

# **Bepaling toezichtvorm 2016-2019** **Gemeente Stein**

**Financieel verdiepingsonderzoek**

Provincie Limburg, oktober 2016



# Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>Conclusie, aandachtspunten en samenvatting</b>	<b>7</b>
2.1.	Conclusie van het onderzoek.....	7
2.2.	Aandachtspunten .....	8
2.3.	Samenvatting .....	10
<b>3.</b>	<b>Aandachtsgebieden</b>	<b>15</b>
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	16
3.2.	Analyse vermogen .....	24
3.3.	Analyse stuurinformatie .....	31
3.4.	Analyse Wet- en regelgeving.....	33
<b>4.</b>	<b>Financieel beleid en beheer</b>	<b>39</b>
4.1.	Lokale heffingen.....	40
4.2.	Weerstandsvermogen en risicobeheersing .....	43
4.3.	Onderhoud kapitaalgoederen .....	48
4.4.	Financiering.....	59
4.5.	Bedrijfsvoering .....	63
4.6.	Verbonden partijen.....	69
4.7.	Grondbeleid.....	72
<b>5.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>81</b>
5.1.	Inleiding.....	81
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht .....	83
5.3.	Werkwijze.....	85
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek.....	87
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek .....	88
<b>6.</b>	<b>Begrippen</b>	<b>89</b>
<b>7.</b>	<b>Bronnen</b>	<b>93</b>



# 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.

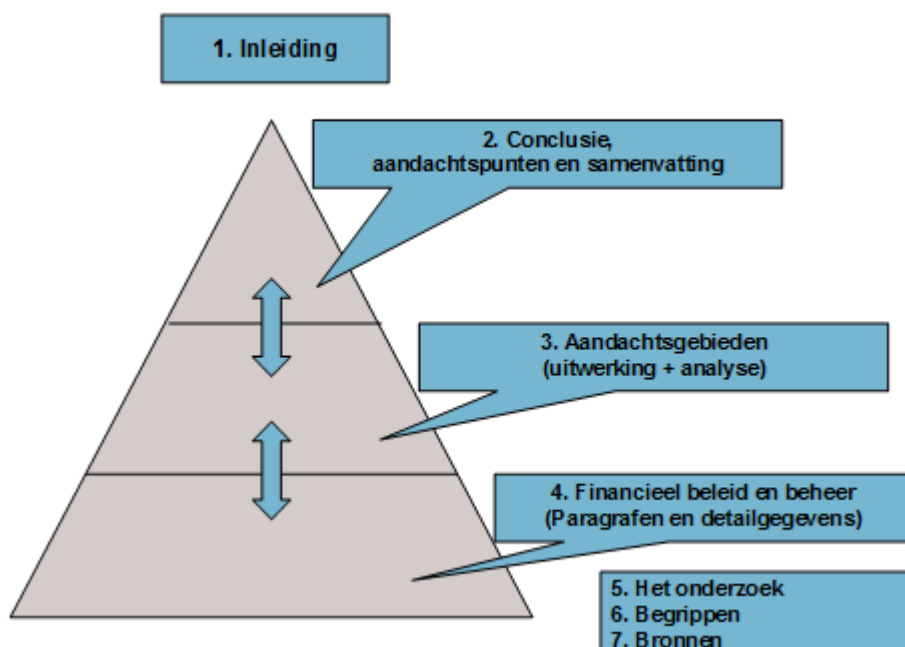
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

**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 2019 toezichtarm zal zijn.**

#### **Meerjarig repressief toezicht**

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

#### **Aan de voorwaarden voldaan**

We zijn tot de conclusie ‘meerjarig repressief’ gekomen, omdat sprake is van structureel en reëel evenwicht voor begroting en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming begroting. Het begrotingsjaar 2016 is door de raad vastgesteld met een tekort. Het zuiveren van het saldo van incidentele lasten en baten laat een positief saldo zien. Dit geldt ook voor de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming.

Overigens hebben Gedeputeerde Staten van Limburg op 16 december 2015 besloten om de gemeente Stein op basis van de begroting 2016 repressief toezicht<sup>1</sup> toe te kennen. Dit betekent dat de Provincie (college van Gedeputeerde Staten) de begroting en begrotingswijzigingen niet hoeft goed te keuren.

---

<sup>1</sup> 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 2016 tot en met 2019. 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 financiële evenwicht in de komende jaren te behouden. De belangrijkste zijn hieronder weergegeven.

### **Behoud van structureel en reëel evenwicht**

Van belang is dat de begroting 2017 en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht blijven. Structureel evenwicht is 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).

### **Bezuinigingen**

In de begroting is uitvoerig inzicht geboden in de bezuinigingsmaatregelen waarbij een onderverdeling is gemaakt in gerealiseerde en nog te realiseren bezuinigingen. Van belang is de maatregelen periodiek te blijven volgen en om de maatregelen bij te stellen als de situatie hierom vraagt.

De bezuiniging op Vixia is geen bezuiniging waartoe het bestuur van de gemeenschappelijke regeling besloten heeft. De realisatie van deze bezuiniging beschouwen wij dan ook niet als reëel. Van belang is om bezuinigingsmaatregelen realistisch te ramen.

### **Onderhoud kapitaalgoederen**

De raad van Stein heeft voor alle kapitaalgoederen het kwaliteitsniveau bepaald. De gekozen niveaus leiden niet tot kapitaalvernietiging. Stein beschikt over actuele beheerplannen. Wij gaan er van uit dat actualisatie elke vier jaar blijft plaatsvinden, waarbij de raad tenminste een keer in de vier jaar (raadsperiode) de kaders blijft vaststellen en een uitspraak doet over het kwaliteitsniveau.

In het onderzoek is naar voren gekomen dat de onderhoudsbedragen in de paragraaf afwijken ten opzichte van de cijfers in de plannen. De gemeente heeft deze financiële aansluiting ook niet kunnen verstrekken. Toegelicht is dat de bedragen in de paragraaf afwijken ten opzichte van de bedragen in de plannen, omdat deze gebaseerd zijn op de werkelijkheid als gevolg van onder meer aanbestedingsvoordelen. Van belang is dat in de paragraaf expliciet wordt aangegeven of het door de raad gekozen niveau financieel vertaald is. Daarbij dienen verschillen in bedragen die genoemd zijn in het plan en bedragen die financieel vertaald zijn in de begroting in de paragraaf toegelicht te worden.

In de paragraaf is aangegeven dat bij geen enkel kapitaalgoed sprake is van achterstallig onderhoud. Van belang is om deze situatie te blijven houden en geen kapitaalvernietiging te laten optreden.

### **Bramert-Noord fase 1**

Voor de grondexploitatie Bramert-Noord fase 1 geldt een standstill periode. De raad heeft besloten geen ontwikkelingen te laten plaatsvinden tot 1 januari 2019. Als dit plan uiteindelijk geen doorgang vindt, zal de huidige boekwaarde van € 3,6 miljoen (per 1 januari 2016) volgens de begroting 2016 afgewaardeerd moeten worden tot landbouwwaarde.

De voorschriften, het BBV, zijn gewijzigd ten aanzien van de grondexploitatie. Voor het plan Bramert-Noord fase 1 is een grondexploitatie voorhanden. Uit de jaarrekening 2015 blijkt dat voor Bramert-Noord fase 1 (en Bramert-Noord fase 2) een grondexploitatiecomplex beschikbaar is, maar dat de projecten zich



niet een transformatieproces bevinden. Voor de gemeente is nog niet duidelijk of deze vallen onder de BIE. Vermeld is dat dit nader onderzocht moet worden gedurende 2016.

### **Steinerbos**

De bijdrage in de exploitatie van Steinerbos B.V. legt een groot beslag op de begroting en meerjarenraming van de gemeente. De raad van Stein heeft bepaald om de jaarlijkse exploitatiebijdrage aan Steinerbos B.V. te maximeren op € 981.000 tot en met 2016. Vanaf 2017 is er een taakstellende bezuiniging van € 100.000 op de exploitatiebijdrage gelegd. Dit betekent dat vanaf het begrotingsjaar 2017 de maximale bijdrage is gesteld op € 881.000.

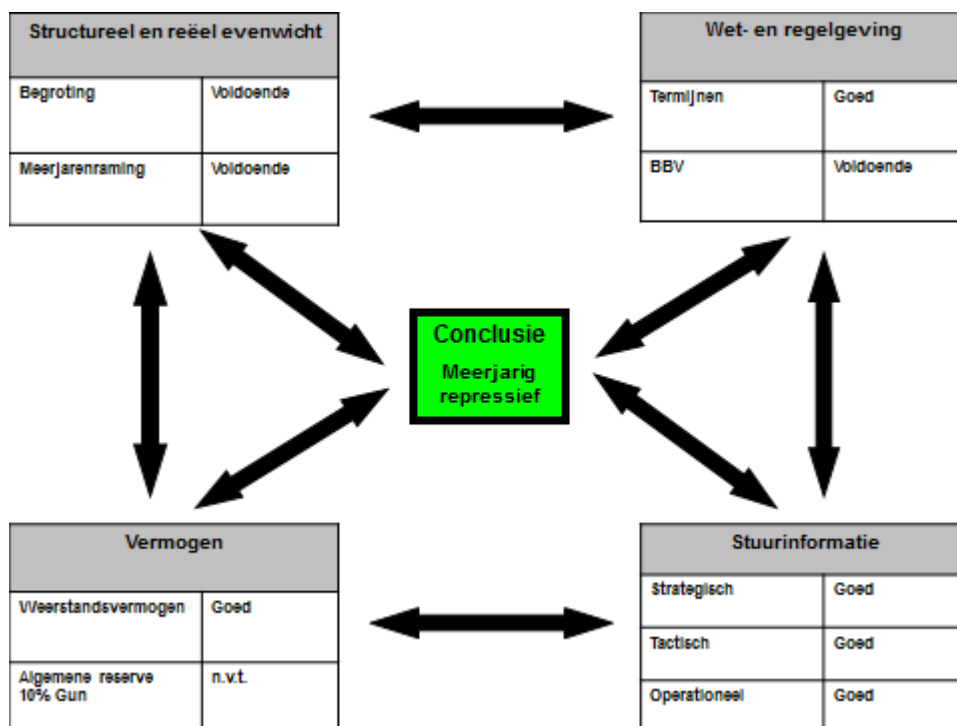
Uit de jaarrekening 2015 blijkt dat de gemeente naast de maximale bijdrage van € 981.000 een renteloze lening heeft verstrekt van € 140.000. Aangegeven is dat het toekomstperspectief onzeker is, mede gelet op de taakstellende bezuiniging van € 100.000 op de exploitatiebijdrage met ingang van 2017.

We benadrukken het belang om de ontwikkelingen van verbonden partij Steinerbos B.V. goed te blijven volgen en tijdig maatregelen te nemen als de situatie hierom vraagt.

In de volgende paragraaf 2.3. Samenvatting wordt ingegaan op de zogenaamde scorecard en de belangrijkste resultaten en aandachtspunten voor de vier aandachtsgebieden. In de afzonderlijke paragrafen van de hoofdstukken 3 en 4 zijn aanbevelingen geformuleerd. Wij adviseren de gemeente deze punten op te pakken, omdat zij een verdere versterking van de financiële positie en de 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 deze scorecard

Het middenvlak is groen: het resultaat van een afweging tussen de vier aandachtsgebieden, waarbij het zwaartepunt op de financiële positie ligt. Met deze kleur wordt, net als bij een verkeerslicht, een duidelijk signaal gegeven. Groen in de situatie van Stein betekent, dat wij de financiële positie en de financiële functie van de gemeente als voldoende<sup>2</sup> beoordelen en dat er geen blokkades zijn voor meerjarig repressief toezicht. Wel zijn een aantal belangrijke aandachtspunten in dit rapport opgenomen. De belangrijkste aandachtspunten zijn in dit hoofdstuk vermeld. Overige aanbevelingen zijn in de afzonderlijke hoofdstukken 3 en 4 opgenomen.

<sup>2</sup> Scores van indicatoren variëren van slecht, onvoldoende, voldoende, goed.

Andere kleurmogelijkheden zijn:

- Oranje: de gemeente krijgt meerjarig repressief toezicht, waarbij randvoorwaarden zijn geformuleerd om deze meerjarige toezichtvorm te behouden;
- Rood: de gemeente krijgt geen meerjarig repressief toezicht.

## Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

### Begroting en meerjarenraming

De raad van Stein heeft de begroting 2016 met een tekort van € 376.000 vastgesteld. Meerjarig laten de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming een overschot zien.

Vanaf 1 januari 2015 heeft het Rijk de taken overgedragen op het gebied van jeugdzorg, de begeleiding van mensen met beperkingen (WMO) en de re-integratie van mensen met beperkingen op de arbeidsmarkt (participatie). Tegelijkertijd heeft het Rijk fors bezuinigd op de beschikbare budgetten. Stein heeft de budgetten van het Rijk taakstellend opgenomen in de begroting 2016 en meerjarenraming. Dit betekent dat de mindere baat (op basis van de meicirculaire) resulteert in lagere lasten. Stein gaat uit van budgettaire neutraliteit voor de uitvoering van de drie decentralisaties. Voor de uitvoering van de decentralisaties is een reserve gevormd. Hiermee zijn incidentele middelen beschikbaar om tekorten op te vangen. De reserve 3-decentralisaties heeft een omvang van € 1.798.000 per 1 januari 2016. Volgens de recent vastgestelde jaarrekening 2015 is de omvang € 3,7 miljoen. We merken op dat door de vorming van de reserve incidentele middelen aanwezig zijn om tekorten op te vangen. Op de langere termijn zullen de lasten van het sociaal domein structureel in de begroting en meerjarenraming moeten worden vertaald.

In het programma algemene dekkingsmiddelen is stilgestaan bij de consequenties van de algemene uitkering. Stein heeft de ambitie om op termijn een integrale toegang voor het sociaal domein te creëren en daar de dienstverlening voor het sociaal domein integraal uit te voeren.

Stein heeft in het verleden bezuinigingsmaatregelen getroffen. In een bijlage van de begroting 2016 is gedetailleerd inzicht verschaft in de gerealiseerde bezuinigingen en de nog te realiseren bezuinigingsmaatregelen. De nog te realiseren bezuinigingsmaatregelen raken onder meer de formatie en bedrijfsvoering, het onderhoud aan kapitaalgoederen en verbonden partijen. Van belang is om de realisatie goed te blijven volgen, bij te stellen indien de situatie hierom vraagt /de verwachte realisatie niet meer reëel is.

In het coalitieakkoord, de strategische visie, maar ook in de begroting 2016 heeft Stein aandacht voor de demografische ontwikkelingen. In de Eigenkrachtvisie heeft het college van Stein een aantal scenario's benoemd. De raad zal deze scenario's verder uitwerken. Toegelicht is dat hieraan invulling wordt gegeven in de nota krimpbeleid die naar verwachting in 2016 wordt opgesteld.

Uit de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen blijkt dat bij de afzonderlijke kapitaalgoederen geen sprake is van achterstallig onderhoud. In het onderzoek hebben wij wel aandacht gevraagd om in de paragraaf aan te geven of het door de raad gekozen kwaliteitsniveau financieel vertaald is in de begroting en meerjarenraming. Indien er afwijkingen zijn tussen de bedragen in de plannen, die de financiële consequenties van de gekozen kwaliteitsniveaus weergeven en de genoemde bedragen in de paragraaf dient de gemeente dit nader toe te lichten in de paragraaf.

De raad van Stein heeft bepaald om de jaarlijkse exploitatiebijdrage aan Steinerbos B.V. te maximeren op € 981.000 tot en met 2016. Vanaf 2017 heeft de raad besloten tot een taakstellende bezuiniging van € 100.000. Hiermee is de maximale jaarlijkse bijdrage op € 881.000 gesteld vanaf 2017. Uit de jaarrekening 2015 blijkt dat de gemeente de maximale bijdrage van € 981.000 heeft bijgedragen in het tekort. Daarnaast heeft de gemeente een renteloze lening verstrekt ter grootte van € 140.000. In de jaarrekening 2015 geeft de gemeente aan dat het toekomstperspectief onzeker is, mede gelet op de taakstellende bezuiniging van € 100.000 op de exploitatiebijdrage met ingang van 2017. Wij vragen aandacht om de ontwikkelingen goed te blijven volgen en tijdig maatregelen te nemen als de

bezuinigingstaakstelling op de exploitatiebijdrage in Steinerbos niet gehaald kan worden. In het coalitieakkoord 2014-2018 is bepaald dat bij Bramert-Noord fase 1 een standstill periode van vier jaar in te stellen. De raad zal in 2019 het plan heroverwegen. Uit de paragraaf grondbeleid blijkt dat de boekwaarde € 3,6 miljoen bedraagt op basis van de begroting 2016. Indien de raad besluit het plan geen doorgang te laten vinden, zal de gemeente de boekwaarde moeten afwaarderen tot landbouwwaarde.

### Vermogen

Reserves en voorzieningen maken onderdeel uit van het vermogen. Beleidsuitgangspunten voor reserves en voorzieningen heeft de raad van Stein opgenomen in de gelijknamige nota. Deze nota is in 2013 geactualiseerd vastgesteld. De nota bevat algemene kaders. Het wettelijk kader is weergegeven en de definities van reserves en voorzieningen zijn uiteengezet. Bij de nota is een bijlage opgenomen dat cijfermatig inzicht geeft in de reserves en voorzieningen.

In de financiële verordening is geen verplichting opgenomen om de nota samen te stellen. De ervaring leert dat beleidsuitgangspunten voor reserves en voorzieningen vrijwel altijd in een nota worden vastgelegd. Reserves maken onderdeel uit van de weerstandscapaciteit. Stein heeft geen relatie gelegd tussen beide nota's. In de nota reserves en voorzieningen ontbreekt het inzicht in het doel, de gewenste omvang, de voeding en de looptijd van de reserve. We adviseren om deze kaderstellende informatie, net als in de nota van 2009, weer op te nemen in de nota. In de jaarrekeningen wordt wel inzicht geboden in het doel, de onttrekkingen en de toevoegingen van reserves die in dat jaar hebben plaatsgevonden. De raad bepaalt de vorming van reserves en geeft de uitgangspunten weer. Door de reserves in een integraal overzicht op te nemen in de nota reserves en voorzieningen is ook voor een nieuwe raad en nieuw college duidelijk wat de uitgangspunten ten aanzien van de bestaande reserves (en voorzieningen) zijn.

In de begroting 2016 is een aparte paragraaf gewijd aan reserves en voorzieningen. De stand en het verloop zijn weergegeven voor het begrotingsjaar en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming. De gemeente heeft de stortingen in en onttrekkingen aan reserves per programma weergegeven. De mutaties in de algemene reserve zijn weergegeven in het programma Algemene dekkingsmiddelen. De stortingen in en onttrekkingen aan reserves en voorzieningen in 2016 heeft Stein apart toegelicht. Stein voldoet aan de eisen die het BBV stelt ten aanzien van reserves en voorzieningen.

In de periode 2011-2015 laten de reserves een schommelend verloop zien. In 2015 zijn de reserves en voorzieningen met 11,3% afgenomen ten opzichte van 2011. De algemene reserve heeft een omvang van € 18 miljoen per 1 januari 2016.

