

Bepaling toezichtvorm 2016-2019 **Gemeente Heerlen**

Financieel verdiepingsonderzoek

Provincie Limburg, juni 2016

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Conclusie, aandachtspunten en samenvatting	7
2.1.	Conclusie van het onderzoek.....	7
2.2.	Aandachtspunten	8
2.3.	Samenvatting	11
3.	Aandachtsgebieden	15
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	16
3.2.	Analyse vermogen	32
3.3.	Analyse stuurinformatie	41
3.4.	Analyse Wet- en regelgeving	44
4.	Financieel beleid en beheer	51
4.1.	Lokale heffingen.....	52
4.2.	Weerstandsvermogen en risicobeheersing	56
4.3.	Onderhoud kapitaalgoederen	60
4.4.	Financiering.....	67
4.5.	Bedrijfsvoering	71
4.6.	Verbonden partijen.....	74
4.7.	Grondbeleid.....	77
5.	Het onderzoek	81
5.1.	Inleiding.....	81
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht	83
5.3.	Werkwijze.....	85
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek	87
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek	88
6.	Begrippen	89
7.	Bronnen	93

1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

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

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

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

Het rapport

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

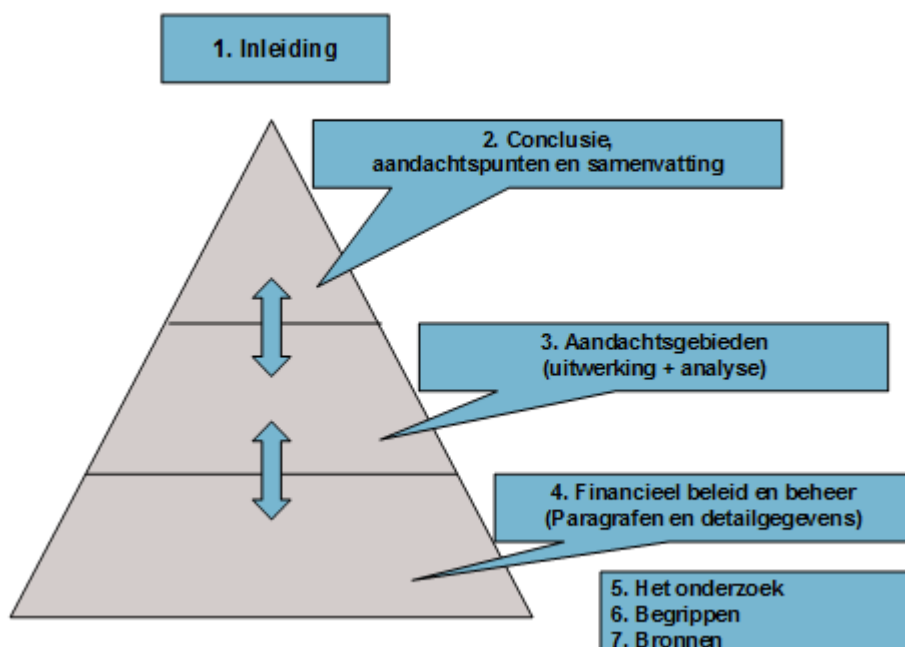
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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

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

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

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



2. Conclusie, aandachtspunten en samenvatting

2.1. Conclusie van het onderzoek

Op 16 december 2015 hebben Gedeputeerde Staten van Limburg besloten om de gemeente Heerlen op basis van de begroting 2016 repressief toezicht¹ toe te kennen. Dit betekent dat de Provincie (college van Gedeputeerde Staten) de begroting en begrotingswijzigingen niet hoeft goed te keuren.

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 2019 toezichtarm zal zijn.

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 alle voorwaarden voldaan

Er worden geen voorwaarden verbonden aan het besluit van Gedeputeerde Staten, omdat uit het onderzoek blijkt dat de financiële positie van de gemeente voldoende basis biedt voor een dergelijk besluit.

Het onderzoek laat zien dat er risico's zijn die de financiële positie van Heerlen kunnen benadelen. Deze risico's, kunnen niet worden weggenomen door Heerlen aan bepaalde voorwaarden te laten voldoen.

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 geen voorwaarden verbonden, waaraan de gemeente zou moeten voldoen om de meerjarige uitspraak te behouden.

In het rapport zijn desondanks punten te vinden die de financiële positie van Heerlen in de jaren 2016-2019 serieus zouden kunnen verzwakken. In deze paragraaf zetten we ze op een rij.

Bezuinigingen, nieuwe en oude

Heerlen heeft de laatste vijf jaar voor tientallen miljoenen euro's bezuinigd. Een deel hiervan moet de komende jaren nog gerealiseerd worden. En ondanks dat Heerlen nu tot en met 2019 een structureel overschot raamt, zal ook de komende jaren niet aan verdere bezuinigingen ontkomen kunnen worden. Al is het maar om de incidentele tekorten die er wel zijn, te dekken. Maar er moet ook rekening worden gehouden met bezuinigingen die een nieuw kabinet na 2017 oplegt.

Het vinden en vervolgens doorvoeren van bezuinigingen wordt steeds moeilijker. Een strakke monitoring is nodig en eigenlijk moet de gemeente al op voorhand alternatieve bezuinigingen klaar hebben liggen om tegenvallers bij andere bezuinigingen te compenseren.

De lucht is echter uit de begroting, de flexibiliteit verdwijnt.

Nieuwe bezuinigingen vereisen moeilijke keuzen die goed voorbereid moeten worden.

Als Heerlen daar niet in slaagt, ontstaan tekorten.

Demografie

In 2015 is het aantal inwoners met minder dan 100 gedaald. De ontgroening en vergrijzing zijn in 2015 wel verder gegaan en ook de prognoses verwachten voor de komende decennia een aanhoudende bevolkingsdaling met verdere ontgroening en vergrijzing. Het stelt de hele samenleving en zeker ook de gemeente voor grote uitdagingen en opgaven. Er zijn grote investeringen nodig en de traditionele verdienmodellen daarbij, zoals winsten bij grondexploitatie, werken in een situatie met krimp niet. De financiële opgave ligt voor een groot deel bij andere partijen, maar de gemeente zal hierbij wel de regie moeten voeren.

3D

Het eerste jaar met de drie decentralisaties is financieel goed afgesloten. De concept-jaarrekening 2015 laat een klein overschot zien dat aan de bestemmingsreserve 3D zal worden toegevoegd. De transformatie kan verder en zal ervoor moeten zorgen dat de in de tijd toenemende kortingen van het Rijk op de budgetten opgevangen kunnen worden. Ook de nieuwe verdeling van de budgetten leidt tot een lager budget voor Heerlen en zal binnen de gemeente moeten worden opgevangen.

Daarom blijven de financiële risico's groot. Het gaat gewoon over grote budgetten, dus een relatief klein tekort gaat al gauw over een groot bedrag.

Een goede monitoring en sturing zijn onmisbaar.

Onderhoud

Er gaat veel geld zitten in het onderhoud van de eigen kapitaalgoederen. Deze post is dan ook niet overgeslagen bij de zoektochten naar bezuinigingsmogelijkheden. Achterstallig onderhoud dat daardoor is ontstaan, wordt nu in een tienjarige actie aangepakt.

Risico is dat achterstallig onderhoud lang onzichtbaar blijft en later tegen hoge kosten moet worden hersteld. Dat is bekend en toch blijft bezuinigen op onderhoud aantrekkelijk. Daarom is het noodzakelijk dat de gemeente met actuele beheerplannen werkt, omdat dan de stand van zaken goed in beeld is en duidelijk is, waar wel, maar ook waar niet (meer) bezuinigd kan worden op onderhoud en wat de gevolgen van bezuinigingen zijn.

Zwakke sociaal-economische structuur

Grote gemeenten hebben meestal een zwakke sociaal-economische structuur. Dat geldt ook voor Heerlen, maar nog in sterkere mate.

De gemeente heeft tal van taken om de sociaal-economische structuur te versterken en om de gevolgen van een zwakke sociaal-economische structuur voor de inwoners te compenseren. Met de drie decentralisaties in 2015 zijn deze taken fors uitgebreid.

De middelen die gemeenten hiervoor van het Rijk krijgen, werden vroeger als specifieke uitkering verstrekt. Daarbij werd een verdeling gebruikt die kosten van gemeenten voor deze taken als uitgangspunt namen. Maar een verdeling op basis van kosten bevat geen prikkel om efficiënt met middelen om te gaan. Daarom worden deze middelen nu steeds meer via objectieve verdeelmodellen verdeeld. Bij deze modellen zoekt men meer naar onderliggende factoren die de behoefte aan en het gebruik van voorzieningen verklaren.

De objectieve verdeelmodellen trekken de uitkeringen voor de gemeenten met de hoogste en laagste bedragen per inwoner naar het gemiddelde.

Heerlen, zo bleek nog recent uit een publicatie, behoort bij de gemeenten met de hoogste uitkering per inwoner van het Rijk aan de gemeente. De zwakke sociaal-economische structuur zal hier een belangrijke verklaring voor zijn.

Gelet op het toenemend gebruik van objectieve verdeelmodellen loopt Heerlen het risico dat zij daardoor minder middelen gaat ontvangen.

Bezuinigingen van het Rijk op deze middelen kunnen dat risico vergroten.

Versterking van de sociaal-economische structuur is het belangrijkste middel om het risico te verkleinen.

Verbonden partijen

Verbonden partijen gaan meer gemeentelijke taken voor gemeenten uitvoeren. De gemeente blijft voor de uitvoering wel bestuurlijk en financieel verantwoordelijk. Maar de sturing gebeurt indirect en veelal samen met andere gemeenten.

Good governance moet ervoor zorgen dat verbonden partijen de geformuleerde doelstellingen realiseren via sturen, beheersen en toezien.

De nieuwe nota verbonden partijen van Heerlen gaat hierover.

Met het toenemend belang van verbonden partijen wordt good governance ook steeds belangrijker, omdat de risico's van een ontbreken of falen van good governance ook steeds groter worden.

Weinig reserves en voorzieningen en veel leningen

Heerlen heeft uitgedrukt als bedrag per inwoner weinig reserves en voorzieningen. In 2013 lijkt het dieptepunt te zijn gepasseerd en ook de ramingen tot en met 2019 geven een verdere, gematigde groei te zien.

De groei van de vaste geldleningen vindt sinds 2012 plaats en gaat snel.

Reserves (en deels ook voorzieningen) hebben enkele voordelen, zoals 'gratis' financieringsmiddel voor de investeringen.

Als de verhouding tussen eigen financieringsmiddelen, in de vorm van reserves en voorzieningen, en externe financieringsmiddelen, voornamelijk vaste geldleningen, afneemt, houdt dat een risico voor de gemeente in. De flexibiliteit van de begroting daalt erdoor en dat vaak voor een lange periode. Dat maakt snel reageren op kansen en bedreigingen moeilijker.

Voor dit onderwerp is traditioneel bij gemeentefinanciën weinig aandacht geweest. Dat is de laatste jaren wat gewijzigd door publicaties van de VNG over de schuldposities en de eigen financieringsmiddelen van de Nederlandse gemeenten.

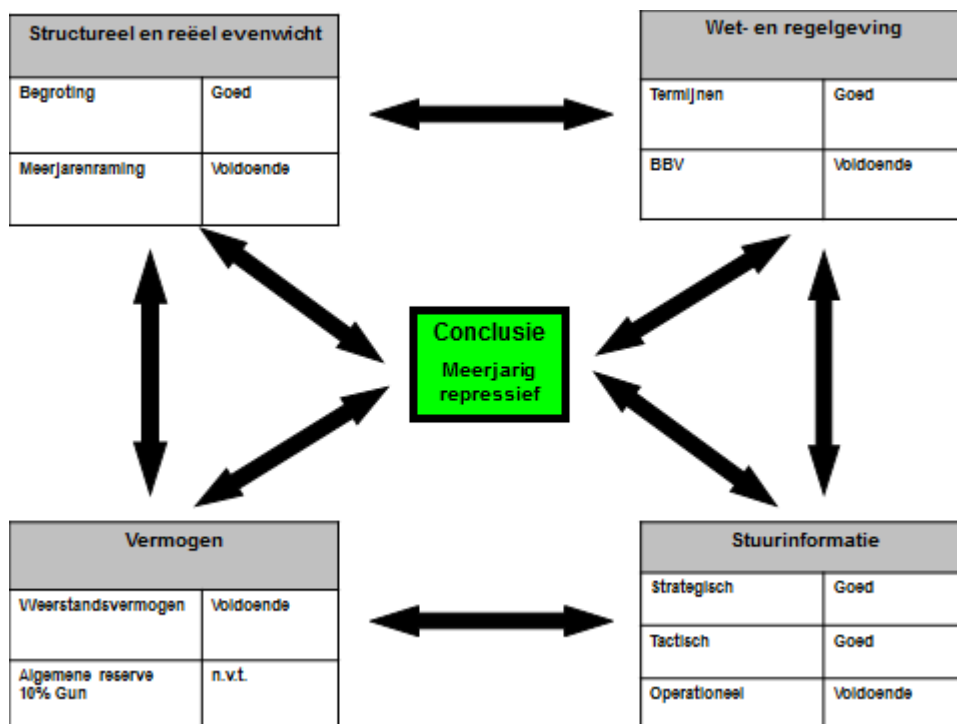
Het is goed als Heerlen zijn positie op dit punt beoordeelt en nagaat of enige, interne normering gewenst is.

Directe risico's op de korte termijn zijn er niet.

Hoogstens kan op enig moment een te lage algemene reserve, waardoor de ratio weerstandsvermogen onder de minimumnorm komt, dan binnen zes maanden noodzaken tot maatregelen om de algemene reserve aan te vullen.

2.3. Samenvatting

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



Toelichting op de scorecard

De conclusie, in het midden, is in een groen veld geplaatst. Dat wil zeggen dat Heerlen op basis van het onderzoek in aanmerking komt voor meerjarig repressief toezicht en dat daar geen voorwaarden aan zijn verbonden. De conclusie is gebaseerd op ons onderzoek. Daarbij hebben we zowel naar de financiële positie, in grote lijnen het linker deel van de scorecard, als naar de financiële functie, in grote lijnen het rechter deel van de scorecard, gekeken. De scorecard geeft aan dat we alle onderzochte onderdelen voldoende of goed vinden. Bovendien zijn er geen blokkades om de gemeente meerjarig repressief toezicht te geven.

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

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

Het onderzoek kan ook tot een oranje of een rode conclusie leiden. Een oranje conclusie houdt in dat de gemeente meerjarig repressief toezicht kan krijgen, maar dat er onzekerheden/risico's uit het onderzoek

naar voren komen die moeten worden weggenomen, voordat het meerjarig repressief toezicht definitief kan worden. Daarom worden dan aan het besluit van GS om meerjarig repressief toezicht te verlenen voorwaarden verbonden. In de voorwaarden staat wat de gemeente wanneer moet doen om het meerjarig repressief toezicht definitief te krijgen. Als de gemeente de voorwaarden vervult, krijgt zij het meerjarig repressief toezicht definitief. Het licht springt van oranje op groen.

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

Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

Begroting en meerjarenraming

Heerlen presenteert in de begroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019 alleen de saldi van baten minus lasten. 2016 is sluitend, 2017 vertoont een tekort en 2018 en 2019 laten overschotten zien. De Gemeentewet draagt de raad en de provinciale toezichthouder echter op te kijken naar het structurele en reële saldo van de begroting of meerjarenraming. Wij hebben die saldi berekend voor de jaren 2016-2019 en Heerlen blijkt alle vier jaar een (fors) overschot te hebben.

Desondanks was de gemeente bij het voorbereiden van de begroting genoodzaakt forse bezuinigingen op te voeren om de structurele én incidentele lasten niet uit te laten komen boven de structurele én incidentele baten.

We hebben bekeken of de overschotten bij de structurele en reële saldi de komende jaren zonder meer in stand zullen blijven. We zien een aantal ontwikkelingen die voor Heerlen een bedreiging kunnen gaan worden. Zo is nu nog onzeker hoe de drie decentralisaties zich financieel gaan ontwikkelen en zorgt de demografische ontwikkeling voor een ongunstige trend bij lasten en baten.

Het financiële beeld bij de begroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019 beoordelen we daarom als ruim voldoende, maar er zijn wel forse risico's die dit beeld kunnen wijzigen. De gemeente ziet deze risico's ook en via het systeem van risicomangement worden de risico's zo goed mogelijk in beeld gebracht. Zo worden bijvoorbeeld dwarskijksessies georganiseerd. Heerlen bereidt maatregelen voor, zodat als een risico optreedt, het evenwicht kan worden hersteld.

Vermogen

De reserves en voorzieningen zijn van 2007 tot en met 2013 snel gedaald. Sindsdien is er echter weer sprake van een lichte toename. Die toename zet zich ook in de ramingen tot 2019 voort.

De vergelijking van de reserves en voorzieningen van Heerlen volgens de begroting 2016, uitgedrukt als bedrag per inwoner, met de reserves en voorzieningen van de 33 Limburgse gemeenten in hun begrotingen 2016, ook als bedrag per inwoner, laat zien dat Heerlen lager uitkomt. Heerlen staat op 52% van het gemiddelde aan reserves en voorzieningen van alle Limburgse gemeenten. De bestemmingsreserves blijven in Heerlen het meest achter.

De financiële verordening 2011 eist dat het college elke vier jaar een nota reserves en voorzieningen aan de raad ter vaststelling aanbiedt. In die nota moeten ook enkele aspecten geregeld worden.

Met de huidige Nota reserves en voorzieningen 2013-2016 voldoet de gemeente aan de eisen uit de

financiële verordening.

De nota heeft tot doel reserveringen doelmatig te laten verlopen, onnodig oppotten te voorkomen en een integrale afweging te bevorderen. Daarvoor bevat de nota een aantal instrumenten die vervolgens echter niet consistent zijn toegepast. Uit het feit dat bij de opeenvolgende begrotingen bedragen uit reserves en voorzieningen zijn vrijgevallen, blijkt wel dat een kritische beoordeling plaatsvindt, maar het is geen onderdeel van een integrale afweging door de raad.

Reserves en voor een deel ook voorzieningen hebben functies, waar de gemeente haar voordeel mee kan doen. Lasten kunnen ermee geëgaliseerd worden. Tegenvallers kunnen worden opgevangen zonder dat er direct in beleid hoeft te worden ingegrepen. Voor grote uitgaven kan gespaard worden, zodat ze financieel haalbaar worden. En ze leveren financieringsmiddelen voor de investeringen op, waardoor de gevoeligheid voor schommelingen op de kapitaalmarkt afneemt en er per saldo voor de begroting minder lasten zijn. Door de lage stand van reserves en voorzieningen zijn die voordelen relatief beperkt aanwezig. Een toename van het bedrag in de reserves en voorzieningen, zoals door de gemeente geraamd, is dan ook wenselijk. Een verdere daling is ook nog maar beperkt mogelijk. Ook vier jaar geleden raamde de gemeente dat de reserves en voorzieningen op een fors hoger niveau zouden uitkomen dan volgens de destijds meest recente jaarrekening van 2011. De jaarrekeningen tot en met 2015 hebben echter laten zien dat de reserves en voorzieningen veel lager zijn uitgekomen dan in 2012 geraamd. De moeilijke financiële situatie zal daar zeker mee te maken hebben gehad.

Wet- en regelgeving

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

De termijnbepalingen uit de Gemeentewet past Heerlen goed toe.

De toepassing van het BBV beoordelen we als voldoende.

Heerlen heeft de verordeningen 212, 213 en 213a, die door de raad in 2011, 2003 respectievelijk 2007 zijn vastgesteld. Verordening 213a over college-onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid volgt Heerlen formeel al lang niet meer, maar er worden door het college wel dat soort onderzoeken uitgevoerd.

Vanaf 2006 had de gemeente een Rekenkamercommissie en vanaf 2015 een Rekenkamer, die tal van onderzoeken hebben uitgevoerd.

Stuurinformatie

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

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

desbetreffende paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 opgenomen.

In het algemeen zien we dat Heerlen nota's e.d. vaak niet tijdig actualiseert, ook niet als in de eigen financiële verordening is voorgeschreven elke vier jaar een nieuwe nota te maken.

3. Aandachtsgebieden

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

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

Leeswijzer tabellen:

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

Financiële aspecten

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

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

Stuurinformatie

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

Algemeen oordeel

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

Ontwikkeling

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

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

3.1. Analyse begroting en meerjarenraming

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

Conclusie

Heerlen presenteert in de begroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019 alleen de saldi van baten minus lasten. 2016 is sluitend, 2017 vertoont een tekort en 2018 en 2019 laten overschotten zien.

De Gemeentewet draagt de raad en de provinciale toezichthouder echter op te kijken naar het structurele en reële saldo van de begroting of meerjarenraming. Wij hebben die saldi berekend voor de jaren 2016-2019 en Heerlen blijkt alle vier jaar een (fors) overschot te hebben.

Desondanks was de gemeente bij het voorbereiden van de begroting genoodzaakt forse bezuinigingen op te voeren om de structurele én incidentele lasten niet uit te laten komen boven de structurele én incidentele baten.

We hebben bekeken of de overschotten bij de structurele en reële saldi de komende jaren zonder meer in stand zullen blijven. We zien een aantal ontwikkelingen die voor Heerlen een bedreiging kunnen gaan worden. Zo is nu nog onzeker hoe de drie decentralisaties zich financieel gaan ontwikkelen en zorgt de demografische ontwikkeling voor een ongunstige trend bij lasten en baten.

Het financiële beeld bij de begroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019 beoordelen we daarom als ruim voldoende, maar er zijn wel forse risico's die dit beeld kunnen wijzigen. De gemeente ziet deze risico's ook en via het systeem van risicomanagement worden de risico's zo goed mogelijk in beeld gebracht. Zo worden bijvoorbeeld dwarskijksessies georganiseerd. Heerlen bereidt maatregelen voor, zodat als een risico optreedt, het evenwicht kan worden hersteld.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen

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

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

Begroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019 basis onderzoek

Dit verdiepingsonderzoek is gebaseerd op de begroting 2016 van Heerlen, zoals deze op 4 en 5 november 2015 door de raad is vastgesteld, met de daarbij behorende meerjarenraming 2017-2019. Wijzigingen in de begroting 2016, waartoe de raad daarna heeft besloten, betrekken we niet in ons onderzoek. Van dit uitgangspunt wijken we alleen af als de wijziging(en) het financiële beeld van de gemeente ingrijpend verander(t)(en). Dergelijke wijzigingen zijn er vóór 30 april 2016 niet geweest, zodat we bij ons onderzoek van de op 4 en 5 november 2015 vastgestelde begroting zijn uitgegaan.

Het financiële beeld van de begroting 2016 en de meerjarenraming 2017-2019

De saldi

Het financiële beeld van een begroting wordt nog steeds primair bepaald aan de hand van de saldi. In tabel 3.1.1 zijn deze te zien.

Tabel 3.1.1 Gezuiverde saldi begroting en meerjarenraming 2016-2019 (bedragen * € 1.000)

Saldo	B2016	B2017	B2018	B2019
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	-1	-3.568	139	1.604
Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar	6.476	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming	n.v.t.	995	3.172	2.450

De eerste regel geeft het saldo van het totaal aan baten minus het totaal aan lasten. Dit is het formele saldo en wordt ook het meest als het begrotingssaldo gepresenteerd. De gemeente geeft deze saldi op bladzijde 15 van de begroting 2016.

