

Bepaling toezichtvorm 2020-2023 Gemeente **Stein**

Financieel verdiepingsonderzoek

Provincie Limburg, december 2020

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Conclusie, aandachtspunten en samenvatting	7
2.1.	Conclusie van het onderzoek.....	7
2.2.	Aandachtspunten	8
2.3.	Samenvatting	11
3.	Aandachtsgebieden	15
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	16
3.2.	Analyse vermogen	28
3.3.	Analyse stuurinformatie	33
3.4.	Analyse Wet- en regelgeving	36
4.	Financieel beleid en beheer	41
4.1.	Lokale heffingen.....	42
4.2.	Weerstandsvermogen en risicobeheersing	46
4.3.	Onderhoud kapitaalgoederen	50
4.4.	Financiering.....	59
4.5.	Bedrijfsvoering	62
4.6.	Verbonden partijen.....	67
4.7.	Grondbeleid.....	71
5.	Het onderzoek	75
5.1.	Inleiding.....	75
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht	77
5.3.	Werkwijze.....	79
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek	82
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek	83
6.	Begrippen	84
7.	Bronnen	88

1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

Voor u ligt het rapport van het financiële verdiepingsonderzoek van de gemeente Stein.

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

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

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

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

Het rapport

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

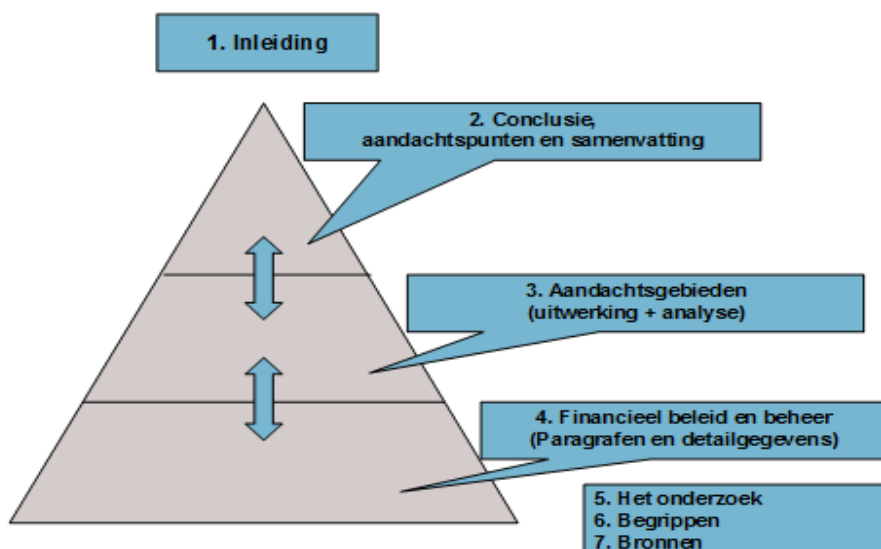
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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

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

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

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



2. Conclusie, aandachtspunten en samenvatting

2.1. Conclusie van het onderzoek

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

Meerjarig repressief toezicht

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

Aan alle voorwaarden voldaan

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

Overigens hebben Gedeputeerde Staten van Limburg op 10 december 2019 besloten om de gemeente Stein op basis van de begroting 2020 repressief toezicht¹ toe te kennen. Dit betekent dat de Provincie (college van Gedeputeerde Staten) de begroting en begrotingswijzigingen niet hoeft goed te keuren.

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

2.2. Aandachtspunten

Stein komt in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht voor de jaren 2020 tot en met 2023. Aan dit besluit zijn geen voorwaarden verbonden, waaraan de gemeente zou moeten voldoen om de meerjarige uitspraak te behouden. Dit betekent niet dat er geen punten zijn die de nodige aandacht van de gemeente zullen vragen om het financieel evenwicht in de komende jaren te behouden. De belangrijkste punten zijn hieronder weergegeven.

Coronacrisis

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

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

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

Sociaal domein

Het sociaal domein, vaak ook aangeduid als de drie decentralisaties, zorgt bij alle gemeenten voor grote druk. Na de overdracht in 2015 van de taken moeten gemeenten een transformatie realiseren. Met de transformatie moeten de gemeenten beter voorzien in de behoeften van hun inwoners op het hele terrein van maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en participatie. Tegelijkertijd moet de transformatie (uiteindelijk) een (forse) kostenreductie opleveren.

Bij het programma Sociaal domein is opgenomen dat het programma een bijdrage levert aan de kernwaarde sociale en vitale kernen. Actief eigenaarschap is een strategische keuze die Stein verder wil stimuleren zodat inwoners en ondernemers meer ruimte, zeggenschap en verantwoordelijkheid krijgen voor eigen initiatieven. Sociale en vitale kernen zijn van belang voor een duurzame leefomgeving met unieke waarden. Verder levert het sociaal domein een bijdrage aan de kernwaarde bereikbare en bedrijvige gemeente.

Stein is afgestapt van het principe budgettair neutraal ramen. Nu wordt uitgegaan van reëel en uitgavengericht ramen. De lastenramingen voor 2020 zijn gebaseerd op historische gegevens, prognoses en bekende ontwikkelingen binnen het sociaal domein. Het doel is om de lasten structureel in de begroting te borgen. Voor 2020 tot en met 2022 zal de reserve sociaal domein gebruikt worden voor het opvangen van eventuele tekorten binnen het sociaal domein. De reserve sociaal domein bedraagt volgens de begroting per 1 januari 2020 afgerond € 4,8 miljoen. In 2020 wordt afgerond € 1,6 miljoen onttrokken aan de reserve sociaal domein, in 2021 € 533.000 en voor het laatst in 2022 € 532.000 zodat de reserve per 1 januari 2023 nog € 2,1 miljoen bedraagt.

Toch zijn wij van mening dat er risico's bestaan. Te denken valt aan het niet of onvoldoende succesvol zijn van het transformatiebeleid, het open eindkarakter van veel van deze taken, waardoor er onvoorzien extra vraag kan komen, waarop de gemeente moet reageren, de onduidelijkheid die nog steeds bestaat over aanbieders van zorg, wijzigingen in het beleid en de uitkeringen van het Rijk, een goede informatie-uitwisseling over en weer e.d. Daarbij gaat het om grote bedragen, zodat een nadeel dat optreedt, vaak

ook gelijk een groot financieel nadeel is. Een strakke monitoring is dan ook van groot belang, maar daarmee zijn niet alle risico's in de hand te houden.

Gemeentefonds

Het gemeentefonds is veruit de belangrijkste inkomstenbron van de gemeente.

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

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

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

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

De verdeling van de algemene uitkering wordt gemiddeld 1 keer in de 5 jaar gewijzigd, meestal voor een deel van de algemene uitkering. Nu wordt er echter gewerkt aan een nieuwe verdeling van de gehele algemene uitkering. De invoering van de nieuwe verdeling is van 2021 naar 2022 verschoven, omdat de eerste onderzoeken niet de gewenste verbetering van de onderbouwing van de verdeling opleverden. In de eerste helft van 2020 hebben er nieuwe onderzoeken plaatsgevonden. In de decembercirculaire 2020 moet het nieuwe verdeelmodel opgenomen worden en dan kan elke gemeente precies berekenen welk bedrag ze in 2022 als algemene uitkering gaat ontvangen. En kan ook berekend worden hoeveel de nieuwe algemene uitkering 2022 verschilt van de algemene uitkering 2022 volgens het huidige, oude verdeelmodel. Het bedrag dat als algemene uitkering over alle gemeenten verdeeld wordt, verandert door de overgang naar een nieuw verdeelmodel niet. Tegenover voordeelgemeenten staan dus nadeelgemeenten. En het totale voordeel van de eerste groep is gelijk aan het totale nadeel van de tweede groep. Er is nieuwe vertraging opgetreden bij het afronden van de voorstellen voor een nieuwe verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Dit heeft de VNG laten weten. Er zijn nieuwe, onverklaarbare uitschieters, die de fondsbeheerders eerst nader willen onderzoeken. Dat betekent dat het voorstel voor de nieuwe verdeling nog niet naar de VNG en de ROB voor advies is verstuurd. Eerder was aangekondigd dat de adviesaanvraag rond medio oktober zou worden verstuurd. En dan zouden de voorstellen, met de herverdeeffecten per gemeente, algemeen bekend worden. En dat is nog steeds niet gebeurd.

Gelet op de vertraging is het onwaarschijnlijk dat het voorstel na afronding van de adviesronde in de decembercirculaire 2020 zal verschijnen

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

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

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

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

Naast de aanpassing van de verdeling spelen er rond het gemeentefonds constant vele andere zaken die financieel van grote invloed kunnen zijn. We noemen hier de accessen, de verandering daarin, eventuele

extra middelen voor de uitvoering van de Jeugdzorg, de uitvoering van het Inter Bestuurlijk Programma en de middelen daarbij voor bijvoorbeeld duurzaamheid.

Voor Stein relevant, maar ook steeds met de nodige onzekerheid omgeven, zodat het gemeentefonds best wel veel kansen (positief) en risico's (negatief) inhoudt. Terecht dat de gemeente dit strak monitort.

Omgevingswet

Op dit moment is niet bekend wanneer de Omgevingswet wordt ingevoerd. De impact van de Omgevingswet is groot; het vraagt aandacht bij de ontwikkeling van bestuurlijke visies en plannen, de werkprocessen veranderen en de organisatie moet daarop aangepast worden. Gemeenten zijn gewend om in de planvorming voor de leefomgeving te werken vanuit eigen, specifieke afwegingskaders. De Omgevingswet dwingt tot een meer integrale afweging. Er zijn nog tal van ingewikkelde knopen door te hakken. Denk aan het organiseren van regionale samenwerking, het regelen van budgetten, scholing en training, eventuele organisatieaanpassingen en de proceduretijd die sowieso gemoeid is met het opstellen van ruimtelijke plannen.

Wij zien dat de nodige betrokken partijen volop bezig zijn met de voorbereidingen. Het is van groot belang om een goede inschatting te maken van wat er op uw gemeente afkomt en u adequaat op deze wet voor te bereiden. Daarbij past ook de vraag wat de financiële gevolgen voor uw gemeente zullen zijn. Wij adviseren dit proces nauwlettend te volgen en tijdig die besluiten te nemen die nodig zijn om de Omgevingswet in te voeren met de bijbehorende budgetten. De gemeente heeft aanvullend op ambtelijk niveau aangegeven dat de ambities uit het coalitieakkoord financieel zijn vertaald in de begroting en meerjarenraming.

Duurzaamheid

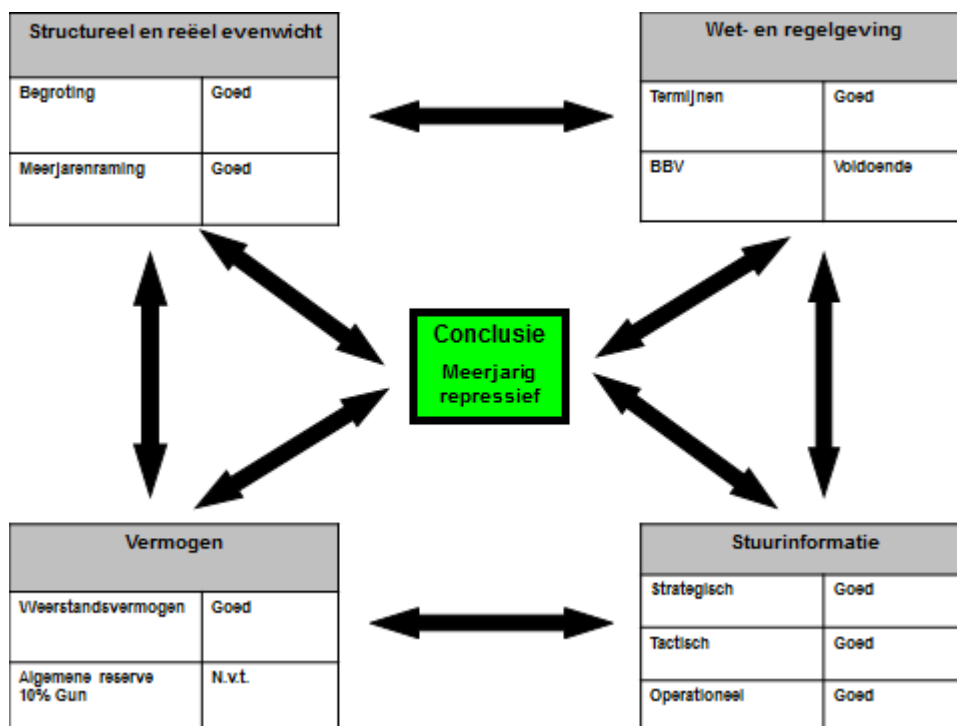
De omslag van onze huidige manier van leven naar een systeem, waarbij onze leefwereld niet meer wordt uitgeput en aangetast door onze activiteiten, zal de komende decennia een gigantische operatie worden. Dit wordt samengevat in de term duurzaamheid.

De gemeente speelt hierbij een belangrijke rol. Daarbij staat natuurlijk de inhoud voorop. Maar dat het dan ook om grote bedragen gaat, is duidelijk. Hoe dat vorm gaat krijgen, is echter nog grotendeels onduidelijk. Maar het moet wel een aandachtspunt voor de gemeente zijn en blijven. De gemeente heeft aanvullend op ambtelijk niveau aangegeven dat de ambities uit het coalitieakkoord financieel zijn vertaald in de begroting en meerjarenraming.

In de volgende paragraaf wordt inzicht geboden in de zogenaamde scorecard en de belangrijkste resultaten en aandachtspunten voor de vier aandachtspunten. In de hoofdstukken 3 en 4 zijn per onderwerp aanbevelingen geformuleerd. Wij adviseren de gemeente deze op te pakken, omdat zij een nog verdere verbetering van de financiële positie en financiële functie kunnen betekenen.

2.3. Samenvatting

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



Toelichting op de scorecard

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

In de samenvatting van het rapport zijn de belangrijkste aandachtspunten vermeld. Overige aanbevelingen zijn in de afzonderlijke hoofdstukken 3 en 4 opgenomen.

Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

Begroting en meerjarenraming

Stein heeft de begroting 2020 en de meerjarenraming 2021-2023, inclusief de twee aangenomen amendementen, met positieve saldi vastgesteld. Het formele saldo voor het begrotingsjaar 2020 bedraagt afgerond € 0,2 miljoen.

De toezichthouder moet de begroting beoordelen op het structureel en reëel saldo. In de financiële begroting zijn de structurele saldi vermeld.

Het structureel en reëel evenwicht komt voor de jaren 2020-2023 hoger uit dan het saldo dat de gemeente heeft vastgesteld. Dit wordt veroorzaakt doordat er, volgens het overzicht incidentele baten en lasten zoals de gemeente in de financiële begroting heeft opgenomen, in de jaren 2020 tot en met 2022 meer incidentele lasten dan baten zijn geraamd. Voor het jaar 2023 zijn de incidentele baten en lasten gelijk waardoor er geen correctie heeft plaatsgevonden. Wij beoordelen het overzicht incidentele baten en lasten als reëel. Ook hebben we bekeken of er ramingen in de begroting zitten die we moeten aanpassen om te kunnen spreken van reële ramingen. Wij hebben hiervoor geen correcties aangebracht.

De begroting laat momenteel geen duidelijke risico's zien die het positieve beeld kunnen beïnvloeden. De wereld verandert snel en het huidige positieve beeld kan daardoor ook veranderen. In de paragraaf begroting en meerjarenraming beschrijven we ontwikkelingen bij het sociaal domein, gemeentefonds, Omgevingswet en duurzaamheid.

Stein volgt deze ontwikkelingen en onderneemt zo nodig actie om risico's te pareren.

Stein geeft goed inzicht in de financiële positie en heeft instrumenten om de raad op de juiste momenten te laten (bij)sturen. Wij komen tot deze conclusie omdat er in ruime mate wordt voldaan aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Verder is de informatie die de gemeente verstrekt duidelijk, inzichtelijk en transparant. Dit blijkt ook uit de scores volgens de paragrafen van hoofdstuk 3 Aandachtspunten en hoofdstuk 4 Financieel beleid en beheer.

Vermogen

Stein streeft naar een goede balans tussen inkomsten en uitgaven. Bij financiële meevallers wordt gekeken waar het verstandig is om te sparen en waar uitgegeven kan worden aan (nieuw) beleid. De algemene reserve vormt de spaarport en bij onttrekkingen worden de richtlijnen gehanteerd die zijn bepaald in de nota Reserves en voorzieningen die de raad in 2018 heeft vastgesteld. In deze nota zijn namelijk de beleidsuitgangspunten bepaald voor reserves en voorzieningen.

Ook is in de nota een relatie gelegd met het weerstandsvermogen.

De gemeente voldoet grotendeels aan de eisen die het BBV stelt en aan de bepalingen uit de financiële verordening. In de begroting 2020 is het overzicht reserves en voorzieningen opgenomen dat inzicht biedt in de stand van de reserves en voorzieningen per 31 december voor de jaren 2019 tot en met 2023 met de jaarlijkse toevoegingen en onttrekkingen. Wij merken hierbij op dat bij de begroting de stand per 1 januari en bij de jaarrekening per 31 december moet worden weergegeven.

In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing heeft Stein haar vermogenspositie gekwalificeerd als 'uitstekend om de financiële gevolgen van de risico's op te vangen. Het totaalbedrag aan reserves en voorzieningen laat de komende jaren een lichte dalende lijn zien.

Wet- en regelgeving

Stein voldoet voor wat betreft de termijn van inzending voor de begroting 2020 en de jaarrekening 2019 aan de wetgeving.

De gemeente past het BBV in voldoende mate toe. Op onderdelen zijn verbeteringen mogelijk zodat meer aan de voorschriften wordt voldaan. Hiermee wordt ook de transparantie en de informatiewaarde vergroot. In hoofdstuk 4 zijn bij de afzonderlijke paragrafen aanbevelingen opgenomen.

De raad heeft drie verordeningen op basis van de artikelen 212, 213 en 213a Gemeentewet vastgesteld. Stein past de verordeningen goed toe, met uitzondering van de verordening 213a.

Stuurinformatie

De stuurinformatie voor de raad om te sturen op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed. Stein beschikt hiermee over belangrijke instrumenten om financieel in control te zijn. Bij de afzonderlijke hoofdstukken zijn aanbevelingen opgenomen om de stuurinformatie op onderdelen te verbeteren.

3. Aandachtsgebieden

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

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

Leeswijzer tabellen:

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

Financiële aspecten

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

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

Stuurinformatie

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

Algemeen oordeel

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

Ontwikkeling

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

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

3.1. Analyse begroting en meerjarenraming

Onderzoek	Begroting	Meerjaren-raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Begroting en meerjarenraming	😊	😊	Goed	Goed	Goed	😊	➔

Conclusie

Stein heeft de begroting 2020 en de meerjarenraming 2021-2023, inclusief de twee aangenomen amendementen, met positieve saldi vastgesteld. Het formele saldo voor het begrotingsjaar 2020 bedraagt afgerond € 0,2 miljoen.

De toezichthouder moet de begroting beoordelen op het structureel en reëel saldo. In de financiële begroting zijn de structurele saldi vermeld.

Het structureel en reëel evenwicht komt voor de jaren 2020-2023 hoger uit dan het saldo dat de gemeente heeft vastgesteld. Dit wordt veroorzaakt doordat er, volgens het overzicht incidentele baten en lasten zoals de gemeente in de financiële begroting heeft opgenomen, in de jaren 2020 tot en met 2022 meer incidentele lasten dan baten zijn geraamd. Voor het jaar 2023 zijn de incidentele baten en lasten gelijk waardoor er geen correctie heeft plaatsgevonden. Wij beoordelen het overzicht incidentele baten en lasten als reëel. Ook hebben we bekeken of er ramingen in de begroting zitten die we moeten aanpassen om te kunnen spreken van reële ramingen. Wij hebben hiervoor geen correcties aangebracht.

De begroting laat momenteel geen duidelijke risico's zien die het positieve beeld kunnen beïnvloeden. De wereld verandert snel en het huidige positieve beeld kan daardoor ook veranderen. In de paragraaf beschrijven we ontwikkelingen bij het sociaal domein, gemeentefonds, Omgevingswet en duurzaamheid. Stein volgt deze ontwikkelingen en onderneemt zo nodig actie om risico's te pareren.

Stein geeft goed inzicht in de financiële positie en heeft instrumenten om de raad op de juiste momenten te laten (bij)sturen. Wij komen tot deze conclusie omdat er in ruime mate wordt voldaan aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Verder is de informatie die de gemeente verstrekt duidelijk, inzichtelijk en transparant. Dit blijkt ook uit de scores volgens de paragrafen van hoofdstuk 3 Aandachtspunten en hoofdstuk 4 Financieel beleid en beheer.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- completeer de paragrafen conform het BBV (zie hiervoor de aanbevelingen in hoofdstuk 4);
- neem bij het overzicht van de geraamde incidentele baten en lasten per programma ook een toelichting op (artikel 19, BBV);
- stuur en monitor de transformatie van het sociaal domein strak.

Waarom onderzoek naar de begroting en meerjarenraming?

Wij onderzoeken de gemeentelijke financiële positie, omdat dit essentieel is voor een meerjarige uitspraak over de toezichtvorm. In de Gemeentewet (artikel 203) en in het Gemeenschappelijk Financieel

Toezichtkader 'GTK 2020 Gemeenten' staan een aantal toetsingskaders die van belang zijn om voor repressief toezicht in aanmerking te komen.

