

**Rekenkamercommissie  
Hillegom Lisse Noordwijkerhout**



**Onderzoek weerstandsvermogen  
Gemeente Hillegom**

februari 2013



## Voorwoord

Voor u ligt het rapport "Weerstandsvermogen gemeente Hillegom" van de rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout. De rekenkamercommissie wil met dit rapport inzicht verschaffen in het beleid van de gemeente ten aanzien van het weerstandsvermogen.

Het rapport is het resultaat van een onderzoek, dat onder verantwoordelijkheid van de rekenkamercommissie, is uitgevoerd door Ernst & Young.

De conceptrapportage is voor een check op de feiten voorgelegd aan de gemeentesecretaris. Vervolgens heeft de rekenkamercommissie haar conclusies en aanbevelingen opgesteld en is het eindrapport vastgesteld.

In het kader van bestuurlijk hoor en wederhoor heeft het college van burgemeester en wethouders gelegenheid gekregen om op het eindrapport te reageren. Deze reactie is integraal in het rapport opgenomen.

De rekenkamercommissie wil zijn waardering uitspreken over de medewerking van de ambtelijke organisatie gedurende het onderzoek.



## Samenvatting

Een nota risicomangementbeleid is tot op heden nog niet opgesteld door de gemeente Hillegom. Het beleid omtrent het weerstandsvormogen en risicomangement is kort weergegeven in de paragraaf weerstandsvormogen en de nota reserves en voorzieningen. Dit bevat echter geen duidelijke kaders waarmee een Raad sturing kan uitoefenen. Met name het ontbreken van het beleid omtrent het managen van risico's is een zwakte voor de organisatie. Om de juiste afwegingen te kunnen maken en besluiten te kunnen nemen is inzicht in het volledige risicoprofiel van belang. Aangezien de financiële positie tot op heden nog relatief gunstig is, zal deze zwakte minder direct voelbaar zijn voor de gemeente Hillegom.

De berekening van het weerstandsvormogen is uitgebreid toegelicht in de paragraaf weerstandsvormogen. De berekening van de totale weerstandscapaciteit voldoet aan de norm. Enkel de bestemmingsreserves worden niet toegerekend aan de weerstandscapaciteit. Deze zouden deels nog toegerekend kunnen worden, daar het geen beklemd bestemmingsreserves zijn. Dit zou een positief effect hebben op het feitelijke weerstandsvormogen.

De risico's zijn afdoende toegelicht in de paragraaf weerstandsvormogen. Niet alle risico's zijn echter gekwantificeerd. Vervolgens zijn alleen de gekwantificeerde risico's meegenomen in de berekening van het weerstandsvormogen. Dit heeft een negatief effect op het weerstandsvormogen. Per saldo is de verwachting dat het feitelijke weerstandsvormogen vooralsnog toereikend is zonder dat de reguliere bedrijfsvoering in gevaar komt.

De grondexploitatie van de gemeente Hillegom is zeer beperkt. Deze is daardoor echter niet minder risicovol. Met name het complex Vossepolder bevat nog omvangrijke risico's. In relatie tot het totale weerstandsvormogen zijn deze risico's beperkt. De risico's met betrekking tot de decentralisaties zijn niet toegelicht in de paragraaf weerstandsvormogen. Aangezien twee decentralisaties in 2012 aanvankelijk controversieel zijn verklaard, is dit voor Hillegom aanleiding geweest deze vooralsnog niet op te nemen in de paragraaf weerstandsvormogen.

Het risico blijft echter bestaan en in het bijzonder met betrekking tot de herverdeling loopt Hillegom een risico. Gelet op de totale weerstandscapaciteit is de verwachting dat de risico's met betrekking tot decentralisaties niet snel zo'n dusdanige omvang zullen hebben dat het weerstandsvormogen op korte termijn ontoereikend zal zijn.

De informatievoorziening naar de Raad omtrent de risico's in de grondexploitatie, decentralisaties en de projecten behoeft verbetering. De Raad wordt periodiek geïnformeerd. Bij deze informatie ontbreekt echter veelal een toelichting op de ingeschatte risico's.



## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1	Achtergrond	1
1.2	Doelstelling en vraagstelling	1
<b>2</b>	<b>Onderzoeksaanpak</b>	<b>2</b>
2.1	Inleiding	2
2.2	Aard en reikwijdte verrichte werkzaamheden	2
2.3	Verrichte werkzaamheden	2
<b>3</b>	<b>Beoordelingskader</b>	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>Weerstandsvermogen</b>	<b>4</b>
4.1	Inleiding	4
4.2	Weerstandsvermogen	4
4.3	Beschikbare weerstandscapaciteit	5
4.4	Benodigde weerstandscapaciteit	6
4.5	Algemene uitleg risico's	6
4.5.1	Algemeen te dekken risico's	6
4.6	Kwantificeren risico's	7
<b>5</b>	<b>Weerstandsvermogen: beleid en toepassing bij Hillegom</b>	<b>8</b>
5.1	De opzet van het beleid inzake het weerstandsvermogen	8
5.1.1	De nota reserves en voorzieningen	8
5.2	De uitvoering van het beleid	8
5.2.1	Inleiding	8
5.2.2	De uitvoering van risicomanagement	9
5.2.3	Risicobeheersing bij projecten	9
5.3	De berekening van het weerstandsvermogen	10
5.3.1	Analyse en bevindingen berekening van de weerstandscapaciteit	10
5.3.2	De risico's in de paragraaf weerstandsvermogen	11
5.4	De normen van de provincie Zuid-Holland	12
<b>6</b>	<b>Grondexploitaties</b>	<b>13</b>
6.1	Risico's in de grondexploitatie en vertaling naar het weerstandsvermogen	13
6.2	Informatievoorziening richting raad	13
<b>7</b>	<b>Decentralisaties</b>	<b>14</b>
7.1	Ontwikkelingen binnen het sociale domein	14
7.1.1	ISD Bollenstreek	14
<b>8</b>	<b>Achterstallig onderhoud</b>	<b>15</b>
8.1	Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen	15
8.2	Status beheerplannen	15

8.3	Vertaling naar het weerstandsvermogen	15
<b>9</b>	<b>Conclusies</b>	<b>16</b>
9.1	Wat is het beleid inzake het weerstandsvermogen?	16
9.2	Hoe wordt het beleid uitgevoerd?	16
9.3	Is het feitelijk weerstandsvermogen toereikend om mogelijke risico's op te vangen zonder dat de reguliere bedrijfsvoering in gevaar komt?	16
9.4	In hoeverre spelen grondexploitaties hierbij een rol?	16
9.5	In hoeverre spelen de toekomstige taken hierbij een rol?	16
9.6	Is er aandacht voor achterstallig onderhoud?	16
9.7	Kan de raad met het geboden inzicht haar sturende en controlerende taak uitoefenen?	16
<b>10</b>	<b>Aanbevelingen</b>	<b>17</b>
<b>11</b>	<b>Reactie college van burgemeester en wethouders</b>	
<b>12</b>	<b>Nawoord rekenkamercommissie</b>	
<b>Bijlage 1</b>	<b>Normenkader</b>	
<b>Bijlage 2</b>	<b>Lijst geïnterviewde functionarissen</b>	
<b>Bijlage 3:</b>	<b>Lijst gehanteerde documenten t.b.v. analyse</b>	



# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Weerstandsvermogen is een onderwerp dat de afgelopen jaren steeds belangrijker is geworden, mede in het licht van de nog voortdurende economische crisis. Gemeenten krijgen de komende jaren extra taken, welke extra risico's met zich meebrengen. De economische crisis heeft ook zijn effect op de financiële positie en manoeuvreerruimte van de gemeenten. Over het algemeen is de financiële positie en de manoeuvreerruimte de afgelopen jaren verslechterd bij gemeenten. De toename van de risico's en de genoemde verslechtering vragen om extra alertheid van gemeenten met betrekking tot het bewaken van het weerstandsvermogen. Er dienen duidelijke kaders gesteld te worden door de Raad en deze dienen ook controleerbaar te zijn voor de Raad. Aanleiding genoeg om een onderzoek naar het weerstandsvermogen uit te voeren. De rekenkamercommissie Hillegom Lisse Noordwijkerhout (hierna RKC) heeft Ernst&Young opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren naar het weerstandsvermogen bij de gemeente Hillegom.

## 1.2 Doelstelling en vraagstelling

De doelstelling van dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

*“inzicht verschaffen in het beleid van de gemeente ten aanzien van het weerstandsvermogen, afgezet tegen de norm, die aangeeft hoe het weerstandsvermogen berekend zou moeten worden.”*

Hierbij zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. *Wat is het beleid inzake het weerstandsvermogen?*
2. *Hoe wordt het beleid uitgevoerd?*
3. *Is het feitelijk weerstandsvermogen toereikend om mogelijke risico's op te vangen zonder dat de reguliere bedrijfsvoering in gevaar komt?*
4. *In hoeverre spelen grondexploitaties hierbij een rol?*
5. *In hoeverre spelen de toekomstige taken hierbij een rol?*
6. *Is er aandacht voor achterstallig onderhoud?*
7. *Kan de raad met het geboden inzicht haar sturende en controlerende taak uitoefenen?*

## 2 Onderzoeksaanpak

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is de onderzoeksopzet en de aard en reikwijdte van de verrichte werkzaamheden beschreven.

Bij de uitvoering van het onderzoek is aangesloten bij de doelstelling van de RKC, die in zijn algemeenheid de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde beleid onderzoekt.

Onder doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid worden in het kader van dit onderzoek verstaan:

- ☛ Doelmatigheid: is het eindresultaat procesmatig zo voordelig mogelijk tot stand gekomen?
- ☛ Doeltreffendheid: zijn de beoogde effecten van het beleid ook daadwerkelijk behaald?
- ☛ Rechtmatigheid: voldoet de uitvoering aan de wettelijke kaders en regelgeving?

### 2.2 Aard en reikwijdte verrichte werkzaamheden

De werkzaamheden van de onderzoekers van Ernst & Young zijn verricht in overeenstemming met in Nederland algemeen aanvaarde richtlijnen inzake opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden. De opdracht houdt in dat op de gebruikte gegevens geen accountantscontrole is toegepast en dat evenmin een beoordelingsopdracht is uitgevoerd. Een en ander impliceert dat aan onze rapportage geen zekerheid kan worden ontleend betreffende de getrouwheid van het materiaal dat is gebruikt ten behoeve van de werkzaamheden.

Graag wijzen wij u op het volgende: wij hebben een specifiek onderzoek uitgevoerd naar aanleiding van specifieke vragen. Hierop geven wij specifieke antwoorden.

Als wij een controle- of beoordelingsopdracht zouden hebben uitgevoerd, dan zouden wellicht andere onderwerpen aan het licht zijn gekomen die voor u van belang zouden kunnen zijn geweest.

### 2.3 Verrichte werkzaamheden

De volgende specifieke werkzaamheden heeft Ernst & Young ten behoeve van het onderzoek uitgevoerd.

#### Startbijeenkomst

Ernst & Young heeft een nadere toelichting gegeven op het doel van het onderzoek en de werkwijze. Verder zijn werkafspraken gemaakt.

#### Documentstudie

Een eerste analyse van relevante documenten met betrekking tot het weerstandsvermogen is uitgevoerd. In bijlage 3 is een lijst met bestudeerde documenten opgenomen.

#### Interviews

Ernst & Young heeft op basis van de verkregen documenten beoordeeld welke procedures en beleidskaders zijn gehanteerd bij de toepassing van het beleid inzake het weerstandsvermogen. De uitkomsten van de documentstudie vormden de basis voor de interviews.

Deze interviews dienden deels ter bevestiging van de reeds beschikbare informatie en deels ter toetsing van de werking van het (uitvoeren van) beleid inzake het weerstandsvermogen. De uitkomsten van de interviews zijn, niet herleidbaar tot personen, in dit rapport verwerkt. In bijlage 2 is een lijst met geïnterviewde personen weergegeven.

#### Analyse

Na de afronding van de documentstudie en de interviews hebben wij onze bevindingen samengevoegd en geanalyseerd.

#### Rapportage

De afsluitende werkzaamheden voor deze rapportage bestonden uit het opstellen van het voorliggende rapport.

### **3 Beoordelingskader**

Het door de RKC geaccordeerde normenkader, welke is opgenomen in bijlage 1, vindt zijn basis in de geldende wet- en regelgeving voor gemeenten. Meer specifiek ten aanzien van weerstandsvermogen en bijbehorend risicomanagement. Het normenkader vormt het vertrekpunt voor het onderzoek en het beantwoorden van de geformuleerde onderzoeksvragen.

Zo worden de thema's grondexploitatie, Rijksdecentralisaties en achterstallig onderhoud in het onderzoek getoetst op hetgeen hierover binnen het kader van weerstandsvermogen en risicomanagement is opgenomen. Binnen de van toepassing zijnde wet- en regelgeving gelden enkele verplichtingen voor gemeenten met betrekking tot het weerstandsvermogen. Daarnaast zien wij vanuit onze eigen praktijk enkele uitgangspunten die relevant zijn voor de beoordeling van het weerstandsvermogen en de toepassing van risicoanalyses. In het normenkader geven wij aan beide onderdelen invulling.

## 4 Weerstandsvermogen

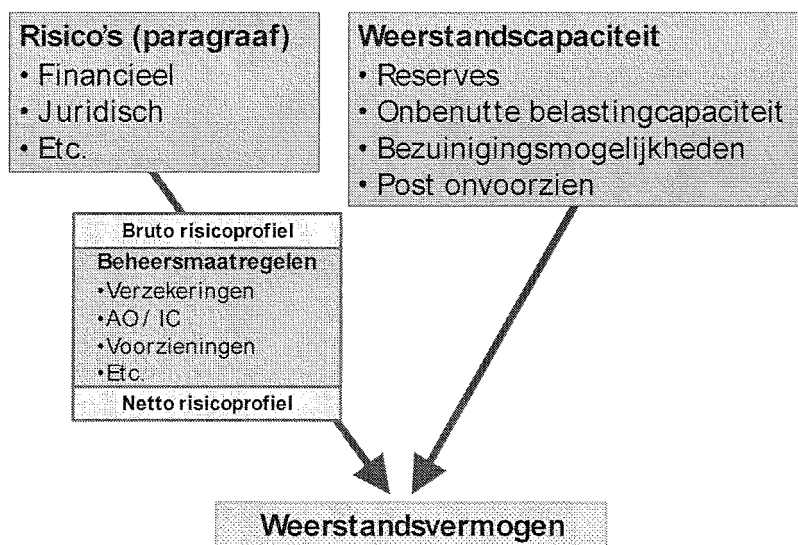
### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een toelichting gegeven op het begrip weerstandsvermogen en de daarmee samenhangende begrippen zoals weerstandscapaciteit en risicomanagement.

