weerstandsvermogen 2,0 moet zijn. We merken op dat deze norm van 2,0 afwijkt van de norm van > 1,0 in de nota.

Ook is in de paragraaf - sinds 2013 - duidelijk zichtbaar dat het risicomanagement zijn beslag heeft gekregen. Daarin wordt aan de hand van een uitgevoerde risicoanalyse ingegaan op de actuele stand van zaken, de top 10 aan risico's en 24 overige risico's. De omvang van het financieel risico van de top 10 bedraagt € 3.425.000 en van de overige 24 risico's € 800.500. In totaal wordt de omvang van de risico's voor 2015 geraamd op € 4.225.000. Van deze berekende risico's houdt de gemeente 70% aan om de benodigde weerstandscapaciteit te bepalen. In dit geval is dit € 2.958.000 (1).

Vervolgens wordt de beschikbare incidentele en structurele weerstandscapaciteit in beeld gebracht. In de structurele weerstandscapaciteit wordt de onbenutte belastingcapaciteit terecht meegenomen maar het berekende bedrag is niet in overeenstemming met de regels bij het artikel 12-beleid (zie hierna).

Onderstaand volgt de berekening van de onbenutte belastingcapaciteit en de nieuwe berekening van het totale weerstandsvermogen voor de jaren 2014 (op basis van de jaarrekening) en 2015 (op basis van de

begroting). Ook wordt in de structurele weerstandscapaciteit de bezuinigingsmogelijkheden meegerekend voor de jaren 2014 en 2015 van respectievelijk € 1.400.000 en € 645.000. Dit is toegestaan als deze ramingen realistisch zijn en dat kunnen we niet beoordelen. Daarom hebben wij dit bedrag bij de berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit buiten beschouwing gelaten.

Onbenutte belastingcapaciteit

Gemeentelijke belastingen zijn een belangrijk dekkingsmiddel voor gemeenten. Heffingen kunnen daarom ook in beeld komen als tekorten moeten worden gesaneerd. In een situatie dat een gemeente er niet meer in slaagt om zelf de tekorten te saneren, kan zij een beroep doen op art. 12 van de Financiële verhoudingswet. Om voor art. 12 Fvw-steun in aanmerking te kunnen komen moet een gemeente aan strenge eisen voldoen, ook op het gebied van haar belastingpakket. Dit wordt art.12-norm genoemd. Die art. 12-norm wordt ook los van een situatie, waarbij een gemeente een beroep doet op art. 12 steun, gebruikt om te kijken of de gemeente daaronder of -boven zit. Zit een gemeente daaronder dan noemt men het bedrag tussen de feitelijke belastingheffing en de heffing volgens de art. 12 norm de onbenutte belastingcapaciteit.

Wij hebben deze berekening voor Bergen gemaakt aan de hand van de tarieven 2015. Het gaat om drie heffingen: de ozb, de afvalstoffenheffing en de rioolheffing. De art. 12-norm is dat de afvalstoffenheffing en de rioolheffing 100% kostendekkend zijn. Voor de ozb maken de fondsbeheerders jaarlijks het tarief bekend dat voor art.12 Fvw geldt. Voor 2015 bedraagt dit 0,1790%. Bergen heeft op basis van deze berekening voor 2015 een onbenutte belastingcapaciteit van € 673.049. Op basis van de informatie uit de begroting trekken we de conclusie dat bij de afvalstoffenheffing en de rioolheffing sprake is van 100% kostendekking.

Tabel 4.2.1 Berekening beschikbare weerstandscapaciteit volgens Bergen

Incidentele (I) + structurele (S) weerstandscapaciteit	31-12-2014 jaarrekening	1-1-2015 begroting
Algemene reserve	6.760.307	6.516.147
Bestemmingsreserves vrij aan	462.915	1.236.457
Post onvoorzien	62.000	62.000
Onbenutte belastingcapaciteit	647.634	673.049
Totaal weerstandscapaciteit	7.932.856	8.487.653

Ratio weerstandsvermogen bedraagt volgens bovenstaande cijfers € 8.487.653(2)/€ 2.957.850(1)=2,87 voor 2015. Daarmee voldoet Bergen ruim aan zowel de eigen norm in de nota (>1,0) als de eigen norm in de paragraaf (2,0). Volgens de berekening in de paragraaf is de ratio weerstandsvermogen 2015 4,6. We stellen vast dat Bergen een goed weerstandsvermogen heeft en in staat is tegenvallers op te vangen.

4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

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

Conclusie

Bergen beschikt over beheerplannen voor wegen, groen, riolering, gebouwen, verlichting en speeltuinen. De uitvoering van de plannen is sinds 2010 tijdelijk getemporiseerd, met name de vervangingsinvesteringen van de rioleringen en de reconstructies van wegen. Ook de onderhoudsbudgetten zijn gekort sinds 2009. Daarbij is bij het vaststellen van de begroting 2010 uitdrukkelijk vastgelegd dat de kwaliteit van het onderhoud op een aanvaardbaar niveau moet blijven zodat er geen achterstallig onderhoud ontstaat.

Inmiddels is uit een in 2014 vastgestelde begrotingswijziging gebleken dat er achterstallig onderhoud is ontstaan op wegen. Daarin is voor wegen in 2014 een bedrag van € 600.000 beschikbaar gesteld om het achterstallig onderhoud weg te werken. De komende jaren zal hiervoor nog eens € 800.000 moeten worden beschikbaar gesteld. Dit bedrag is niet alleen voor achterstallig onderhoud bestemd.

In de verordening 212 is vastgelegd dat bij de begroting en de jaarstukken het college verslag doet in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen over de voortgang van het geplande onderhoud. De paragraaf geeft dit inzicht niet; ook niet in het achterstallig onderhoud. Duidelijk is dat door het achterstallig onderhoud de gemeente fors zal moeten investeren en onderhoud uitvoeren om weer op het gewenste kwaliteitsniveau te komen. Verder loopt de gemeente het risico dat ze aansprakelijk wordt gesteld voor schades als gevolg van de slechte onderhoudstoestand. Bovendien is op basis van een quick scan duidelijk dat jaarlijks een bedrag van € 665.000 of € 855.000 nodig is voor onderhoud wegen om achterstallig onderhoud in de toekomst te voorkomen. Het benodigde bedrag is afhankelijk van de keuze die de gemeente maakt voor de rekenmethode van onderhoud.

In 2014 is besloten om het budget de komende 10 jaar voor onderhoud, klein onderhoud en rehabilitatie te activeren en de kapitaallasten ten laste te brengen van de bestemmingsreserve kapitaallasten infrastructuur. Het activeren van onderhoud is niet conform de richtlijn van de commissie BBV. Het bedrag voor onderhoud in dit besluit is ruim € 365.000 en ligt dus ver onder het in de quick scan berekende bedrag.

Over het groen is slechts vermeld - in de tabel in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de programmabegroting 2015 - dat er een beheerplan is uit 2005 en in 2015 een nieuw plan wordt vastgesteld. Voor wat betreft het rioleringsplan adviseren wij om geen lange economische afschrijvingstermijn te hanteren en de economische levensduur niet op te rekken naar 80 jaar, maar om deze terug te brengen naar 50 jaar.