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

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

Onderzoek en bevindingen

Het verdiepingsonderzoek Stein 2020 is gebaseerd op de begroting 2020 en meerjarenraming 2021-2023. De raad heeft de begroting 2020 op 14 november 2019 vastgesteld. We gaan bij ons onderzoek uit van de toen vastgestelde begroting. Tijdens de behandeling van de begroting zijn twee amendementen aangenomen, namelijk: 100% aansluitingsmogelijkheid op snel internet in de hele gemeente Stein en jongerentop.

Latere wijzigingen in de begroting 2020 nemen wij alleen mee, indien deze wijzigingen het financiële beeld ingrijpend veranderen. Dergelijke wijzigingen zijn er voor 30 april 2020 niet geweest.

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

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

Met ingang van 2017 zijn de landelijke regels voor het opstellen van de begroting en de wijze van financiële verantwoording in belangrijke mate gewijzigd met het van kracht zijn van het nieuwe Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (nBBV). Aanleiding hiervoor is het rapport van de commissie Depla, waar aanbevelingen zijn gedaan om de positie van de raad te versterken en het financieel inzicht in en vergelijkbaarheid van de begroting te vergroten.

Hieronder hebben wij een opsomming gedaan van verschillende punten die volgens het nBBV opgenomen moeten worden in de begroting:

- als gevolg van het nBBV moeten er 39 verplichte beleidsindicatoren toegevoegd worden;
- in het betreffende programma moet worden toegelicht wat de betrokkenheid van verbonden partijen is;
- programma's worden gekoppeld aan verplichte taakvelden;
- de baten en lasten van overhead worden in een apart overzicht gepresenteerd en worden niet meer doorbelast aan de programma's;
- algemene dekkingsmiddelen, onvoorziene uitgaven en het bedrag aan vennootschapsbelasting worden niet in de programma's maar in aparte overzichten gepresenteerd;

- de rente wordt op een centrale plek verantwoord en van daaruit toegerekend aan de programma's via het systeem van de omslagrente.

Stein voldoet met de begroting 2020 grotendeels aan de eisen uit het nBBV.

Voordat we ingaan op de resultaten van de begroting 2020, staan we als eerste stil bij de beleidsuitgangspunten uit de Strategische toekomstvisie en het coalitieakkoord die centraal staan in de begroting 2020.

Strategische toekomstvisie 2018-2022

De in 2011 vastgestelde toekomstvisie is in 2018 geactualiseerd. Dit was nodig om tijdig de koers bij te kunnen sturen als dat nodig is. De Strategische toekomstvisie 2018-2022 geeft richting aan de koers van Stein voor de komende jaren. De gemeente positioneert zich als een eigenzinnige woongemeente waar het mogelijk is dorps te wonen in een verstedelijkt gebied met kwalitatief hoogwaardige voorzieningen en ruimte voor ondernemerschap en particulier initiatief. In de huidige Strategische visie zijn drie kernwaarden beschreven die hier invulling aan geven; sociale en vitale kernen, een duurzame leefomgeving met unieke waarde en een bereikbare en bedrijvige gemeente.

Coalitieakkoord 2018-2022

De coalitiepartijen CDA, SB, VVD en DOS vormen in Stein het college. Tijdens de coalitiegesprekken hebben alle partijen de voor hun belangrijke programmapunten naar voren gebracht. Ook is lang stil gestaan bij het thema Steinerbos. Ten aanzien van het Steinerbos lagen de standpunten aanvankelijk het meest uit elkaar. De coalitie heeft ervoor gekozen om niet te kiezen voor privatisering.

Op basis van voortschrijdend inzicht, verschuiving in de prioritering of koersverandering kan de afweging gemaakt worden om andere keuzes te maken en nieuw beleid in te zetten; focus voor 2020 en oud voor nieuw. Dit staat ook in de Kadernota 2020.

Het coalitieakkoord is voor de gehele periode financieel vertaald in de meerjarenbegroting 2020-2023. De coalitie heeft aangegeven dat ze zeer terughoudend zal zijn met nieuwe beleidswensen. Verder wordt aangegeven dat het niet inhoudt dat het college hiervoor geen oog heeft, maar wel dat het college voorstellen nog zorgvuldiger zal moeten afwegen in de huidige financiële context.

Verder zijn in het coalitieakkoord een drietal besparingen opgenomen. Ten eerste betreft het besparingen op uitkeringen. Participatie is onderdeel van het sociaal domein. De raad heeft besloten dat het sociaal domein budgettair neutraal wordt verwerkt. Ten tweede moet de 'lucht uit de begroting'. Dit betekent de begroting helemaal beleidsarm maken en van daaruit weer opbouwen. En ten derde zijn de uitvoeringskosten sociaal domein verhoogd met de volgende bedragen € 200.000, € 300.000 en € 400.000 voor de jaren 2020, 2021 en 2022.

Kadernota 2020

De kadernota is het startpunt van het begrotingsproces. De vertaling van deze kaders worden verwerkt in de begroting 2020 en meerjarenraming 2021-2023.

In de nota gaat Stein op de nieuwe verdeling van het gemeentefonds in waarbij parallel de ontwikkeling van het sociaal domein wordt meegenomen. Dit betekent het voeren van een duurzaam gezond financieel beleid. Hierbij is een sluitende (meerjaren)begroting het uitgangspunt waarbij structurele lasten met structurele baten worden gedekt.

Doordat het ambitieuze coalitieprogramma voor de gehele periode is vertaald in de begroting en meerjarenraming betekent dit dat ook terughoudend wordt omgegaan met nieuwe beleidswensen. Het jaar 2020 en het meerjarenperspectief laat voor alle jaren forse tekorten zien van € 1 miljoen in 2020, € 0,1 miljoen in 2021, € 0,8 miljoen in 2022 en € 0,5 miljoen in 2023. In de saldi zijn de ontwikkelingen bij verbonden partijen, autonome ontwikkelingen, meicirculaire en de lasten van het sociaal domein op reëel niveau brengen, opgenomen.

Voor het dekken van de tekorten zijn de volgende opties opgesomd:

- de 'lasten van het sociaal domein op reëel niveau brengen' en dekken uit de reserve sociaal domein;
- inderdieneffecten van beleidskeuzes (bijvoorbeeld, met betrekking tot accommodatiebeleid);
- inzetten van loon/prijscompensatie;
- de belastingen met ingang van 2023 te verhogen.

Begroting 2020 en meerjarenraming 2021-2023

De vastgestelde begroting laat, inclusief de twee aangenomen amendementen, voor het jaar 2020 en de meerjarenraming 2021-2023 positieve saldi zien.

In de saldi is rekening gehouden met een bezuiniging op accommodaties voor € 49.000 in 2020 en vanaf 2021 jaarlijks € 46.000. Als bezuinigingen niet worden gerealiseerd, dan zal de gemeente alternatieve dekkingsmiddelen moeten vinden. De in het verleden opgenomen bezuinigingsmaatregelen zijn volgens Stein gerealiseerd.

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

De Gemeentewet (art. 203) schrijft ons, als toezichthouder, voor de begroting en meerjarenraming te beoordelen op het structureel en reëel saldo. Dit is het evenwicht waarbij ten minste alle structurele lasten worden gedekt door structurele baten. Incidentele lasten kunnen worden gedekt door incidentele baten waaronder onttrekkingen aan de algemene reserve.

Met het criterium reëel evenwicht beoordelen wij ook de kwaliteit van de begroting en meerjarenraming. Dit houdt in dat gekeken wordt naar het realiteitsgehalte en de volledigheid van de geraamde baten en lasten. Bij de beoordeling van de realiteit en de volledigheid van de ramingen zijn in beginsel ook alle risico's die het structurele evenwicht in gevaar kunnen brengen relevant. Of de ramingen reëel zijn, toetsen wij onder meer aan de inhoud van de paragrafen en de uiteenzettingen van de financiële positie. Op basis van deze beoordeling kunnen wij voor de bepaling van het structureel en reëel evenwicht het door de gemeente geraamde en gepresenteerde resultaat, zowel voor de begroting als voor de meerjarenraming, corrigeren. Onze correcties leveren het volgende beeld op.

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

Saldo	B2020	B2021	B2022	B2023
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente inclusief de twee aangenomen amendementen	184	52	57	32
<i>Correctie incidentele lasten +</i>	<i>5.074</i>	<i>1.600</i>	<i>1.046</i>	<i>15</i>
<i>Correctie incidentele baten -/-</i>	<i>4.339</i>	<i>1.357</i>	<i>950</i>	<i>15</i>
Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming	919	294	153	32

In de eerste regel van de tabel hebben wij het formeel begrotingssaldo opgenomen zoals die door Stein zijn vastgesteld.

Het structureel en reëel evenwicht komt voor de jaren 2020-2023 hoger uit dan het saldo dat Stein heeft vastgesteld. Dit wordt veroorzaakt doordat er, volgens het overzicht incidentele baten en lasten van de begroting 2020, in de jaren 2020 tot en met 2022 meer incidentele lasten dan baten zijn geraamd. Voor het jaar 2023 zijn de incidentele baten en lasten gelijk waardoor er geen correctie heeft plaatsgevonden. Het overzicht incidentele baten en lasten, zoals opgenomen in de begroting 2020 beoordelen wij als reëel. Ook hebben we bekeken of er ramingen in de begroting zitten die we moeten aanpassen om te kunnen spreken van reële ramingen. Toetspunten daarbij zijn met name volledigheid, realiteit en actualiteit. Wij hebben hiervoor geen correcties aangebracht.

In de begroting is bij de raming van de algemene uitkering uitgegaan van de meicirculaire 2019 van het gemeentefonds.

In de begroting 2020 is de meicirculaire 2019 verwerkt. Op 4 juli 2019 is de Berap 2019 door de raad vastgesteld. In de Berap informeert het college de raad over de realisatie van de begroting over de eerste vier maanden van het begrotingsjaar. Daarnaast is de raad 12 december 2019 via de slotwijziging 2019 geïnformeerd over de geprognosticeerde financiële stand aan het einde van het jaar op basis van de inzichten per 1 november. De slotwijziging is een afwijdingsrapportage en heeft (in principe) geen meerjarig effect. Van de septembercirculaire zijn in deze slotwijziging dan ook alleen de effecten die in 2019 optreden financieel verwerkt. Alleen daar waar het aanpassingen van investeringen en het doorschuiven van exploitatiebudgetten van 2019 naar 2020 betreft, zijn in deze slotwijziging de financiële gevolgen meerjarig doorgevoerd.

Stein voldoet hiermee aan artikel 6 van haar eigen financiële verordening.

Wij zijn van mening dat Stein een goed inzicht geeft in haar financiële positie en instrumenten heeft om de raad op de juiste momenten te laten (bij)sturen. Wij komen tot deze conclusie omdat de gemeente in ruime mate voldoet aan het BBV. Verder is de informatie die de gemeente verstrekt duidelijk, inzichtelijk en transparant. Dit blijkt ook uit de scores in de paragrafen van hoofdstuk 3 Aandachtspunten en hoofdstuk 4 Financieel beleid en beheer.

De begroting is niet alleen van belang voor het financiële inzicht, maar is eveneens en vooral het stuurmiddel van de raad. Het is de bedoeling dat het beleid wordt gerealiseerd. We kijken in dat verband met name naar de aanwezigheid van visie, ontwikkelingen, de relaties met de programma's en de doelstellingen die de gemeente wil realiseren. Wij constateren dat Stein met de begroting 2020 in ruime mate voldoet aan deze voorwaarden.

We kijken nu verder, om te bepalen of het beeld van de saldi wellicht enige aanvulling behoeft. We kijken naar een aantal zaken en ontwikkelingen die wellicht op termijn de financiële resultaten kunnen blijven of gaan beïnvloeden.

Sociaal domein

Het sociaal domein, vaak ook aangeduid als de drie decentralisaties, zorgt bij alle gemeenten voor grote druk. Na de overdracht in 2015 van de taken moeten gemeenten een transformatie realiseren. Met de transformatie moeten de gemeenten beter voorzien in de behoeften van hun inwoners op het hele terrein van maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en participatie. Tegelijkertijd moet de transformatie (uiteindelijk) een (forse) kostenreductie opleveren.

Bij het programma Sociaal domein is opgenomen dat het programma een bijdrage levert aan de kernwaarde sociale en vitale kernen. Actief eigenaarschap is een strategische keuze die Stein verder wil stimuleren zodat inwoners en ondernemers meer ruimte, zeggenschap en verantwoordelijkheid krijgen voor eigen initiatieven. Sociale en vitale kernen zijn van belang voor een duurzame leefomgeving met unieke waarden. Verder levert het sociaal domein een bijdrage aan de kernwaarde bereikbare en bedrijvige gemeente.

Stein is per 1-1-2020 afgestapt van het principe budgettair neutraal ramen. Nu wordt uitgegaan van reëel en uitgavengericht ramen. De lastenramingen voor 2020 zijn gebaseerd op historische gegevens, prognoses en bekende ontwikkelingen binnen het sociaal domein. Het doel is om de lasten structureel in de begroting te borgen. Voor 2020 tot en met 2022 zal de reserve sociaal domein gebruikt worden voor het opvangen van eventuele tekorten binnen het sociaal domein. De reserve sociaal domein bedraagt volgens de begroting per 1 januari 2020 afgerond € 4,8 miljoen. In 2020 wordt afgerond € 1,6 miljoen onttrokken aan de reserve sociaal domein, in 2021 € 533.000 en voor het laatst in 2022 € 532.000 zodat de reserve per 1 januari 2023 nog € 2,1 miljoen bedraagt.

Toch zijn wij van mening dat er risico's bestaan. Te denken valt aan het niet of onvoldoende succesvol zijn van het transformatiebeleid, het open eindkarakter van veel van deze taken, waardoor er onvoorzien extra vraag kan komen, waarop de gemeente moet reageren, de onduidelijkheid die nog steeds bestaat over aanbieders van zorg, wijzigingen in het beleid en de uitkeringen van het Rijk, een goede informatie-uitwisseling over en weer e.d. Daarbij gaat het om grote bedragen, zodat een nadeel dat optreedt, vaak ook gelijk een groot financieel nadeel is. Een strakke monitoring is dan ook van groot belang, maar daarmee zijn niet alle risico's in de hand te houden.

Het gemeentefonds

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

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

Twee keer per jaar wordt het accres aangepast, in mei en in september. Het accres is de vertaling van de afspraak tussen het Rijk en de VNG van een gelijke procentuele ontwikkeling van de rijksuitgaven en de algemene uitkering. Zo heeft het regeerakkoord 2017 door die koppeling tot een forse toename van het accres geleid vanaf 2018. Als het Rijk meer uitgeeft dan eerder geraamd, dan gaat het accres omhoog. Geeft het Rijk minder uit, bijvoorbeeld door bezuinigingen, lagere loon- en prijsstijgingen of door vertraging bij het uitvoeren van beleid, dan gaat het accres omlaag. Die bijstellingen kunnen best fors zijn en zeker als een accres voor het lopende begrotingsjaar sterk daalt, kan het voor gemeenten moeilijk zijn hun begroting in evenwicht te houden. Fondsbeheerder's VNG en IPO hebben voor het gemeentefonds (en provinciefonds) besloten de verdere accres aanpassingen in 2020 en 2021 achterwege te laten. In de zeer roerige coronatijd geeft dit gemeenten (en provincies en het Rijk) zekerheid over de hoogte van de algemene uitkering in 2020 en 2021.

Op dit moment zien we dat het Rijk er niet in slaagt de beleidsintensiveringen volledig te realiseren. Er treedt onderuitputting bij de rijksuitgaven op. Dit speelde al in 2018 en in 2019 heeft het zich herhaald.

VNG en Rijk hebben geprobeerd hier op korte termijn een oplossing voor te vinden, maar dat is niet gelukt. Overigens lijkt het probleem in en met betrekking tot 2019 kleiner te zijn door beleidsintensivering bij het Rijk en het gebruik van begrotingsreserves om gelden door te schuiven naar 2020 en verder. Toevoegingen in 2019 aan begrotingsreserves tellen in 2019 mee als uitgaven. Een definitieve oplossing hiervoor zal nu bij de 4-jaarlijkse evaluatie en aanpassing van de normeringssystematiek gevonden moeten worden.

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

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

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

Op dit moment is de totale aanpassing van het verdeelmodel van de algemene uitkering actueel. Per 2022 moet er een totaal nieuw verdeelmodel ingevoerd worden. Er komt een ingroeipad.

Het toegenomen belang van de algemene uitkering dwingt de gemeente de mutaties steeds goed in beeld te hebben. Beheersing is voor afzonderlijke gemeenten niet mogelijk. Wel is na te gaan of beperking van de risico's een mogelijkheid is.

Omgevingswet

Op dit moment is niet bekend wanneer de Omgevingswet wordt ingevoerd. De impact van de Omgevingswet is groot; het vraagt aandacht bij de ontwikkeling van bestuurlijke visies en plannen, de werkprocessen veranderen en de organisatie moet daarop aangepast worden. Gemeenten zijn gewend om in de planvorming voor de leefomgeving te werken vanuit eigen, specifieke afwegingskaders. De Omgevingswet dwingt tot een meer integrale afweging. Er zijn nog tal van ingewikkelde knopen door te hakken. Denk aan het organiseren van regionale samenwerking, het regelen van budgetten, scholing en training, eventuele organisatieaanpassingen en de proceduretijd die sowieso gemoed is met het opstellen van ruimtelijke plannen.

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

Wij adviseren dit proces nauwlettend te volgen en tijdig die besluiten te nemen die nodig zijn om de Omgevingswet in te voeren met de bijbehorende budgetten. De gemeente heeft aanvullend op ambtelijk niveau aangegeven dat de ambities uit het coalitieakkoord financieel zijn vertaald in de begroting en meerjarenraming.

Duurzaamheid

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

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

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

Van decentrale overheden wordt verwacht dat zij een groot deel van de groei van de algemene uitkering ten goede laten komen aan klimaatbeleid en de energietransitie. Bij de besteding van dit geld zullen zij moeten inzetten op het energieneutraal, klimaatbestendig en circulair maken van Nederland. Wij verzoeken in de begroting aan deze onderwerpen aandacht te besteden en zo nodig ruimte voor deze opgaven te creëren. De gemeente heeft aanvullend op ambtelijk niveau aangegeven dat de ambities uit het coalitieakkoord financieel zijn vertaald in de begroting en meerjarenraming.

Financiële effecten uit de paragrafen

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

Aan het begin van elke paragraaf van hoofdstuk 4 hebben we met gezichtjes aangegeven hoe wij de financiële gevolgen van de onderwerpen die in die paragraaf aan de orde komen, voor de begroting en meerjarenraming zien. In tabel 3.1.2 zijn die beoordelingen in de vorm van gezichtjes bij elkaar gebracht.

Tabel 3.1.2 Financiële effecten uit de paragrafen

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

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

Uit de tabel blijkt dat er in de paragrafen geen opvallende bijzonderheden zijn die het beeld van de financiële positie sterk kunnen beïnvloeden. Indien er sprake was van een probleem of risico dat financieel niet goed is opgenomen in de begroting en/of meerjarenraming, was dit aangegeven met een somber kijkend gezichtje.

Er wordt neutraal en positief gescoord. In de meerjarenraming wordt bij de paragrafen lokale heffingen, weerstandsvermogen en risicobeheersing, bedrijfsvoering en verbonden partijen neutraal gescoord. Dit betekent dat in desbetreffende paragrafen (meerjarig) financieel inzicht ontbreekt c.q. dit inzicht onvoldoende transparant is.

Voor meer informatie over de paragrafen verwijzen wij naar hoofdstuk 4 Financieel beleid en beheer van dit rapport.

Jaarrekeningresultaten

Wij vinden het belangrijk om terug te kijken naar behaalde rekeningresultaten. Negatieve jaarresultaten kunnen een indicator zijn voor een financiële probleemsituatie. Overschotten kunnen een probleemsituatie verhullen. Daarom kijken wij ook naar de wijze hoe tekorten tot stand zijn gekomen en of toch sprake is van een structureel tekort. In de navolgende tabel worden de door de raad vastgestelde jaarrekeningresultaten gepresenteerd.

Tabel 3.1.3 Terugblik jaarrekeningresultaten 2016-2019 (bedragen * € 1.000)

Jaar	R2016	R2017	R2018	R2019
Jaarrekeningresultaat	-294	2.008	1.044	-57

De resultaten bij de jaarrekeningen worden veroorzaakt doordat er meer incidentele onvoorziene voordelen dan incidentele onvoorziene nadelen zijn ontstaan.

De uitschieter in **2017** is ontstaan door een fors aantal afwijken zoals onder andere: kosten voor het plaatsen van brandkranen, afrekening Wsw voorgaande jaren, bijstand, lagere uitgaven ICT dienstverlening centraal en niet benodigd werkbudget bij ziek en piek.

Het positieve rekeningresultaat in **2018** wordt met name veroorzaakt door een hogere opbrengst lokale heffingen van € 502.000 en een positief saldo op tijdelijk personeel en loonkosten van € 252.000.

In tegenstelling tot voorgaande jaren sluit de jaarrekening **2019** met een beperkt negatief resultaat van

€ 57.000. Het negatieve resultaat is met name het gevolg van extra storting in de pensioenvoorziening en voorziening wethoudersuitkering als gevolg van een daling van de rekenrente naar 0,29%, CAO afspraken voor bestuurders en het pensioenakkoord in totaliteit ad. € 702.000.

Het sociale domein blijft zorgen baren. Het resultaat in het sociaal domein bedraagt negatief € 1 miljoen:

- WMO: € -/150.000;
- Jeugdwet: € -/1.533.000;
- Participatiewet € 687.000.