### 4.2 Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen is de mate waarin de gemeente Hillegom in staat is om uit de weerstandscapaciteit de risico's op te vangen. Weerstandsvermogen is de relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's. In principe zou het volume van de gewogen risico's (risicobedrag\*kans) en de weerstandscapaciteit minimaal aan elkaar gelijk moeten zijn. Is het weerstandsvermogen te laag dan is het belangrijk om de weerstandscapaciteit te verhogen dan wel de risico's te verkleinen door aanvullende beheersmaatregelen te treffen. De totale weerstandscapaciteit die vereist is om de risico's af te dekken is de benodigde weerstandscapaciteit. De aanwezige reserves, onbenutte belastingcapaciteit, gerelateerde bezuinigingsmogelijkheden en de post onvoorzien in de begroting vormen tezamen de beschikbare weerstandscapaciteit.

Het inschatten van risico's blijft arbitrair. Bij de inventarisatie van risico's wordt vanuit het 'voorzichtigheidsprincipe' de kans op optreden van risico's veelal vergroot. Bovendien zullen niet alle risico's zich tegelijkertijd voordoen. In de praktijk houden veel gemeenten bij de kwantificering van de benodigde weerstandscapaciteit rekening met een waarschijnlijkheidspercentage van ca. 80% / 90%. Het totaal van de risico's (gekwantificeerd door kans en impact te berekenen) wordt grofweg vermenigvuldigd met het waarschijnlijkheidspercentage om de benodigde weerstandscapaciteit te berekenen. In de praktijk worden verschillende rekenmethodes gebruikt, een gangbare methode uit de praktijk is de zogenaamde Monte Carlo – methode. In onderstaande figuur 1 is te zien hoe de verschillende onderdelen zich tot elkaar verhouden.



Figuur 1: Weerstandsvermogen visueel

Het weerstandsvermogen wordt beoordeeld door de totale weerstandscapaciteit te delen door de risico's. Het resultaat hiervan is een ratio. Bij een ratio van minimaal 1,0 wordt in de praktijk veelal gesteld dat de omvang van het weerstandsvermogen voldoende is. De weerstandscapaciteit is dan voldoende om de gekwantificeerde risico's af te dekken. Van belang hierbij te melden is dat de normstelling voor de beoordeling van het weerstandsvermogen een kaderstellende taak is van de Raad en derhalve kan afwijken van hetgeen als gangbaar in de praktijk wordt ervaren.

### 4.3 Beschikbare weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit is de verzamelterm van alle middelen en mogelijkheden waarover de gemeente Hillegom beschikt of kan beschikken om niet voorziene financiële tegenvallers te bekostigen. Het gaat om buffers in het eigen vermogen respectievelijk in de exploitatie - de middelen achter de hand – die kunnen worden vrijgemaakt. Dit om niet begrote kosten die onverwachts en substantieel zijn, te dekken. De weerstandscapaciteit en de daarmee samenhangende risico's worden uitgedrukt in geld.

Wij onderscheiden daarbij incidentele en structurele weerstandscapaciteit.

De incidentele weerstandscapaciteit is het vermogen om financiële tegenvallers eenmalig op te vangen. Het zijn de direct aan te wenden middelen voor tegenvallers. Bij de gemeente Hillegom kunnen de volgende onderdelen worden toegerekend aan de weerstandscapaciteit:

- ▼ Algemene reserve
- ▼ (overige) bestemmingsreserves
- ▼ Stille reserves
- ▼ Onbenutte belastingcapaciteit
- ▼ Post onvoorzien

De algemene reserve is in principe bedoeld als buffer voor het opvangen van risico's, waarvan de financiële gevolgen vooraf niet redelijkerwijs zijn in te schatten. De algemene reserve is dus een bron voor de weerstandscapaciteit.

Er is sprake van stille reserves als de marktwaarde van de bezittingen (activa) de boekwaarde daarvan overstijgt. In principe dragen stille reserves bij aan de weerstandscapaciteit. Immers als zich een substantiële tegenvaller voordoet, kan een deel van de bezittingen worden verkocht tegen een hogere waarde dan de boekwaarde, waardoor boekwinst ontstaat. Deze boekwinst kan worden gebruikt om de tegenvaller op te vangen.

Echter wanneer er sprake is van stille reserves dienen ze wel direct liquide gemaakt te worden om meegeteld te kunnen worden voor de weerstandscapaciteit. Zo is de directe vrije verkoop van onroerend goed veelal niet aan de orde als de gebouwen worden gebruikt voor de eigen huisvesting. In dat licht is het dus vooral een theoretische reserve.

Wanneer belastingen of heffingen binnen de gemeente niet 'maximaal' of kostendekkend zijn, is er sprake van een onbenutte belastingcapaciteit. Daarbij moet rekening gehouden worden met het feit dat een belastingverhoging niet in het jaar zelf mogelijk is. Welke belastingen en heffingen meegenomen worden bij de vaststelling van de onbenutte belastingcapaciteit en wat de maximale tarieven zijn, kan per gemeente verschillen. Een objectief uitgangspunt is de door het Rijk gehanteerde artikel 12-norm <sup>1</sup>.

De post onvoorzien is een verplichte post in de begroting bij gemeenten. Elke gemeente mag echter zelf bepalen welke omvang deze post heeft. Meestal wordt de omvang gerelateerd aan het aantal inwoners van de gemeente.

De structurele weerstandscapaciteit betreft de middelen die permanent ingezet kunnen worden om tegenvallers in de lopende begroting op te vangen. Dit is de (potentiële) financiële ruimte, die jaarlijks in de begroting is ingebouwd. De structurele weerstandscapaciteit bevindt zich dus in de exploitatie. De financiële ruimte moet niet verward worden met de financiële

---

<sup>1</sup> Artikel 12 van de Financiële Verhoudingswet (Fvw). Artikel 12 gemeenten dienen een het gewogen gemiddelde van de percentages WOZ-waarde te hanteren die in het gemeentefonds als rekentarieven worden gehanteerd, willen zij in aanmerking komen voor een artikel 12 uitkering (werkelijk 2011: 0,1374). Daarnaast dienen de lokale heffingen conform de artikel 12 norm maximaal kostendekkend te zijn.

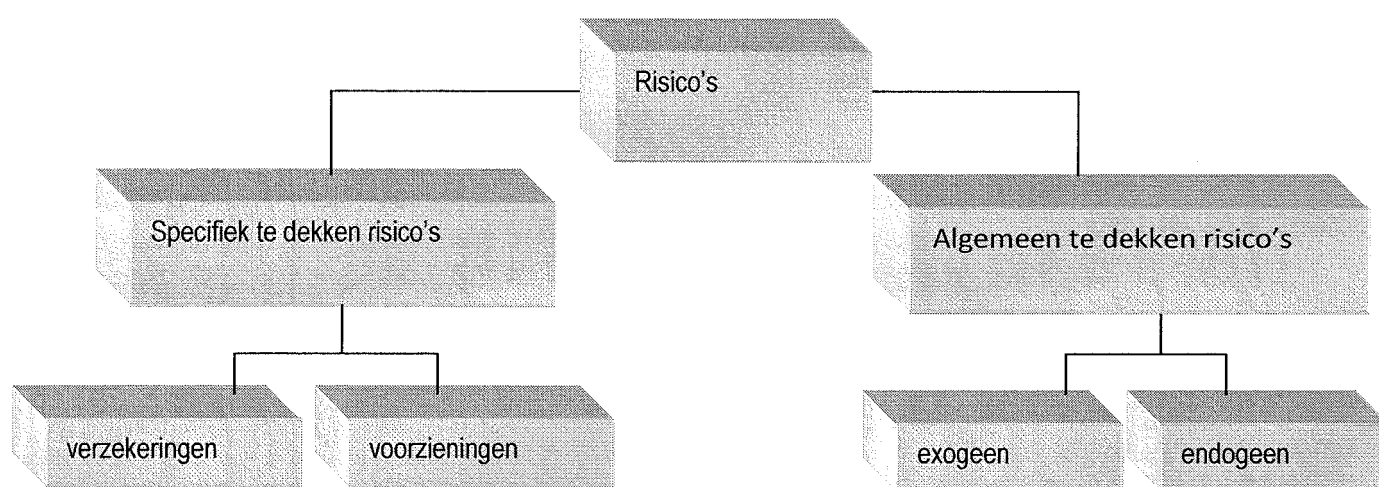
manoeuvruimte welke een gemeente heeft. Hierbij worden de financiële positie en de “stressomgeving” meerjarig met elkaar in verband gebracht en beoordeeld in hoeverre de gemeente flexibel genoeg is om meerjarige tegenvallers op te vangen.

#### 4.4 Benodigde weerstandscapaciteit

Voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit is het van belang om inzicht te krijgen in de aard en omvang van de risico's in relatie tot de financiële positie van de gemeente Hillegom. Daarvoor dienen de risico's geïnventariseerd en gekwantificeerd te worden.

#### 4.5 Algemene uitleg risico's

Risico's kunnen als volgt worden onderscheiden:



Figuur 2: Onderscheid risico's

##### *Specifiek te dekken risico's*

Dit betreffen reguliere risico's waarvoor een specifieke dekking aanwezig is of die zijn gedekt via de begroting. De specifieke dekking kan bestaan uit gevormde voorzieningen, dan wel een door middel van een verzekering afgedekt risico.

Omdat deze risico's van een dekking zijn voorzien (specifieke weerstandscapaciteit) worden deze risico's niet meegenomen in de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit en zijn deze risico's ook niet meegenomen in de risico inventarisatie.

##### 4.5.1 Algemeen te dekken risico's

Dit zijn bedrijfsvoeringsrisico's die minder goed meetbaar zijn en waarvan het minder zeker is dat deze tot kosten leiden. Voor deze risico's hoeft geen specifieke voorziening te worden getroffen, deze moeten worden afgedekt uit de algemene weerstandscapaciteit, gevormd uit het eigen vermogen. Daarbij onderscheiden wij exogene en endogene risico's.

##### *Exogene risico's*

Bij exogene risico's gaat het om risico's die voor Hillegom moeilijk te beïnvloeden zijn. Dit betreffen voornamelijk ontwikkelingen die voortkomen uit de economische omgeving waarbinnen Hillegom opereert en de consequenties van wet- en regelgeving. Te denken valt aan de conjuncturele ontwikkeling (werkloosheid, economische groei, rente etc.), demografische ontwikkelingen, sociale structuur, etc. Deze risico's kan Hillegom wel monitoren, maar kunnen niet worden beïnvloed.

##### *Endogene risico's*

Bij endogene risico's gaat het om risico's waar Hillegom door beleidskeuzes of door de kwaliteit van de bedrijfsvoering vat op heeft. Het gaat bijvoorbeeld om het afsluiten van overeenkomsten, personeelsbeleid, onderhoudsprogramma's, procesoptimalisatie, interne controles, inkomstenderving als gevolg van het niet voldoen aan de formele voorschriften met betrekking tot de uitvoering van regelingen etc.

## 4.6 *Kwantificeren risico's*

Om de risico's te kunnen kwantificeren zijn twee elementen van belang:

- ▼ de kans dat het risico zich voordoet;
- ▼ de financiële gevolgen van de risico's.

*De kans dat risico's zich voordoen*

De kans dat een risico zich voordoet kan onderverdeeld worden in onderstaande procentuele schaal:

Score	Risicokans
4 Zeer hoog	75% - 100%
3 Hoog	50% - 75%
2 Gemiddeld	25% - 50%
1 Laag	10% - 25%

Omdat het inschatten van de kans dat de risico's zich voordoen deels slechts op globale wijze mogelijk is, wordt veelal gekozen voor intervallen van 25%. Deze inschatting kan gebaseerd zijn op kansberekeningen indien er voldoende betrouwbare kwantitatieve gegevens zijn. In veel gevallen zal echter sprake zijn van een schatting wegens het ontbreken van objectieve gegevens.

Verliezen en risico's, waarvan vrijwel zeker is dat deze zich voordoen en die waarvan het mogelijk is deze te kwantificeren, dienen te worden afgedekt uit specifiek hiervoor te vormen voorzieningen. Indien de risicokans zeer hoog is (bijvoorbeeld hoger dan 75%) zal in het algemeen een voorziening worden gevormd en wordt het risico voor het weerstandsvermogen verder buiten beschouwing gelaten.

*De financiële gevolgen van de risico's*

Bij het inschatten van de financiële gevolgen van de risico's gaat het om het bepalen van de impact van de risico's wanneer deze zich voordoen, waarbij het financiële effect van de impact wordt ingeschat.

## **5 Weerstandsvermogen: beleid en toepassing bij Hillegom**

### **5.1 De opzet van het beleid inzake het weerstandsvermogen**

Er zijn twee gangbare methoden voor het omgaan met het beschrijven van het beleid omtrent het weerstandsvermogen:

- ▶ in de begroting worden in de paragraaf Weerstandsvermogen de beleidskaders voor het weerstandsvermogen vastgesteld en vervolgens de uitvoering hiervan weergegeven;
- ▶ vaststelling van een afzonderlijke beleidsnota voor de beleidskaders. In de paragraaf Weerstandsvermogen worden de relevante ontwikkelingen, de voortgang van de uitvoering behandeld en de vraag gesteld, of de inhoud van het beleid nog steeds van toepassing is.

De gemeente Hillegom heeft in haar artikel 212 verordening vastgelegd dat zij tenminste eenmaal in de vier jaar een (bijgestelde) nota risicomanagement en weerstandsvermogen aan de raad aanbiedt. Tot op heden is deze nota niet opgesteld. De planning is conform de jaarrekening 2011 dat die nota in 2012 aangeboden zal worden. Uit de gesprekken blijkt dat deze termijn niet gehaald gaat worden, aangezien dit niet de hoogste prioriteit heeft.

Het hebben van een afzonderlijke beleidsnota inzake het weerstandsvermogen en risicomanagement is geen verplichting conform wet- en regelgeving. Dit wordt echter wel geadviseerd door de commissie BBV. Het ontbreken van deze (kaderstellende) nota zou wel tot gevolg moeten hebben dat de paragraaf weerstandsvermogen in de jaarrekening en begroting meer kaderstellende aspecten moet bevatten. In deze paragraaf zou ook een uitgebreidere toelichting moeten komen op het beleid omtrent het weerstandsvermogen.

#### **5.1.1 De nota reserves en voorzieningen**

In de nota reserves en voorzieningen heeft Hillegom vastgelegd dat de hoogte van de algemene reserve op minimaal € 6.000.000 dient te staan. Deze algemene reserve wordt als eerste aangesproken, indien er zich financiële tegenvallers voordoen. Deze nota dateert van 2009. Tussentijds blijkt deze minimale buffer niet beoordeeld te zijn op de toereikendheid.