Ten aanzien van gebouwen, verlichting en speeltuinen zijn de benodigde budgetten volgens plan voor onderhoud beschikbaar. Tevens is ambtelijk medegedeeld c.q. verzekerd dat er geen achterstallig onderhoud is.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- splits de onderhoudslasten voor wegen in exploitatielasten en kapitaallasten ingaande het begrotingsjaar 2016. Dit betekent dat de lasten van onderhoud en klein onderhoud ten laste van de exploitatie worden gebracht;
- herzie de afschrijvingstermijnen voor de riolering;
- neem in de paragraaf niet alleen de informatie op volgens de verordening 212 en de vijf in artikel 12 van het BBV genoemde categorieën kapitaalgoederen, wegen, gebouwen, groen, riolering en water, maar ook over het totaal van de kapitaalgoederen;
- verbeter bij alle categorieën kapitaalgoederen in de paragraaf de informatie zodat steeds zichtbaar is welk kwaliteitsniveau het geldende kader stelt, welk budget noodzakelijk is, wat er is geraamd/verantwoord, wat een afwijking tussen noodzakelijk en beschikbaar/ingezet budget betekent en welke conclusies daaruit moeten worden getrokken. Expliciete vermelding of er wel of geen achterstallig onderhoud is, maakt de situatie helder;
- neem voor wegen het benodigde bedrag op volgens de quickscan of pas het kwaliteitsniveau aan;
- geef het onderhoud kapitaalgoederen ook in deze tijd de noodzakelijke aandacht en prioriteit.

Waarom onderzoek naar onderhoud kapitaalgoederen?

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

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

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

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

De onderhoudstoestand van kapitaalgoederen en de daaraan gerelateerde kosten beslaan een substantieel deel van de gemeentelijke begroting. 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

Onderhoud kapitaalgoederen is van groot belang voor de leefbaarheid. Ook Bergen onderkent in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen dat de kwaliteit van de kapitaalgoederen en het onderhoud ervan bepalend is voor het voorzieningenniveau en uiteraard de (jaarlijkse) lasten. In de paragraaf zijn de beheerplannen vermeld die zijn vastgesteld door de raad. Volgens het BBV art 12, lid 2 moet in de begroting ten aanzien van het onderhoud van ten minste wegen, riolering, water, groen en gebouwen worden aangegeven:

- het actueel beleidskader waaruit onder meer het van toepassing zijnde kwaliteitsniveau duidelijk moet zijn en de financiële gevolgen;
- de vertaling van de financiële consequenties van het door de raad vastgesteld kwaliteitsniveau in de begroting, waarbij ook een eventueel verschil tussen de opgenomen ramingen en de financiële gevolgen van het plan kan worden verklaard.

De in 2006 vastgestelde verordening 212 (artikel 18 lid 3) van de gemeente Bergen voegt hieraan nog toe dat bij de begroting en de jaarstukken verslag wordt gedaan van de voortgang van het geplande onderhoud. Onderstaand gaan we na in hoeverre de gemeente in de praktijk uitvoering geeft aan deze richtlijnen.

Onderhoud en bezuinigingen

Wanneer een overheid moet bezuinigen, wordt bijna altijd ook naar onderhoudsbudgetten gekeken. Omdat er veel geld naar onderhoud gaat en omdat bezuinigingen de eerste jaren weinig tot geen zichtbare gevolgen hebben en (dus) weinig reactie oproepen. Maar op de (middel)lange termijn zijn de gevolgen groot en zijn kosten van herstel vaak aanzienlijk.

Bezuinigingen op het jaarlijks onderhoud en groot onderhoud worden door ons alleen positief beoordeeld, indien aannemelijk wordt gemaakt dat het verlagen van het kwaliteitsniveau van het onderhoud van de kapitaalgoederen niet zal leiden tot achterstallig onderhoud of juridische claims. Daarnaast zal een actualisatie van het beheerplan op basis van de door de raad vastgestelde verlaging van het kwaliteitsniveau noodzakelijk zijn.

Voorts is van belang bij de beoordeling of er voldaan wordt c.q. aandacht wordt geschonken aan de volgende aspecten:

- Achterstallig onderhoud

Als er (door bezuinigingen) sprake is van achterstallig onderhoud dient dit vermeld te worden in deze paragraaf. Ook dienen de maatregelen, die getroffen worden om de achterstanden in te halen, benoemd te worden.

- Voorzieningen

Bezuinigen is ook mogelijk door de (jaarlijkse) dotatie aan onderhoudsvoorzieningen te verlagen. In het geval een substantiële vermindering van de omvang van de onderhoudsvoorzieningen voor kapitaalgoederen het gevolg is van bijgestelde beheerplannen is dit verklaarbaar en acceptabel. Strookt de omvang van de voorzieningen of toevoegingen aan de voorziening niet met de op basis van het beheerplan benodigde budgetten dan merken wij dit aan als een onvolledige of niet realistische raming.

Sinds 2009 zijn “tijdelijke” bezuinigingen op onderhoud wegen, riolering, gebouwen, verlichting en speeltuinen doorgevoerd. In het verdiepingsonderzoek 2011 is als reden daarvoor vermeld dat volgens

Bergen de economische recessie van tijdelijke aard is. Daarbij is uitdrukkelijk vastgelegd dat het onderhoudsniveau van de kapitaalgoederen niet zou terugzakken tot onder het minimaal aanvaardbare niveau. Voor het wegenonderhoudsplan en voor de rioleringen gold dat voordelen voortvloeiende uit aanbestedingen niet aan de algemene middelen worden toegevoegd, maar aan de desbetreffende voorziening.

In de aanbiedingsbrief van de begroting 2015 is vermeld dat in de begroting 2015 een fors pakket van ombuigingsmaatregelen is opgenomen met als doel een sluitende meerjarenbegroting. Zo is in paragraaf 2.2 van de programmabegroting 2015 vermeld dat op het accommodatiebeleid een taakstellende bezuiniging opgenomen is van € 78.000. In het raadvorstel accommodatiebeleid 2014 wordt een bezuiniging gerealiseerd van € 53.099 (in 2015) oplopend tot een bedrag van € 66.187 in 2018. Overigens is in de programmabegroting vermeld dat de taakstelling 2015 niet zal worden gerealiseerd.

We gaan ons nu met de verschillende soorten kapitaalgoederen bezighouden en kijken daarvoor eerst naar de aanwezige plannen.

Tabel 4.3.1 Aanwezigheid beheerplannen

Beheerplannen	Vastgesteld door de raad	Voorziene nieuwe vaststelling	Financiële vertaling in begroting	Achterstallig onderhoud
Groenstructuurplan	2005	2015	Ja	Nee
Rioleringsplan	2013	2019	Ja	Nee
Verlichtingsplan	2013	2023	Ja	Nee
Onderhoud gemeentegebouwen	2013	2022	Ja	Nee
Wegenonderhoudsplan Quick Scan	2013	2018	Nee, niet conform BBV	Ja
Onderhoud speeltuinen	2006	2015	Ja	Nee

Wegenonderhoudsplan

In juni 2013 heeft Arcadis een quick-scan opgesteld met als doel inzicht te krijgen in de kwaliteit van de verhardingen in de gemeente en de beheer- en onderhoudskosten voor 2014. Naast deze quick-scan heeft de gemeente aan Arcadis aangegeven behoefte te hebben aan het verder ontwikkelen van wegbeheerbeleid. Om een beeld van de kwaliteit te krijgen van het areaal is een inspectie uitgevoerd op circa 25% van het areaal. Arcadis heeft aan de hand van de uitgevoerde inspectie een onderhoudsplanung gemaakt welke is geëxtrapoleerd naar het totale areaal. Op basis van deze berekening is gemiddeld € 665.000 nodig (respectievelijk € 582.000 voor asfaltverhardingen en € 83.000 voor elementenverhardingen). Uit de berekening blijkt verder dat dit benodigde bedrag over de jaren fluctueert. Ook blijkt er in het eerste jaar beduidend meer benodigd te zijn (€ 1.231.800) dan de overige jaren. De reden hiervoor is het achterstallig onderhoud en de dure onderhoudsmaatregelen voor asfalt.