Op de tweede en derde regel staan de structurele en reële saldi voor het begrotingsjaar respectievelijk de jaren van de meerjarenraming. Volgens de Gemeentewet zijn dit de saldi die de raad nodig heeft bij de vaststelling van de begroting. In artikel 189, lid 2, staat namelijk dat de raad erop toeziet dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is. Volgens hetzelfde artikel kan de raad daarvan afwijken als het aannemelijk is dat het structureel en reëel evenwicht in de eerstvolgende jaren tot stand komt. Het gaat hierbij dus om de cijfers die wij in tabel 3.1.1 op de tweede en derde regel laten zien. En hoewel de gemeente in de begroting 2016 aangeeft dat zij inzet op structureel en reëel evenwicht, zijn deze saldi niet in de begroting 2016 te vinden.

Ook de toezichthouder heeft de structurele en reële saldi van de begroting en meerjarenraming nodig voor de bepaling van de toezichtvorm voor de begroting. Dit is geregeld in artikel 203, lid 1, van de Gemeentewet.

Het is dan ook opvallend dat er nog steeds veel meer aandacht is voor de saldi, zoals ze in de eerste regel staan, dan voor de saldi in de tweede en derde regel.

Het structureel en reëel evenwicht bepalen we door allereerst uit het formele saldo de incidentele lasten en baten te halen. Het weglaten van de incidentele lasten verhoogt het saldo en het weglaten van de incidentele baten verlaagt het saldo. Het saldo dat dan ontstaat is het structurele saldo, want dit is het saldo van het totaal van de structurele baten minus het totaal van de structurele lasten.

Om vervolgens het reële saldo te bepalen moet ook nagegaan worden of de structurele lasten en baten volledig, actueel en op realistische uitgangspunten gebaseerd zijn.

In tabel 3.1.2 hebben we die stappen voor 2016-2019 weergegeven.

Tabel 3.1.2 Van formeel naar structureel en reëel saldo 2016-2019 (bedragen * € 1.000)

Saldo	B2016	B2017	B2018	B2019
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	-1	-3.568	139	1.604
Verwijderen incidentele baten	-908	+ 373	+ 264	-23
Verwijderen incidentele lasten	+ 7.385	+ 4.190	+ 2.769	+ 869
Mutaties saldo op basis van reëel maken ramingen	0	0	0	0
Structureel en reëel saldo	+ 6.476	+ 995	+ 3.172	+ 2.450

De cijfers op de laatste regel komen overeen met de cijfers op de tweede en derde regel van tabel 3.1.1. Omdat Heerlen in 2017 en 2018 een negatief bedrag aan incidentele baten heeft, leidt het niet meetellen van de incidentele baten in die jaren tot een positieve correctie.

In alle jaren zijn de incidentele lasten groter dan de incidentele baten, waardoor het structurele saldo alle jaren beter is dan het formele saldo.

De cijfers met betrekking tot de incidentele lasten en baten hebben we ongewijzigd uit de opgave van de gemeente overgenomen. In de begroting zelf staan alleen de incidentele lasten en baten van 2016. Naar aanleiding van onze vraag om deze ook voor 2017-2019 te krijgen, hebben we deze ontvangen. Het college heeft het volledige overzicht van incidentele lasten en baten 2016-2019 op 3 november 2015 ook aan de raad gestuurd. Daarbij heeft het college geschreven dat wij het college 'geïnstreerd' hebben om dit meerjarige overzicht op te nemen. Hier merken we op dat het BBV deze verplichting al enige jaren in artikel 23 heeft staan. Deze verplichting uit art. 23 van het BBV heeft alles te maken met de boven aangehaalde bepaling in art. 189, lid 2, van de Gemeentewet om als raad toe te zien op een structureel (en reëel) evenwicht in de begroting of zo nodig in de meerjarenraming.

We hebben de ramingen niet bijgesteld om ze reëel te maken. Volgens ons als toezichthouder zijn de ramingen in de begroting 2016 en de meerjarenraming 2017-2019 volledig, actueel en op realistische uitgangspunten gebaseerd. Daarbij realiseren we ons dat we als toezichthouder de ramingen vanaf een afstand beoordelen en niet de pretentie moeten hebben deze voor de volle 100% op hun realiteit te kunnen doorzien. En waar we in paragraaf 4.3 van dit rapport, over het onderhoud kapitaalgoederen, adviseren om verouderde beheerplannen te actualiseren, is dat voor ons geen grond om in tabel 3.1.2 hiervoor een correctie aan te brengen. Wij gaan er namelijk vanuit dat de door de raad geautoriseerde budgetten voor onderhoud voor de budgethouders bindend zijn en daarmee reëel.

De onderste regel van tabel 3.1.2 laat voor de hele periode 2016-2019 positieve saldi zien. Onze eerste toets van het financiële beeld van Heerlen is dus zonder meer positief.

Los van deze positieve vaststelling merken we twee dingen op.

Ten eerste dat de gemeente in de begroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019 de structurele en reële saldi 2016-2019 niet opneemt, hoewel de raad al enkele jaren erop moet toezien dat de begroting of meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht is.

Ten tweede maakte het oorspronkelijke begrotingsdocument het de raad ook onmogelijk om zelf de structurele en reële saldi 2017-2019 te bepalen door niet de incidentele lasten en baten 2017-2019 op te nemen. Met het erratum van 3 november 2015 heeft het college alsnog deze informatie aan de begroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019 toegevoegd.

We kijken nu wat verder, om te bepalen of het beeld van de saldi wellicht enige aanvulling behoeft.

Bezuinigingen 2016-2019

Kijkend naar de saldi 2016-2019 lijken er bij de voorbereiding van de begroting 2016 en de meerjarenraming 2017-2019 weinig financiële problemen te zijn geweest. Niets is minder waar, zoals ook in de begroting 2016 is te lezen. Het raadsbesluit over de begroting 2016 en het programmaplan maken duidelijk dat er in de begroting 2016 voor € 7,2 miljoen nieuwe bezuinigingen zitten. Zonder deze bezuinigingen zouden de saldi van alle baten minus alle lasten voor de jaren 2016-2019 sterk negatief zijn geweest. Deze tekorten zouden uiteindelijk met onttrekkingen aan de algemene reserve moeten worden gedekt. De algemene reserve zou dan al snel uitgeput zijn.

Ondanks de structurele overschotten in de jaren 2016-2019 zijn de nieuwe bezuinigingen daarom toch noodzakelijk. Het college geeft aan dat het bepalen van de bezuinigingen een zware opgave is geweest. Ook omdat in de afgelopen jaren al een veelvoud van dit bedrag is bezuinigd.

Het bedrag aan bezuinigingen is in de begroting 2016 mede zo hoog, doordat de meerjarige bezuinigingen bij de begroting 2015 ontoereikend waren om destijds 2016 en 2017 sluitend te krijgen.

Als toezichthouder zijn bezuinigingen om een aantal redenen een punt van aandacht. Daarbij hebben we in principe geen oordeel over de (on)wenselijkheid van een bezuiniging. Dat is een afweging die de gemeente moet maken. Wat zijn voor de toezichthouder aandachtspunten?

Ten eerste moet de gemeente na het besluit om een bezuiniging door te voeren ervoor gaan zorgen dat deze ook tijdig en volledig wordt gerealiseerd. Dat vraagt om een strakke planning, uitvoering en monitoring. En als de monitoring laat zien dat een bezuiniging niet volgens plan zal worden gerealiseerd, zal de gemeente tot vervolgacties moeten besluiten en eventueel alternatieve bezuinigingen moeten doorvoeren.

Ten tweede leidt een stapeling van bezuinigingen tot een begroting die steeds minder flexibel is. De lucht gaat er geleidelijk uit en dat maakt het steeds moeilijker om ruimte in de begroting te vinden voor nieuwe tegenvallers of voor nieuwe beleidswensen. Het risico dat er tekorten ontstaan, wordt groter.

Ten derde kunnen tekorten bij het opstellen van een begroting wijzen op een ongunstige ontwikkeling van de lasten en baten van de gemeente. Is dat het geval dan groeien de lasten meerjarig sneller dan de baten (of dalen de baten meerjarig sneller dan de lasten). Als het goed is, is zo'n ontwikkeling al in de vorige meerjarenraming zichtbaar geweest, maar ook bij een tijdige signalering blijft de gemeente dan langdurig geconfronteerd worden met nieuwe tekorten aan het eind van elke nieuwe meerjarenraming.

“Het lek komt niet boven water.” In een dergelijke situatie zal een gemeente vooral aan de lastenzijde moeten zorgen dat de ontwikkeling van lasten en baten gelijkgetrokken wordt.

Ten vierde kunnen bezuinigingen op termijn juist tot extra lasten leiden. Hiervoor hebben we geschreven dat we in principe geen oordeel over bezuinigingen hebben. Bezuinigingen die op termijn geld kosten hebben echter zeker niet onze voorkeur.

De bezuinigingen in de begroting 2016 houden zeker de risico's in die wij bij ten eerste en ten tweede hebben genoemd. Het is ook waarschijnlijk dat Heerlen met het derde aandachtspunt te maken heeft en dan denken we vooral aan de demografische ontwikkelingen. Het is bekend dat een gemeente bij bevolkingsdaling en bij een sterke verandering van de bevolkingssamenstelling door vergrijzing en ontgroening wel de baten ziet dalen, maar de lasten niet of nauwelijks, de zogenaamde kostenremanentie. We verwachten niet dat de nieuwe bezuinigingen in de begroting 2016 op termijn geld gaan kosten, maar de begroting 2016 laat wel zien dat in het recente verleden bij het onderhoud dergelijke bezuinigingen zijn doorgevoerd.

De conclusie is dat de bezuinigingen in de begroting 2016, in combinatie met de bezuinigingen in de afgelopen jaren, een risico vormen voor de gemeente. Door daar heel goed op te letten en te sturen kan en moet de gemeente deze risico's beheersen.

Hoewel volgens de begroting 2016 en de meerjarenraming 2017-2019 er nu geen structurele en reële tekorten worden geraamd en er dus nu geen noodzaak zou zijn tot nieuwe (structurele) bezuinigingen, kunnen we nieuwe bezuinigingen in de komende jaren zeker niet uitsluiten. We wijzen daarvoor naar een aantal onderwerpen die we hieronder beschrijven. En daarnaast moet elke gemeente er ook rekening mee houden dat het Rijk na de volgende verkiezingen voor de Tweede Kamer nieuwe bezuinigingen op de algemene uitkering uit het gemeentefonds gaat doorvoeren. Hierdoor verslechteren de saldi van de gemeenten en zullen gemeenten ook weer verder moeten bezuinigen.

De risico's bij bezuinigingen, die we hiervoor hebben genoemd, zullen dus de komende jaren blijven bestaan en zelfs groter kunnen worden.

De drie decentralisaties

Het is eigenlijk opvallend dat we pas hier voor het eerst iets over de drie decentralisaties schrijven, want het onderwerp is de afgelopen twee jaar constant volop in de aandacht geweest. En dat geldt evenzeer voor de financiën rond de drie decentralisaties. En daar was en is alle reden voor.

In dit financiële onderzoek focussen we ons op de financiële kant van de drie decentralisaties.

Samengevat hebben de financiële risico's bij de drie decentralisaties met het volgende te maken:

- het Rijk heeft de budgetten bij de decentralisatie fors gekort, zodat de gemeenten de taken met minder middelen moeten gaan uitvoeren. De kortingen lopen in de tijd nog op. Onderbouwing bij de korting is dat gemeenten de taken anders, beter en daarmee ook goedkoper kunnen uitvoeren. Daar moet de transformatie voor gaan zorgen. Voor een belangrijk deel bepaalt het succes van de transformatie of de kortingen op de drie decentralisaties een financieel probleem zijn;
- de budgetten voor de drie decentralisaties worden anders, op basis van objectieve verdeelmodellen, verdeeld. Bij elke verandering in een verdeling zijn er winnaars en verliezers door herverdeeleffecten. Bij objectieve verdeelmodellen is er een tendens naar het gemiddelde. Dat wil zeggen dat de pieken en dalen in bedragen per inwoner bij de oude verdeling worden afgevlakt. Door de sociaal-economische structuur van Heerlen had de gemeente in de oude verdelingen op basis van het feitelijk gebruik van voorzieningen - uitgedrukt in een bedrag per inwoner - een hoge

- uitkering. Met andere woorden, de uitkering voor (inwoners van) Heerlen was één van de pieken in de oude verdeling. Met de objectieve verdeelmodellen ontvangt Heerlen in veel gevallen minder;
- de transitie (1). De drie decentralisaties betekenen dat niet langer het Rijk of de provincies de opdrachtgever zijn, maar de gemeenten. De bestaande relaties tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers, de zorgverleners, zijn daardoor beëindigd en vervangen door nieuwe. Bij nieuwe relaties kan bijna alles veranderen: opdrachtnemers, klanten/gebruikers, systemen, procedures e.d. Zoveel veranderingen in één keer zijn een garantie op vertragingen en fouten en houden dus een groot risico in;
- de transitie (2). Door de decentralisaties is de gemeente verantwoordelijk voor de uitvoering van deze taken ten behoeve van inwoners die hier gebruik van maken of afhankelijk van zijn. De bestaande en nieuwe klanten van deze voorzieningen zijn vaak kwetsbare inwoners. Bestaande klanten hadden in 2015 nog bepaalde rechten op basis van hun gebruik in 2014. Voor nieuwe klanten moesten gemeenten vanaf 1 januari 2015 zorgen voor een passend aanbod van zorg e.d. Tijdens de transitie, zoals die in het vorige punt is beschreven, moet de gemeente er dus primair voor zorgen dat alle gebruikers een passend aanbod krijgen. Het garanderen van een passend aanbod voor alle gebruikers tijdens de transitie houdt risico's voor de gemeente in;
- de onervarenheid en onbekendheid van gemeenten met de nieuwe taken leiden in het begin tot fouten en houden dus risico's in;
- het gebrek aan informatie. Op 1 januari 2015 was veel informatie over de drie gedecentraliseerde taken nog niet bij de gemeenten bekend: wie zijn de gebruikers uit onze gemeente, welke voorzieningen gebruiken ze, hoeveel, wat kosten die, welke zorgverleners leveren die, e.d. Sturing gericht op beheersen van de lasten, is in een dergelijke situatie erg moeilijk.

Ruim een jaar na de start van de decentralisaties zijn enkele van de genoemde risico's kleiner aan het worden. De ervaring neemt toe, de transitie heeft plaatsgevonden, de nieuwe verdeelmodellen zijn grotendeels bekend, er is veel meer informatie over de uitvoering van de nieuwe taken e.d. De eerste realisatiecijfers in de jaarstukken 2015 laten zien dat de uitvoering van de drie decentralisaties in 2015 financieel met een klein overschot van € 61.000 is afgesloten. Bij het onderdeel Beschermd Wonen, dat Heerlen als centrumgemeente voor de regio uitvoert, is er ook een overschot en wel van € 138.000. De bijzondere situatie rond de drie decentralisaties gedurende 2015 heeft ertoe geleid dat de accountantscontrole van de gemeentelijke jaarstukken 2015 aanzienlijke vertraging heeft opgelopen. De accountantsverklaring en zijn rapport van bevindingen met betrekking tot de jaarstukken 2015 van Heerlen hebben wij niet vóór afronding van dit onderzoek ontvangen. Alle cijfers en andere informatie uit de jaarstukken 2015 die wij toch in ons rapport vermelden, zijn gebaseerd op de concept-jaarstukken 2015, waar de accountant nog geen uitspraak over heeft gedaan. Er bestaat dan ook nog de mogelijkheid dat cijfers in de jaarstukken 2015 moeten worden bijgesteld.

Bij het beeld dat nu voor de drie decentralisaties op basis van de cijfers 2015 ontstaat, moet ook bedacht worden dat de transformatie geleidelijk doorgevoerd wordt en dat de effecten van de transformatie, ook financieel, ook geleidelijk vorm krijgen.

We concluderen dat de drie decentralisaties in 2015 gezamenlijk heel dicht bij de begrote cijfers zijn uitgekomen en er financieel daardoor geen verrassingen zijn opgetreden. Als we naar de drie onderdelen van de decentralisaties kijken, zien we bij de Wmo 2015 een aanzienlijk overschot, terwijl bij de

Participatiewet en vooral bij de Jeugdwet tekorten zijn opgetreden. Onduidelijk is nog hoe dit zich in 2016 e.v. gaat ontwikkelen.

De problemen rond de transitie hebben voor vertraging in de aanlevering van de onderliggende cijfers door onder andere zorgleveranciers gezorgd. Tijdens het schrijven van dit rapport heeft ook de accountant van Heerlen hierdoor zijn controle nog niet afgerond. Wellicht ontstaan er hierdoor nog bijstellingen in de cijfers.

De conclusie dat de drie decentralisaties in 2015 voor Heerlen financieel zonder probleem zijn uitgevoerd, is dan ook voorlopig.

Verbonden partijen

In paragraaf 4.6 besteden we aandacht aan de paragraaf Verbonden partijen in de begroting 2016. We zien dat het aantal, de omvang en het belang van verbonden partijen toenemen. Dit weerspiegelt de groei in aantal en zwaarte van de taken, waar de gemeente voor staat. Hoewel meer taken buiten de gemeentelijke organisatie worden uitgevoerd, blijft de gemeente er wel altijd financieel verantwoordelijk voor houden. De sturing vindt indirect plaats en vaak samen met andere betrokken partijen, waardoor er minder directe beïnvloedingsmogelijkheden zijn.

Dit alles zorgt ervoor dat bij de verbonden partijen steeds meer risico's voor gemeenten zitten. De gemeenten hebben echter minder mogelijkheden om deze te beheersen. Gemeenten moeten er daarom zeker veel aandacht aan schenken.

In dat licht is het goed dat de gemeente nog dit jaar een nieuwe nota verbonden partijen in de raad wil laten vaststellen, die veel aandacht heeft voor de risico's bij verbonden partijen en de mogelijkheden om daar goed mee om te gaan. De nota hebben wij in ons onderzoek niet mee kunnen nemen.

Demografie

Heerlen kreeg eind 20^e eeuw te maken met een daling van het inwonertal. In 1995 bereikte het aantal inwoners met ruim 96.000 zijn top en sindsdien is sprake van een daling, die wel sterk wisselt in tempo. Prognoses laten een aanhoudende daling van het aantal inwoners zien.

Nederland was 20 jaar geleden niet bekend met een langdurige bevolkingsdaling die zich regionaal voordoet. De "systemen" waren daar ook niet op ingesteld.

Intussen is er (veel) meer bekend over bevolkingsdaling en over vergrijzing en ontgroening, die vaak in versterkte mate samengaan met bevolkingsdaling. Effecten van deze ontwikkelingen laten zich op heel veel terreinen voelen. Maar vaak is moeilijk direct te zien in hoeverre die effecten door de demografische ontwikkelingen veroorzaakt worden. Zo kan winkelleegstand te maken hebben met een stijgend aanbod, de economische crisis, veranderende behoeften, een groeiende concurrentie van online winkels en de demografische ontwikkelingen.

Onderzoeken maken duidelijk dat de demografische ontwikkelingen zeer omvangrijke investeringen noodzakelijk maken om herstructurering van gebieden te kunnen realiseren. De verdienmodellen die in groeisituaties voor (een groot deel van) de middelen zorgen, werken bij bevolkingsdaling niet.

De gemeente heeft met veel facetten van de krimp te maken.

Ook financieel wordt de gemeente door de demografische ontwikkeling getroffen. Baten dalen, omdat deze vaak samenhangen met het aantal inwoners: minder inwoners betekent één op één minder baten. De lasten dalen echter veel minder of blijven constant. Een gebouw in stand houden kost met minder inwoners nog net zo veel. En als dat gebouw door het dalende gebruik op enig moment moet worden

gesloopt, zijn er extra lasten van sloop, eventueel versnelde afschrijving van de resterende boekwaarde en aanleg en onderhoud van nieuw openbaar groen.

Het gemeentefonds verstrekt Heerlen hiervoor sinds 2011 wat extra middelen. Omdat in de begroting niet te zien is wat de lasten van de demografische ontwikkeling zijn, is ook niet aan te geven of dit extra bedrag uit het gemeentefonds genoeg is. Heel waarschijnlijk niet. En daarbij gaan we ervan uit dat de eerder genoemde herstructureringsinvesteringen wel een nauwe betrokkenheid van de gemeente vragen, maar (grotendeels) niet voor rekening van de gemeente zullen komen.

De demografische ontwikkelingen vragen van Heerlen een grote inzet om de gewenste ontwikkelingen te kunnen realiseren, op de terreinen waar de gemeente zelf primair aan zet is, maar vooral ook op gebieden, waar tal van partijen moeten opereren.

De (financiële) risico's hierbij zijn groot.

Eigen vermogen in relatie tot vreemd vermogen

In deze opsomming van onderwerpen die een inkleuring geven van het beeld van de financiële positie van Heerlen, horen ook het eigen vermogen en het vreemd vermogen aan de orde te komen. Het eigen vermogen, de reserves van de gemeente, zijn onderwerp van de volgende paragraaf, 3.2 Analyse vermogen.

De reserves hebben verschillende functies. De bufferfunctie zorgt ervoor dat tegenvallers opgevangen kunnen worden zonder dat er bezuinigd hoeft te worden. De spaarfunctie houdt in dat geld opzij gezet wordt voor grotere, specifieke bestemmingen. De financieringsfunctie geeft aan dat de reserves, zolang ze niet ingezet zijn voor het doel, waarvoor ze gevormd zijn, benut worden voor het financieren van investeringen van de gemeente. Er hoeft dan niet geleend te worden. Dat betekent ook dat reserves een inkomensfunctie hebben doordat de rentelasten van de niet noodzakelijke leningen worden voorkomen. Vaak wordt dit 'bespaarde rente' genoemd.

De functies zijn positieve effecten van het hebben van reserves. Meer reserves betekenen dat een gemeente meer profiteert van deze functies. Heerlen heeft, gemeten in bedragen per inwoner, minder reserves dan het gemiddelde van de Limburgse gemeenten op basis van de begroting 2016. Heerlen heeft € 182 per inwoner aan algemene reserves. Het Limburgs gemiddelde is € 268 per inwoner. Bij de overige reserves is het verschil groter: € 417 per inwoner tegen € 917 per inwoner. Heerlen kan daardoor minder profijt trekken van zijn reserves.

Het vreemd vermogen is uit verschillende onderdelen samengesteld. Tot het vreemd vermogen behoren onder meer de voorzieningen en de langlopende leningen. We kijken nu naar de langlopende leningen. De aandacht voor de langlopende leningen is de laatste jaren sterk gegroeid en daar heeft ook de VNG aan bijgedragen. Traditioneel was het idee dat de lasten van langlopende leningen, de rente en de aflossingen, keurig in de begroting waren verwerkt in de vorm van de kapitaallasten. Zolang de begroting sluitend blijft, was het idee dat er geen probleem was. Nu wordt er echter ook gekeken naar de ontwikkeling op de lange termijn van de begroting en naar de flexibiliteit van de begroting. Veel leningen kunnen, als de baten zich op de lange termijn ongunstig ontwikkelen, relatief een steeds zwaardere last in de begroting veroorzaken en de flexibiliteit verkleinen.

Omdat de raming van het bedrag aan langlopende leningen van veel variabelen afhangt en de werkelijke ontwikkeling van die variabelen ook vaak sterk afwijkt van de ramingen, kijken we voor de ontwikkeling van het totaal aan langlopende leningen naar de cijfers daarover in de laatste jaarrekeningen.