Stein heeft voor krimp een aparte reserve gevormd die per 1 januari 2016 een omvang heeft van € 485.000.

### Wet- en regelgeving

Stein voldoet voor wat betreft de termijn van inzending voor de begroting 2016 en de jaarrekening 2015 aan de wetgeving. Het is de gemeente gelukt om de accountantsverklaring en het accountantsverslag tijdig te ontvangen zodat de jaarrekening 2015 is vastgesteld voor de wettelijke termijn van 15 juli 2016.

Stein past het BBV gemiddeld voldoende toe. Het financiële inzicht in het programmaplan is goed. Hiermee is de transparantie en het financiële inzicht van de begroting groot. Op enkele onderdelen zijn verdere verbeteringen aan te brengen. De toepassing van de voorschriften bij de paragrafen scoort gemiddeld voldoende. We vragen aandacht voor het verder in overeenstemming brengen met de eisen van het BBV. Het uitvoeren van onze aanbevelingen levert een meer transparante begroting op.

### Stuurinformatie

De informatie voor de raad om te sturen op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed. Deze scores zijn gemiddelde scores. We benadrukken dat Stein op de afzonderlijke onderdelen naast goed, ook vaak voldoende scoort. Stein beschikt over instrumenten om financieel in control te zijn, maar op de onderliggende velden zijn op de diverse niveaus wel verbeteringen mogelijk. De strategische stuurinformatie kan verbeterd worden door meer relaties te leggen tussen visiedocumenten en de programma's en paragrafen. De tactische stuurinformatie kan verbeterd worden door meer aan de eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) te voldoen en de aanvullende eisen die gesteld zijn in de financiële verordening. De operationele informatie kan verbeterd worden door meer inzicht te geven in meerjarige cijfermatige informatie aangevuld met een toelichting. Bij de paragraaf bedrijfsvoering scoort Stein onvoldoende, omdat op dit moment onvoldoende financieel inzicht is verschaft in de lasten en de baten van de bedrijfsvoering.

### Ontwikkeling financiële positie

Stein heeft het begrotingsjaar met een tekort gepresenteerd. Na het aanbrengen van correcties op het saldo is sprake van structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar. Dit geldt ook voor de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming.

Stein heeft mede gelet op de ontvangst van opbrengst verkoop aandelen Essent, een hoge algemene reserve. De algemene reserve maakt onderdeel uit van de weerstandscapaciteit. Dit heeft een positief effect op de weerstandscapaciteit. Het weerstandsvermogen wordt bepaald door de verhouding tussen de weerstandscapaciteit en de risico's. Stein heeft aangegeven dat de risico's bij de begroting en de jaarrekening worden geïnventariseerd, maar voornemens is om de risico's bij elk college- en raadsvoorstel te inventariseren. We benadrukken het belang hiervan. Gelet op de ontwikkelingen die spelen binnen onder meer de grondexploitatie en Steinerbos B.V. kan de weerstandscapaciteit en de berekende weerstandsratio van 6,77 in de begroting 2016 in de nabije toekomst lager uitvallen voor Stein.



### 3. Aandachtsgebieden

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

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

#### **Leeswijzer tabellen:**

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

#### **Financiële aspecten**

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

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

#### **Stuurinformatie**

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

#### **Algemeen oordeel**

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

#### **Ontwikkeling**

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

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

### 3.1. Analyse begroting en meerjarenraming

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

#### Conclusie

De raad van Stein heeft de begroting 2016 met een tekort van € 376.000 vastgesteld. Meerjarig laten de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming een overschot zien.

Vanaf 1 januari 2015 heeft het Rijk de taken overgedragen op het gebied van jeugdzorg, de begeleiding van mensen met beperkingen (WMO) en de re-integratie van mensen met beperkingen op de arbeidsmarkt (participatie). Tegelijkertijd heeft het Rijk fors bezuinigd op de beschikbare budgetten. Stein heeft de budgetten van het Rijk taakstellend opgenomen in de begroting 2016 en meerjarenraming. Dit betekent dat de mindere baat (op basis van de meicirculaire) resulteert in lagere lasten. Stein gaat uit van budgettaire neutraliteit voor de uitvoering van de drie decentralisaties. Voor de uitvoering van de decentralisaties is een reserve gevormd. Hiermee zijn incidentele middelen beschikbaar om tekorten op te vangen. De reserve 3-decentralisaties heeft een omvang van € 1.798.000 per 1 januari 2016. Volgens de recent vastgestelde jaarrekening 2015 is de omvang € 3,7 miljoen. We merken op dat door de vorming van de reserve incidentele middelen aanwezig zijn om tekorten op te vangen. Op de langere termijn zullen de lasten van het sociaal domein structureel in de begroting en meerjarenraming moeten worden vertaald.

In het programma algemene dekkingsmiddelen is stilgestaan bij de consequenties van de algemene uitkering. Stein heeft de ambitie om op termijn een integrale toegang voor het sociaal domein te creëren en daar de dienstverlening voor het sociaal domein integraal uit te voeren.

Stein heeft in het verleden bezuinigingsmaatregelen getroffen. In een bijlage van de begroting 2016 is gedetailleerd inzicht verschaft in de gerealiseerde bezuinigingen en de nog te realiseren bezuinigingsmaatregelen. De nog te realiseren bezuinigingsmaatregelen raken onder meer de formatie en bedrijfsvoering, het onderhoud aan kapitaalgoederen en verbonden partijen. Van belang is om de realisatie goed te blijven volgen, bij te stellen indien de situatie hierom vraagt /de verwachte realisatie niet meer reëel is.

In het coalitieakkoord, de strategische visie, maar ook in de begroting 2016 heeft Stein aandacht voor de demografische ontwikkelingen. In de Eigenkrachtvisie heeft het college van Stein een aantal scenario's benoemd. De raad zal deze scenario's verder uitwerken. Toegelicht is dat hieraan invulling wordt gegeven in de nota krimpbeleid die naar verwachting in 2016 wordt opgesteld.

Uit de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen blijkt dat bij de afzonderlijke kapitaalgoederen geen sprake is van achterstallig onderhoud. In het onderzoek hebben wij wel aandacht gevraagd om in de paragraaf aan te geven of het door de raad gekozen kwaliteitsniveau financieel vertaald is in de begroting en meerjarenraming. Indien er afwijkingen zijn tussen de bedragen in de plannen, die de financiële consequenties van de gekozen kwaliteitsniveaus weergeven en de genoemde bedragen in de paragraaf dient de gemeente dit nader toe te lichten in de paragraaf.

De raad van Stein heeft bepaald om de jaarlijkse exploitatiebijdrage aan Steinerbos B.V. te maximaleren op € 981.000 tot en met 2016. Vanaf 2017 heeft de raad besloten tot een taakstellende bezuiniging van



€ 100.000 tot een maximale bijdrage van € 881.000. Uit de jaarrekening 2015 blijkt dat de gemeente de maximale bijdrage van € 981.000 heeft bijgedragen in het tekort. Daarnaast heeft de gemeente een renteloze lening verstrekt ter grootte van € 140.000. In de jaarrekening 2015 geeft de gemeente aan dat het toekomstperspectief onzeker is, mede gelet op de taakstellende bezuiniging van € 100.000 op de exploitatiebijdrage met ingang van 2017. Wij vragen aandacht om de ontwikkelingen goed te blijven volgen en tijdig maatregelen te nemen als de bezuinigingstaakstelling op de exploitatiebijdrage in Steinerbos niet gehaald kan worden.

In het coalitieakkoord 2014-2018 is bepaald dat bij Bramert-Noord fase 1 een standstill periode van vier jaar in te stellen. De raad zal in 2019 het plan heroverwegen. Uit de paragraaf grondbeleid blijkt dat de boekwaarde € 3,6 miljoen bedraagt op basis van de begroting 2016. Indien de raad besluit het plan geen doorgang te laten vinden, zal de gemeente de boekwaarde moeten afwaarderen tot landbouwwaarde. In paragraaf 4.7. gaan we hier nader op in.

#### **Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen**

- blijf zorgen voor structurele dekkingsmiddelen om structurele lasten te dekken om zo telkens te zorgen voor een structureel en reëel sluitende begroting en meerjarenraming;
- blijf de bezuinigingsmaatregelen monitoren, stel bij indien nodig en zorg voor alternatieve dekkingsmiddelen als realisatie niet gehaald kan worden;
- blijf de ontwikkelingen ten aanzien van het exploitatiesaldo van Steinerbos periodiek volgen en tref maatregelen als de bezuinigingstaakstelling op de exploitatiebijdrage van Steinerbos B.V. ingaande 2017 niet gehaald kan worden;
- blijf de ontwikkelingen binnen de grondexploitatie periodiek volgen;
- volg de ontwikkelingen binnen het Grondbeleid en herzie de exploitatieberekeningen periodiek;
- voor nadere aanbevelingen over de begroting en meerjarenraming verwijzen wij naar de andere paragrafen van de hoofdstukken 3 en 4.

#### **Waarom onderzoek naar de begroting en meerjarenraming?**

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

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

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

## Onderzoek en bevindingen

In ons onderzoek blikken we terug en kijken we vooruit. De behaalde resultaten in het recente verleden wegen mee in de beeldvorming over de begroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019. Voordat we beginnen met de resultaten van de begroting 2016, starten we in deze paragraaf met de bepalingen en beleidsuitgangspunten uit de strategische visie en het coalitieakkoord die centraal staan in de begroting 2016.

### *Strategische toekomstvisie*

De strategische visie heeft de raad vastgesteld in 2011. In de visie is aangegeven dat de strategische visie een integraal afgewogen document is dat door alle stakeholders wordt gedragen. Deze visie is een van de bouwstenen geweest voor het coalitieakkoord 2011-2014 en de jaarlijkse programmabegroting. De kernwaarden zijn: een samenleving met sociale vitale kernen, een gemeente met een aantrekkelijke woon- en leefomgeving, een bereikbare en bedrijvige gemeente, een dienstverlenende gemeente en een samenleving die trots en bewust is van de eigen kwaliteiten. In dit rapport is op verschillende plaatsen een relatie gelegd met deze visie. Ook in de zeven verplichte paragrafen is deze relatie gelegd. In die visie is aangegeven dat de vertaling van de visie plaatsvindt in beleids- en bedrijfsvoeringsdocumenten.

### *Coalitieakkoord 2011-2014*

In het coalitieakkoord heeft de coalitie de prioriteiten bepaald zoals deze voor de komende vier jaar voor de partijen Democratisch Onafhankelijken Stein (DOS), Communiceren met Burgers (CMB) en Christen Democratisch Appel (CDA) samen zijn bepaald. Aangegeven is dat Stein voor een groot aantal uitdagingen staat. Het akkoord bevat een groot aantal beleidsvelden/thema's waarvoor ambities zijn genoemd. In dit rapport is onder meer bij de zeven verplichte paragrafen een relatie gelegd met dit coalitieakkoord. Ten aanzien van de financiën is aangegeven dat Stein een financieel gezonde gemeente is. Vermeld is dat bezuinigingen op rijksuitgaven en kortingen op de decentralisaties ertoe leiden dat de gemeente additionele bezuinigingen moet treffen. De coalitie heeft zoekrichtingen gegeven waarin deze aanvullende bezuinigingen bij voorkeur gezocht moeten worden. De lastendruk voor burgers dient tot een minimum beperkt te blijven. In een bijlage bij het akkoord zijn de saldi van de begroting 2014 en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming weergegeven voorafgaand aan het coalitieakkoord en na de bezuinigingsmaatregelen en het nieuw beleid waartoe besloten is in het coalitieakkoord.

### *Begroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019*

De raad van Stein heeft de begroting 2016 met een tekort van € 376.000 vastgesteld. De afzonderlijke jaren van de meerjarenraming laten overschotten zien. Stein heeft voor de raming van de algemene uitkering rekening gehouden met de septembercirculaire. In tabel 3.1.1 zijn de saldi van de begroting en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming weergegeven. We lichten de bedragen in deze tabel kort toe. Vervolgens gaan we in op de bezuinigingstaakstellingen van Stein en de realisatie ervan. De risico's en onderwerpen die de begroting en meerjarenraming kunnen beïnvloeden worden ook beschreven.

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

Saldo	B2016	B2017	B2018	B2019
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	-376	110	376	319
Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar	80	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming	n.v.t.	-26	201	119

Het formele begrotingssaldo is het saldo van de begroting, zoals opgenomen in de door de raad vastgestelde begroting. Dit saldo geeft echter onvoldoende inzicht in de financiële positie. Zo kan er sprake zijn van een tekortsituatie, waarbij inzet van reserves nodig is. Het zou ook kunnen, dat een gemeente overgaat tot verkoop van tafelzilver. Wanneer sprake is van zo'n situatie, kunnen we ons terecht afvragen, of wel sprake is van een gezond duurzaam financieel beleid. Voor ons als toezichhouders is het belangrijk dat de cijfers realistisch, onderbouwd, actueel en volledig zijn. Verder is het van belang dat de gemeente de uitgangspunten heeft gehanteerd die wij als provincie hebben geformuleerd.

In rij 2 en 3 hebben wij enkele correcties aangebracht op de saldi van de begroting en afzonderlijke jaren van de meerjarenraming. De saldi zijn gezuiverd van incidentele lasten en baten. De incidentele lasten zijn budgetverruimend gecorrigeerd. De incidentele baten zijn budgetbeperkend gecorrigeerd op de (meerjarige) saldi. Daarnaast is de opgenomen taakstelling van € 200.000 ingaande 2017 op de gemeenschappelijke regeling Vixia budgetbeperkend gecorrigeerd voor de jaren 2017-2019 (structureel). Het bestuur van Vixia heeft niet besloten tot deze taakstelling. Deze taakstelling maakt dan ook geen deel uit van de begroting van de gemeenschappelijke regeling.

#### *Bezuinigingen*

De raad van Stein heeft de afgelopen jaren bezuinigingsmaatregelen getroffen. In bijlage 7 van de begroting is hierin inzicht geboden. In tabel 3.1.2 hebben wij, net zoals de gemeente dat doet in de genoemde bijlage, het totaal aan bezuinigingen gepresenteerd waarbij een uitsplitsing is gemaakt in gerealiseerde en nog te realiseren bezuinigingen.

**Tabel 3.1.2 Bezuinigingen 2016-2019 (bedragen\*€ 1.000)**

<b>Bezuinigingen</b>	<b>B2016</b>	<b>B2017</b>	<b>B2018</b>	<b>B2019</b>
Gerealiseerde bezuinigingen	3.434	3.560	3.560	3.560
Nog te realiseren bezuinigingen	456	1.207	1.687	1.687
<b>Totaal bezuinigingen</b>	<b>3.890</b>	<b>4.767</b>	<b>5.247</b>	<b>5.247</b>

Uit de tabel blijkt dat van de nog te realiseren bedragen voor 2016 een bedrag van € 456.000 nog gerealiseerd moet worden. Dit bedrag loopt op naar € 1.687.000 ingaande 2018.

De nog te realiseren bezuinigingen zijn nader uitgesplitst in een aparte tabel. In deze tabel is aangegeven waarop bezuinigd moet worden voor de jaren 2016-2019 en is het document genoemd wanneer tot deze maatregelen besloten is. De nog te realiseren bezuinigingsmaatregelen raken onder meer de formatie en bedrijfsvoering, het onderhoud aan kapitaalgoederen en verbonden partijen.

Van belang is om de realisatie goed te blijven volgen, bij te stellen indien de situatie hierom vraagt / de verwachte realisatie niet meer reëel is.

In de paragrafen onderhoud kapitaalgoederen en bedrijfsvoering is specifiek ingegaan op de bezuinigingsmaatregelen van de desbetreffende onderdelen.

#### *Decentralisaties*

Vanaf 1 januari 2015 heeft het Rijk de taken overgedragen op het gebied van jeugdzorg, de begeleiding van mensen met beperkingen (WMO) en de re-integratie van mensen met beperkingen op de arbeidsmarkt (participatie). Tegelijkertijd heeft het Rijk fors bezuinigd op de beschikbare budgetten.

Stein heeft de budgetten van het Rijk taakstellend opgenomen in de begroting 2016 en meerjarenraming. Dit betekent dat de mindere baat (op basis van de meicirculaire) resulteert in lagere lasten. In de begroting 2016 is de gemeente uitgegaan van budgettaire neutraliteit voor de uitvoering van de drie decentralisaties.

In het programma algemene dekkingsmiddelen is stilgestaan bij de consequenties van de algemene uitkering. Stein heeft de ambitie om op termijn een integrale toegang voor het sociaal domein te creëren en daar de dienstverlening voor het sociaal domein integraal uit te voeren.

Stein heeft voor de uitvoering van de decentralisaties een reserve gevormd. Hiermee zijn incidentele middelen beschikbaar om tekorten op te vangen. De reserve 3-decentralisaties heeft een omvang van € 1.798.000 per 1 januari 2016. Volgens de recent vastgestelde jaarrekening 2015 is de omvang € 3,7 miljoen.

We merken op dat door de vorming van de reserve incidentele middelen aanwezig zijn om incidentele tekorten op te vangen. Op de langere termijn zullen de lasten van het sociaal domein structureel in de begroting en meerjarenraming moeten worden vertaald.

In paragraaf 3.2. is ingegaan op het vermogen van Stein waarbij ook de reserve sociaal domein is genoemd. Voor de jaarrekening 2015 heeft Stein van de accountant een oordeel met een beperking ontvangen voor zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid. In paragraaf 4.5. is hier ook bij stilgestaan.

#### *Demografische ontwikkelingen*

Stein heeft naast de zeven verplichte paragrafen een extra paragraaf aan de begroting toegevoegd. In deze extra paragraaf demografische ontwikkelingen is verwezen naar de Eigenkrachtvisie die het college heeft vastgesteld. In de Eigenkrachtvisie is vermeld dat het aantal inwoners in de periode 2013-2030 zal afnemen met 10%. Het aantal huishoudens zal afnemen met 4% in diezelfde periode. Volgens dezelfde prognose zal het aantal huishoudens vanaf 2017 ook structureel gaan afnemen: in 2013 wonen nog 11.200 huishoudens in Stein, in 2030 zijn dit er naar verwachting ca.10.800 (een daling van ca. 4%). In deze Eigenkrachtvisie heeft het college van Stein een aantal scenario's beschreven hoe om te gaan met de transitie van bevolkingsgroei naar bevolkingsdaling. Deze visie krijgt een vervolg in de nog op te stellen krimpnota die in 2016 wordt samengesteld. In de begroting 2016 is ook genoemd dat er een nieuw accommodatiebeleid wordt opgesteld in 2016 mede gelet op de demografische ontwikkelingen en het sociaal domein.

#### *Risico's onderhoud aan kapitaalgoederen*

In paragraaf 4.3. gaat Stein in op de afzonderlijke kapitaalgoederen. In de paragraaf is bij elk kapitaalgoed aangegeven dat geen sprake is van achterstallig onderhoud. De gemeente heeft dit mondeling bevestigd in overleggen tijdens de samenstelling van dit onderzoek. In dit rapport hebben wij wel aandacht gevraagd om in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen aan te geven of het door de raad gekozen kwaliteitsniveau financieel vertaald is in de begroting en meerjarenraming. Indien er afwijkingen zijn tussen de bedragen in de plannen en de genoemde bedragen in de paragraaf dient de gemeente dit nader toe te lichten.