### **5.2 De uitvoering van het beleid**

#### **5.2.1 Inleiding**

De opzet van het beleid en de uitvoering hiervan kan van elkaar afwijken. In deze paragraaf wordt een analyse uitgevoerd met betrekking tot de uitvoering van het beleid omtrent het weerstandsvermogen.



## 5.2.2 De uitvoering van risicomanagement



Een juiste vertaling van de risico's naar het weerstandsvermogen, start met risicomanagement. Enkele jaren geleden heeft er een uitgebreide risico-inventarisatie plaatsgevonden bij de gemeente Hillegom, waarbij alle risico's in kaart zijn gebracht en daar waar dat kon zijn beheersmaatregelen getroffen. Na deze inventarisatie heeft geen follow-up meer plaatsgevonden. Enkel bij de reguliere P&C-cyclus worden risico's opnieuw bekeken en daar waar nodig in de paragraaf weerstandsvermogen aangepast. Bij Hillegom is geen systeem aanwezig waarin risico's met eventuele beheersmaatregelen worden vastgelegd, gemonitord en ge-audit. Uit de gesprekken blijkt dat er wel is gekeken naar bijvoorbeeld het pakket NARIS. Deze werd echter door de gemeente als ontoereikend beoordeeld. Mede gelet op de kosten-batenanalyse en het gegeven dat Hillegom tot nu toe nog geen forse problemen heeft gekend als gevolg van het ontbreken van een risicomanagementsysteem, is men nog niet overgegaan tot het aanschaffen van een monitoring & audit systeem.

Uit de gesprekken en documentenanalyse blijkt dat bij Hillegom niet volledig het belang van risicomanagement wordt onderkend. Over het algemeen wordt er achteraf gereageerd op fouten. Voor het effectief en efficiënt uitvoeren van risicomanagement is het van belang dat er sprake is van een "Continuous Monitoring (risk) System". De continuïteit ontbreekt nog in het risicomanagementproces bij Hillegom. De risico's worden periodiek ad hoc bijgewerkt in de paragraaf weerstandsvermogen. Tevens is er geen koppeling tussen de interne controle op de processen en de beheersmaatregelen bij de afzonderlijke risico's.

De gemeente Hillegom publiceert bij de begroting en jaarrekening een uitgebreide paragraaf weerstandsvermogen. Deze paragraaf vermeldt het (summiere) gevormde beleid omtrent het weerstandsvermogen, geeft weer hoe het weerstandsvermogen berekend is en geeft een samenvatting van de risico's. In paragraaf 5.3 over de toetsing van de berekening van het weerstandsvermogen en risicomanagement zal een toelichting gegeven worden op de kwaliteit van de inhoud op deze onderdelen.

## 5.2.3 Risicobeheersing bij projecten

Er wordt geen gebruik gemaakt van de projectdimensie in Decade (financiële administratie). Het totaalinzicht wordt extracomptabel verkregen. Slechts de mutaties worden in de administratie vastgelegd.

Uit de gesprekken kwam naar voren dat budgetrapportages veelal niet actueel zijn, oftewel dat er geen goed instrumentarium is om deugdelijke managementrapportages te leveren.

### 5.3 De berekening van het weerstandsvermogen

De gemeente Hillegom heeft haar weerstandsvermogen bij de jaarrekening 2011 als volgt berekend:

#### Berekening weerstandsvermogen



In euro's


<i>Incidentele weerstandscapaciteit</i>	
Algemene reserve	13.668.000
<i>Structurele weerstandscapaciteit</i>	
Ruimte op de begroting	631.000
Post onvoorzien	0
Onbenutte belastingcapaciteit	1.436.422
<b>Totale weerstandscapaciteit</b>	<b>15.735.422</b>
<b>Omvang risico's</b>	<b>3.250.000</b>
<b>Weerstandsvermogen</b>	<b>4,8</b>





#### 5.3.1 Analyse en bevindingen berekening van de weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit zou in beginsel uit de volgende onderdelen moeten bestaan:

- Algemene reserve
- (overige) bestemmingsreserves
- Bezuinigingsmogelijkheden
- Onbenutte belastingcapaciteit
- Post onvoorzien en eventuele ruimte binnen de begroting

Legenda	
	Hillegom voldoet niet aan de norm, welke volgt uit wet- en regelgeving. Dit kan echter ook een positieve afwijking zijn, bijvoorbeeld wanneer onderdelen niet worden toegerekend aan de beschikbare weerstandscapaciteit.
	Hillegom voldoet aan de norm, welke volgt uit wet- en regelgeving.

Algemene reserve		
Toetsnorm	Hillegom	Hillegom voldoet aan de norm
De volledige omvang van de algemene reserve mag worden toegerekend aan de weerstandscapaciteit	Hillegom rekent de volledige algemene reserve toe aan de weerstandscapaciteit	

<b>(Overige) bestemmingsreserves</b>		
<b>Toetsnorm</b>	<b>Hillegom</b>	<b>Hillegom voldoet aan de norm</b>
Alle bestemmingsreserves mogen worden toegerekend aan de weerstandscapaciteit. In de praktijk is gangbaar dat "beklemde" bestemmingsreserves worden uitgezonderd.	De bestemmingsreserves worden niet toegerekend aan de weerstandscapaciteit, de niet "beklemde" bestemmingsreserves zouden mogen worden toegerekend.	
<b>Stille reserves</b>		
<b>Toetsnorm</b>	<b>Hillegom</b>	<b>Hillegom voldoet aan de norm</b>
De stille reserves die relatief vlot liquide te maken zijn maken onderdeel uit van de weerstandscapaciteit.	Uit de gesprekken en de paragraaf weerstandsvermogen blijkt dat Hillegom geen stille reserves heeft die vlot liquide te maken zijn.	
<b>Bezuinigingsmogelijkheden</b>		
<b>Toetsnorm</b>	<b>Hillegom</b>	<b>Hillegom voldoet aan de norm</b>
Eventuele bezuinigingsmogelijkheden worden toegerekend aan de weerstandscapaciteit. In de praktijk worden deze bezuinigingsmogelijkheden echter (bijna) niet toegerekend aan de weerstandscapaciteit.	Hillegom heeft geen gerelateerde bezuinigingsmogelijkheden in kaart gebracht ten behoeve van de weerstandscapaciteit.	
<b>Onbenutte belastingcapaciteit</b>		
<b>Toetsnorm</b>	<b>Hillegom</b>	<b>Hillegom voldoet aan de norm</b>
De onbenutte belastingcapaciteit maakt deel uit van de berekende weerstandscapaciteit. Het betreft het verschil in opbrengsten tussen de huidige opbrengsten en de opbrengsten wanneer de tarieven conform de artikel 12 norm zouden worden gehanteerd.	Hillegom heeft de onbenutte belastingcapaciteit juist berekend en toegerekend aan het weerstandsvermogen	
<b>Post onvoorzien en ruimte binnen de begroting</b>		
<b>Toetsnorm</b>	<b>Hillegom</b>	<b>Hillegom voldoet aan de norm</b>
De post onvoorzien maakt deel uit van de weerstandscapaciteit, evenals de ruimte binnen de begroting	Hillegom heeft zowel de ruimte binnen de begroting (begrotingsresultaat) als de post onvoorzien (= 0) toegerekend aan de weerstandscapaciteit.	

### 5.3.2 De risico's in de paragraaf weerstandsvermogen

De omvang van de risico's wordt ingeschat op 3,25 miljoen euro. Dit betreffen echter alleen de risico's die gekwantificeerd zijn. Een groot deel van de risico's is tot op heden nog niet gekwantificeerd en derhalve ook niet meegenomen in de berekening van het weerstandsvermogen. Hierdoor is er een onzekerheid met betrekking tot de volledigheid van de risico's. De werkelijke ratio van het weerstandsvermogen zal waarschijnlijk lager zijn, dan nu wordt weergegeven.

#### **5.4 De normen van de provincie Zuid-Holland**

De gemeente Hillegom staat onder repressief (achteraf) toezicht<sup>2</sup> van de provincie Zuid-Holland. Dit betekent dat de gemeente de jaarrekening en begroting jaarlijks ter beoordeling aan Gedeputeerde Staten aanbiedt. De paragraaf weerstandsvermogen is een onderdeel uit de jaarrekening en begroting waar specifiek aandacht aan wordt besteed door de provincie. De provincie hanteert als norm voor het weerstandsvermogen de ratio 1,0. Dit betekent dat de beschikbare weerstandscapaciteit voldoende moet zijn om alle risico's af te dekken. De provincie haalt deze ratio uit de paragraaf Weerstandsvermogen in de begroting en jaarrekening. De berekening die ten grondslag ligt aan de ratio wordt beoordeeld door de provincie. De provincie let hierbij op zowel de juistheid van de weerstandscapaciteit als de volledigheid van de risico's. Er zijn bijvoorbeeld gemeenten die (een deel van) de voorzieningen toerekenen aan de weerstandscapaciteit. Dit wordt echter door de provincie niet geaccepteerd als zijnde een onderdeel van de weerstandscapaciteit en derhalve gecorrigeerd.

Een ratio van minder dan 1,0 heeft niet automatisch gevolgen voor de vorm van toezicht. Bij een lagere ratio wordt de gemeente hierover geïnformeerd door de provincie, met het verzoek om de ratio omhoog te brengen door gepaste maatregelen.

In het kader van dit onderzoek zijn er vanuit provinciaal toezicht geen bijzonderheden teruggekoppeld aan de gemeente Hillegom.

---

<sup>2</sup> Repressief toezicht is een milde vorm van toezicht, in tegenstelling tot preventief toezicht.

## **6 Grondexploitatie**

### **6.1 *Risico's in de grondexploitatie en vertaling naar het weerstandsvermogen***

De grondexploitatie en grote projecten zijn risicovol. Echter de totale omvang van de grondexploitatie met de bijbehorende risico's is beperkt in relatie tot het weerstandsvermogen.

Er is een voorziening voor de grondexploitatie gevormd. Echter het risico bestaat dat deze niet toereikend is om alle risico's op te vangen. Dit niet afgedekte risico geeft een extra beslag op het weerstandsvermogen. In de paragraaf weerstandsvermogen is een toelichting gegeven op dit risico. Dit risico is echter niet gekwantificeerd meegewogen.

### **6.2 *Informatievoorziening richting raad***

De Raad ontvangt elk kwartaal een rapportage waarin de actualiteiten voor elk groot project worden beschreven, bijvoorbeeld over hoeveel er verkocht is in het huidige kwartaal.

De laatste informatieverstrekking richting de Raad met een totale risicoanalyse dateert van augustus 2010. De verwachting is dat in 2012 de Raad een geactualiseerde risicoanalyse zal ontvangen.

## 7 Decentralisaties

### 7.1 *Ontwikkelingen binnen het sociale domein*

De Wet werken naar vermogen is op 6 juni 2012 controversieel verklaard. Dit betekent dat de parlementaire behandeling van het wetsontwerp is stopgezet en is overgelaten aan het huidige kabinet. In het regeerakkoord van het huidige kabinet is de Participatiewet aangekondigd. De consequenties en risico's betreffende deze wet zullen nog nader moeten worden uitgewerkt.

Financieel gezien brengen de transities als gevolg van de decentralisaties de nodige onzekerheden en risico's met zich mee. Met het controversieel verklaren van de Wet werken naar vermogen is ook het herstructureringsfonds komen te vervallen. Dit betekent dat gemeenten geen aanspraak kunnen maken op een bijdrage van het Rijk ter dekking van de herstructureringskosten. Het voorgenomen transitietraject betekent een aanzienlijke verandering in het beleid en de organisatie en kent een meerjarige looptijd. Een goede projectbeheersing en het implementeren van risicomanagement is van groot belang bij het monitoren en besturen van de (terugval)risico's in dit transitietraject.

### 7.2 *Risico's voor Hillegom als gevolg van decentralisaties*

Hillegom neemt samen met enkele buurgemeenten deel in een Gemeenschappelijke Regeling (GR), de ISD (Intergemeentelijke Sociale Dienst) Bollenstreek. De tekorten van de ISD zullen gevolgen hebben voor Hillegom en overige deelnemende gemeenten.

De aangekondigde decentralisaties zullen directe gevolgen hebben voor de ISD.

De ISD is reeds bezig met de voorbereidingen.

Op advies van de accountant is er ook een uitgebreide risicoanalyse opgesteld door de ISD. In deze risicoanalyse zijn ook de risico's van de decentralisaties van de Awbz en de Wwnv opgenomen.

De vertaling van de risico's met betrekking tot de decentralisaties Awbz en Wwnv naar het weerstandsvermogen van Hillegom heeft nog niet plaatsgevonden.

In de risicoanalyse van de ISD staan wel de risico's benoemd welke betrekking hebben op de decentralisaties. Doordat de gemeente Hillegom moet bijdragen aan een eventueel tekort van de ISD, zal Hillegom deze risico's (deels) moeten overnemen in haar eigen risicoanalyse.

## 8 Achterstallig onderhoud

### 8.1 Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen

Volgens de regelgeving van de commissie BBV dient een gemeente in zowel de begroting als de jaarrekening de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen op te nemen. In deze paragraaf dient het beleidskader voor het onderhoud van de kapitaalgoederen beschreven te worden. Hierbij wordt aangegeven om welke kapitaalgoederen het gaat, wat het ambitieniveau daarbij is en hoe het beheer, zowel operationeel als financieel, moet worden uitgevoerd. Met betrekking tot het ambitieniveau is het van belang dat de raad een niveau kiest, waarbij geen achterstallig onderhoud optreedt.

Gemeenten kunnen kiezen voor het ieder jaar opnemen van een uitgebreide paragraaf of voor een integrale beleidsnota met jaarlijks een beperktere paragraaf. De commissie adviseert om te kiezen voor de laatstgenoemde optie.

Hillegom heeft geen integrale beleidsnota inzake het onderhoud van de kapitaalgoederen.

### 8.2 Status beheerplannen

Uit de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen blijkt niet of alle beheerplannen actueel zijn.

De gemeente beziet momenteel of voortaan een standaard informatietabel, zoals hieronder weergegeven, opgenomen kan worden in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen bij de planning & control producties.

Uit onderstaande tabel blijkt dat alle beheerplannen bij Hillegom actueel zijn.