Ultimo 2011 was het totaal aan langlopende lening € 101,5 miljoen, ultimo 2012 € 89,5 miljoen, ultimo 2013 € 110,5 miljoen, ultimo 2014 € 138,6 miljoen en ultimo 2015 € 170,5 miljoen.

Er is sprake van een snelle toename van het bedrag aan langlopende leningen. Dit is weer het resultaat van een snelle toename in deze periode van de boekwaarde van de vaste activa, van € 222,2 miljoen eind 2011 naar € 305,1 miljoen eind 2015, terwijl andere financieringsbronnen voor deze boekwaardes in deze periode juist daalden. Het eigen vermogen ging in deze periode namelijk van € 67,2 miljoen naar € 54,0 miljoen en de voorzieningen van € 26,8 miljoen naar € 25,7 miljoen.

Het risico van relatief veel vaste geldleningen neemt dus toe.

In paragraaf 4.4, over de financiering, stellen we ook vast dat de schuldratio, het deel van de bezittingen dat belast is met schulden, de afgelopen jaren toeneemt.

Dit onderdeel van onze beschrijving van de financiële positie van Heerlen, laat een neerwaartse ontwikkeling zien. Het is echter moeilijk om daar een duidelijke en harde conclusie aan te verbinden. Wel valt te stellen dat de verhouding eigen vermogen – vreemd vermogen daalt, dat dat geen gunstige ontwikkeling is en dat daar tot nu toe weinig tot geen aandacht voor is geweest.

Sociaal-economische structuur van Heerlen

Heerlen heeft net als veel grote gemeenten een zwakke sociaal-economische structuur.

Wat een zwakke sociaal-economische structuur voor de gemeente betekent, is vooral te zien bij de begrotingprogramma's Economische Stimulering en Sociale Infrastructuur.

Door de drie decentralisaties is het belang van deze programma's gegroeid.

Ongunstige ontwikkelingen in de sociaal-economische structuur en bezuinigingen van het Rijk op uitkeringen aan gemeenten die met de sociaal-economische structuur samenhangen, zijn nadelig voor de gemeente.

Dat is altijd zo geweest, maar het risico daarop en het effect ervan zijn nu na de decentralisaties groter.

Andere risico's

Heerlen heeft met vele risico's te maken. Voor een inventarisatie verwijzen naar de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting 2016. We noemen hier nog expliciet twee risico's.

Grondexploitaties

In paragraaf 4.7 gaan we in op de paragraaf Grondbeleid in de begroting 2016.

Heerlen voert een voorzichtig, zogenaamd sturend grondbeleid, maar beweegt zich door de opgaven, waar de gemeente zich voor inzet, toch in de richting van een actief grondbeleid. Daar zijn meer risico's aan verbonden.

Tot nu toe is dat nog niet zichtbaar in tekorten bij de grondexploitatie.

De strakke monitoring van het Grondbedrijf moet ervoor zorgen dat tegenvallers snel worden gesignaleerd en zoveel mogelijk binnen het Grondbedrijf worden opgevangen.

Onderhoud

Over het onderhoud aan de gemeentelijke kapitaalgoederen schrijven we in paragraaf 4.3 het een en ander.

Hier signaleren we dat met het onderhoud grote bedragen gemoeid zijn, zeker als naar al het onderhoud wordt gekeken. Als er bezuinigd moet worden, is het dan ook logisch dat ook naar deze posten wordt gekeken. Daarbij zijn op de korte termijn de gevolgen van bezuinigingen op onderhoud beperkt en nauwelijks zicht- en voelbaar. Maar op termijn kunnen de gevolgen juist onevenredig groot zijn.

Bezuinigingen zijn volgens ons mogelijk als daardoor de door de raad gestelde kwaliteitsniveaus overeind blijven of als de raad besluit dat een lager, maar nog wel (wettelijk) acceptabel kwaliteitsniveau in het vervolg het nieuwe kader voor het onderhoud wordt.

Bezuinigingen die niet binnen die voorwaarden passen, houden het risico in dat ze op enig moment tegen hoge kosten ongedaan moeten worden gemaakt.

Financiële effecten uit de paragrafen

In de zeven paragrafen van hoofdstuk 4 hebben we de zeven verplichte paragrafen uit het BBV onderzocht. In de zeven BBV-paragrafen komen onderwerpen aan de orde die dwars door de hele begroting en meerjarenraming financiële gevolgen kunnen hebben.

Aan het begin van elke paragraaf van hoofdstuk 4 hebben we met gezichtjes aangegeven hoe wij de financiële gevolgen van de onderwerpen die in die paragraaf aan de orde komen, voor de begroting en meerjarenraming zien. In tabel 3.1.3 zijn die beoordelingen in de vorm van gezichtjes bij elkaar gebracht.

Tabel 3.1.3 Financiële effecten uit de paragrafen

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

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

Uit de tabel blijkt dat zowel in de kolom begroting als in de kolom meerjarenraming drie keer een lachend gezichtje staat en vier keer een neutraal gezichtje. In de paragrafen in hoofdstuk 4 zelf is dit veelal toegelicht. We merken op dat we vooral hebben gekeken of de huidige situatie en de bekende risico's met betrekking tot het onderwerp van de paragraaf goed in de begroting en meerjarenraming zijn meegenomen en of de huidige situatie risico's oplevert. Ons oordeel komt dan uit tussen neutraal en positief. Eigenlijk is dat gelet op de al langer bestaande noodzaak om steeds nieuwe bezuinigingen door te voeren, in totaliteit best een positieve uitkomst.

Afgezet tegen de opmerkingen die we hiervoor in deze paragraaf hebben gemaakt, bijvoorbeeld over de ontwikkeling van de financieringsstructuur, is ons oordeel over en in de paragrafen wat positiever. Dat verschil valt te verklaren doordat we in de paragrafen vooral van de bestaande situatie uit zijn gegaan en die hebben beoordeeld, terwijl we hierboven meer hebben gekeken naar mogelijke negatieve ontwikkelingen en gevolgen. Het oordeel wordt dan vanzelf negatiever.

Conclusies met betrekking tot het financiële beeld 2016-2019 van Heerlen

In deze paragraaf hebben we het financiële beeld van de gemeente bij de begroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019 belicht aan de hand van:

- de saldi;

- de bezuinigingen;
- de drie decentralisaties;
- de verbonden partijen;
- de demografische ontwikkelingen;
- het eigen en vreemd vermogen;
- de sociaal-economische structuur;
- de grondexploitaties;
- het onderhoud en;
- de financiële effecten van de onderwerpen die in de BBV-paragrafen aan de orde komen.

Op basis van het eerste en het laatste punt is de eindconclusie dat het financiële beeld van Heerlen op basis van de begroting 2016 en de meerjarenraming 2017-2019 positief is.

Maar alle onderwerpen die tussen het eerste en laatste punt zijn genoemd, laten wel zien dat er heel wat onderwerpen en ontwikkelingen zijn, die de eindconclusie zomaar onderuit kunnen halen. Heerlen kan en mag er niet vanuit gaan dat volgende begrotingen 'vanzelf' structureel en reëel in evenwicht zullen zijn. Zelfs het behoud van het – nu nog ruime - structurele en reële overschot 2016 is geen vanzelfsprekendheid.

Dat is voor een deel inherent aan het zijn van een grote stad met veel ambities en daarmee is het iets van alle tijden.

Voor een deel heeft het te maken met een aantal omstandigheden van dit moment, zoals het doorlopen van het hele proces rond de drie decentralisaties en de grote bezuinigingen van het Rijk.

Tenslotte heeft het voor een ander deel specifiek met Heerlen te maken, zoals de gevolgen van de demografische ontwikkelingen en de sociaal-economische structuur, die nog wat zwakker is dan in veel andere grote gemeenten.

Kort samengevat komt het erop neer dat we het financiële beeld van Heerlen dat uit de begroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019 naar voren komt als ruim voldoende kwalificeren. Maar er zijn momenteel wel ontwikkelingen die de financiële positie van Heerlen ernstig zouden kunnen verzwakken.

Waakzaamheid en alert reageren zijn dan ook noodzakelijk.

De gemeente is zich de risico's bewust en heeft een uitgebreid systeem van risicomanagement, dat ook wordt toegepast. De gemeente heeft voortdurend aandacht voor het in kaart brengen van 'blinde vlekken' door het organiseren van dwarskijksessies, zorgen voor klankbordmomenten, consultatierondes en de betrokkenheid van externe partners. De gemeente reageert alert op zich voordoende risico's en bereidt dan maatregelen voor om het evenwicht te herstellen als de risico's optreden. (Zie ook paragraaf 4.2.)

Nu gaan we in deze paragraaf nog in op het wettelijke toetspunt voor de financiële uitkomst van de begroting en meerjarenraming.

Indicatoren voor evenwicht

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

Ons toezicht kent één 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.

Uit onze analyse blijkt, dat Heerlen wel aan deze voorwaarde voldoet in begrotingsjaar 2016..

Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar
Beoordeling: goed

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming

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

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

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming
Beoordeling: voldoende

NB

Ons oordeel over de meerjarenraming is lager dan over de begroting, omdat de saldi in de meerjarenraming duidelijk lager zijn dan in de begroting. Daarbij zijn de saldi van een meerjarenraming en zeker van het laatste jaar minder hard.

We plaatsen hier nog twee opmerkingen bij.

Ten eerste dat deze beoordeling ook door GS is gebruikt bij hun bepaling van de toezichtvorm voor de begroting 2016 van Heerlen. In hun brief van 16 december 2015 hebben GS de raad laten weten dat de begroting 2016 onder het lichte, repressieve toezicht valt. In die brief komen ook enkele punten aan de orde, zoals het structureel en reëel in evenwicht zijn van alle vier jaar en de drie decentralisaties, die ook in deze paragraaf terugkomen.

Ten tweede dat we aan het begin van de paragraaf in de balk zowel bij de begroting als bij de meerjarenraming een neutraal gezichtje hebben gezet. Bij dat oordeel hebben we niet alleen naar de

structurele en reële saldi 2016-2019 gekeken, maar ook naar de risico's die die saldi kunnen beïnvloeden.

2013-2015

Tot nu toe hebben we vooral naar de jaren 2016-2019 gekeken en ons afgevraagd welke ontwikkelingen kunnen gaan optreden. Kortom, allemaal ramingen, verwachtingen en mogelijkheden.

Door ook kort naar het recente verleden te kijken kunnen we wat vastere bodem onder onze voeten krijgen. We kijken daarvoor naar het verloop van het gehele planning- & controlproces in de jaren 2013-2015. We starten daarvoor met de kaderbrief van een jaar en sluiten af met de jaarstukken.

2013

De **Kaderbrief 2013** van juni 2012 was het startpunt van het p- & c-proces 2013. Kort daarvoor was het kabinet Rutte I gevallen en was het Lenteakkoord gesloten. In september 2012 kwamen er nieuwe verkiezingen voor de Tweede Kamer. Bij de kaderbrief was er daardoor op een aantal onderdelen (extra) onzekerheid over de ontwikkelingen in de periode 2013-2016. Er zijn eigen veronderstellingen gehanteerd voor ramingen en het was onduidelijk of bijvoorbeeld de Wet HOF al voor de begroting 2013 zou gelden.

De saldi bij de kaderbrief waren voor de hele periode 2013-2016 negatief, waarbij nog geen rekening was gehouden met bezuinigingen van een nieuw kabinet. Voor 2013 werd een tekort van € 7,9 miljoen geraamd, terwijl de drie volgende jaren een wat lager tekort lieten zien.

In de kaderbrief werden zoekrichtingen genoemd om deze tekorten te dekken.

De **begroting 2013** was sluitend en van de meerjarenraming 2014-2016 was het eerste jaar sluitend, liet het tweede jaar een beperkt tekort zien en het laatste jaar een beperkt overschot. De tekorten uit de kaderbrief waren door veel mutaties en maatregelen vrijwel totaal verdwenen. De opschoning van de reserves en voorzieningen was met een opbrengst van € 6,2 miljoen in 2013 de belangrijkste maatregel. Bezuinigingen leverden een in de tijd oplopend bedrag op. Het totale dekkingsplan was voor 2013 € 11,0 miljoen en voor de volgende jaren rond de 6 à 7 miljoen euro. Het structurele deel ervan nam wel toe van € 4,7 miljoen in 2013 tot € 6,8 miljoen in 2016.

Er werd ook geld vrijgemaakt voor nieuw beleid.

De ratio weerstandsvermogen kwam tussen de gestelde grenzen uit.

De **Voorjaarsnota 2013** beschreef een situatie, waarbij er veel negatieve afwijkingen van de begroting te zien waren, maar waarbij slechts enkele daarvan tot een begrotingswijziging leidden. Alleen tekorten die onvoorzienbaar, onvermijdbaar en onuitstelbaar waren, werden financieel in de Voorjaarsnota meegenomen. Voor de overige tekorten van € 6 miljoen werden onderzoeken en maatregelen aangekondigd, zodat verwerking in de begroting nog niet nodig was. Hierdoor was ook geen aanvullende onttrekking aan de algemene reserve nodig en bleef de ratio weerstandsvermogen binnen de gestelde grenzen.

Bij de **Najaarsnota 2013** was het bij de Voorjaarsnota 2013 gesignaleerde tekort van € 6 miljoen teruggelopen tot € 2,9 miljoen. Dit tekort zou via aanvullende bezuinigingen worden gedekt. Het tekort was het gevolg van nadelen bij de algemene uitkering.

De **jaarstukken 2013** lieten vervolgens een overschot van € 6,5 miljoen zien. € 4,2 miljoen hiervan werd aan de algemene reserve toegevoegd, waardoor deze weer een voldoende omvang kreeg. Het tekort in de Najaarsnota was via de eind 2013 doorgevoerde extra bezuiniging afgedekt. Daarnaast waren er voordelen bij bijstand, de algemene uitkering en de WMO en door een vervroegde aflossing van een bruglening aan Enexis.

2014

De **Kaderbrief 2014** gaf aan dat de begroting 2014 de laatste begroting in de bestuursperiode 2010-2014 zou worden. In 2014 zou de voorbereiding van de drie decentralisaties en het opstellen van het MBP 2015-2018 veel van de aandacht gaan opeisen. Met name rond de drie decentralisaties waren er nog veel onduidelijkheden, maar daar zouden de nieuwe raad en het nieuwe college de besluiten over moeten gaan nemen.

Het weerstandsvermogen stond wel onder druk en bezuinigingen waren nodig. De Kaderbrief 2014 liet namelijk oplopende tekorten zien: in 2014 € 3,0 miljoen en in 2017 al € 7,2 miljoen.

Een keuze om alleen voor 2014 met een sluitend voorstel te komen, betekende wel dat voor 2015 e.v. nieuwe bezuinigingsopgaven zouden blijven liggen.

De **begroting 2014** is sluitend gepresenteerd. Kijkend naar het structurele saldo was er zelfs een fors overschot van € 6,3 miljoen. De jaren van de meerjarenraming 2015-2017 lieten echter tekorten zien: in 2015 € 6,7 miljoen, in 2016 € 8,1 miljoen en in 2017 € 8,7 miljoen. Ook structureel vertoonden alle drie jaren een flink tekort. Hoe deze tekorten gedekt zouden moeten worden, was een verantwoordelijkheid van de nieuwe raad. Er was bewust van afgezien om met algemene taakstellingen en stelposten de jaren van de meerjarenraming sluitend te maken.

In de begroting 2014 was een structurele bezuiniging van € 3 miljoen verwerkt en voor 2014 was er ook nog een incidentele bezuiniging van € 4 miljoen opgenomen.

Om het weerstandsvermogen te versterken was er € 2,6 miljoen aan de algemene reserve toegevoegd, waardoor de ratio weerstandsvermogen op 1,05 was uitgekomen.

Vanaf de p- & c-cyclus 2014 zijn de twee voortgangsrapportages wat later in het jaar geplaatst en hebben ze nieuwe namen gekregen: de Zomernota en de Novembernote.

De **Zomernote 2014** liet wel een groot aantal mutaties zien, maar het geraamde saldo 2014 veranderde daardoor niet en bleef sluitend.

De **Novembernote 2014** liet voor het saldo 2014 een fors positieve ontwikkeling zien van ruim € 5 miljoen. De verwachte financieel positieve afwikkeling van het faillissement van Licom had daar een groot aandeel in.

Het saldo 2014 in de **jaarstukken 2014** was met € 13,8 miljoen nog aanzienlijk positiever dan de raming in de Novembernote 2014. De meevallers waren incidenteel van aard en zaten vooral in het sociaal domein. Van de € 13,8 miljoen kreeg € 11,2 miljoen een specifieke bestemming en werd € 2,6 miljoen aan de algemene reserve toegevoegd. De ratio weerstandsvermogen kwam daarna op 0,98 uit.

2015

Het p- & c-proces 2015 is zonder **Kaderbrief 2015** gestart. Dit is veroorzaakt door de raadsverkiezingen van maart 2014 en de daarop volgende procedures. Wel is besloten het na de verkiezing gesloten Coalitieakkoord 2014-2018 als basis te gebruiken voor het MBP 2015-2018.

Het Coalitieakkoord 2014-2018 stelde dat er bij de start een structureel tekort van € 8,5 miljoen was dat waarschijnlijk nog verder zou oplopen. Bezuinigingen om dit tekort te dekken konden door de hele begroting heen worden gezocht. Bij de keuze van de bezuinigingen moest gebruik worden gemaakt van de ladder van Lodewijks.

De **begroting 2015** was sluitend evenals het laatste jaar van de meerjarenraming 2016-2018. Maar 2016 en 2017 vertoonden tekorten van rond de € 6 miljoen. Het structurele saldo van 2015 was - € 1,8 miljoen, maar het structurele saldo 2018 was nihil. Op basis van dit laatste gegeven kreeg Heerlen van GS voor de begroting 2015 toch het lichte, repressieve toezicht.

De begroting en meerjarenraming zijn met grote inspanning opgesteld. Het totale dekkingsplan bedroeg voor 2015 € 13,1 miljoen, voor 2016 € 9,5 miljoen, voor 2017 € 11,1 miljoen en voor 2018 zelfs € 16,9 miljoen. Het dekkingsplan voor 2018 was zo hoog door het opnemen van een extra bezuinigingstaakstelling van € 3,7 miljoen voor 2018 om daarmee het laatste jaar van de meerjarenraming sluitend te maken.

In het dekkingsplan zaten veel bezuinigingen.

Voor nieuw beleid waren beperkte bedragen opgenomen: € 1,2 miljoen in 2015 en € 2,2 miljoen in de jaren 2016-2018.

De ratio weerstandsvermogen is op 0,89 uitgekomen.

Zorgen waren er over de financiële gevolgen van de drie decentralisaties, maar door de onduidelijkheid waren daar geen bedragen voor opgenomen.

Bij de **Zomernota 2015** waren verschillende soorten afwijkingen te zien. Bij de programma's waren er afwijkingen tot in totaal € 5,7 miljoen die met onttrekkingen aan reserves gedekt werden. Verder waren er positieve en negatieve afwijkingen die opgeteld een tekort van minder dan € 0,1 miljoen lieten zien dat gedekt werd met een onttrekking aan de algemene reserve. Tot slot waren er afwijkingen met een totaal nadeel van € 5,5 miljoen die niet tot een begrotingswijziging op dat moment leidden.

Alle afwijkingen leidden niet tot een bijstelling van het saldo 2015.

Over de drie decentralisaties was nog te weinig harde informatie beschikbaar om daar in de Zomernota 2015 al iets mee te doen.

In de **Novembernote 2015** werd een tekort van € 2,9 miljoen voorzien dat ten laste van de algemene reserve zou worden gebracht. Verder bevatte de Novembernote 2015 nog een tekort van € 2,2 miljoen.

Op basis van deze cijfers zou de ratio weerstandsvermogen 2016 op 0,79 uitkomen. Als bij de jaarstukken 2015 zou blijken dat deze ratio 2016 onder de 0,8 uit zou komen, dan zou het college met voorstellen komen om weer binnen de norm te geraken.

De **jaarstukken 2015** lieten een kleiner overschot zien dan voorgaande jaren: + € 3,2 miljoen. Van dit overschot werd € 3,1 miljoen gereserveerd voor in 2016 nog uit te voeren werkzaamheden. Het overschot bij de drie decentralisaties, € 62.000, werd aan de reserve 3D toegevoegd, en het restant van het overschot, € 17.000, werd in de algemene reserve gestort. Hiermee is ook de ratio weerstandsvermogen met 0,82 boven de ondergrens gebleven.

Stuurinformatie

Tot slot van deze paragraaf kijken we naar de stuurinformatie van de raad voor de begroting en meerjarenraming.

De begroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019 sluiten aan bij het Coalitieakkoord 2014-2018 en het MBP 2015-2018 en vinden daarin hun basis. Per programma wordt in het begrotingsdocument duidelijk aangegeven hoe het beleid voor het begrotingsjaar en de komende jaren wordt uitgevoerd. Daarbij worden interne en externe ontwikkelingen meegenomen. Per programma zijn ook smart-geformuleerde beleidsindicatoren bepaald, die periodiek worden gemeten.

Op basis hiervan vinden we de stuurinformatie op strategisch niveau goed.

De raad heeft in de financiële verordening 2011 bepaald hoe hij de opzet van de begroting regelt en hoe de p&c-procedure in de raad verloopt.

Ook het BBV bevat regels voor de opzet van de begroting, maar ook voor de jaarstukken.

De gemeente past deze regels over het algemeen goed toe.

Daarom beoordelen we de stuurinformatie op tactisch niveau als goed.

De begroting bevat veel informatie over de financiële positie. We zien wel dat de informatie op veel plaatsen in de begroting staat en dat de informatie over het structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar van de lezer nog wat doe-het-zelf-acties verlangt en voor de meerjarenraming geheel ontbrak (, totdat het erratum op 3 november 2015 aan de raad werd gestuurd).

De stuurinformatie op operationeel niveau beoordelen we daarom als voldoende.

3.2. Analyse vermogen

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

Conclusie

De reserves en voorzieningen zijn van 2007 tot en met 2013 snel gedaald. Sindsdien is er echter weer sprake van een lichte toename. Die toename zet zich ook in de ramingen tot 2019 voort.

De vergelijking van de reserves en voorzieningen van Heerlen volgens de begroting 2016, uitgedrukt als bedrag per inwoner, met de reserves en voorzieningen van de 33 Limburgse gemeenten in hun begrotingen 2016, ook als bedrag per inwoner, laat zien dat Heerlen lager uitkomt. Heerlen staat op 52% van het gemiddelde aan reserves en voorzieningen van alle Limburgse gemeenten. De bestemmingsreserves blijven in Heerlen het meest achter.

De financiële verordening 2011 eist dat het college elke vier jaar een nota reserves en voorzieningen aan de raad ter vaststelling aanbiedt. In die nota moeten ook enkele aspecten geregeld worden.

Met de huidige Nota reserves en voorzieningen 2013-2016 voldoet de gemeente aan de eisen uit de financiële verordening.

De nota heeft tot doel reserveringen doelmatig te laten verlopen, onnodig oppotten te voorkomen en een integrale afweging te bevorderen. Daarvoor bevat de nota een aantal instrumenten die vervolgens echter niet consistent zijn toegepast. Uit het feit dat bij de opeenvolgende begrotingen bedragen uit reserves en voorzieningen zijn vrijgevallen, blijkt wel dat een kritische beoordeling plaatsvindt, maar het is geen onderdeel van een integrale afweging door de raad.