Naast het bepalen van de budgetbehoefte aan de hand van de kwalitatieve gegevens, is deze ook bepaald met behulp van cyclusbedragen. Aan de hand van de areaalgegevens is vervolgens bepaald wat het onderhoud gemiddeld kost per jaar. Via deze berekening is berekend dat het gemiddeld onderhoud per jaar € 855.000 kost.

De quick-scan is niet vastgesteld door de raad. Wel is in de programmabegroting 2014 vermeld dat er forse investeringen voor het wegenonderhoud noodzakelijk zijn waardoor de kapitaallasten (meerjarig) zullen gaan stijgen. Derhalve heeft de raad besloten de dotatie aan de bestemmingsreserve kapitaallasten wegen te verhogen voor de eerste vier jaren met € 35.000. Op basis van de huidige kennis leiden de toekomstige investeringen tot een verdubbeling van de huidige lasten hetgeen in het jaar 2033 uitmondt in een bedrag van € 600.000. Bij de vaststelling van de programmabegroting is ook besloten om in 2017 opnieuw een berekening te maken en dan te bepalen hoe de structurele extra dotatie te verhogen tot € 600.000 naar aanleiding van de gedane en toekomstige investeringen.

In de paragraaf in de begroting 2015 is vermeld dat in het wegenonderhoudsplan als streefwaarde het huidige kwaliteitsniveau wordt aangehouden. Dit houdt in dat de weg in functioneel goede staat is en waarbij het risico van aansprakelijkheid tot een minimum beperkt blijft. In het vorige verdiepingsonderzoek is dezelfde formulering vermeld maar dan met de vermelding dat een kwaliteitsniveau van 2,1 wordt aangehouden. Deze kwalificatie vloeit voort uit het wegenonderhoudsplan uit 2003. In het dit jaar gehouden variabel onderzoek in opdracht van het Ministerie van BZK heeft de gemeente als kwaliteitsniveau ook 2,1 vermeld voor wegen.

Ten aanzien van de Quick Scan is in de paragraaf van de begroting 2015 vermeld dat is gebleken dat om het huidige kwaliteitsniveau te handhaven er extra investeringen nodig zijn. De eventuele meerkosten zijn opgenomen in de begroting 2015. Er is niets vermeld over achterstallig onderhoud en de kosten daarvan. Volgens de tabel is in de begroting 2015 € 344.000 beschikbaar voor wegen. De voorziening wegen bedraagt per 31 december 2013 € 535.000. Deze is per 31 december 2014 opgeheven en omgezet in een bestemmingsreserve.

Uit een begrotingswijziging 2014 blijkt dat voor achterstallig onderhoud en rehabilitatie in 2014 € 600.000 beschikbaar is gesteld. Daarnaast zal in de komende jaren hiervoor nog eens € 800.000 nodig zijn. Dit zal ook worden verwerkt in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de jaarrekening 2014. Volgens de gemeente is niet dit gehele bedrag nodig voor achterstallig onderhoud. Bij de werkzaamheden vinden namelijk gelijktijdig maatregelen plaats die samenhangen met (gewijzigde) wensen met betrekking tot die wegen.

In de jaarrekening 2014 is net als in de paragraaf begroting 2015 vermeld dat uit de quick-scan 2013 blijkt dat wil de gemeente het huidige kwaliteitsniveau handhaven, er extra investeringen nodig zijn. De extra investeringen zijn voor de komende 10 jaren in de meerjarenbegroting opgenomen. Dekking vindt plaats via de in 2014 gevormde bestemmingsreserve kapitaallasten infrastructuur. De stand van deze reserve bedraagt op 31 december 2014 € 879.928.

Uit de op 12 mei 2015 ontvangen aanvullende informatie - naar aanleiding van het op 11 mei gehouden ambtelijk overleg - blijkt dat voor het onderdeel wegen in totaal voor 2014 € 1.232.000 aan krediet beschikbaar is. Dit bedrag is als volgt opgebouwd:

- onderhoud wegen € 345.000
- klein onderhoud € 21.750
- rehabilitatie wegen € 865.250

Het totaal bedrag van € 1.232.000 wordt volledig geactiveerd en in 10 jaar tijd afgeschreven. In 2015 bedragen de kapitaallasten hiervan € 172.480 en worden deze voor het eerst gedekt ten laste van de reserve kapitaallasten infrastructuur. De gemeente geeft aan dat zij om financiële redenen voor een volledige activering heeft gekozen.

Volgens de Quick scan is gemiddeld € 665.000 per jaar nodig voor onderhoud voor de jaren 2014 t/m 2019 op basis van de inspectiegegevens. Hiervoor hebben we gezien dat volgens de berekening gebaseerd op een onderhoudscyclus de kosten per jaar € 855.000 bedragen.

De kosten voor (groot en klein) onderhoud worden door Bergen geraamd op € 366.750 en dit budget ligt dus ver onder het in de quick scan berekende bedrag.

In overleg met de accountant heeft Bergen de keuze gemaakt om geen onderscheid te maken tussen onderhoud en rehabilitatie van de wegen. Dit is niet conform de richtlijn van de commissie BBV. Derhalve adviseren wij de gemeente de besluitvorming te herzien en de lasten van onderhoud ten laste van de exploitatie te brengen.

Tevens adviseren we het onderhoudsbudget op het niveau te brengen dat de quick scan aangeeft. Bij keuze voor een lager budget moet de gemeente aangeven hoe dan toch het geldende kwaliteitsniveau wordt gehaald en behouden. Als het geldende kwaliteitsniveau niet haal- en houdbaar is, dan moet de raad een nieuw lager kwaliteitsniveau vaststellen.

Rioleringsplan

De raad heeft in oktober 2013 het verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan (vGRP) vastgesteld. Het nieuwe vGRP heeft een geldigheidsduur van zes jaar, van 2014 tot en met 2019, waarbij in 2016 een tussentijdse evaluatie en financiële herberekening wordt uitgevoerd. Het in 2010 ondertekende Afvalwaterakkoord Maasduinen 2010-2015 vormt een integraal onderdeel van het uitvoeringsprogramma van het nieuwe vGRP.

Een van de uitgangspunten in het vGRP 2014-2019 is dat elke drie jaar een evaluatie en een financiële herberekening van het kostendekkingsplan plaatsvinden. Op deze manier bestaat er een actueel beeld van de (financiële) ontwikkelingen op korte en langere termijn en bestaat de mogelijkheid tot bijstelling van de rioolheffing. Ook kan dan ingespeeld worden op actuele ontwikkelingen zoals het geactualiseerde stroomgebiedsplan 2016-2021 welke vanaf 22 december 2015 zal gelden.

Het introduceren van een gedifferentieerde rioolheffing in 2015 zal leiden tot een betere verdeling van de lasten conform het principe "de vervuiler betaalt". Voor het eerst sinds 2007 stijgt het tarief en wel met € 10,00, van € 181,13 naar € 191,13 in 2015.

De totale lasten worden in het rioleringsplan voor 2015 geraamd op € 1.381.050 en de inkomsten bedragen € 1.141.607. Aan de voorziening wordt het verschil van € 239.443 onttrokken. De stand van de voorziening wordt geraamd op € 741.000 op 1-1-2015.