Het resultaat is niet negatief, omdat het resultaat wordt verrekend met de hiervoor ingestelde reserves sociaal domein (31-12-2019: € 3,7 miljoen).

Het eigen vermogen is gedaald met 4,7 miljoen ten opzichte van 2018 (17%). De continuïteit is voldoende gewaarborgd. De ratio van het weerstandsvermogen is bepaald op 4,2 (uitstekend). Verder ligt de solvabiliteitsratio op 27% en is er een positieve exploitatieratio van 1,6% om de extra lasten of tekorten binnen de huidige exploitatie op te vangen.

Beheers- en bezuinigingsmaatregelen binnen het sociaal domein en de overige organisatieonderdelen

Vanaf 2020 is de gemeente Stein voor het sociaal domein overgegaan van een gesloten naar een open systeem. Dat betekende ook dat zij een overschrijding van het budget niet meer kon aanvullen vanuit de reserve sociaal domein. Begin 2020 werd geconstateerd dat de kosten voor het sociaal domein fors zouden gaan stijgen, waardoor een niet sluitende begroting 2021 dreigde te ontstaan. Om te komen tot een reële en sluitende begroting is onderzocht welke beheers- en bezuinigingsmaatregelen binnen het sociaal domein en de overige organisatieonderdelen konden worden ingezet. KPMG heeft ondersteund bij het formuleren van de beheersmaatregelen sociaal domein. Voorgaande heeft geresulteerd in een totale bezuiniging van € 1,4 miljoen per jaar, verdeeld over € 800.000 binnen het sociaal domein, voornamelijk jeugd en Wmo, en € 600.000 in de overige organisatieonderdelen. Bij het opstellen van de beheers- en bezuinigingsmaatregelen is telkens voor ogen gehouden dat de gemeente Stein moet blijven voldoen aan de wettelijke verplichtingen.

Kaderbrief 2021

Gezien de ontwikkelingen omtrent de herverdeling van het gemeentefonds en de onzekerheden en gevolgen van COVID-19 is er geen kadernota opgesteld. Om te voldoen aan de financiële verordening is er een Kaderbrief voor 2021 opgesteld met het financiële perspectief en de koers voor de begroting 2021-2024.

Doordat de ambities beleidsmatig en financieel uit het coalitieakkoord 'Kansrijk besturen' meerjarig zijn vertaald zijn er geen nieuwe beleidswensen opgenomen.

Bij veel gemeenten in Nederland lopen de kosten van het sociaal domein jaarlijks op. Ook in Stein is dit beeld te zien. Met name voor Jeugd en in mindere mate WMO stijgen de kosten. Deze kostenstijging begint nu zwaar op de begroting te drukken. Vanaf 2020 is het sociaal domein opgenomen in de exploitatie.

Komende periode wordt een extern onderzoek gestart om na te gaan wat de oorzaken van deze nog steeds stijgende lijn van zorgkosten zijn. De mogelijke financiële aanbevelingen worden vertaald in de begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024

Het jaar 2021 en het meerjarenperspectief laat voor alle jaren forse tekorten zien van afgerond € 1,9 miljoen in 2021, € 2,4 miljoen in 2022, € 3,0 miljoen in 2023 en € 3,3 miljoen in 2024. In de saldi zijn de ontwikkelingen opgenomen binnen het sociaal domein, de aanpassing van verbonden partijen en de

ontwikkelingen met betrekking tot de herijking van het gemeentefonds. Vanaf 2022 is rekening gehouden met een oplopend negatief effect van het gemeentefonds voor € 0,5 miljoen in 2022, € 0,6 miljoen in 2023 en € 0,7 miljoen in 2024.

Begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024

De begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024 heeft voor het jaar 2021 een tekort vastgesteld van € 230.000. De jaren 2022-2024 laten een structureel overschot zien van afgerond € 0,3 miljoen in 2022, € 0,3 miljoen in 2023 en € 0,6 miljoen in 2024.

Belangrijke opgave in deze begroting is de realisatie van de opgenomen forse maatregelen van € 1,4 mln. in 2021, € 2,1 mln. in 2022, € 2,5 mln. in 2023 en € 2,8 mln. in 2024. Daarnaast zijn stelposten structureel opgenomen voor de WMO en Jeugdzorg voor circa € 55.000 en € 35.000. Het is van belang dat deze maatregelen worden gerealiseerd want er zijn nog ontwikkelingen die de financiële positie van Stein de komende jaren onder druk kunnen gaan zetten. We verwijzen daarvoor naar de aandachtspunten in paragraaf 2.2. van het rapport.

Indien de maatregelen niet worden gerealiseerd, dan zal de gemeente nieuwe dekkingsmogelijkheden moeten vinden.

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

Indicatoren voor evenwicht

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

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

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

Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar

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

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

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

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

Uit onze analyse blijkt, dat Stein aan deze voorwaarde voldoet in het begrotingsjaar 2020.

Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar
Beoordeling: goed

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming

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

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

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming
Beoordeling: goed

3.2. Analyse vermogen

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

Conclusie

Stein streeft naar een goede balans tussen inkomsten en uitgaven. Bij financiële meevallers wordt gekeken waar het verstandig is om te sparen en waar uitgegeven kan worden aan (nieuw) beleid. De algemene reserve vormt de spaarport en bij onttrekkingen worden de richtlijnen gehanteerd die zijn bepaald in de nota Reserves en voorzieningen die de raad in 2018 heeft vastgesteld. In deze nota zijn namelijk de beleidsuitgangspunten bepaald voor reserves en voorzieningen.

Ook is in de nota een relatie gelegd met het weerstandsvermogen.

De gemeente voldoet grotendeels aan de eisen die het BBV stelt en aan de bepalingen uit de financiële verordening. In de begroting 2020 is het overzicht reserves en voorzieningen opgenomen dat inzicht biedt in de stand van de reserves en voorzieningen per 31 december voor de jaren 2019 tot en met 2023 met de jaarlijkse toevoegingen en onttrekkingen. Wij merken hierbij op dat bij de begroting de stand per 1 januari en bij de jaarrekening per 31 december moet worden weergegeven.

In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing heeft Stein haar vermogenspositie gekwalificeerd als 'uitstekend om de financiële gevolgen van de risico's op te vangen.

Het totaalbedrag aan reserves en voorzieningen laat de komende jaren een lichte dalende lijn zien.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- verwijst bij de financiële begroting naar de actuele nota Reserves en voorzieningen en neem de belangrijkste uitgangspunten van deze nota op;
- leg in het overzicht reserves en voorzieningen een concrete relatie met de programma's van de begroting waarin reserves een rol spelen;
- presenteer in de begroting de stand van de reserves en voorzieningen per 1 januari voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming;
- leg een directe relatie tussen de meerjarige investeringsplanning en reserves die worden ingezet ter dekking van deze investering;
- ga in de begroting inhoudelijk in op de vermogenspositie en de toekomstige ontwikkelingen.

Waarom onderzoek naar vermogen?

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

Voor gemeenten is, vanwege het inkomensbestedend karakter voor realisatie van maatschappelijke doelen, de exploitatie het belangrijkste. Het vermogen is secundair. Toch is een juist inzicht in de gemeentelijke vermogenspositie belangrijk om de financiële positie te kunnen beoordelen. Hoe gaat de

gemeente Stein om met haar reserves en voorzieningen? Beschikt zij over voldoende weerstandscapaciteit om eventuele tegenvallers op te vangen?

Onderzoek en bevindingen

In deze paragraaf kijken we naar het beleid van de gemeente met betrekking tot reserves en voorzieningen en de omvang van de reserves en voorzieningen over een wat langere periode. De ontwikkeling van de reserves en voorzieningen van de afgelopen jaren zijn belangrijk en de verwachting is met name van belang voor de meerjarige uitspraak.

Stein gaat volgens het coalitieakkoord uit van een goede balans tussen inkomsten en uitgaven. In het geval van financiële meevallers wordt gekeken waar het verstandig is om te sparen en waar uitgegeven kan worden aan (nieuw) beleid. De kerntakendiscussie blijft hierbij van belang in verband met de veranderende uitdagingen die op de gemeente afkomen zoals onder andere het sociaal domein, ICT en de Omgevingswet.

Ook is opgenomen dat de algemene reserve de spaarpot vormt van de gemeente en bij onttrekkingen de richtlijnen worden gehanteerd zoals opgenomen in de vastgestelde nota Reserves en voorzieningen.

De nota Reserves en voorzieningen die in april 2018 door de raad is vastgesteld vervangt de eerdere nota Reserves en voorziening die in september 2013 is vastgesteld. Stein actualiseert de nota conform de verordening eens in de vier jaar. Deze nota dient de vorming van reserves en de vorming en besteding van voorzieningen te behandelen. Ook moet bij een voorstel voor het instellen van een bestemmingsreserve voor een bestedingsvoornemen minimaal worden ingegaan op het specifieke doel, de voeding, de maximale hoogte van de reserve en de maximale looptijd.

De opbouw van de nota is gebaseerd op het model van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). In de nota is ingegaan op de wettelijke voorschriften (BBV), de algemene kaders voor de reserves en voorzieningen, de beleidsuitgangspunten en wordt een relatie gelegd met het weerstandsvermogen. De nota is aangepast naar aanleiding van het wijzigingsbesluit BBV 2016. Het afschaffen van het toerekenen van rente aan reserves en voorzieningen is de belangrijkste wijziging. Hierbij is opgemerkt dat deze wijziging geen invloed heeft aangezien Stein geen rente toerekent aan reserves en voorzieningen. Verder is aangegeven dat bij het onderdeel 'beleidsuitgangspunten' de onttrekkingen en toevoegingen aan reserve sociaal domein zijn toegevoegd.

Stein heeft onder andere de volgende beleidsuitgangspunten bepaald:

- reserves en voorzieningen dienen onderbouwd te worden;
- het instellen van nieuwe reserves en voorzieningen gebeurt door een besluit van de raad;
- bestemmingsreserves en voorzieningen worden uitsluitend gevormd als (meerjarig) de gemiddelde omvang € 100.000 of hoger is;
- in de begroting wordt een zo reëel mogelijk beeld gegeven van de toevoegingen en onttrekkingen van de reserves in een bepaald jaar;
- de voorziening dient de omvang te hebben van de betreffende verplichting.

De algemene reserve vormt in feite het spaargeld van de gemeente waaraan geen bestemming is gegeven. Het rekeningresultaat wordt in de regel jaarlijks verrekend met de algemene reserve.

Het belangrijkste onderdeel van het weerstandsvermogen is de algemene reserve. Het gaat hierbij om de mate waarin een gemeente in staat is de financiële consequenties van substantiële tegenvallers op te vangen. Voor het bepalen van de hoogte van de weerstandscapaciteit is verwezen naar de door de raad vastgestelde nota Risicomanagement.

Indien een beroep wordt gedaan op de algemene reserve dient het raadsvoorstel te voorzien van de volgende informatie:

- de reden waarom de last/uitgave, waarvoor een beroep op de algemene reserve gedaan wordt, niet is opgenomen in de begroting;
- de reden waarom het niet mogelijk is om, bij voorkeur binnen hetzelfde programma/subdoelstelling, begrotingsruimte te scheppen;
- de financiële (rente) gevolgen voor de exploitatie;
- de invloed op de weerstandscapaciteit.

Bij het onderdeel Rente van de nota is opgenomen dat de rente als structurele bate in de begroting wordt opgenomen, waarbij rekening gehouden moet worden dat door wijziging van de omvang van reserves, bijvoorbeeld door aanwending, ontstaat in principe rentederving voor de exploitatie. Hoewel in het BBV vooralsnog de mogelijkheid blijft bestaan om een rentevergoeding (of een vergoeding voor de inflatie) over het eigen vermogen en de voorzieningen te berekenen en deze door te belasten aan taakvelden, adviseert de commissie BBV (notitie Rente; juli 2016), vanwege het verlangde inzicht, de eenvoud en transparantie deze systematiek niet (meer) toe te passen.

In bijlage 1 van de nota is per in gebruik zijnde reserve en voorziening volgens een vast format inzicht geboden in de beschikkingsbevoegdheid, doelstelling, toevoeging en onttrekkingen en de stand per 1 januari 2017.

In de bestuursrapportages, begroting en jaarrekening wordt jaarlijks de actuele stand van de reserves en voorzieningen gepresenteerd.

De strategische stuurinformatie beoordelen wij als gemiddeld voldoende. De begroting kan verder verbeterd worden door een verwijzing op te nemen naar de actuele nota Reserves en voorzieningen en een samenvatting van de belangrijkste uitgangspunten uit deze nota. Ook is het belangrijk in het overzicht reserves en voorzieningen concrete relaties te leggen met de programma's in de begroting.

Volgens het BBV dient de begroting inzicht te geven in de stand en het verloop van de reserves en voorzieningen. Stein geeft dit inzicht bij de begroting en jaarrekening.

In de begroting 2020 wordt de stand per 31 december voor de jaren 2018 tot en met 2023 inclusief de jaarlijkse toevoegingen en onttrekkingen weergegeven. Wij merken op dat op begrotingsbasis de standen per 1 januari volgens de voorschriften gepresenteerd dienen te worden en in de jaarrekening per 31 december. Ook adviseren wij in het overzicht reserves en voorzieningen een concrete relatie te leggen met de programma's van de begroting.

Bij het verloop van de reserves en voorzieningen is een toelichting opgenomen.

In de begroting 2020 is een investeringsplanning opgenomen voor de jaren 2020-2023. In dit overzicht zijn vervangings- en uitbreidingsinvesteringen opgenomen die per programma zijn benoemd. Wij

adviseren om hierbij ook een relatie te leggen tussen de investeringen en de reserves die voor een investering zijn ingezet. Op deze manier kan op een overzichtelijke manier inzicht worden geboden in:

- welke kapitaallasten van investeringen worden gedekt uit reserves;
- welke investeringen volledig worden afgedekt door reserves;
- welke kapitaallasten van investeringen op de exploitatie drukken.

Gelet op bovenstaande bevindingen beoordelen wij de tactische en operationele stuurinformatie gemiddeld als goed. Het in de begroting ingaan op de algehele ontwikkeling van de vermogenspositie zowel wat het verleden betreft als voor de toekomst verhoogt de informatiewaarde.

In de tabellen 3.2.1 en 3.2.2 kijken we terug en vooruit naar het verloop van de algemene reserve, bestemmingsreserves en voorzieningen. In de eerste tabel zijn de rekeningcijfers in beeld gebracht per 31 december voor de jaren 2016 tot en met 2019.

In tabel 3.2.2 zijn de begrotingscijfers per 1 januari 2020 tot en met 2023 opgenomen.

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

Jaar	R2016	R2017	R2018	R2019
Algemene reserve	17.830	16.496	12.489	12.542
Bestemmingsreserves	14.999	14.597	18.861	15.247
Gerealiseerd resultaat	-294	2.008	1.004	-57
Voorzieningen	4.535	4.441	4.534	5.640
Totaal	37.070	37.542	36.888	33.372

Over het verloop van de reserves en voorzieningen volgens de jaarrekeningen 2016-2019 constateren wij het volgende:

- het totaal aan reserves en voorzieningen laat in de periode 2016-2018 een licht schommelend verloop zien en in 2019 een daling van circa € 3,5 miljoen.
- de afname van de algemene reserve in 2018 is het gevolg van overhevelingen naar bestemmingsreserve sociaal domein, renovatie brug Urmond, doorontwikkelingsbudget, pilots duurzaamheid en invoering omgevingswet;
- de voorzieningen blijven in de periode 2016-2018 vrij constant. De toename in 2019 wordt veroorzaakt doordat meer wordt gestort dan onttrokken aan de voorzieningen.

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

Jaar	B2020	B2021	B2022	B2023
Algemene reserve	11.899	11.571	11.220	10.837
Bestemmingsreserves	15.103	12.262	11.057	10.301
Voorzieningen	5.299	5.394	5.607	5.843
Totaal	32.301	29.227	27.884	26.981

Over het verloop van de reserves en voorzieningen volgens de begroting 2020 en de meerjarenraming 2021-2023 constateren wij het volgende:

- het totaal aan reserves en voorzieningen neemt in de periode 2020-2023 af met afgerond 16,5%;
- de algemene reserve blijft vrij constant;

- de bestemmingsreserve nemen af als gevolg van met name de onttrekkingen aan de reserve krimp, incidentele investeringen, sociaal domein, pilots duurzaamheid en invoering omgevingswet;
- de stijging bij de voorzieningen is het gevolg van grotere stortingen dan onttrekkingen.

In aanvulling op de cijfers in de jaarrekening 2016-2019 en de begroting 2020 inclusief de meerjarenraming 2021-2023 staan we kort stil bij de bruteringsreserves en vervallen bespaarde rente.

Bruteringsreserves

Stein heeft zeven bruteringsreserves gevormd om kapitaallasten van gedane investeringen te dekken. Dit zijn de reserves: knelpunten gemeentelijke huisvesting, uitbreiding sporthal Stein, Mergelakker, Maaslandcentrum, MFC Stein, incidentele investeringen en archeologisch museum.

Per 1 januari 2020 bedragen deze bruteringsreserves in totaliteit afgerond € 3.248.000.

Voor 2020 betekent dit dat in totaliteit afgerond 21,5% van de bestemmingsreserves is geblokkeerd zodat € 11.855.000 resteert voor een eventueel andere bestemming door de raad.

Vervallen bespaarde rente

De commissie BBV heeft een aantal stellige uitspraken gedaan over de rente toerekening op het vermogen in de notie Rente (juli 2016). De commissie BBV adviseert om geen rentevergoeding meer te berekenen over het eigen vermogen. Als er wel een rentevergoeding over het eigen vermogen en/of de voorzieningen wordt berekend, dan is deze vergoeding maximaal het rentepercentage dat is gebaseerd op het gewogen samenstel van de (bruto) externe rentelasten over het totaal van de lang en kort aangetrokken financieringsmiddelen.

3.3. Analyse stuurinformatie

Conclusie

De stuurinformatie voor de raad om te sturen op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed. Stein beschikt hiermee over belangrijke instrumenten om financieel in control te zijn. Bij de afzonderlijke hoofdstukken zijn aanbevelingen opgenomen om de stuurinformatie op onderdelen te verbeteren.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- de strategische stuurinformatie kan verbeterd worden door in de paragrafen een relatie te leggen met het coalitieprogramma en/of strategische visie en de belangrijkste uitgangspunten op te nemen. Deze informatie kan worden aangevuld door meer relaties te leggen met de programma's van de begroting;
- de tactische informatie kan verder worden verbeterd door meer aan de eisen te voldoen van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV);
- de operationele informatie kan verbeterd worden door op onderdelen meer (meerjarige) cijfermatige informatie op te nemen aangevuld met een toelichting;
- in de paragrafen 3.1, 3.2 en 4.1 tot en met 4.7 zijn specifieke aanbevelingen opgenomen met betrekking tot de stuurinformatie voor alle drie de niveaus.

Stuurinformatie

Oordeel strategisch: goed

Oordeel tactisch: goed

Oordeel operationeel: goed

Waarom onderzoek naar stuurinformatie?

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

Onderzoek en bevindingen

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

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

Om uiteindelijk de juiste beslissingen te kunnen nemen, of om bijsturing te kunnen geven, zijn vaak meer detaillistische gegevens nodig. Kwaliteit en tijdigheid van deze informatie zijn belangrijk en moeten afgestemd zijn op de informatie die nodig is om de juiste beslissingen te kunnen nemen in lijn met de doelstellingen van de programmabegroting. Dit is informatievoorziening op operationeel niveau. In ons onderzoek gaat de aandacht met name uit, naar die onderwerpen die voor sturing op de financiële positie belangrijk zijn en bovendien bij elke gemeente voorkomen.

Aan het begin van deze paragraaf is de totale gemiddelde beoordeling weergegeven. Stein scoort gemiddeld op alle drie de niveaus goed. In onderstaande tabel zijn de afzonderlijke scores van de stuurinformatie samengevat weergegeven.

Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2020

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

Om een eendoordeel te geven over stuurinformatie hebben wij een wegingsfactor gebruikt (zie kolom WF) bij de verschillende onderdelen. Hierbij is ervoor gekozen om het zwaartepunt te leggen bij de begroting en meerjarenraming en vermogen. Deze wegen zwaarder mee dan de paragrafen, omdat deze onderdelen de belangrijkste informatie bevatten om te sturen op de financiële positie.

Uit de tabel blijkt dat de stuurinformatie op strategisch niveau zes keer met goed en drie keer met voldoende is beoordeeld. De strategische stuurinformatie kan verbeterd worden door in de paragrafen een relatie te leggen met het coalitieprogramma en/of strategische visie en de belangrijkste uitgangspunten op te nemen. De strategische informatie kan worden aangevuld door meer relaties te leggen met de programma's van de begroting.

De stuurinformatie op tactisch niveau laat zes keer goed en drie keer voldoende zien. De tactische stuurinformatie kan verbeterd worden door op onderdelen meer aansluiting te zoeken bij de eisen die het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) stelt.

Op operationeel niveau scoort Stein ook zeven keer goed en twee voldoende. Wij vragen aandacht voor het opnemen van (meerjarige) cijfers aangevuld met tekstuele toelichting. In de paragrafen 3.1, 3.2 en 4.1 tot en met 4.7 zijn specifieke aanbevelingen opgenomen met betrekking tot de stuurinformatie voor alle drie de niveaus.

3.4. Analyse Wet- en regelgeving

Conclusie

Stein voldoet voor wat betreft de termijn van inzending voor de begroting 2020 en de jaarrekening 2019 aan de wetgeving.