Onderhoudsplan (per categorie)	Vastgesteld c.q. geactualiseerd	Looptijd (t/ m jaar)	Verbonden programma/ prestatieveld
Meerjaren onderhoudsplan gemeentelijke gebouwen inclusief gemeentelijk woningbezit.	Geactualiseerd 17 april 2012	2012-2031	Diverse Programma's / Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen
Bijstelling meerjaren onderhoudsplan schoolgebouwen	Bijstelling om de 2 jaar, vastgesteld 6 juni 2012 Integraal huis-vestingsplan en M.O.P. schoolgebouwen.	15 jaar	Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen
Beleidsplan Onderhoud Wegen 2011-2015	Vastgesteld 21 december 2010	2011-2015	Openbare Ruimte/ Infrastructuur
Brugbeheerplan 2009 –2012	1 november 2008	2012	Openbare ruimte/ Kunstwerken
Waterplan	2009	2015	Openbare ruimte
GRP Gemeentelijk RioleringsPlan incl. RBP Riool Beheer Plan	15 juni 2010	2010-2015	Openbare ruimte/ Riolering
Beheer en Onderhoudsprogramma Openbare Ruimte 2012	Vastgesteld op 13 december 2011 voortvloeisel uit div.	1 jaar	Openbare Ruimte / Diverse prestatievelden
Groenbeheerplan	17 april 2002	2003-2015	Openbare ruimte/ Groen
Openbare verlichting	Vastgesteld 1 februari 2011	2011-2021	Openbare Ruimte/ Infrastructuur
Speelruimteplan 2003, speeltuinbeleid 2007, nota Speelruimtebeleidsplan 2010	Geactualiseerd in 2010. Vastgesteld op 10 februari 2011	10 jaar	Maatschappij

### 8.3 Vertaling naar het weerstandsvermogen

Regulier en groot onderhoud zijn gedekt in de begroting. Uit de documentenanalyse en gesprekken blijkt, dat bij het hanteren van de huidige kwaliteitsniveaus, er extra budget aangevraagd zal moeten worden.

Inspectie vindt periodiek plaats. Uit die inspecties is gebleken dat er bij diverse kapitaalgoederen sprake is van een kwaliteitsniveau dat onder de vastgestelde norm ligt. Hierin zitten risico's verborgen, welke nog niet zijn meegewogen in de berekening naar het weerstandsvermogen.

## 9 Conclusies

### 9.1 *Wat is het beleid inzake het weerstandsvermogen?*

Er is tot op heden nog geen concreet beleid geformuleerd omtrent het weerstandsvermogen. In de nota reserves en voorzieningen staat een beperkte toelichting op de gewenste omvang van de reserves in relatie tot het weerstandsvermogen.

### 9.2 *Hoe wordt het beleid uitgevoerd?*

Bij Hillegom ontbreken de bouwstenen voor het uitvoeren van kwalitatief risicomanagement.

Risicomanagement is aanwezig in de organisatie. Dit is echter niet zichtbaar genoeg.

Uit de documenten blijkt dat men van plan is beleid te formuleren en hier invulling aan te geven. Uit de gesprekken blijkt echter dat dit is uitgesteld. Hillegom lijkt zich niet volledig bewust te zijn van het belang van risicomanagement.

### 9.3 *Is het feitelijk weerstandsvermogen toereikend om mogelijke risico's op te vangen zonder dat de reguliere bedrijfsvoering in gevaar komt?*

Uit de beoordeling van de berekening van het weerstandsvermogen blijkt dat de ratio van 4,8 niet realistisch is, aangezien niet alle risico's gekwantificeerd zijn. Hiertegenover staat dat bij de berekening van de weerstandscapaciteit de bestemmingsreserves niet zijn meegenomen.

Gelet op de hoge weerstandscapaciteit, is de verwachting van de gemeente dat bij het kwantificeren van alle risico's, deze ratio nog steeds een ruime voldoende zal zijn.

### 9.4 *In hoeverre spelen grondexploitaties hierbij een rol?*

De grondexploitaties bij Hillegom zijn zeer beperkt. Deze zijn echter wel risicovol. De omvang van deze risico's is grotendeels afgedekt middels een voorziening. Het onafgedekte risico heeft nog wel een effect op het weerstandsvermogen, echter zeer beperkt in relatie tot het totale weerstandsvermogen.

### 9.5 *In hoeverre spelen de toekomstige taken hierbij een rol?*

Uit de gesprekken blijkt dat er aandacht is voor de risico's met betrekking tot de decentralisaties. Echter de vertaling hiervan naar het weerstandsvermogen is niet gemaakt. Gezien de huidige stand van zaken met betrekking tot de decentralisaties, is het (bijna) niet mogelijk om de risico's met betrekking tot decentralisaties te kwantificeren. Duidelijk is wel dat de decentralisaties een effect zullen gaan hebben op het weerstandsvermogen. In de berekening van het weerstandsvermogen zou dit effect ook geschat meegewogen kunnen worden.

### 9.6 *Is er aandacht voor achterstallig onderhoud?*

De gemeente Hillegom laat regelmatig (externe) inspectie uitvoeren met betrekking tot de onderhoudsstatus van kapitaalgoederen. Achterstallig onderhoud wordt tijdig gesignaleerd en gecommuniceerd. Uit inspecties komen bevindingen naar voren, die risico's met zich meedragen. Wij hebben niet kunnen vaststellen dat dergelijke risico's zijn meegenomen in de analyse van het weerstandsvermogen.

### 9.7 *Kan de raad met het geboden inzicht haar sturende en controlerende taak uitoefenen?*

In het beleid omtrent het weerstandsvermogen dienen kaders gesteld te worden, zodat de Raad in staat is om te sturen inzake het weerstandsvermogen. Het beleid omtrent het weerstandsvermogen is slechts beperkt omschreven in de paragraaf weerstandsvermogen en de nota reserves en voorzieningen.

Met name met betrekking tot het onderdeel risicomanagement ontbreekt het aan voldoende kaders voor de Raad.

Door SMART beleid te formuleren en vast te stellen kan de Raad ook haar sturende en controlerende taak efficiënter uitvoeren.



## 10 Aanbevelingen

Nr.	Bevinding/ constatering	Aanbeveling
<b>Het beleid inzake het weerstandsvermogen</b>		
1.	<p>Er ontbreken kaders omtrent het beleid rond weerstandsvermogen en risicomanagement.</p> <p>Uit de documenten blijkt dat men van plan is beleid te formuleren en hier invulling aan te geven. Uit de gesprekken blijkt echter dat dit is uitgesteld.</p>	<p>Wij bevelen aan om het beleid rond risicomanagement in een kaderstellende nota 'weerstandsvermogen en risicomanagement' vast te stellen in samenhang met de verplichte paragraaf. Hierbij dient specifieke aandacht te zijn voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Wettelijk kader en interne kaders van de gemeente</li> <li>* Uitgangspunten met definities van o.a. risico, risicocategorieën, risicomanagement, risicoprofiel, weerstandsvermogen en (beschikbare en benodigde) weerstandscapaciteit</li> <li>* Normerings- en waarderingstabel voor de ratio weerstandsvermogen</li> <li>* Cyclische proces van risicomanagement: identificatie, analyse, beoordeling, maatregelen ontwerpen en implementeren, evalueren en rapporteren</li> <li>* Doelstellingen risicomanagement (inzicht, sturing etc.)</li> <li>* Organisatie rond risicomanagement (rollen, taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, kennis, koppeling processen etc.)</li> <li>* Communicatie en verslaglegging</li> <li>* Besluitvorming (risicoprofiel als onderdeel voorstellen)</li> </ul> <p>Zolang er nog geen kaderstellende nota is opgesteld, verdient het aanbeveling om dit in ieder geval invulling te geven in de paragraaf weerstandsvermogen van de afzonderlijke P&amp;C producties.</p>

<b>De uitvoering van het beleid</b>		
2.	Nog niet alle risico's zijn gekwantificeerd.	Wij bevelen aan om alle geïdentificeerde risico's met bijbehorende beheersmaatregelen in de paragraaf weerstandsvermogen te kwantificeren, zodat een juiste berekening van het weerstandsvermogen gemaakt kan worden.
3.	De bestemmingsreserves worden niet transparant toegerekend aan de weerstandscapaciteit.	Wij bevelen aan om te inventariseren welke bestemmingsreserves kunnen worden toegerekend aan de weerstandscapaciteit. Wij adviseren om de beklemd bestemmingsreserves, zoals de egalisatiereserves, niet toe te rekenen aan de weerstandscapaciteit.
4.	De informatievoorziening met betrekking tot de risico's in de paragraaf weerstandsvermogen is beperkt.	Wij bevelen aan om per geïdentificeerd risico aan te geven hoe groot het risico is, welke beheersmaatregelen getroffen zijn en wat het resterende risico is (na het treffen van de beheersmaatregelen).

<b>Grondexploitatie</b>		
5.	De informatievoorziening omtrent de risico's in de grondexploitatie is beperkt.	De raad ontvangt periodiek informatie omtrent de grondexploitatie, onder andere via de kwartaalrapportages. In deze rapportages wordt echter geen risicoparagraaf opgenomen. Wij bevelen aan om in de kwartaalrapportages ook een risicoparagraaf op te nemen.
<b>Decentralisaties</b>		
6.	De risico's met betrekking tot de decentralisaties zijn nog niet opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen.	Wij bevelen aan de risico's inzake de decentralisaties voor zover als dat mogelijk is te kwantificeren en op te nemen in de paragraaf weerstandsvermogen.
<b>Achterstallig onderhoud</b>		
7.	In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen ontbreekt een overzicht met de status van alle beheerplannen.	Wij bevelen aan om in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen een overzicht op te nemen met daarin opgenomen alle beheerplannen met de status van deze plannen.
8.	Er bevinden zich risico's op het gebied van achterstallig onderhoud. Deze risico's zijn nog niet doorvertaald naar het weerstandsvermogen.	Wij bevelen aan om de risico's inzake het achterstallig onderhoud in kaart te brengen en op te nemen in de paragraaf weerstandsvermogen.

<b>Overige bevindingen</b>		
9.	Budgetrapportages zijn vaak niet actueel.	Wij bevelen aan om de P&C cyclus en de administraties dusdanig in te richten en te waarborgen dat de budgetrapportages periodiek actueel zijn. Dit vraagt specifieke aandacht voor organisatie, processen, instrumentarium, rollen en gedrag, en een adequaat managementinformatiesysteem. Het budgethouderschap moet hierop afgestemd zijn.
10.	In het beleid omtrent het weerstandsvermogen dienen kaders gesteld te worden, zodat de Raad in staat is om te sturen inzake het weerstandsvermogen. Het beleid omtrent het weerstandsvermogen is slechts beperkt omschreven in de paragraaf weerstandsvermogen en de nota reserves en voorzieningen. Met name met betrekking tot het onderdeel risicomangement ontbreekt het aan voldoende kaders voor de Raad.	Door SMART beleid te formuleren en vast te stellen, kan de Raad ook haar sturende en controlerende taak efficiënter uitvoeren. In dit verband verwijzen wij naar de eerder genoemde aanbevelingen.



ONTVANGEN

31 JAN 2013

NO:

Rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout  
Ter attentie van: P.A.M. van der Velde  
Postbus 200  
2160 AE LISSE

Ons kenmerk : Z-12-13760\1.2. Post Uit\27334  
Datum : 29 JAN, 2013  
Onderwerp : Quik scan weerstandsvermogen

Geachte heer Van der Velde,

De rekenkamercommissie Gemeente Hillegom-Lisse-Noordwijkerhout heeft een onderzoek naar het weerstandsvermogen van de gemeente Hillegom uit laten voeren.

In de bijlage geven we een reactie op de bevindingen, aanbevelingen en conclusies in het rapport.

Wij zijn van mening dat de raad in de huidige situatie voldoende haar sturende en controlerende taak kan uitoefenen wat betreft het weerstandsvermogen. In de financiële verordening (artikel 212 Gemeentewet) wordt de afweging gemaakt het beleid over het weerstandsvermogen te beschrijven in een aparte nota of jaarlijks te actualiseren en kort en bondig op te nemen in de programmabegroting. Onze voorkeur gaat uit naar het laatste.

Het raadsvoorstel over de financiële verordening wordt overigens aan de raad voorgelegd in het 4<sup>e</sup> kwartaal van 2013. Dit is aan de raad medegedeeld in een brief d.d. 8 november 2012.

Verder brengen wij de financiële analyse onder uw aandacht. Deze financiële analyse (ook wel stresstest) is gepresenteerd door BMC advies en management tijdens de informatieavond van de raad op 11 oktober 2012. Een rapportage van de stresstest is bij deze brief gevoegd.



Als u nog vragen heeft dan kunt u contact opnemen met de heer Paul Schaddé van Dooren, tel. 14 0252.

Met vriendelijke groet,  
Burgemeester en wethouders



ing. G.P. van Lierop  
Secretaris



J. Broekhuis  
Burgemeester

Hoofdstuk 1 t/m 3: Informatie over het onderzoek ter kennisname.

Hoofdstuk 4: Algemene informatie over het weerstandsvermogen ter kennisname.

*Reactie college op de bevindingen*

**5. Weerstandsvermogen: beleid en toepassing bij Hillegom**

	Onderwerp	Reactie & Acties
5.1	Opzet van het beleid inzake het weerstandsvermogen	De financiële verordening (artikel 212 Gemeentewet) wordt in het 4 <sup>e</sup> kwartaal van 2013 geactualiseerd. De raad is hierover geïnformeerd in een brief van 8 november 2012. In de financiële verordening wordt de afweging gemaakt het beleid over het weerstandsvermogen te beschrijven in een aparte nota of jaarlijks te actualiseren en kort en bondig op te nemen in de programmabegroting. Onze voorkeur gaat uit naar het laatste.
5.1.1	Nota reserves en voorzieningen	De minimale buffer van € 6.000.000 blijkt uit jaarrekeningen en meerjarenbegrotingen al jaren toereikend te zijn.
5.2.2	Uitvoering risicomanagement	Het belang wordt zeker onderkend. Behalve aandacht in de P&C cyclus (paragraaf weerstandsvermogen in begroting, jaarrekening en bestuursrapportage) wordt, indien van toepassing, elk college- en raadsvoorstel voorzien van mogelijke risico's en kanttekeningen. Verder wordt de raad elk kwartaal geïnformeerd over de stand van zaken van grote projecten en grondexploitaties. We zien geen meerwaarde in het (tijdrovend) vastleggen van risico's in nog een ander (kostbaar) systeem.
5.2.3	Risicobeheersing bij projecten	Budgetrapportages worden minimaal één maal per week bijgewerkt. Op verzoek wordt op elk moment actuele extracomtabele totaaloverzichten verstrekt.

5.3.1	Analyse en bevindingen berekening weerstandscapaciteit	Wij kiezen ervoor een bestemmingsreserve niet toe te rekenen aan de weerstandscapaciteit, tenzij de raad besluit de bestemming van de reserve los te laten. Door toerekening van de bestemmingsreserve aan de weerstandscapaciteit wordt het weerstandsvermogen overigens nog groter.
5.3.2	Risico's paragraaf weerstandsvermogen	Indien een risico op enige wijze te kwantificeren is, wordt het bedrag meegenomen in de berekening van het weerstandsvermogen.