#### *Steinerbos B.V.*

De bijdrage in de exploitatie van Steinerbos B.V. legt een groot beslag op de begroting en meerjarenraming van de gemeente. De raad van Stein heeft bepaald om de jaarlijkse exploitatiebijdrage aan Steinerbos B.V. te maximeren op € 981.000 tot en met 2016. Vanaf 2017 is er een taakstellende

bezuiniging van € 100.000 op de exploitatiebijdrage gelegd. Dit betekent dat vanaf het begrotingsjaar 2017 de maximale bijdrage is gesteld op € 881.000. Verder is bepaald dat een eventueel batig exploitatiesaldo van Steinerbos B.V. wordt toegevoegd aan de post 'nog te besteden exploitatiebijdrage'. Uit de jaarrekening 2015 blijkt dat de gemeente de maximale bijdrage van € 981.000 heeft bijgedragen in het tekort. Steinerbos B.V heeft de overlopende post 'nog te besteden exploitatiebijdrage' aangesproken waarna nog een tekort resteert. Gelet op de financiële nood (liquiditeitstekort) heeft de gemeente een renteloze lening verstrekt ter grootte van € 140.000.

Op basis van de begroting 2016 van Stein is er een gemeentelijke bijdrage van € 977.000 nodig voor het begrotingsjaar 2016.

In de jaarrekening 2015 geeft de gemeente aan dat het toekomstperspectief onzeker is, mede gelet op de taakstellende bezuiniging van € 100.000 op de exploitatiebijdrage met ingang van 2017.

Wij vragen aandacht de ontwikkelingen goed te blijven volgen en tijdig maatregelen te nemen.

#### *Risico's grondbeleid*

In het coalitieakkoord 2014-2018 is bepaald dat bij Bramert-Noord fase 1 een standstill periode van vier jaar in te stellen. De raad zal in 2019 het plan heroverwegen. Uit de paragraaf grondbeleid blijkt dat de boekwaarde € 3,6 miljoen bedraagt op basis van de begroting 2016. Indien de raad besluit het plan geen doorgang te laten vinden, zal de gemeente de boekwaarde moeten afwaarderen tot landbouwwaarde. In paragraaf 4.7. gaan we hier nader op in.

Naast de financiële gevolgen is het nuttig om te kijken of er indicaties en signalen zijn die het financiële beeld van de gemeente verder kunnen verstoren. Met andere woorden: is er sprake van reële ramingen en/of zijn er bijzondere risico's? Hierbij kijken we allereerst naar de onderwerpen die in de verplichte paragrafen aan de orde komen. Deze analyse is terug te vinden in hoofdstuk 4. De financiële effecten zijn in de volgende tabel 3.1.2 met behulp van symbolen nader gespecificeerd.

**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 Stein geen negatief gezichtje scoort bij de begroting en meerjarenraming. Dat betekent dat wij bij de paragrafen geen risico's hebben gesignaleerd die het beeld van de financiële positie sterk negatief beïnvloeden.

Stein scoort bij de begroting één keer een neutraal gezichtje en zes keer een lachend gezichtje. Bij de meerjarenraming scoort Stein telkens een neutraal gezichtje.

Ten aanzien van het onderhoud aan kapitaalgoederen is kritisch gekeken naar de beheerplannen, mogelijk achterstallig onderhoud en de toereikendheid van de budgetten in relatie tot de kaderstelling. Immers de door de raad gekozen kwaliteitsniveaus moeten gehaald worden en financieel vertaald zijn. Stein scoort een neutraal gezichtje, omdat de verschillen tussen het beheerplannen en de bedragen die opgenomen zijn in de plannen niet zijn verklaard in de paragraaf. De transparantie en leesbaarheid kan op dit onderdeel verbeterd worden. Het is ook van belang om in de paragraaf aan te geven of het door de raad gekozen kwaliteitsniveau financieel vertaald is in de begroting en meerjarenraming. Ten aanzien van de meerjarenraming merken wij in zijn algemeenheid op dat bij neutrale gezichtjes het actueel (meerjarig) financieel inzicht ontbreekt, c.q. dit inzicht onvoldoende transparant is. Specifiek vragen wij ten aanzien van het grondbeleid de markt- en financiële ontwikkelingen bij het grondbeleid goed te blijven volgen en periodiek de exploitatieberekeningen te actualiseren.

### Jaarrekeningresultaten

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

**Tabel 3.1.4 Terugblik jaarrekeningresultaten 2010-2014 (bedragen \* € 1.000)**

Jaar	R2011	R2012	R2013	R2014	R2015
Jaarrekeningresultaat	4.307	868	-195	1.268	281

#### Analyse jaarrekeningresultaten

Uit de tabel blijkt dat de rekeningresultaten een schommelend verloop laten zien voor de jaren 2011-2015. Stein analyseert jaarlijks het rekeningresultaat in de jaarrekeningen. De overschotten van de jaarrekeningen zijn veroorzaakt door incidentele voordelen.

De jaarrekening 2011 heeft een overschot van € 4.307.000. Het hoge rekeningoverzicht wordt veroorzaakt door een aantal incidentele lasten en baten. De grootste posten die hebben geleid tot dit positieve resultaat in 2011 zijn: hogere algemene uitkering (€ 519.000), hoger bedrag dat ontvangen is aan Brede doel uitkering Centrum voor Jeugd en gezin 2008-2011, lager bedrag aan verstrekte WWB-inkomensdeel uitkeringen (€ 174.000), het niet of gedeeltelijk uitvoeren van projecten in het kader van Dienstverlening Centraal (€ 465.000) en lagere lasten voor bouwkundig en sporttechnisch onderhoud (€ 320.000).

De jaarrekening 2012 heeft een overschot van € 868.000. Van dit bedrag heeft € 504.000 betrekking op doorgeschoven posten (budgetten die niet zijn besteed in 2012 en waarvan besteding in 2013 zal plaatsvinden). Ook dit resultaat is veroorzaakt door eenmalige meevallers. Het resultaat is onder meer positief beïnvloed door een BTW-teruggaaf van voorgaande jaren.

Het tekort van € 195.000 in 2013 is gedekt uit de algemene reserve. In dit jaar zijn eenmalige tegenvallers die geleid hebben tot een tekort. Er is onder meer een voorziening getroffen voor het stopzetten van de bouwgrondexploitatie Dieterenstraat (€ 97.000), een bedrag van € 523.000 is gestort in de voorziening verlies bouwgrondexploitatie Bramert-Noord en een bedrag van € 117.000 is gestort in de voorziening groot onderhoud wegen.

Het resultaat van 2014 is vooral veroorzaakt door doorgeschoven posten van € 931.000 (budgetten die niet zijn besteed in 2014 en doorgeschoven zijn naar 2015).

Het overschot van de jaarrekening 2015 is gestort in de algemene reserve.

### **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 voor het begrotingsjaar 2016.

De vastgestelde begroting 2016 laat weliswaar een tekort zien, maar gecorrigeerd voor incidentele lasten en baten is sprake van structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar.

### **Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar**

**Beoordeling: voldoende**

### **Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming**

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

Uit onze analyses blijkt, dat deze situatie in Stein wel geldt. De afzonderlijke jaren in de meerjarenraming laten, met uitzondering van 2017, een overschot zien waarbij sprake is van structureel en reëel evenwicht. De structurele taakstelling voor Vixia is budgetbeperkend gecorrigeerd, hetgeen voor 2017 geleid heeft tot een tekort van € 26.000.

### **Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming**

**Beoordeling: voldoende**

## 3.2. Analyse vermogen

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

### Conclusie

Reserves en voorzieningen maken onderdeel uit van het vermogen. Beleidsuitgangspunten voor reserves en voorzieningen heeft de raad van Stein opgenomen in de gelijknamige nota. Deze nota is in 2013 geactualiseerd vastgesteld. De nota bevat algemene kaders. Het wettelijk kader is weergegeven en de definities van reserves en voorzieningen zijn uiteengezet. Bij de nota is een bijlage opgenomen dat cijfermatig inzicht geeft in de reserves en voorzieningen.

In de financiële verordening is geen verplichting opgenomen om de nota samen te stellen. De ervaring leert dat beleidsuitgangspunten voor reserves en voorzieningen vrijwel altijd in een nota worden vastgelegd. Reserves maken onderdeel uit van de weerstandscapaciteit. Stein heeft geen relatie gelegd tussen beide nota's. In de nota reserves en voorzieningen ontbreekt het inzicht in het doel, de gewenste omvang, de voeding en de looptijd van de reserve. We adviseren om deze kaderstellende informatie, net als in de nota van 2009, weer op te nemen in de nota. In de jaarrekeningen wordt wel inzicht geboden in het doel, de onttrekkingen en de toevoegingen van reserves die in dat jaar hebben plaatsgevonden. De raad bepaalt de vorming van reserves en geeft de uitgangspunten weer. Door de reserves in een integraal overzicht op te nemen in de nota reserves en voorzieningen is ook voor een nieuwe raad en nieuw college duidelijk wat de uitgangspunten ten aanzien van de bestaande reserves (en voorzieningen) zijn.

In de begroting 2016 is een aparte paragraaf gewijd aan reserves en voorzieningen. De stand en het verloop zijn weergegeven voor het begrotingsjaar en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming. De gemeente heeft de stortingen in en onttrekkingen aan reserves per programma weergegeven. Op dit moment zijn er geen reserves die worden ingezet voor meerdere programma's.

De mutaties in de algemene reserve zijn weergegeven in het programma Algemene dekkingsmiddelen. De stortingen in en onttrekkingen aan reserves en voorzieningen in 2016 heeft Stein apart toegelicht. Stein voldoet aan de eisen die het BBV stelt ten aanzien van reserves en voorzieningen.

In de periode 2011-2015 laten de reserves een schommelend verloop zien. In 2015 zijn de reserves en voorzieningen met 11,3% afgenomen ten opzichte van 2011. De algemene reserve heeft een omvang van € 18 miljoen per 1 januari 2016.

Stein heeft voor krimp een aparte reserve gevormd die per 1 januari 2016 een omvang heeft van € 485.000. Stein scoort op strategisch niveau voldoende en op tactisch en operationeel niveau goed.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- leg een relatie tussen de nota reserves en voorzieningen en de nota weerstandsvermogen;
- actualiseer de nota reserves en voorzieningen tijdig, bij voorkeur elke vier jaar;
- als een reserve in meerdere programma's wordt ingezet of vanuit verschillende programma's bedragen aan een reserve worden toegevoegd, neem dan (ook) de totale beginstand, de toevoegingen, onttrekkingen en de eindstand van de desbetreffende reserve in het totaal overzicht



van reserves en voorzieningen op;

- licht meerjarig ook de belangrijkste stortingen in en onttrekkingen aan reserves toe;
- leg een directe relatie tussen het (meerjarige) investeringsprogramma en reserves die worden ingezet ter dekking van deze investeringen.

### **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.

Stein heeft beleidsuitgangspunten voor reserves en voorzieningen weergegeven in de nota reserves en voorzieningen. In de begroting is inzicht geboden in de stand en het verloop van de reserves en voorzieningen.

### ***Nota reserves en voorzieningen***

De nota reserves en voorzieningen is in september 2013 geactualiseerd vastgesteld. In de nota is het wettelijk kader weergegeven en zijn de definities van reserves en voorzieningen uiteengezet.

De bestemmingsreserves en de voorzieningen zijn in categorieën ondergebracht. Verder is ingegaan op de functies van reserves, waarbij ook een relatie met het BBV is gelegd.

De raad van Stein heeft besloten om het aantal reserves, in alle redelijkheid, zo veel mogelijk beperkt te houden. Besloten is dat bestemmingsreserves alleen worden gevormd als (meerjarig) de gemiddelde omvang € 100.000 of hoger is. Deze hoogte is ook bepaald voor de voorzieningen. Voorzieningen mogen alleen worden gevormd als het gemiddeld meerjarig saldo per balansdatum gelijk is aan of groter is dan € 100.000. De gemeente heeft aanvullend toegelicht dat verliezen voor een lager bedrag direct in de exploitatie worden genomen.

Bij de nota is een bijlage toegevoegd waarin de reserves en voorzieningen cijfermatig in een overzicht zijn gepresenteerd. In de nota is per reserve en voorziening niet ingegaan op het doel, de gewenste omvang, de voeding van de reserve en de looptijd. In de nota van 2009 waren deze kaders wel opgenomen. We adviseren om bij actualisatie van de nota hier weer op in te gaan. In de jaarrekeningen is wel inzicht geboden in het doel van de reserve en de onttrekkingen en toevoegingen die in dat jaar hebben plaatsgevonden.

De raad bepaalt de vorming van reserves en geeft de uitgangspunten weer. Door de reserves in een integraal overzicht op te nemen in de nota reserves en voorzieningen is ook voor een nieuwe raad en

college duidelijk wat de uitgangspunten ten aanzien van de afzonderlijke bestaande reserves en voorzieningen zijn.

Stein heeft aangegeven dat de vorming van een nieuwe reserve of voorziening separaat wordt genoemd in een raadsbesluit. In de praktijk vindt instelling van een nieuwe reserve plaats in een Berap of in de jaarrekening.

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

In de begroting 2016 zijn de reserves en voorzieningen in een totaaloverzicht per programma weergegeven voor het begrotingsjaar 2016. Eenzelfde overzicht is ook voor de jaren van de meerjarenraming beschikbaar. Voor het begrotingsjaar 2016 zijn daarnaast de mutaties toegelicht. Wij adviseren om ook voor de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming de afzonderlijke toevoegingen en onttrekkingen aan reserves toe te lichten. Op dit moment is er geen reserve die in meerdere programma's wordt ingezet of waaruit bedragen aan meerdere programma's worden toegevoegd. Als dit wel het geval is, adviseren wij het inzicht verder te verbeteren door de totale beginstand, de toevoegingen, onttrekkingen en de eindstand van de desbetreffende reserve in het totaaloverzicht van reserves en voorzieningen op te nemen.

In de begroting 2016 heeft Stein een investeringsplanning opgenomen voor de jaren 2016-2019. In dit overzicht zijn vervangings- en uitbreidingsinvesteringen opgenomen die per programma zijn genoemd. Wij adviseren om 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 afgeboekt door reserves;
- welke kapitaallasten van investeringen op de exploitatie drukken.

In de volgende alinea's gaan we in op de standen van de reserves en voorzieningen, waarbij we terugblikken en vooruitblikken.

#### **Stand en verloop reserves en voorzieningen jaarrekeningen 2010-2014**

In tabel 3.2.1 kijken we terug naar de stand van de algemene reserve, de bestemmingsreserves en de voorzieningen. In deze tabel zijn de rekeningcijfers in beeld gebracht per 31 december voor de jaren 2011 tot en met 2015. Het rekeningssaldo is apart gepresenteerd. Na de tabel volgt een korte analyse van de cijfers. In de tabel zijn de cijfers opgenomen zoals deze uit de jaarrekeningen blijken.

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

Jaar	R2011	R2012	R2013	R2014	R2015
Algemene reserve	27.300	23.920	24.075	22.107	19.626
Algemene Essent reserve	5.428	9.033	9.188	7.218	4.737
Algemene reserve	21.872	14.888	14.888	14.889	14.889
Resultaat	4.307	868	-195	1.268	410
Bestemmingsreserves	6.992	10.439	9.497	8.643	11.365
Voorzieningen	2.726	3.221	3.621	5.623	5.253
<b>Totaal</b>	<b>41.325</b>	<b>38.448</b>	<b>36.998</b>	<b>37.641</b>	<b>36.654</b>

Over het verloop van de reserves en voorzieningen concluderen wij het volgende:

- het totaal aan reserves en voorzieningen laat een schommelend zien in de jaren 2011-2015. In 2015 zijn de reserves en voorzieningen met 11,3% afgenomen ten opzichte van 2011;
- de algemene reserve laat in de jaren 2011-2015 een schommelend verloop zien. Met uitzondering van 2013 is er elk jaar een afname in de algemene reserve te zien. De grootste afnamen van de algemene reserve zijn in 2012 en in 2015;
- de algemene reserve laat in 2012, ondanks de toevoeging van € 2.750.000 vanuit het rekeningssaldo, een afname zien van € 3.380.000. Onttrekkingen hebben plaatsgevonden voor de dekking van activa met maatschappelijk nut (€ 4.490.000) en de afschrijving van incidentele investeringen (€ 2.494.000).
- In 2014 heeft de grootste onttrekking aan de algemene reserve plaatsgevonden voor de toevoeging van € 1 miljoen aan de bestaande reserve stationsomgeving;
- In 2015 laat de algemene reserve een forse afname zien ten opzichte van 2014. De grootste onttrekkingen hebben plaatsgevonden voor de vorming van de reserve fietsbrug Meers (€ 1.000.000), dekking reserve gemeentelijke huisvesting en Multifunctionele accommodatie (€ 700.000), storting in voorziening boventallige medewerkers (€ 405.000) en de afschrijvingen van investeren in maatschappelijk nut (€ 357.000);
- de bestemmingsreserves laten een schommelend verloop zien. In 2012 nemen de bestemmingsreserves toe. De grootste toevoegingen hebben plaatsgevonden voor de vorming van de reserve incidentele investeringen (€ 2.494.000), de toevoeging aan de reserve nieuwbouw Brok (€ 581.000), de toevoeging aan de reserve krimp en de vorming van de reserve Maaslandcentrum (€ 293.000);
- de afname van de bestemmingsreserves in 2013 ten opzichte van 2012 is met circa € 1 miljoen is veroorzaakt door een onttrekking aan de reserve regiobijdrage (€ 3.313.000) ten behoeve van de bijdrage van Stein in het regiofonds en de vorming/stortingen in een aantal bestemmingsreserves. Er zijn in 2013 ook een aantal nieuwe reserves gevormd, namelijk de reserve 3-decentralisaties (€ 1.080.000), de reserve MFC regiofonds (€ 996.000) en de reserve archeologisch museum (€ 155.000). Ook zijn bedragen toegevoegd aan de bestaande bestemmingsreserves reserve krimp (€ 551.000) en de reserve egalisatie afval (€ 102.000);
- de afname van de bestemmingsreserves in 2014 ten opzichte van 2013 is veroorzaakt door onttrekking aan de reserve tariefstelling rioolrechten (€ 1.131.000), de onttrekking aan de reserve oostelijke ontsluitingsweg (€ 675.000) en de onttrekking aan de reserve regiobijdrage (€ 733.000). Naast de onttrekkingen zijn er ook bedragen aan bestemmingsreserves toegevoegd. De grootste toevoegingen zijn de toevoeging aan de reserve stationsomgeving (€ 1.000.000) en de reserve bijdrage LED (€ 456.000);
- de toename van de bestemmingsreserves in 2015 ten opzichte van 2014 is met name veroorzaakt door de toevoegingen aan de reserve 3-decentralisaties (€ 1.752.000) en de vorming van de reserve fietsbrug Meers (€ 1.000.000). De reserve fietsbrug is gevormd ten laste van de algemene reserve;
- de voorzieningen laten een stijgend verloop zien in de jaren 2011-2015. De grootste toename heeft plaatsgevonden in 2014. In 2014 zijn de voorziening wethoudersuitkeringen (€ 884.000) en de voorziening riool (€ 1.131.000) gevormd. De voorziening riool is gevormd als gevolg van een wijziging in het BBV en is gevoed door de onttrekking aan de bestemmingsreserve ter grootte van het genoemde bedrag;
- de afname van de voorzieningen in 2015 ten opzichte van 2014 is met name veroorzaakt doordat in 2015 per saldo meer aan de voorziening groot onderhoud wegen is onttrokken (mutatie € 382.000),

- een bedrag van € 152.000 is onttrokken aan de voorziening planschades en per saldo meer aan de voorziening onderhoud kunstwerken en viaducten is onttrokken dan gestort (mutatie € 108.000);
- van het resultaat van 2011 van € 4,3 miljoen is € 2.795.000 toegevoegd aan de algemene reserve, € 284.000 gestort in de reserve tijdelijke verhoging pensionpremie ABP, € 515.000 gestort in de reserve gemeentefonds en € 713.000 is bestemd voor de doorgeschoven posten naar 2012;
- van het resultaat van 2012 is € 364.000 gestort in de algemene reserve en een bedrag van € 504.000 is doorgeschoven naar 2013;
- het tekort in 2013 is gedekt uit de algemene reserve;
- van het resultaat van 2014 is € 242.000 toegevoegd aan de algemene reserve, € 95.000 aan de reserve decentralisaties en een bedrag van € 931.000 is bestemd voor doorschoven posten 2015;
- het resultaat van 2015 ter grootte van € 281.000 is toegevoegd aan de algemene reserve.