De gemeente past het BBV in voldoende mate toe. Op onderdelen zijn verbeteringen mogelijk zodat meer aan de voorschriften wordt voldaan. Hiermee wordt ook de transparantie en de informatiewaarde vergroot. In hoofdstuk 4 zijn bij de afzonderlijke paragrafen aanbevelingen opgenomen.

De raad heeft drie verordeningen op basis van de artikelen 212, 213 en 213a Gemeentewet vastgesteld. Stein past de verordeningen goed toe, met uitzondering van de verordening 213a.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- breng de begroting verder in overeenstemming met het BBV;
- actualiseer de verordening 213 Gemeentewet;
- actualiseer de verordening 213a Gemeentewet en rapporteer, conform de verordening, in de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en jaarstukken over de 213a-onderzoeken.

Waarom onderzoek naar wet- en regelgeving?

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

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

Onderzoek en bevindingen

In ons onderzoek gaan we allereerst in op de termijnen van inzending van de begroting en jaarrekening. Vervolgens staan we stil bij de planning- en controlcyclus van Stein, de toepassing van het BBV en de uitvoering van de specifieke kaders die gesteld zijn in de financiële verordening (ex artikel 212 Gemeentewet), in de controleverordening (ex artikel 213 Gemeentewet) en de verordening met onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid (ex artikel 213a Gemeentewet). Ook staan we kort stil bij de onderzoeken van de Rekenkamercommissie.

Termijnen

De begroting 2020 is door de raad van Stein vastgesteld op 14 november 2019 en hebben Gedeputeerde Staten op 14 november 2019 ontvangen. De jaarrekening 2018 is op 4 juli 2019 vastgesteld en hebben wij op 8 juli 2019 ontvangen.

Artikel 200 van de Gemeentewet geeft aan dat de gemeente jaarstukken vóór 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar aan de provincie moet sturen. Voor de begroting bepaalt artikel 191 van de Gemeentewet dat deze vóór 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan de provincie dient te worden gestuurd.

Stein voldoet voor beide documenten aan de wettelijke termijnen.

Naast de termijnen voor de begroting en rekening geldt op grond van het bepaalde in artikel 192, juncto 191 lid 2 van de Gemeentewet een termijn voor het inzenden van begrotingswijzigingen. Deze dienen binnen twee weken na vaststelling aan Gedeputeerde Staten te worden toegezonden.

Termijnen Beoordeling: goed
--

BBV

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

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

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

Belangrijke invalshoek bij de aanpassingen van het BBV is dat de begroting en jaarrekening voor de raad transparanter moeten worden om de kaderstellende en controlerende taak beter in te kunnen vullen.

Meer transparantie is te realiseren door informatie uit begroting en jaarrekening te kunnen vergelijken met andere gemeenten en om dat mogelijk te maken moet er meer uniforme informatie in begroting en jaarrekening te vinden zijn.

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

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

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

Op deze plaats zijn we meer in detail dan in de paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 nagegaan of de begroting 2020 van Stein conform de relevante bepalingen uit het BBV is opgesteld. We hebben de volgende afwijkingen vastgesteld zonder uitputtend te willen zijn:

- artikel 7, lid 3b: de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting. Neem bij de uiteenzetting van de financiële positie ook een toelichting op;
- artikel 7, lid 3c: de bijlage met het overzicht van de geraamde baten en lasten per taakveld. Presenteer naast het totaal saldo ook de geraamde baten en lasten per taakveld;

- artikel 8: het programmaplan bevat:
 - a. de te realiseren programma's;
 - b. een overzicht van de algemene dekkingsmiddelen;
 - c. een overzicht van de kosten van overhead;
 - d. het bedrag voor de heffing voor de vennootschapsbelasting, en
 - e. het bedrag voor onvoorzien
 In het overzicht totaal Lasten en baten ontbreken de onderdelen b en d.
- artikel 10d: een aanduiding van de lokale lastendruk. Deze informatie ontbreekt.
- artikel 10e: een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid. Deze informatie ontbreekt;
- artikel 11: een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie. Deze beoordeling ontbreekt;
- artikel 15, lid 2c: de verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar. Deze informatie ontbreekt;
- artikel 15, lid 2d: de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar. Deze informatie ontbreekt;
- artikel 17b: het overzicht van baten en lasten in de begroting bevat het overzicht van de geraamde algemene dekkingsmiddelen, de geraamde kosten van de overhead, het geraamde bedrag van de heffing voor de vennootschapsbelasting en het geraamde bedrag voor onvoorzien. In het overzicht lasten en baten ontbreken de geraamde algemene dekkingsmiddelen en de heffing voor de vennootschapsbelasting;
- artikel 19, lid c en artikel 23, lid b. Een overzicht van de geraamde incidentele baten en lasten per programma voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming, waarbij per programma ten minste de belangrijkste posten afzonderlijk worden gespecificeerd en de overige posten als een totaalbedrag kunnen worden opgenomen. Er ontbreekt bij het overzicht Incidentele baten en lasten een specificatie van de belangrijkste posten;
- artikel 20, lid 2b. Bij uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting moet bij het onderdeel investeringen een onderscheid worden gemaakt in investeringen met een economisch nut en investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut. Dit onderscheid wordt in de Investeringsplanning 2020-2023 niet gemaakt;
- artikel 23, lid c: de meerjarenraming vraagt voor de ontwikkeling van het EMU-saldo voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar. Deze informatie ontbreekt.

Wij tillen echter in de regel niet zwaar aan een andere plaats voor bepaalde informatie. Samenvattend concluderen wij dat Stein gemiddeld een voldoende scoort voor de toepassing van het BBV.

BBV Beoordeling: voldoende

Naast de algemeen geldende kaders die gesteld zijn in de Gemeentewet en het BBV heeft Stein specifieke kaders bepaald in de verordeningen ex artikel 212, 213 en 213a Gemeentewet.

Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet

Op 16 februari 2017 heeft de raad de financiële verordening vastgesteld. In deze verordening zijn de uitgangspunten uitgewerkt voor het financieel beleid, het financieel beheer en de financiële organisatie.

In november 2018 heeft de raad een geringe actualisatie van de financiële verordening 2017 vastgesteld. Hierin is expliciet gekozen voor de systematiek van taakvelden, waarbij zo veel mogelijk is aangesloten bij de modelverordening van de VNG.

De raad bepaalt hiermee de strategische kaders voor de financiële huishouding van de gemeente. Voor de gemeente en voor dit onderzoek is deze verordening van groot belang. In de afzonderlijke hoofdstukken van hoofdstuk 3 en 4 is bekeken hoe Stein het desbetreffende onderwerp heeft geregeld in de financiële verordening.

Wij merken op dat indien geen kaders worden gesteld in een aparte nota, de paragraaf van de begroting de uitgangspunten/kaderstelling dient te bevatten.

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

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

Volgens de financiële verordening bestaat de cyclus naast de begroting en de jaarrekening uit twee tussentijdse rapportages. Hiervan is aangegeven dat het college de raad informeert middels een bestuursrapportage (Berap) over de eerste vier maanden van het begrotingsjaar. In december zal aan de raad een slotwijziging worden voorgelegd die de raad informeert over de periode tot en met de 10^e maand van het begrotingsjaar. Deze tussentijdse rapportage bevat een uiteenzetting over de uitvoering en de bijstelling van het beleid en een overzicht met de bijgestelde raming. De slotwijziging bevat een overzicht van de posten die naar het volgend jaar zullen worden doorgeschoven. De Berap 2019 is op 4 juli 2019 door de raad vastgesteld en de Slotwijziging op 12 december 2019. Wij constateren dat het college gemiddeld goed uitvoering geeft aan de bepalingen in de verordening.

Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet

De controleverordening van de gemeente Stein is op 14 februari 2008 vastgesteld. Met deze controleverordening heeft de raad de regels vastgelegd voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. De verordening is gedateerd. Wij adviseren de verordening te actualiseren en door de raad te laten vaststellen.

De raad stelt voor de aanbesteding van de accountantscontrole het programma van eisen vast. In het programma van eisen zijn de toetspunten opgenomen voor de jaarlijkse accountantscontrole. Stein heeft voor de jaarrekening 2016 tot en met 2019 een goedkeurende verklaring omtrent getrouwheid en rechtmatigheid ontvangen. Dit is een signaal dat de processen in overeenstemming zijn met de financiële wet- en regelgeving.

Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet

Eveneens op 14 december 2008 heeft de raad de verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid vastgesteld. Met deze verordening geeft de raad de kaders aan tot periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde beleid en beheer.

De nota is ook verouderd en wij adviseren deze verordening te actualiseren.

In de verordening is bepaald dat het college bij de aanbesteding van de begroting, of zo spoedig mogelijk daarna in een onderzoeksplan aangeeft welk periodiek onderzoek wordt verricht in dat jaar. Jaarlijks vindt minimaal een onderzoek plaats. Ook is vermeld wat in het onderzoeksplan wordt opgenomen.

De uitkomsten van een onderzoek moeten worden vastgelegd in een rapportage. Hierbij is niet vermeld in welk document er verantwoording wordt afgelegd. Wij adviseren in de paragraaf bedrijfsvoering van de

begroting en jaarstukken te rapporteren over de 213a-onderzoeken en de verordening op dit onderdeel aan te passen

Elke rapportage moet tenminste een analyse van de onderzoeksresultaten bevatten en indien nodig aanbevelingen voor verbeteringen c.q. een verbeterplan. De rapportage en het verbeterplan moeten voor kennisgeving naar de raad en de Rekenkamer worden gestuurd. Het college geeft in een evaluatie na een jaar hoe de verbeteringen zijn gerealiseerd. Deze evaluatie wordt voor kennisgeving aan de raad en de Rekenkamer aangeboden

Bij het onderdeel Rekenkamer staan we stil bij de 213a-onderzoeken die vanaf 2016 zijn uitgevoerd.

In 2009 werd bij de evaluatie van het dualisme door het ministerie van BZK duidelijk dat gemeenten weinig waardering hebben voor de uitvoering van onderzoeken in het kader van doelmatigheid en doeltreffendheid. Daarop besloot het ministerie van BZK dat er een voorstel naar de Tweede Kamer zou gaan om artikel 213a uit de Gemeentewet te halen. Dit voorstel is echter nooit gedaan. In 2013 heeft de minister van Binnenlandse Zaken laten weten artikel 213a in stand te houden mede door de drie decentralisaties van het sociaal domein. Zeker nu duidelijk is dat artikel 213a in stand blijft, vinden wij dat de verordening moet worden nageleefd.

Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie als onafhankelijke onderzoekscommissie doet onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van gemeentelijk beleid.

Met ingang van 21 maart 2018 heeft Stein een eigen rekenkamercommissie. Voorheen hadden de gemeenten Sittard-Geleen en Stein een gezamenlijke rekenkamercommissie.

De huidige commissie bestaat uit drie raadsleden en twee externe leden, waaronder de voorzitter.

Het structurele budget voor de rekenkamer bedraagt in 2020 en volgende jaren € 26.000.

Door de rekenkamercommissie Sittard-Geleen / Stein zijn in de periode 2016 tot en met 20 maart 2018 de volgende rapporten samengesteld:

- subsidiebeleid Stein (december 2015);
- lokale lasten notitie Stein (juni 2016);
- vergelijking lokale lasten Limburgse gemeenten (juni 2016);
- vooronderzoek Steinerbos (september 2016);
- zelfevaluatie RKC (juni 2017);
- digitale veiligheid Stein (maart 2018);
- structuur en werkwijze majeure projecten gemeente Stein (maart 2018).

Vanaf 21 maart 2018 heeft de eigen rekenkamercommissie de volgende rapporten samengesteld:

- onderzoeksrapport RUD (2018);
- eindrapport jeugdzorg gemeente Stein (2020).

4. Financieel beleid en beheer

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1. Lokale heffingen

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

Conclusie

Kaderstelling voor de lokale heffingen is opgenomen in het coalitieakkoord en de paragraaf lokale heffingen van de begroting. In het coalitieakkoord 2018-2022 'Kansrijk besturen' is bepaald dat de automatische stijging van de lokale heffingen met jaarlijks 2% niet past bij de profilering als woongemeente. Stein streeft ernaar geen belastingverhogingen toe te passen, ook geen inflatiecorrectie op de OZB, hondenbelasting en toeristenbelasting.

Voor de rioolheffing en afvalstoffenheffing geldt het principe van 100% kostendekkendheid.

Uitgangspunt bij de rioolheffing en de afvalstoffenheffing is dat niet uitgegeven middelen middels de voorziening respectievelijk egalisatiereserve ingezet worden om tariefstijgingen te dempen.

Bovenstaande uitgangspunten zien wij terug in de paragraaf lokale heffingen van de begroting bij het onderdeel 'tarievenbeleid'. Er is bij de opbrengsten van de onroerende zaakbelasting (OZB) op woningen, hondenbelasting en toeristenbelasting voor de jaren 2019-2022 geen inflatiecorrectie toegepast. Bij de OZB opbrengst op niet-woningen is voor de jaren 2020-2022 wel rekening gehouden met een jaarlijkse stijging van 2%.

Vanaf 2023 wordt op alle lokale heffingen weer de 2% inflatiecorrectie toegepast.

De afvalstoffenheffing en rioolheffing zijn volgens de paragraaf in 2020 100% kostendekkend.

Stein voldoet gemiddeld in voldoende mate aan de eisen die het BBV stelt maar er zijn nog verbeterpunten. Aan de nieuwe BBV eisen is invulling gegeven. De bepaling in de financiële verordening is gevolgd.

In de paragraaf zijn tot slot de woonlasten voor het jaar 2019 volgens het Belastingoverzicht van de provincie Limburg 2019 van de vier gemeenten in de Westelijke Mijnstreek gepresenteerd. Hierbij zijn de cijfers gepresenteerd voor een eigenaar woning en een huurder van een woning. Omdat Beekdaelen nog met verschillende tarieven werkt, zijn er geen cijfers voor deze gemeente opgenomen. Stein heeft, van de drie gemeenten in de Westelijke Mijnstreek, de hoogste woonlasten voor een eigenaar van een woning.

Volgens het Belastingoverzicht 2020 zit Stein met de lastendruk boven het gemiddelde van de Limburgse gemeenten.

De paragraaf is uitgebreid en gestructureerd van opzet en bevat cijfermatige (meerjarige) informatie.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- leg in de paragraaf een concrete relatie met de relevante programma's van de begroting;
- bereken de lokale lastendruk conform het BBV;
- vermeld in de paragraaf een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid conform het BBV;
- geef meerjarig cijfermatig inzicht in de inkomsten voor de afvalstoffenheffing, rioolheffing en leges.

Waarom onderzoek naar de lokale heffingen?

Lokale heffingen hebben betrekking op heffingen, waarvan de besteding gebonden en ongebonden is. In de verplichte paragraaf moet de gemeente de beleidsvoornemens rondom de lokale heffingen en een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen, waaronder belastingen opnemen. De lokale heffingen vormen een belangrijk onderdeel van de gemeentelijke inkomsten. Ze zijn daarom integraal onderdeel van gemeentelijk beleid. Een overzicht van (en daarmee meer inzicht in) de lokale heffingen is van belang voor de raad. Een aanduiding van de lokale lastendruk is nodig voor integrale afweging tussen beleid, lasten en baten. Een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid maakt het beeld van de lokale lasten compleet. Artikel 10 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten legt de eisen aan deze verplichte paragraaf vast.

Onderzoek en bevindingen

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

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

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

In artikel 11 van de financiële verordening heeft de raad bepaald dat het college jaarlijks een voorstel doet voor de hoogte van de gemeentelijke tarieven voor belastingen, rioolrechten, afvalstoffenheffing, leges etcetera.

Er is geen nota lokale heffingen. Stein heeft de uitgangspunten voor de lokale heffingen opgenomen in het coalitieakkoord en de paragraaf lokale heffingen van de begroting.

In het coalitieakkoord 2018-2022 'Kansrijk besturen' is aangegeven dat de gemeente gebaat is bij een gezonde financiële huishouding. Het belastinggeld dient zuinig, zinnig en transparant te worden besteed. Zo blijft de toekomst betaalbaar en comfortabel in een zelfstandige gemeente.

Verder is vermeld dat de automatische stijging van de lokale lasten met jaarlijks 2% niet past bij de profilering als woongemeente. Stein streeft ernaar geen belastingverhogingen toe te passen, ook geen inflatiecorrectie op de OZB, hondenbelasting en toeristenbelasting..

Daar waar binnen de planperiode extra financiële ruimte komt, bijvoorbeeld door extra besparingen op bijstandsuitkeringen of extra inkomsten vanuit het Rijk, worden deze besparingen gedeeltelijk ingezet voor extra lastenverlichting. Hierbij wordt gedacht aan het gefaseerd verlagen van de hondenbelasting tot een tarief dat meer in evenwicht is met de kosten voor de bestrijding van hondenoverlast.

Vanuit het principe 'de vervuiler betaalt' zijn bij de rioolheffing de eerste twee staffels per verbruikte m3 aanpast zodat er geen ongelijkheid meer zit in het gebruikersdeel van de rioolheffing. Binnen de staffeling geldt een plafondbedrag van € 15.000 voor grootverbruikers. Voor het overige geldt hier het principe van 100% kostendekkendheid. Dat betekent dat de rioolheffing voldoende moet zijn om de kosten die gemaakt worden ten behoeve van instandhouding en verbetering van het watersysteem te borgen.

Schommelingen in de rioolheffing worden opgevangen in de voorziening waarbij als extra kader geldt dat niet uitgegeven middelen worden ingezet ter demping van de stijging van het tarief.

Voor de afvalstoffenheffing geldt hetzelfde kader van kostendekkendheid en omgaan met de egalisereserve als voor de rioolheffing.

De paragraaf lokale heffingen van de begroting is uitgebreid. Het verschil tussen belastingen en heffingen wordt toegelicht. Ook is in de paragraaf aangegeven dat Stein zes heffingen (OZB, afvalstoffenheffing, rioolheffing, hondenbelasting, toeristenbelasting en leges) heeft die separaat worden toegelicht. Bij het onderdeel 'tarievenbeleid' is stilgestaan bij de uitgangspunten voor de lokale heffingen die zijn bepaald in het coalitieprogramma. Conform het uitgangspunt in het coalitieprogramma is in de meerjarenraming 2019-2022 geen inflatiecorrectie toegepast op de OZB-opbrengsten op woningen, hondenbelasting en toeristenbelasting. Bij de OZB-opbrengst op niet-woningen is voor de jaren 2020 tot en met 2022 wel rekening gehouden met een jaarlijkse reguliere stijging van 2%. Deze opbrengsten worden toegevoegd aan het in 2019 ingestelde ondernemingsfonds.

Vanaf 2023 wordt over alle lokale heffingen de 2% inflatiecorrectie toegepast.

Verder blijkt uit de paragraaf dat bij de afvalstoffenheffing en rioolheffing sprake is van 100% kostendekkendheid.

De strategische stuurinformatie beoordelen wij gemiddeld goed. De paragraaf kan verder verbeterd worden door in de paragraaf een concrete relatie te leggen tussen het beleid in de programma's en de paragraaf lokale heffingen.

Op tactisch niveau voldoet de stuurinformatie gemiddeld in voldoende mate aan de eisen die het BBV stelt. Aan de nieuwe eisen van het BBV is invulling gegeven. Wij constateren dat in de paragraaf geen aanduiding is opgenomen van de lokale lastendruk en een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid. Cijfermatig begrotingsinzicht in de kwijtschelding is ook van belang.

De bepaling in de financiële verordening is gevolgd.

De stuurinformatie op operationeel niveau beoordelen wij gemiddeld ook als voldoende. In een overzicht is van de gemeentelijke heffingen (hondenbelasting, OZB en toeristenbelasting) cijfermatig inzicht geboden in de geraamde inkomsten volgens de rekening 2018, begroting 2019, begroting 2020 en de meerjarenraming 2021-2023. Voor de afvalstoffenheffing, rioolheffing en leges zijn alleen bij de berekening van de kostendekkendheid de opbrengsten voor het begrotingsjaar opgenomen. Meerjarig inzicht ontbreekt.

De afvalstoffenheffing is in 2020 100% kostendekkend nadat € 65.000 is onttrokken aan de reserve egalisatie afval. Bij de rioolheffing is ook sprake van 100% kostendekkendheid nadat € 180.000 is onttrokken aan de voorziening riool.

Verder is voor de verschillende onderdelen van leges de kostendekkendheid berekend. Alle onderdelen blijven onder de 100%.

Tot slot zijn in de paragraaf de gemiddelde woonlasten van een 4-persoons huishouden volgens het Belastingoverzicht van de provincie Limburg 2019 van de vier gemeenten in de Westelijke Mijnstreek gepresenteerd. Hierbij zijn de woonlasten berekend voor een eigenaar woning en een huurder van een woning.

Per 1 januari 2019 zijn de voormalige gemeenten Schinnen, Nuth en Onderbanken gefuseerd tot de nieuwe gemeente Beekdaelen. Omdat Beekdaelen binnen de gemeente nog met verschillende tarieven werkt, zijn er niet overal cijfers bij deze gemeente gepresenteerd. Stein heeft, van de overige drie gemeenten in de Westelijke Mijnstreek, de hoogste woonlasten voor een eigenaar van een woning.

De lastendruk 2020 van de OZB, de rioolheffing en afvalstoffenheffing kunnen we aan de hand van het Belastingoverzicht 2020 van de Provincie vergelijken met het Limburgs gemiddelde en met de lastendruk van de andere 30 Limburgse gemeenten.