Op basis van voortschrijdend inzicht worden in het vGRP uitgangspunten gehanteerd zoals een afschrijvingstermijn en theoretisch levensduur voor leidingen (vrijvervalriolering, persleidingen en drukriolering) van 80 jaar. Voor de gemeente Bergen is in eerste instantie voor alle rioolstrengen een gemiddelde levensduur van 80 jaar met een spreiding van 20 jaar aangehouden. Dat betekent praktisch dat 50% van deze riolen na 80 jaar vervangen is. Na $80+20 = 100$ jaar zal circa 85% vervangen zijn. Het is verstandig om financieel gezien geen lange economische afschrijvingstermijn te hanteren, aangezien met een lange afschrijvingstermijn lasten naar de toekomst worden verschoven. Bij vernieuwen c.q. vervangen van het riool bestaat nu het risico dat op het te vervangen riool nog steeds wordt afgeschreven. Wij adviseren dan ook om de economische levensduur bij riolering niet op te rekken naar 80 jaar, maar om deze terug te brengen naar 50 jaar.

De totale investeringen rioleringszorg planperiode 2014 t/m 2019 bedragen circa € 2 miljoen; de nieuwe kapitaallasten hiervan bedragen € 540.400. De jaarlijkse exploitatielasten blijven gelijk binnen de planperiode nl. € 662.200. De totale lasten stijgen ten opzichte van 2014 met € 170.000.

In het plan is het effect van de totale lasten en inkomsten op de voorziening weergegeven bij een kostendekkende rioolheffing met inzet van de egalisatievoorziening. De egalisatievoorziening bedraagt in 2014 € 980.000 en in 2019 is de stand € 66.000 volgens het vGRP. Het tarief stijgt jaarlijks met € 10,00. De totale lasten voor het rioolbeheer bedragen volgens de tabel in de jaarrekening 2014 € 1.249.000.

Gebouwen

In 2013 heeft Asset een nieuw beheerplan opgesteld voor de gemeentelijke gebouwen voor de periode 2013-2022. Voor 2015 is volgens dit plan een bedrag voor onderhoud nodig van € 267.969. In de voorziening onderhoud gebouwen wordt in 2015 € 108.814 gestort en € 284.623 onttrokken inclusief sportaccommodaties. Eveneens is in dat zelfde jaar door Asset een onderhoudsplan opgesteld voor de sportaccommodaties. Volgens dit plan is het aandeel van de gemeente in de onderhoudslasten voor 2015 € 18.001. Het benodigd bedrag voor onderhoud gebouwen is de komende jaren beschikbaar want volgens de jaarrekening 2014 zit in de voorziening € 793.303. In de jaarrekening is toegelicht dat regelmatig bekeken wordt of aanvulling noodzakelijk is. Geconstateerd is dat deze voorziening vooralsnog toereikend is.

In september 2014 heeft de raad het accommodatiebeleid vastgesteld en concrete besluiten genomen over de exploitatie van de accommodaties in Afferden, Siebengewald en Wellerlooi. De overdracht van het beheer van de gymzalen maakt onderdeel uit van de bezuinigingsmogelijkheden binnen het accommodatiebeleid. Door het niet meer structureel verhogen van de voorziening onderhoud en de overdracht van het beheer en de exploitatie realiseert Bergen in totaal een structurele bezuiniging op termijn van € 48.037. De verwachting is dat het niet haalbaar is om deze in 2015 en 2016 te realiseren.

Speeltuinen

Dit jaar zal de nota onderhoud speeltuinen uit 2006 geactualiseerd worden. Het huidige onderhoud van de speelvoorzieningen in de gemeente Bergen wordt nog steeds op het niveau "schoon, heel en veilig" uitgevoerd. De speelvoorzieningen worden vervangen aan de hand van een flexibel vervangingsschema. In 2013 en 2014 is volgens de desbetreffende jaarrekeningen resp. € 21.427 en € 41.560 uitgegeven aan onderhoud en vervanging.

Volgens het schema in de paragraaf D onderhoud kapitaalgoederen van de begroting 2015 wordt in de komende 4 jaar jaarlijks € 25.000 uitgegeven aan onderhoud, zodat de veiligheid gegarandeerd is

Verlichting

In het verlichtingsplan 2013-2022 zijn de nieuwe richtlijnen voor de kwaliteitscriteria van de Openbare Verlichting opgenomen. Ook heeft een evaluatie plaatsgevonden waar de gemeente staat op het gebied van de openbare verlichting. Daarbij is geconstateerd dat de openbare verlichting niet overal voldoet aan de eisen die vanuit de ROVL 2011 worden gesteld. Daarom is besloten dat alle armaturen die ouder zijn dan 20 jaar worden vervangen door Led verlichting en alle masten die ouder zijn dan 40 jaar worden geïnspecteerd. Op termijn zal zodoende voldaan worden aan de eisen van de nieuwe richtlijn. Jaarlijks is de komende jaren gemiddeld € 100.848 voor de investering in Led armaturen + masten nodig en bedraagt de besparing gemiddeld € 18.431 volgens bijlage 11 (vervangingsplan 2013-2022).

De investeringskosten aanpassen ROVL 2011 bedragen € 140.000.

Groen

Hoewel het kapitaalgoed groen volgens het BBV aan de orde moet komen in de paragraaf onderhoud, is er in de paragraaf niets te vinden over het openbaar groen. We bevelen dan ook aan de raad een kaderplan voor openbaar groen te laten vaststellen en over de uitvoering hiervan in de paragraaf te rapporteren. Zoals in tabel 4.3.1 is aangegeven, beschikt de gemeente over een groenstructuurplan uit 2005, dat in 2015 zou worden herzien. Of het groenbeheer conform dit plan gebeurt, is door het ontbreken van enige informatie in de paragraaf over groen niet duidelijk.

Beoordeling

Als we kijken naar de eisen waaraan de paragraaf moet voldoen volgens het BBV en de verordening 212, en hoe de gemeente invulling geeft aan deze eisen kunnen we het volgende concluderen:

- de stuurinformatie op strategische niveau is onvoldoende omdat de plannen niet actueel of er niet zijn, dan wel niet vertaald zijn in de paragraaf;
- de stuurinformatie op tactisch niveau voldoende is . Er zijn mogelijkheden om verder verbeteringen aan te brengen daarvoor verwijzen we naar de aanbevelingen. We denken dan met name aan de punten die in de verordening 212 worden genoemd;
- de stuurinformatie op operationeel niveau onvoldoende is omdat in de paragraaf geen cijfermatige informatie over de kosten van het onderhoud is opgenomen.

4.4. Financiering

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

Conclusie

Het Treasurystatuut van Bergen uit 2012 is niet meer op de meest recente wetgeving met betrekking tot financiering gebaseerd. Bergen gaat in de paragraaf in op het schatkistbankieren, de Wet Hof, rentebeleid, kasgeldlimiet, de renterisiconorm, de leningenportefeuille en de liquiditeitspositie.

Maar de gemeente heeft geen inzicht geboden in de meerjarige ontwikkelingen ten aanzien van de financieringsfunctie omdat de gemeente deze ieder jaar beziet op basis van het nieuwe beleid.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- geef in de paragraaf inzicht in de meerjarige ontwikkelingen;
- ga na of het treasurystatuut geactualiseerd moet worden aan de recente wet- en regelgeving.

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

Op basis van art. 13 van het BBV dient in de paragraaf financiering in ieder geval aandacht geschonken te worden aan de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille. Volgens de verordening 212 dient het college inzicht te verschaffen in de financieringsfunctie in de voorjaarsnota, in de paragraaf financiering van de begroting en de jaarrekening. De verordening sluit aan op het BBV. Ook het treasurystatuut maakt onderdeel uit van de verordening financieel beheer.