### **Stand en verloop reserves en voorzieningen begroting 2016 en meerjarenraming 2016-2019**

In tabel 3.2.2 zijn de begrotingscijfers per 1 januari voor 2016 tot en met 2019 in beeld gebracht.

Na de gepresenteerde tabel volgt ook een korte analyse van de cijfers.

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

Jaar	B2016	B2017	B2018	B2019
Algemene reserve	18.055	16.821	16.889	16.871
Algemene reserve	3.166	1.932	2.010	1.982
Algemene reserve Essent	14.889	14.889	14.889	14.889
Bestemmingsreserves	8.879	8.750	9.419	9.028
Voorzieningen	6.469	5.275	4.887	4.950
<b>Totaal</b>	<b>33.403</b>	<b>30.846</b>	<b>31.195</b>	<b>30.849</b>

Over het verloop van de reserves en voorzieningen concluderen wij het volgende:

- het totaal aan reserves en voorzieningen laat in de periode 2016-2019 een licht schommelend verloop zien;
- de algemene reserve laat een dalend verloop zien in de periode 2016-2017, neemt in 2018 licht toe en neemt vervolgens weer af;
- de algemene reserve neemt in 2017 per saldo met € 1,2 miljoen af ten opzichte van 2016. De algemene reserve wordt voor een viertal zaken ingezet. Voor het overgrote deel is een bedrag aan de reserve onttrokken voor lasten van de verbreding van de kanaalbrug Berg aan de Maas (€ 1.063.000) en de verplaatsing van de woonwagenlocatie € 200.000. Verder is een bedrag van € 146.000 aan de algemene reserve toegevoegd als gevolg van winstneming Mergelakker;
- de bestemmingsreserves nemen in 2018 toe ten opzichte van 2017. In 2017 is de bestemmingsreserve gemeentelijke huisvesting gevormd met de verkoopopbrengst van de grond van het voormalig gemeentehuis;
- de voorzieningen laten een dalend verloop zien in de jaren 2016-2018 en stijgen weer licht in 2019;
- de grootste afname van de voorzieningen vindt plaats in 2016. De grootste onttrekkingen hebben plaatsgevonden aan de volgende voorzieningen: voorziening groot onderhoud wegen (mutatie € 108.000), voorziening verwachte verliezen grondexploitaties (mutatie € 351.000), voorziening wachtgeldverplichtingen personeel (mutatie € 268.000), voorziening boventallige medewerkers (mutatie € 206.000), voorziening uitkeringen gewezen wethouders (mutatie €134.000). In 2018 vinden eveneens onttrekkingen plaats aan deze voorzieningen, maar voor lagere bedragen.

In aanvulling op de cijfers in de jaarrekeningen 2011 tot en met 2015 en de begroting 2016 inclusief meerjarenraming 2017-2019 staan we kort stil bij de bespaarde rente en een aantal reserves.

### **Bespaarde rente**

In de nota reserves en voorzieningen (2013) is bepaald dat er geen rente wordt toegevoegd aan reserves. Uitgangspunt van Stein is dat de reserve de omvang heeft voor het doel dat wordt beoogd. De reserve wordt als structurele bate in de begroting opgenomen.

Indien op een bepaald moment de gemeente de reserves aanwendt voor het doel waarvoor deze zijn gevormd, komt de rente niet meer ten gunste van de exploitatie. Hierdoor ontstaan problemen in de exploitatie als de bespaarde rente wordt ingezet als structureel dekkingsmiddel. Stein heeft in de nota reserves en voorzieningen aangegeven dat, in geval van inzet van reserves, rentederving voor de exploitatie zal ontstaan.

### **Reserve gemeentefonds**

De reserve gemeentefonds is in het verleden gevormd voor het dempen van de onvoorspelbare gevolgen van de 'access' (algemene) aanpassing van het Rijk op de berekening van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Stein heeft deze reserve bij de vaststelling de Berap II laten vrijvallen ten gunste van de exploitatie.

Wij merken op dat vorming, de toevoeging en inzet van een dergelijke reserve dient te voldaan aan een aantal voorwaarden. Het doel van een dergelijke reserve is om pieken en dalen in de ontwikkeling van de algemene uitkering op te vangen. Toevoegingen en onttrekkingen aan deze egaliseringsreserve zijn nooit ingegeven door het saldo van de begroting/meerjarenraming. Toevoegingen vinden hun oorzaak alleen in de ontwikkeling van de algemene uitkering. Andere baten, incidenteel of structureel, kunnen niet worden toegevoegd.

### **Reserve gemeentelijke huisvesting (nieuwe reserve)**

De reserve gemeentelijke huisvesting wordt in 2017 gevormd uit de verkoopopbrengst van de grond van het voormalig gemeentehuis. De gemeente heeft aanvullend toegelicht dat de raad in 2006 heeft besloten om de verkoopopbrengst van de grond van het voormalig gemeentehuis in te zetten ter gedeeltelijke dekking van de kapitaallasten van het huidige gemeentehuis. De verkoop heeft later plaatsgevonden dan voorzien. De inzet van een zogenaamde bruteringsreserve dient gedurende de hele looptijd (afschrijvingstermijn) plaats te vinden. De gemeente heeft aangegeven dat deze reserve op deze manier wordt ingezet.

### **Reserve krimp**

De middelen die Stein ontvangt via de maatstaf krimp uit het gemeentefonds worden in de reserve krimp gestort. Deze reserve worden ingezet voor onderwerpen die met krimp te maken hebben.

### **Reserve 3-decentralisaties**

Het overschot van de WMO huishoudelijke hulp wordt in deze reserve gestort. De reserve wordt ingezet om de gevolgen van de aankondigde bezuinigingen door het Rijk op dit beleidsveld te verzachten. We merken op dat door de vorming van deze reserve incidentele middelen aanwezig zijn om incidentele tekorten op te vangen. Op de langere termijn zullen de lasten van het sociaal domein structureel in de begroting en meerjarenraming moeten worden vertaald.

De omvang van de reserve bedraagt volgens de begroting 2016 € 2,1 miljoen ingaande 2016.

Volgens de jaarrekening 2015 heeft de reserve een omvang van € 3,7 miljoen eind 2015. Aan de beginstand van afgerond € 1,9 miljoen in de jaarrekening 2015 zijn de volgende bedragen toegevoegd:

- huishoudelijke hulp toelage (HHT) ad € 231.000 die in 2015 is ontvangen;
- het verschil tussen de uitkering gemeentefonds WMO huishoudelijke zorg en uitgaven huishoudelijke hulp 2015 € 497.000;
- het verschil tussen de uitkering nieuwe taken decentralisaties 2015 (jeugd, WMO en participatie) en de uitgaven 2015 € 1.025.000.

### 3.3. Analyse stuurinformatie

#### Conclusie

De informatie voor de raad om te sturen op strategisch, tactisch en operationeel niveau is gemiddeld goed. Deze scores zijn gemiddelde scores. Op onderdelen scoort Stein naast goed ook vaak voldoende. Op één onderdeel scoort Stein onvoldoende.

Stein beschikt hiermee over belangrijke instrumenten om financieel in control te zijn, maar we benadrukken dat op onderdelen verdere verbeteringen mogelijk zijn.

#### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- de strategische stuurinformatie kan verbeterd worden door meer relaties te leggen tussen visiedocumenten en de programma's en paragrafen;
- de tactische stuurinformatie kan verbeterd worden door meer aan de eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) te voldoen en de aanvullende eisen die gesteld zijn in de financiële verordening;
- de operationele informatie kan verbeterd worden door meer inzicht te geven in meerjarige cijfermatige informatie aangevuld met een toelichting;
- in de paragrafen 3.1., 3.2., 3.4. 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 zich op randvoorwaarden om in control te kunnen zijn. Dit doen we, door met name te kijken naar de drie informatieniveaus: 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 beleidstukken. Het komt ook voor dat gemeenten de paragrafen uit de begroting een kaderstellende functie laten vervullen. Dit alles omschrijven we als

informatievoorziening op strategisch niveau.

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

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

**Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2016**

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

Aan het begin van deze paragraaf is de totale gemiddelde beoordeling weergegeven. Deze score bedraagt op strategisch, tactisch en operationeel niveau gemiddeld goed. In tabel 3.3.1 zijn de afzonderlijke scores weergegeven op de zevenentwintig velden. Stein scoort veertien keer goed, twaalf keer voldoende en één keer onvoldoende.

Om een eindoordeel 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.

Stein kan de stuurinformatie op strategisch niveau verbeteren door op onderdelen meer relaties te leggen tussen visiedocumenten, de programma's en de paragrafen.

De tactische informatie kan verbeterd worden door op onderdelen meer aansluiting te zoeken bij de eisen die het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) stelt.

De operationele informatie kan verder verbeterd worden door meer inzicht te geven in de cijfermatige informatie aangevuld met een toelichting.



### 3.4. Analyse Wet- en regelgeving

#### Conclusie

Stein voldoet voor wat betreft de termijn van inzending voor de begroting 2016 en de jaarrekening 2015 aan de wetgeving. Stein past het BBV gemiddeld voldoende toe. Het financiële inzicht in het programmaplan is goed. Hiermee is de transparantie en het financiële inzicht van de begroting groot. Op enkele onderdelen zijn verdere verbeteringen aan te brengen. De toepassing van de voorschriften bij de paragrafen scoort gemiddeld voldoende. In hoofdstuk 4 zijn aanbevelingen opgenomen. De financiële verordening heeft maar een beperkt aantal specifieke kaders gesteld.

#### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- actualiseer alle plannen en nota's bij voorkeur elke vier jaar;
- breng de begroting op onderdelen nog verder in overeenstemming met het BBV;
- bekijk periodiek of de verordeningen 212, 213 en 213a Gemeentewet actueel zijn;
- geef uitvoering aan de verordening 213a Gemeentewet.

#### 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 2016 is door de raad van Stein vastgesteld op 10 november 2015 en hebben wij op 12 november ontvangen. De jaarrekening 2015 is op 14 juli 2016 vastgesteld en hebben wij op 15 juli 2016 ontvangen. Het is de gemeente gelukt om de accountantsverklaring en het accountantsverslag tijdig te ontvangen zodat de jaarrekening is vastgesteld vóór de wettelijke termijn van 15 juli 2016. Stein voldoet voor beide documenten aan de wettelijke termijnen.

**Termijnen**  
**Beoordeling: goed**

### **(Vernieuwing) BBV**

Het BBV geeft aan waaruit de begroting en de jaarrekening dient te bestaan. Het BBV geldt vanaf de begroting 2004 en is voornamelijk ingegeven vanuit de invoering van het dualisme. Hiermee is gekozen voor een andere opzet van begroting en jaarrekening. Deze andere opzet is gekozen om een betere ondersteuning te zijn voor de raad. Het BBV beoogt transparantie voor de raad, andere overheden en burgers. Op basis van de programmabegroting moet het mogelijk zijn om een totaalbeeld van de financiële positie te vormen van de gemeente. Het BBV stelt de uitgangspunten en de eisen, maar het is aan de raad om voor verdere invulling te zorgen. Dit moet worden gezien als een continue proces, immers afhankelijk van ontwikkelingen en mogelijkheden worden doelstellingen aangepast. Elke vier jaar is er een nieuwe raad met mogelijk nieuwe behoeften.

Het BBV is de afgelopen jaren gewijzigd. Diverse ontwikkelingen hebben wederom om een vernieuwing van het BBV gevraagd. De laatste wijzigingen zijn vastgelegd in 'Hoofdpijnen vernieuwing Besluit Begroting en Verantwoording BBV.' Het Wijzigingsbesluit is op 17 maart 2016 gepubliceerd in de Staatscourant en zal vanaf de begroting 2017 van toepassing zijn. In het wijzigingsbesluit is geregeld dat met een ministeriële regeling nadere regels kunnen worden vastgesteld. Onlangs zijn ministeriële regelingen bepaald voor:

- beleidsindicatoren die vanaf de begroting en verantwoording 2017 moeten worden opgenomen in de programma's;
- een wijziging in de regeling financiële kengetallen. In de wijziging wordt voorgeschreven dat de tabel met de kengetallen die in de begroting moet worden opgenomen, ook de ontwikkeling van de kengetallen voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar moet bevatten. De kengetallen zelf en de wijze waarop deze moeten worden berekend, zijn niet gewijzigd;
- taakvelden en IV-3.

Naar aanleiding van het wijzigingsbesluit van 17 maart 2016 heeft de Commissie BBV een aantal geactualiseerde richtinggevende notities gepubliceerd over de volgende onderwerpen:

- Grondexploitatie (ingangsdatum 1-1-2016);
- Faciliterend grondbeleid (ingangsdatum 1-1-2016);
- Rente (ingangsdatum 1-1-2017);
- Overhead (ingangsdatum 1-1-2017).

Een notitie over verbonden partijen volgt ook nog.

Overigens heeft het Ministerie van BZK in 2015 de Handreiking Treasury opgesteld.

Volgens het BBV dient de begroting onder andere te bestaan uit de zeven verplichte paragrafen en programma's die de raad vrij kan bepalen waarbij wel antwoord gegeven moet worden op de 3W vragen. We staan eerst stil bij de paragrafen en vatten de conclusies uit hoofdstuk 4 samen. Vervolgens komen de programma's aan bod.

### ***Paragrafen in relatie tot het BBV***

In artikel 9 van het BBV is bepaald dat de volgende verplichte paragrafen opgenomen moeten worden:

- lokale heffingen;
- weerstandsvermogen en risicobeheersing;
- onderhoud kapitaalgoederen;
- financiering;

- bedrijfsvoering;
- verbonden partijen;
- grondbeleid.

Stein heeft bovenstaande paragrafen opgenomen in de begroting en de jaarrekening. Naast de zeven verplichte paragrafen heeft Stein ook een paragraaf krimp opgenomen. In deze paragraaf is informatie weergegeven over de demografische ontwikkelingen voor de gemeente.

Uit hoofdstuk 4 blijkt dat de paragraaf Financiering en de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen aan de eisen van het BBV voldoen. De overige paragrafen voldoen in ruimte mate aan de eisen.

Naast het voldoen aan wetgeving, is de vraag relevant of de begroting de raad voldoende ondersteunt voor haar kaderstellende en controlerende rol. Hoe is het gesteld met de informatiewaarde in de begroting? Het is uiteraard aan de raad om deze vraag te beantwoorden, als financieel toezichthouder kunnen wij dit niet. We kunnen wel nagaan of de informatie die in de begroting is opgenomen de ondersteuning biedt die het BBV beoogt voor de kaderstellende en controlerende rol.

Wij zijn van mening dat de paragrafen voldoende informatiewaarde bevatten, maar dat verdere verbeteringen nodig zijn om de paragrafen volledig aan de eisen van het BBV te laten voldoen. Ook bij de paragrafen die voldoen aan het BBV zijn aanvullende aanbevelingen opgenomen om de transparantie te vergroten.

In hoofdstuk 4 zijn aanbevelingen gedaan om de transparantie nog te vergroten.

#### ***Programma's in relatie tot het BBV***

Naast de verplichte paragrafen bestaat de begroting uit een aantal programma's die de raad zelf mag benoemen. Het BBV heeft wel regels gesteld voor de opbouw van deze programma's en de toelichting hierop.

Het programmaplan van Stein bestaat uit 5 programma's en het overzicht van algemene dekkingsmiddelen. In het overzicht van algemene dekkingsmiddelen is ook het bedrag voor onvoorzien opgenomen. Met ingang van de begroting 2017 dient aan dit overzicht de geraamde kosten voor overhead en het geraamd bedrag van de heffing voor de vennootschapsbelasting te worden toegevoegd.

Het financiële resultaat van de begroting en meerjarenraming is op een aantal plekken weergegeven. In de financiële samenvatting van de begroting biedt Stein voor de begroting en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming inzicht in het begrotingssaldo, het saldo gezuiverd van incidentele lasten en baten en het 'genormaliseerd (structureel) saldo'. In een bijlage van de begroting zijn de afzonderlijke incidentele baten en lasten voor de jaren 2016 tot en met 2019 weergegeven.

In de afzonderlijke programma's is van elk (deel)programma ingegaan op: de lasten, de baten, het saldo van baten en lasten, de toevoeging aan reserves en de onttrekking aan reserves en het resultaat.

In hoofdstuk 6 Financiële begroting is vervolgens een recapitulatie opgenomen van de totale lasten, baten en het saldo van de afzonderlijke programma's, het overzicht van algemene dekkingsmiddelen, het bedrag voor onvoorzien, het geraamd totaal saldo van baten en lasten, de beoogde toevoegingen in en onttrekkingen aan reserves en het geraamd resultaat.

In een aparte bijlage heeft Stein de stortingen in en onttrekkingen aan reserves separaat genoemd.

Om een verdere aansluiting te krijgen met het BBV en de uitspraken van de commissie BBV verzoeken wij om:

- in de toelichting op het overzicht van baten en lasten ook het overzicht van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves op te nemen;
- bij de uiteenzetting van de financiële positie ingaan op de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume;
- de investeringen onderscheiden in investeringen met economisch en investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut.

Onlangs is er een nieuwe handreiking beschikbaar gesteld voor incidentele baten en lasten. Voor deze geactualiseerde handreiking verwijzen wij naar de website van gemeentefinanciën, [www.limburg.nl/gemeentefinancien](http://www.limburg.nl/gemeentefinancien).

Samenvattend concluderen wij dat Stein in de programma's het BBV gemiddeld goed toepast en dat de paragrafen ten aanzien van toepassing van het BBV gemiddeld voldoende scoren.

<b>BBV</b> <b>Beoordeling: voldoende</b>
---

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. Stein heeft deze wettelijke verordeningen ex artikel 212, 213 en 213a Gemeentewet respectievelijk vastgesteld in 2014, 2008 en 2014.