## 6. Grondexploitaties

	Onderwerp	Reactie & Acties
6.1	Risico's in de grondexploitaties en vertaling naar het weerstandsvermogen	Zie punt 5.3.2: Indien een risico op enige wijze te kwantificeren is, wordt het bedrag meegenomen in de berekening van het weerstandsvermogen.
6.2	Informatievoorziening raad	De herziening van de grondexploitatie de Vossepolder, incl. risicoscenario's, wordt behandeld in het college in het eerste kwartaal van 2013 en t.k.n. verzonden aan de raad.

## 7. Decentralisaties

	Onderwerp	Reactie & Acties
7	Decentralisaties	Het is vooralsnog niet duidelijk of ook kleinere gemeenten als Hillegom geconfronteerd worden met decentralisaties. We volgen de ontwikkelingen nauwlettend.

## 8. Achterstallig onderhoud

	Onderwerp	Reactie & Acties
8.1	Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen	We hebben voorkeur de huidige vorm te handhaven: geen integrale nota en een uitgebreidere paragraaf. We denken hiermee sneller te kunnen inspelen op de actualiteit.
8.2	Status beheerplannen	Met ingang van de programmarekening 2012 nemen we een standaard informatietabel op in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen.

8.3	Vertaling naar het weerstandsvermogen	Zie punt 5.3.2: Indien een risico op enige wijze te kwantificeren is, wordt het bedrag meegenomen in de berekening van het weerstandsvermogen.
-----	---------------------------------------	--

*Reactie college op de conclusies*

**9. Conclusies**

	Onderwerp	Reactie & Acties
9.1	Wat is het beleid inzake het weerstandsvermogen?	Zie punt 5.1: De financiële verordening (art. 212 GW) wordt in 2013 geactualiseerd. De raad is hierover geïnformeerd in de brief van 8 november 2012. In de financiële verordening wordt de afweging gemaakt het beleid over het weerstandsvermogen te beschrijven in een aparte nota of jaarlijks te actualiseren en kort en bondig op te nemen in de programmabegroting. Onze voorkeur gaat uit naar het laatste.
9.2	Hoe wordt het beleid uitgevoerd?	Zie punt 5.2.2: Het belang wordt zeker onderkend. Behalve aandacht in de P&C cyclus (paragraaf weerstandsvermogen in begroting, jaarrekening en bestuursrapportage) wordt, indien van toepassing, elk college- en raadsvoorstel voorzien van mogelijke risico's en kanttekeningen. Verder wordt de raad elk kwartaal geïnformeerd over de stand van zaken van grote projecten en grondexploitaties. We zien geen meerwaarde in het (tijdrovend) vastleggen van risico's in nog een ander (kostbaar) systeem.
9.3	Is het feitelijk weerstandsvermogen toereikend?	Ja. Deze conclusie wordt gedeeld door de onderzoekers. Wij verwijzen u ook naar de stresstest van BMC advies en management (bijgevoegd).
9.4	In hoeverre spelen de grondexploitaties een rol?	Zeer beperkt, zoals opgemerkt door de onderzoekers.
9.5	In hoeverre spelen de toekomstige taken hierbij een rol?	Gezien de huidige situatie m.b.t. de decentralisaties is het niet mogelijk om de risico's te kwantificeren. Deze mening wordt gedeeld door de onderzoekers.

9.6	Is er aandacht voor achterstallig onderhoud?	Zie punt 5.3.2: Indien risico's op enige wijze te kwantificeren zijn, wordt het bedrag meegenomen in de berekening van het weerstandsvermogen.
9.7	Kan de raad met het geboden inzicht haar taak uitoefenen?	Wij zijn van mening dat de raad met het geboden inzicht voldoende haar sturende en controlerende taak kan uitoefenen. Wij zien geen toegevoegde waarde van een integrale nota over weerstandsvermogen.

*Reactie college op de aanbevelingen*

**10. Aanbevelingen**

	Onderwerp	Reactie & Acties
10.1	Wij bevelen aan om het beleid rond risicomanagement in een kaderstellende nota Weerstandsvermogen en risicomanagement vast te stellen in samenhang met de verplichte paragraaf. Zolang er geen kaderstellende nota is opgesteld, verdient het de aanbeveling om dit in ieder geval invulling te geven in de paragraaf weerstandsvermogen van de afzonderlijke P&C producties.	Zie punt 5.1: De financiële verordening (art. 212 GW) wordt in 2013 geactualiseerd. De raad is hierover geïnformeerd in de brief van 8 november 2012. In de financiële verordening wordt de afweging gemaakt het beleid over het weerstandsvermogen te beschrijven in een aparte nota of jaarlijks te actualiseren en kort en bondig op te nemen in de programmabegroting. Onze voorkeur gaat uit naar het laatste.
10.2	Wij bevelen aan om alle geïdentificeerde risico's met bijbehorende beheersmaatregelen te kwantificeren zodat een juiste berekening van het weerstandsvermogen gemaakt kan worden.	Zie punt 5.3.2: Indien risico's op enige wijze te kwantificeren zijn, wordt het bedrag meegenomen in de berekening van het weerstandsvermogen.
10.3	Wij bevelen aan om te inventariseren welke bestemmingsreserve kunnen worden toegerekend aan de weerstandscapaciteit.	Zie punt 5.3.1: Wij kiezen ervoor een bestemmingsreserve niet toe te rekenen aan de weerstandscapaciteit, tenzij de raad besluit de bestemming van de reserve los te laten. Door toerekening van de bestemmingsreserve aan de weerstandscapaciteit wordt het weerstandsvermogen overigens nog groter.



10.4	Wij bevelen aan per risico aan te geven hoe groot het risico is, welke beheersmaatregelen getroffen zijn en wat het resterende risico is.	Zie punt 5.3.2: Indien een risico op enige wijze te kwantificeren is, wordt het bedrag meegenomen in de berekening van het weerstandsvermogen. Waar mogelijk worden beheersmaatregelen opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen.
10.5	Wij bevelen aan om in de kwartaalrapportages ook een risicoparagraaf op te nemen.	Wij zijn van mening dat er in de kwartaalrapportages voldoende aandacht is voor risico's. Een aparte risicoparagraaf achten wij niet nodig.
10.6	Wij bevelen aan de risico's inzake de decentralisaties zover als dat mogelijk is te kwantificeren en op te nemen in de paragraaf weerstandsvermogen.	Zie punt 7 en 9.5: Het is vooralsnog niet duidelijk of ook kleinere gemeenten als Hillegom geconfronteerd worden met decentralisaties. Bovendien is het gezien de huidige situatie m.b.t. de decentralisaties niet mogelijk om de risico's te kwantificeren.
10.7	Wij bevelen aan om in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen een overzicht op te nemen met daarin alle beheerplannen met de status van de plannen.	Zie punt 8.2: Met ingang van de programmarekening 2012 nemen we een standaard informatietabel op in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen.
10.8	Wij bevelen aan om de risico's inzake het achterstallig onderhoud in kaart te brengen en op te nemen in de paragraaf weerstandsvermogen.	Zie punt 5.3.2: Indien risico's op enige wijze te kwantificeren zijn, wordt het bedrag meegenomen in de berekening van het weerstandsvermogen.
10.9	Wij bevelen aan om de P&C cyclus en de administraties dusdanig in te richten en te waarborgen dat de budgetrapportages periodiek actueel zijn.	Zie punt 5.2.3.: Budgetrapportages worden minimaal één maal per week bijgewerkt. Op verzoek wordt op elk moment actuele extracomtabele totaaloverzichten verstrekt.

10.10	Door SMART beleid te formuleren en vast te stellen, kan de raad haar taak efficiënter uitvoeren.	Zie punt 9.7: Wij zijn van mening dat de raad met het geboden inzicht voldoende haar sturende en controlerende taak kan uitoefenen. Wij zien geen toegevoegde waarde van een integrale nota over weerstandsvermogen.
-------	--	--

# Analyse Financiële positie

Gemeente Hillegom  
Rapportage op basis van een stresstest



## Financiële positie gemeente Hillegom

### 1.1 Inleiding

In dit rapport geven wij een beeld van de financiële positie van de gemeente Hillegom. Dit wordt gedaan aan de hand van de beschrijving van de BIG TIRE. De letters BIG TIRE staan voor Belastingen, Inkomsten, Grondexploitatie, Treasury, Investerings, Reserves en Exploitatie. BMC gebruikt een vergelijkbare invalshoek voor de zogeheten 'stresstest' voor gemeenten waar onlangs de Raad voor de Financiële Verhoudingen voor pleitte. U kunt dit rapport lezen als een dergelijke test, een test naar de flexibiliteit van de begroting om de begroting structureel te verbeteren en een test naar het reserveniveau om risico's op te vangen.

### 1.2 Huidige financiële positie

#### Belastingen

De gemeente Hillegom neemt in de Atlas van de Lokale Lasten een 279e positie in. Daarmee ligt de lokale lastendruk van Hillegom licht boven het landelijk gemiddelde. In onderstaande tabel wordt dit duidelijk.

	Tarief 2012	Landelijk gemiddelde 2012	Hoogste 2012
OZB eigen woningen	0,0788	0,1050	0,1993
OZB niet-woningen	0,2391	0,3588	0,7215
Afvalstoffenheffing meerpersoons	272	267	413
Rioolheffing meerpersoons	251	177	370

#### Analyse

De onroerendezaakbelasting (OZB) ligt onder het landelijk gemiddelde. De WOZ-waarde in Hillegom ligt daarbij rond het landelijk gemiddelde zodat deze bewering geen voorbehoud behoeft. De afvalstoffenheffing ligt rond het landelijk gemiddelde, het rioolrecht ligt boven het landelijk gemiddelde en de gemiddelde woonlasten liggen licht boven het landelijke gemiddelde.

Voor de OZB en de rioolheffing wordt in de begroting aangegeven dat deze in principe de inflatie volgen. Voor de afvalstoffenheffing wordt tot 2015 een stijging verwacht die de inflatie overstijgt. Dit is overigens tegen de landelijke - dalende - trend in.

Er is thans wat betreft de OZB, ten opzichte van het landelijk gemiddelde, een ruime budgettaire ruimte van circa € 1,1 miljoen (en ten opzichte van het artikel 12-tarief 2012 van 0,1432% is dit nog hoger).

Voor de twee kostendekkende heffingen afvalstoffenheffing en rioolrecht geldt een principe van 100% kostendekkendheid (naast de reeds geraamde ophoging naar 100% voor de afvalstoffenheffing). Daar is op het eerste gezicht geen budgettair voordeel mee te behalen. In dat verband is het echter relevant om te bekijken welke kostencomponenten in de tariefsberekening zijn meegenomen. We hebben de tariefsopbouw van Hillegom naast de VNG-modellen kostenonderbouwing afvalstoffenheffing en rioolrecht (januari-februari 2010) gelegd. Er zijn ook nog mogelijkheden aanwezig om nadere kosten toe te rekenen aan de tarieven, zoals het onderhoud van bermsloten en duikers en de kosten van kwijschelding (€ 139.000,—). Ook op de kostendekkende heffingen zijn dus nog inkomstenverhogingen mogelijk.

De gemeente Hillegom heft een beperkt aantal belastingsoorten. Relevante heffingssoorten die aanvullende dekking kunnen opleveren, maar die de gemeente niet heft, zijn parkeerbelastingen en toeristenbelasting. Parkeerbelasting is wel mogelijk en in de regio ook wel aan de orde, maar op het eerste gezicht lijkt dit geen omvangrijke bate op te leveren. Toeristenbelasting is niet reëel gelet op het ontbreken van campings en meerdere hotels.

Onder de naam precariobelasting kan een belasting worden geheven op het hebben van voorwerpen onder, op of boven voor de openbare dienst bestemde gemeentegrond. De gemeente Hillegom heft ook voor kabels en leidingen precariobelasting.

Dit laatste is - en dat staat ook in uw begroting omschreven - een risicovolle post. In de junicirculaire staat dat er in de zomer een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer wordt gestuurd. Het wetsvoorstel behelst een vrijstelling voor de precariobelasting voor netwerken van nutsbedrijven. Voor gemeenten die op 1 januari 2012 precariobelasting voor deze netwerken in rekening brachten komt er een overgangsregeling. Hoe deze overgangsregeling eruit komt te zien en voor welke termijn deze gaat gelden vermeldt de circulaire niet. In de begrotingscirculaire van de provincie Zuid-Holland wordt een overgangstermijn van tien jaar vermeld (met verwijzing naar een brief van de minister van BZK van juni 2011) onder gelijktijdige verhoging van de macronorm OZB. De precariobelasting bedraagt voor Hillegom € 977.000,— en bestaat vrijwel volledig uit kabels en leidingen. Budgettair is vanwege de compensatie aan het waterbedrijf sprake van een risico van € 738.000,—.

De precariobelasting nutsbedrijven wordt doorberekend via de water- en energierekening en is daarmee te zien als een indirecte belasting op alle huishoudens en bedrijven (en heeft daarmee een belastingdruk vergelijkbaar aan de OZB). De verhoging van de OZB om deze tegenvaller op te vangen bedraagt gemiddeld 26%.

### *Inkomsten*

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

De gemeente Hillegom laat in cijfers de volgende afhankelijkheid zien.

	2010R	2011R	2012B
% algemene uitkering van totale baten	41.1%	39.1%	37.8%
% specifieke uitkeringen van totale baten	11.8%	12.2%	10.2%
% rijksuitkeringen van totale baten	52.9%	51.2%	48.1%

In de recent verschenen Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2011 blijkt dat Hillegom per inwoner 36% minder aan rijksbijdragen krijgt dan het landelijk gemiddelde. Dat is overigens regulier voor gemeenten van deze omvang. De grote gemeenten ontvangen ruim meer dan het landelijk gemiddelde. Het aandeel van rijksuitkeringen van de gemeente Hillegom ligt onder het landelijk gemiddelde.

We concluderen dat de gemeente Hillegom ongeveer voor de helft afhankelijk is van inkomsten van het Rijk en voor de helft afhankelijk is van overige inkomsten. Het percentage afhankelijkheid van het Rijk is zelfs dalend.

Daarmee is er, vergeleken met landelijke gemiddelden, een ruimere eigen beleidsruimte. Dit behoeft in die zin nuancering dat eigen beleidsruimte niet hetzelfde is als bestedingsruimte. De gemeente kan door middel van eigen maatregelen rentebeleid en tarievenbeleid wel meer dan een gemeente die grotendeels afhankelijk van het Rijk is.

### *Grondexploitatie*

De gemeente Hillegom maakt onderscheid in exploitatie genomen gronden, niet in exploitatie genomen gronden en exploitatieovereenkomsten.