De gemeente geeft in de paragraaf aan, dat het beleid ten aanzien van de treasuryfunctie is vastgelegd in het treasurystatuut, dat onderdeel uitmaakt van de verordening financieel beheer uit 2007. Dit treasurystatuut is in 2012 herzien en door de raad vastgesteld. De kredietcrisis is de aanleiding geweest om de Wet Fido te evalueren. Op basis van deze wet is een treasurystatuut en treasuryparagraaf in de begroting en de jaarrekening een vereiste. Het verplicht schatkistbankieren - dat vanaf eind 2013 landelijk verplicht is gesteld - komt in het treasurystatuut 2012 niet aan de orde. Bergen kan daar wel mee te maken krijgen omdat slechts een liquiditeiten saldo ter grootte van 0,75% van het begrotingstotaal

hiervan is vrijgesteld. Mocht Bergen in een keer een bedrag van een paar miljoen op de bank krijgen dan komt dit bedrag wel in aanmerking voor schatkistbankieren.

In de paragraaf wordt vervolgens wel ingegaan op de landelijke ontwikkelingen zoals het verplicht schatkistbankieren en de Wet Hof. Bergen verwacht de komende jaren als gevolg van de onderhanden werken niet te beschikken over overtollige middelen. De financiële gevolgen van het verplicht schatkistbankieren zijn naar verwachting voor Bergen te verwaarlozen.

Ook van de Wet HOF ondervindt Bergen voor de jaren 2015 en 2016 geen hinder omdat het niet aannemelijk is dat het investeringsvolume de komende jaren aanmerkelijk zal stijgen.

Bergen stelt minimaal 2 keer per jaar (bij gelegenheid van de voorjaarsnota en de begroting) een liquiditeiten planning op. Op basis hiervan wordt de financieringsbehoefte bepaald. Aan de hand van de laatste liquiditeitenprognose is aangegeven dat er geen lening zal worden aangetrokken in 2015. .

Vervolgens komen de verplichte onderdelen van het risicobeheer aan de orde zoals de kasgeldlimiet, de renterisiconorm en de leningenportefeuille. Bergen voldoet op deze punten.

In tabel 4.4.1 is weergegeven in hoeverre de activa van de gemeente gefinancierd zijn met eigen financieringsmiddelen en met vreemd vermogen. In de tabel is de situatie weergegeven voor de rekening 2011, 2012, 2013 en 2014.

Tabel 4.4.1 Verhouding activa gefinancierd met eigen financieringsmiddelen en vreemd vermogen

	Rekening 2011	Rekening 2012	Rekening 2013	Rekening 2014
Vaste activa	31.118.611	26.085.493	22.407.949	23.141.247
Eigen vermogen	22.093.215	14.595.416	11.308.860	12.300.334*
<i>Vreemd vermogen:</i>				
Geldleningen	5.625.000	4.950.000	4.375.000	3.800.000
Voorzieningen	3.859.123	3.851.449	3.830.026	4.059.768
Totaal financieringsmiddelen	31.577.338	23.396.865	19.513.886	21.001.782
Verhouding financiering vaste activa met EV incl. voorzieningen/ VV	83/11	71/19	68/20	71/16
Financieringsoverschot (+) /tekort	458.727	-2.688.628	-2.894.063	-2.139.465

*= inclusief rekeningsaldo 2014 (€ 3.239.090)

Uit bovenstaande blijkt dat de financiering van de vaste activa met eigen vermogen is afgenomen de afgelopen vier jaar. Ook het financieringsoverschot is ingaande 2012 verdwenen.

Omdat de activa beperkt met vreemd vermogen zijn gefinancierd, is Bergen beperkt gevoelig voor renteontwikkelingen op met name de kapitaalmarkt.

EMU-saldo

Sinds 2005 bestaat ook de verplichting om in of bij de begroting informatie over het EMU-saldo van de gemeente op te nemen. De paragraaf bevat die informatie niet, doch de berekening voor de jaren 2015

en 2016 is als bijlage in de begroting opgenomen. Het EMU-saldo 2015 overschrijdt de referentiewaarde met € 7,1 miljoen. Deze bedraagt voor Bergen voor 2015 € 1,145 miljoen. Volgens de wet Hof, die op 1 januari 2014 van kracht is geworden, is een gemeente niet verplicht haar EMU saldo onder de referentiewaarde te houden. Wel geldt voor alle medeoverheden gezamenlijk, gemeenten, provincies en waterschappen, een norm, waaraan getoetst wordt. Op basis van afspraken met het Rijk van begin 2013 kan het gezamenlijk EMU-tekort van de medeoverheden tot en met 2015 0,5% van het BBP bedragen. Daarna wordt bezien of de tekortnorm lager wordt gesteld. Op basis van de wet Hof kunnen er sancties door het Rijk worden opgelegd als de medeoverheden hun gezamenlijke norm overschrijden. Afhankelijk van de situatie kunnen de sancties alle medeoverheden raken of individuele gemeenten, provincies of waterschappen. De afspraken met het Rijk van begin 2013 houden ook in dat deze sancties niet tijdens de huidige kabinetsperiode zullen worden toegepast. Op dit moment is er dus weinig tot geen dreiging van een sanctie voor Bergen met betrekking tot het EMU-tekort. Op termijn zou dat echter kunnen veranderen. Een collectieve sanctie kan de gemeente voorkomen door haar EMU-tekort niet (te veel) boven de voor Bergen geldende norm te laten uitkomen. Overigens leidt een dergelijke strakke naleving van de eigen EMU-norm, de zogenaamde referentiewaarde, tot problemen op het moment dat de gemeente een groter investeringsproject wil uitvoeren. Het EMU-saldo zal dan bijna altijd (fors) boven de referentie waarde uitkomen. Daarom is de referentiewaarde ook geen absolute norm voor het gemeentelijk EMU-saldo en zijn overschrijdingen mogelijk, bijvoorbeeld als de gemeente een groot investeringsproject uitvoert. Er is hiervoor dus bewust ruimte geboden, maar tegelijkertijd biedt de wet Hof geen garantie dat er in een dergelijke situatie geen individuele sanctie kan volgen. De tijd zal moeten leren hoe het Rijk de wet Hof toepast en welke gevolgen dit voor de gemeente heeft. De ontwikkeling van het landelijke EMU-saldo zal daarbij van grote invloed zijn.

4.5. Bedrijfsvoering

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

Conclusie

Bergen voldoet niet volledig aan de eisen die het BBV voor de paragraaf bedrijfsvoering stelt omdat in de paragraaf geen aandacht wordt besteed aan het financieel beheer en de interne controle. De paragraaf in de begroting geeft geen inzicht in de kosten van de bedrijfsvoering in totaliteit. In de jaarrekening wordt wel inzicht geboden in de gerealiseerde budgetten.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- ga in de paragraaf in op het financieel beheer (administratieve organisatie en interne controle);
- besteed aandacht aan de verplichte onderdelen van bedrijfsvoering;
- geef meerjarig cijfermatig inzicht in alle onderdelen van bedrijfsvoering;
- neem de opzet c.q. systematiek van de paragraaf van de jaarrekening ook op in de begroting.

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

Volgens het BBV dient in de paragraaf bedrijfsvoering ten minste inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering te worden geboden. In de verordening 212 is vermeld dat het college in de programmabegroting, voorjaarsnota en programmarekening verslag doet over bedrijfsvoering.

In de paragraaf wordt allereerst ingegaan op de veranderingen in de organisatie sinds 1 januari 2014. Ook wordt aandacht besteed aan de 3 decentralisaties: werk, jeugd en zorg. Bergen heeft een organisatievisie die afgeleid is van de visie Bergen 2030. Voorts heeft de raad zich uitgesproken over verdere regionale samenwerking o.a. om tegemoet te komen aan de kwetsbaarheid van de eigen organisatie.