De uitgangspunten van de verordeningen ex artikel 212, 213 en 213a worden op hoofdlijnen in deze paragraaf uiteengezet. Wij kijken vooral of de gemeente in overeenstemming met de verordeningen handelt.

De raad is vrij om kaders te stellen in nota's of in de separate paragrafen. Bij het strikt volgen van de modelverordeningen van de VNG vindt kaderstelling van de raad in beperkte mate via nota's plaats. Het werken met nota's heeft als voordeel dat de raad nadrukkelijk stilstaat bij de kaderstelling en dat expliciete besluitvorming plaatsvindt. Het is dan van belang dat in de paragraaf naar de nota's wordt verwezen. In de paragraaf kan dan worden volstaan met een beknopte weergave van de belangrijkste elementen uit de nota en de actuele stand van zaken. Indien van de door de raad gestelde kaders afgeweken wordt, dient dit in de paragraaf toegelicht te zijn. Het alternatief is om de geldende kaders in de jaarlijkse paragrafen van de begroting op te nemen.

#### **Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet**

De financiële verordening is op 28 februari 2014 vastgesteld. In deze verordening zijn de uitgangspunten opgenomen voor de planning- en controlcyclus. Voor wat betreft de tussentijdse rapportages is aangegeven dat in het 1<sup>e</sup> kwartaal de raad een kalender ontvangt waarop de producten vermeld staan. De gemeente heeft aanvullend toegelicht dat er in 2016 geen planning is verstrekt. Wel werkt Stein in de praktijk met een outcomeplanning. Dit is een voorraadagenda die periodiek op de agenda van de raad staat.

Volgens de financiële verordening bestaat de cyclus naast de begroting en de jaarrekening uit twee tussentijdse rapportages. De 1<sup>e</sup> tussentijdse rapportage dient de realisatie van de eerste vier maanden weer te geven. De 2<sup>e</sup> tussentijdse rapportage dient in te gaan op de realisatie van de eerste acht maanden. Er is geen tijdstip genoemd waarop de nota's uiterlijk aan de raad moeten zijn aangeboden. Voor de tussentijdse rapportages zijn een aantal eisen opgenomen.

In de aanloop naar de begroting 2016 zijn in het kalenderjaar 2015 twee tussentijdse rapportages door de raad vastgesteld. De 1<sup>e</sup> tussentijdse rapportage (1<sup>e</sup> bestuursrapportage 2015) is op 2 juli 2015 door de raad vastgesteld. Op 10 november 2015 is de 2<sup>e</sup> tussentijdse rapportage (de 2<sup>e</sup> bestuursrapportage 2015) door de raad vastgesteld.

Stein stelt ook jaarlijks een kadernota op. Het opstellen en vaststellen van de kadernota is volgens de financiële verordening geen verplichting. De raad van Stein zal naar verwachting in december 2016 de financiële verordening actualiseren. In de reeds ontvangen conceptversie van deze verordening is de verplichting van het opstellen en vaststellen van een kadernota wel opgenomen.

### **Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet**

De controleverordening van de gemeente Stein is op 14 februari 2008 vastgesteld. Met deze verordening heeft de raad regels gesteld voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie.

In het kader van de controle stelt de raad jaarlijks een controleprotocol vast. Met het controleprotocol geeft de raad de accountant de toetsingscriteria voor de controle op de rechtmatigheid. Stein heeft een goedkeurende verklaring ontvangen voor de financiële rechtmatigheid voor de jaarrekeningen 2013 en 2014. Voor 2015 heeft de accountant een oordeel met beperking verstrekt ten aanzien van de getrouwheid en rechtmatigheid. Deze onzekerheden hebben betrekking op het sociaal domein.

### **Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet**

Ook de verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid is op 14 februari door de raad van Stein vastgesteld.

In de verordening 213a is bepaald dat het college bij de aanbidding van de begroting, of zo spoedig mogelijk daarna, in een onderzoeksplan aangeeft welk periodiek onderzoek wordt verricht in dat jaar. Jaarlijks vindt minimaal één onderzoek plaats. In de verordening is bepaald wat in het onderzoeksplan moet worden opgenomen.

Uit aanvullende informatie blijkt er geen onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid hebben plaatsgevonden.

In 2009 heeft de destijds verantwoordelijke staatssecretaris van het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) laten weten een voorstel tot schrappen van artikel 213a Gemeentewet in procedure te 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. Dat is echter nooit gebeurd en begin 2013 heeft de huidige minister van BZK laten weten dat hij artikel 213a wilt handhaven.

Stein heeft een verordening voor onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid, maar er vinden geen onderzoeken plaats. Zeker nu duidelijk is dat artikel 213a in stand blijft, vragen wij hier uw bijzondere aandacht voor.

### **Rekenkamercommissie**

De gemeenten Sittard-Geleen en Stein hebben één gezamenlijke rekenkamercommissie.

De rekenkamercommissie bestaat uit drie leden: een externe voorzitter en twee externe leden. De samenstelling, de taken en de bevoegdheden zijn vastgelegd in de verordening Rekenkamercommissie Sittard-Geleen en Stein. Deze verordening is door de raad van Stein vastgesteld op 4 december 2015. Voor 2016 is een budget beschikbaar van € 12.713. Dit is een structureel bedrag.

Uit het jaarverslag 2015 van de rekenkamercommissie blijkt dat het eigen functioneren van de rekenkamercommissie eind 2016 zal plaatsvinden. De rekenkamer denkt na over de continuïteit van het rekenkamerwerk en komt met een verbetervoorstel van het rekenkamerwerk te waarborgen.

Recente onderzoeken van de rekenkamercommissie zijn:

- Subsidiebeleid gemeente Stein (2015)
- De kwaliteit van de dienstverlening in de gemeente Stein (2010)

In 2016 zullen de volgende onderwerpen voor Stein worden opgepakt:

- Woonlastenontwikkeling (benchmark voor Stein en Sittard-Geleen).  
Dit betreft een benchmark van de gemeente Stein en Sittard-Geleen met de overige Limburgse gemeenten (quick-scan);
- Steinerbos;
- Evaluatie Rekenkamercommissie (Algemeen).

## 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	😊	😐	Voldoende	Voldoende	Voldoende	😐	➔

### Conclusie

Beleidsuitgangspunten voor lokale heffingen heeft Stein in verschillende documenten opgenomen. In het coalitieakkoord 2014-2018 heeft de coalitie aangegeven de lastendruk voor burgers tot een minimum te beperken. Ook is bepaald dat de burgers van Stein via de belastingen jaarlijks in het tekort van attractiepark Steinerbos dienen bij te dragen. Specifiek is ingegaan op de hondenbelasting. Voor alle honden geldt hetzelfde tarief. Naast de bepalingen in het coalitieakkoord is in de kadernota 2016 aangegeven dat Stein voor de riool- en afvalstoffenheffing 100% kostendekking nastreeft. Uit een aanvullende toelichting blijkt dat zowel bij de riool- als afvalstoffenheffing sprake is van 100% kostendekking.

Stein voldoet in ruime mate aan de financiële verordening. Dit geldt ook voor het BBV. Een omschrijving van de lokale lastendruk ontbreekt op dit moment nog. Stein kan de paragraaf op dit onderdeel aanvullen. Ook een vergelijking met andere gemeenten kan inzicht verschaffen in de lokale lastendruk. Stein scoort op strategisch, tactisch en operationeel niveau voldoende.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- leg relaties tussen de paragraaf en de programma's ten aanzien van lokale heffingen;
- ga in de paragraaf in op relevante externe ontwikkelingen ten aanzien van lokale heffingen;
- voldoe volledig aan de eisen van de financiële verordening of pas de verordening op dit onderdeel aan;
- voldoe volledig aan de eisen van het BBV ten aanzien van lokale heffingen door ook inzicht te bieden in de lokale lastendruk;
- vergelijk in de paragraaf de lokale lastendruk van Stein met gemeenten in de regio en/of vergelijkbare gemeenten.

### 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

Stein heeft voor lokale heffingen beleidsuitgangspunten bepaald in verschillende documenten. In het coalitieakkoord heeft de coalitie aangegeven dat het streven is om de lastendruk voor de burgers tot een minimum te beperken. Ook is vermeld dat de burgers van de gemeente jaarlijks het financiële tekort van Steinerbos dienen op te brengen via de gemeentelijke belastingen. De hondenbelasting is specifiek in het akkoord genoemd. Deze belasting dient voor alle honden (1<sup>e</sup>, 2<sup>e</sup> en volgende) gelijk te zijn.

In de financiële verordening (2014) zijn uitgangspunten opgenomen die lokale heffingen raken. De raad heeft bepaald dat het college jaarlijks een voorstel doet voor de hoogte van de gemeentelijke tarieven voor belastingen, riolrechten, afvalstoffenheffing et cetera. Ten tweede heeft de raad besloten dat het college in de kadernota aan de raad richting geeft aan de kaders voor de verhuur en verkoop van onroerende goederen. In het bijzonder dient aandacht te zijn voor de prijzen die voor de uitgifte van gronden en erfpachtcanons worden gehanteerd. Ook dient het college in de kadernota de kaders voor de prijzen van overige gemeentelijke diensten te geven.

In de kadernota 2016, als voorloper op de begroting 2016, is aangegeven dat de huurtarieven voor binnensportaccommodaties (sport- en gymzalen) niet worden verhoogd en dat de tarieven voor buitensportaccommodaties volgens de CBS indexeringen worden verhoogd. Overige informatie over de kaders van prijzen zoals genoemd in de financiële verordening ontbreken. In aanvulling op de specifieke kaders geeft Stein in de kadernota aan dat een terughoudend belastingbeleid gehanteerd wordt. Er zijn geen voornemens om het aantal gemeentelijke belastingen uit te breiden. Vermeld is dat voor de afvalstoffenheffing en de riolheffingen 100% kostendekkendheid wordt toegepast. De tarieven in de begroting 2016, worden indien nodig, met het inflatiepercentage verhoogd. Uit een aanvullende toelichting blijkt dat zowel bij de riol- als afvalstoffenheffing sprake is van 100% kostendekking.

In de paragraaf lokale heffingen van de begroting is aangegeven dat er zes gemeentelijke heffingen worden geheven. Het verschil in belastingen en heffingen is toegelicht. In de paragraaf is hoofdzakelijk ingegaan op interne ontwikkelingen ten aanzien van gemeentelijke belastingen en heffingen. Stein heeft geen relatie gelegd tussen de paragraaf lokale heffingen en de programma's in de begroting. Op strategisch niveau scoort Stein voldoende.

Volgens het BBV dient de paragraaf inzicht te bieden in de geraamde inkomsten, het beleid ten aanzien van lokale heffingen, een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen, een aanduiding van de lokale lastendruk en een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid. Wij concluderen dat Stein in ruime mate aan deze eisen voldoet. Op dit moment ontbreekt een aanduiding van de lokale lastendruk. Op tactisch niveau scoort Stein eveneens voldoende.

De informatie op operationeel niveau is gecomprimeerd en gestructureerd van opzet. Op operationeel niveau scoort Stein voldoende. Voor de zes gemeentelijke heffingen (OZB, afvalstoffenheffingen, riolheffingen, hondenbelasting en toeristenbelasting) is inzicht geboden in de geraamde inkomsten voor de jaren 2016-2019. Van de toeristenbelasting en de hondenbelasting zijn de tarieven genoemd. Stein heeft vermeld dat bij het schrijven van de begroting 2016 de 'Definitieve Prognose Opbrengst Gemeentelijke Heffingen 2016' van BsGW nog niet beschikbaar is. Hierdoor zijn bij de samenstelling van de begroting 2016 niet alle gegevens voorhanden geweest om de (concept)tarieven te berekenen voor de OZB, afvalstoffenheffingen en riolheffingen.

Stein kan de paragraaf, als deze informatie wel op tijd bekend is, opnemen in de paragraaf. Door het opnemen van de lokale lastendruk en een vergelijking op te nemen met andere gemeenten in de regio of gemeenten met vergelijkbare omvang kan de operationele informatie worden verbeterd.

## 4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

### Conclusie

De raad van Stein heeft in 2014 de beleidsuitgangspunten voor het weerstandsvermogen en risicobeheersing geactualiseerd vastgesteld in de nota risicomangement.

De nota bevat uitsluitend beleidsuitgangspunten. Stein benoemt in de nota dat in de paragraaf cijfermatige informatie ten aanzien van het weerstandsvermogen wordt opgenomen. Ook legt de gemeente een relatie met het BBV.

Stein heeft aangegeven dat risicomangement onderdeel uitmaakt van de planning- en controlcyclus. In de nota is aangegeven welke onderdelen uitmaken van de structurele en de incidentele weerstandscapaciteit. Bij de incidentele weerstandscapaciteit worden de bestemmingsreserves buiten beschouwing gelaten.

De raad van Stein heeft twee besluiten genomen ten aanzien van het weerstandsvermogen. Allereerst is bepaald dat de minimale norm voor het weerstandsvermogen tussen 1,0 en 1,4 dient te liggen.

Daarnaast is besloten om kritisch naar de algemene reserve te kijken als de ratio in de buurt van 1,5 komt. In deze situatie dient bekeken te worden of de algemene reserve aangevuld moet worden en/of beheersmaatregelen moeten worden genomen. Wij merken op dat een ratio van 1,5 een betere ratio is dan een ratio tussen 1.0-1.4. Dit zou juist betekenen dat er geen beheersmaatregelen getroffen moeten worden. Uit een aanvullende toelichting blijkt dat Stein heeft willen aangeven dat aanvullende maatregelen genomen moeten worden als de ratio matig/onvoldoende scoort. Dat betekent dat maatregelen nodig zijn bij een ratio <1.

In de paragraaf van de begroting zijn de weerstandscapaciteit, de risico's en de confrontatie tussen beiden cijfermatig tot uitdrukking gebracht. Stein specificeert uitsluitend de tien grootste risico's in de paragraaf. In de paragraaf zijn de overige risico's met een totaalbedrag weergegeven. Het totaal aan risico's bedraagt volgens de paragraaf van de begroting € 15.497.000.

Stein heeft een apart programma om risico's te inventariseren. Stein gaat in de begroting en jaarrekening in op het risicomangement. Voornemen is om in 2017 in separate college- en raadsvoorstellen in te gaan op risico's.

Volgens de begroting 2016 bedraagt de ratio voor het weerstandsvermogen 6,77.

In de paragraaf legt Stein voor de aanwezige weerstandsratio een relatie met de normtabel van het NAR. Volgens deze tabel zou Stein waarderingscijfer A ontvangen, hetgeen als 'uitstekend' is benoemd. Verder is verwezen naar de norm die de raad heeft bepaald. In de paragraaf verwijst Stein naar de minimale norm van 1,5. Stein geeft in de paragraaf niet de volledige normering aan zoals opgenomen in de nota. De normering tussen 1.0-1.4 is niet genoemd.

We merken op dat een hoge ratio alléén, geen aanwijzing is voor financiële ruimte in de begroting. In paragraaf 3.1. zijn we ingegaan op baten, lasten en saldo van de begroting en meerjarenraming.

De paragraaf van de begroting biedt een actueel cijfermatig inzicht in het weerstandsvermogen en is gestructureerd van opzet. Stein scoort op strategisch en tactisch niveau voldoende. Op operationeel

niveau scoort Stein goed.

#### **Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen**

- leg in de paragraaf een relatie met de beleidsuitgangspunten in de nota risicomanagement;
- gebruik bij actualisering van de nota risicomanagement de naamgeving die de wet hanteert;
- licht de opgenomen grafiek in de paragraaf waarin de risico's zijn vermeld toe;
- neem in de paragraaf het volledige normenkader op waartoe de raad besloten heeft.

#### **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's<sup>3</sup> 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**

Stein heeft kaders gesteld voor het weerstandsvermogen. We staan hier allereerst bij stil. Vervolgens zetten we het weerstandsvermogen af tegen de gestelde normen.

##### *Kaderstelling weerstandsvermogen en risicobeheering*

De raad van Stein heeft in 2014 de nota risicomanagement vastgesteld. In deze nota is naast het risicomanagement ook aandacht voor het weerstandsvermogen. Doel is om het beleid en een systeem van risicomanagement binnen de organisatie van Stein te borgen. De nota is een actualisatie van de nota uit 2008. In de nota is een relatie gelegd met het BBV.

---

<sup>3</sup> 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.

### *Weerstandscapaciteit*

In de nota wordt het begrip weerstandscapaciteit uitgelegd en is het onderscheid in structurele weerstandscapaciteit en incidentele weerstandscapaciteit toegelicht.

Stein licht toe dat tot de structurele weerstandscapaciteit behoort:

- begrotingsruimte;
- eventuele structurele voordelen van ombuigingsmaatregelen;
- onbenutte belastingcapaciteit.

De gemeente licht toe dat er geen onbenutte belastingcapaciteit is.

De structurele weerstandscapaciteit is niet becijferd.

Tot de incidentele weerstandscapaciteit behoren:

- de algemene reserve;
- de raming voor onvoorzien;
- de stille reserves.

Stein heeft geen beleid voor stille reserves vastgesteld. De omvang van de stille reserves is niet becijferd. De gemeente geeft aan dat deze bij de berekening van de incidentele weerstandscapaciteit buiten beschouwing zijn gelaten. Stein licht het begrip kort toe. Verder is aangegeven dat het op dit moment niet reëel is om de omvang van de stille reserves (de gemeentelijke eigendommen waarvan de economische waarde hoger is dan de boekwaarde) mee te nemen in de berekening van de weerstandscapaciteit. Stein heeft aanvullend toegelicht dat restgronden en aandelen onder de stille reserves vallen.

Stein heeft in de nota de afzonderlijke onderdelen van de weerstandscapaciteit benoemd. De omvang van zowel de afzonderlijke structurele en de incidentele weerstandscapaciteit als de totale weerstandscapaciteit is niet becijferd in de nota of in een bijbehorende bijlage. Stein berekent de omvang jaarlijks in de paragraaf van de begroting en de jaarrekening.

De weerstandscapaciteit bedraagt volgens de begroting 2016 € 16.579.000 en is als volgt uitgesplitst:

- algemene reserve	€ 16.821.000
- begrotingsruimte	- € 376.000
- post onvoorzien	€ 134.000
- stille reserves	€ 0

### *Risico's*

Stein licht in de nota toe dat risicomanagement een continue proces is. Risicomanagement is omschreven als het continue en systematisch doorlopen van de organisatie met als doel een balans te vinden tussen het nemen en het beheersen van de risico's. De cyclische benadering van risicomanagement is in de nota omschreven.

De gemeente geeft aan dat risicomanagement het meest effectief is als het volledig is opgenomen in de planning- en controlcyclus. Via de planning en controlcyclus krijgt de raad een totaalbeeld van de tien belangrijkste risico's, de beschikbare weerstandscapaciteit en de ratio van het weerstandsvermogen.

Stein heeft een apart programma om risico's te inventariseren. Op dit moment is in de begroting en jaarrekening aandacht voor risicomanagement en de bijbehorende risico's. Stein heeft het voornemen om in 2017 in separate college- en raadsvoorstellen ook in te gaan op risico's.

Stein noemt uitsluitend de tien grootste risico's, omdat deze volgens de gemeente het grootste deel de benodigde weerstandscapaciteit bepalen. In de paragraaf van de begroting zijn de tien grootste risico's

separaat genoemd en cijfermatig tot uitdrukking gebracht. Voor de overige risico's is het totaal aan risico's becijferd. De tien grootste risico's zijn becijferd op € 10.815.000. Van de overige risico's is een bedrag genoemd van € 4.682.000. In totaliteit bedragen de risico's € 15.497.000.