Bij de eigenaren komt de lastendruk 2020 in Stein op € 851,63 uit. Het Limburgs gemiddelde is € 786,31. De gemeente staat daarmee op plaats 6 (op plaats 1 staat de gemeente met de hoogste lastendruk). Voor de huurders is de lastendruk 2020 in de gemeente € 354,00. In Limburg is dat voor 2020 gemiddeld € 332,87. Stein staat daarmee op plaats 13.

De lastendruk voor eigenaren en huurders ligt in Stein in 2020 boven het Limburgs gemiddelde.

4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

Conclusie

De raad van Stein heeft in februari 2014 de nota Risicomanagement vastgesteld. Wij adviseren deze nota te actualiseren omdat deze ouder is dan 4 jaar. Het is belangrijk dat de raad tenminste één keer in de vier jaar (raadsperiode) de kaders kan stellen.

In de nota is stilgestaan bij het wettelijk kader (BBV), de doelstellingen, het proces rondom risicomanagement, (structurele en incidentele) weerstandscapaciteit, risico's en het weerstandsvermogen. Deze onderdelen zien we ook terug in de paragraaf van de begroting.

Stein beschikt over een systeem waar risico's inzichtelijk worden gemaakt, beheerd en gevolgd.

In de paragraaf zijn de weerstandscapaciteit, de risico's en de confrontatie tussen beiden cijfermatig in beeld gebracht. De ratio weerstandsvermogen is voor 2020 berekend en komt uit op 3,78 (uitstekend).

Meerjarig inzicht ontbreekt in de benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit en hierdoor ook in de ratio weerstandsvermogen.

Tot slot wordt in de paragraaf ingegaan op de financiële kengetallen die vanaf de begroting 2016 verplicht zijn voorgeschreven. Deze kengetallen zijn in een overzicht gegeven volgens de jaarrekening 2018, begroting 2019, begroting 2020 en de meerjarenraming 2021-2023. Vervolgens zijn de kengetallen toegelicht maar er is geen beoordeling gegeven van de onderlinge verhouding van de financiële kengetallen en de financiële positie van de gemeente.

Stein voldoet gemiddeld aan de eisen die het BBV stelt en aan de financiële verordening.

De paragraaf is gestructureerd van opzet maar hierna zijn aanbevelingen opgenomen om de inhoud verder te verbeteren.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- actualiseer de nota Risicomanagement uit 2014 en geef de nota de naam die de wet hanteert;
- laat de raad beleid vaststellen voor stille reserves;
- pas de nota aan op het onderdeel incidentele en structurele weerstandscapaciteit of maak in de paragraaf het onderscheid in incidentele en structurele weerstandscapaciteit;
- presenteer meerjarige cijfers van de weerstandscapaciteit, risico's en ratio weerstandsvermogen;
- geef in de paragraaf de onderlinge verhouding tussen de financiële kengetallen en de financiële positie van de gemeente weer.

Waarom onderzoek naar weerstandsvermogen en risicobeheersing?

Bij weerstandscapaciteit gaat het om middelen en mogelijkheden, waarover de gemeente beschikt of kan beschikken. Er kunnen niet begrote kosten mee worden gedekt. Wanneer we weerstandscapaciteit zien

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

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

In het BBV gaat artikel 11 over de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting.

Volgens dit artikel moet de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing ten minste ingaan op:

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

Stein heeft kaders gesteld voor het weerstandsvermogen en risicobeheersing. We staan hier allereerst bij stil. Vervolgens hebben we gekeken naar de omvang van de risico's, de omvang van de weerstandscapaciteit, de confrontatie tussen beide en de financiële kengetallen.

Nota Risicomanagement

De gemeente heeft de kaders voor het weerstandsvermogen en risicobeheersing bepaald in de nota Risicomanagement die de raad in februari 2014 heeft vastgesteld. Hoewel de naam van de nota niet verwijst naar het weerstandsvermogen is er wel aandacht voor. Wij adviseren bij actualisering van de nota de naamgeving van de wet te gebruiken.

In de nota wordt achtereenvolgens ingegaan op het wettelijk kader (bepalingen BBV, zoals hierboven opgesomd, met uitzondering van de verplichte kengetallen) en de doelstellingen die de gemeente beoogt. Deze doelstellingen zijn: kaderstelling door de raad en het formuleren van beleidsuitgangspunten, het voldoen aan wet- en regelgeving, inzicht in de risico's, het verhogen van risicobewustzijn en het reduceren van de gevolgen van risico's.

Ook wordt in de nota aandacht besteedt aan het proces van risicomanagement, (incidentele en structurele) weerstandscapaciteit, risico's en het weerstandsvermogen.

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

Stein heeft besloten om een ratio weerstandsvermogen te hanteren die tussen de 1,0 en 1,4 ligt ('voldoende'). Hierbij is opgemerkt dat als de ratio weerstandsvermogen in de buurt van 1,5 komt, er kritisch gekeken moet worden of de algemene reserve aangevuld moet worden en/of aanvullende beheersmaatregelen moeten worden genomen zodat de kans en/of impact van de risico's verlaagd wordt. Dit om ervoor te zorgen dat de ratio altijd minimaal 'voldoende' is.

Er is geen beleid omtrent stille reserves bepaald. De stille reserves zijn, conform de nota, buiten de berekening van de weerstandscapaciteit gehouden. Wij adviseren de stille reserves in beeld te brengen en beleid omtrent stille reserves door de raad te laten vaststellen.

De strategische stuurinformatie beoordelen wij gemiddeld als voldoende omdat de geldende nota Risicomanagement, waarin beleid is bepaald, dateert uit 2014. Wij adviseren deze nota te actualiseren omdat deze ouder is dan 4 jaar. Het is belangrijk dat de raad één keer in de vier jaar (raadsperiode) de kaders blijft vaststellen.

Risico's

Risicomanagement is in de nota omschreven als het continue en systematisch doorlopen van de organisatie met als doel een balans te vinden tussen het nemen en beheersen van risico's. Ook is de cyclische benadering van risicomanagement toegelicht.

Stein geeft aan dat risicomanagement het meest effectief is als het volledig is opgenomen in de planning- en controlcyclus. Wij constateren dat op dit moment in de jaarrekening en begroting aandacht is voor risicomanagement en de bijbehorende risico's.

In de paragraaf van de begroting is ingegaan op het risicoprofiel, weerstandscapaciteit, weerstandsvermogen en de financiële kengetallen.

Voor het in kaart brengen van de risico's van Stein is een risicoprofiel opgesteld. Het betreft een inventarisatie van zowel grote als kleine risico's, risico's met een interne of externe oorzaak en risico's die operationeel dan wel strategisch van aard zijn. In de paragraaf zijn de grootste risico's in een overzicht in beeld gebracht. Deze risico's zijn voor het jaar 2020 berekend op circa € 20,33 miljoen. Stein geeft aan dat het reserveren van het totale bedrag voor het opvangen van deze risico's niet gewenst is en past hierdoor de risicosimulatie toe. Uit deze simulatie komt naar voren dat circa € 3,17 miljoen benodigd is bij een zekerheidspercentage van 90% om de risico's af te dekken. Wij constateren dat de risico's alleen voor het jaar 2020 inzichtelijk zijn gemaakt. Om het inzicht te vergroten adviseren wij ook meerjarige cijfers op te nemen van alle risico's.

Weerstandscapaciteit

Volgens de paragraaf bestaat de weerstandscapaciteit van Stein uit de algemene reserve en de post onvoorzien. De beschikbare weerstandscapaciteit bedraagt volgens de gemeente per 1 januari 2020 afgerond € 12 miljoen en heeft een incidenteel karakter. Meerjarig is de weerstandscapaciteit niet uiteengezet. Wij adviseren vanaf de begroting 2021 ook meerjarige cijfers op te nemen.

In de nota is vermeld dat als zich gedurende een jaar structurele tegenvallers voordoen, zonder dat daar meevallers tegenover staan, deze eerst incidenteel worden afgedekt. Vervolgens zal bij de eerstvolgende begroting structurele dekking worden gezocht.

Verder gaat de nota in op incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Dit onderscheid wordt in de paragraaf niet gemaakt. In de paragraaf is vermeld dat op grond van het BBV de gemeente ervoor heeft

gekozen om de weerstandscapaciteit te vormen uit de algemene reserve en de post onvoorzien. Wij adviseren, conform de nota, in de paragraaf onderscheid te maken in incidentele en structurele weerstandscapaciteit of de nota hierop aan te passen.

Confrontatie risico's en weerstandscapaciteit

Om het weerstandsvermogen te kunnen beoordelen is het belangrijk dat de raad een ratio (norm) voor het weerstandsvermogen vaststelt. Zoals eerder vermeld heeft de raad een ratio bepaald die ligt tussen de 1,0 en 1,4 ('voldoende').

Het weerstandsvermogen wordt bepaald door een relatie te leggen tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de voor afdekking van de risico's benodigde weerstandscapaciteit. Volgens Stein bedraagt de ratio weerstandsvermogen voor het begrotingsjaar 2020 3,78 ('uitstekend'). Deze ratio is tot stand gekomen door de beschikbare weerstandscapaciteit (€ 11.999.000) te delen door de benodigde weerstandscapaciteit (€ 3.169.721). Stein concludeert dat de ratio weerstandsvermogen in klasse A valt ('uitstekend'). Wij plaatsen hierbij een kanttekening omdat in de paragraaf is aangegeven dat er zich een aantal risico's hebben voorgedaan op het gebied van milieu die nog niet zijn gekwantificeerd. Verder willen wij de gemeente erop wijzen bij het actualiseren van de nota Risicomanagement ook te kijken naar de ratio weerstandsvermogen. In het coalitieakkoord is namelijk vermeld om een minimale weerstandsratio van 2 ('uitstekend') aan te houden.

De tactische stuurinformatie beoordelen wij gemiddeld goed. De paragraaf voldoet aan het BBV en aan de financiële verordening. Hierin is bepaald dat in het geval een beleidsnota voor weerstandsvermogen en risicobeheersing door het college en/of raad is vastgesteld de uitgangspunten en afspraken moeten worden overgenomen in de begroting.

Ook bij de operationele stuurinformatie scoort de gemeente gemiddeld goed. De paragraaf is gestructureerd van opzet en bevat cijfermatige informatie. Er wordt cijfermatig inzicht geboden in de weerstandscapaciteit en de risico's voor het begrotingsjaar. Wij adviseren ook meerjarig inzicht te geven in de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit en risico's.

Financiële kengetallen

Tot slot zijn in de paragraaf de vijf verplichte financiële kengetallen opgenomen om met name de raad een beter beeld te geven van de financiële positie van de gemeente.

In een overzicht zijn de uitkomsten van de vijf kengetallen gegeven voor de rekening 2018, begroting 2019, begroting 2020 en de meerjarenraming 2021-2023. Het zijn eigenlijk zes kengetallen, want de netto schuldquote wordt ook met een correctie meegenomen. Vervolgens is per kengetal een toelichting gegeven. Een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de financiële kengetallen en de financiële positie van de gemeente ontbreekt. Wij adviseren vanaf de begroting 2021 en de jaarstukken 2020 te voldoen aan artikel 11 van het BBV.

4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

Onderzoek	Begroting	Meerjarenraming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Onderhoud kapitaalgoederen	😊	😊	Goed	Goed	Goed	😊	➔

Conclusie

In verschillende visiedocumenten is aandacht voor het beheer van de openbare ruimte. Specifieke beleidsuitgangspunten voor het onderhoud van de kapitaalgoederen wegen, openbare verlichting, bruggen, riolering, gebouwen en accommodaties heeft Stein bepaald in separate actuele plannen.

Volgens informatie in de paragraaf wordt eind 2019 een nieuw beheerplan Wegen opgesteld en eventuele financiële consequenties van het nieuwe plan worden meegenomen in de 1^e Berap 2020. In 2021 wordt het beheerplan Civiele kunstwerken uit 2017 geactualiseerd.

De bepaling in de financiële verordening is gevolgd. Volgens de eisen die het BBV stelt, dient de paragraaf inzicht te geven in het onderhoud van de kapitaalgoederen: wegen, riolering, water, groen en gebouwen. Stein geeft dit inzicht. Ook is aandacht besteed aan bruggen en openbare verlichting. De raad heeft voor alle kapitaalgoederen het kwaliteitsniveau bepaald. Het gekozen kwaliteitsniveau van de kapitaalgoederen komt in de paragraaf aan bod met uitzondering van wegen en bruggen. Bij de kapitaalgoederen is aangegeven dat er geen sprake is van achterstallig onderhoud, uitgezonderd riolering en bruggen. Uit aanvullende informatie van Stein blijkt dat hier geen sprake van is. Volgens een vast schema is in de paragraaf cijfermatig inzicht geboden in de lasten voor het onderhoud aan kapitaalgoederen volgens de rekening 2018, begroting 2019, begroting 2020 en de meerjarenraming 2021-2023. Hierbij is onderscheid gemaakt in onderhoudslasten die op de exploitatie worden verantwoord en lasten die komen ten laste van de voorziening. Stein beschikt over egalisatievoorzieningen voor verschillende onderhoudsgroepen. Per kapitaalgoed is aangegeven dat de financiële gevolgen van het vastgesteld plan zijn vertaald in de begroting en meerjarenraming. Ook is er een relatie gelegd met de programma's van de begroting. De lezer beschikt over actuele cijfermatige (meerjarig) informatie. Wij beoordelen de strategische, tactische en operationele stuurinformatie gemiddeld goed. De paragraaf kan verder verbeterd worden middels de hieronder opgenomen aanbevelingen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- leg in de paragraaf naast de beleidskaders en beheerplannen ook een relatie met de bepalingen in de Strategische visie en coalitieakkoord;
- actualiseer het beheerplan openbare ruimte (BOR). Laat de raad tenminste een keer in de vier jaar het kwaliteitsniveau bepalen voor alle kapitaalgoederen;
- geef ook bij het kapitaalgoed riolering en bruggen aan of er sprake is van achterstallig onderhoud. Als er geen sprake is van achterstallig onderhoud is dit ook relevante informatie;
- zorg ervoor dat de plannen actueel blijven, actualiseer ze elke vier jaar.

Waarom onderzoek naar onderhoud kapitaalgoederen?

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

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

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

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

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

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

De gemeente heeft in de financiële verordening bepaald dat als door de raad en/of college beleidsnota's zijn vastgesteld, deze uitgangspunten worden overgenomen in de begroting.

In de Strategische toekomstvisie 2018-2022 is aandacht voor de openbare ruimte.

Stein bestaat uit een combinatie van elementen. Elk element op zichzelf is niet uniek, maar juist de dualiteit tussen de geborgenheid, veiligheid en vrijheid van het groene 'dorpse' bestaan in combinatie met het ondernemende en bedrijvige karakter, de hoogwaardige faciliteiten en uitstekende bereikbaarheid anderzijds, maakt Stein uniek in de regio.

Ook is aangegeven dat de gemeente unieke omgevingswaarden heeft. Enerzijds vanwege de gunstige geografische ligging en anderzijds door de aanwezigheid van hoogwaardige voorzieningen. Door de cultuurhistorische waarden, de ligging aan de Grensmaas en diverse groene verbindingen is tevens sprake van landelijk wonen binnen een groter verstedelijkt gebied.

In het coalitieakkoord 2018-2022 is bij verschillende thema's aandacht voor het beheer van de openbare ruimte. Stein behoort tot de meest verkeersveilige gemeente van Zuid-Limburg. Desondanks zijn er nog verbeterpunten voor zowel de verkeersveiligheid als bereikbaarheid. In de afgelopen jaren is veel ervaring opgedaan met het verkeersarrangement Elsloo. Ook zijn de projecten opgesomd die met voorrang worden opgepakt (onder andere renoveren brug Elsloo, reconstructie Stationsstraat, opknappen Beatrixplein).

Ten aanzien van accommodaties zal nieuw beleid worden ontwikkeld dat voorziet in clustering en beter renderende accommodaties (multifunctioneel).

Ook is aangegeven dat het beheer van de openbare ruimte een basistaak is van de gemeente. De budgetten dienen toereikend te zijn of worden gemaakt om de huidige ambities zoals verwoord in het beeldkwaliteitskader op een adequate manier te kunnen waarmaken.

In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen zijn de kapitaalgoederen gebouwen en overige accommodaties, wegen, openbare verlichting, bruggen, rioleringen en groen achtereenvolgens toegelicht. Hierbij is per kapitaalgoed een relatie gelegd met de programma's van de begroting.

Beheerplan Openbare Ruimte (BOR) 2013-2017 (wegen en groen)

Eind 2012 heeft de raad het Beheerplan Openbare Ruimte (BOR) 2013-2017 vastgesteld. Wij adviseren dit plan te actualiseren omdat het ouder is dan 4 jaar. Het is belangrijk dat de raad een keer in de vier jaar (raadsperiode) de kaders blijft vaststellen.

In het BOR zijn de kwaliteitsniveaus voor wegen en groen bepaald. De kwaliteitsniveaus zijn uitgedrukt in CROW-normen. Gekozen is voor kwaliteitsniveau A in het centrum en in de overige gebieden (hoofdwegen, bedrijventerreinen, woongebieden en buitengebieden) voor kwaliteitsniveau B. Begraafplaatsen en sportvelden worden in A-kwaliteit onderhouden.

In het plan zijn vier scenario's berekend. Stein heeft gekozen voor scenario 1, hetgeen bij het tijdstip van vaststellen continuering van het bestaande beleid heeft betekend.

Het totale benodigde budget voor scenario 1 bedraagt voor het onderhoud aan wegen en groen € 2.545.000. Dit bedrag is uit te splitsen in verhardingen € 782.000, groen € 1.109.000 en verzorging € 654.000.

Raadsbesluit Onderhoudsniveaus openbare ruimte

In juni 2016 heeft de raad, naar aanleiding van de resultaten uit dorpsschouwen, besloten de onderhoudsniveaus van kapitaalgoederen in de openbare ruimte bij te stellen.

Het totaal benodigde budget blijft gelijk aan het beschikbare budget.

De beeldkwaliteit wordt binnen de reguliere formatie gerealiseerd met enkele kleine verschuivingen binnen dit budget. De aanpassingen zijn:

- de groenkwaliteit in centra te verlagen van A naar B (verlaging budget met € 49.549);
- de kwaliteit bij wegen, groen en verzorging verhogen van B naar A op/rond de rotondes (verhoging budget met € 21.445) en bij de komgrenzen (verhoging budget met € 6.141);

- de groenkwaliteit te verhogen op de doorgaande wegen Oostzijde van B naar A (verhoging budget met € 13.158);
- het restant aan middelen van € 8.805 in te zetten voor incidenten en kleinschalige beheermaatregelen die voortkomen uit onder andere de dorpschouwen;
- de burgers de gelegenheid te geven op eigen initiatief extra kwaliteit te leveren, binnen nog op te stellen kaders, bovenop de kwaliteit die is afgesproken en door de gemeente wordt geleverd.

Wegen

In Stein wordt elke 2 jaar een visuele weginspectie uitgevoerd. Op basis van deze inspectie is eind 2017 het actuele Wegenbeheerplan 2019-2022 opgesteld dat het college in mei 2018 heeft vastgesteld. In het plan is beschreven hoe het wegbeheer is georganiseerd, wat de kwaliteit is van het areaal en wat de onderhoudsbehoefte is voor de komende vijf jaar. Ook zijn de aangehouden kwaliteitsniveaus opgenomen, zijnde het voldoen aan de zorgplicht op basis van de Wegenwet.

De technische kwaliteit van de verhardingen wordt bepaald uit de CROW weginspectie systematiek.

In dit plan wordt er vanuit gegaan dat er geen areaal uitbreidingen in de komende 5 jaar zullen plaatsvinden.

Het gekozen kwaliteitsniveau is basis (CROW beeldkwaliteit B).

Uit het plan blijkt dat de geraamde uitgaven vanaf 2019 zijn gestegen door indexering van kosten, het geactualiseerde basisbestand en door achterstallig onderhoud. Het wegwerken van dit achterstallig onderhoud wordt met de uitvoering van het Wegenbeheerplan ingelopen.

De storting in de voorziening groot onderhoud wegen moet jaarlijks worden verhoogd van € 532.000 naar € 627.000 om te voldoen aan de gestelde richtlijn (B).

Om de stijging van de jaarlijkse storting in de voorziening wegen als gevolg van de implementatie van het Wegenbeheerplan te beperken heeft het college in mei 2018 besloten om het jaarlijks onderhoud in de periode 2019-2022 uit te smeren over de jaren 2019-2025. Dit betekent dat jaarlijks in totaliteit voor bestek, aanbesteding, directie en toezicht € 40.000 in de begroting is opgenomen en € 627.000 jaarlijks wordt gestort in de voorziening groot onderhoud wegen.

In de paragraaf van de begroting is voor de onderhoudsniveaus aan wegen verwezen naar het BOR dat de raad in 2016 heeft vastgesteld. Verder is vermeld dat, via inspectie, het actuele Wegenbeheerplan in mei 2018 door het college is vastgesteld en dat de financiële consequenties van dit plan zijn verwerkt in de begroting en meerjarenraming. Ook is aangegeven dat er van achterstallig onderhoud bij wegen geen sprake is.

Eind 2019 werd een nieuw beheerplan Wegen 2020 opgesteld en eventuele financiële consequenties van het nieuwe plan worden meegenomen in de 1^e Berap 2020.

Voor het groot onderhoud wegen is een voorziening gevormd.