Reserves en voor een deel ook voorzieningen hebben functies, waar de gemeente haar voordeel mee kan doen. Lasten kunnen ermee geëgaliseerd worden. Tegenvallers kunnen worden opgevangen zonder dat er direct in beleid hoeft te worden ingegrepen. Voor grote uitgaven kan gespaard worden, zodat ze financieel haalbaar worden. En ze leveren financieringsmiddelen voor de investeringen op, waardoor de gevoeligheid voor schommelingen op de kapitaalmarkt afneemt en er per saldo voor de begroting minder lasten zijn. Door de lage stand van reserves en voorzieningen zijn die voordelen relatief beperkt aanwezig. Een toename van het bedrag in de reserves en voorzieningen, zoals door de gemeente geraamd, is dan ook wenselijk. Een verdere daling is ook nog maar beperkt mogelijk.

Ook vier jaar geleden raamde de gemeente dat de reserves en voorzieningen op een fors hoger niveau zouden uitkomen dan volgens de destijds meest recente jaarrekening van 2011. De jaarrekeningen tot en met 2015 hebben echter laten zien dat de reserves en voorzieningen veel lager zijn uitgekomen dan in 2012 geraamd. De moeilijke financiële situatie zal daar zeker mee te maken hebben gehad.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen

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

VOOR.

Waarom onderzoek naar vermogen?

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

Voor gemeenten is, vanwege het inkomensbestedend karakter voor realisatie van maatschappelijke doelen, de exploitatie het belangrijkste. Het vermogen is secundair. Toch is een juist inzicht in de gemeentelijke vermogenspositie belangrijk om de financiële positie te kunnen beoordelen. Hoe gaat de gemeente Heerlen om met haar reserves en voorzieningen? Beschikt zij over voldoende weerstandscapaciteit om eventuele tegenvallers op te vangen?

Onderzoek en bevindingen

Het eigen vermogen, in de vorm van reserves, en ook de voorzieningen, die tot het vreemd vermogen worden gerekend, zijn voor Heerlen om verschillende redenen van belang. In deze paragraaf kijken we naar de omvang van de reserves en voorzieningen en de ontwikkeling daarvan in de afgelopen jaren en volgens de begroting 2016 en de meerjarenraming 2017-2019.

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

Landelijke regels

De landelijke regels zijn vooral in het BBV te vinden en gaan in op de vraag wanneer sprake is van reserves en wanneer van voorzieningen.

Volgens artikel 43 van het BBV worden reserves onderscheiden in de algemene reserve en bestemmingsreserves. In artikel 44 staat in welke situaties een gemeente voorzieningen moet vormen. Er worden vijf situaties genoemd, waarbij een gemeente een voorziening moet vormen. Als die vijf situaties niet aan de orde zijn en een gemeente besluit middelen opzij te zetten, dan is er sprake van reservevorming.

Als de in artikel 44 genoemde vijf situaties zich voordoen, is de gemeente verplicht een voorziening te vormen. De situatie bepaalt dan ook de omvang van de te vormen voorziening. Beleidsvrijheid is er rond de voorzieningen eigenlijk niet voor gemeenten.

Bij reserves zijn er geen landelijke bepalingen die vorming en omvang regelen.

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

Eigen regels

In de financiële verordening 2011 heeft de gemeente in artikel 24 bepaald dat het college één keer in de vier jaar een nota reserves en voorzieningen ter vaststelling aan de raad aanbiedt. De nota moet regels geven voor de vorming, besteding en vrijval van reserves en voorzieningen, de toerekening en verwerking van rente over reserves en voorzieningen en richtlijnen voor het co-financieringsfonds.

De gemeente beschikt op basis van deze bepaling over de Nota reserves en voorzieningen 2013-2016. In de nota staat dat reserves in het verleden teveel zijn gevormd om overgebleven middelen te parkeren. Hierdoor werd een integrale afweging van de inzet van deze middelen belemmerd. In de nota stelt de

gemeente dat reserves meer op plannen gebaseerd moeten zijn. Doelmatigheid bij reserveren houdt in dat er voldoende wordt gereserveerd, maar niet onnodig. Om transparantie te bereiken moet het aantal reserves beperkt zijn.

Er vindt dan ook een jaarlijkse doorlichting en opschoning van reserves en voorzieningen plaats.

De nota geeft kaders voor het beleid en beheer van reserves en voorzieningen.

Het vertrekpunt voor de kaders is het budgetrecht van de raad op basis van artikel 189 van de Gemeentewet. Daarnaast worden de bovengenoemde bepalingen uit het BBV gevolgd.

De nota bepaalt dat reserves en voorzieningen niet gebruikt mogen worden om structurele tekorten te dekken.

De raad vormt reserves uit het resultaat bij de jaarrekening of begroting. Op die momenten is een integrale afweging het best mogelijk. Maar ook tijdens het jaar kan de raad reserves vormen. Heerlen kent algemene reserves, egalisatiereserves en overige bestemmingsreserves.

Voorzieningen worden door de raad uit de exploitatie gevormd en bepalen zo mede het resultaat. Het college besluit over de aanwending van voorzieningen en informeert de raad daarover in de jaarrekening.

In de nota noemt Heerlen vier functies die met name de reserves vervullen. Allereerst is er de bufferfunctie, die vooral bij de algemene reserve zit. De bestedingsfunctie is nauw verbonden aan het doel van de reserves. De egalisatiefunctie zit bij een aantal reserves en voorzieningen. De vierde functie is de spaarfunctie.

Reserves en voorzieningen worden als intern financieringsmiddel gebruikt. (De nota noemt deze financieringsfunctie niet, maar beschrijft die wel.) Ook over de interne financieringsmiddelen wordt rente berekend en deze rente is onderdeel van de totale rentelasten. Maar de rente over interne financieringsmiddelen is ook een baat, bekend onder de naam 'bespaarde rente' en wordt door Heerlen ingezet als algemeen dekkingsmiddel. Maar rente kan ook aan reserves worden toegevoegd en is in dat geval dus niet als algemeen dekkingsmiddel beschikbaar. De nota zelf geeft niet aan wanneer rente kan/moet worden toegevoegd. Uit het overzicht van reserves en voorzieningen bij de begroting 2016 blijkt dat bij de bestemmingsreserves ten behoeve van afdekking van kapitaallasten en bij één andere bestemmingsreserve de bespaarde rente aan de reserve wordt toegevoegd. Aan voorzieningen mag geen rente worden toegevoegd, tenzij het een voorziening tegen contante waarde is.

Reserves en voorzieningen kunnen niet negatief zijn.

De algemene reserves zijn de algemene reserve en de algemene reserve van het grondbedrijf. De fluctuaties in de exploitatie verlopen via de algemene reserves. De omvang wordt bepaald door de norm die de raad voor de ratio weerstandsvermogen heeft gesteld. Daarover heeft de raad bepaald dat de ratio tussen 0,8 en 1,2 moet liggen. Afhankelijk van de omvang van de gesimuleerde risico's bepalen deze onder- en bovengrens de grenzen voor de omvang van de algemene reserves.

De raad bepaalt bij de bestemmingsreserves de omvang, de bestemming en de duur.

Bestemmingsreserves zijn tijdelijk. Ook worden ze niet gevormd om vervangingsinvesteringen te realiseren.

De nota zet de voor- en nadelen van reserves op een rij en concludeert dat de raad bij zijn besluiten over reserves een afweging tussen de voor- en nadelen moet maken.

De gemeente noemt drie bijzondere bestemmingsreserves. De programmareserves worden ingesteld om de kosten van de realisatie van grote, prioriteitsprojecten te dekken.

Ten tweede heeft Heerlen de reserve nog uit te voeren werkzaamheden. Met deze reserve kan de uitvoering van projecten met maximaal één jaar worden verlengd.

Tot slot is er een reserve cofinancieringsfonds voor projecten of activiteiten uit de strategische agenda of met bestuurlijke prioriteit. In de Richtlijn Cofinancieringsfonds Strategische Agenda Heerlen zijn voor de aanwending van deze reserve nadere regels gesteld.

Heerlen kan voorzieningen hebben in de vijf situaties die in het BBV zijn genoemd.

Het college neemt in het jaarverslag per reserve en voorziening een overzicht op, waaruit voor de raad duidelijk moet worden of het bestedingsdoel nog bestaat, of de omvang toereikend is en of de besteding past binnen de doelstelling. Aan het einde van de nota is dit overzicht als bijlage II opgenomen. Daarnaast wordt in begroting en jaarrekening een overzicht opgenomen waaruit te zien is welke reserves nieuw zijn gevormd en welke dotaties, onttrekkingen en vrijval bij reserves en voorzieningen zijn geraamd respectievelijk gerealiseerd.

Informatie over reserves en voorzieningen in de begroting 2016

Informatie over reserves en voorzieningen is door de hele begroting 2016 heen te vinden. Het gaat daarbij om de dotaties en aanwendingen per programma. In het overzicht van baten en lasten zijn die cijfers per programma en in totaal te vinden. De structurele onttrekkingen aan reserves zijn op bladzijde 173 gepresenteerd. In het raadsbesluit komen de reserve 'Reeds genomen besluiten' en de nieuw te vormen reserve WMO Beschermd Wonen apart aan de orde. Ook de vrijval van reserves en voorzieningen in 2016 is in de begroting te vinden. In de paragraaf Financiële status en weerbaarheid in de begroting komen bij enkele indicatoren ook reserves aan de orde.

Tot slot staat in het bijlagenboek bij de begroting 2016 de meerjarige staat van reserves en voorzieningen 2016-2019. Hoewel het overzicht zelf maar twee bladzijden beslaat, geeft het wel de meeste informatie over reserves en voorzieningen. Per reserve en voorziening is te zien welke rentetoevoeging of andere toevoeging is geraamd en welke onttrekking met vermelding van het begin- en eindsaldo. En dit voor de jaren 2016, 2017, 2018 en 2019.

Uit het overzicht blijkt dat er 46 reserves zijn en 42 voorzieningen. Van die 46 reserves hebben er vijf een saldo '0' en vier een saldo '1' gedurende de hele periode 2016-2019. De overige 37 reserves hebben wel een hoger saldo of er worden bedragen aan toegevoegd of onttrokken. De 42 voorzieningen hebben wel een hoger saldo of worden in de periode 2016-2019 gemuteerd.

Toepassing regels

BBV

De voorzieningen zijn in het overzicht gerubriceerd volgens de BBV-indeling.

Het overzicht geeft ook het gespecificeerde verloop van de reserves en voorzieningen.

Daarmee heeft de gemeente in de begroting 2016 alle BBV-bepalingen over reserves en voorzieningen toegepast.

Financiële verordening

De in de verordening gevraagde nota reserves en voorzieningen, niet ouder dan 4 jaar, is er in de vorm van de Nota reserves en voorzieningen 2013-2016. De punten die in de verordening worden genoemd als in de nota uit te werken, komen in de Nota reserves en voorzieningen 2013-2016 terug.

De nota zal eind 2016/begin 2017 herzien moeten worden.

Nota reserves en voorzieningen 2013-2016

De Nota reserves en voorzieningen 2013-2016 bepleit een beperkt aantal reserves om de transparantie te bevorderen. De gemeente heeft hiervoor geen norm gesteld.

Er zijn nu 46 reserves, waarvan 37 in de periode 2016-2019 ook een reële betekenis hebben. Samen met de 42 voorzieningen zijn er 79 reserves en voorzieningen met een reële betekenis. Een fors aantal, maar minder dan bij de twee eerdere verdiepingsonderzoeken. In 2008 had Heerlen namelijk 201 reserves en voorzieningen en in 2012 105 met een reële betekenis.

Vraag is of bijna 80 reserves en voorzieningen nog voldoende transparantie opleveren, zodat de raad een integrale afweging kan maken over de middelen die daarin zitten of die daaraan toegevoegd worden. Naar ons oordeel zal de raad moeilijk tot die integrale afweging kunnen komen door het ontbreken van enige toelichting bij de reserves en voorzieningen. In de Nota reserves en voorzieningen 2013-2016 is een dergelijke toelichting wel voorgeschreven in de vorm van een overzicht per reserve en voorziening die in elk jaarverslag door het college wordt opgenomen. Deze is wel in het jaarverslag 2013 verschenen, maar daarna niet (meer?).

Overigens betekent het ontbreken van een dergelijke toelichting niet dat er geen beoordeling van (de omvang van) reserves en voorzieningen plaatsvindt. In de begroting 2016 valt op bladzijde 167 te lezen dat er in 2016 in totaal € 1.419.000 vrijvalt aan voorzieningen en reserves en op bladzijdes 29 en 195 staat dat in 2016 als eenmalige bezuiniging € 1,5 miljoen wordt onttrokken aan de reserve onderwijshuisvesting. Met de vaststelling van de begroting 2016 heeft de raad hiermee ingestemd, maar er valt niet te zien dat hier een integrale afweging van de raad aan vooraf is gegaan.

En ook in voorgaande jaren is in de begroting een vrijval van reserves en voorzieningen geraamd. Aan deze bepaling uit de Nota reserves en voorzieningen 2013-2016 geeft de gemeente periodiek uitvoering.

De bepaling uit de nota dat de raad bij het vormen van een bestemmingsreserve de omvang, bestemming en de duur regelt, wordt niet consequent toegepast. Bij het besluit van de raad bij de begroting 2016 om de bestemmingsreserve WMO Beschermd Wonen te vormen is alleen de eerste dotatie bepaald.

Een afweging van de voor- en nadelen van reservevorming heeft niet expliciet plaatsgevonden bij de vorming van deze reserve.

In de begroting 2016 is geen overzicht opgenomen met daarin de nieuw gevormde reserves en de vrijval van reserves en voorzieningen. Wel is er het totale overzicht met dotaties en onttrekkingen.

Reserves en voorzieningen 2011-2019

Na de regels kijken we nu naar de praktijk, met om te beginnen de stand van de reserves en voorzieningen in de periode 2011-2019. Daarvoor staan hieronder de tabellen 3.2.1 en 3.2.2. In de eerste tabel staan de realisatiecijfers met betrekking tot de reserves en voorzieningen uit de jaarstukken 2011-2015. Dit zijn steeds cijfers per 31 december van het vermelde jaar.

In tabel 3.2.2 staan de geraamde standen van reserves en voorzieningen uit de begroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019. Dit zijn steeds cijfers per 1 januari van het jaar.

Tabel 3.2.1 Terugblik reserves* en voorzieningen 2011-2015, stand per 31-12 (bedragen * € 1.000)

Jaar	R2011	R2012	R2013	R2014	R2015
Algemene reserve	17.100	15.355	5.817	12.834	12.676
Bestemmingsreserves	42.173	40.723	37.850	33.736	38.148
Voorzieningen	26.817	22.891	20.559	21.839	25.671
Totaal	86.090	78.969	64.226	68.409	76.495

*: vóór resultaatbestemming

Tabel 3.2.2 Reserves en voorzieningen 2016-2019, stand per 1-1 (bedragen * € 1.000)

Jaar	B2016	B2017	B2018	B2019
Algemene reserve	16.015	15.096	15.462	14.724
Bestemmingsreserves	36.651	40.020	44.360	48.234
Voorzieningen	19.847	18.546	18.347	18.120
Totaal	72.513	73.662	78.169	81.078

Uit de twee tabellen valt het een en ander af te lezen. Terugkijkend (tabel 3.2.1) is per saldo een daling van de reserves en voorzieningen vast te stellen met in totaal € 9,6 miljoen, maar het dieptepunt is in 2013 gepasseerd en sindsdien is weer sprake van een stijging. In 2013 treedt een daling bij reserves en voorzieningen op van een kleine € 15 miljoen. Maar sindsdien zijn reserves en voorzieningen weer met € 12,3 miljoen toegenomen.

De gemeente verwacht in de jaren 2016-2019 dat de stand van reserves en voorzieningen over de hele periode licht blijft stijgen, waarbij de toename meer dan volledig bij de bestemmingsreserves wordt voorzien.

Om deze cijfers wat beter te kunnen beoordelen, maken we twee vergelijkingen.

De eerste vergelijking is een vergelijking van Heerlen met zichzelf. Dat doen we door te kijken naar dezelfde tabellen 3.2.1 en 3.2.2 uit het vorige verdiepingsonderzoek in 2012. Voor de duidelijkheid nemen we de tabellen 3.2.1 en 3.2.2 uit het verdiepingsonderzoek 2012 hieronder op.

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

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

*: Bron: Financieel verdiepingsonderzoek Heerlen 2012

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

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

*: Bron: Financieel verdiepingsonderzoek Heerlen 2012

De vergelijking met zichzelf laat zien dat de daling van reserves en voorzieningen ook vóór 2011 al aan de gang was. Ten tweede was de raming van reserves en voorzieningen 2012-2015 in de begroting 2012 aanzienlijk hoger dan de realisatie 2012-2015. Dat geldt voor alle drie de onderdelen, maar het meest voor de voorzieningen.

De tweede vergelijking is de vergelijking van de ramingen 2016 van algemene reserve, bestemmingsreserves, voorzieningen en totaal, uitgedrukt als bedragen per inwoner, van Heerlen en van alle 33 Limburgse gemeenten. In tabel 3.2.3 hebben we deze cijfers opgenomen.

Tabel 3.2.3 Reserves en voorzieningen begroting 2016, stand per 1-1, Heerlen en de 33 Limburgse gemeenten (bedragen per inwoner * € 1)

	Heerlen	33 Limburgse gemeenten
Algemene reserve	182	268
Bestemmingsreserves	417	917
Voorzieningen	226	393
Totaal	825	1.578

Uit deze vergelijking is te zien dat Heerlen per inwoner minder reserves en voorzieningen heeft dan alle Limburgse gemeenten gemiddeld hebben en dat het verschil absoluut en relatief het grootst is bij de bestemmingsreserves.

Uit de stand van reserves en voorzieningen en uit de vergelijkingen valt te concluderen dat Heerlen over een langere periode zijn reserves en voorzieningen heeft zien teruglopen.

Dat zorgt ervoor dat de functies van reserves en voorzieningen die bij de bespreking van de nota reserves en voorzieningen zijn genoemd, van minder betekenis worden.

Een verdere daling is slechts beperkt mogelijk. De algemene reserve moet ten minste zo groot zijn dat de ratio weerstandsvermogen niet onder de 0,8 komt. Die ondergrens is met de huidige stand van de algemene reserve nabij. Dat wil zeggen dat de algemene reserve op dit moment eigenlijk niet meer mag dalen.

De omvang van de voorzieningen wordt slechts beperkt door de gemeente bepaald en een bewust interen op de voorzieningen is eigenlijk niet mogelijk.

Slechts bij de bestemmingsreserves zou een daling nog denkbaar zijn. Daar tegen pleit dat Heerlen al relatief weinig bestemmingsreserves heeft. Bovendien is een kleine 40% van de bestemmingsreserves een kapitaaldekkingreserve. Besteding van dit soort reserves voor een ander doel noodzaakt direct tot het creëren van nieuwe structurele ruimte in de begroting voor de niet meer gedekte kapitaallasten. In feite is van € 36,7 miljoen bestemmingsreserves in de begroting 2016 maar € 22,9 miljoen desgewenst vrij te bestemmen.

De afname van reserves (en voorzieningen) over de laatste 10 jaar betekent dat bedragen die in de periodes daarvoor zijn gespaard, zijn ingezet voor dekking van uitgaven en lasten. Dat is ook één van de functies van reserves. Maar zoals we hiervoor hebben gezien, laat de huidige stand van reserves (en voorzieningen) dit niet meer toe; in ieder geval niet meer in de omvang van de laatste 10 jaar. Eerder zullen nu weer per saldo bedragen aan de reserves (en voorzieningen) moeten worden toegevoegd. De ramingen in de begroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019 wijzen ook in die richting. In alle jaren wordt meer aan de reserves toegevoegd dan er aan wordt onttrokken en dat is ook te zien in tabel 3.2.2

van dit verdiepingsonderzoek. Belangrijk is echter dat ook de cijfers in de jaarrekeningen deze ontwikkelingen gaan laten zien. De informatie uit het vorige verdiepingsonderzoek maakt nu duidelijk dat de ramingen (sterk) kunnen afwijken van de realisaties bij reserves en voorzieningen.

Beoordeling

De regels

Heerlen leeft de regels over reserves en voorzieningen uit het BBV en de eigen financiële verordening goed na.

De gemeente heeft meer moeite met het toepassen van de regels uit de Nota reserves en voorzieningen 2013-2016. Een goede toepassing zou met name een integrale afweging door de raad van de inzet van middelen naar of uit reserves moeten bevorderen. De vele reserves (en voorzieningen) en het ontbreken van achtergrondinformatie over reserves (en voorzieningen) bemoeilijken volgens ons een integrale afweging.

Reserves en voorzieningen

De omvang van reserves en voorzieningen is gedurende een lange periode gedaald en pas in 2014 weer licht gaan stijgen. De gemeente raamt deze stijgende lijn ook voor de komende jaren.

Een verdere daling zou naar ons gevoel ook nog maar beperkt mogelijk zijn en de functies van reserves uithollen. Daardoor zou Heerlen minder flexibel worden, minder in staat zijn grote projecten te realiseren, meer risico lopen tegenvallers niet goed te kunnen opvangen en meer afhankelijk zijn van de kapitaalmarkt en daardoor gevoeliger zijn voor de schommelingen die daar (kunnen) optreden.

Wij adviseren de gemeente dan ook vast te houden aan de nu voorziene groei van de reserves tot 2019 en deze ook te realiseren.

Gelet op de risico's waar de gemeente ook de komende jaren mee te maken krijgt – zie daarvoor ook paragraaf 3.1 – is het voor ons de vraag of de nu geraamde lichte daling van de algemene reserve tot 2019 mogelijk is zonder dat de ratio weerstandsvermogen daardoor onder de door de raad gestelde ondergrens van 0,8 komt. Overigens voorzien de afspraken tussen raad en college erin dat het college dan met voorstellen/maatregelen komt die de ratio binnen zes maanden weer op minimaal 0,8 brengt.

Hoewel er in deze paragraaf geen relatie is gelegd met de financiële positie van de gemeente in de laatste periode, valt wel in het algemeen te stellen dat een daling van de stand van reserves (en voorzieningen) eerder optreedt in financieel moeilijke tijden en dat groei gemakkelijker is te realiseren in financieel goede tijden.

Het zal de gemeente daarom waarschijnlijk de komende jaren veel inspanning kosten om de geraamde toename van de reserves te realiseren.

Stuurinformatie

Heerlen heeft een actueel en redelijk compleet kader voor zijn reserves en voorzieningen met de Nota reserves en voorzieningen 2013-2016. Er is in de nota echter geen duidelijke relatie met de begrotingsprogramma's voor wat betreft de inzet van reserves en voorzieningen en de betekenis daarvan voor het realiseren van de doelen.

De nota geeft aan dat de algemene reserves essentieel zijn voor het weerstandsvermogen van de gemeente. De nota is niet heel duidelijk over de ontwikkelingen die van belang zijn voor de reserves en voorzieningen.

We beoordelen de strategische stuurinformatie daarom als voldoende.

Heerlen past de regels uit het BBV en de financiële verordening goed toe. Dat geldt in mindere mate voor de regels uit de Nota reserves en voorzieningen 2013-2016. Toch beoordelen we de stuurinformatie op tactisch niveau als goed.

Afgezien van het overzicht van reserves en voorzieningen 2016-2019 is er in de begroting 2016 weinig informatie te vinden over reserves en voorzieningen. Met name de informatie die volgens de nota moet worden verstrekt, ontbreekt. We beoordelen de stuurinformatie op operationeel niveau als onvoldoende.