Stein heeft een apart systeem voor risicomanagement. Stein maakt gebruik van het programma Naris, van het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR).

In de paragraaf van de begroting is toegelicht dat voor de ingevoerde risico's een risicosimulatie is uitgevoerd. De gemeente licht toe dat het onwenselijk is om het maximale bedrag te reserveren om alle risico's af te dekken. Stein gaat uit van een zekerheidspercentage van 90%.

In de paragraaf van de begroting is een grafiek met een kansverdeling opgenomen. Deze grafiek bestaat uit twee lijnen. Bij de tabel ontbreekt een definitie van de X-as en de Y-as en de twee gepresenteerde lijnen. De gemeente heeft aangegeven de grafiek en tabel in de toekomst nader toe te lichten.

De keuze om 90% van de risico's mee te nemen is in het verleden gemaakt. Bij een zekerheidspercentage van 90% hebben de risico's een omvang van € 2.450.688. De omvang van de risico's bij een zekerheidspercentage van 95% bedragen € 4.331.024.

Uit de paragraaf grondbeleid blijkt dat voor plan Bramert Noord fase 1 besloten is tot een standstill periode tot 2019. Indien de raad na deze standstill periode besluit om het plan geen verdere doorgang te laten vinden, zal de boekwaarde afgewaardeerd moeten worden tot landbouwwaarde. De huidige boekwaarde bedraagt nu € 3,6 miljoen. Stein zal de ontwikkelingen in de markt goed moeten blijven volgen. In paragraaf 4.7. Grondbeleid staan we stillen bij de grondexploitaties van Stein.

#### *Confrontatie risico's en weerstandscapaciteit*

In de nota heeft Stein een minimale norm voor het weerstandsvermogen bepaald. De minimale norm is bepaald op 1.0-1.4. Daarnaast is aangegeven dat als de ratio in de buurt van 1,5 komt, kritisch moet worden bekeken of de algemene reserve moet worden aangevuld en/of beheersmaatregelen moeten worden genomen. Wij merken op dat een ratio van 1,5 een betere ratio is dan een ratio tussen 1.0-1.4. Dit zou juist betekenen dat er geen beheersmaatregelen getroffen moeten worden. Uit een aanvullende toelichting blijkt dat Stein heeft willen aangeven dat aanvullende maatregelen genomen moeten worden als de ratio matig/onvoldoende scoort. Dat betekent dat maatregelen nodig zijn bij een ratio <1.

Aangezien de nota geen cijfermatige informatie bevat voor de aanwezige weerstandscapaciteit en de risico's, heeft er ook geen confrontatie tussen beiden plaatsgevonden.

Cijfermatig heeft Stein de weerstandscapaciteit en de risico's opgenomen in de paragraaf en heeft de confrontatie tussen beide plaatsgevonden. De confrontatie tussen de aanwezige weerstandscapaciteit en de risico's laat onderstaande uitkomst zien, uitgaande van een zekerheidspercentage van 90%:

Ratio weerstandsvermogen = beschikbare weerstandscapaciteit (€ 16.579.000) / benodigde weerstandscapaciteit / risico's (€ 2.450.688) = 6,77.

In de paragraaf verwijst Stein naar de normtabel van het NAR. Volgens deze tabel zou Stein waarderingscijfer A ontvangen, hetgeen als kwalificatie 'uitstekend' is.

Stein heeft ook verwezen naar de eigen norm. In de paragraaf noemt Stein de minimale norm van 1,5. Stein geeft in de paragraaf hiermee niet de volledige normering aan zoals opgenomen in de nota. De genoemde normering tussen 1.0-1.4 is niet genoemd.

Wij merken op dat een hoge ratio alléén geen aanwijzing is voor financiële ruimte in de begroting. In paragraaf 3.1. zijn we ingegaan op baten, lasten en saldo van de begroting en meerjarenraming.

#### *BBV en financiële verordening*

Stein voldoet in ruimte mate aan de eisen die het BBV stelt ten aanzien van het weerstandsvermogen. Stein heeft beleidsuitgangspunten geformuleerd voor weerstandsvermogen en risicobeheersing in de nota risicomangement. In de paragraaf zijn de weerstandscapaciteit en de risico's gekwantificeerd en heeft een confrontatie tussen beide plaatsgevonden. De aanwezige weerstandsratio is afgezet tegen de norm.

De voorschriften (het BBV) zijn met ingang van de begroting 2016 gewijzigd. In de paragraaf weerstandsvermogen dient een aantal kengetallen te worden opgenomen. Deze kengetallen zijn: netto schuldquote, netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, solvabiliteitsratio, grondexploitatie, structurele exploitatieruimte, belastingcapaciteit. Het BBV vraagt verder om een beoordeling te geven over de onderlinge verhouding van de kengetallen in relatie tot de financiële positie. Bij de kengetallen van de begroting 2016 is dit nog niet gedaan. In de begrotingsbrief over de vorm van toezicht hebben we hier bij stilgestaan. Omdat de kengetallen heel nadrukkelijk als een instrument van, voor en door de gemeente zijn ingevoerd, onthouden wij ons van een oordeel over de uitkomsten. In de brief over de toezichtvorm zijn een drietal kolommen (A,B,C) opgenomen met signaleringswaarden. Over het algemeen kan worden gesteld dat kolom A het minst risicovol is en kolom C het meest. Op basis van de kengetallen in de vastgestelde begroting 2016, valt Stein 4x in categorie A, 1x in categorie B en 1x in categorie C. Alleen bij de belastingcapaciteit wijkt Stein af van het Limburgs gemiddelde. Het Limburgs gemiddelde valt voor deze ratio in categorie B. De belastingcapaciteit voor Stein valt in categorie C. Dat betekent dat de belastingcapaciteit een slechter beeld laat zien dan het Limburgs gemiddelde.

In de financiële verordening heeft de raad geen aanvullende beleidsuitgangspunten bepaald voor het weerstandsvermogen.

De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting bevat cijfermatige informatie die gestructureerd is. Op onderdelen zijn verdere verbeteringen mogelijk.

Stein scoort op strategisch en tactisch niveau voldoende. Op operationeel niveau scoort Stein goed.

### 4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

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

#### Conclusie

In de strategische visie, het coalitieakkoord en de Eigenkrachtvisie is aandacht voor kapitaalgoederen. De kernwaarden 'een gemeente met een aantrekkelijke woonomgeving' en 'bereikbare en bedrijvige gemeente' uit de strategische visie raken het onderhoud aan gemeentelijke kapitaalgoederen. In het coalitieakkoord zijn de landschapsprojecten genoemd waarin Stein geïnvesteerd heeft. Inhaken op recreatieve mogelijkheden en het zorgdragen voor fysieke verbindingen zijn speerpunten van beleid. In programma 3.2 van de begroting staat Stein ook stil bij de afzonderlijke kapitaalgoederen. Stein scoort op strategisch niveau goed.

Volgens de voorschriften, het BBV, dient een gemeente in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen inzicht te geven in het onderhoud aan de volgende kapitaalgoederen: wegen, riolering, water, groen en gebouwen. Stein geeft in de paragraaf (financieel) inzicht in al deze kapitaalgoederen. Ook is ingegaan op de kapitaalgoederen bruggen en openbare verlichting. De raad heeft voor alle kapitaalgoederen het kwaliteitsniveau bepaald. Er is geen kwaliteitsniveau gekozen waarbij kapitaalvernietiging optreedt. In de paragraaf van de begroting is aangegeven dat bij alle kapitaalgoederen geen sprake is van achterstallig onderhoud. Mondeling is dit door de gemeente bevestigd.

De paragraaf kent een andere indeling dan het BOR 2013-2017. In het BOR 2013-2017, waarin het kwaliteitsniveau voor wegen en groen is bepaald, is een indeling gemaakt in 'wegen 'groen' en 'verzorging'. Het budget van 'verzorging' uit het BOR zien we niet terug in de paragraaf bij de onderdelen wegen en groen in de paragraaf. Het budget van 'verzorging' zal voor een deel bij wegen en deel bij groen horen. De gemeente heeft deze financiële uitsplitsing niet kunnen geven.

Wij constateren dat wij geen aansluiting zien tussen de onderhoudsbedragen die opgenomen zijn in het BOR en de cijfers die vermeld zijn in de paragraaf. Stein heeft toegelicht dat de bedragen in de begroting afwijken ten opzichte van het BOR, omdat deze gebaseerd zijn op de werkelijkheid als gevolg van onder meer aanbestedingsvoordelen.

Op de budgetten van wegen en groen is bezuinigd. In bijlage 7 van de begroting zijn de gerealiseerde bezuinigingen en de nog te realiseren bezuinigingen genoemd. Voor groen bedraagt de gerealiseerde structurele bezuiniging € 270.200 ingaande 2015. Invulling van deze bezuiniging heeft plaatsgevonden door het knippen van hagen in het buitengebied, maaien van bermen en natuurweides, maaien van gazons en het snoeien van sierplantsoen. Er resteert geen taakstelling meer.

Voor accommodaties is een bedrag van € 334.000 in 2015 bezuinigd op accommodaties. Dit bedrag loopt op naar € 404.000 ingaande 2017. Er resteert nog een bedrag aan te realiseren bezuinigingen op accommodaties van € 16.000 in 2016 en loopt op naar € 96.000 vanaf 2017. De te treffen bezuinigingen dienen gevonden te worden in energiebesparende maatregelen (coalitieakkoord), onderuitputting onderhoudslasten accommodaties (aanbestedingsvoordelen) en het onderhoud van fanfarezalen en gemeenschapshuizen die de gemeente niet in eigendom heeft. De gemeente heeft aanvullend toegelicht dat deze bedragen naar verwachting gerealiseerd worden.



Stein heeft aanvullend aangegeven dat de door de raad gekozen onderhoudsniveaus financieel vertaald zijn in de begroting 2016 en meerjarenraming. Uit de paragraaf blijkt deze informatie niet.

In de paragraaf heeft Stein financiële informatie opgenomen per kapitaalgoed. Om de transparantie en de leesbaarheid van de paragraaf te vergroten zijn aanbevelingen opgenomen.

Het onlangs genomen raadsbesluit 'Onderhoudsniveaus openbare ruimte' (30 juni 2016) zal financieel vertaald worden in de begroting 2017 en meerjarenraming.

Verder is het van belang om in de paragraaf aan te geven of het door de raad gekozen kwaliteitsniveau financieel vertaald is in de begroting en meerjarenraming. Als afgeweken wordt van de budgetten in het plan, dient dit toe te worden gelicht in de paragraaf.

In aanvulling op de eisen van het BBV heeft de raad in de financiële verordening geen nadere eisen ten aanzien van het onderhoud opgenomen. Op tactisch niveau scoort Stein goed.

In de paragraaf is cijfermatig inzicht geboden in de lasten van het onderhoud aan accommodaties, wegen, openbare verlichting, bruggen, riolering en groen. De paragraaf kent een gestructureerde opzet, maar er zijn wel verbeteringen mogelijk om de transparantie en leesbaarheid te vergroten. Hiertoe zijn aanbevelingen opgenomen. Op operationeel niveau scoort Stein voldoende.

#### **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;
- laat de raad tenminste elke vier jaar het kwaliteitsniveau blijven bepalen voor alle kapitaalgoederen;
- noem in de paragraaf de actuele plannen, ga hier op in en overweeg om verouderde plannen die inmiddels achterhaald zijn niet op te nemen in de paragraaf;
- geef bij (nieuwe) bezuinigingen op het onderhoud aan kapitaalgoederen aan of het gekozen kwaliteitsniveau nog behaald wordt;
- verwijst in de paragraaf naar bijlage 7 van de begroting waarin inzicht is gegeven in de bezuinigingsmaatregelen;
- geef expliciet aan of het door de raad gekozen kwaliteitsniveau financieel vertaald is;
- maak in de paragraaf een onderscheid in de onderhoudsbedragen die opgenomen zijn in de plannen (de bedragen die behoren bij het gekozen kwaliteitsniveau) en de daadwerkelijke onderhoudsbedragen met een toelichting waarin het verschil verklaard wordt.

#### **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 in dat verband aan te bevelen dat de raad zich binnen een periode van vier jaar ten minste één keer buigt over de vraag welke kwaliteitsniveaus passend worden gevonden.

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

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 ons onderzoek hebben we gekeken naar de stand van zaken in de gemeente Stein met betrekking tot het onderhoud aan kapitaalgoederen. We hebben bekeken of er in visies aandacht is voor het beheer en onderhoud aan kapitaalgoederen. Verder hebben we onderzocht of er actuele plannen zijn, of de stuurinformatie uit de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen voldoet aan de eisen die het BBV stelt en of de financiële verordening is nageleefd voor wat betreft het onderdeel onderhoud kapitaalgoederen. We zetten allereerst de verschillende documenten waarin beleidsuitgangspunten zijn geformuleerd voor het onderhoud aan kapitaalgoederen uiteen.

#### *Strategische visie*

Van de genoemde kernwaarden in de strategische visie raken de kernwaarden 'een gemeente met een aantrekkelijke woonomgeving' en 'een bereikbare en bedrijvige gemeente' het onderhoud aan gemeentelijke kapitaalgoederen. Stein wil investeren in de omgevingskwaliteit, die bestaat uit groen, water, cultuurhistorie en de openbare ruimte. Verder is bepaald om het voorzieningenniveau af te stemmen op kwaliteit en kwantiteit vanuit de toekomstige behoefte, economisch en maatschappelijk draagvlak en het regionaal aanbod. Voor wat betreft het energiegebruik wil de gemeente duurzame keuzes verkennen. Verder is aangegeven dat de gemeente voor groen de groenstructuurvisie uitvoert. Aangegeven is dat door een afname in budgetten het nodig is om andere financieringsbronnen te zoeken.

Ten aanzien van de voorzieningen is uitgangspunt dat enerzijds voorzieningen op het gebied van cultuur, zorg en sport en detailhandel binnen de gemeente bereikbaar zijn (fysiek en/of digitaal), maar niet noodzakelijk fysiek aanwezig in elke kern. Anderzijds is uitgangspunt om per kern of plekken waar bewoners elkaar kunnen ontmoeten. De raad heeft een aantal randvoorwaarden in beeld gebracht:

- het in kaart brengen van de commerciële en gemeentelijke voorzieningen/ontmoetingsplekken in alle kernen;
- gesprekken met burgers wat het minimale basisniveau aan voorzieningen in de kern moet zijn;
- het financiële kader van de gemeente dat per kern (?) beschikbaar is om het basisniveau in stand te houden.

### *Coalitieakkoord*

In het coalitieakkoord zijn eveneens speerpunten genoemd die betrekking hebben op het onderhoud aan kapitaalgoederen. Specifiek is ingegaan op landschapsprojecten waarbij een relatie is gelegd met de strategische visie. Stein heeft geïnvesteerd in vijf landschapsprojecten die als een groene gordel om Stein vallen. Stein wil verder een struinpad realiseren langs de Maas tussen Meers en Berg aan de Maas. Daarnaast wil de gemeente aanhaken op de recreatieve wandel en fietsroutes op de recreatieve mogelijkheden binnen grensmaas, het realiseren van een fietsbrug en het Belgisch grondgebied. Bij de begroting 2015 is besloten om een bedrag van € 1 miljoen te onttrekken uit de algemene reserve om deze fietsbrug te realiseren. Ook voor het gebied Kattetekop is een eenmalig bedrag van € 70.000 beschikbaar gesteld voor de aanleg van de openbare ruimte. De braakliggende, nog niet te bebouwen percelen in dit gebied worden opgeschoond en ingezaaid. Dit geldt ook voor de braakliggende terreinen rondom het project Kanaalboulevard. De coalitie heeft verder aangegeven dat de wegen in Maasband en Meers verder aangepakt moeten worden. Er wordt ingezet op de gebiedsgerichte aanpak. Sectorale vraagstukken dienen in onderlinge samenhang opgepakt te worden. Een gebiedsgerichte aanpak biedt de mogelijkheid om sloop- en nieuwbouwprojecten in samenhang op te pakken. Een ander thema is duurzaamheid en het in gebruik nemen van LED-verlichting in de straatlantaarns. De coalitie geeft aan dat voor wat betreft energiebesparende maatregelen vooral moet worden gekeken naar bestaande gebouwen. Aangegeven is dat in het gemeentelijk vastgoed nog slagen zijn te maken. In het coalitieakkoord is ook aandacht voor de gemeentelijke voorzieningen. Intensief en multifunctioneel gebruik van sportaccommodaties, binnen en buiten. De coalitie spreekt uit dat niet per definitie voor centralisatie van voorzieningen in één of enkele kernen moet worden gekozen. Verder is aangegeven dat als gevolg van demografische ontwikkelingen binnensportvoorzieningen mogelijk een andere functie kunnen krijgen.

### *Eigen krachtvisie*

In de Eigenkrachtvisie heeft het college van Stein een aantal scenario's beschreven hoe om te gaan met de transitie van bevolkingsgroei naar bevolkingsdaling. Deze visie is in maart 2014 vastgesteld waarbij een relatie is gelegd met de kernwaarden uit de toekomstvisie. In de visie zijn scenario's genoemd voor het terugbrengen van een aantal voorzieningen. De drie omschreven scenario's zijn:

- scenario 1: gezonde voorzieningen op basis van maximale spreiding.  
In dit scenario blijft iedere kern nog een aantal voorzieningen exploiteren. Een voorziening met ontmoetingsfunctie en een school wordt in stand gehouden;
- scenario 2: optimalisering, op weg naar (functie) clustering.  
In dit scenario worden de voorzieningen op basis van het type voorziening verdeeld over de kernen. Het voorzieningenaanbod in de kernen Elsloo en Stein zal worden verstevigd. Dit heeft gevolgen voor de bereikbaarheid van voorzieningen. Concentratie van een functie binnen een kern, leidt ertoe dat individuele voorzieningen in de overige kernen zullen niet langer aanwezig zijn;
- scenario 3: optimalisering, op weg naar een regiemodel.  
In dit scenario worden voorzieningen geclusterd naar grote kernen. De regio wordt geconcentreerd in Stein en Elsloo, maar de uitvoering wordt zoveel mogelijk lokaal of ambulantly geregeld. In de kleine kernen nemen de voorzieningen af, de centrumfunctie van Stein wordt juist versterkt. Ook hier zijn er nadelige gevolgen voor de bereikbaarheid.

De gemeente heeft nog geen keuze in de te kiezen scenario's gemaakt.

In de begroting 2016 is de Eigenkrachtvisie genoemd. De visie krijgt een nader vervolg in het kader van krimp. Er zal een krimpproject worden opgesteld waarin de scenario's worden uitgewerkt.

Wij merken op dat wanneer concrete besluiten worden genomen over de sluiting en sloop van accommodaties, dit tot een verlaging van onderhoudslasten leidt aangezien het aantal bestaande voorzieningen afneemt. Rekening moet worden gehouden met het financieel afwaarderen van bestaande gebouwen. Als er nieuwe accommodaties worden gebouwd, zullen de onderhoudslasten van deze gebouwen meegenomen moeten worden in de meerjarige onderhoudsplannen van gebouwen.