In een overzicht zijn de onderhoudslasten voor wegen gepresenteerd volgens de rekening 2018, begroting 2019, begroting 2020 en de meerjarenraming 2021-2023. Hierbij is onderscheid gemaakt in de lasten die verantwoord worden op de exploitatie (klein onderhoud en wegvoorzieningen) en de lasten die te laste van de voorziening (groot onderhoud) worden gebracht.

Volgens het overzicht Verloop voorziening in de begroting bedraagt de voorziening per 1 januari 2020 € 47.000. De jaarlijks storting in de voorziening is conform het plan opgenomen. De kosten van rehabilitaties of reconstructies worden volgens de paragraaf verantwoord op programma 'Verkeer, vervoer en waterstaat'.

Openbare verlichting

De openbare verlichting moet bijdragen aan een sociaal veilige, verkeersveilige en een leefbare openbare ruimte. Op dit moment staan in Stein circa 5.658 masten en 5.699 armaturen.

In oktober 2017 heeft de raad het beleidsplan Openbare verlichting (OVL) 2018-2021 vastgesteld. Dit plan is vooral gericht op een verdere energiebesparing en het terugdringen van de CO2 uitstoot. Een belangrijk issue is tevens de zichtbaarheid tijdens de wintermaanden. Twee nieuwe ontwikkelingen worden benadrukt; dimmen en wijzigen brandrooster.

Stein wil de openbare ruimte bewust verlichten. Daarom hanteert de gemeente de volgende beleidsuitgangspunten:

- de openbare verlichting moet bijdragen aan een sociaal veilige, verkeersveilige en een leefbare openbare ruimte;
- de masten en armaturen zijn kwalitatief goed;
- het energieverbruik voor de openbare verlichting terugdringen;
- er wordt ingezet op het gebruik van duurzame energie en duurzame materialen;
- de openbare verlichting goed beheerd wordt en op een duurzame en maatschappelijk verantwoorde wijze onderhouden.

Uit bovenstaande beleidsuitgangspunten blijkt dat de gemeente integraal rekening houdt met duurzaamheid. De voornaamste duurzaamheidsaspecten zijn energiebesparing, duurzaam inkopen, toepassing van duurzame energie en materialen en duurzaam beheer.

Het beheer en onderhoud van de openbare verlichting is uitbesteed aan Spie.

Ten behoeve van de openbare verlichting zijn volgens het beleidsplan de volgende budgetten jaarlijks benodigd vanaf 2019:

- armatuurvervanging door LED € 200.000;
- mastvervanging € 100.000;
- onderhoud € 170.000 en € 5.000 voor eventuele schades;
- energiekosten € 90.000.

In de paragraaf is verwezen naar het actuele beleidsplan Openbare verlichting. Verder is inzicht gegeven in de geraamde onderhoudslasten (energie en onderhoud) volgens de rekening 2018, begroting 2019, begroting 2020 en de meerjarenraming 2021-2023.

Voor onderhoud en energie is in totaliteit structureel € 272.000 opgenomen. Uit de paragraaf blijkt dat de financiële gevolgen van het plan niet afwijken van voorgaande jaren. De kosten voor het vervangen van lichtmasten en armaturen zijn als investering op programma 'Verkeer, vervoer en waterstaat' verantwoord.

Ook is volgens de gemeente geen sprake van achterstallig onderhoud bij openbare verlichting.

Bruggen

Stein beschikt over een onderhoudsplan Civiele kunstwerken 2017-2021 dat niet door het college of raad is vastgesteld. Het plan is volgens de gemeente definitief en financieel vertaald in de begroting en meerjarenraming.

Het doel van het plan is om inzicht te verkrijgen in de te nemen beheermaatregelen en alle kosten die noodzakelijk zijn om de kunstwerken in stand te houden gedurende minimaal 5 jaar en te voldoen aan de vigerende regelgeving en wetgeving.

Volgens de gemeente dient een kunstwerk gedurende de levensduur veilig te gebruiken zijn. Hiervoor heeft Stein een aantal uitgangspunten in het plan geformuleerd.

Stein voert in totaliteit aan 14 kunstwerken het onderhoud geheel of gedeeltelijk uit.

Voor het onderhouden van de bruggen is een voorziening gevormd.

In de paragraaf is verwezen naar het beheerplan Civiele kunstwerken uit 2017. Hierbij is opgemerkt dat dit plan in 2021 wordt geactualiseerd.

Conform het plan wordt jaarlijks € 31.500 in de voorziening onderhoud kunstwerken en viaducten gestort. Omdat in 2020 de brug aan de Veestraat wordt opgenomen in het beheerplan is met ingang van dat jaar de jaarlijkse storting verhoogd naar € 43.000. Wij zien dit terug in het overzicht Verloop voorzieningen van de begroting.

Uit aanvullende informatie van de gemeente blijkt dat bij het onderhoud van bruggen geen sprake is van achterstallig onderhoud.

Groen

Ook voor het onderhoud van groen is in de paragraaf verwezen naar de geactualiseerde onderhoudskaders (in 2016) voor het Beheer van de Openbare Ruimte (BOR). Volgens informatie in de paragraaf zijn voor het groenbeheer de volgende wijzigingen vastgesteld:

- groenkwiteit in de centra is verlaagd van A naar B;
- de groenkwiteit op en rond de rotondes en bij de komgrenzen is verhoogd van B naar A;
- de groenkwiteit op de doorgaande gemeentelijke wegen aan de oostzijde is verhoogd van B naar A;
- burgers wordt de mogelijkheid gegeven om op eigen initiatief extra kwaliteit te leveren, binnen nog op te stellen kaders, bovenop de vastgestelde kwaliteit van het groen.

De beleidskaders voor het beheer en onderhoud van groen zijn verwerkt in groenonderhoudsbestekken die als leidraad voor de uitvoering van het groenonderhoud worden gebruikt.

Verder is in de paragraaf aangegeven dat in 2020 het groenonderhoud op de woonlocaties verder op het vastgestelde kwaliteit wordt gebracht. Van achterstallig onderhoud is bij het onderhoud van groen geen sprake.

Het groenonderhoud wordt uitgevoerd door de Algemene dienst en drie groenaannemers voor het specialistisch onderhoud (onder andere bermen, sportvelden en bomen).

Het aanleggen en onderhoud van groen wordt verantwoord op programma Sport, Cultuur en Recreatie. Bij dit programma is aangegeven dat er in 2020 een behoefteonderzoek gaat plaatsvinden naar de behoefte van sport- en speelvoorzieningen. Als gevolg van droogte in 2018 en 2019 is sprake van uitval bij groenvoorzieningen en bomen en is hierdoor onvoorzien ingeleverd op het kwaliteitsbeeld van de openbare ruimte. Om dit te herstellen en te kunnen voldoen aan het vastgestelde kwaliteitsbeeld, is in de begroting 2020 € 70.000 opgenomen.

Voor het groenonderhoud is in de paragraaf cijfermatig inzicht gegeven in de onderhoudsbedragen volgens de rekening 2018, begroting 2019, begroting 2020 en de meerjarenraming 2022-2023. Hierbij is een onderverdeling gemaakt in: bestrijden onkruid, bermen, landschapsplannen en onderhoud openbaar groen. In totaliteit is, conform het beleidsplan, voor het onderhoud van groen volgens de begroting 2020 structureel afgerond € 1 miljoen beschikbaar.

Riolering

In oktober 2014 heeft de raad het Beleidsplan Afvalwater Westelijke Mijnstreek 2015-2020 vastgesteld. Het plan is in nauwe samenwerking met de gemeenten in de Westelijke Mijnstreek en Waterschap Limburg opgesteld.

In het plan is beschreven hoe de afvalwaterketen in de Westelijke Mijnstreek wordt onderhouden.

Door ontwikkelingen op het gebied van het gemeentelijk waterbeheer en doordat melding is gemaakt van achterstanden op het riolonderhoud, de toename van de onderhoudskosten en bestrijding van calamiteiten waren de meerjaren onderhoudsbudgetten niet meer toereikend.

Als gevolg hiervan heeft de raad in juni 2018 een aangepast rioleringskostendekkingsplan voor het jaar 2019 en volgende jaren vastgesteld. Het kostendekkingsplan zorgt voor een uitbreiding van de inkomsten van de rioolheffing om de steeds toenemende kosten te kunnen dekken.

Besloten is de toename van de lasten te dekken door het verhogen van het eigenarentarief in 2019 en 2020. Volgens het actuele kostendekkingsplan is de rioolheffing voor een eigenaar in 2019 berekend op € 270,00 en in 2020 op € 287,00.

In de paragraaf is bij het onderdeel Riool / Beleidskaders stilgestaan bij het Waterplan (uit 2009) met de vastgestelde ambities en het beleidsplan Afvalwater Westelijke Mijnstreek uit 2014.

Bij het onderdeel Beheersplannen is aangegeven dat het kostendekkingsplan in 2017 is geëvalueerd en geactualiseerd. Verder is aangegeven dat in 2020 binnen het samenwerkingsverband Westelijke Mijnstreek een nieuw beheers- en beleidsplan wordt opgesteld. Het is belangrijk alle plannen een keer in de vier jaar te actualiseren en door de raad te laten vaststellen.

Uit de begroting 2020 blijkt dat er in 2020 rioolheffing wordt geheven van de eigenaar (€ 180,00) en gebruiker (€ 83,63). In totaliteit € 263,63. Volgens het actuele kostendekkingsplan bedraagt het eigenarentarief € 204,00 en het gemiddeld gebruikersdeel € 83,63. De hoogte van het eigenarentarief uit het kostendekkingsplan is gebaseerd op de toen voorliggende cijfers (1e kwartaal 2019). Bij de berekening van de rioltarieven 2020 geldt de begroting 2020 als uitgangspunt. De afwijking tussen beide tarieven wordt veroorzaakt doordat bij de actualisatie van de baten en lasten is gebleken dat minder lasten aan het riool worden doorberekend. Daarnaast is een bedrag van € 180.000 uit de rioolvoorziening ingezet ter demping van het rioltarief.

Stein werkt met een egalisatievoorziening om schommelingen in de rioolheffing te voorkomen. De voorziening riool bedraagt volgens de begroting per 1 januari 2020 € 683.000. In 2020 wordt volgens de staat reserves en voorzieningen ter egalisatie € 0 onttrokken aan de voorziening. Uit de paragraaf lokale heffingen blijkt dat in 2020 € 180.000 aan de voorziening riool wordt onttrokken.

In de paragraaf wordt een relatie gelegd met programma Volksgezondheid en milieu. Bij dit programma is vermeld dat in 2020 de klimaatstresstest wordt afgerond. Het inzicht in de risico's en kansen behorende bij klimaatveranderingen geven de opstap naar een klimaatadaptiestrategie. De strategie is de basis voor het behoud van een aantrekkelijke leefomgeving en een duurzaam watersysteem.

De gemeente heeft aanvullend medegedeeld dat bij het onderhoud van riolering geen sprake is van achterstallig onderhoud.

Gebouwen en accommodaties

Gelet op de ontwikkelingen zoals de bevolkingskrimp, vergrijzing en individualisering die grote invloed hebben op de leefbaarheid in de kernen zet Stein in, zoals bepaald in de Strategische toekomstvisie, op sociale en vitale kernen. De gemeente wil duurzaam voorzien in functies en activiteiten.

Stein kiest voor een kerngerichte aanpak bij de totstandkoming van het accommodatiebeleid waarbij inwoners nadrukkelijk worden betrokken.

Het **Accommodatiebeleidsplan** is in september 2019 door de raad vastgesteld. Het plan geeft een beeld van de functies/activiteiten die in de toekomst gewenst zijn en welk aanbod van accommodaties nodig is. Daarnaast wordt het totale bestaande aanbod, kwaliteit, het gebruik en de kosten van alle accommodaties per kern in beeld gebracht.

In de nota zijn onder andere de volgende uitgangspunten beschreven:

- streven naar voldoende en passend aanbod aan accommodaties per wijk en kern;
- een accommodatie heeft toekomst als er een duurzame en aanvaardbare exploitatie is;
- daar waar sprake is van substantiële en structurele leegstand of overcapaciteit worden passende maatregelen genomen;
- het aantal accommodaties en het totaal aantal vierkante meters aan maatschappelijke accommodaties wordt verminderd door afstoten (indien mogelijk, bijvoorbeeld privatisering/verkoop) of sloop (indien nodig).

Voor het **bouwkundig en installatietechnisch onderhoud van de gemeentelijke accommodaties** heeft de raad in juni 2018 het **Onderhoudsbeleidsplan 2019-2022** vastgesteld. Dit plan beschrijft de kwalitatieve en financiële kaders voor het onderhoud van het gemeentelijk vastgoed. Het gekozen onderhoudsniveau van de gebouwen, gebaseerd op de NEN2767 methodiek, is bepaald op conditieniveau 3 (redelijke kwaliteit).

Stein is verantwoordelijk voor 35 gebouwen waar 42 accommodaties in gehuisvest zijn. Het betreft verschillende soorten accommodaties zoals bedrijfspanden, sociaal culturele accommodaties, monumenten, begraafplaatsen, binnen- en buitensportaccommodaties, jeugdaccommodaties en buiten gebruik gestelde accommodaties. Naast het eigen vastgoed wordt er groot onderhoud uitgevoerd aan een gemeenschapshuis en een fanfarezaal.

De kosten voor het niet planmatig onderhoud zijn opgenomen in de begroting. Voor het planmatig onderhoud is de voorziening (groot) bouwkundig onderhoud BOP gevormd.

In de paragraaf van de begroting is het Accommodatiebeleidsplan en het BOP uitgewerkt.

Stein wil duurzaam voorzien in functies en activiteiten. Voorzieningen en accommodaties zijn een middel om dit te bereiken en hebben invloed op de leefbaarheid van de kernen. Per kern zijn ontwikkelrichtingen vastgesteld die in 2020 en volgende jaren verder worden uitgewerkt. Hiervoor is in 2020 en 2021 € 25.000 opgenomen.

Voor de speeltuinen is aangegeven dat in de Kadernota 2014 besloten is het aantal speelvoorzieningen terug te brengen naar negen. Sinds 2014 wordt in de begroting alleen nog rekening gehouden met vervanging van speeltoestellen op de negen locaties.

Onderdeel van het Accommodatiebeleidsplan is een uitvoeringsprogramma voor de komende jaren. Om deze ontwikkelingen vorm te kunnen geven dienen bepaalde processen en onderzoeken te worden uitgevoerd. Hiervoor is in de jaarschijven 2020 en 2021 € 25.000 opgenomen.

Ten aanzien van het BOP is aangegeven dat het plan in 2018 is geactualiseerd voor de periode 2019-2034. Ook is de geldende normering bij gemeentelijke accommodaties vermeld (NEN2786). Het gekozen kwaliteitsniveau ontbreekt hierbij.

Volgens informatie in de paragraaf zijn de beheerplannen BOP (bouwtechnisch onderhoud) en SOP (sporttechnisch onderhoud) in de begroting 2020-2023 verwerkt en is van achterstallig onderhoud bij de gebouwen geen sprake.

Herstel en calamiteitenonderhoud worden verantwoord op de exploitatie en vervangingsinvesteringen van speel- en sportvoorzieningen op programma 'Sport, Cultuur en Recreatie'.

In een overzicht zijn de onderhoudskosten voor de gebouwen gebaseerd op het BOP en SOP volgens de rekening 2018, begroting 2019, begroting 2020 en de meerjarenraming 2021-2023 weergegeven. Ook zijn de jaarlijkse lasten volgens de rekening 2018, begroting 2019, begroting 2020 en meerjarenraming 2021-2023 ten laste van de voorziening groot onderhoud accommodaties BOP en groot sporttechnisch onderhoud SOP gepresenteerd. De jaarlijkse storting in de voorziening groot bouwkundig onderhoud bedraagt conform de plannen volgens de paragraaf € 495.921 en in de voorziening groot sporttechnisch onderhoud € 74.250.

Conclusie

Samenvattend beoordelen wij de strategische stuurinformatie gemiddeld goed. De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen kan verbeterd worden door een relatie te leggen met de Strategische toekomstvisie 2018-2022 en het coalitieakkoord 2018-2022 waarin de visie ten aanzien van het onderhoud van kapitaalgoederen is bepaald.

In de financiële verordening is bepaald dat als er voor het onderhoud van kapitaalgoederen specifieke beleidsnota's zijn vastgesteld de uitgangspunten worden overgenomen in de begroting. Stein voldoet hieraan.

Volgens het BBV dient in de paragraaf voor de afzonderlijke kapitaalgoederen (wegen, riolering, groen en gebouwen) inzicht te worden verstrekt in het beleidskader, de financiële consequenties die uit de beleidskaders voortvloeien en dient een vertaling van de financiële consequenties in de begroting te zijn opgenomen. Alle kapitaalgoederen worden in de paragraaf toegelicht. Ook is aandacht besteed aan openbare verlichting en bruggen.

Het gekozen kwaliteitsniveau van de kapitaalgoederen komt aan bod met uitzondering van wegen en bruggen.

Volgens een vast schema is per kapitaalgoed cijfermatig inzicht gepresenteerd volgens de rekening 2018, begroting 2019, begroting 2020 en de meerjarenraming 2021-2023. Hierbij is onderscheid gemaakt in onderhoudslasten die op de exploitatie worden verantwoord en lasten die komen ten laste van de voorziening. Ook is aangegeven dat de financiële consequenties conform het plan zijn verwerkt in de begroting en meerjarenraming.

In de paragraaf dient bij elk kapitaalgoed expliciet te worden aangegeven of er sprake is van achterstallig onderhoud. Dit ontbreekt bij bruggen en riolering. Als er geen sprake is van achterstallig onderhoud is dit ook relevante informatie. Uit aanvullende informatie van de gemeente blijkt dat bij de kapitaalgoederen bruggen en riolering geen sprake is van achterstallig onderhoud.

Gelet op bovenstaande opmerkingen beoordelen wij de tactische en operationele stuurinformatie ook gemiddeld goed. De lezer beschikt over actuele cijfermatige (meerjarig) informatie.

4.4. Financiering

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

Conclusie

De paragraaf financiering bevat veel informatie over de treasury-ontwikkelingen bij de gemeente. Stein heeft geen Treasurystatuut. Kaderstelling omtrent financiering is opgenomen in de financiële verordening en de paragraaf financiering.

In de paragraaf is onder andere stilgestaan bij de specifieke kaders voor de treasuryfunctie.

De gemeente voldoet ruimschoots aan de eisen die het BBV stelt en aan de bepalingen zoals opgenomen in de financiële verordening.

Er wordt actuele (meerjarige) cijfermatige informatie verstrekt over de kasgeldlimiet, de renterisiconorm, de rentelasten, het renteresultaat, de financieringsbehoefte en de manier waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- geef inzicht in de meerjarige omvang van de langlopende leningen;
- presenteer het EMU-saldo ook voor de meerjarenraming (BBV artikel 23, lid d);
- benoem eventuele risico's van de samenstelling van de geldleningen, zowel van de opgenomen als de door verstrekte geldleningen.

Waarom onderzoek naar financiering?

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

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

Onderzoek en bevindingen

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

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

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

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

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

Artikel 212 van de Gemeentewet bepaalt dat in de financiële verordening wordt ingegaan op de financieringsfunctie. In artikel 14 van de financiële verordening 2017 van Stein, gewijzigd en vastgesteld in november 2018, dat over de financieringsfunctie gaat, staat dat het college bij het uitzetten en aantrekken van middelen de volgende voorwaarden in acht moet nemen:

- voor het aantrekken van financieringen met een looptijd langer dan één jaar worden ten minste twee prijsopgaven bij verschillende financiële instellingen gevraagd;
- de gemeente maakt geen gebruik van financiële derivaten.

Verder is in het artikel bepaald dat het college bij het verstrekken van leningen, garanties en risicodragend kapitaal indien mogelijk zekerheden bedingt.

In de paragraaf van de begroting is stilgestaan bij de specifieke kaders voor de treasuryfunctie. De paragraaf begint met de algemene beschrijving dat de financieringsparagraaf is voorgeschreven in de Wet FIDO. Dit is niet correct omdat dit is beschreven in het BBV. Verder is aandacht besteed aan de rentevisie, de leningportefeuille, kasbeheer, rentebeleid, rente-omslagpercentage, uitgangspunten financiering, kasgeldlimiet, renterisiconorm, renterisico op vaste schuld, liquiditeitsrisico, koersrisico, debiteurenrisico, liquiditeitenontwikkeling, de Wet Houdbare Overheidsfinanciën en het schatkistbankieren. Naar verwachting zal er in 2020 geen sprake zijn van overtollige middelen die afgestort moeten worden naar het ministerie van Financiën, waardoor de financiële gevolgen dan ook beperkt zullen zijn.

Wij beoordelen de strategische stuurinformatie als goed. Stein heeft geen Treasurystatuut maar heeft het beleid in de financiële verordening en de paragraaf financiering opgenomen. Verder gaat de gemeente zoals al eerder vermeld in op de rentevisie en daarbij hanteert de gemeente een aantal vuistregels bij de financiering.

In de paragraaf is een overzicht gepresenteerd van de opgenomen leningen. Per 31 december 2020 is de leningschuld afgerond € 34,4 miljoen. Hierbij is geen rekening gehouden met nieuwe leningen ter dekking van de geraamde financieringsbehoefte (geraamde investeringen). Wij adviseren ook meerjarig inzicht te geven in de omvang van de langlopende leningen.

In een tabel zijn de grootste investeringen in beeld gebracht voor de jaren 2020-2023.

De gewogen gemiddelde rentevoet van de aangegane leningen (exclusief woningbouw) bedraagt per 1 januari 2020 3%. Stein heeft aangegeven dat de herfinancierings- en renteherzieningsmomenten een goede verspreiding tonen in de tijd waardoor het renterisico beperkt blijft.