Voor de grondexploitaties is gekeken naar de afdekking van de risico's op de nog te maken kosten en opbrengsten. De buffer hiervoor moet volgens onze normen (berekening van de kans op kostenstijging/opbrengstdaling) circa € 385.000,— zijn. Uw reserve algemene investeringen heeft per 31 december 2011 een veel ruimere omvang, te weten € 6,1 miljoen. In het volgende overzicht staan de boekwaarden van de in exploitatie genomen gronden weergegeven:

Complex	Boekwaarde	Eindresultaat	Eindresultaat
	31-12-2011	voorcalc.	verwacht in:
Bedrijfsterrein Zuid	-/-733.000	+877.141	2012
Vossepolder	-/-4.375.000	+3.395.619	2014
Evenemententerrein Zanderij	-/- 1.821.000	+1.343.000	2012
<b>Totaal complexen in exploitatie</b>	<b>-/-6.930.000</b>	<b>+5.615.760</b>	
Niet in exploitatie genomen gronden	49		

De complexen die in exploitatie genomen zijn hebben een positief voorcalculatorisch resultaat, een negatieve boekwaarde en een ruime bufferfunctie met de reserve algemene investeringen. Daarnaast is de boekwaarde van de niet in exploitatie genomen gronden heel beperkt. De voordelige resultaten van de complexen zijn in de meerjarenraming 2012 al wel als winstneming meegenomen voor het in de tabel genoemde bedrag van € 5,6 miljoen. Dit vindt budgettair neutraal plaats doordat de winstneming (en stortingen voor kunst en derde fase werk) wordt afgestort naar de reserve. Ondanks de verwachting dat de wellicht geprognosticeerde winsten niet geheel gehaald worden, levert dit daarom geen negatief resultaat op.

#### *Treasury*

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

De gemeente Hillegom heeft geen schuld, maar heeft wel uitgezette gelden en daardoor een negatieve schuldquote. Dat is voor minder dan 50 gemeenten het geval. Hillegom nam eind 2010 de zevende positie in de ranglijst schulden per inwoner (bron: VNG, 26 juni 2012, zie bijlage 2).

In de berekeningsmethode van de VNG doet de vordering op Vattenfall vanwege de aankoop van de NUON-aandelen niet mee, waardoor Hillegom nog verder zal stijgen op deze ranglijst. De nettoschuld wordt berekend door van het vreemd vermogen de beleggingen en liquide middelen af te trekken. De nettoschuld per inwoner van Hillegom was eind 2010 - € 1.317,— en eind 2011 afgerond - € 1.400,—. Het gemiddelde voor gemeenten tussen de 20.000 en 50.000 inwoners was afgerond + € 1.726,— per inwoner. Duidelijk is dat de gemeente zeer solvabel is. De overliquiditeit van Hillegom wordt prudent belegd (bij zeer solide banken).

De regering is voornemens een wet in te dienen die decentrale overheden verplicht tot schatkistbankieren. Schatkistbankieren houdt in dat publieke instellingen al hun liquide middelen aanhouden bij het Ministerie van Financiën. Over de aangehouden middelen wordt een voor de Staat marktconforme rente vergoed, dat wil zeggen een rente die gelijk is aan de rentes waartegen de Staat zich financiert op de financiële markten. Daarom is de verwachting dat het Rijk op deze geldelijke overschotten slechts een beperkte rente zal vergoeden.

Het liquiditeitsoverschot van de gemeente Hillegom was eind 2011 circa € 30 miljoen, naast de openstaande vordering op Vattenfall (€ 17,1 miljoen). Hillegom gebruikt de rente op de NUON-gelden om de wegvallende dividendopbrengst op te vangen. De directe renteopbrengst in de begroting 2012 bedraagt € 404.000,— (voorzichtige raming, werkelijk 2011: € 505.000,—). Dit kan hoger worden zodra de investeringen die de gemeente Hillegom nu pleegt lager zijn dan de nog te ontvangen Vattenfall-gelden. Daar ziet het thans overigens niet naar uit. De invoering van deze wet levert de gemeente Hillegom binnen het perspectief van de meerjarenbegroting een financieel risico, omdat niet duidelijk nog is hoe de uitzettingen bij de BNG en de Rabobank zullen worden beoordeeld (verplichte liquidatie of niet). Overigens vinden wij het budgettaire rendement op dit moment niet hoog gelet op de omvang van de uitgezette gelden.

De gemeente heeft afgerond € 833.000,— aan reguliere waarborgen staan. Deze onderliggende vier leningen worden regulier afgelost en vormen, gelet op de balanspositie, een niet noemenswaardig risico. De gemeenteraad heeft op 18 november 2010 besloten tot het verstrekken van een gemeentelijke garantiestelling van € 7 miljoen aan de Greenport ontwikkelingsmaatschappij (GOM). De GOM sluit in 2012 een financieringsovereenkomst af met de BNG na collegebesluiten van alle deelnemende gemeenten. De GOM is een samenwerking met zes andere gemeenten, waarin het risico ook bestuurlijk goed kan worden gevolgd.

#### *Investerings*

Voor het beoordelen van de gezondheid van een gemeente is een belangrijk element of de gemeente de ruimte voor kapitaallasten intact laat. Dit wordt de kapitaallastennorm genoemd. Daarbij wordt gekeken of de vrijval kapitaallasten niet wordt benut voor lopende (andere) uitgaven. Daarnaast is het volume van de investeringen van belang. Immers, des te hoger het volume, des te hoger de jaarlijkse vrijval van kapitaallasten.

In het geval van de gemeente Hillegom is het budget voor kapitaallasten in de begroting 2016 (€ 5,4 miljoen) hoger dan die van 2012 (€ 4,8 miljoen) waardoor er van uitruil van kapitaallasten voor lopende uitgaven geen sprake is.

De kapitaallasten bedragen circa 10% van de begroting waardoor er sprake is van een beperkt volume. Echter, doordat de gemeente Hillegom ook een deel van haar investeringen afgeboekt heeft ten laste van reserves, valt dit cijfer relatief laag uit.



### Reserves

In dit onderdeel bekijken we de reservepositie van de gemeente, in absolute, in relatieve en kwalitatieve zin. Vervolgens bekijken we de opbouw en de mate van beklemming van de reserves. Ten slotte bezien we of er nog zogenoemde stille reserves zijn, te weten aandelen en gebouwen die onder de waarde op de balans staan, maar een grotere opbrengstpotentie hebben.

Als eerste geven we de onderstaande ratio's. De bufferratio drukt de reserves uit als percentage van de exploitatie. De ratio reserves per inwoner spreekt voor zich. De solvabiliteitsratio drukt de reserves uit als percentage van het vreemd vermogen. Boven de 1 is positief. Hillegom zit enorm ruim boven de 1, dit komt door het ontbreken van schuld en de zeer hoge reservepositie als gevolg van de verkoop van de NUON-aandelen.

Ultimo	2010	2011
Buffer ratio	1,82	1,38
Reserves per inwoner	3.672	3.313
Solvabiliteitsratio	6,61	7,41

Door de groteerschikking van reserves, gronden en investeringen in de jaarrekening 2011 verspringen de ratio's enigszins, maar het is volstrekt duidelijk dat de buffers van de gemeente Hillegom aanzienlijk zijn.

Vervolgens is het belangrijk naar de vrije ruimte te kijken. Van de reserves per 1 januari 2012 uit de jaarrekening is de verdeling als volgt:

Type reserve	Saldo per 1-1-2012	Beklemd
A. Algemene reserves (inclusief jaarresultaat 2011)	14.299	Niet, bij aanwending alleen rentederving
B. Reserves Kunst, Onderwijs, Sociale woningbouw, Algemene investeringen	11.925	Algemene bestemming, bij aanwending alleen rentederving
C. Bestemmingsreserve verkoop aandelen NUON PLB	36.246	Beklemd, rentebaten nodig ter dekking wegvallen dividend
D. Reserve WMO, reserve kapitaallasten nieuwe investeringe	6.385	Min of meer beklemd, in de meerjarenraming onttrekkingen geraamd
E. Reserve onderhoud begraafplaats	0.134	Beklemd, afkoopsommen begraven
<b>Totaal</b>	<b>68.990</b>	

Als reserVENorm voor dynamische gemeenten hanteren provincies een norm van circa € 150,— per inwoner als noodzakelijke algemene buffer. Daarmee heeft Hillegom met de huidige algemene reserves een meer dan afdoende buffer.

Er is sprake van een beperkt aantal bestemmingsreserves, dat vergroot het inzicht. Een deel van de reserves is sterker beklemd dan het andere deel.

Een deel van de reserves biedt ruimte voor heroverweging (B), bij een ander deel (C-E) heeft dit meer dan renteconsequenties.

Er is nog sprake van rentebijbeschrijving op reserves die als budgettaire last zijn meegenomen. Dit is historisch gegroeid. Veel gemeenten zijn hier reeds mee gestopt. De rentebijbeschrijving is aan te merken als flexibiliteit in de begroting.

Ten slotte hebben we nog gezien of er stille reserves zijn. Daarbij worden de aandelen en het vastgoed gezien. Door de verkoop van de aandelen NUON bezit Hillegom nog een beperkt aandelenpakket dat, naar het huidige beeld, niet op korte termijn in liquiditeit is om te zetten. De aandelen zijn namelijk niet vrij verhandelbaar. Het gemeentelijk vastgoed heeft een verzekerde waarde van € 70 miljoen, waarvan € 47,5 miljoen schoolgebouwen. De boekwaarde van de gronden, terreinen en gebouwen is eind 2011 € 17,3 miljoen. Daar zit wel enige stille reserves in, maar dat is afhankelijk van bijvoorbeeld ontwikkelingen in onderwijs. Het merendeel van het vastgoed is specifiek bestemd voor de publieke dienst en als zodanig nog voor vele jaren als zodanig beklemd.

#### *Exploitatie*

Voor de exploitatie kijken we naar de sociale structuur van de gemeente en de realiteit van de begroting. Bij de laatstgenoemde kijken we naar de ontwikkeling van het saldo van de begroting 2012 in relatie tot de rekening en naar de aanwezigheid van niet ingevulde taakstellingen in de begroting.

Er staan in de begroting 2012 van Hillegom nauwelijks stelposten. Er staan enkele incidentele grotere posten voor uitgaven.

De begroting 2012 heeft een negatief meerjarenperspectief van € 1,1 miljoen, vooral veroorzaakt doordat rekening is gehouden met een fors dalende algemene uitkering (in 2015: 1,1 miljoen). In de begroting 2012 stond een taakstellende stelpost van € 122.000,— oplopend naar € 329.000,— structureel vanaf 2013. Bij de voorbereiding van de begroting 2013 is de algemene uitkering inmiddels op het juiste bedrag geraamd, is de stelpost verdwenen en kan met een beperkt dekkingsplan de begroting meerjarig worden gesloten. Dat is een positief beeld.

De jaarrekening 2011 is gesloten met een positief resultaat na bestemming van € 631.000,— en dat was in dezelfde orde van grootte als de jaren 2009 en 2010.

De grote fluctuaties in het saldo betreft de afwaardering van investeringen met maatschappelijk nut. Het voordeel betreft diverse kleinere posten en enkele grotere posten. Dit betreft met name projectgeld.

De gemeente Hillegom heeft een redelijke sociale structuur en weinig centrumfunctie in de zin van het gemeentefonds. We hebben voor de gemeente Hillegom een begrotingsvergelijking gemaakt die als bijlage 1 is bijgevoegd. In de begrotingsvergelijking 2012 met selectiegemeenten en gemeenten in dezelfde grootteklasse zien we op de programma's de volgende resultaten (er is rekening gehouden met scores op zowel de selectiegroep als de soortgenoten, soms zijn functies samengevoegd). De grote afwijkingen zijn onderstreept. Dit geeft een beeld van het type gemeente en kan een indicatie geven waar ruimte of tekort is. Als fictief voorbeeld: veel lagere uitgaven op verkeersmaatregelen kunnen bijvoorbeeld op achterstallig onderhoud duiden.

*Hogere uitgaven, minder inkomsten*

Bestuur, burgerzaken en bestuurlijke samenwerking, brandweer, verkeersmaatregelen, nutsbedrijven, baten parkeerbelasting, bijzonder voortgezet onderwijs, recreatieve voorzieningen, maatschappelijke begeleiding, minimabeleid, milieubeheer, stads- en dorpsvernieuwing, overige volkshuisvesting, algemene uitkering, uitvoering WOZ/heffing belastingen, toeristen-forensen-roerende zakenbelastingen.

*Lagere uitgaven, meer inkomsten*

Openbare ruimte, huisvesting openbaar basisonderwijs, sport en sportterreinen, oudheidkunde/musea, bijstandsverlening/werkgelegenheid/participatiebudget, huishoudelijke verzorging, voorziening gehandicapten, kinderdagopvang, sociaal-cultureel werk, openbare gezondheidszorg, ruimtelijke ordening, bouwgrondexploitatie, rente geldleningen en precariobelasting.

Het totaalbeeld is dat er veel ruimtelijk geïnvesteerd wordt en er een regulier wat lager uitgavenpatroon is met name op het de sociaal-maatschappelijk deel van de begroting. Die extra investeringen kunnen ook vanwege onder meer de bouwgrondexploitatie en het rendement op vermogen van de gemeente (veel eigen middelen).

### 1.3 Ontwikkelingen

Eerdergenoemde geeft feitelijk de foto van de gemeente Hillegom. Het is belangrijk deze foto in het perspectief van de komende ontwikkelingen te zetten. Daarbij hebben we er drie met een belangrijke financiële impact opgesomd. Twee daarvan hebben we ook reeds in de tekst hiervoor benoemd.

#### 1. Mogelijke afschaffing heffingsgrond precariobelasting nutsbedrijven

De gemeente Hillegom heft de precariobelasting ook voor kabels en leidingen. In de junicirculaire 2012 staat dat er een wetsvoorstel in de zomer naar de Tweede Kamer wordt gestuurd. Het wetsvoorstel behelst een vrijstelling voor de precariobelasting voor netwerken van nutsbedrijven. Voor gemeenten die op 1 januari 2012 precariobelasting voor deze netwerken in rekening brachten komt er een overgangsregeling. Hoe de overgangsregeling eruit komt te zien en voor welke termijn die gaat gelden vermeldt de junicirculaire niet.

In de begrotingscirculaire van de provincie Zuid-Holland wordt een overgangstermijn van tien jaar vermeld (met verwijzing naar een brief van de minister van juni 2011) onder gelijktijdige verhoging van de macronorm OZB. De precariobelasting bedraagt voor Hillegom € 738.000,— die vrijwel volledig uit kabels en leidingen bestaat.