3.3. Analyse stuurinformatie

Conclusie

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

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

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

In het algemeen zien we dat Heerlen nota's e.d. vaak niet tijdig actualiseert, ook niet als in de eigen financiële verordening is voorgeschreven elke vier jaar een nieuwe nota te maken.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbeveling

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

Stuurinformatie

Oordeel strategisch: goed

Oordeel tactisch: goed

Oordeel operationeel: voldoende

Waarom onderzoek naar stuurinformatie?

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

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

Onderzoek en bevindingen

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

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

De raad stelt de kaders op basis van een visie en op basis van interne en externe ontwikkelingen. Dit gebeurt met de gemeentelijke programmabegroting, kadernota's en andere beleidstukken. Het komt ook

voor dat gemeenten de paragrafen uit de begroting een kaderstellende functie laten vervullen. Dit alles omschrijven we als informatievoorziening op strategisch niveau.

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

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

In ons onderzoek gaat de aandacht met name uit, naar die onderwerpen die voor sturing op de financiële positie belangrijk zijn en bovendien bij elke gemeente voorkomen. In onderstaande tabel 3.3.1 zijn de resultaten met betrekking tot stuurinformatie voor Heerlen samengevat.

Meer details over onze beoordelingen zijn te vinden in de paragrafen 3.1 en 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4.

Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2016

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

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

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

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

De strategische stuurinformatie hebben we vier keer als goed beoordeeld, vier keer als voldoende en één keer als onvoldoende.

We zien dat Heerlen op een flink aantal terreinen geen actuele kaderstelling heeft. Op andere terreinen is dat wel gebeurd. Bij de kaderstelling is soms wel en soms niet duidelijk terug- en vooruitgekeken. Hetzelfde geldt voor het meenemen van de relevante in- en externe ontwikkelingen. Desondanks komen we gewogen gemiddeld op goed uit.

Voor de tactisch stuurinformatie hebben we vijf keer goed gegeven en vier keer voldoende.

Het oordeel hangt nauw samen met de mate waarin de gemeente de bepalingen uit het BBV, uit de financiële verordening en uit de relevante nota's heeft ingevuld. Dat is vaak goed, hoewel meestal niet volledig. In een aantal gevallen krijgen belangrijke punten uit het BBV, de verordening of relevante nota's echter geen vertaling in de programmabegroting. Dat verklaart de voldoende.

De operationele stuurinformatie beoordelen we drie keer als goed, vier keer als voldoende en twee keer als onvoldoende.

De score is in sterke mate bepaald door de mate waarin in (de paragrafen van) de begroting inzichtelijke en overzichtelijke cijfers en toelichtingen aanwezig zijn.

We concluderen dat Heerlen daar wisselend in slaagt. De begroting bevat veel operationele stuurinformatie, maar deze moet vaak op verschillende plaatsen worden gezocht. Bovendien missen we op punten concrete (meerjarige) cijfers en toelichtingen die sturing door de raad makkelijker maken.

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

Aandachtspunt is en blijft om de stuurinformatie te blijven verbeteren om aansluiting te blijven houden bij de informatiebehoefte van de raad en het college. Dat betekent dat continu moet worden gelet op veranderende behoeften. Dat steeds moet worden afgewogen welke informatie wel en welke niet (meer) moet worden gegeven. Dat moet worden gelet op de actualiteit van visiedocumenten, kadernota's e.d. Wat dit laatste betreft zien we dat het de gemeente de laatste jaren niet is gelukt alle nota's e.d. tijdig te herzien. Daarmee handelt de gemeente vaak in strijd met haar eigen verordening.

In het algemeen vinden wij het van belang dat kadernota's eens in de vier jaar worden geactualiseerd. Daarmee voorkomt de gemeente dat zij met verouderde kaders werkt en is elke raad in de gelegenheid zijn opvattingen over de verschillende terreinen in kadernota's vast te leggen.

Het is niet eenvoudig om voortdurend aan al deze normen te voldoen, maar naar mate de gemeente daar beter in slaagt, zal zij ook beter in staat zijn in control te zijn en blijven.

Als wij op basis van onze beoordeling van de stuurinformatie concrete aanbevelingen hebben geformuleerd, dan zijn deze in de desbetreffende paragraaf van hoofdstuk 3 of 4 te vinden.

De aanbeveling die we hier doen is dat de gemeente meer aandacht geeft aan het actueel houden van de kaders.

3.4. Analyse Wet- en regelgeving

Conclusie

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

De termijnbepalingen uit de Gemeentewet past Heerlen goed toe.

De toepassing van het BBV beoordelen we als voldoende.

Heerlen heeft de verordeningen 212, 213 en 213a, die door de raad in 2011, 2003 respectievelijk 2007 zijn vastgesteld. Verordening 213a over college-onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid volgt Heerlen formeel al lang niet meer, maar er worden door het college wel dat soort onderzoeken uitgevoerd.

Vanaf 2006 had de gemeente een Rekenkamercommissie en vanaf 2015 een Rekenkamer, die tal van onderzoeken hebben uitgevoerd.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen:

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

Waarom onderzoek naar wet- en regelgeving?

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

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

Onderzoek en bevindingen

Termijnen

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

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

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

Bij dit verdiepingsonderzoek kijken we of de gemeente zich aan de termijnen voor vaststelling en inzending van de begroting 2016 en de jaarstukken 2014 aan ons als toezichthouder heeft gehouden. De raad heeft de begroting 2016 op 4 en 5 november 2015 vastgesteld en wij hebben de begroting 2016 op 13 november 2015 ontvangen. Voor de jaarstukken 2014 zijn de desbetreffende data 12 mei 2015 en 2 juni 2015.

De gemeente heeft de termijnen nageleefd.

Termijnen Beoordeling: goed
--

BBV

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

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

Overigens is en wordt er gewerkt aan een aanpassing van het BBV. Eén van de aanpassingen, het opnemen van vijf verplichte kengetallen, is als eerste onderdeel vanaf de begroting 2016 en de jaarstukken 2015 van kracht geworden. Maar er zijn meer aanpassingen en deze zijn erop gericht de transparantie en de vergelijkbaarheid te versterken, waardoor raden beter in staat zijn om hun taken te vervullen. Op een aantal punten zal daardoor de mogelijkheid om een begroting geheel naar eigen inzicht op te zetten en in te richten kleiner worden. Voor de begroting 2016 zijn deze aanpassingen, afgezien van de kengetallen, nog niet relevant en hebben we ze niet in onze beoordeling betrokken.

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

We hebben de begroting 2016, inclusief het erratum van 3 november 2015, beoordeeld aan de hand van de bepalingen daarvoor in het BBV. De begroting 2016 voldoet grotendeels aan het BBV. Enkele bepalingen uit het BBV zijn niet in de begroting 2016 meegenomen:

- in het overzicht van baten en lasten op bladzijde 171 zijn de algemene dekkingsmiddelen en het bedrag voor onvoorzien niet apart zichtbaar gemaakt (art.17, onder b, BBV);
- er is geen informatie over de jaarlijks terugkerende, arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume (art. 20, lid 2 onder a, BBV);
- er is geen informatie over investeringen, onderscheiden in investeringen met een economisch nut en investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut (art. 20, lid 2 onder b, BBV);

- in de verschillende paragrafen van hoofdstuk 4, die gaan over de zeven verplichte paragrafen uit het BBV, hebben we ook aangegeven of de gemeente onderdelen van de BBV-bepalingen over die paragrafen niet heeft nageleefd.

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

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

Los van de inhoudelijke punten die in de begroting te vinden moeten zijn, gaat het om zaken als 'goed leesbaar', 'consistent', 'toegankelijk' en 'begrijpelijk'. In het algemeen vinden wij dat de begroting van Heerlen voldoende aan deze eisen voldoet. Voor dat oordeel kunnen we ook verwijzen naar onze beoordeling van de operationele stuurinformatie (paragraaf 3.3 en voor de verschillende onderdelen de paragrafen 3.1, 3.2 en 4.1 tot en met 4.7). Van de negen beoordelingen waren er drie 'goed', vier 'voldoende' en twee 'onvoldoende'. Rekening houdend met de door ons gehanteerde wegingsfactoren kwam het gemiddelde oordeel op 'voldoende' uit.

Positief is dat Heerlen in de begroting een uitgebreide set van indicatoren hanteert, waarmee het voor de raad goed te beoordelen is of de gemeente de beleidsdoelstellingen realiseert.

In totaal vinden we dat Heerlen het BBV voldoende toepast.

BBV Beoordeling: voldoende

Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet

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

De raad heeft de geldende verordening 212 op 5 april 2011 vastgesteld. De citeertitel is "Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet".

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

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

De gemeente heeft daar ook in de praktijk veel aandacht voor. Met name in de paragraaf bedrijfsvoering bij de verschillende begrotingen van Heerlen is te lezen dat het 'in control' hebben en houden van de p&c-cyclus voortdurend aandacht heeft.

De inspanningen blijken bijvoorbeeld uit de goedkeurende verklaringen van de accountant voor de rechtmatigheid tot en met de jaarstukken 2014.

Bij het afsluiten van dit rapport was nog niet bekend welke verklaring de accountant bij de jaarstukken 2015 afgeeft. De drie decentralisaties hebben bij alle gemeenten voor problemen en vertraging bij het afgeven van de accountantsverklaring over 2015 geleid. We gaan er echter vanuit dat de tot en met 2014 bereikte resultaten op het gebied van rechtmatigheid in 2015 e.v. behouden blijven en ook zo snel mogelijk voor het terrein van de drie decentralisaties gaan gelden.

Wij constateren dat het college in de meeste gevallen goed uitvoering geeft aan de bepalingen in de verordening. In de verschillende paragrafen van hoofdstuk 4 komen we daar op terug. Afwijking van bepalingen in de verordening heeft vaak te maken met het niet tijdig actualiseren van nota's. Dat is ook op andere plaatsen geconstateerd.

De verordening zegt niets over het moment waarop deze moet worden herzien.

In het algemeen vinden wij dat na vier jaar nota's moeten worden geactualiseerd. Gelet op het belang van de financiële verordening vinden we dat de gemeente niet al te lang meer moet wachten met een herziening van de verordening.

Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet

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

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

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

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

Omdat deze verordening nu bijna 13 jaar oud is, vragen wij ons toch af of het niet tijd wordt deze een keer tegen het licht te houden.

Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet

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

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

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

Bij een evaluatie van het dualisme door het ministerie van BZK in 2009 werd vastgesteld dat gemeenten weinig waardering hadden voor dit nieuwe controle-instrument. Daarop besloot BZK dat er een voorstel naar de Tweede Kamer zou gaan om art. 213a uit de Gemeentewet te halen. Dit voorstel is nooit

verschenen en de huidige minister van BZK heeft laten weten art. 213a in stand te willen houden gelet op de drie decentralisaties.

Heerlen heeft echter sinds 2009 de verordening 213a niet meer uitgevoerd conform de regels van de verordening.

In paragraaf 4.5 gaan we ook in op verordening 213a en op de handelwijze van Heerlen met deze verordening. We verwijzen hier naar paragraaf 4.5. Het komt erop neer dat de gemeente de verordening 213a niet volgens de regels in de verordening toepast. We adviseren daar de gemeente de verordening te actualiseren en toe te passen.

De gemeente heeft laten weten dat er in de praktijk wel onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid plaatsvinden, waarbij echter niet de procedure van de verordening 213a wordt gevolgd.

In 2014 betreft het de volgende onderzoeken:

- het management van de ontwikkeling van ideeën / complexe initiatieven;
- procesoptimalisatie Beheer & Onderhoud: van overdracht naar wisselwerking.

In 2015:

- verbeterslag kwaliteit bestuurs- en directievoorstellen;
- klantverantwoordelijkheid WS.

En in 2016:

- aansprakelijk stellen van derden door de gemeente bij schade aan Openbare Ruimte;
- declaratieproces A&O/P&O.

De Rekenkamer(commissie) Heerlen

Heerlen heeft vanaf 2015 een Rekenkamer en had daarvoor vanaf 2006 een Rekenkamercommissie. Zowel de Rekenkamer als de Rekenkamercommissie heeft/had als opdracht onderzoeken uit te voeren naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. Met deze onderzoeken moet de rekenkamer(commissie) de controlerende taak van de raad ondersteunen.

De Rekenkamer(commissie) heeft de laatste jaren onder meer onderzoeken uitgevoerd naar:

- Aanbestedingen (2011), een onderzoek naar de efficiëntie- en effectiviteitsaspecten van het aanbestedingsproces;
- Mijnwater – aanboren van een potentieel (2011), een onderzoek naar de risico's en geldstromen in het Mijnwaterproject;
- Postafhandeling in Heerlen (2011), een onderzoek naar de kwaliteit van de afhandeling van brieven van particulieren in de gemeente Heerlen;
- Reserves Verbonden Partijen (2011), een onderzoek naar omvang en ontwikkeling van de reserves bij verbonden partijen;
- Vervolgonderzoek Buurtgericht Werken (2011), een onderzoek naar de wijze waarop gevolg is gegeven aan de aanbevelingen uit het onderzoek Buurtgericht Werken uit 2009;
- Verbonden met Licom (2012), een onderzoek naar de kaderstellende en controlerende rol en taken van de gemeenteraad bij de WSW in Oostelijk Zuid-Limburg;
- De invoering van het Centrum voor Jeugd en Gezin Heerlen (2012);
- De dienstverlening van de gemeente Heerlen (2012), een onderzoek naar de vergunningen en klachten;
- CBS, een complex verhaal (2013), een onderzoek naar de inventarisatie en selectie van een exploitant van het voormalig CBS-complex in Heerlen;
- Wordt de rioolheffing goed besteed? (2013), een onderzoek naar gemeentelijke watertaken;

- Kwalitatieve Nulmeting 2015 Decentralisaties Sociaal Domein (2015), een meting om een basis en instrument aan de raad te leveren om het uitgezette beleid (en de middelen), de lopende transitie en de komende transformatie te volgen en zo nodig bij te sturen.

4. Financieel beleid en beheer

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1. Lokale heffingen

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

Conclusie

De paragraaf lokale heffingen in de begroting 2016 geeft een goed en actueel beeld van het beleid en de uitvoering van de lokale heffingen in Heerlen.

De paragraaf bevat alle informatie die artikel 10 van het BBV vraagt om in de paragraaf op te nemen. In het Coalitieakkoord 2014-2018 en in het MBP 2015-2018 is ook bepaald dat er in 2014 een nota lokale heffingen en in 2015 een onderzoek naar een franchise systematiek in de OZB komen. De paragraaf geeft daar echter geen informatie over.

Geraamd wordt dat de lokale heffingen in 2016 € 46,8 miljoen opbrengen, ruim 12% van de totale baten vóór bestemming. Voor de helft daarvan kan Heerlen zelf beslissen over de besteding en de hoogte van de heffing.

Heerlen vindt een gematigde lastendrukontwikkeling belangrijk en de paragraaf geeft ook informatie over de stijging van de lastendruk. Volgens die informatie stijgt de druk voor eigenaren van woningen met meer dan de verwachte inflatie in 2016 en dat is meer dan Heerlen gematigd noemt. In de paragraaf zelf gaat Heerlen daar niet op in. Aan het begin van de begroting, bladzijde 16, is te lezen dat de stijging van het OZB-tarief 2016 ook te maken heeft met een correctie voor een te lage OZB-aanslag 2015.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen

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

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.

Onderzoek en bevindingen

De opzet van de paragraaf

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

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

De paragraaf Lokale heffingen

De geldende regels

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

- de geraamde inkomsten;
- het beleid voor de lokale heffingen;
- een globaal overzicht van de heffingen;
- de lokale lastendruk;
- het kwijtscheldingsbeleid.

In aanvulling daarop heeft Heerlen in artikel 22 van de financiële verordening 2011 geregeld dat het college jaarlijks in de begroting en vierjaarlijks in het Meerjarig Bestuurlijk Programma (MBP) voorstellen aan de raad doet over regels voor belastingheffing en –inning, inclusief het kwijtscheldingsbeleid. De jaarlijkse belastingverordeningen moeten aansluiten bij die regels.

Op de belastingverordeningen gaan we in dit onderzoek overigens niet in.

Het MBP 2015-2018 is verwerkt in de begroting 2015. Het MBP gaat vooral op de vraag in 'wat wil Heerlen bereiken' en is een uitwerking van het Coalitieakkoord Heerlen 2014-2018.

Het MBP 2015-2018 hanteert de ladder van Lodewijks. Voor de belastingen betekent dat dat lastendrukverhoging pas als vijfde en laatste trede op de ladder aan de orde komt, als Heerlen financiële problemen moet oplossen. Als er geen lastendrukverhoging noodzakelijk is, wordt alleen een inflatiecorrectie toegepast.

Handhaving van de lastendruk kan ook betekenen dat tussen verschillende belastingen wordt geschoven, zolang de totale lastendruk maar gelijk blijft. Als naar lokale lastendruk wordt gekeken dan gaat het over de druk van OZB, afvalstoffenheffing en rioolheffing gezamenlijk.

Heerlen streeft ook naar kostendeckende tarieven. Dit is bijvoorbeeld relevant bij de riool- en de afvalstoffenheffing.

In het MBP 2015-2018/de begroting 2015 staat dat een nota Lokale heffingen in december 2014 in de raad aan de orde zal komen. Tot nu toe is deze nota niet aan de raad aangeboden en is dus geen

onderdeel van de geldende kaders. In 2010 heeft de raad de nota lokale heffingen gemeente Heerlen 2011-2014 vastgesteld. Volgens het Formulier Algemene informatie bij deze nota is de nota tot 1 januari 2015 geldig en we hebben de nota dan ook niet als geldend kader bij ons onderzoek betrokken. Het Coalitieakkoord 2014-2018 kondigt een onderzoek aan naar de juridische haalbaarheid en financiële effecten van een franchise systematiek in de OZB, waarbij geldt dat een bepaald basisbedrag van de WOZ-waarde niet belast wordt. In het MBP 2015-2018 staat dat dit onderzoek in 2015 zal plaatsvinden.

De informatie in de paragraaf Lokale heffingen in de begroting 2016

Heerlen heeft al langer een uitgebreide paragraaf lokale heffingen en dat geldt ook voor de begroting 2016. De vijf aandachtsgebieden, die in artikel 10 van het BBV voor de paragraaf worden genoemd, komen allemaal in voldoende mate aan de orde. Zo is te lezen dat alle gemeentelijke heffingen in 2016 € 46,8 miljoen moeten opleveren. Dat komt neer op ruim 12% van de geraamde baten 2016 vóór bestemming. Ruim de helft van de gemeentelijke heffingen 2016, € 23,6 miljoen, is niet gebonden. Dat betekent dat Heerlen over 6% van het totaal aan baten zelf beslist, zowel over de omvang als over de besteding. Als de vijfde trede van de ladder van Lodewijks ingezet moet worden, gaat het met name over deze 6% van de totale baten van Heerlen.

De paragraaf gaat ook in op de gevolgen van bevolkingsdaling op heffingen en geeft aan dat bij de riool- en afvalstoffenheffingen op begrotingsbasis uitgegaan wordt van 100% kostendekking.

Voor 14 heffingen geeft de paragraaf informatie over het doel van de heffing, dat wettelijk is bepaald, en het beleid van Heerlen, vooral met betrekking tot de tarieven.

De gemeentelijke lastendruk komt uitgebreid aan de orde, waarbij 2015 en 2016 worden vergeleken voor zowel éénpersoonshuishoudens als meerpersoonshuishoudens en voor huurders en eigenaren. De gemiddelde mutatie in de lastendruk 2016 in vergelijking met 2015 in Heerlen ligt tussen – 0,28% voor een huurder met een meerpersoonshuishouden en + 3,26% voor een eigenaar met een éénpersoonshuishouden.

Uit de vergelijking met andere gemeenten, ook in de tijd, blijkt dat Heerlen landelijk nu een middenmoter is, terwijl Heerlen zo'n zes jaar geleden bij de gemeenten met een hoge lastendruk hoorde.

Grafieken laten de ontwikkeling in de tijd ook zien.

Tot slot besteedt de gemeente aandacht aan het kwijtscheldingsbeleid, onderdeel van het gemeentelijke armoedebeleid.

Conclusies met betrekking tot de paragraaf Lokale heffingen in de begroting 2016

De paragraaf lokale heffingen geeft duidelijke informatie over het heffingenbeleid van Heerlen en wat dat betekent. Daarbij is de informatie actueel.

De informatie is goed te volgen.

De in artikel 10 van het BBV gevraagde informatie is in de paragraaf opgenomen.

Het MBP 2015-2018 stelt weinig aanvullende eisen. In de paragraaf is echter over die enkele aanvullende punten weinig tot geen informatie te vinden. Over de nota lokale heffingen, die nog in 2014 aan de raad zou worden gestuurd, wordt niets geschreven. Dat geldt ook voor het onderzoek in 2015 naar een franchise systematiek in de OZB.

Of een reële lastendrukstijging in 2016, de vijfde trede van de ladder van Lodewijks die alleen als laatste redmiddel in stelling wordt gebracht, is voorkomen, wordt niet expliciet vermeld.

Wij hebben dat zelf getoetst.

Heerlen hanteert voor 2016 een inflatieverwachting van 1,2% en een lastendrukstijging van meer dan 1,2% betekent dus een reële lastendrukstijging.

Voor een huurder is dat niet het geval met een gemiddelde drukstijging tussen -0,28% bij een meerpersoonshuishouden en + 0,20% bij een éénpersoonshuishouden.

Voor eigenaren ligt de drukstijging tussen + 2,44% bij een meerpersoonshuishouden en + 3,26% bij een éénpersoonshuishouden. Bij eigenaren is dus sprake van een reële drukstijging.

Omdat de gemeente er niets over schrijft in de paragraaf, wordt niet duidelijk of bij de begroting 2016 ook de vijfde trede van de ladder van Lodewijks is gebruikt. De uitleg is wel (summier) te vinden op bladzijde 16 van de begroting, waar staat dat de stijging te maken heeft met een correctie voor een te lage OZB-aanslag in 2015. De grootte van de correctie wordt niet vermeld.

Gelet op het gewicht dat Heerlen geeft aan een gematigde lastendrukstijging, is het opvallend dat hier in de paragraaf niets over staat.

Desondanks vinden wij de stuurinformatie in de paragraaf op alle drie niveaus goed. Hoewel er geen nota lokale heffingen is, vinden wij dat de paragraaf zelf en het MBP 2015-2018 voor goede en voldoende kaderstelling zorgen. De gestelde kaders zijn in de paragraaf terug te vinden en de informatie is duidelijk. Deze uitkomsten zijn aan het begin van deze paragraaf in de horizontale balk vermeld. Aan het begin van die balk is onder 'Begroting' een neutraal gezichtje gezet. Dat heeft te maken met het feit dat Heerlen geen onbenutte belastingcapaciteit heeft. Daarvoor gebruiken we de definitie van onbenutte belastingcapaciteit bij het artikel 12-beleid van het Rijk. Een gemeente die een artikel 12-aanvraag indient voor aanvullende middelen uit het gemeentefonds, moet onder meer haar lastendruk op een niveau hebben dat er geen onbenutte belastingcapaciteit is. Dat betekent dat de riool- en afvalstoffenheffing 100% kostendekkend zijn – dit is in Heerlen het geval – en dat voor 2016 het OZB-tarief voor de drie onderdelen (eigenaren woningen, eigenaren niet-woningen en gebruikers niet-woningen) minimaal op 0,1889% uitkomt. De drie OZB-tarieven 2016 van Heerlen liggen daarboven, zodat Heerlen volgens deze definitie geen onbenutte belastingcapaciteit heeft.