Organisatievisie

In de paragraaf is vermeld dat de raad van Bergen in 2014 de visie Bergen 2030 heeft vastgesteld. Echter uit ambtelijke informatie is gebleken dat er geen document "Visie Bergen 2030" is maar dat deze visie "verpakt" is in een drietal documenten. Wel is er een organisatievisie 2014 waarin de gemeente de belangrijkste ontwikkelingen beschrijft omdat het van belang is om de belangrijkste invloeden en ontwikkelingen te onderkennen. Daarom zijn de kernwaarden beschreven en de gevraagde competenties benoemd. Ook zijn de afdelingsplannen aangepast aan de werkzaamheden en is een nieuwe opzet gemaakt van het functionerings- en beoordelingsbeleid.

Personeel en organisatie

De raad is voorstander van regionale samenwerking in verband met de kwetsbaarheid van de eigen organisatie. Er is een de samenwerkingsverband op het terrein van P&O met Beesel, Peel en Maas en Venlo. Het is de bedoeling dat vanaf 1 januari 2015 een aantal gemeenten zullen aansluiten. Bergen heeft naar aanleiding van een medewerkerstevredenheidsonderzoek een aantal verbeterpunten op het programma staan zoals een geactualiseerd Strategisch Personeelsbeleidsplan. Een belangrijk aspect daarvan is de Strategische Personeelsplanning. Daarbij worden aspecten rondom het nieuwe werken en digitalisering van processen opgepakt.

Bij de begroting 2011, aangevuld in 2013, zijn taakstellende bezuinigingsopdrachten gegeven oplopend van ruim € 140.000 in 2012 tot bijna € 550.000 in 2017 e.v. jaren. Voor de jaren 2012 t/m 2014 zijn deze gerealiseerd. In de jaarrekening 2013 is de daling van de loonkosten in 2012 duidelijk zichtbaar; de vaste loonkosten dalen met ruim € 665.195 en de tijdelijke met € 322.121 ten opzichte van 2011. In 2013 stijgen de vaste loonkosten met € 406.723 en de tijdelijke loonkosten met € 86.686 met t.o.v. 2012.

Automatisering

Bergen sluit wat betreft ICT aan binnen de driehoek Venlo, Roermond en Weert, omdat deze al samenwerken met een shared service center, waarbij tevens een continue ICT- uitwijkvoorziening wordt gerealiseerd. Voor de 3 grote landelijke decentralisaties wordt samenwerking met de hele Regio Venlo verder geïntensiveerd. In april 2014 is het team I&A gestart met de implementatie van de nieuwe ICT-omgeving.

Huisvesting

In 2014 is een budget beschikbaar gesteld voor verbetering van het gemeentehuis. In 2015 zal verder uitvoering worden gegeven aan de verbeteringen in het gemeentehuis zoals verbeteringen op het terrein van klimaat en luchtbehandeling.

Risico's

Voor de risico's ten aanzien van de bedrijfsvoering wordt verwezen naar de paragraaf Weerstandvermogen waarin de potentiële risico's zijn beschreven. In de top 10 komen geen risico's uit de bedrijfsvoering voor.

Onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid

In de begroting 2015 zijn geen onderzoeken naar doelmatigheid of doeltreffendheid van beleid en beheer op basis van de verordening 213a gepland en in de jaarrekeningen 2012 en 2013 is vermeld dat er geen onderzoeken zijn gehouden. De raad heeft voor het laatst in 2007 opdracht gegeven om onderzoeken uit te voeren op basis van de verordening 213a.

Accountantsrapport

De verklaring van de accountant met betrekking tot de rechtmatigheid is een belangrijke indicatie voor ons bij de beoordeling van de paragraaf bedrijfsvoering. Voor de jaarrekening 2012 en 2013 geeft de accountant een goedkeurende verklaring voor zowel de getrouwheid als rechtmatigheid.

Ook heeft de accountant in zijn rapportage over het jaar 2013 aan de gemeenteraad zijn bevindingen over de kwaliteit van de interne controle gegeven. De accountant heeft geconstateerd dat de voortgang van de aanbevelingen van zowel de eigen interne controle als de controle van de accountant zichtbaar door Bergen gevolgd wordt. Ook zijn bij de jaarrekeningcontrole geen tekortkomingen in de continuïteit en betrouwbaarheid van de geautomatiseerde gegevensverwerking aan het licht gebracht.

4.6. Verbonden partijen

Onderzoek	Begroting	Meerjaren-raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Verbonden partijen	😊	😐	Goed	Goed	Goed	😐	↗

Conclusie

De raad heeft in het voorjaar van 2014 een nota verbonden partijen vastgesteld. Er is nu een afwegingskader voor de besluitvorming voor het aangaan van nieuwe verbonden partijen. Bovendien heeft de raad voor verbonden partijen algemene en specifieke uitgangspunten vastgelegd, waarmee hij inhoud en invulling geeft aan de manier waarop hij zijn kaderstellende en controlerende taak wil uitvoeren. Ook is de relevante wetgeving voor verbonden partijen opgenomen zoals de Gemeentewet, het BBV en Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

Daarna komt het onderscheid tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke verbonden partijen aan de orde. De nota belicht tevens de voorkeur van de wetgever voor publiekrechtelijke boven privaatrechtelijke participaties. De gedachte hierachter is dat in een publiekrechtelijke participatie de openbaarheid en de controle beter zijn gewaarborgd dan in een privaatrechtelijke participatie. Tot slot komt de bijzondere vorm van een verbonden partij aan de orde, het Publiek Private Samenwerkingsverband (PPS).

De paragraaf van de programmabegroting 2015 bestaat uit een lijst met alle relevantie actuele informatie van de bestaande verbonden partijen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- neem in de paragraaf waar mogelijk per verbonden partij ook meerjarige (financiële) informatie op.

Waarom onderzoek naar verbonden partijen?

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

- het financiële belang³ van de gemeente in de verbonden partij;
- te verwachten resultaten van de verbonden partij;
- inzicht in de samenhangende risico's en in de weerstandspositie van de verbonden partij.

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

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

Onderzoek en bevindingen

Verbonden partijen lijken steeds belangrijker te worden. Heel recent is dat weer zichtbaar geworden bij de voorbereiding van de drie decentralisaties. Het Rijk is ervan uitgegaan dat gemeenten voor een deel van de nieuwe taken nauwe samenwerking met in ieder geval andere gemeenten en instellingen op de gebieden van de drie decentralisaties zouden moeten organiseren. Dat zou tot nieuwe verbonden partijen kunnen leiden.

Als we over verbonden partijen praten, komt ook de grootte van de gemeente aan de orde. Bergen is als gemeente verantwoordelijk voor alle publieke taken. Voor bijna elke gemeente is het onmogelijk voor alle taken voldoende kennis en capaciteit in huis te hebben. Hoe kleiner de gemeente hoe meer dat gaat klemmen. Samenwerking is dan ook een logisch antwoord op de toenemende vraag naar kennis en capaciteit door meer en ingewikkelder taken. Daarmee neemt het belang van verbonden partijen voor alle gemeenten toe, maar geldt dat in versterkte mate voor kleine gemeenten.

We zien het toenemend belang van verbonden partijen ook weerspiegeld in de regels daarvoor. Op zich zijn er niet veel regels over verbonden partijen, maar de regels over de informatievoorziening van de raad zijn wel recent aangepast. .