## 2. Verplichting tot schatkistbankieren

De regering is voornemens een wet in te dienen die decentrale overheden verplicht tot schatkistbankieren. Schatkistbankieren houdt in dat publieke instellingen al hun liquide middelen aanhouden bij het Ministerie van Financiën. Over de aangehouden middelen wordt een voor de Staat marktconforme rente vergoed, dat wil zeggen een rente die gelijk is aan de rentes waartegen de Staat zich financiert op de financiële markten. Daarom is de verwachting dat het Rijk op deze geldelijke overschotten slechts een beperkte rente zal vergoeden. Het liquiditeitsoverschot van de gemeente Hillegom was eind 2011 circa € 30 miljoen, naast de openstaande vordering op Vattenfall (€ 17,1 miljoen). De renteopbrengst in de jaarrekening 2011 bedroeg (uitgezonderd Vattenfall) circa € 400.000,—, maar was op rekeningsbasis circa € 500.000,—. De invoering van deze wet levert de gemeente Hillegom binnen het perspectief van de meerjarenbegroting een financieel risico als de gemeente deze liquide middelen verplicht bij de Staat moet beleggen. Overigens is de budgettaire opbrengst thans niet al te hoog. Hillegom gebruikt de rente op de NUON-gelden om de weggevallende dividendopbrengst op te vangen.

## 3. Decentralisaties en rijksbezuinigingen

In de komende periode worden gemeenten voor grote opgaven geplaatst met de decentralisatie van taken op het terrein van werk, inkomen en zorg die met korting naar de gemeenten worden overgeheveld. Qua ophoging van het huidige gemeentelijk budget gaat het grofweg om circa de helft van de huidige algemene uitkering.

Voorts wordt er gesproken over de aanvullende bezuinigingen van het Rijk, waardoor de gemeenten vanwege de herstelde systematiek 'van samen de trap op en samen de trap af' mee gaan delen in deze bezuinigingen.

### 1.4 Financiële positie Hillegom afgewogen

Onze conclusie is dat Hillegom een zeer sterke financiële positie heeft. Er zijn geen schulden, er is een ruime reservepositie, er is een reëel (vrijwel) sluitend meerjarenperspectief, de belastingen zijn op een redelijk niveau en de grondexploitaties hebben een positief resultaat in het verschiet.

De financiële stukken (in het bijzonder de berekeningen van de heffingen) zijn transparant en geven een goed beeld van de gemeentelijke financiële situatie.

De gemeente Hillegom staat het nodige te verwachten met impact op de meerjarenbegroting. Dit niet zozeer door autonome ontwikkelingen, maar door specifieke wetgeving zoals de schatkistbankierenmaatregel en de precariovrijstelling kabels en leidingen nutsbedrijven. Voeg daarbij de omvangrijke decentralisatie-operaties en de kortingen op het gemeentefonds en ook voor de gemeente Hillegom ligt een financiële heroriëntatie in het verschiet. De uitgangspositie is hierbij echter goed: er zijn diverse mogelijkheden om deze ontwikkelingen het hoofd te bieden.

## Bijlage 1 Begrotingsvergelijking gemeente Hillegom

### Legenda kleuren

- Afwijking is groter dan € 5,— per inwoner nadelig (meer lasten of minder baten ten opzichte van referenties)
- Afwijking is groter dan € 5,— per inwoner voordelig (minder lasten of meer baten ten opzichte van referenties)
- Afwijking is groter dan € 3,— per inwoner nadelig (meer lasten of minder baten ten opzichte van referenties)

\* Selectie bestaat uit de gemeenten: Brummen, Roerdalen, Woensdrecht, Rucphen, Losser, Steenberg, Sluis en Meerssen

Functie	Naam functie	Gemeente Hillegom			Vergelijking selectie*		Vergelijking Soortgenoten	
		Lasten x € 1.000	Baten x € 1.000	Netto inw. x € 1,-	Netto per inw. x € 1,-	Verschil per inw. x € 1,-	Netto per inw. x € 1,-	Verschil per inw. x € 1,-
<b>Hoofdfunctie 0, Algemeen Bestuur</b>								
001	Bestuursorganen	1.279	31	-1.248	-61	-44	-47	-14
002	Bestuursondersteuning college van B&W	1.291	0	-1.291	-63	-84	-64	1
003	Burgerzaken	836	0	-836	-41	-28	-33	-8
004	Baten secretarieleges	40	342	302	15	11	11	4
005	Bestuurlijke samenwerking	717	23	-694	-34	-14	-8	-26
006	Bestuursondersteuning raad en rekenkamer	284	0	-284	-14	-19	-15	1
	<b>Totaal hoofdfunctie 0</b>	<b>4.447</b>	<b>396</b>	<b>-4.051</b>	<b>-196</b>	<b>-178</b>	<b>-156</b>	<b>-40</b>
<b>Hoofdfunctie 1, Openbare orde en veiligheid</b>								
120	Brandweer en rampenbestrijding	1.564	151	-1.413	-69	-64	-61	-8
140	Openbare orde en veiligheid	357	17	-340	-16	-18	-19	3
160	Opsporing en ruiming conventionele explosieven	0	0	0	0	0	0	0
	<b>Totaal hoofdfunctie 1</b>	<b>1.921</b>	<b>168</b>	<b>-1.753</b>	<b>-85</b>	<b>-82</b>	<b>-80</b>	<b>-5</b>
<b>Hoofdfunctie 2, Verkeer, vervoer en waterstaat</b>								
210	Wegen, straten en pleinen	2.007	49	-1.958	-95	-154	-135	40
211	Verkeersmaatregelen te land	1.704	2	-1.702	-83	-10	-16	67
212	Openbaar vervoer	0	0	0	0	-1	-1	1
214	Parkeren	101	0	-101	-5	-8	-7	2
215	Baten parkeerbelasting	0	0	0	0	13	15	-15
220	Zeehavens	0	0	0	0	0	0	0
221	Binnenhavens en waterwegen	134	6	-128	-6	0	-3	-3
223	Veerdiensten	0	0	0	0	0	0	0
230	Luchtvaart	0	0	0	0	0	0	0

	3	1	-2	0	-3	3	-4	4
240 Waterkering, afwatering en landaanwinning								
<b>Totaal hoofdfunctie 2</b>	<b>3.949</b>	<b>58</b>	<b>-3.891</b>	<b>-189</b>	<b>-163</b>	<b>-26</b>	<b>-151</b>	<b>-38</b>
<b>Hoofdfunctie 3, Economische zaken</b>								
310 Handel en ambacht	215	1	-214	-10	-14	4	-8	-2
311 Baten markgelden	0	13	13	1	1	0	1	0
320 Industrie	0	0	0	0	-2	2	-1	1
330 Nutsbedrijven	675	459	-216	-10	16	-26	8	18
340 Agrarische productie en ontginning	0	0	0	0	0	0	1	-1
341 Overige agrarische zaken, jacht en visserij	0	0	0	0	7	7	1	-1
<b>Totaal hoofdfunctie 3</b>	<b>890</b>	<b>473</b>	<b>-417</b>	<b>-20</b>	<b>8</b>	<b>-28</b>	<b>2</b>	<b>-22</b>
<b>Hoofdfunctie 4, Onderwijs</b>								
420 Openbaar basisonderwijs	0	0	0	0	-1	1	-3	3
421 Openbaar basisonderwijs, huisvesting	54	0	-54	-3	-10	7	-18	15
422 Bijzonder basisonderwijs	0	0	0	0	-4	4	-3	3
423 Bijzonder basisonderwijs, huisvesting	515	6	-509	-25	-30	5	-29	4
430 Openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs	0	0	0	0	0	0	0	0
431 Openbaar (voortgezet) spec. onderwijs, huisvesting	0	0	0	0	0	0	0	0
432 Bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs	0	0	0	0	-2	2	-2	2
433 Bijzonder (voortgezet) spec. onderwijs, huisvesting	95	0	-95	-5	-1	-4	-4	-1
440 Openbaar voortgezet onderwijs	0	0	0	0	0	0	-1	1
441 Openbaar voortgezet onderwijs, huisvesting	0	0	0	0	0	0	-4	4
442 Bijzonder voortgezet onderwijs	0	0	0	0	0	0	0	0
443 Bijzonder voortgezet onderwijs, huisvesting	2.133	15	-2.118	-103	-7	-96	-10	93
480 Gemeensch. baten en lasten van het onderwijs	832	76	-756	-37	-32	-5	-37	0
482 Volwasseneneducatie	10	0	-10	0	0	0	0	0
<b>Totaal hoofdfunctie 4</b>	<b>3.639</b>	<b>97</b>	<b>-3.542</b>	<b>-172</b>	<b>-87</b>	<b>-85</b>	<b>-111</b>	<b>-61</b>
<b>Hoofdfunctie 5, Cultuur en recreatie</b>								
510 Openbaar bibliotheekwerk	453	0	-453	-22	-21	-1	-22	0
511 Vormings- en ontwikkelingswerk	205	0	-205	-10	-6	-4	-9	-1
530 Sport	1.279	245	-1.034	-50	-45	-5	-45	5
531 Groene sportvelden en terreinen	257	144	-113	-5	-17	12	-17	12
540 Kunst	97	0	-97	-5	-8	3	-8	3
541 Oudheidkunde/musea	66	0	-66	-3	-12	9	-12	9
550 Natuurbescherming	0	0	0	0	-5	5	-4	4
560 Openbaar groen en openluchtrecreatie	2.333	601	-1.732	-84	-80	-4	-86	2
580 Overige recreatieve voorzieningen	599	46	-553	-27	-7	20	-12	15

	5.289	1.036	-4.253	-206	-201	5	-215	9
<b>Totaal hoofdfunctie 5</b>	<b>5.289</b>	<b>1.036</b>	<b>-4.253</b>	<b>-206</b>	<b>-201</b>	<b>5</b>	<b>-215</b>	<b>9</b>
<b>Hoofdfunctie 6, Sociale voorz. en maatsch. dienstverlening</b>								
610 Bijstandsverlening	2.628	2.227	-401	-19	-50	31	-49	30
611 Werkgelegenheid	1.913	1.831	-82	-4	-10	6	-10	5
612 Inkomensvoorzieningen vanuit het Rijk	0	0	0	0	0	0	0	0
613 Overige soc. zekerheidsregelingen vanuit het Rijk	0	0	0	0	0	0	-1	1
614 Gemeentelijk minimabeleid	654	0	-654	-32	-22	-10	-26	-6
620 Maatschappelijke begeleiding en advies	1.627	0	-1.627	-79	-32	-47	-34	-45
621 Vreemdelingen	62	0	-62	-3	-1	-2	-2	-1
622 Huishoudelijke verzorging	1.319	0	-1.319	-64	-120	56	-103	89
623 Participatiebudget	496	496	0	0	-5	5	-7	7
630 Sociaal-cultureel werk	426	0	-426	-21	-36	15	-42	21
641 Tehuizen	0	0	0	0	0	0	0	0
650 Kinderdagopvang	141	0	-141	-7	-12	5	-13	6
651 Dagopvang gehandicapten	0	0	0	0	0	0	0	0
652 Voorzieningen gehandicapten	754	0	-754	-37	-57	20	-57	20
<b>Totaal hoofdfunctie 6</b>	<b>10.020</b>	<b>4.554</b>	<b>-5.466</b>	<b>-265</b>	<b>-345</b>	<b>80</b>	<b>-344</b>	<b>79</b>
<b>Hoofdfunctie 7, Volksgezondheid en milieu</b>								
711 Ambulancevervoer	0	0	0	0	0	0	0	0
712 Verpleeginrichtingen	0	0	0	0	0	0	0	0
714 Openbare gezondheidszorg	211	9	-202	-10	-18	8	-16	6
715 Jeugdgezondheidszorg, uniform deel	459	0	-459	-22	-18	-4	-18	-4
716 Jeugdgezondheidszorg, maatwerkdeel	204	0	-204	-10	-4	6	-6	-4
721 Afvalverwijdering en -verwerking	2.289	82	-2.207	-107	-99	8	-91	16
722 Riolering en waterzuivering	2.057	5	-2.052	-99	-93	6	-89	10
723 Milieubeheer	698	2	-696	-34	-22	12	-29	-5
724 Lijkbezorging	166	0	-166	-8	-8	0	-12	4
725 Baten reinigingsrechten en afvalstoffenheffing	0	2.368	2.368	115	116	-1	103	12
726 Baten rioolrechten	0	2.409	2.409	117	101	16	98	19
727 Baten rioolh. huishoudelijk/bedrijfsafvalwater	0	0	0	0	0	0	0	0
728 Baten rioolheffing grond- en hemelwater	0	0	0	0	0	0	0	0
729 Huishoudelijk/bedrijfsafvalwater	0	0	0	0	0	0	0	0
730 Hemelwater	4	0	-4	0	0	0	-1	1
731 Grondwater	0	0	0	0	0	0	0	0
732 Baten begraafplaatsrechten	0	87	87	4	4	0	7	-3
<b>Totaal hoofdfunctie 7</b>	<b>6.088</b>	<b>4.962</b>	<b>-1.126</b>	<b>-55</b>	<b>-41</b>	<b>14</b>	<b>-54</b>	<b>-1</b>



<b>Hoofdfunctie 8, Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting</b>									
810	Ruimtelijke ordening	553	0	-553	-27	-40	13	-36	9
820	Woningexploitatie/woningbouw	10	0	-10	0	-2	2	-6	6
821	Stads- en dorpsvernieuwing	265	0	-265	-13	-2	11	-5	8
822	Overige volkshuisvesting	1.022	0	-1.022	-50	-41	-9	-46	-4
823	Bouwvergunningen	0	430	430	21	23	-2	24	-3
830	Bouwgrondexploitatie	5.001	7.602	2.601	126	-18	144	7	119
	<b>Totaal hoofdfunctie 8</b>	<b>6.851</b>	<b>8.032</b>	<b>1.181</b>	<b>57</b>	<b>-80</b>	<b>137</b>	<b>-62</b>	<b>119</b>
<b>Hoofdfunctie 9, Financiering en alg. dekkingsmiddelen (voor bestemming)</b>									
911	Geïndelingen en uitzettingen korter dan één jaar	0	189	189	9	2	7	1	8
913	Overige financiële middelen	1.095	330	-765	-37	4	-41	6	-43
914	Geïndelingen en uitzettingen ≥ aan één jaar	0	3.490	3.490	169	38	131	55	114
921	Algemene uitkering gemeentefonds	0	16.835	16.835	816	885	-69	901	-85
922	Algemene baten en lasten	-122	0	122	6	-3	9	-13	19
930	Uitvoering Wet WOZ	3	0	-3	0	-13	13	-13	13
931	Baten onroerendezaakbelasting gebruikers	0	429	429	21	20	1	23	-2
932	Baten onroerendezaakbelasting eigenaren	0	2.423	2.423	117	133	-16	139	-22
933	Baten roer-, woon- en bedrijfsruimtenbelastingen	0	0	0	0	0	0	0	0
934	Baten baatbelasting	0	0	0	0	0	0	0	0
935	Baten forensenbelasting	0	0	0	0	7	-7	7	-7
936	Baten toeristenbelasting	0	0	0	0	24	24	25	-25
937	Baten hondenbelasting	0	60	60	3	5	-2	3	0
938	Baten reclamebelasting	0	0	0	0	0	0	0	0
939	Baten precariobelasting	0	977	977	47	1	46	3	44
940	Lasten heffing en invordering gem. belastingen	675	6	-669	-32	-7	25	-7	-25
941	Lastenverlichting Rijk	0	0	0	0	0	0	0	0
960	Saldo kostenplaatsen	80	0	-80	-4	5	-9	8	-12
970	Saldo van de rekening voor bestemming	0	310	310	15	69	54	33	-18
	<b>Totaal hoofdfunctie 9 (voor bestemming)</b>	<b>1.731</b>	<b>25.049</b>	<b>23.318</b>	<b>1.130</b>	<b>1.170</b>	<b>-40</b>	<b>1.171</b>	<b>-41</b>
<b>Hoofdfunctie 9, Financiering en alg. dekkingsmiddelen (na bestemming)</b>									
980	Mutaties reserves	3.068	4.144	1.076	52	75	23	39	13
990	Saldo van de rekening na bestemming	766	0	-766	-37	-6	31	-6	31
	<b>Totaal hoofdfunctie 9 (na bestemming)</b>	<b>5.565</b>	<b>29.193</b>	<b>23.628</b>	<b>1.145</b>	<b>1.170</b>	<b>-25</b>	<b>1.171</b>	<b>-26</b>

## Bijlage 2 Schuldenpositie gemeenten

Kengetallen schulden Nederlandse gemeenten op 31 december 2010, VNG, 26 juni 2012. Hoogste 10 en laagste 10.