Overigens kan een gemeente ook dan haar OZB-tarieven nog verhogen en is een artikel 12-aanvraag helemaal niet aan de orde.

Door het ontbreken van onbenutte belastingcapaciteit beoordelen we het effect van de lokale heffingen op de begroting als neutraal. Voor de meerjarenraming en als algemeen oordeel komen we tot een positief oordeel, een lachend gezichtje.

4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

Conclusie

De paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting 2016 geeft informatie over de ratio weerstandsvermogen 2016, de belangrijkste risico's van de gemeente en de maatregelen die daarvoor worden of zijn genomen.

De vijf financiële kengetallen - vanaf de begroting 2016 verplicht in de paragraaf - staan niet in de paragraaf, maar in het hoofdstuk "Financiële status en weerbaarheid".

De kaders voor het beleid over het weerstandsvermogen en het risicomanagement liggen vast in de nota risico's en weerstandsvermogen uit 2012. Volgens de financiële verordening moet de raad elke vier jaar een nieuwe nota vaststellen. Een voorstel daartoe van het college is er nog niet.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen

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

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.

Onderzoek en bevindingen

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

- enerzijds waar de gemeente in die paragraaf aan gehouden is. In ieder geval de bepalingen in het BBV en eventueel eigen regels, zoals in de financiële verordening;
- anderzijds wat de gemeente in de paragraaf aan informatie aan de raad aanbiedt;
- of de gemeente de algemene en eigen regels heeft gevolgd en of de informatie in de paragraaf de raad in staat stelt zijn kaderstellende en controlerende taak goed uit te voeren.

De paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing

De geldende regels

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

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

Heerlen heeft in artikel 24 van de financiële verordening 2011 geregeld dat het college elke 4 jaar een nota 'Weerstandsvermogen' ter vaststelling aan de raad aanbiedt. De nota bevat regels over het risicomanagement, het opvangen van risico's door verzekeringen, voorzieningen en het (gewenste) weerstandsvermogen.

Begin 2012 heeft de raad de nota risico's en weerstandsvermogen vastgesteld. Het is de tweede nota van Heerlen op dit terrein. De nota is vooral praktisch. De nota bevat kaders die Heerlen zal hanteren bij weerstandsvermogen en risicomanagement. De nota geeft definities. Ook is in de nota te lezen hoe Heerlen in de praktijk invulling geeft aan de verschillende onderdelen.

In het Coalitieakkoord 2014-2018 en het MBP 2015-2018 is niets opgenomen over het weerstandsvermogen en de risicobeheersing.

De informatie in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting 2016

De paragraaf in de begroting 2016 is concreet. De paragraaf opent met de berekening van de ratio weerstandsvermogen bij de begroting 2016. De ratio is de verhouding tussen de beschikbare en de benodigde weerstandscapaciteit.

Volgens de door de raad vastgestelde norm moet de ratio tussen 0,8 en 1,2 liggen. Zo niet, dan moet het college binnen een half jaar met voorstellen naar de raad komen om de ratio wel binnen de grenzen van de norm te krijgen.

De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit de algemene reserve inclusief grondbedrijf en de benodigde weerstandscapaciteit wordt berekend aan de hand van de risico-inventarisatie en de risicosimulatie. De ratio bij de begroting 2016 is 0,93 en valt dus binnen de norm.

Vervolgens komen in de paragraaf de belangrijkste risico's aan de orde met daarbij de genomen of te nemen maatregelen om de risico's te voorkomen of beheersen. Bij de risico's staat ook of ze incidenteel of structureel zijn.

Voor de vijf financiële kengetallen, die vanaf de begroting 2016 ook in de paragraaf moeten worden opgenomen, staat in de paragraaf zelf alleen een verwijzing naar het hoofdstuk in de begroting 2016 over "Financiële status en weerbaarheid". Aan het begin van dat hoofdstuk wordt ingegaan op de ontstaansgeschiedenis van de 23, daar gepresenteerde kengetallen, de rol van Heerlen daarbij en de nu landelijk voorgeschreven vijf kengetallen. Verschil tussen de 23 en vijf kengetallen is dat voor de 23 kengetallen normen worden gebruikt, waardoor elke uitkomst in de categorie 'Voldoende', 'Attentie/kwetsbaar' of 'Kwetsbaar' wordt ingedeeld. Voor de vijf kengetallen worden geen normen gehanteerd.

Bij vijf van de 23 kengetallen, de kengetallen die vanaf de begroting 2016 door alle gemeenten in de paragraaf moeten worden vermeld, staat ook wat de uitkomst van dit kengetal volgens de vanaf 2016 landelijk geldende definitie is. De definitie is namelijk niet altijd geheel gelijk aan de definitie die Heerlen in het hoofdstuk "Financiële status en weerbaarheid" hanteert. Bij verschillende definities zijn er afwijkende uitkomsten.

Die vijf kengetallen worden niet gezamenlijk of apart nog een keer ergens in dit hoofdstuk gepresenteerd en zijn als zodanig ook niet gemakkelijk in het hoofdstuk te vinden. De bepaling in het BBV dat 'er een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie' moet zijn, is niet uitgevoerd. De wijze, waarop de vijf kengetallen zijn gepresenteerd, maakt dat ook in feite onmogelijk.

Met betrekking tot de vijf kengetallen is nog bepaald dat het kengetal voor het begrotingsjaar wordt vermeld, i.c. 2016, voor het voorgaande begrotingsjaar, i.c. 2015, en voor het vóórvoorgaande jaar op basis van de jaarstukken, i.c. 2014. Heerlen geeft de kengetallen slechts voor één jaar. Uit de toelichting op de 23 kengetallen valt soms op te maken dat het realisatiecijfers 2014 betreft, maar bij de meeste kengetallen wordt niet aangegeven op welk jaar het kengetal betrekking heeft. Het ligt voor de hand dat het kengetal dan betrekking heeft op het begrotingsjaar 2016, maar de gemeente geeft dit nergens expliciet aan.

Conclusies met betrekking tot de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting 2016

De paragraaf is concreet, actueel en goed te volgen.

Wat betreft de risico-inventarisatie merken we op dat wij als externe toezichthouder natuurlijk niet kunnen beoordelen of deze volledig is. Desgevraagd heeft de gemeente aangegeven dat de drie decentralisaties niet zijn meegenomen, omdat zij bij de jaarstukken 2014 daar een reserve voor heeft gevormd. In dat verband is het relevant te weten dat de risico-inventarisatie geen risico's bevat, waarvoor voorzieningen en reserves zijn gevormd of verzekeringen afgesloten. Er is echter geen zekerheid dat deze getroffen maatregelen de gemeente volledig vrijwaren van mogelijke verdere financiële nadelen. Overigens houdt ook meenemen van risico's in de risico-inventarisatie en –simulatie niet in dat de gemeente geen verdere financiële nadelen dan daar vermeld kan oplopen.

Wat wel en wat niet in de risico-inventarisatie wordt meegenomen, staat niet beschreven.

De paragraaf zelf geeft globaal informatie over het beleid van Heerlen met betrekking tot weerstandsvermogen en risicomanagement, maar dat staat wel uitgebreid beschreven in de nota. Uit de paragraaf blijkt dat de gemeente de nota uitvoert en zich aan de gestelde kaders houdt. De basis daarvoor ligt in het risicomanagement dat de gemeente voert. De paragraaf schrijft daar expliciet weinig

over, maar met name het deel over de risico-inventarisatie en de te nemen en genomen maatregelen is gebaseerd op het risicomanagement.

In de paragraaf staat niets over een actualisatie van de nota, die volgens artikel 24 van de financiële verordening begin 2016 door de raad zou moeten worden vastgesteld.

We vinden de stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau goed. Op strategisch niveau heeft dit te maken met de nota die ten tijde van het vaststellen van de begroting nog actueel was. Wel is een spoedige actualisatie door de raad noodzakelijk.

Het tactisch niveau is goed, omdat we de niet-volledige vermelding van de vijf verplichte financiële kengetallen niet in ons oordeel daarover hebben betrokken.

De informatie over het weerstandsvermogen in de paragraaf is duidelijk en zorgt ervoor dat we ook de stuurinformatie op operationeel niveau als goed kwalificeren.

4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

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

Conclusie

De paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in de begroting 2016 geeft volgens een vaste indeling duidelijke informatie over de belangrijkste kapitaalgoederen van de gemeente. Er wordt ook verwezen naar nieuwe beleidskaders voor kapitaalgoederen die ten tijde van de vaststelling van de begroting 2016 zelfs nog niet aan de raad waren aangeboden. Door te verwijzen naar nieuwe, nog vast te stellen beleidskaders biedt de paragraaf inzicht in de laatste ideeën en voorstellen en wordt het nadeel van informatie op basis van niet meer actuele kaders weggenomen, maar kan minder duidelijk zijn waar sprake is van vastgestelde kaders of van voorstellen. Het is beter om de raad tijdig de nieuwe beleidskaders te laten vaststellen.

Heerlen start bij de begroting 2016 met een impuls om in tien jaar € 17,2 miljoen extra uit te geven aan achterstallig onderhoud. Daarmee moet voorkomen worden dat met name wegen op onderhoudsniveau D gaan uitkomen. Bovendien wordt daarmee voor de al langer gewenste vervanging van openbaar groen structureel geld vrijgemaakt.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen

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

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

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

- enerzijds waar de gemeente in die paragraaf aan gehouden is. In ieder geval de bepalingen in het BBV en eventueel eigen regels, zoals in de financiële verordening;
- anderzijds wat de gemeente in de paragraaf aan informatie aan de raad aanbiedt;
- of de gemeente de algemene en eigen regels heeft gevolgd en of de informatie in de paragraaf de raad in staat stelt zijn kaderstellende en controlerende taak goed uit te voeren.

De paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen

De geldende regels

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

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

Heerlen heeft ook zelf regels opgesteld voor het onderhoud van de kapitaalgoederen.

Ten eerste is in het Coalitieakkoord 2014-2018 onder de kop 'Wij kiezen voor een stad waar de basis op orde is.....' te lezen, dat Heerlen een leefbare stad wil, die schoon, heel, veilig en bereikbaar is. De kwaliteit van het onderhoud hoeft niet op een '8' uit te komen, maar een onvoldoende is onacceptabel. Bij het versoberen van de herstructureringsoperaties past een soberder onderhoud. Zo zullen rioolrenovaties moeten zorgen voor een kwaliteitsniveau dat verantwoord is. Bij het groenonderhoud moet gekeken worden naar het in bruikleen geven of verkopen van groenstroken aan burgers en het betrekken van belanghebbenden bij het onderhoud.

In het MBP 2015-2018 worden deze doelen herhaald en globaal uitgewerkt (bladzijde 59 e.v. MBP 2015-2018).

Ten tweede is in artikel 24 van de financiële verordening 2011 bepaald dat het college elke vier jaar de raad ter vaststelling een nota Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR), een nota Gemeentelijk Rioleringsplan en een nota Vastgoedbeleidsplan aanbiedt. In deze plannen moet voor de betreffende onderdelen regels voor de inrichting van het onderhoud en het beoogde onderhoudsniveau worden opgenomen.

Ten derde zijn er de geldende beleidskaders van Heerlen voor kapitaalgoederen ten tijde van het opstellen en vaststellen van de begroting 2016:

- het Kwaliteitsplan Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR) 2011-2015 Heerlen;
- de Wegverhardingsnota 2011-2015;
- het verbreed Gemeentelijk RioleringsPlan (vGRP) 2016-2020;
- het Groenbeleidsplan 2013;
- het Vastgoedbeleidsplan 2008.

Daarnaast zijn er voor kleinere onderdelen aparte beleidskaders, zoals het Beleidsplan openbare verlichting 2011, recent vervangen door het Beleidsplan openbare verlichting 2016. Deze plannen voor kleinere onderdelen hebben we niet in ons onderzoek betrokken.

Verderop in deze paragraaf gaan we bij de verschillende kapitaalgoederen nog in op de geldende beleidskaders.

De informatie in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in de begroting 2016

Vanaf hier zetten we ons onderzoek voort op het niveau van de verschillende kapitaalgoederen: wegen, riolering, groen en gebouwen. Omdat Heerlen ook met een IBOR werkt, beginnen we echter met het IBOR.

Het Kwaliteitsplan Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR) 2011-2015 Heerlen

De raad heeft het IBOR 2011-2015 begin 2012 vastgesteld. Het plan geeft de beeldkwaliteit voor beheer en onderhoud van de wegverhardingen, de reiniging, verkeersmeubilair, groen en overig meubilair. Het kwaliteitsniveau wordt met letters aangeduid en kan variëren tussen A+ en D, waarbij A+ voor zeer goed staat en D voor te slecht. C of matig is dan ook het laagste kwaliteitsniveau dat acceptabel is en binnen eventuele wettelijke normen valt.

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

Het IBOR geeft voor elke beheercategorie en elk gebiedstype het kwaliteitsniveau aan. Dit varieert van A+ tot C, waarbij B het meest voorkomt. Voor de beheercategorie wegverhardingen is het oorspronkelijke kwaliteitsniveau aangepast, omdat door achterstallig onderhoud het opgenomen kwaliteitsniveau financieel niet haalbaar was.

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

Hoewel het plan t/m 2015 loopt, gaan we ervan uit dat bij het opstellen van de begroting 2016 van dit plan uit is gegaan, omdat er op dat moment nog geen nieuw IBOR was. Elders in de begroting 2016 staat wel dat de raad in 2016 een nieuw IBOR, voor 2016-2020, ter vaststelling zal ontvangen.

In de paragraaf zelf in de begroting 2016 wordt met geen woord gerept over het IBOR 2011-2015 of het nieuwe IBOR. In de paragraaf zelf is dan ook niets te lezen over onderhoud in zijn geheel, over samenhang tussen onderhoud aan de verschillende kapitaalgoederen, de visie erop e.d.

Wegen en de Wegverhardingsnota 2011-2015

In het vorige verdiepingsonderzoek, in 2012, hebben we het volgende geschreven over dit plan:

“In de Wegverhardingsnota 2011-2015 is een berekening gemaakt van het benodigde budget voor de jaren 2011-2015 op basis van een globale visuele inspectie. Deze berekening gaat uit van de bestaande onderhoudstoestand. Het percentage wegen met de score ‘zeer slecht’ is vooral bij de asfaltverhardingen met 20 bijzonder hoog. Zeer slecht betekent dat er meer schade is dan volgens de geldende norm is toegestaan en dat onmiddellijk onderhoud noodzakelijk is om verdere kapitaalvernietiging te voorkomen. In de nota wordt berekend dat in 2011 en 2012 voor € 16,8 miljoen en € 7,1 miljoen onderhoud moet plaatsvinden. Voor de hele periode 2011-2015 is voor € 27,2 miljoen onderhoud nodig, wat neerkomt op gemiddeld € 5,4 miljoen per jaar. Op dit moment heeft Heerlen voor 2011-2015 in totaal € 14,8 miljoen beschikbaar voor onderhoud. Het tekort van € 12,4 miljoen leidt ertoe dat er geen groot onderhoud plaatsvindt bij de wegen in de landschappelijk waardevolle gebieden en slechts 35% van het noodzakelijke groot onderhoud in de woongebieden. In beide gebieden zal daardoor het percentage wegen dat onder de gestelde kwaliteitsnorm van respectievelijk matig en voldoende komt, verder toenemen. Dit zal leiden tot kapitaalvernietiging en op enig moment tot dure investeringen, tenzij de gemeente besluit wegen niet meer als openbare weg open te stellen.”

Er is nog geen nieuw wegenplan, maar bij de begroting 2016 heeft Heerlen wel besloten om het achterstallig onderhoud aan te pakken. In 2014 is opnieuw een globale visuele inspectie uitgevoerd en daaruit bleek dat met het bestaande onderhoudsbudget steeds vaker wegen op kwaliteitsniveau D kwamen/dreigden te komen. Dat heeft het college als onacceptabel bestempeld en in de begroting 2016 heeft het college voorgesteld gedurende 10 jaar jaarlijks € 1,72 miljoen extra uit te geven aan (weg)onderhoud. Met dit extra budget voor (weg)onderhoud wordt voorkomen dat wegen op kwaliteitsniveau D komen, dat wil zeggen onder de minimale CROW-norm. Ook voorkomt deze impuls kapitaalvernietiging en volgens de begroting 2016 moet het kwaliteitsniveau van de wegen hier uiteindelijk weer de onderkant van B mee bereiken. De impuls maakt het ook mogelijk structureel € 500.000 te bezuinigen.

Een nieuwe Wegverhardingsnota, voor 2016-2020, zal volgens de paragraaf in december 2015 aan de raad worden aangeboden. Deze termijn is niet gehaald. De nota zal in het voorjaar van 2016 in de raad worden behandeld.

In de paragraaf staat het geldende kader, de Wegverhardingsnota 2011-2015, kort beschreven en de gevolgen ervan, zoals hierboven aangegeven. Met grafieken wordt de ontwikkeling van het kwaliteitsniveau in de periode 2004-2014 zichtbaar gemaakt en vergeleken met een evenwichtig wegennet. Hoe de onderhoudsimpuls eruit gaat zien, zal in de Wegverhardingsnota 2016-2020 uitgewerkt worden. Het onderhoudsbudget voor wegen komt met de impuls voor 2016 uit op € 4.483.000.

Riolen en het verbreed Gemeentelijk RioleringsPlan (vGRP) 2016-2020

Kort vóór de behandeling en vaststelling van de begroting 2016 heeft de raad het nieuwe beleidskader voor de riolering vastgesteld: het verbreed Gemeentelijk RioleringsPlan (vGRP) 2016-2020. In de paragraaf in de begroting 2016 wordt bij het onderdeel riool het vGRP 2016-2020 ook als beleidskader genoemd. Het vGRP 2016-2020 vervangt het Beleidsplan Stedelijk Watermanagement 2011-2015. We vermelden hier de hoofdlijnen van het vGRP 2016-2020.

Het vGRP 2016-2020 is tot stand gekomen in samenwerking met zeven van de acht Parkstadgemeenten, het waterschap Roer en Overmaas en het Waterschapsbedrijf Limburg. Het plan heeft betrekking op de wettelijke zorgplicht van de gemeente voor afvalwater, hemelwater en grondwater en geeft aan hoe

Heerlen die plichten invult en bekostigt. Dat laatste wordt zichtbaar in het kostendekkingsplan 2016-2094. De kosten worden bijna geheel gedekt met de rioolheffing.

In het plan worden rioolrenovaties niet meer geactiveerd om rentelasten te voorkomen. Hierdoor zijn er in de eerste vijf jaren van het plan extra lasten in de exploitatie. Daarvoor vindt er in die periode een jaarlijkse extra indexering van 3% bovenop de normale inflatiecorrectie plaats.

Het kostendekkingsplan laat zien dat gedurende de hele periode 2016-2094 sprake is van volledige kostendekking.

Het vGRP 2016-2020 is het tweede plan op basis van het verbrede takenpakket van gemeenten op het gebied van waterbeheer. In het eerste plan, het BSW 2011-2015, lag de prioriteit bij het inlopen van de achterstand bij rioolrenovaties. Daarvoor is de rioolheffing ook extra omhoog gegaan.

Het MBP 2015-2018 geeft aan dat deze prioriteit nu is bijgesteld. Rioolrenovaties moeten nu zorgen voor een verantwoord kwaliteitsniveau.

In de paragraaf wordt aangegeven welke doelstellingen en beleidskaders er zijn. Vervolgens geeft de paragraaf aan wat de planning voor 2016 is. De paragraaf laat zien dat de prioriteit uit het BSW 2011-2015, het wegwerken van de achterstand in rioolrenovaties, in de jaren 2011-2014 heeft geleid tot het renoveren van 28,7 km rioolbuis. In het BSW was uitgegaan van 30 km te renoveren riool. De gemeente schrijft in de paragraaf dat de doelstelling van het BSW daarmee is gehaald en met een totaalinvestering van € 23,8 miljoen ruim binnen het daarvoor beschikbaar gestelde krediet van € 28 miljoen. Heerlen concludeert dat de achterstand is weggevoerd.

Tot slot vermeldt de paragraaf het onderhoudsbudget 2016, ruim € 4,4 miljoen.

Groen en het Groenbeleidsplan 2013

De paragraaf opent het onderdeel over groen met een beschrijving van het belang van groen voor de leefbaarheid en het leefklimaat van de gemeente. Voor groen zijn er veel beleidskaders; beginnend bij het Groenstructuurplan uit 1993 tot het Groenbeleidsplan uit 2013. Het IBOR 2011-2015 heeft de kwaliteitsniveaus bepaald per gebied. In de centrumgebieden geldt de hoogste norm van A+. Voor de overige gebieden geldt het kwaliteitsniveau B of C. Volgens de gemeente wordt echter alle groen ten minste op het minimum van kwaliteitsniveau B onderhouden.

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

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

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

In de paragraaf valt met betrekking tot vervanging van groen te lezen dat dit van belang is om het kwaliteitsniveau te kunnen handhaven. Daarvoor zal vanaf 2016 in 10 jaar € 1,2 miljoen beschikbaar komen.

De paragraaf geeft niet expliciet aan dat deze € 1,2 miljoen onderdeel is van de € 17,2 miljoen die in een periode van 10 jaar beschikbaar komt voor het inlopen van de achterstand bij onderhoud, zoals hierboven bij het onderdeel wegen te lezen is.

Het onderhoudsbudget 2016 voor groen is in 2016 bijna € 3,9 miljoen. We nemen aan dat dit inclusief de impuls gelden voor groen is.

Gebouwen en het Vastgoedbeleidsplan 2008

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

De paragraaf verwijst naar een nieuw Vastgoedbeleidsplan, dat nog niet aan de raad is aangeboden. In het nieuwe beleidskader worden vijf doelstellingen gebruikt: duidelijkheid in beheer en eigendom; inzicht in het totale functioneren van het vastgoed; vastgoed is een middel ter ondersteuning van beleidsdoelen en/of de eigen organisatie; transparante geldstromen en dito besluitvorming; en vastgoed moet aansluiten op de strategie van de organisatie. Dit mondt uit in een aantal kaders en beleidsregels.

De paragraaf geeft aan dat er voor de meeste gebouwen nu meerjarige onderhoudsplannen zijn en dat er bij deze gebouwen geen achterstallig onderhoud meer is. Voor het reguliere en groot onderhoud is toereikend budget. De gebouwen die de gemeente door verkoop of sloop wil afstoten, hebben geen meerjarig onderhoudsplan. Voor deze gebouwen is een beperkt calamiteitenonderhoudsbudget.

Het onderhoudsbudget voor gebouwen is in 2016 ruim € 3,1 miljoen.

In de paragraaf staat niet dat vanaf 2017 € 450.000 structureel op het onderhoud van vastgoed wordt bezuinigd, zoals op bladzijde 89 van de begroting valt te lezen. Onduidelijk is daardoor of de tekst in de paragraaf daar rekening mee heeft gehouden of niet.

Conclusies met betrekking tot de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in de begroting 2016

De paragraaf heeft een min of meer vaste opzet voor de verschillende kapitaalgoederen: doelstelling; beleidskader/beleidsuitgangspunten; soms toekomstig beleid; planning 2016; en financieel.