In de paragraaf gaat Stein per kapitaalgoed in op:

- het beleidskader dat door de raad is vastgesteld (kwaliteitsniveaus);
- de onderliggende beheerplannen die door het college zijn vastgesteld;
- de financiële vertaling van het plan in de begroting en meerjarenraming, waarbij naast een tekstuele toelichting een tabel is gepresenteerd. Daarbij geeft Stein ook aan of sprake is van achterstallig onderhoud.

We staan stil bij de afzonderlijke kapitaalgoederen en bij behorende beheerplannen.

Voor wegen en groen zijn de kwaliteitsniveaus vastgelegd in het beleidskader 'Beheerplan Openbare ruimte 2013-2017 (BOR 2013-2017). Tijdens de samenstelling heeft de raad besloten om de beeldkwaliteit bij een aantal onderdelen aan te passen. Voor de begroting 2016 is het BOR 2013-2017 uitgangspunt voor wegen en groen.

#### *Beheerplan Openbare Ruimte (BOR) 2013-2017*

De raad van Stein heeft in 2013 het Beheerplan Openbare Ruimte 2013-2017 vastgesteld. In het BOR zijn de kwaliteitsniveaus voor wegen en groen bepaald. De kwaliteitsniveaus zijn uitgedrukt in CROW normen. De raad heeft gekozen voor kwaliteitsniveau A in het centrum en in de overige gebieden (hoofdwegen, bedrijventerreinen, woongebieden en buitengebieden) 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 bestaand beleid heeft betekend. Het totale budget dat nodig is voor scenario 1 voor het onderhoud aan wegen en groen bedraagt € 2.545.000. Dit bedrag is uit te splitsen in verharding € 782.000, groen € 1.109.000 en verzorging € 654.000.

In het BOR 2013-2017 is een relatie gelegd met de strategische visie. Er is onder meer verwezen naar de ambitie dat Stein een attractieve, prettige en groene woongemeente wilt zijn met leefbare kernen. In het BOR is genoemd dat de gebiedsgerichte aanpak, waarbij gebieden volledig gerehabiliteerd of gereconstrueerd worden, in het recente verleden een positief effect heeft gehad op de kwaliteit.

#### *Raadsbesluit 'Onderhoudsniveaus openbare ruimte'*

Tijdens de samenstelling van dit onderzoek heeft de raad op 30 juni 2016 besloten de onderhoudsniveaus van een aantal kapitaalgoederen in de openbare ruimte bij te stellen. Vermeld is dat er geen wijziging plaatsvindt in het totaalbudget. De beeldkwaliteit wordt binnen het bestaande budget gerealiseerd. Op onderliggende onderdelen vinden verschuivingen plaats in kwaliteit. De financiële gevolgen van deze onderverdeling zijn vermeld in het raadsbesluit. De beeldkwaliteit wordt binnen de reguliere formatie gerealiseerd met enkele kleine verschuivingen binnen het budget. Besloten is om:

- de groenkwaliteit in de centra te verlagen van A naar B (verlaging budget € 49.549);

- de kwaliteit bij 'wegen, groen en verzorging' te verhogen van B naar A bij de rotondes (verhoging budget € 21.445) en bij de komgrenzen (verhoging budget € 6.141);
- de grondkwaliteit te verhogen op de doorgaande wegen Oostzijde van B naar A (verhoging budget €13.158);
- het restant aan middelen van € 8.805 in te zetten voor incidenten en kleinschalige beheermaatregelen die voortkomen uit 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 de paragraaf is bij het onderhoud aan wegen verwezen naar de beleidsuitgangspunten in het BOR 2013-2017. Verder is aangegeven dat elke twee jaar het bestaande beheerplan voor wegen wordt geactualiseerd door middel van inspectie. Deze actualisatie wordt verankerd in een collegebesluit. De financiële vertaling van dit besluit wordt verwerkt in een tussentijdse rapportage, een Berap.

Volgens het BOR 2013-2017 zijn voor de gekozen kwaliteitsniveaus de volgende bedragen nodig voor onderhoud:

- verharding: € 782.000;
- groen: € 1.109.000;
- verzorging: € 654.000.

In de paragraaf van de begroting heeft Stein tabellen opgenomen waarin per kapitaalgoed inzicht is geboden in de onderhoudsbedragen die in de exploitatie zijn opgenomen en de bedragen die ten laste van de voorziening komen.

De paragraaf kent een andere indeling in 'subkapitaalgoederen' dan de indeling in het BOR. In het BOR 2013-2017 is een indeling gemaakt in 'wegen 'groen' en 'verzorging'. Het budget van 'verzorging' uit het BOR zien we niet terug in de paragraaf. Het budget van 'verzorging' zal voor een deel bij wegen en deel bij groen horen. De gemeente heeft deze financiële uitsplitsing niet kunnen geven.

Wij kunnen geen aansluiting vinden tussen de onderhoudsbedragen die opgenomen zijn in het BOR en de cijfers die vermeld zijn in de paragraaf. Stein heeft toegelicht dat de bedragen in de begroting afwijken ten opzichte van het BOR, omdat deze gebaseerd zijn op de werkelijkheid als gevolg van onder meer aanbestedingsvoordelen.

Uit de paragraaf blijkt niet of het door de raad gekozen kwaliteitsniveau financieel vertaald is in de begroting en meerjarenraming. De gemeente heeft aangegeven dat hier wel sprake van is.

In de paragraaf is expliciet vermeld dat geen sprake is van achterstallig onderhoud bij wegen. In de gesprekken met de gemeente is dit bevestigd.

We merken op dat de transparantie en leesbaarheid van de paragraaf wordt vergroot als eenzelfde indeling in 'subkapitaalgoederen' wordt gekozen in zowel het beleidsplan als in de paragraaf. Verder is het van belang om in de paragraaf aan te geven of het door de raad gekozen kwaliteitsniveau financieel vertaald is in de begroting en meerjarenraming. Als afgeweken wordt van de budgetten in het plan, dient dit toe te worden gelicht in de paragraaf.

Het onlangs genomen raadsbesluit 'Onderhoudsniveaus openbare ruimte' (30 juni 2016) zal financieel vertaald worden in de begroting 2017 en meerjarenraming.

## Groen

Ook voor het onderhoud aan groen is in de paragraaf naar het beleidsplan BOR 2013-2017 verwezen. Zoals bij wegen is uiteengezet, zijn in het BOR 2013-2017 de volgende bedragen voor onderhoud opgenomen:

- verharding: € 782.000;
- groen: € 1.109.000;
- verzorging: € 654.000.

Een deel van het budget van 'verzorging' behoort tot het onderhoud aan groen.

Net zoals bij wegen is er geen aansluiting te vinden tussen de onderhoudsbudgetten in het BOR en de bedragen in de paragraaf. De aanbevelingen die wij bij wegen hebben gedaan, gelden ook hier.

Uit de paragraaf blijkt niet of het door de raad gekozen kwaliteitsniveau financieel vertaald is in de begroting en meerjarenraming. De gemeente heeft aangegeven dat hier wel sprake van is.

Bij groen is volgens de informatie in de paragraaf geen sprake van achterstallig onderhoud.

Ook voor groen kan de transparantie en leesbaarheid van de paragraaf wordt vergroot door aansluiting te vinden tussen de indeling in het BOR en de indeling in de paragraaf. In de paragraaf dient te worden aangegeven of het door de raad gekozen kwaliteitsniveau financieel vertaald is in de begroting en meerjarenraming. Als afgeweken wordt van de budgetten in het plan, dient dit toe te worden gelicht in de paragraaf.

### *Bezuinigingen groen*

In het recente verleden hebben bezuinigingen plaatsgevonden op groen. In bijlage 7 van de begroting zijn deze vermeld. Uit de tabel blijkt dat in de begroting 2008, begroting 2010, de Berap I en in de kadernota 2014 bezuinigd is op groen. In totaliteit is de gerealiseerde structurele bezuiniging op groen € 270.200 ingaande 2015. Invulling van deze bezuiniging heeft plaatsgevonden door het knippen van hagen in het buitengebied, maaien van bermen en natuurweides, maaien van gazons en het snoeien van sierplantsoen. Er resteert geen taakstelling meer.

Voor het onderhoud aan groen is een Steins werkbedrijf in oprichting. De ontwikkelingen hieromtrent zitten in de startfase. In de begroting 2016 is aangegeven dat financieel nog geen rekening is gehouden met deze ontwikkelingen.

De gemeente heeft aangegeven dat het BOR 2013-2017 voor groen financieel vertaald is in de begroting 2016 en meerjarenraming, ondanks de bezuinigingsmaatregelen op groen.

In de paragraaf is aangegeven dat er geen achterstanden zijn bij het onderhoud en vervangingen aan groen.

Het onlangs genomen raadsbesluit 'Onderhoudsniveaus openbare ruimte' (30 juni 2016) zal financieel vertaald worden in de begroting 2017 en meerjarenraming.

## **Bruggen**

De raad van Stein heeft op 7 juli 2011 de beleidskaders vastgesteld voor de drie kunstwerken (bruggen en viaducten). Bepaald is dat:

- de kunstwerken moeten voldoen aan de wettelijke eisen;
- elke twee jaar de kunstwerken visueel geïnspecteerd moeten worden op basis van de landelijke CUR normen (Civieltechnisch Centrum Uitvoering Research en Regelgeving);
- de lasten voor levensduur verlengende maatregelen en vervanging als (vervangings)investeringen worden verantwoord.

Naast de beleidskaders is er een beheerplan beschikbaar dat door het college is vastgesteld. Dit plan is in 2011 door het college vastgesteld.

Er is geen aansluiting tussen de cijfers in het plan en de cijfers die genoemd zijn in de paragraaf. Stein heeft aanvullend toegelicht dat de cijfers zijn aangepast naar de werkelijkheid. De gemeente heeft opgemerkt dat het plan in 2016 of 2017 wordt geactualiseerd. In de paragraaf is aangegeven dat bij bruggen geen sprake is van achterstallig onderhoud.

Volgens de informatie in de paragraaf wordt jaarlijks € 31.500 in de voorziening gestort. Uit het overzicht 'verloop reserves' blijkt dat dit ook in 2016 is gedaan. Een bedrag van € 5.000 is onttrokken voor groot onderhoud. In de paragraaf van de begroting is dit cijfermatig tot uitdrukking gebracht.

De nieuwe fietsbrug wordt over een paar jaar aangelegd en zal in de toekomst onderdeel moeten uitmaken van het plan.

## **Gebouwen en overige accommodaties**

De raad van Stein heeft voor het onderhoud aan gebouwen beleidskaders vastgesteld eind 2015 in het besluit 'actualisatie kaders bouwkundig, sport- en speltechnisch onderhoud van de gemeentelijke accommodaties en voorzieningen'.

Het plan is een actualisatie van het besluit 'vaststellen van de beleidskaders onderhoud openbare ruimte en het bouwkundig en sport- technisch onderhoud gemeentelijke accommodaties en speelvoorzieningen (2011)'.

Stein heeft 45 gebouwen in eigendom. Deze gebouwen zijn exclusief het zwembad van Steinerbos en de opstallen in het recreatiepark. In 2011 waren er 51 gebouwen.

In het raadsvoorstel zijn de verschillende classificeringen opgenomen voor het onderhoud aan gebouwen. De condities zijn:

- categorie 1: uitstekende onderhoudstoestand;
- categorie 2: goede onderhoudstoestand;
- categorie 3: redelijke onderhoudstoestand;
- categorie 4: matige onderhoudstoestand;
- categorie 5: slechte onderhoudstoestand;
- categorie 6: zeer slechte onderhoudstoestand.

Stein heeft voor het merendeel van de gemeentelijke gebouwen gekozen voor onderhoudsniveau 3. Stein heeft hiervoor gekozen om in verhouding tot de beschikbare middelen de kwaliteit van de gebouwen op een zo efficiënt mogelijke wijze in stand te houden. Voorafgaand aan het besluit van 2015 was dit niveau al van toepassing op de meeste gebouwen. In het plan zijn ook kaders voor asbest opgenomen.

Het onderhoud van een aantal gebouwen is verlaagd ten opzichte van het plan in 2011. Gebouwen die buiten gebruik zijn gesteld of verkocht worden, hebben onderhoudsniveau 4 gekregen. Voor het gemeentehuis is ook gekozen voor een lager kwaliteitsniveau. Nu is gekozen voor conditieniveau 2 voor het bestuurs- en publieksgedeelte en conditieniveau 3 voor de overige onderdelen.

#### *Bezuinigingen accommodaties*

In totaliteit is volgens bijlage 7 van de begroting een bedrag van € 334.000 in 2015 bezuinigd op accommodaties. Dit bedrag loopt op naar € 404.000 ingaande 2017.

Er resteert nog een bedrag aan te realiseren bezuinigingen op accommodaties van € 16.000 in 2016 en loopt op naar € 96.000 vanaf 2017.

De te treffen bezuinigingen dienen gevonden te worden in energiebesparende maatregelen (coalitieakkoord), onderuitputting onderhoudslasten accommodaties (aanbestedingsvoordelen) en het onderhoud van fanfarezalen en gemeenschapshuizen die de gemeente niet in eigendom heeft. De gemeente heeft aanvullend toegelicht dat deze bedragen naar verwachting gerealiseerd worden.

Stein heeft aanvullend aangegeven dat de gekozen onderhoudsniveaus financieel vertaald zijn in de begroting 2016 en meerjarenraming. In de paragraaf is aangegeven dat er geen sprake is van achterstallig onderhoud bij de gemeentelijke accommodaties.

Voor speelvoorzieningen is het aantal voorzieningen teruggebracht naar negen locaties. Voor deze locaties wordt uitsluitend rekening gehouden met de vervanging van de speeltoestellen. In de begroting is voor de vervanging een investeringsbedrag opgenomen van € 460.000 in 2016. Voor 2017, 2018 en 2019 zijn respectievelijk de volgende investeringsbedragen opgenomen € 55.000 in 2017, € 47.000 in 2018 en € 113.000 in 2019.

In 2016 ontwikkelt de gemeente nieuw accommodatiebeleid. Dit beleid wordt vanaf 2017 uitgevoerd. In het beleid zal een clustering en logische spreiding plaatsvinden van ontmoetingsplekken. Daarbij is aandacht voor behoud van beeldbepalende en karakteristieke gebouwen en het geven van een nieuwe bestemming.

#### *Steinerbos*

In 2013 is BV Steinerbos opgericht. Hiermee is het zwembad en het park op afstand geplaatst van de gemeentelijke organisatie. Gevolg van oprichting van de BV is dat de gemeente geen bijdrage doet in onderhoudslasten. De gemeente draagt wel bij in het exploitatietekort.

#### **Openbare verlichting**

De raad van Stein heeft in 2014 het beleidsplan Openbare Verlichting geactualiseerd vastgesteld.

In het beleidsplan Openbare Verlichting 2014-2017 is besloten dat vanaf 2014 bij reguliere vervangingen van armaturen LED verlichting wordt toegepast. De jaarlijkse vervangingen worden zoveel mogelijk geclusterd. LED armaturen worden afgeschreven in 20 jaar. Lichtmasten daarentegen kennen een afschrijvingstermijn van 40 jaar. Dimbare ledverlichting wordt toegepast op ontsluitingswegen buiten de bebouwde kom.

In het bijbehorend raadsvoorstel is aangegeven dat de kapitaallasten 2014 iets duurder uitvallen dan waarmee in de begroting rekening is gehouden. Vanaf 2015 verwacht Stein een financieel voordeel. Dit is becijferd op € 9.000 in 2014 en loopt op naar € 17.000 in 2017.



Ook de onderhoudslasten nemen af. De onderhoudslasten inclusief energielevering en netwerkkosten lopen terug van € 282.000 in 2014 naar € 258.000 in 2017.

In het plan is genoemd dat in de periode 2014-2017 investeringen nodig zijn ter grootte van € 962.000 voor de aanschaf van LED verlichting en de vervanging van de armaturen. Verder is aangegeven dat door de aanschaf van LED verlichting voordelen ontstaan in onderhoudslasten.

In het plan zijn de financiële voordelen genoemd en is het investeringsbedrag vermeld dat nodig is voor vervanging van armaturen. Er is geen inzicht geboden in het totale onderhoudsbedrag voor de openbare verlichting. Wij adviseren om dit bedrag wel op te nemen bij actualisatie van het plan. Het beleidsplan Openbare verlichting wordt elke vier jaar geactualiseerd. In de paragraaf is aangegeven dat geen sprake is van achterstallig onderhoud.

### **Riolering**

In de paragraaf van de begroting heeft Stein naar een aantal beleidskaders verwezen.

Stein geeft aan dat deze kaders allemaal actueel zijn. De raad heeft op 1 oktober 2009 het Waterplan vastgesteld. De zeven geformuleerde ambities uit het plan zijn in de paragraaf genoemd.

Verder is genoemd dat de raad in juni 2014 het afkoppelbeleid particulieren heeft vastgesteld.

In de paragraaf is tenslotte verwezen naar het Beleidsplan Afvalwater Westelijke Mijnstreek 2015-2020.

Toegelicht is dat in 2013 gestart is met opstellen van een regionaal beleid- en uitvoeringskader voor het stedelijk watermanagement. In september 2014 heeft de raad het Verbreed GRP vastgesteld. Dit plan is een regionaal plan waarin ook de gemeenten Beek, Schinnen, Sittard-Geleen, Stein, waterschap Roer en Overmaas en Waterschapsbedrijf Limburg participeren. Uit de bijbehorende bijlage voor de gemeente 'Kostendekkingsplan gemeente Stein' blijkt dat voor riolen sprake is van 100% kostendekking. Ten aanzien van riolen is het plan rekening gehouden met lasten over een periode van 75 jaar. De raad van Stein heeft met de vaststelling van het plan besloten een nieuwe methode om rioolheffingen in te voeren per 1 januari 2016 middels vast bedrag voor kleingebruikers en vast bedrag plus gestaffelde toeslag voor grootgebruikers. Dit komt overeen met scenario 2c uit het plan.

In een bijlage zijn de uitgangspunten voor de kostendekkingsberekening opgenomen. Zo is onder meer genoemd dat de lineaire afschrijvingsmethode is toegepast. In een tabel zijn de gehanteerde afschrijvingstermijnen, zowel technisch als economisch, voor de verschillende componenten van riolering in beeld gebracht.

Samenvattend constateren wij dat Stein op strategisch niveau goed scoort. In de strategische visie, coalitieakkoord en in de Eigenkrachtvisie is aandacht voor het onderhoud aan kapitaalgoederen. In programma 3.2 van de begroting is een relatie gelegd met (het onderhoud aan) kapitaalgoederen. Alle kapitaalgoederen die genoemd zijn in de paragraaf komen ook hier kort aanbod. De informatie in de paragraaf kan verder worden verbeterd door in te gaan op (meerjarige) externe en ontwikkelingen ten aanzien van het onderhoud.