In het coalitieprogramma 2014-2018 wordt al in de inleiding aandacht besteed aan het belang van samenwerking met andere gemeenten, andere overheden en stakeholders als bijvoorbeeld het bedrijfsleven, onderwijs en gezondheidszorg. Het doel is om ervoor te zorgen dat kennis wordt gebundeld en efficiënt inhoud wordt gegeven aan alle ontwikkelingen die de komende jaren gaan spelen, zoals de drie decentralisaties, maar ook de afspraken die regionaal en provinciaal moeten worden gemaakt op het gebied van ruimtelijke ordening. Bergen wil daarin een betrouwbare partner zijn die ook rekening houdt met regionale, provinciale en nationale belangen. Daarom is het belangrijk dat de zeven gemeenten in de regio met elkaar samenwerken in een interprovinciaal en internationaal verband. Dit zijn Bergen, Boxmeer, Cuijk, Gennep, Goch, Mook en Middelaar en Weeze.

Het BBV stelt twee voorwaarden aan de paragraaf verbonden partijen. Namelijk dat de gemeente een visie heeft op verbonden partijen in relatie tot de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting en dat beleidsvoornemens zijn geformuleerd. Bovendien moet sinds kort voor elke verbonden partij gespecificeerde informatie worden verstrekt. In de verordening 212 is bepaald dat in de begroting en de jaarstukken wordt ingegaan op nieuwe verbonden partijen. Ook moet worden ingegaan op het beëindigen van bestaande verbonden partijen, het wijzigen van bestaande verbonden partijen, en eventuele problemen bij bestaande verbonden partijen.

De raad heeft op 18 februari 2014 een nota verbonden partijen vastgesteld. De doelstellingen van de nota zijn driedelig gelet op de financiële en bestuurlijke belangen die de gemeente heeft bij het aangaan van een verbonden partij. Deze zijn:

1. het verkrijgen van een afwegingskader voor het wel of niet aangaan of aanhouden van verbonden partijen;
2. het toedelen van taken binnen de bestuurlijke (gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders) en ambtelijke organisatie;
3. het vastleggen van procedures waarmee de raad aan zijn kaderstellende en controlerende rol met betrekking tot de uitvoering van werkzaamheden door verbonden partijen invulling wil geven (planning en control).

Met het vaststellen van de nota heeft de raad voor verbonden partijen algemene en specifieke uitgangspunten vastgelegd, waarmee hij inhoud en invulling geeft aan de manier waarop hij zijn kaderstellende en controlerende taak wil uitvoeren. Ook is de relevantie wetgeving voor verbonden partijen opgenomen zoals de Gemeentewet, het BBV en Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Daarna komt het onderscheid tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke verbonden partijen aan de orde. De nota belicht tevens de voorkeur van de wetgever voor publiekrechtelijke boven privaatrechtelijke participaties. De gedachte hierachter is dat in een publiekrechtelijk participatie de openbaarheid en de controle beter zijn gewaarborgd dan in een privaatrechtelijke participatie. Tot slot komt de bijzondere vorm van een verbonden partij aan de orde, het Publiek Private Samenwerkingsverband (PPS). Deze samenwerkingsvorm heeft een hoog risicoprofiel .

In bijlage 1 bij de nota is een gecomprimeerde lijst opgenomen van de verbonden partijen. Deze lijst is ook een onderdeel van de programmabegroting/rekening. In bijlage 2 worden de verbonden partijen uitgebreid beschreven. Vervolgens is in de paragraaf verbonden partijen van zowel de jaarrekening 2014 als begroting 2015 de lijst met alle relevante actuele informatie opgenomen

We beoordelen de paragraaf positief. Er is veel informatie te vinden over de verbonden partijen van de gemeente. De stuurinformatie op strategische, tactisch en operationeel niveau beoordelen dan ook als goed.

4.7. Grondbeleid

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

Conclusie

In 2012 is de nota grondbeleid geactualiseerd. De nota is qua opzet en inhoud hetzelfde gebleven als de nota uit 2004. De paragrafen in de nota zijn bijgesteld c.q. gewijzigd als de wetgeving c.q. inzichten op de betreffende punten gewijzigd zijn. Ieder jaar worden de grondexploitatie opzetten bij de jaarrekening en de begroting bijgesteld.

In de paragraaf van de begroting 2015 is aangegeven hoe met sturing van het grondbeleid getracht wordt doelstellingen te realiseren.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- laat de risico's en de relatie met de reserve grondexploitatie op een transparante manier deel uitmaken van de paragraaf.

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

Bergen heeft de nota grondbeleid in 2012 geactualiseerd. Deze nota vervangt de nota uit 2004 en is qua opzet hetzelfde. Een nieuw aspect van de nota is de strategische regiovisie. De regionale visie op wonen en voorzieningen is opgesteld door de Regio Maasduinen en is op 13 september 2011 vastgesteld door de raad. In de nota is een kerngericht woningbouwbeleid vastgelegd waarin ingespeeld is op de economische ontwikkelingen en de gevolgen voor de woningmarkt. Daarbij is het van belang dat er een constante monitoring plaatsvindt om daar waar nodig de visie bij te stellen of aan te passen.

In de nota is een huishoudprognose geschetst tot 2025.

De paragrafen 1.2 (Doelstellingen grondbeleid), 2 (Grondverwerving), 3 (Kosten en kostenverhaal), 4 (grondexploitatie) en 5.1 (Inleiding) en 6.1 (Beleidsregels), zijn gewijzigd omdat de wetgeving c.q. inzichten op de betreffende punten gewijzigd zijn.

De belangrijkste aspecten uit het beleidskader zijn:

- de Wet voorkeursrecht gemeenten wordt toegepast wanneer de situatie er om vraagt;
- uitgangspunt is dat kosten worden gedekt door opbrengst verkopen;
- de inwerkingtreding van de Wro per juli 2008 heeft de positie van de gemeente verbeterd voor wat betreft kostenverhaal door de Grondexploitatiewet.(Grewwet);
- jaarlijks wordt een compleet overzicht van de exploitatieopzetten aan de raad gepresenteerd;
- voor de verantwoording van de tussentijdse winstneming ligt de autorisatie nog steeds bij de raad;
- de bijstelling van de exploitatieopzetten worden jaarlijks voorgelegd aan de raad.

Wij beoordelen de aanwezige strategische informatie als goed, omdat de nota geactualiseerd is en een duidelijk kader biedt.

Voor de stuurinformatie op tactische niveau kijken we met name naar de invulling door de gemeente van de eisen die het BBV stelt en naar de financiële beheerverordening van Bergen. De geboden informatie voldoet in ruimtelijke mate aan de eisen van de verordening. Het college dient ten minste eens in de vier jaar een (bijgestelde) nota grondbeleid aan te bieden aan de raad. Met het vaststellen van de nota in 2012 is aan deze eis voldaan.

Het BBV vraagt om visie op het grondbeleid in relatie tot de te bereiken doelstellingen in de begroting, het soort grondbeleid, een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie, een onderbouwing van de geraamde winstneming en het reservebeleid in relatie tot risico's.

De grondexploitatieopzetten worden jaarlijks geactualiseerd en de raad wordt via een apart voorstel geïnformeerd. In juni 2015 zal de raad van Bergen de bijgestelde exploitatie-opzetten behandelen.

Aangezien Bergen aan deze voorwaarden voldoet beoordelen we de tactische stuurinformatie ook als goed.