Ten aanzien van het rentebeleid is aangegeven dat de gemeente een rentepercentage van 3% over de eigen financieringsmiddelen en het financieringstekort boven de kasgeldlimiet rekenen.

Vervolgens heeft de gemeente het door de commissie BBV aanbevolen renteschema voor 2020 gebruikt. Het renteschema geeft inzicht in een aantal interessante onderdelen. Zo is te zien hoeveel rente de gemeente betaalt over aangetrokken leningen (onderdeel a, ruim € 1,9 miljoen in 2020), hoeveel rentebaten de gemeente raamt (onderdeel b, € 177.228 in 2020.), hoeveel rente aan de grondexploitatie en aan projecten wordt doorberekend (c, € 0 respectievelijk € 469.525 in 2020), hoeveel rente over de inzet van eigen financieringsmiddelen wordt gerekend (d1, € 969.036 in 2020), hoeveel rente als belangrijk onderdeel van de kapitaallasten aan de begroting wordt toegerekend (e, ruim € 2,25 miljoen in 2020) en wat daaruit resulteert als renteresultaat op het taakveld treasury van de begroting (f, € 20.843 in 2020).

Om de financieringsrisico's (renterisico's) te beperken moeten de renterisiconorm en de kasgeldlimiet worden berekend. Bij de renterisiconorm wordt bekeken of de gemeente in de komende vier jaar met haar portefeuille langlopende leningen met relatief veel renteherzieningen te maken krijgt. Stein blijft elk jaar ruim onder de daarvoor gestelde norm. De kasgeldlimiet is in het derde en vierde kwartaal van 2018 overschreden en in het eerste en tweede kwartaal van 2019 niet.

Tot slot is in de paragraaf de liquiditeitsplanning in beeld gebracht voor de jaren 2020-2023. Voor 2020 is een liquiditeitstekort geraamd van ruim € 11 miljoen. De meerjarenraming laat een daling zien van het tekort.

In het BBV zijn voor de begroting ook eisen opgenomen over het EMU-saldo. Overigens hoeft deze informatie niet in de paragraaf financiering te worden opgenomen. Stein heeft in de financiële begroting het EMU-saldo gepresenteerd voor 2019, 2020 en 2021. Volgens het BBV (artikel 23, lid d) moeten ook de jaren van de meerjarenraming opgenomen worden.

Voor 2020 is een tekort op het EMU-saldo berekend van € 7,05 miljoen. Volgens de septembercirculaire 2019 is voor Stein een referentiewaarde voor het EMU-saldo 2020 van € -2,35 miljoen berekend. Het geraamde tekort is drie keer groter.

Gelet op bovenstaande constatering scoort de tactische stuurinformatie gemiddeld ook goed. De gemeente voldoet ruimschoots aan de eisen die het BBV stelt en aan de bepalingen die zijn opgenomen in de financiële verordening.

De operationele stuurinformatie scoort eveneens gemiddeld goed. De informatie is gestructureerd van opzet en biedt actuele (meerjarige) cijfermatige informatie.

4.5. Bedrijfsvoering

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

Conclusie

In het coalitieakkoord is vermeld dat de zelfstandigheid van de gemeente als absolute prioriteit geldt voor nu en op lange termijn. Een gemeentelijke herindeling is, zoals uitgesproken door de raad, uitgesloten. De ambtelijke organisatie moet in staat worden gesteld een kwalitatief goede dienstverlening aan burgers, instellingen en bedrijven te leveren.

De paragraaf besteed aandacht aan de volgende onderdelen: financiën, juridische advisering, inkoop, informatiemanagement, facilitaire zaken, communicatie, juridische kwaliteitszorg, formatieontwikkeling ambtelijk personeel, organisatieontwikkeling, uitgangspunten personeel, garantiebanen, stelposten secundaire arbeidsvoorwaarden en indicatoren personeelsbeleid.

In de financiële verordening zijn geen nadere eisen gesteld voor de bedrijfsvoering. De gemeente voldoet in voldoende mate aan de eisen die het BBV stelt. Wij constateren dat in de paragraaf bedrijfsvoering informatie over de 213a-onderzoeken ontbreekt.

Bij de jaarrekening 2018 heeft de gemeente een goedkeurende verklaring voor de aspecten getrouwheid en rechtmatigheid ontvangen. Dit is een signaal dat de processen in overstemming met de financiële wet- en regelgeving verlopen.

De paragraaf is gestructureerd van opzet maar biedt geen (meerjarig) cijfermatig inzicht in de kosten die samenhangen met de bedrijfsvoering.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- besteed in de paragraaf aandacht aan visiedocumenten;
- actualiseer de verordening 213a Gemeentewet;
- leg in de paragraaf een relatie met de programma's van de begroting;
- rapporteer in de paragraaf over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid;
- geef (meerjarig) cijfermatig inzicht in de diverse lasten die samenhangen met de bedrijfsvoering.

Waarom onderzoek naar bedrijfsvoering?

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

In het BBV staat in artikel 14 dat er tenminste inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens van de bedrijfsvoering moet worden gegeven. In de financiële verordening zijn geen nadere eisen gesteld aan de paragraaf bedrijfsvoering.

In het coalitieakkoord is aangegeven dat de gemeente bestaande samenwerkingen (sub)-regionaal en grensoverschrijdend wil versterken en daar waar mogelijk intensiveren. Daarbij ziet Stein kansen in het verder doorontwikkelen van Stein als zelfstandige gemeente. Een gemeentelijke herindeling is, zoals uitgesproken door de raad, uitgesloten.

Verder is ook opgenomen dat de zelfstandigheid van de gemeente als absolute prioriteit geldt voor nu en op lange termijn. De ambtelijke organisatie moet in staat worden gesteld een kwalitatief goede dienstverlening aan burgers, instellingen en bedrijven te leveren. Dat betekent dat de organisatie over voldoende capaciteiten en faciliteiten moet beschikken om zodoende het huidige kwaliteitsniveau te waarborgen en waar nodig aan te passen en te verbeteren. Ook is in het akkoord stilgestaan bij de onderdelen Financiën, Personeel, organisatie en dienstverlening, Deregulering en omgevingswet en Belastingbeleid.

In de Strategische toekomstvisie wordt geen aandacht besteed aan de bedrijfsvoering. Daarentegen is in de Kadernota 2020 onder 4.9 Bestuur en ondersteuning en algemene dekkingsmiddelen wel stil gestaan bij de bedrijfsvoering. Bij het onderdeel doorontwikkeling personeel is het volgende opgenomen: *'In het coalitieakkoord is een doorontwikkelbudget opgenomen om de organisatie te voorzien van de noodzakelijke middelen om de ontwikkeling die is ingezet door te zetten. In 2019 is bij de bestuursrapportage een voorstel gedaan om middelen beschikbaar te stellen. De organisatie zal blijven investeren in de doorontwikkeling'*.

In 2016 had Stein het bedrijfsplan 2016-2019 Samen naar Beter als onderdeel naar een verdere professionalisering. Het plan sloot aan bij de transitie waar de gemeente zich in bevond. Deze transitie is nu afgerond. Er is nu een periode aangebroken waar de organisatie centraal staat die aansluit bij de geactualiseerde strategische keuzen die zijn gemaakt in de strategische toekomstvisie 2018-2022 en het nieuwe coalitieakkoord 2018-2022. Daarom is het Concernplan 2019-2022 in januari 2019 door het Managementteam vastgesteld.

De basis voor het Concernplan ligt in de Strategische toekomstvisie 2018-2022. In deze visie staan drie kernwaarden centraal:

- sociale en vitale kernen;
- een duurzame leefomgeving met unieke waarden;
- een bereikbare en bedrijvige gemeente.

In het Concernplan ligt vast hoe invulling wordt gegeven aan de strategische toekomstvisie en aan het coalitieakkoord 2018-2022. Vanuit de strategische toekomstvisie zijn de volgende organisatiedoelen uitgewerkt in het Concernplan. Hieronder gaan we daar kort op in:

- *verder stimuleren actief eigenaarschap van onze inwoners en ondernemers;*
De gemeente doet steeds meer een beroep op actief eigenaarschap van de inwoners en ondernemers. Inwoners en ondernemers vragen steeds vaker om hen meer ruimte te bieden en zeggenschap te geven over hun eigen woon- en leefomgeving. Niet de gemeente maar de inwoners van een kern zelf moeten aangeven wat zij nodig vinden om hun dorp te houden en te maken tot het dorp waar zij zich thuis voelen. Dit is een voorwaarde voor het ook in de toekomst behouden van sociale en vitale kernen.
- *van regisseren naar meer stimuleren en faciliteren;*
Stein wil het actief eigenaarschap van inwoners en ondernemers verder stimuleren door meer ruimte, zeggenschap en verantwoordelijkheid bij hen neer te leggen. Dit betekent een verandering van de rol en taakopvatting van de gemeente van regisseren naar meer stimuleren en faciliteren. Dit betekent ook durven loslaten. De gemeente geeft aan dat hiervoor zowel vanuit het bestuur als de ambtelijke organisatie lef, zelfbewustzijn en doortastendheid nodig is. Dit betekent ook het in zekere zin aanvaarden van risico's en als gemeente niet (meer) met de inhoud en het proces bezighouden en alleen een (juridisch) kaderstellende rol op zich nemen.
- *trots en bewust van onze eigen(zinnige) identiteit en kwaliteiten.*
In de strategische toekomstvisie heeft Stein aangegeven dat ze haar identiteit, kwaliteiten en de dingen die ze goed doen als gemeente meer onder de aandacht willen brengen. Dit geldt niet alleen voor haar inwoners en ondernemers, maar ook voor de eigen organisatie en medewerkers. Iedereen is dus ambassadeur van de gemeente Stein!

De paragraaf bedrijfsvoering van de begroting start met de ambities die Stein heeft. Hierbij is aangegeven dat voor het realiseren van de ambities een organisatie nodig is van mensen en middelen. Het is belangrijk dat een dergelijke organisatie in lijn wordt gebracht met de ambities. In de paragraaf wordt ingegaan op welke manier de organisatie hier invulling aan geeft en welke instrumenten hiervoor nodig zijn.

Vervolgens is stil gestaan bij de volgende onderdelen van de bedrijfsvoering: financiën, juridische advisering, inkoop, informatiemanagement, facilitaire zaken, communicatie, juridische kwaliteitszorg, formatieontwikkeling ambtelijk personeel, organisatieontwikkeling, uitgangspunten personeel, garantiebannen, stelposten secundaire arbeidsvoorwaarden en indicatoren personeelsbeleid. Hieronder gaan we kort op de onderdelen in.

Bij het onderdeel Financiën wordt ingegaan op de planning & control producten. Doel is heldere, transparante makkelijk leesbare digitale documenten. De verplichtingenadministratie is per 1 januari 2020 verplicht en in 2020 gaat Stein aan de slag met e-facturering.

In Stein is de juridische functie belegd op drie plekken (vakinhoudelijke afdelingen en teams, afdeling bedrijfsvoering en concern control). Mediation wordt vaak toegepast bij sociale zaken met positieve resultaten. Verder zal de verordening van de bezwarencommissies worden geactualiseerd.

In 2020 wordt het registreren en plannen van aanbestedingen in het inkoopjaarplan voortgezet. Dit resulteert in een steeds beter inzicht in en planning van aanbestedingen. Het inkoopbeleid wordt in 2020 ook geactualiseerd naar het VNG model inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Bij het onderdeel informatiemanagement wordt aangegeven dat de huidige VTH applicatie niet geschikt is voor de Omgevingswet en daarom zal in 2020 gemigreerd worden naar een nieuwe VTH applicatie. Stein zal in 2020 alle WOZ-taxaties van woningen uitvoeren op basis van gebruiksoppervlakte. Dit is wettelijk verplicht.

Facilitaire Zaken zal inzetten op het verder digitaliseren van het archief en het verhogen van de kwaliteit van de analoge en digitale dossiers.

In oktober 2018 is de visie op Communicatie 2018-2022 vastgesteld. Het primaire doel is een sterke communicatieve organisatie neer te zetten die Stein als dienstverlener, toeristisch merk en plek om te ondernemen versterkt. Aan deze visie is een uitvoeringsagenda gekoppeld. De gemeente heeft gekozen voor scenario 1. De extra lasten die hiervoor geraamd zijn kunnen gedekt worden uit bestaande middelen, het budget t.b.v. communicatie uit het coalitieakkoord, een eenmalige claim op de stelpost piek en ziek,erschikking van formatie en resterende vacatureplaatsen.

Concerncontrol heeft voor veel taakvelden de verantwoording, ook over de juridische kwaliteitszorg. Door en/of in overleg met concerncontrol kunnen (juridische) instrumenten worden ontwikkeld, gericht op beheersing en verbetering van de bedrijfsprocessen.

Stein zal in het kader van de doorontwikkeling van de organisatie in 2020 het Strategisch Personeelsbeleid uitwerken. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van de opgehaalde onderwerpen bij medewerkers alsmede de resultaten van het medewerkerstevredenheidsonderzoek uit 2019.

Verder wordt, zoals hierboven al aangegeven, kort ingegaan op de uitgangspunten personeelskosten, garantiebanen en de stelposten secundaire arbeidsvoorwaarden.

In de Bestuursrapportage 2019 is vermeld dat voor het oplossen van een aantal organisatieknelpunten en om mogelijk uitvoering te kunnen geven aan thema's uit het medewerkerstevredenheidsonderzoek en/of het Strategisch Personeelsbeleid is voorgesteld om een bedrag van € 250.000 beschikbaar te stellen uit de reserve doorontwikkeling personeel.

Op basis van bovenstaande informatie beoordelen wij de strategische stuurinformatie gemiddeld goed. Verdere verbeteringen zijn mogelijk door in de paragraaf aandacht te besteden aan visiedocumenten en een concrete relatie te leggen met de programma's van de begroting.

In 2009 heeft de destijds verantwoordelijke staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laten weten dat zij een voorstel tot schrappen van artikel 213a Gemeentewet in procedure zou brengen. Doel was om het artikel op het moment dat in 2010 de nieuwe raden van start zouden gaan, uit de Gemeentewet gehaald te hebben. Dit is echter nooit gebeurd en begin 2013 heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laten weten dat hij artikel 213a wil handhaven.

Artikel 213a Gemeentewet verplicht de gemeente een verordening op te stellen, waarin onderzoeken door het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en beheer worden geregeld. Stein heeft in 2008 dergelijke verordening vastgesteld. Deze nota is verouderd en wij adviseren deze verordening te actualiseren. Het is van belang een nota tenminste een keer in de vier jaar (raadsperiode) te actualiseren en door de raad te laten vaststellen.

Indien deze verordening nog aan de wensen van de gemeente voldoet adviseren wij dit via een raadsvoorstel en raadsbesluit te bekrachtigen.

In de verordening 213a is bepaald dat Stein rapporteert over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid. Elk jaar dient er minimaal een onderzoek plaats te vinden. In de paragraaf van de begroting en jaarrekening is geen informatie over deze onderzoeken opgenomen. Van belang is om dit wel te doen.

De tactische stuurinformatie scoort gemiddeld een voldoende omdat in de paragraaf niet over de voortgang naar de doelmatigheid en doeltreffendheid wordt gerapporteerd.

In de financiële verordening zijn geen aanvullende eisen gesteld ten aanzien van de bedrijfsvoering. Stein heeft de afgelopen jaren telkens een goedkeurende verklaring ontvangen op het gebied van getrouwheid en rechtmatigheid. Een goedkeurende verklaring is een indicator dat de bedrijfsvoering op orde is.

Tot slot is in de paragraaf bij het onderdeel 'stelposten secundaire arbeidsvoorwaarden' cijfermatig inzicht gegeven in de opgenomen personele lasten die vooraf niet zijn toe te rekenen aan medewerkers of afdelingen. Daarnaast zijn de indicatoren voor het personeelsbeleid volgens de rekening 2018, begroting 2019, begroting 2020 en de meerjarenraming 2021-2023 gepresenteerd.

Er ontbreekt in de paragraaf (meerjarig) cijfermatig inzicht in de salariskosten, huisvestingskosten, ICT kosten, externe inhuur, bezuiniging personeel etcetera. Wel is in bijlage 1 'Overzicht formatie' voor de jaren 2018 tot en met 2020 inzicht gegeven in de loonkosten ambtelijk personeel en bestuur, kosten gewezen wethouders en inhuur personeel. Wij merken op dat bij inhuur personeel geen kosten zijn geraamd voor 2020.

Het inzicht in het activeren van uren van investeringen en van de grondexploitatie is ook van belang. Stein heeft aanvullend toegelicht dat in 2020 € 120.319 wordt doorbelast naar investeringen met betrekking tot wegen, straten en pleinen.

De operationele informatie kan verbeterd worden door (meerjarig) cijfermatig inzicht te geven in de diverse lasten die samenhangen met de bedrijfsvoering en het activeren van uren. Ook als hier geen sprake van is, is deze informatie relevant om te vermelden.

4.6. Verbonden partijen

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

Conclusie

In het coalitieakkoord 2018-2022 is opgenomen dat de gemeente de bestaande samenwerkingen (sub)-regionaal en grensoverschrijdend wil versterken en daar waar mogelijk intensiveren. Ook is in de Strategische toekomstvisie 2018-2022 op verschillende plekken aandacht voor samenwerking. Kaderstelling voor verbonden partijen is opgenomen in de beleidsnota Verbonden partijen die de raad in februari 2014 heeft vastgesteld. In de nota is ingegaan op het doel, het belang, de relevantie van verbonden partijen en zijn beleidskaders voor verbonden partijen geformuleerd. Tevens is een beslisboom als bijlage opgenomen.

Stein voldoet in voldoende mate aan de eisen die het BBV stelt. De paragraaf verbonden partijen is uitgebreid. Vooral de verplichte informatie op grond van het BBV komen aan bod. De paragraaf verbonden partijen biedt goed inzicht in de verbonden partijen maar er is nog een verdere verbetering mogelijk die het beeld completeren. Wij hebben hiervoor aanbevelingen opgenomen. In de financiële verordening is bepaald dat de uitgangspunten en afspraken moeten worden opgenomen in de begroting. Deze informatie ontbreekt in de paragraaf.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- neem in de paragraaf een verwijzing op naar het coalitieakkoord en de Strategische visie en een samenvatting van de visie ten aanzien van verbonden partijen;
- neem in de paragraaf een verwijzing op naar de nota Verbonden partijen en een samenvatting van de beleidsuitgangspunten voor verbonden partijen;
- presenteer conform het BBV de actuele begrotingscijfers voor het eigen vermogen en het vreemd vermogen per verbonden partij en de verwachte omvang van het financiële resultaat;
- neem de bijdragen van de gemeente in de paragraaf op aan verbonden partijen en te ontvangen dividenduitkeringen;
- besteed per verbonden partij meer aandacht aan de risico's die de gemeente loopt en aan meerjarige cijfers.

Waarom onderzoek naar verbonden partijen?

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

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

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

Onderzoek en bevindingen

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

Verbonden partijen zijn de laatste jaren steeds belangrijker geworden.

In de Strategische toekomstvisie 2018-2022 is de koers bepaald die Stein wil varen. Hierin is aandacht voor samenwerking. In deze visie is opgenomen dat de gemeente continu moet inspelen op veranderingen in de samenleving waardoor ook de koers wellicht bijgesteld moet worden. Dit kan Stein niet alleen en heeft daarvoor de inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners nodig. Maar ook in groter verband wil de gemeente de samenwerking in de regio verder aanhalen en versterken en daarom inzetten op regionale samenwerking, ook grensoverschrijdend.

In het coalitieakkoord 2018-2022 is ook opgenomen dat de gemeente de bestaande samenwerkingen (sub)-regionaal en grensoverschrijdend wil versterken en daar waar mogelijk intensiveren. Bij verschillende hoofdstukken komt samenwerking aan de orde. Zo is bijvoorbeeld in hoofdstuk 6. Sport, Cultuur en Recreatie vermeld dat de gemeente nog meer de samenwerking zou kunnen zoeken met Steinerbos daar waar het gaat over sociale maatschappelijke doelstellingen en participatie in de vorm van bijvoorbeeld leerwerktrajecten, schoonmaak, dierenverzorging, onderhoud of dagbesteding. In hoofdstuk 7. Sociaal Domein is aangegeven dat Vixia een transformatie ondergaat van overwegend productiebedrijf naar arbeidsbemiddelingsbedrijf. Momenteel wordt Vixia geliquideerd.

De raad heeft in februari 2014 de nota Verbonden partijen vastgesteld waarin het beleid ten aanzien van verbonden partijen is geformuleerd. Het doel van de nota is:

- het verkrijgen van een afwegingskader (criteria) voor het wel/niet aangaan of aanhouden van een verbonden partij;

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

- het beschikken over een richtlijn voor het kiezen van de gewenste rechtsvorm bij een nieuw op te richten verbonden partij;
- het vastleggen van procedures waarin de raad haar kaderstellende en controlerende rol voor het uitvoeren van taken door verbonden partijen invulling geeft;
- het vertegenwoordigen van de gemeenten bij verbonden partijen.

Daarnaast is in de nota ingegaan op de definitie van een verbonden partij, het belang van verbonden partijen, relevantie van de raad, waarom en wanneer deelnemen aan een verbonden partij, criteria ten aanzien van het deelnemen in verbonden partijen, toezicht op verbonden partijen en afbakening taken en bevoegdheden betrokken partijen.