De lezer wordt op die manier snel en begrijpelijk geïnformeerd over de kapitaalgoederen. Ook nieuwe beleidskaders die de raad nog moet vaststellen, komen zo aan de orde.

De informatie voldoet voor een deel aan de eisen uit artikel 12 BBV. Het beleidskader wordt genoemd en soms ook nog samengevat en het onderhoudsbudget in de begroting 2016 wordt vermeld. De financiële vertaling van het beleidskader komt niet in de paragraaf terug. Wel is soms beschreven wat er is gebeurd om het beleidskader naar de begroting te vertalen. Deze teksten maken duidelijk welke problemen Heerlen de laatste jaren heeft gehad om het onderhoud conform de gestelde kaders uit te voeren, wat de gevolgen daarvan zijn en wat nu gedaan wordt om het onderhoud weer op het gewenste minimumniveau te brengen.

Door de financiële gevolgen van de geldende beleidskaders expliciet in de paragraaf op te nemen, zoals artikel 12 van het BBV voorschrijft, zou dit beeld sneller en duidelijker te zien zijn.

Zo zou nu bij openbaar groen zichtbaar zijn geworden dat het Groenbeleidsplan 2013 voor de vervanging van groen veel hogere bedragen noemt dan nu vanaf 2016 beschikbaar zijn. In de paragraaf zou toegelicht kunnen worden waarom nu voor andere bedragen is gekozen en wat dit betekent voor de realisatie van de ambities van het Groenbeleidsplan 2013.

De paragraaf geeft expliciet informatie over achterstallig onderhoud. Daar hebben we eerder ook op aangedrongen. Het is echter nog niet een standaardonderdeel van de paragraaf, in die zin dat er ook wordt gemeld als geen achterstallig onderhoud is. Als er nu niets staat, is niet altijd duidelijk dat dit betekent dat er geen achterstallig onderhoud is.

We missen ook een overall visie op en beeld van het onderhoud. De paragraaf leent zich daar goed voor en het feit dat Heerlen wel een IBOR heeft, zou een dergelijk onderdeel in de paragraaf doen verwachten. Onderhoud is daarvoor belangrijk genoeg, zoals bijvoorbeeld bij het onderdeel groen te lezen is, en legt ook een flink beslag op de middelen. De onderdelen die in paragraaf voorkomen, - en dat is nog lang niet alles wat door de gemeente onderhouden wordt – hebben in 2016 een onderhoudsbudget van € 16.810.000.

Over de toepassing van de eigen regels valt het volgende op. De actualisering van twee van de drie in artikel 24 van de financiële verordening genoemde onderhoudsnota's ondervindt meer of minder vertraging. Het IBOR 2011-2015 is al met flinke vertraging, voorjaar 2012, vastgesteld, want het is wenselijk dat een nota door de raad is vastgesteld vóór aanvang van de periode, waarvoor deze geldt. Het IBOR 2016-2020 zou dus uiterlijk eind 2015 in de raad behandeld moeten zijn. Volgens de gemeente zal dit medio 2016 worden.

Het vGRP 2016-2020 is tijdig, in 2015, vastgesteld. Beide plannen kennen echter een looptijd van vijf jaar en sluiten op dit punt dus niet aan bij de eis in artikel 24 dat het plan elke vier jaar wordt geactualiseerd. Bij het Vastgoedbeleidsplan is het het duidelijkst dat de frequentie van elke vier jaar een nieuw plan niet wordt gehaald. Voor 2016 is nog gewerkt met het Vastgoedbeleidsplan 2008. De gemeente streeft ernaar eind 2016 een voorstel met betrekking tot het vastgoedbeleid in de raad te hebben.

Voor wat betreft het uitvoeren van de geldende beleidskaders hebben we dit slechts op een globaal niveau beoordeeld. Onze indruk is dat de kaders in belangrijke mate worden gevolgd en uitgevoerd. De problemen bij de Wegverhardingsnota 2011-2015 waren bij vaststelling van de nota bekend en de gevolgen zijn toen in de besluitvorming meegenomen.

Op basis hiervan zijn we van oordeel dat de stuurinformatie op strategisch niveau goed is en op tactisch en operationeel niveau gemiddeld voldoende. Op tactisch niveau komen we tot dit oordeel doordat niet alle beleidskaders tijdig geactualiseerd zijn en de BBV-bepalingen niet volledig worden gevolgd. De operationele informatie zou uitgebreid kunnen worden met realisatie- en meerjarige cijfers en een overall beeld.

We hebben ook gekeken naar de ramingen in de begroting en meerjarenraming en hoe we die moeten beoordelen voor wat betreft de risico's die de gemeente daarmee loopt. Positief is dat met ingang van 2016 extra middelen beschikbaar komen voor het wegwerken van achterstallig onderhoud. Negatief is dat belangrijke ramingen (nog) niet ondersteund worden door actuele beleidskaders. In dit geval hebben we de positieve overweging zwaarder laten wegen dan de negatieve en hebben aan het begin van de paragraaf in de balk zowel onder de begroting als onder de meerjarenraming een neutraal gezichtje gezet.

4.4. Financiering

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

Conclusie

De paragraaf Financiering in de begroting 2016 geeft op een duidelijke wijze inzicht in de financieringspositie van Heerlen. Aan de hand van de geldende regels en normen wordt duidelijk hoe de financiering in Heerlen verloopt.

De eigen kaders van Heerlen in de financiële verordening en het Treasurystatuut 2010 zijn ouder dan wenselijk is. De gemeente geeft wel aan dat het treasurystatuut in 2016 zal worden geactualiseerd. De informatie in de paragraaf zou nog aangevuld kunnen worden met een toelichting op het EMU-saldo en op de ontwikkeling in de tijd van bijvoorbeeld de schuldratio.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen

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

Waarom onderzoek naar financiering?

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

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

Onderzoek en bevindingen

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

- enerzijds waar de gemeente in die paragraaf aan gehouden is. In ieder geval de bepalingen in het BBV en eventueel eigen regels, zoals in de financiële verordening;
- anderzijds wat de gemeente in de paragraaf aan informatie aan de raad aanbiedt;
- of de gemeente de algemene en eigen regels heeft gevolgd en of de informatie in de paragraaf de raad in staat stelt zijn kaderstellende en controlerende taak goed uit te voeren.

De paragraaf Financiering

De geldende regels

In het BBV gaat artikel 13 over de paragraaf Financiering in de begroting. Volgens dit artikel moet de paragraaf Financiering ten minste ingaan op de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille.

Zoals artikel 212 van de Gemeentewet bepaalt, wordt in de financiële verordening ingegaan op de financieringsfunctie. Artikel 23 van de verordening regelt dat er elke vier jaar een treasurystatuut door het college aan de raad wordt aangeboden. Wat het treasurystatuut inhoudt, wordt in artikel 23 benoemd. Verder geeft het artikel aan welke doelen het college bij het uitvoeren van de financieringsfunctie moet realiseren:

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

Tot slot bepaalt artikel 23 dat het college bij het uitvoeren van enkele financieringstransacties in het kader van de publieke taak zo mogelijk zekerheden bedingt. In zijn besluit over deze transacties motiveert het college het openbaar belang.

Bij het vaststellen van de begroting 2016 was het Treasurystatuut 2010 van kracht. In het statuut is de aanscherping van de wetgeving in 2009 meegenomen, maar bijvoorbeeld de landelijke bepalingen over het schatkistbankieren, die in 2013 van kracht zijn geworden, hebben nog niet hun vertaling naar het treasurystatuut gekregen.

Het Treasurystatuut 2010 beschrijft de functies van treasury in de gemeente Heerlen. In het eerste hoofdstuk komt het wettelijke kader aan de orde. Hoofdstuk 2 gaat over de doelstellingen van het treasurybeleid. De doelstellingen die in artikel 23 van de financiële verordening zijn genoemd (zie hiervóór), zijn hier verder uitgewerkt. In dit hoofdstuk zijn ook allerlei normen voor het treasurybeleid te vinden. Hoofdstuk 3 gaat over het risicobeheer. De financieringsfunctie is in hoofdstuk 4 beschreven en ook hier zijn normen opgenomen. Hoofdstuk 5 gaat over de organisatiestructuur van de treasuryfunctie. De verantwoordelijkheden van de verschillende partijen worden opgesomd. Ook de taken en bevoegdheden zijn in een overzicht bij elkaar gebracht. In hoofdstuk 6 is een overzicht opgenomen over de informatievoorziening.

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

In het Coalitieakkoord 2014-2018 en in het MBP 2015-2018 is niets bepaald over de financieringsfunctie.

De informatie in de paragraaf Financiering in de begroting 2016

De gemeente beschrijft in de paragraaf waar de gemeentelijke financieringsfunctie over gaat. De geldende regels komen in het algemeen aan de orde. De gemeente gaat daarbij expliciet in op het schatkistbankieren, waarbij ze vermeldt dat Heerlen daar in de praktijk weinig tot niets van merkt. Daarna volgen enkele aandachtspunten bij het treasurybeleid met de daarvoor geldende normen, zoals de kasgeldlimiet en de renterisiconorm. Uit de daar gepresenteerde cijfers blijkt dat Heerlen binnen deze wettelijke normen handelt.

Daarna komen andere risico's bij het treasurybeleid aan de orde. De enige wettelijke norm die daarbij geldt is, dat deze risico's alleen gelopen mogen worden in het kader van de uitoefening van de publieke taak. De gemeente maakt in de paragraaf met bedragen duidelijk waar het daarbij omgaat.

De rentevisie van de gemeente is dat de korte en de lange rente laag blijven.
De gemeente sluit de paragraaf af met een berekening van de behoefte aan nieuwe langlopende leningen in de periode 2016-2019 en van het renteomslagpercentage 2016.

Conclusies met betrekking tot de paragraaf Financiering in de begroting 2016

De paragraaf is gemakkelijk leesbaar en geeft duidelijke informatie over de financieringsfunctie en over de concrete situatie, veelal aan de hand van cijfers.

Maar desondanks missen we ook enige informatie.

Ten eerste bevat de paragraaf geen informatie over het EMU-saldo. Die informatie is wel te vinden in een apart hoofdstuk 5.3, bladzijde 169, waar de opbouw en stand van de EMU-saldi 2015-2017 zijn te vinden. De gemeente geeft geen enkele toelichting bij de gepresenteerde cijfers.

Het is trouwens niet verplicht de informatie over de EMU-saldi, die wel verplicht is, in de paragraaf Financiering op te nemen. De meeste gemeenten gebruiken de paragraaf daar echter wel voor.

Het ontbreken van enige toelichting bij de EMU-saldi zal het voor de raad niet gemakkelijker maken om te bepalen wat hij aan deze informatie heeft en of hij er iets mee zou moeten doen. Op basis van de Wet Houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof) moeten ook de gemeenten een bijdrage leveren aan het realiseren van een EMU-saldo voor de gehele Nederlandse publieke sector dat tussen de + 0,5 en – 0,5% van het BBP ligt. Dat gebeurt nu op basis van afspraken tussen het Rijk, de VNG, het IPO en de UvW over de totale ruimte voor een EMU-tekort van gemeenten, provincies en waterschappen gezamenlijk. Tot 2016 is die ruimte altijd op 0,5% BBP gesteld en zijn de EMU-tekorten van alle decentrale overheden bij elkaar daar ook meestal onder gebleven. Voor 2016 is die ruimte op 0,4% BBP gezet, waarbij het Rijk heeft aangegeven dat hiermee de investeringen van de decentrale overheden niet hoeven te worden afgeremd. Want vooral de omvang van de investeringen bepaalt het EMU-tekort van de decentrale overheden. In 2017 zou de ruimte naar 0,3% BBP moeten gaan. Hoe groot de ruimte voor het EMU-tekort van de decentrale overheden na 2017 wordt, is nog niet bekend.

De eerder genoemde afspraken tussen Rijk, VNG, IPO en UvW houden ook in dat de minister van Financiën gedurende de huidige kabinetsperiode geen gebruik maakt van zijn mogelijkheden om decentrale overheden, collectief of individueel, sancties op te leggen als zij hun EMU-tekortnorm overschrijden. Na 2017, indien er geen nieuwe afspraken komen om die sanctiemogelijkheid niet te gebruiken, kunnen er dus wel sancties volgen bij overschrijding van de EMU-tekortnorm.

Dit risico rechtvaardigt wat meer uitleg bij de EMU-saldi.

Ten tweede besteedt de paragraaf geen aandacht aan de ontwikkeling van de schuldratio. Volgens de definitie zoals de gemeente die zelf in hoofdstuk 5.5, Financiële status en weerbaarheid, geeft, gaat het dan om het deel van de bezittingen dat met schulden is belast. Dit wordt uitgedrukt als de som van de kortlopende en langlopende schulden gedeeld door het balanstotaal.

Op basis van de cijfers voor de begroting 2016 is de schuldratio 79%. Bij 80% of meer wordt dat als kwetsbaar bestempeld volgens de norm van de VNG. Nu komt Heerlen nog net in de categorie attentie/kwetsbaar uit.

Voor de jaren na 2016 geeft hoofdstuk 5.5 geen kengetallen en we kunnen dus niet de verdere ontwikkeling van de schuldratio in beeld brengen. Maar we kunnen wel de informatie uit de paragraaf zelf op bladzijde 117 bekijken, waar een prognose van de financieringsbehoefte 2016-2019 staat. Daar zien we dat het bedrag aan vaste geldleningen (= langlopende schulden) in die periode toeneemt van € 170 miljoen naar € 217 miljoen, terwijl het bedrag aan kortlopende middelen (= kortlopende schulden) licht terugloopt van € 34 miljoen naar € 33 miljoen. Dat er dan elk jaar nog een fors bedrag resteert dat als nieuwe langlopende lening moet worden aangetrokken, laten we hier buiten beschouwing, omdat er nog

veel onzekerheden zijn. De ontwikkeling van het balanstotaal in de periode 2016-2019 is niet bekend. Wel staat in dezelfde tabel de ontwikkeling 2016-2019 van de boekwaarde van de vaste activa, een belangrijk onderdeel voor de bepaling van het balanstotaal. Die neemt van € 347 miljoen in 2016 toe tot € 358 miljoen in 2019.

Als we de informatie voor de jaren 2016-2019 over kortlopende en langlopende schulden en over de boekwaarde combineren dan wijst dat op een verdere toename van de schuldratio na 2016. Heerlen zou dan een schuldratio van boven de 80% kunnen krijgen.

We hebben ook gekeken hoe de schuldratio er in vorige jaren uitzag. We zien dan – op basis van de informatie in de hoofdstukken Financiële status en weerbaarheid in de verschillende begrotingen van Heerlen - dat de schuldratio is gestegen van 67% in 2013 tot 76% in 2015. Vóór 2013 gebruikte Heerlen een andere definitie voor de schuldratio, waardoor de cijfers van vóór 2013 niet te vergelijken zijn.

We zien dus een stijgende schuldratio.

In het hoofdstuk Financiële status en weerbaarheid geeft de gemeente aan dat een lagere ratio gunstiger is. Het zou logisch zijn als de gemeente in de paragraaf Financiering daar dan ook op in zou gaan, met bijvoorbeeld een tijdreeks, zoals hierboven, een verklaring voor deze trend en een duiding van de betekenis. Dan zou ook bepaald kunnen worden of het gewenst is een grens te stellen en zo ja, welke maatregelen dan nodig zijn om onder die grens te blijven of te komen.

Vervolgens kijken we of de informatie in de paragraaf aansluit bij de in de diverse regelingen gevraagde informatie.

De informatie in de paragraaf voldoet aan de heel algemene informatievraag in artikel 13 van het BBV. De financiële verordening, artikel 23, en het Treasurystatuut 2010 bevatten geen bepalingen over in de paragraaf te geven informatie.

We stellen vast dat de termijn van 4 jaar die in artikel 23 is opgenomen voor het aanbieden van een nieuw treasurystatuut aan de raad, niet wordt gevolgd. Het huidige statuut is in 2009 vastgesteld en per 1 januari 2010 van kracht geworden. Overigens heeft de gemeente laten weten dat het treasurystatuut in 2016 zal worden geactualiseerd.

Ook de financiële verordening zelf is intussen ouder dan 4 jaar en is daarom ook aan actualisering toe.

Onze conclusie is dat de stuurinformatie op strategisch en operationeel niveau voldoende is, omdat de kaders niet actueel zijn respectievelijk de informatie in de paragraaf kan worden aangevuld. Op tactisch niveau beoordelen we de stuurinformatie als goed, omdat de geldende kaders goed worden gevolgd.

De invloed van de onderwerpen, die in de paragraaf aan de orde komen, op de begroting en de meerjarenraming geven we met een lachend gezichtje weer. Dit betekent dat de lasten en baten van de financiering goed in de begroting en meerjarenraming zijn verwerkt.

De risico's die samenhangen met de financiering, bijvoorbeeld een snelle stijging van het renteniveau, zullen door de gehanteerde normen bij de kasgeldlimiet en de renterisiconorm, wel een nadelige invloed hebben op begroting en meerjarenraming, maar deze nadelen zullen heel geleidelijk optreden.

4.5. Bedrijfsvoering

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

Conclusie

De paragraaf Bedrijfsvoering in de begroting 2016 geeft op hoofdlijnen een beeld van de situatie bij de bedrijfsvoering. Er komen ook enkele specifieke punten aan de orde.

Heerlen voert geen onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid uit zoals art. 213a

Gemeentewet en de eigen verordening 213a voorschrijven. Overigens voert de gemeente wel dit soort onderzoeken uit, maar maakt daarvoor geen gebruik van de art. 213a-regels.

De informatie in de paragraaf is weinig concreet.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen

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

Waarom onderzoek naar bedrijfsvoering?

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

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

- enerzijds waar de gemeente in die paragraaf aan gehouden is. In ieder geval de bepalingen in het BBV en eventueel eigen regels, zoals in de financiële verordening;
- anderzijds wat de gemeente in de paragraaf aan informatie aan de raad aanbiedt;
- of de gemeente de algemene en eigen regels heeft gevolgd en of de informatie in de paragraaf de raad in staat stelt zijn kaderstellende en controlerende taak goed uit te voeren.

De paragraaf Bedrijfsvoering

De geldende regels

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

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

In het Coalitieakkoord 2014-2018 komt de bedrijfsvoering ook aan de orde. Het Coalitieakkoord stelt dat Heerlen verder moet met het versterken van de uitvoeringskracht en dat een ambtelijke fusie daarbij één van de mogelijkheden is. Gelet op alle bezuinigingen is het volgens het Coalitieakkoord natuurlijk om naar de organisatie te kijken en na te gaan of zaken goedkoper of zelfs helemaal niet meer gedaan kunnen worden. Geleidelijk zullen de resultaten van dit onderzoek zichtbaar moeten worden.

In het Coalitieakkoord wordt ook gesteld dat bij de zoektocht naar bezuinigingen de ladder van Lodewijks wordt gevolgd. De treden 1, doelmatiger werken, 2, anders organiseren, en 4, heroverwegen van taken, hebben direct met bedrijfsvoering te maken. Voor een aantal expliciet genoemde taken zal heroverweging van taken echter niet plaatsvinden.

In het MBP 2015-2018 is de bedrijfsvoering niet apart behandeld.

In de financiële verordening komen geen bepalingen over de bedrijfsvoering voor. Wel zijn er bepalingen over het financieel beheer en de interne controle, maar deze hebben we niet in ons onderzoek betrokken. Ook heeft Heerlen een verordening 213a. In deze verordening uit 2007 is geregeld dat het college jaarlijks onderzoeken uitvoert naar de doelmatigheid van het beleid en beheer en de doeltreffendheid van het beleid. Onderzoeken naar de doelmatigheid van het beheer gaan over de bedrijfsvoering. In de paragraaf Bedrijfsvoering moet het college de stand van zaken met betrekking tot de onderzoeken weergeven.

Relevant voor de bedrijfsvoering zijn de ‘interne’ documenten over de organisatie en de bedrijfsvoering. We noemen hier het Organisatiebesluit gemeente Heerlen van juni 2013 en de jaarlijkse directieplannen uit de jaren 2012-2016.

In deze ‘interne’ documenten worden de bestuurlijke prioriteiten uit de coalitieakkoorden en de MBP’s 2011-2014 en 2015-2018 als basis gebruikt voor de wijze van werken, de organisatieontwikkeling, de prioriteiten en opgaven daarbij. De stukken laten zien dat het belangrijk is dat de organisatie in control is, de financiën op orde zijn en dat daarvoor de bezuinigingen op de organisatie uiteindelijk structureel worden gerealiseerd.

De informatie in de paragraaf Bedrijfsvoering in de begroting 2016

De paragraaf opent met een beschrijving van de ontwikkeling van de organisatie in de laatste jaren en de daarbij geldende uitgangspunten en kaders. De ontwikkeling moet worden voortgezet en in 2016 zal worden besloten of er een brede reorganisatie komt.

Op de organisatie is ook bezuinigd. Structurele bezuinigingen blijken moeilijk direct te realiseren en de eerste jaren worden die deels incidenteel ingevuld. Daarbij worden ook bezuinigingen ingezet, die algemeen en breed zijn en die niet passen bij de gestelde prioriteiten. Daarom is een ‘takendiscussie’ begonnen.

De paragraaf gaat in op enkele juridische aandachtspunten bij de bedrijfsvoering. Tot slot komen punten aan de orde als het ziekteverzuim, een nieuwe cao, de samenwerking in SSC-ZL en de nieuwe huisvesting voor de organisatie, die in 2016 van start gaat.

Conclusies met betrekking tot de paragraaf Bedrijfsvoering in de begroting 2016

De paragraaf belicht een aantal algemene en een aantal specifieke punten uit de bedrijfsvoering. De paragraaf begint met het benadrukken van het belang van de organisatie voor het realiseren van de doelen van de gemeente. De informatie in de paragraaf brengt dat echter niet tot uitdrukking. De paragraaf is ook weinig concreet en bevat maar weinig cijfers, waardoor het moeilijk blijft een beeld te vormen van de organisatie en de wijze van functioneren.

Plaatsen we de paragraaf naast de regels dan komen we tot de volgende conclusies.

De stand van zaken en de beleidsvoornemens met betrekking tot de bedrijfsvoering, waar het BBV om vraagt, zijn op een hoog abstractieniveau in de paragraaf te vinden. Voor wat meer inzicht in de stand van zaken bij en de beleidsvoornemens met de bedrijfsvoering is echter meer informatie nodig.

In de paragraaf komen de bezuinigingen op de organisatie aan de orde, maar een verwijzing naar de ladder van Lodewijks en of, en zo ja, hoe de organisatiebezuinigingen daarin passen, ontbreken. De enige, indirecte verwijzing naar het Coalitieakkoord is te vinden in de opmerking dat een 'takendiscussie' is begonnen, omdat de bezuinigingen algemeen zijn, waardoor ook gestelde prioriteiten worden geraakt. Het is al langer bekend dat de gemeente geen onderzoeken meer uitvoert conform de regels in de verordening 213a. Er is daarover dan ook geen informatie in de paragraaf te vinden.

In 2009 heeft de toenmalige staatssecretaris van BZK aangegeven dat zij het parlement zou gaan voorstellen art.213a te schrappen en wel op korte termijn. Reden hiervoor was de lage waardering bij gemeenten voor dit soort onderzoeken. BZK heeft echter nooit een dergelijk voorstel aangeboden. En de huidige minister van BZK heeft vervolgens laten weten dat hij art. 213a toch wil handhaven, gelet op de grote decentralisaties.