In de paragraaf van de begroting 2015 wordt ingegaan hoe met sturing van het grondbeleid getracht wordt doelstellingen te behalen op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, infrastructuur en financiën. Daarna wordt ingegaan wat onder grondbeleid wordt verstaan en de grote financiële impact. De eventuele baten maar ook de risico's die van belang zijn voor de algemene financiële positie van de gemeente worden aangestipt. Deze risico's worden echter niet benoemd, noch in de paragraaf grondbeleid en noch in de paragraaf weerstandsvermogen. In de nota Risicomanagement en weerstandsvermogen (2012) komen de risico's van de actieve grondgrondpolitiek aan de orde. Vermeld is dat de actieve grondpolitiek die de gemeente Bergen de afgelopen jaren voerde er toe geleid heeft dat er positieve resultaten zijn geboekt, maar ook risico's herbergt. Een krimpende economie, afnemende consumentenbestedingen, oplopende (hypotheek)rentes zijn zaken die als risico kunnen worden benoemd. Daarom worden jaarlijks de exploitatieopzetten herzien en aangepast aan de actualiteit. Ondanks dat er aan de grote investeringsprojecten - zoals Mosaique en Maaspark Well - solide financierings- en dekkingsplannen ten grondslag liggen kunnen risico's niet uitgesloten worden. Daarom is in het risicoprofiel het financieel gevolg bepaald op € 500.000. Als reëel financieel bedrag is € 50.000 opgenomen. Daarna wordt ingegaan op de actuele financiële positie van het grondbedrijf en de algemene reserve grondbedrijf. Vermeld is dat het maximum nog steeds € 400.000 bedraagt en dat de stand van de reserves grondbedrijf per 31 december 2013 € 71.892 bedraagt. Vervolgens zijn de actuele trends en ontwikkelingen aangegeven per plan. Van alle in uitvoering zijnde plannen verwacht Bergen slechts een

plan af te sluiten met een negatief resultaat in 2022. De gemeente verwacht het laatste plan af te sluiten in 2026 met een positief resultaat van alle in uitvoering zijnde plannen van € 2.190.000.

In de jaarrekening 2014 is de actuele financiële positie bijgesteld en is het positief te verwachten resultaat in 2026 bijgesteld op € 2.027.000.

Voor wat betreft de beoordeling van de stuurinformatie op operationeel niveau kijken wij of er bijvoorbeeld een duidelijk cijfermatig inzicht wordt geboden. Bergen geeft twee keer per jaar duidelijk cijfermatig inzicht per grondexploitatiecomplex zoals we al vermeld hebben en daarom beoordelen wij de informatie op operationeel niveau als goed.

5. Het onderzoek

5.1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

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 Bergen

Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij Bergen uitgevoerd in de periode januari-juni op basis van de begroting 2015.

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

Meerjarige uitspraak

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

Uitspraak rondom toezicht

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

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

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

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

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

De periode tot het volgende financiële verdiepingsonderzoek

Tot het volgende financiële verdiepingsonderzoek volgt de Provincie ook de gemeenten die vier jaar repressief toezicht hebben gekregen, zij het op een aangepaste manier. De Provincie 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 ontsparingen kunnen leiden.

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

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

Aanvullend op andere controlemechanismen

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

Kaders waaruit wij ons oordeel vormen:

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

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

>>

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

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

5.3. Werkwijze

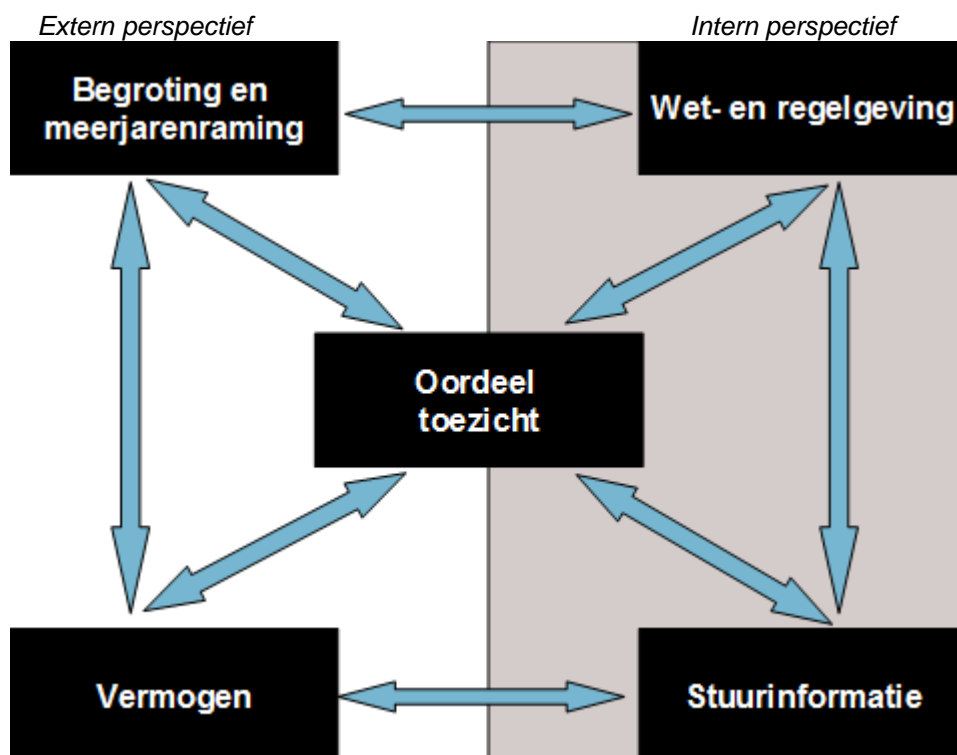
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scores op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders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

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

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

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

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



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

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

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

Een voorbeeld

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

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

5.4. Reikwijdte van het onderzoek

Primair richt het onderzoek zich op de financiële positie, zoals de gemeente die presenteert in de begroting 2015 en de bijhorende meerjarenraming 2016-2018.. Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 2011 zijn nader onderzocht, net als tussentijdse rapportages.

5.5. Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek

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

Zij concluderen onder meer het volgende:

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

6. Begrippen

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

Algemene reserve

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

Dekkingsreserve/bruteringsreserve

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

Financiële functie

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

Formeel begrotingssaldo

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

Geblokkeerde reserves

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

Groot onderhoud

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

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

Incidenteel/structureel

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

Incidentele baten

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

Incidentele lasten

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

Incidentele weerstandscapaciteit

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

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

Onbenutte belastingcapaciteit

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

Onderuitputting

Het achterblijven van de lasten ten opzichte van de ramingen.

Post onvoorzien

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

Repressief toezicht

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

Structureel en reëel evenwicht van de begroting en de meerjarenraming

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

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

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

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

Structurele weerstandscapaciteit

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

De middelen die dit vermogen (kunnen) bepalen:

- de onbenutte belastingcapaciteit;
- de in de begroting opgenomen structurele ramingen voor onvoorziene uitgaven voor zover hieraan nog geen bestemming is gegeven;
- het structureel rekeningssaldo voor zover nog niet in de begroting verwerkt.

Weerstandscapaciteit

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

Weerstandsvermogen

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

7. Bronnen

Gemeentelijke bronnen:

- Begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018;
- Jaarrekeningen 2011--2014;
- Nota grondbeleid 2012;
- Nota reserves en voorzieningen 2012;
- Verordeningen (212 vastgesteld 14 februari 2006, 213 27 maart 2007);
- Financiële verordening doelmatigheid en doeltreffendheid 213a Gemeentewet, 27 maart 2007;
- Groenstructuurplan 2005;
- Quick Scan wegen 2013;
- Rioleringsplan 2013;
- Verlichting 2013.

Provincie Limburg:

- Begrotingsbrief 2015;
- Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'kwestie van evenwicht' 2014;
- www.limburg.nl/gemeentefinancien.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

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