Met de nota beschikt de gemeente over handvatten voor beleid en beheer met betrekking tot verbonden partijen. Wel dateert de nota uit 2014. In het raadsvoorstel en de nota zelf is vermeld dat de nota (kaders) eind 2017 of zoveel eerder als nodig is, zal worden geactualiseerd. De actualisatie heeft tot op heden nog niet plaatsgevonden. Wij adviseren de nota te actualiseren omdat het belangrijk is dat de raad tenminste één keer in de vier jaar (raadsperiode) de kaders kan stellen.

De strategische stuurinformatie beoordelen wij gemiddeld voldoende. In de paragraaf ontbreekt een verwijzing naar het coalitieakkoord en de Strategische visie en een samenvatting van de visie ten aanzien van verbonden partijen. Ook ontbreekt een verwijzing naar de nota Verbonden partijen en de beleidsuitgangspunten voor deelname in een verbonden partij.

In het BBV maar ook in de financiële verordening is ook bepaald dat in de paragraaf de visie op en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen wordt vermeld. Deze informatie zou het inzicht verder vergroten.

De paragraaf verbonden partijen is de omvangrijkste paragraaf in de begroting 2020. Vooral de verplichte informatie op grond van het BBV komen aan bod. De verbonden partijen zijn ingedeeld naar publiekrechtelijke verbonden partijen (zes) en privaatrechtelijke verbonden partijen (zeven), waarvan zes naamloze vennootschappen en één besloten vennootschap.

Volgens een vaste indeling is in een tabel per verbonden inzicht gegeven in de naam, rechtsvorm, vestigingsplaats, doelstelling en openbaar belang, relatie met beleidsprogramma, deelnemende partijen, bestuurlijk belang, financieel belang, vermogen (eigen en vreemd vermogen), financieel resultaat, risico's en ontwikkelingen. Met betrekking tot de risico's bij verbonden partijen constateren wij dat deze erg summier zijn beschreven. Wij adviseren hier meer aandacht aan te besteden aangezien gemeenten 'grote' financiële risico's (kunnen) lopen bij verbonden partijen. Bijvoorbeeld bij de Veiligheidsregio Zuid-Limburg is bij het onderdeel risico's vermeld dat de risico's beschreven staan in de risicoparagrafen van de begrotingen en jaarrekeningen van de Veiligheidsregio. Wij vinden dat de begroting een op zichzelf staand document moet zijn waar, in dit geval, alle risico's staan beschreven die de gemeente loopt c.q. kan lopen.

Verbonden partijen voeren belangrijke taken uit voor Stein en de gemeente moet daar in enkele gevallen ook veel voor bijdragen. Voor het begrotingsjaar is bij enkele verbonden partijen cijfermatig inzicht gegeven in de bijdrage aan de verbonden partij. Het is belangrijk dat bij elke verbonden partij cijfermatig inzicht wordt geboden in de bijdrage aan de verbonden partij. Daarnaast is ook meerjarige informatie van belang. Verder zijn er ook verbonden partijen die jaarlijks via dividenduitkeringen baten opleveren.

Volgens de gemeente zijn de ramingen met betrekking tot de bijdragen aan verbonden partijen en de te ontvangen dividenduitkeringen wel geraamd voor de jaren 2021-2023 maar niet in de paragraaf gepresenteerd. Wij adviseren deze informatie in de paragraaf op te nemen.

Wij beoordelen de tactische stuurinformatie gemiddeld als voldoende omdat de paragraaf op onderdelen nog niet voldoet aan de eisen die het BBV stelt. Zie de opmerkingen bij de strategische stuurinformatie. Verder geeft de format (vaste indeling) nog geen inzicht in de begrotingscijfers 2020. Volgens het BBV dient opgenomen te zijn het eigen en vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en einde van het begrotingsjaar en het verwacht resultaat.

Wij adviseren de paragraaf verder in overeenstemming te brengen met de hiervoor gemaakte opmerkingen ten aanzien van het BBV.

De stuurinformatie op operationeel niveau scoort gemiddeld goed. De paragraaf is gestructureerd van opzet en bevat actuele cijfermatige informatie. Aandacht is nodig voor meerjarige (financiële) ontwikkelingen over de verbonden partijen. Deze informatie ontbreekt op dit moment.

4.7. Grondbeleid

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

Conclusie

Stein wil zich positioneren als een eigenzinnige woongemeente waar het mogelijk is dorps te wonen in een verstedelijkt gebied met kwalitatief hoogwaardige voorzieningen en ruimte voor ondernemerschap en particulier initiatief.

In 2019 heeft de raad de actuele nota Grond- en vastgoedbeleid vastgesteld. In de nota is ingegaan op het grondbeleid, het verwervingsbeleid, de grondprijs en uitgiftebeleid, het vastgoedbeleid, het leegstaand vastgoed, de verkoop van het vastgoed, het financieel kader, de wettelijke kaders en de rollen en verantwoordelijkheden.

Grond is een schaars goed en de financiële belangen bij het verkrijgen van grondposities zijn groot. Zonder grond is het niet mogelijk om woonwijken, wegen of recreatiegebieden aan te leggen.

Volgens de Ruimtelijke structuurvisie doen zich binnen de gemeente de komende jaren geen grote, nieuwe nog niet bekende, ruimtelijke ontwikkelingen (anders dan de afronding van lopende (woningbouw)projecten voor. De nadruk zal de komende jaren liggen op transformatie (onder andere middels herstructurering), herbestemming en kwaliteitsverbetering.

Stein voert bij nieuwe ontwikkelingen een zogenaamd situationeel grondbeleid uit. Afhankelijk van de geformuleerde doelstelling en prioriteit die de gemeente aan een ontwikkeling geeft, wordt gekeken welke rol Stein in de ontwikkeling wil nemen.

Uit de paragraaf blijkt dat er per 1 januari 2020 geen lopende grondexploitaties zijn. Hierdoor zijn er geen (meerjarige) cijfers in de paragraaf over winst- en verliesneming en een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie opgenomen. Als er positieve resultaten zijn bij grondexploitaties worden deze gestort in de algemene reserve en zijn er verliezen te verwachten dan wordt een voorziening gevormd ten laste van de algemene reserve.

Stein voert het BBV goed uit en voldoet grotendeels aan de financiële verordening.

Wij beoordelen de strategisch, tactische en operationele stuurinformatie gemiddeld goed.

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- wij hebben op dit moment geen aanbevelingen.

Waarom onderzoek naar grondbeleid?

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

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

Onderzoek en bevindingen

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

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

In 2015 heeft de Commissie BBV de verslaggevingsregels grondexploitaties gewijzigd. Deze wijziging geldt vanaf 2016. De categorie niet in exploitatie genomen gronden is vervallen en die gronden zijn nu opgenomen onder materiële vaste activa. De regels voor bijschrijven van rentelasten op de boekwaarde van gronden zijn gewijzigd. Grondexploitaties mogen maximaal 10 jaar duren. Hier kan alleen goed gemotiveerd door de raad van worden afgeweken, waarbij toereikende beheersmaatregelen moeten worden toegepast.

Vanaf 2016 kunnen gemeentelijke grondexploitaties onder de Vennootschapsbelasting vallen.

In de financiële verordening is opgenomen dat als er specifieke beleidsnota's voor de verplichte paragrafen door de raad zijn vastgesteld, de uitgangspunten/afspraken in de paragraaf van de begroting worden overgenomen. Bij de jaarrekening zal verantwoording worden afgelegd.

Stein heeft in de Strategische toekomstvisie 2018-2022 aangegeven dat de gemeente zich positioneert als een eigenzinnige woongemeente waar het mogelijk is dorps te wonen in een verstedelijkt gebied met kwalitatief hoogwaardige voorzieningen en ruimte voor ondernemerschap en particulier initiatief. In de visie zijn er drie kernwaarden beschreven die hier invulling aan geven: sociale en vitale kernen, een duurzame leefomgeving met unieke waarden en een bereikbare en bedrijvige gemeente.

Bij de eerste kernwaarde, sociale en vitale kernen, gaat het om de eigen identiteit en kwaliteit van de vijf kernen die Stein heeft. Er is sprake van een dorps saamhorigheid en gemeenschapszin waar inwoners actief zijn, elkaar helpen en zelf initiatief nemen. Bij de tweede kernwaarde, een duurzame leefomgeving met unieke waarden, speelt de gunstige geografische ligging en de aanwezige hoogwaardige voorzieningen een rol. Hierdoor is er sprake van landelijk wonen binnen een groter verstedelijkt gebied. In het geval van de derde kernwaarde, een bereikbare en bedrijvige gemeente, spelen vooral fysieke aspecten een rol; de diverse snelwegen, de aanwezigheid van een haven, de nabijheid van Chemelot Campus en een vliegveld en een sterk MKB. Hierdoor heeft Stein een gunstig economisch klimaat.

Ook in het coalitieakkoord 2018-2022 'Kansrijk Besturen' wordt op diverse plaatsen aandacht besteed aan grondbeleid. Het grondbeleid draagt bij aan het realiseren van effecten op het gebied van de programma's Verkeer, vervoer en waterstaat -Sport, cultuur en recreatie en op Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing.

In het programma Verkeer, vervoer en waterstaat gaat het om het actualiseren en vastleggen van rechtmatig grondgebruik en de stationsomgeving van Beek-Elsloo. In het programma Sport, cultuur en recreatie gaat het om het project MISA, fietsrouten netwerk en groenprojecten. En bij het programma Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing gaat het om CPO Meerdel en het haalbaarheidsonderzoek Bramert-Noord.

In het coalitieakkoord is verder vermeld dat uitvoering wordt gegeven aan de vastgestelde Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg. Dit betekent dat de woningvoorraad moet worden getransformeerd naar de behoefte voor de lange termijn. Ook dienen er op termijn minder woningen te zijn; de zogenaamde sloopopgave.

In februari 2015 heeft Stein de Ruimtelijke structuurvisie Stein 2015-2025 vastgesteld waarin de ambitie, de richting en de koers aan de mogelijke ruimtelijke inrichting van de gemeente voor de nabije toekomst is gegeven.

Volgens de visie doen zich binnen de gemeente de komende jaren geen grote, nieuwe nog niet bekende, ruimtelijke ontwikkelingen (anders dan de afronding van lopende (woningbouw)projecten voor. De nadruk zal de komende jaren liggen op transformatie (onder andere middels herstructurering), herbestemming en kwaliteitsverbetering.

In deze nota is een relatie gelegd met de Strategische toekomstvisie. Deze koers is gebaseerd op demografische, sociaal en economische trends en ontwikkelingen. De opgave ligt in de toename van de ruimtelijke en functionele kwaliteit van zowel de woon- en werkgebieden als het buitengebied van Stein.

Specifieke uitgangspunten voor het grondbeleid zijn vastgelegd in de nota Grond- en vastgoedbeleid die de raad in januari 2019 heeft vastgesteld. In de nota wordt ook stilgestaan bij het onderdeel vastgoed. Dit was tot op heden niet het geval. Gezien de veranderende opgaven van de gemeente dienen eveneens de kaders voor het te voeren vastgoed helder te zijn waardoor ze onderdeel uitmaken van de nota. Verder is de nota Grondenbeheer 2016-2019 geïntegreerd in de huidige nota Grond- en vastgoedbeleid. Stein gaat in de nota uitgebreid in op het grondbeleid (visie, kostenverhaal en planschade), verwervingsbeleid (typen, instrumenten, waarde en tijdelijk beheer), grondprijis- en uitgiftebeleid (uitgiftevormen, uitgiftebeleid, methoden van grondprijisbepaling en grondprijzen), het vastgoedbeleid (ontwikkelingen en strategisch en niet strategisch vastgoed), leegstaand vastgoed (verhuur, bruikleen en leegstandbeheer), verkoop vastgoed (bevoegdheden, prijsbepaling en verkoopmethode), financieel kader (materiële vaste activa, voorraden, BIE, fases grondexploitaties, winst- en verliesneming, risicomanagement, vennootschapsbelasting en Wet Fido), wettelijke kaders (Europese regels en Nederlandse regels) en rollen en verantwoordelijkheden.

Op basis van bovenstaande beoordelen wij de strategische stuurinformatie gemiddeld als goed. Stein heeft verschillende visiedocumenten die het grondbeleid raken. In een aantal (visie)documenten is verwezen naar de onderlinge samenhang. Dit geldt ook voor de paragraaf in de begroting.

In de paragraaf van de begroting staat de gemeente achtereenvolgens stil bij de nota Grond- en vastgoedbeleid, grondbeleid in relatie tot de programma's, ontwikkelingen (Omgevingswet, vennootschapsbelasting, bouwgrondexploitaties (CPO Meerdel en Bramert-Noord)), uitgangspunten bij grondexploitaties, bouwgrond in exploitaties en de strategische gronden (risico's, voorziening te verwachten verliezen en weerstandsvermogen). Voor de risico's ten aanzien van de grondexploitaties is verwezen naar de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Stein voert bij nieuwe ontwikkelingen een zogenaamd situationeel grondbeleid uit. Afhankelijk van de geformuleerde doelstelling en prioriteit die de gemeente aan een ontwikkeling geeft, wordt gekeken welke rol Stein in de ontwikkeling wil nemen.

De crisis op de woningmarkt is al jaren voorbij. De vraag naar woningen en bouwkavels neemt toe. Voor Stein is een taak weggelegd om de kwalitatieve en kwantitatieve woningvoorraad (regionaal) af te stemmen op de daadwerkelijke behoefte en samenstelling van de bevolking. De gemeente staat hierbij open voor alternatieve woonvormen, waaronder flexibele woonvormen en woonvormen die een bijdrage leveren aan de strategische keuzes van de gemeente om samen te leven door ontmoeten en verbinden te stimuleren om zo sociale vitale kernen te behouden.

De gemeente heeft per 1 januari 2020 geen lopende bouwgrondexploitaties. Dat betekent dat de voorziening op dit moment € 0 is. Er zijn dus op korte termijn ook geen winstnemingen te verwachten. In 2019 heeft de raad kennis genomen van het haalbaarheidsonderzoek CPO Meerdel. Nadat de CPO-vereniging het bestemmingsplan en verkavelingsplan heeft opgesteld zal dit jaar het grondexploitatiecomplex inclusief de grondexploitatiebegroting aan de raad worden voorgelegd. De raad heeft in juni 2019 ingestemd met de uitgangspunten van de globale exploitatiebegroting. Daarnaast heeft de raad eind 2019 kennis genomen van een uitgewerkt voorkeursmodel en risicoanalyse van Bramert-Noord. Het vervolgtraject is afhankelijk van de rol die de gemeente wil gaan innemen. Afhankelijk van het eigendomsrecht, de risico's en de gewenste invloed kan de gemeente een keuze maken tussen actief grondbeleid met volledige publieke ontwikkeling of faciliterend grondbeleid met private ontwikkeling. Er zijn ook nog tussenvormen mogelijk.

Op basis van het bovenstaande beoordelen wij de tactische en operationele stuurinformatie eveneens goed. Stein voert het BBV goed uit. In de financiële verordening is opgenomen dat als er specifieke beleidsnota's voor de verplichte paragrafen door de raad zijn vastgesteld de uitgangspunten/afspraken worden overgenomen in de paragraaf van de begroting. Ook hier voldoet de gemeente grotendeels aan. Er worden geen (meerjarige) cijfers in de paragraaf opgenomen over winst- en verliesnemingen. Ook een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie ontbreekt. Maar dit is niet vreemd. De gemeente heeft op dit moment geen lopende bouwgrondexploitaties en heeft dit ook vermeld in de paragraaf grondbeleid.

5. Het onderzoek

5.1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

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

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

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

Het onderzoek in Stein

Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij de gemeente Stein uitgevoerd in de periode mei-oktober 2020 op basis van de begroting 2020.

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

Meerjarige uitspraak

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

Uitspraak rondom toezicht

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

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

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

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

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

De periode tot het volgende financiële verdiepingsonderzoek

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

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

5.2. Doel en kaders financieel toezicht

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

Houd de Limburgse gemeenten financieel gezond!

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

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

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

Aanvullend op andere controlemechanismen

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

Kaders waaruit wij ons oordeel vormen:

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

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

>>

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

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

5.3. Werkwijze

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

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

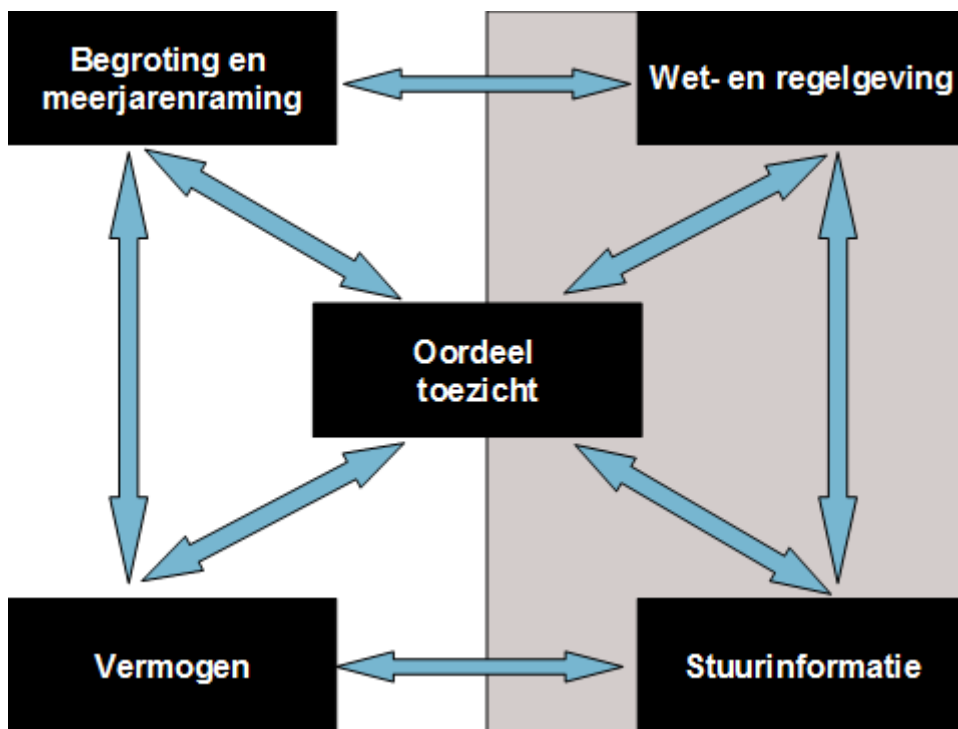
Op basis van de in paragraaf 5.2 genoemde kaders van financieel toezicht zijn er vier belangrijke aandachtsgebieden:

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

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

Extern perspectief

Intern perspectief



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

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

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

Een voorbeeld

De financiële positie van een gemeente lijkt goed te zijn. Het ontbreekt deze gemeente echter aan

essentiële stuurinformatie. Dit kan betekenen, dat deze gemeente onvoldoende mogelijkheden heeft om in control te zijn. Zij loopt hiermee aanzienlijk financieel risico.

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

5.4. Reikwijdte van het onderzoek

Primair richt het onderzoek zich op de financiële positie, zoals de gemeente die presenteert in de begroting 2020 en de bijhorende meerjarenraming 2021-2023. Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 2016 zijn nader onderzocht, net als tussentijdse rapportages.

5.5. Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek

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

Zij concluderen onder meer het volgende:

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

6. Begrippen

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

Algemene reserve

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

Dekkingsreserve/bruteringsreserve

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

Financiële functie

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

Formeel begrotingssaldo

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

Geblokkeerde reserves

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

Groot onderhoud

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

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

Incidenteel/structureel

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

Incidentele baten

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

Incidentele lasten

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

Incidentele weerstandscapaciteit

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

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

Onbenutte belastingcapaciteit

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

Onderuitputting

Het achterblijven van de lasten ten opzichte van de ramingen.

Post onvoorzien

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

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

Repressief toezicht

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

Structureel en reëel evenwicht van de begroting en de meerjarenraming

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

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

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

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

Structurele weerstandscapaciteit

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

De middelen die dit vermogen (kunnen) bepalen:

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

Weerstandscapaciteit

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

Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen geeft de mate aan, waarin de gemeente in staat is middelen vrij te maken dan wel middelen heeft vrijgemaakt om niet begrote financiële tegenvallers op te vangen, zónder ingrijpende

beleidswijzigingen. Het weerstandsvermogen bestaat uit twee onderdelen, namelijk: de weerstandscapaciteit en de risico's. Het weerstandsvermogen geeft de verhouding tussen deze twee aan.

7. Bronnen

Gemeentelijke bronnen:

- Begroting 2019;
- Begroting 2020;
- Jaarrekeningen 2016, 2017, 2018 en 2019;
- Coalitieakkoord 2018-2022 'Kansrijk Besturen';
- Strategische toekomstvisie 2018-2022;
- Financiële verordening Gemeentewet 2017;
- Controleverordening Gemeentewet 2008;
- Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid Gemeentewet 2008;
- Nota Reserves en voorzieningen (2018);
- Beleidsplan OVL 2018 t/m 2021;
- Wegenbeheerplan 2019-2022;
- Beleidsnota Verbonden partijen (2014);
- Beheerplan Openbare Ruimte (BOR) 2013-2017;
- Beleidsplan Afvalwater Westelijke Mijnstreek 2015-2020;
- Beheerplan Civiele kunstwerken 2017-2021;
- Nota accommodatiebeleid 2019;
- Onderhoudsbeleid (bouwkundig en installatietechnisch) gemeentelijke accommodaties 2019-2022;
- Nota Grond- en vastgoedbeleid (2019).

Provincie Limburg:

- Begrotingsbrief 2020;
- Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'GTK 2020 Gemeenten';
- www.limburg.nl/gemeentefinancien.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

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