Passend bij de eigen, weinig positieve ervaring van de gemeente met deze onderzoeken en bij de aankondiging in 2009 van BZK om art. 213a te schrappen heeft Heerlen al lang geen 213a-onderzoeken meer gepland en uitgevoerd. De mededeling van de huidige minister van BZK dat het artikel gehandhaafd blijft, heeft daar geen verandering in gebracht.

Overigens vinden er wel regelmatig onderzoeken naar (doelmatigheid van) het beheer plaats, maar dat zijn officieel geen 213a-onderzoeken. Zie ook paragraaf 3.4. De gemeente heeft wel laten weten dat zij de verordening 213a wil actualiseren, waardoor het mogelijk moet worden te voldoen aan de wettelijke eisen in art. 213a Gemeentewet én aan de eigen behoefte aan dit soort onderzoeken. Op deze manier zou de bestaande praktijk kunnen worden gehandhaafd, aangevuld met een rapportage aan de raad over de uitkomsten van de onderzoeken en eventuele vervolgcacties.

We beoordelen de stuurinformatie op strategisch en tactisch niveau als voldoende, omdat er wel kaderstelling is en deze op hoofdlijnen ook wel wordt gevolgd in de paragraaf. De stuurinformatie op operationeel niveau beoordelen we als onvoldoende, omdat de paragraaf weinig concrete informatie over de bedrijfsvoering bevat.

De invloed van de paragraaf Bedrijfsvoering op de begroting en de meerjarenraming - de eerste twee gezichtjes in de balk aan het begin van de paragraaf – hebben we neutraal beoordeeld. Dat hangt samen met de risico's die wij rond de bedrijfsvoering zien, zoals het tijdig realiseren van bezuinigingen en het tijdig en geheel behalen van de geraamde voordelen bij nieuwe vormen van ambtelijke samenwerking.

4.6. Verbonden partijen

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

Conclusie

De paragraaf Verbonden partijen in de begroting 2016 bevat veel en concrete informatie over 35 verbonden partijen van de gemeente. De informatie is goed leesbaar.

De gemeente heeft daarmee een paragraaf die voldoet aan de – sinds kort – uitgebreide eisen uit het BBV.

De eigen nota is intussen 8 jaar oud en niet meer actueel. Volgens de financiële verordening moet het college elke 4 jaar een nieuwe nota aan de raad voorleggen. De gemeente is bezig met het maken van een nieuwe nota die meer inspeelt op de risico's die de gemeente met verbonden partijen loopt.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen

- actualiseer op korte termijn de nota verbonden partijen;
- geef in de paragraaf ook inzicht in de meerjarige financiële bijdragen van de gemeente aan verbonden partijen;
- geef in de paragraaf ook een overall beeld van (trends bij) verbonden partijen.

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.

Onderzoek en bevindingen

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

- enerzijds waar de gemeente in die paragraaf aan gehouden is. In ieder geval de bepalingen in het BBV en eventueel eigen regels, zoals in de financiële verordening;
- anderzijds wat de gemeente in de paragraaf aan informatie aan de raad aanbiedt;

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.

- of de gemeente de algemene en eigen regels heeft gevolgd en of de informatie in de paragraaf de raad in staat stelt zijn kaderstellende en controlerende taak goed uit te voeren.

De paragraaf Verbonden partijen

De geldende regels

Artikel 15 van het BBV, dat over de paragraaf Verbonden partijen handelt, is vorig jaar uitgebreid met de bepaling dat er in de paragraaf ook een lijst met verbonden partijen moet komen. De bepaling houdt in dat er per verbonden partij informatie wordt gegeven over de verbonden partij zelf en waarom de gemeente de relatie met de verbonden partij is aangegaan en over het financiële belang of risico dat de gemeente heeft met de verbonden partij. Deze zware informatievraag weerspiegelt het toegenomen belang van verbonden partijen en de risico's die daarmee samenhangen. Naast deze lijst van verbonden partijen vraagt artikel 15 van oudsher om de visie van de gemeente op verbonden partijen in relatie met de eigen doelen en om de beleidsvoornemens met de verbonden partijen.

In de financiële verordening 2011 van Heerlen staat dat het college eens in de 4 jaar een nota 'Verbonden Partijen' aan de raad aanbiedt. In de nota staan regels voor (het aangaan van) participaties, hoe het publiek belang wordt gediend, de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van verbonden partijen en de financiële condities. De nota moet ook een lijst van verbonden partijen bevatten met vermelding van het openbare en financiële belang en de zeggenschap van de gemeente.

In 2008 heeft de raad de nota "Verbonden partijen en overige gelieerde organisaties" vastgesteld. Bij het vorige verdiepingsonderzoek in 2012 hebben we toen het volgende over deze nota geschreven:

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

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

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

In het Coalitieakkoord 2014-2018 komt samenwerking veel voor, maar het gaat dan niet concreet over verbonden partijen. Ook het MBP 2015-2018 geeft geen regels voor de verbonden partijen.

De informatie in de paragraaf Verbonden partijen in de begroting 2016

De paragraaf Verbonden partijen in de begroting 2016 is met 25 bladzijden veruit de grootste paragraaf, maar is hier toch met weinig tekst samen te vatten.

De paragraaf beschrijft waar de financiële en bestuurlijke relatie bij de verschillende soorten verbonden partijen uit kunnen bestaan, welke soorten verbonden partijen er zijn, waar de gemeente bij verbonden partijen belang in stelt en hoe die belangen worden gewaarborgd. Daarna volgt eerst een opsomming van de verbonden partijen, gegroepeerd naar soort en met vermelding van het daarbij behorende begrotingsprogramma.

Dan volgt voor elke verbonden partij een overzicht met vermelding van het doel, het financiële belang, de zeggenschap en ontwikkelingen. In de paragraaf staan zo 35 verbonden partijen beschreven.

Conclusies met betrekking tot de paragraaf Verbonden partijen in de begroting 2016

De paragraaf Verbonden partijen geeft heel concrete informatie over de afzonderlijke verbonden partijen. Waarom en waarvoor die informatie is opgenomen, is aan het begin van de paragraaf aangegeven.

De paragraaf is heel duidelijk en goed leesbaar, niet zozeer om alle 25 bladzijden achter elkaar te lezen, maar wel om concrete en actuele informatie over een verbonden partij te vinden. Actueel wil in de begroting 2016 meestal zeggen dat er informatie uit de jaarstukken 2014 van de verbonden partij is opgenomen.

De paragraaf geeft per verbonden partij de informatie waar sinds kort in artikel 15 BBV om gevraagd wordt. De paragraaf gaat niet in op de visie van Heerlen op verbonden partijen bij het realiseren van de gemeentelijke doelen. In de nota uit 2008 is dat wel in bepaalde mate gebeurd. De beleidsvoornemens van de gemeente met betrekking tot verbonden partijen zijn te vinden onder het kopje 'ontwikkelingen' bij de afzonderlijke verbonden partijen.

De nota uit 2008 is intussen 8 jaar oud en niet meer actueel. Aan de eis uit de financiële verordening om de nota elke 4 jaar te herzien, is niet voldaan.

Gelet op het toenemende belang van verbonden partijen is het jammer dat er geen actuele nota is. Een actualisering van de nota is dringend gewenst. De gemeente bereidt een nieuwe nota verbonden partijen voor. Passend bij het toegenomen belang van verbonden partijen zullen in de nota het doel dat de gemeente via de verbonden partij wil realiseren, het afrekenen daarop en de governance veel aandacht krijgen.

Op basis van deze beoordeling vinden we de stuurinformatie op strategisch niveau onvoldoende, op tactisch niveau voldoende en op operationeel niveau goed.

De risico's van Heerlen door de deelname aan de verbonden partijen zijn in de paragraaf te lezen op het niveau van de afzonderlijke verbonden partijen en voornamelijk voor 2016. Informatie over de meerjarige financiële relatie ontbreekt, hoewel die natuurlijk wel in de meerjarenraming 2017-2019 is meegenomen en dus ook in de paragraaf had kunnen worden vermeld. De paragraaf geeft ook geen overall beeld van de verbonden partijen, zoals hoeveel geld gaat er in totaal naar de verbonden partijen, welke publieke belangen / welke beleidsterreinen worden met name via verbonden partijen gediend, welk bedrag is er bij de berekening van de ratio weerstandsvermogen meegenomen als gesimuleerde risico's van verbonden partijen en welke algemene trend(s) is / zijn er bij verbonden partijen te zien.

Het ontbreken van financiële meerjarige informatie in de paragraaf heeft zich vertaald in een neutraal gezichtje bij de meerjarenraming in de balk aan het begin van de paragraaf.

4.7. Grondbeleid

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

Conclusie

Heerlen heeft een sturend grondbeleid, waarbij gestreefd wordt naar de invloed die bij een actief grondbeleid hoort en de risico's die bij een passief grondbeleid passen. De korte paragraaf Grondbeleid in de begroting 2016 laat echter zien dat de economische situatie en de herstructureringsopgaven de gemeente meer in de richting van een actief grondbeleid sturen. De paragraaf Grondbeleid in de begroting bevat altijd minder concrete informatie dan die in de jaarrekening. Wel is te lezen dat in totaal de lopende grondexploitaties bijna € 5 miljoen aan winst moeten opleveren. Of dat ook al in 2016 voor een deel gebeurt, is niet te lezen.

De informatie in de paragraaf in de jaarrekening 2014 laat zien dat in 2014 per saldo winst is genomen en dat de stand van de reserves is toegenomen.

De nota Sturend grondbeleid dateert uit 2009 en is niet meer actueel. Volgens de eigen financiële verordening zou de nota elke 4 jaar moeten worden herzien. De gemeente geeft aan dat de kaderstelling in de nota nog steeds passend is en dat zij de raad daarom zal gaan voorstellen de nota – inhoudelijk ongewijzigd – opnieuw vast te stellen.

De paragraaf bevat geen informatie over grondexploitaties die door verbonden partijen van de gemeente worden uitgevoerd en over de risico's daarbij.

Op basis van onze analyse doen we de volgende aanbevelingen

- actualiseer de nota grondbeleid;
- neem ook in de paragraaf in de begroting een raming op van de verwachte winstnemingen in dat jaar;
- geef in de paragraaf globaal ook inzicht in de grondexploitaties waar de gemeente via haar verbonden partijen in participeert;
- ga in de paragraaf in de begroting ook in op de (wijze van) monitoring die plaatsvindt.

Waarom onderzoek naar grondbeleid?

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

Grondbeleid is voor de raad van belang vanwege de relatie met de programmadoelstellingen.

Via grondbeleid kan een gemeente nadere invulling geven aan het uitvoeren van programma's.

Denk aan: groen, water, wonen, werken en recreëren. Verder is grondbeleid van belang vanwege de financiële betekenis en de risico's. Grondbeleid kan leiden tot extra lasten, maar ook tot extra baten.

Deze kunnen een significante invloed hebben op de gemeentelijke financiële positie.

Onderzoek en bevindingen

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

- enerzijds waar de gemeente in die paragraaf aan gehouden is. In ieder geval de bepalingen in het BBV en eventueel eigen regels, zoals in de financiële verordening;
- anderzijds wat de gemeente in de paragraaf aan informatie aan de raad aanbiedt;
- of de gemeente de algemene en eigen regels heeft gevolgd en of de informatie in de paragraaf de raad in staat stelt zijn kaderstellende en controlerende taak goed uit te voeren.

De paragraaf Grondbeleid

De geldende regels

Artikel 16 van het BBV stelt dat in de paragraaf Grondbeleid ten minste informatie is opgenomen over:

- een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de beleidsdoelstellingen in de begroting;
- de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
- een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- de beleidsuitgangspunten bij grondreserves in relatie tot de grondrisico's.

In de financiële verordening 2011 van Heerlen staat in artikel 24 dat het college elke 4 jaar een nota Grondbeleid aan de raad aanbiedt. De nota gaat in op de strategische visie van het toekomstig grondbeleid, te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten, de voorraadverwerving, uitgifte en de uitgangspunten voor prijsstelling voor grondverkoop.

In het Coalitieakkoord 2014-2018 is over grondbeleid niets opgenomen. Wat wel ook op het grondbeleid kan slaan is de passage over het belang van monitoren van grote fysieke projecten en het intensiveren ervan om beter te kunnen anticiperen op tegenvallers.

In het MBP 2015-2018 wordt aangegeven dat het grondbeleid een bijdrage moet leveren aan de MBP-doelstellingen in de programma's Ruimtelijke Ontwikkeling en Economische Stimulering, maar ook in andere programma's. Accent bij het grondbeleid krijgt het beter inspelen op de marktvraag voor bedrijventerreinen en het creatief inzetten van eigen grondposities bij de verdere ontwikkeling van herstructureringsgebieden met liefst een sturende rol voor de gemeente. Bij de herstructureringsopgaven kiest Heerlen voor een gebiedsgerichte aanpak. Risicomanagement is bij grondexploitaties erg belangrijk.

De huidige nota Grondbeleid, die de financiële verordening voorschrijft, is de nota Sturend Grondbeleid uit 2009.

In ons verdiepingsonderzoek 2012 hebben we het volgende over de nota geschreven: "In de nota 'Sturend grondbeleid, Helder omlijnd' die de gemeente in 2009 heeft geactualiseerd, geeft de gemeente aan dat het grondbeleid vooral belangrijk is om de programma's Ruimtelijke ontwikkeling, Economische stimulering en Leefomgeving te helpen realiseren.

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

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

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

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

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

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

Vanuit financieel perspectief is het van belang om in de nota te lezen dat Heerlen haar grondbeleid in één organisatie-eenheid heeft ondergebracht met een belangrijke rol voor de planeconoom en de financieel-economische medewerkers. Ook de risicobeheersing en de monitoring komen in de nota uitgebreid aan de orde. Daarbij is ook beschreven hoe het weerstandsvermogen specifiek voor het grondbeleid wordt bepaald. Daarbij rekent de gemeente met drie risiconiveaus: laag, gemiddeld en hoog. Per project bepaalt de gemeente het risiconiveau. Op basis van de eigen risicoinschatting bepaalt de gemeente het risicobedrag per project. Dit bedrag moet in de bestemmingsreserve algemeen economische risico's beschikbaar zijn."

Er is voor het grondbeleid sprake van een redelijk uitgebreide regelgeving. Dit hangt natuurlijk samen met de risico's die grondexploitatie met zich meebrengt.

De informatie in de paragraaf Grondbeleid in de begroting 2016

De paragraaf begint met een algemene schets van de geldende kaders voor het grondbeleid.

Daarna volgt een overzicht van projecten, opgedeeld in projecten kantoor, industrie- en bedrijventerreinen, projecten woningbouw en overige projecten. Per project staat in het overzicht de winstprognose in de begroting 2015, de resultaten 2014 en administratieve bijstellingen, de winstprognose in de begroting 2016 en eindjaar van het project. De totale winstprognose 2016 is bijna € 4,9 miljoen, waarvan veruit het grootste deel in de sector kantoor, industrie- en bedrijventerreinen. De resterende looptijd van de projecten met winstprognoses varieert tussen één en vijf jaar.

De paragraaf gaat kort in op de algemene ontwikkeling bij projecten en over enkele projecten wordt iets geschreven. De paragraaf meldt ook dat realisatie van grondexploitaties nog steeds vertraging ondervindt door een stagnerende markt. Dit zorgt voor opbrengsten die later dan geraamd tot stand komen en zo ook renteverliezen veroorzaken.

Tot slot komen de in de jaarrekening 2014 berekende risico's aan de orde en de daarvoor bestemde reserve algemeen economische risico's. De risico's kunnen met de reserve worden afgedekt. Daarnaast is er nog een kleine Algemene Reserve Grondbedrijf.

Conclusies met betrekking tot de paragraaf Grondbeleid in de begroting 2016

De paragraaf is kort, 2 bladzijden, maar bevat de basisinformatie over het grondbeleid. Als we de paragraaf naast de eisen in artikel 16 BBV leggen, dan kunnen we zien dat het meeste in de paragraaf staat. We lezen echter niets over winstneming, terwijl op basis van de gepresenteerde informatie in de paragraaf minimaal twee winstnemingen in 2016 te verwachten zijn. Er zijn namelijk twee projecten die in 2016 afgerond worden en waarbij winst geraamd is.

De nota Sturend grondbeleid is van 2009 en is dan ook niet meer actueel. We hoeven wat dat betreft slechts te wijzen naar de economische crisis, de grote bezuinigingen en de afnemende bevolking, die ook qua samenstelling verandert. Ook volgens de eigen financiële verordening had in 2013 een nieuwe nota aan de raad aangeboden moeten zijn. De gemeente heeft aangegeven de nota uit 2009 op korte termijn te gaan evalueren. Daarbij heeft de gemeente de overtuiging dat de kaderstelling in de nota nog voldoet. Als de evaluatie dat bevestigt, zal de raad vervolgens worden voorgesteld de nota inhoudelijk ongewijzigd opnieuw vast te stellen.

In de paragraaf wordt wel in algemene zin geschreven over wijzigingen/accentverschuivingen in het grondbeleid, maar de paragraaf maakt niet duidelijk hoe en waar dat in 2016 e.v. zichtbaar zal zijn. De paragraaf schenkt geen aandacht aan de verbonden partijen van de gemeente die zich geheel of grotendeels met grondexploitaties bezighouden.

De paragraaf Grondbeleid in de begroting is nooit gebaseerd op nieuwe actualisaties van de grondexploitaties. Die vinden wel plaats in samenhang met het opstellen van de jaarstukken. In de jaarstukken 2014 lezen we over de in 2014 gerealiseerde winst- en verliesnemingen en over de mutaties in de reserves van het grondbedrijf. Per saldo is er in 2014 voor bijna € 350.000 winst genomen en is de stand van de reserves met bijna € 500.000 gegroeid. De paragraaf grondbeleid in de begroting is wat dat betreft minder concreet en geeft op deze punten geen ramingen.

Het belang van een strakke monitoring van het grondbeleid, dat een basis is voor het grondbeleid van de gemeente en voor het grondbedrijf en dat ook nog eens in het Coalitieakkoord 2014-2018 wordt onderstreept, wordt in de paragraaf niet expliciet aan de orde gesteld. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat alleen bij het opstellen van de jaarstukken een actualisatie van de grondexploitaties plaatsvindt. Maar monitoring gebeurt het hele jaar door en dat belangrijke beheersinstrument bij het grondbeleid zou daarom ook in de paragraaf bij de begroting enige aandacht moeten krijgen.

We beoordelen de stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau als voldoende. Dat we niet tot het oordeel 'goed' komen heeft op strategisch niveau te maken met de niet actuele nota grondbeleid; op tactisch niveau met het niet volledig toepassen van de geldende regels in de paragraaf; en op operationeel niveau met de beperkte hoeveelheid informatie in de paragraaf.

De invloed van het grondbeleid en de risico's daarbij op de begroting en meerjarenraming hebben wij aan het begin van de paragraaf met een lachend gezichtje aangegeven. Daarbij hebben we gekeken naar de – beperkte hoeveelheid – informatie daarover in de paragraaf, de wijze waarop het grondbedrijf de risico's en de verwachte verliezen verwerkt en het feit dat de risico's met grondexploitaties, die de gemeente via haar verbonden partijen loopt, zijn meegenomen bij de berekening van de ratio weerstandsvermogen.

5. Het onderzoek

5.1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

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

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

Het onderzoek in Heerlen

Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij Heerlen uitgevoerd in de periode januari-april 2016 op basis van de begroting 2016 en de meerjarenraming 2017-2019.

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 ontsporingen kunnen leiden.

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

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

Aanvullend op andere controlemechanismen

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

Kaders waaruit wij ons oordeel vormen:

- Gemeentewet
- Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten
- Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader '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

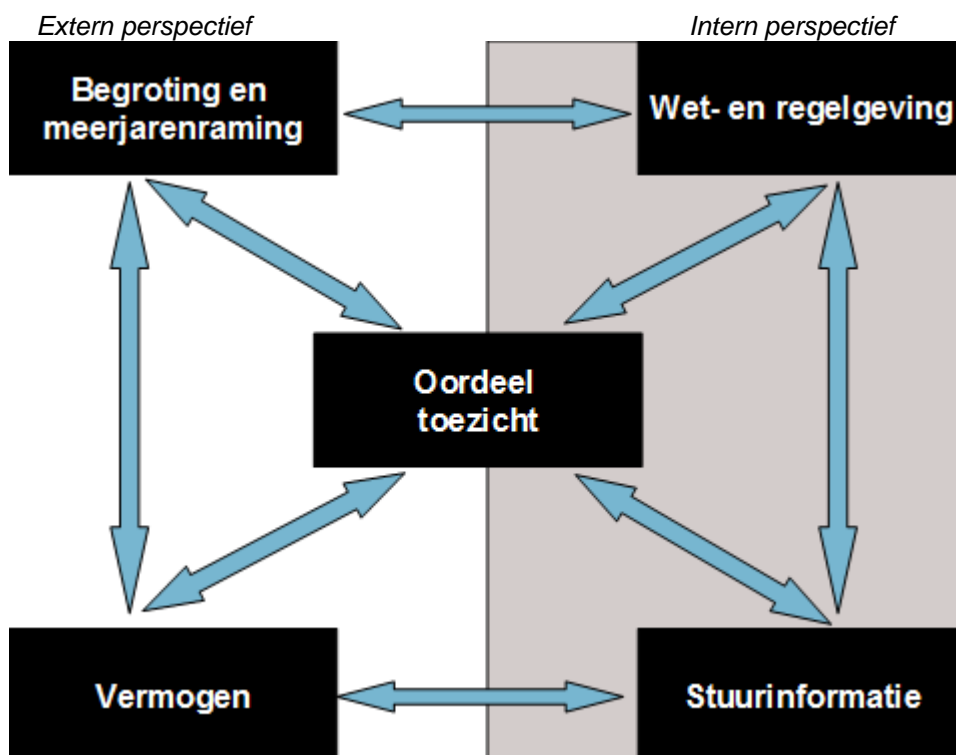
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scores op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders 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 2016 en de bijhorende meerjarenraming 2017-2019. Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 2013 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 afgehaald en op andere posten bijgehaald 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 2013, 2014, 2015 en 2016 en meerjarenraming 2017-2019;
- Jaarrekening 2013, 2014 en 2015;
- Kaderbrief 2013, 2014 en 2016, Voorjaars- en Najaarsnota 2013, Zomernota 2014 en 2015, Novembernote 2014 en 2015;
- Coalitieakkoord 2014-2018;
- MBP 2015-2018;
- Verordening 212 uit 2011;
- Verordening 213 uit 2003;
- Verordening 213a uit 2007;
- Nota reserves en voorzieningen 2013-2016 Heerlen;
- Nota lokale heffingen 2011;
- Nota risico's en weerstandsvermogen 2012;
- Kwaliteitsplan Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR) 2011-2015 Heerlen;
- Wegverhardingsnota 2011-2015;
- Groenstructuurplan 1993;
- Groenbeleidsplan 2013;
- Verbreed Gemeentelijk RioleringsPlan (vGRP) Heerlen 2016-2020;
- Vastgoedbeleidsplan 2008;
- Treasurystatuut 2010;
- Koersen op resultaat, directieplan 2012;
- Organisatiebesluit Heerlen juni 2013;
- Directieplan 2013, Koersvast verder;
- Directieplan 2014, Krachtig & Professioneel;
- Directieplan 2015, Krachtig en professioneel;
- Directieplan 2016;
- Nota Verbonden partijen en overige gelieerde organisaties;
- Nota Sturend grondbeleid, 2009.

Provincie Limburg:

- Begrotingsbrief 2016;
- 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.