Rangnr	Gemeente	Netto schuld/ inwonertal	Netto schuld/ inkomsten	Voorraadquote	Schuldevolutie	Bruto (emu) schuld/ inkomsten	Debratio
1	Giessenlanden	€ 5.629-	-282%	7%	€ 137-	11%	3%
2	Rozendaal	€ 4.275-	-162%	5%	€ 408-	14%	9%
3	Brielle	€ 4.429-	-137%	91%	€ 1.204	52%	15%
4	Huizen	€ 1.693-	-88%	-1%	€ 155-	5%	7%
5	Maasgouw	€ 1.544-	-72%	6%	€ 200-	27%	15%
6	Ouder-Amstel	€ 1.247-	-70%	-11%	€ 23	8%	15%
7	Hillegom	€ 1.317-	-64%	49%	€ 112-	8%	11%
8	Leusden	€ 1.413-	-62%	26%	€ 335-	4%	8%
9	Beek	€ 1.211-	-54%	7%	€ 182	13%	17%
10	Haaren	€ 936-	-42%	2%	€ 175	9%	11%
...	.....						
421	Hendrik-Ido-Ambacht	€ 5.034	178%	131%	€ 219-	184%	85%
422	Leek	€ 4.660	183%	93%	€ 407	193%	88%
423	Middelburg	€ 5.859	189%	67%	€ 117	184%	81%
424	Barneveld	€ 4.369	190%	166%	€ 383	200%	69%
425	Reeuwijk	€ 5.602	197%	54%	€ 891	201%	82%
426	Hengelo	€ 7.553	210%	46%	€ 834	210%	89%
427	Ten Boer	€ 4.208	214%	85%	€ 7-	226%	89%
428	Gemert-Bakel	€ 6.121	222%	129%	€ 360	236%	83%
429	Borne	€ 6.180	223%	145%	€ 210-	222%	78%
430	Bernisse	€ 4.984	245%	32%	€ 600	252%	75%

## **12 Nawoord rekenkamercommissie**

De rekenkamercommissie heeft met tevredenheid kennis genomen van de reactie van het college van burgemeester en wethouders.



# Bijlage 1

# Normenkader

Onderzoeksthema en deelvragen	Onderzoeksitems	Interne documentatie
<b>Weerstandsvermogen: beleid en toepassing</b>		
<p>1. Wat is het beleid inzake het weerstandsvermogen?</p> <p>2. Hoe wordt het beleid uitgevoerd?</p> <p>3. Is het feitelijk weerstandsvermogen toereikend om mogelijke risico's op te vangen zonder dat de reguliere bedrijfsvoering in gevaar komt?</p> <p>7. Kan de raad met het geboden inzicht haar sturende en controlerende taak uitoefenen?</p>	<p>Toetspunten volgend vanuit wet- en regelgeving:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Er is een nota weerstandsvermogen en risicomanagement aanwezig</li> <li>▶ De paragraaf weerstandsvermogen voldoet aan de geldende wet- en regelgeving</li> <li>▶ Jaarlijks wordt de gewenste omvang van het weerstandsvermogen geactualiseerd</li> </ul> <p>Overige toetspunten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ De uitgangspunten voor het berekenen van de beschikbare en de benodigde weerstandscapaciteit zijn door de raad vastgesteld</li> <li>▶ De wijze van berekening van het weerstandsvermogen sluit aan bij in de praktijk gangbare* methoden</li> <li>▶ Er is zicht op de omvang van de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit onder meer door een adequate analyse van risico's.</li> <li>▶ Er is een eenduidige* procedure aanwezig voor het periodiek inventariseren en op eenduidige manier registreren van interne en externe risico's. Deze procedure wordt zichtbaar uitgevoerd en onder toepassing van functiescheiding intern getoetst.</li> <li>▶ Er is een eenduidige* procedure aanwezig voor het periodiek kwantificeren (kans, impact schatting) van risico's in de bedrijfsvoering. Deze procedure wordt zichtbaar uitgevoerd.</li> <li>▶ Er is zicht op de risico's in de bedrijfsvoering en de financiële impact daarvan op de weerstandscapaciteit.</li> <li>▶ Er is een eenduidige procedure aanwezig voor het zichtbaar vertalen van risico's naar het weerstandsvermogen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Programmabegroting 2012</li> <li>▶ Nota reserves en voorzieningen 2009</li> <li>▶ Jaarrekening 2011</li> <li>▶ Kadernota 2013</li> <li>▶ Nota waarderingsrente en afschrijvingsbeleid 2003</li> <li>▶ Financiële verordening</li> </ul>

Onderzoeksthema en deelvragen	Onderzoeksimens	Interne documentatie
<b>Weerstandsvermogen: beleid en toepassing</b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▽ De gehanteerde uitgangspunten voor de berekening van het benodigde en beschikbare weerstandsvermogen van de gemeente, mede op basis van een gekwantificeerde risico-analyse, zijn vergelijkbaar met hetgeen</li> <li>▽ gangbaar * is bij vergelijkbare gemeenten qua omvang.</li> <li>▽ In de informatieverstrekking richting de Raad –planning en verantwoordingscyclus- wordt invulling gegeven aan weerstandsvermogen en risico's (interne richtlijnen voor begroting en jaarverslag)</li> <li>▽ De informatieverstrekking aan de Raad stelt de Raad in staat om te kunnen sturen (keuzemogelijkheden i.r.t. impact weerstandscapaciteit, impact op risicoprofiel)</li> <li>▽ Bij de drie grootste risicovolle projecten is een risicoparagraaf opgenomen.</li> <li>▽ Het weerstandsvermogen voldoet aan de normen van de provincie Zuid- Holland.</li> </ul>	
<b>Grondexploitaties</b>		
4. In hoeverre spelen grondexploitaties hierbij een rol?	<ul style="list-style-type: none"> <li>▽ Er is afdoende aandacht voor risico's in de grondexploitatie</li> <li>▽ Er is een juiste vertaling van de risico's naar risicomangement</li> <li>▽ Er liggen meetbare indicatoren ten grondslag aan de exploitatieopzetten</li> <li>▽ Indicatoren worden periodiek gemonitord</li> <li>▽ Er is een juiste vertaling van de risico's naar de vermogenspositie (reserves/ voorzieningen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▽ Overzicht grondexploitatie per 1-7-2012</li> <li>▽ Nota grondbeleid 2010-2014</li> </ul>

Decentralisatie Rijkstaken **)		
5. In hoeverre spelen de toekomstige taken hierbij een rol?	<ul style="list-style-type: none"> <li>▼ Er is zicht op de mogelijke risico's vanuit de decentralisaties</li> <li>▼ De risico's vanuit de decentralisaties zijn gekwantificeerd</li> <li>▼ Er is een juiste vertaling van de risico's naar risicomanagement</li> <li>▼ Er is een juiste vertaling van de risico's naar het weerstandsvermogen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▼ Gemeentelijk beleidskader Wet Werk en Bijstand</li> <li>▼ Gemeentelijk beleidskader Wet Sociale Werkvoorziening</li> <li>▼ Relevante wet- en regelgeving op het gebied van de decentralisaties Werken naar vermogen, AWBZ zorg en jeugdzorg (Nog niet beschikbaar in afwachting van nieuwe voorstellen en besluitvorming)</li> </ul>
Achterstallig onderhoud		
6. Is er aandacht voor achterstallig onderhoud?	<p>Toetspunten volgend uit de wet- en regelgeving:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▼ Voor (meerjarig) onderhoud van kapitaalgoederen worden MJOP's en investeringsplannen opgesteld</li> <li>▼ De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen voldoet qua inhoud aan de wet- en regelgeving</li> <li>▼ Regulier en groot onderhoud hebben financiële dekking in de begroting</li> </ul> <p>Overige toetspunten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▼ Voor de kapitaalgoederen zijn eenduidige definities aanwezig wanneer sprake is van achterstallig onderhoud</li> <li>▼ Voor de kapitaalgoederen wordt periodiek op basis van MJOP's en investeringsplannen het achterstallig onderhoud zichtbaar opgesteld</li> <li>▼ De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen geeft afdoende inzicht voor de raadsleden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▼ Rioolbeheerplan 2010-2015</li> <li>▼ Gemeentelijk Rioleringsplan 2010-2015</li> <li>▼ Overzicht MeerjarenOnderhoudsPlan 2011-2021</li> <li>▼ Beleidsplan Openbare verlichting 2010-2020</li> <li>▼ Rapportage onderwijs-accommodaties 2010</li> <li>▼ Beleidsplan onderhoud wegen 2011-2015</li> </ul>

\*) Onder "gangbaar" wordt door ons in dit verband verstaan "wat veel voorkomt of gebruikt wordt" bij gemeenten. Het betreft hier een gangbare (niet-wettelijke) norm welke wij zien bij onze controle- en adviesklanten. Bij gangbare wijze van berekening van het weerstandsvermogen moet een ondubbelzinnige transparante relatie liggen tussen enerzijds de weerstandscapaciteit (reserves, onbenutte belastingcapaciteit, bezuinigingsmogelijkheden) en gekwantificeerde risico's (financieel, juridisch, politiek, etc.) en anderzijds de gekwantificeerde beheersmaatregelen (verzekering, voorziening, AOIC, etc.) die getroffen worden. Daarbij dient inzicht te zijn in de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit en vermogen (incidenteel en structureel).

Met "eenduidige procedure" wordt door ons in dit verband verstaan "met maar één mogelijke uitleg / ondubbelzinnig". Ten aanzien van risicomanagement en risicobeheersing betekent dit bijvoorbeeld het geheel van het vastleggen van het beleid rond risicomanagement in een kaderstellende nota 'weerstandsvermogen en risicomanagement' (in samenhang met de verplichte paragraaf) met specifieke aandacht voor Met "eenduidige procedure" wordt door ons in dit verband verstaan "met maar één mogelijke uitleg / ondubbelzinnig".

Ten aanzien van risicomanagement en risicobeheersing betekent dit bijvoorbeeld het geheel van het vastleggen van het beleid rond risicomanagement in een kaderstellende nota 'weerstandsvermogen en risicomanagement' (in samenhang met de verplichte paragraaf) met specifieke aandacht voor:

- ▼ Wettelijk kader en kaders van de gemeente
- ▼ Uitgangspunten met definities van risico, risicocategorieën, risicomanagement, risicoprofiel, weerstandsvermogen, (beschikbare en benodigde) weerstandscapaciteit, etc.
- ▼ Normerings- en waarderingstabel voor de ratio weerstandsvermogen

- ▾ Cyclische proces van risicomanagement: identificatie, analyse, beoordeling, maatregelen ontwerpen en implementeren, evalueren en rapporteren
- ▾ Doelstellingen risicomanagement (inzicht, sturing etc.)
- ▾ Organisatie rond risicomanagement (rollen, taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, kennis, koppeling processen etc.)
- ▾ Communicatie en verslaglegging
- ▾ Besluitvorming (risicoprofiel als onderdeel voorstellen)
- ▾ Het implementeren van risicomanagement in de organisatie en verankeren in de P&C-cyclus. Indien mogelijk met behulp van een integraal risicomanagementsysteem met risicocontroldashboard (dus niet een louter risicobeheerssysteem).

\*\*) Onder decentralisatie Rijkstaken verstaan wij de volgende decentralisaties: WWNV, Jeugdzorg, WMO



## **Bijlage 2    Lijst geïnterviewde functionarissen**

<b>Naam:</b>	<b>Functie:</b>
Dhr. G. van Lierop	Gemeentesecretaris
Dhr. H. Deul	Directeur bedrijfsvoering
Dhr. P. Bouman	Teamleider Ruimtelijke Ontwikkeling
Dhr. J. Koens	Teamleider Openbare Ruimte
Dhr. F. Atsma	Senior beleidsmedewerker Ruimtelijke Ontwikkeling
Dhr. M. Meulemans	Medewerker advisering, beleid & control
Mevr. S. Wessels	Eerste medewerker financiën (administrateur Grex)
Dhr. R. Killeen RA	Controlerend accountant
Mevr. A. van Duijn RA	Controlerend accountant
Dhr. A. de Jong	Raadslid

### Bijlage 3: Lijst gehanteerde documenten t.b.v. analyse

- ▼ Programmabegroting 2012
- ▼ Nota reserves en voorzieningen 2009
- ▼ Jaarrekening 2011
- ▼ Kadernota 2013
- ▼ Nota waarderingsrente en afschrijvingsbeleid 2003
- ▼ Financiële verordening
- ▼ Overzicht grondexploitatie per 1-7-2012
- ▼ Nota grondbeleid 2010-2014
- ▼ Gemeentelijk beleidskader Wet Werk en Bijstand
- ▼ Gemeentelijk beleidskader Wet Sociale Werkvoorziening
- ▼ Relevante wet- en regelgeving op het gebied van de decentralisaties Werken naar vermogen, AWBZ zorg en jeugdzorg (Nog niet beschikbaar in afwachting van nieuwe voorstellen en besluitvorming)
- ▼ Rioolbeheerplan 2010-2015
- ▼ Gemeentelijk Rioleringsplan 2010-2015
- ▼ Overzicht MeerjarenOnderhoudsPlan 2011-2021
- ▼ Beleidsplan Openbare verlichting 2010-2020
- ▼ Rapportage onderwijsaccommodaties 2010
- ▼ Beleidsplan onderhoud wegen 2011-2015