Volgens de voorschriften, het BBV, dient een gemeente in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen inzicht te geven in het onderhoud aan de volgende kapitaalgoederen: wegen, riolering, water, groen en gebouwen. Stein geeft in de paragraaf (financieel) inzicht in al deze kapitaalgoederen. Ook is ingegaan op de kapitaalgoederen bruggen en openbare verlichting. De raad heeft voor alle kapitaalgoederen het kwaliteitsniveau bepaald. Er is geen kwaliteitsniveau gekozen waarbij kapitaalvernietiging optreedt. Er is

geen sprake van achterstallig onderhoud. Het plan voor gebouwen dateert uit 2011. Wij adviseren om alle plannen, zoals ook nu heeft voorgedaan, elke vier jaar te actualiseren.

In de financiële verordening heeft de raad van Stein geen nadere eisen ten aanzien van het onderhoud opgenomen. Op tactisch niveau scoort Stein goed.

In de paragraaf is cijfermatig inzicht geboden in de lasten van het onderhoud aan accommodaties, wegen, openbare verlichting, bruggen, riolering en groen. De paragraaf kent een gestructureerde opzet, maar verdere verbeteringen zijn mogelijk om de operationele stuurinformatie in de paragraaf te verbeteren. Voor wat betreft de opgenomen cijfers zijn er, zoals in deze paragraaf geschetst, verschillen tussen de bedragen in het plan en in de paragraaf. Van belang is de verschillen toe te lichten en aan te geven of het door de raad gekozen kwaliteitsniveau financieel is vertaald. Daarnaast adviseren wij om een relatie te leggen met bijlage 7 waarin de bezuinigingen zijn genoemd.

## 4.4. Financiering

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

### Conclusie

Stein heeft beleidsregels voor de financiering vastgelegd in de financiële verordening (2014). In de paragraaf heeft Stein interne en externe ontwikkelingen genoemd ten aanzien van financiering. Externe ontwikkelingen zoals schatkastbankieren en de renteontwikkelingen op de kapitaalmarkt komen aan de orde in de paragraaf. Ook is ingegaan op een aantal interne ontwikkelingen. De beleidsregels in de verordening zijn aangepast aan de wetwijzigingen als gevolg van de Wet houdbare overheidsfinanciën en de invoering van het verplicht schatkistbankieren. Stein voldoet aan de eisen die gesteld zijn in de financiële verordening en aan de eisen die het BBV stelt. De paragraaf kent een heldere en gestructureerde opzet. Op operationeel niveau biedt de paragraaf cijfermatige informatie over de financiering. Op enkele onderdelen zijn nog verdere verbeteringen mogelijk. Stein scoort op strategisch, tactisch en operationeel niveau goed.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- geef inzicht in de meerjarige omvang van de langlopende leningen en de bijbehorende jaarlijkse rente- en aflossingslast;
- leg in de paragraaf een relatie tussen de meerjarige leningenportefeuille en de geplande meerjarige investeringen;
- geef in de begroting aan wat er met rente over de eigen financieringsmiddelen gebeurt;
- verwijst in de paragraaf naar de bijlage met de berekening van het EMU saldo.

### 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

Stein heeft beleidsregels voor de financiering vastgelegd in de financiële verordening die in 2014 geactualiseerd is. Het BBV stelt ook eisen aan de paragraaf financiering. We gaan in deze paragraaf in op de eisen die het BBV stelt en op de specifieke kaders die raad gesteld heeft in de financiële verordening.

Stein heeft in de paragraaf verwezen naar de specifieke kaders die gesteld zijn in de financiële verordening. Verder heeft Stein toegelicht dat in de paragraaf van de begroting de kaders zijn gesteld voor de inrichting en de uitvoering van de treasuryfunctie van de decentrale overheden en dat de paragraaf is bedoeld om de uitvoering van de financieringsfunctie te volgen. De kaders voor de inrichting en de uitvoering heeft Stein concreet vastgelegd in de financiële verordening. Hierin zijn specifieke richtlijnen opgenomen die het college in acht dient te nemen bij het uitvoering van de financieringsfunctie. In de paragraaf is ook inzicht geboden in de uitgangspunten van financiering en is ingegaan op schatkistbankieren. De beleidsregels die gesteld zijn in de financiële verordening zijn aangepast aan de wetwijzigingen als gevolg van de Wet houdbare overheidsfinanciën en de invoering van het verplicht schatkistbankieren. Stein voldoet aan de eisen die gesteld zijn in de financiële verordening.

Volgens het BBV dient uit de paragraaf te blijken dat de financieringsfunctie uitsluitend de publieke taak dient en dat het beheer prudent plaatsvindt. Verder moet worden aangegeven of aan de kasgeldlimiet en de renterisiconorm voldaan wordt. Daarnaast is inzicht vereist in de beleidsvoornemens voor het risicobeheer van de financieringsportefeuille.

Stein geeft in de paragraaf van de begroting inzicht in:

- de omvang van leningen per 1 januari 2016 met aflossingsbedragen (regulier en extra aflossingslast);
- de geplande investeringen in de jaren 2016-2019 inclusief investeringsbedragen;
- het rentebeleid, rente-omslagpercentage en rentevisie;
- het (beleggings)resultaat van de uitzettingen in meerjarenperspectief;
- de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (HOF) en schatkistbankieren;
- de berekening van de kasgeldlimiet voor het begrotingsjaar en meerjarig;
- de onder- en overschrijding van de kasgeldlimiet voor het 3<sup>e</sup> kwartaal 2014, 4<sup>e</sup> kwartaal 2014, 1<sup>e</sup> kwartaal 2015 en 2<sup>e</sup> kwartaal 2015;
- de berekening van de renterisiconorm voor de begroting en meerjarenraming en de onder- of overschrijving hierin;
- het risicobeheer (rente-, liquiditeiten-, koers en debiteurenrisico's);
- liquiditeitenontwikkeling voor de periode 2016-2019.

Stein voldoet hiermee aan de eisen die het BBV stelt ten aanzien van financiering.

Stein laat ten aanzien van de kasgeldlimiet zien dat er in het 3<sup>e</sup> kwartaal van 2014 en in het 2<sup>e</sup> kwartaal van 2015 een overschrijding is. In de twee tussenliggende kwartalen was hier geen sprake van. Stein heeft maatregelen getroffen om de overschrijding teniet te doen door het aantrekken van vaste langlopende geldleningen voor een bedrag van € 8 miljoen.

Stein gaat in de paragraaf in op interne en externe ontwikkelingen. Zo is onder meer ingegaan op externe ontwikkelingen rondom het schatkistbankieren en de ontwikkelingen rondom het Eurosysteem. Stein is in de paragraaf ingegaan op de toename in investeringen in 2014 en de hiermee gepaard gaande toename in langlopende leningen.

Ten aanzien van het rentebeleid heeft Stein aangegeven dat zij een rentepercentage van 3,5% over de eigen financieringsmiddelen rekenen. Voor het financieringsstekort hanteert Stein een rentepercentage van 1%. Een wijziging in dit rentepercentage met 1% leidt tot meer of minder rentekosten van € 121.000. Uit aanvullende informatie blijkt dat Stein de rente volledig ten gunste van de exploitatie brengt.

Uit navraag blijkt dat Stein periodiek, als de situatie erom vraagt, in een werkdocument de liquiditeitsplanning raamt. Deze planning is een ambtelijk instrument. Indien aanvullende maatregelen nodig zijn, wordt de direct leidinggevende geïnformeerd.

De informatie is gestructureerd van opzet en biedt cijfermatige informatie. Stein scoort op strategisch, tactisch en operationeel niveau goed. De paragraaf biedt een uitgebreid inzicht in de financiering. De paragraaf kan verder worden aangevuld door aan te geven hoe wordt omgegaan met de rente over de eigen financieringsmiddelen in de begroting en meerjarenraming. In de paragraaf is ingegaan op het rentebeleid en het rente omslagpercentage. Er is niet aangegeven hoe wordt omgegaan met de rente over de eigen financieringsmiddelen. Volgens aanvullende informatie brengt Stein de rente volledig ten gunste van de exploitatie. Verder kan de paragraaf worden aangevuld met informatie over de meerjarige liquiditeitsbehoefte (nieuwe vaste geldleningen) in relatie tot het meerjarig investeringsplan.

Tot slot gaan we in deze paragraaf nog in op een aantal ontwikkelingen waarbij we ook ingaan op de situatie in Stein.

## **EMU**

Stein heeft in een separate paragraaf van hoofdstuk 6 van de begroting inzicht geboden in het EMU-saldo. In de paragraaf van de begroting is het EMU saldo toegelicht. Een algemene toelichting is opgenomen. Uitgelegd is dat het EMU-saldo het saldo van inkomsten en uitgaven van de totale overheid is bedoeld. Het EMU tekort mag maximaal 3% van het Bruto Binnenlands Product (BBP) bedragen. Landelijk is bepaald dat het gezamenlijk aandeel van gemeenten, provincies en waterschappen in het landelijk EMU-tekort (van 3%) maximaal 0,4% van het BBP mag bedragen. Het EMU tekort is in de paragraaf becijferd op € 9.984.000.

Stein mag een bedrag van € 2.551.000 maximaal meer uitgeven dan dat aan inkomsten wordt ontvangen. Dit bedrag betreft de zogenaamde referentiewaarde. In de paragraaf is deze referentiewaarde niet opgenomen. Uit de tabel is af te leiden en uit aanvullende informatie blijkt dat de overschrijding voornamelijk wordt veroorzaakt door geplande investeringen in 2016 en de afschrijvingen die ten laste van de exploitatie plaatsvinden. Het werkelijke EMU saldo is lager, omdat een deel van de geplande investeringen in een later jaar tot uitvoering komt.

Op basis van de wet Hof kunnen er sancties door het Rijk worden opgelegd als de medeoverheden hun gezamenlijke norm overschrijden. Afhankelijk van de situatie kunnen de sancties alle medeoverheden raken of individuele gemeenten, provincies of waterschappen. De afspraken met het Rijk van begin 2013 houden ook in dat deze sancties niet tijdens de huidige kabinetsperiode zullen worden toegepast. In concreto zullen tot en met 2017 geen sancties worden opgelegd bij overschrijding van de ruimte.

Op dit moment is er dus weinig tot geen dreiging van een sanctie voor Stein met betrekking tot het EMU-tekort. Op termijn zou dat echter kunnen veranderen. Bij een collectieve sanctie heeft de gemeente in feite geen mogelijkheden om dat te voorkomen. Een individuele sanctie kan de gemeente voorkomen door haar EMU-tekort niet (te veel) boven de voor Stein geldende norm te laten uitkomen. Overigens leidt een dergelijke strakke naleving van de eigen EMU-norm, de referentiewaarde, tot problemen op het moment dat de gemeente een wat groter investeringsproject wil uitvoeren. Het EMU-saldo zal dan bijna altijd (fors) boven de referentiewaarde uitkomen. Deze situatie is ook bij Stein van toepassing voor het begrotingsjaar 2016. Er is hiervoor dus bewust ruimte geboden, maar tegelijkertijd biedt de wet Hof geen

garantie dat er in een dergelijke situatie geen individuele sanctie kan volgen. De tijd zal moeten leren hoe het Rijk de wet Hof toepast en welke gevolgen dit voor de gemeente heeft. De ontwikkeling van het landelijke EMU-saldo zal daarbij van grote invloed zijn.

Op dit moment ontbreekt in de paragraaf financiering een verwijzing naar het EMU saldo.

### **Schatkistbankieren**

Verplicht schatkistbankieren is in 2013 ingevoerd. In de financiële verordening is de verplichting tot het stallen van alle nieuwe uitzettingen van tijdelijk overtollige middelen bij het Rijk (behoudens bepaalde uitzonderingen) genoemd. Het Schatkistbankieren is in de Wet Financiering Decentrale Overheden verankerd. De Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo) is eind 2014 gewijzigd, in verband met de nadere invulling van het prudent gebruik van derivaten.

Inmiddels is sinds medio 2015 de geactualiseerde Handreiking Treasury 2015 beschikbaar. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft aangegeven dat de handreiking een adviserende of beschouwende rol heeft en geen extra verplichtingen legt op de bestaande wettelijke kaders. Naar aanleiding van de wereldwijde financiële crisis zijn er op Europees niveau maatregelen genomen, om ervoor te zorgen dat de overheidsuitgaven nu en op langere termijn houdbaar blijven. Deze maatregelen zijn vertaald naar Nederlandse wetgeving. In het geactualiseerde kader is rekening gehouden met de Wet houdbare overheidsfinanciën en de invoering van het verplicht schatkistbankieren, geregeld in de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido). Daarnaast is er een Rijksbreed beleidskader ontwikkeld met betrekking tot het gebruik van derivaten door publieke instellingen. Dit beleidskader is uitgewerkt in regelgeving voor decentrale overheden (Wet fido en de Regeling uitzettingen derivaten decentrale overheden).

Stein heeft in 2009 een boekwinst van € 26,1 miljoen gerealiseerd door de verkoop van aandelen Essent. Het overgrote deel is belegd in obligatiefondsen APG. Uit de paragraaf van de begroting 2016 blijkt dat Stein op dit moment nog € 8 miljoen en € 4 miljoen heeft belegd bij APG. Het bedrag van € 8 miljoen zal in 2016 vrijvallen. De gemeente zal deze vrijkomende middelen gebruiken voor het aflossen van een aflopende lening bij BNG. Het bedrag van € 4 miljoen is nog belegd bij APG tegen € 4,15%. Verder ontvangt Stein jaarlijks een bedrag van €149.000 aan rente over de brugleningen (€ 2.614.000 tegen 5,7%).

## 4.5. Bedrijfsvoering

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

### Conclusie

In de strategische visie (2011) heeft de raad stilgestaan bij de bedrijfsvoering van Stein. De dienstverlening aan burger en ondernemer wil Stein verder optimaliseren. Ook in het coalitieakkoord (2014) is aandacht voor de bedrijfsvoering van de gemeente. In 2014 heeft het college de raad laten weten dat onderzoek zal worden verricht naar de gemeentelijke organisatie, aangezien de samenwerking tussen raad, college, management en medewerkers en de onderlinge samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie niet soepel loopt. Een extern bureau heeft dit onderzoek verricht en heeft een analyse gemaakt van de gesignaleerde problemen in de organisatiecultuur. Het resultaat van dit onderzoek is vastgelegd in het rapport 'een verwaarloosde organisatie, cultuuronderzoek gemeente Stein.' In het coalitieakkoord 2014-2018 is verwezen naar dit onderzoek. Samengevat is de conclusie van dit onderzoek dat de organisatie van Stein muurvast zit, onderlinge verhoudingen zeer gespannen zijn, de organisatie verre van optimaal functioneert, cruciale processen er niet zijn of niet op orde zijn, dat rolvastheid onmogelijk is en dat het verandervermogen laag is. Naar aanleiding van het cultuuronderzoek is per 1 september 2014 een transitie manager ingesteld, die de functie combineert met de functie van interim gemeentesecretaris. De transitie manager heeft naar eigen inzicht op basis van het onderzoek een plan van aanpak opgesteld. Dit plan van aanpak is uitgewerkt in het Beleidsplan 2016-2019. In dit plan is de visie op de nieuwe organisatie geformuleerd. Het college heeft dit plan vastgesteld in december 2015.

Op basis van dit plan heeft de raad in december 2014 voor 2015 en 2016 budgetten beschikbaar gesteld om de veranderactiviteiten in gang te kunnen zetten. Voor 2015 is een bedrag van € 330.000 gevoteerd en in 2016 een bedrag van € 105.000. Beide bedragen zijn gedekt uit de algemene reserve. Recentelijk heeft de raad in april wederom besloten om middelen ter beschikking (€ 20.000) te stellen ten behoeve van het cultuurtraject.

Stein heeft aanvullend toegelicht dat de organisatiestructuur per 1 april 2016 geformaliseerd is. De beschrijving van bedrijfsprocessen wordt in 2016 verder opgepakt. Het beleidsplan is vertrekpunt voor de afdelingsplannen en persoonlijke werkplannen van medewerkers. Dit plan wordt als vertrekpunt gebruikt om afdelingsplannen op te stellen. Toegelicht is dat 2016 een proefjaar was en dat in 2017 alle afdelingen met jaarplannen en persoonlijke taakplannen gaan werken. Verder is aangegeven dat op het terrein van systemen en instrumenten veel slagen zijn gemaakt, zoals een nieuw instrumentarium financiën en een vernieuwd P&O beleid. De ICT problemen die omschreven zijn in het cultuuronderzoek uit 2014 zijn inmiddels opgelost. Tijdens de samenstelling van het cultuuronderzoek was de gemeente bezig met het outsourcen van de ICT omgeving. Deze aanbesteding is in 2014 afgerond. Begin november 2015 is de nieuwe ICT omgeving van de gemeente in werking getreden, waarmee ook het achterstallig onderhoud is verholpen. Met medewerkers hebben eind 2014 gesprekken plaatsgevonden om de ergste knelpunten te inventariseren. Dit heeft geleid tot onder meer vervanging van beeldschermen en vernieuwing van werkplekken. Toegelicht is dat dit

samen met de overgang naar de nieuwe omgeving voor een stabiele en toekomstbestendige ICT omgeving heeft gezorgd.

Stein heeft een aantal keren besloten te bezuinigen op formatie en bedrijfsvoering. Bij de kadernota 2012 en begroting 2012 is besloten structureel te bezuinigen op personeel en formatie voor een totaalbedrag van € 750.000 ingaande 2016. Vermeld is dat deze bezuinigingsmaatregelen inmiddels zijn gerealiseerd. Bij de vaststelling van de kadernota 2014 is besloten tot een 2<sup>e</sup> taakstelling bedrijfsvoering. Deze is voor deel gerealiseerd en deels nog niet. De gerealiseerde taakstelling bedraagt € 98.000 in 2016 en vanaf 2017 is de omvang € 20.000.

Er resteert voor de 2<sup>e</sup> taakstelling nog een bedrag van € 180.000 ingaande 2016 dat vanaf 2017 oploopt naar € 430.000. In de toelichting is genoemd dat invulling dient plaats te vinden door het terugdringen van externe inhuur en het efficiënter invullen van interne processen. Vermeld is dat een doorkijk naar de toekomst wordt gemaakt als de externe inhuur is vervangen door een structurele invulling van vacatures en processen efficiënter zijn ingericht.

In het cultuuronderzoek van 2014 is genoemd dat de formatie van Stein niet in verhouding staat ten opzichte van soortgelijke gemeenten. Geconcludeerd is dat Stein 26 fte te weinig heeft ten opzichte van vergelijkbare gemeenten. Hoe is de 2e bezuinigingstaakstelling op bedrijfsvoering te plaatsen in het licht van de genoemde 26 fte? De gemeente heeft aangegeven dat de uitspraak in het cultuuronderzoek is gedaan op basis van een globaal onderzoek en niet volledig is onderbouwd. In de voorstellen inzake de nieuwe organisatiestructuur is de P-staat als vertrekpunt gekozen. Reguliere en ontwikkeltaken moeten met de beschikbare formatie worden gerealiseerd. Indien personele invulling van de nieuwe organisatie tot knelpunten leidt, moeten frictiekosten beschikbaar gesteld worden. Aan het eind van het derde kwartaal zal blijken of aanvullende middelen nodig zijn. Bij de begroting 2017 zal invulling plaatsvinden van de 2<sup>e</sup> taakstelling op formatie en bedrijfsvoering.

Verder resteert er nog een taakstelling op het digitaliseren van klantdossiers € 21.000 ingaande 2017 en een bezuiniging op inkoop. Deze bedraagt € 150.000 in 2016 en vanaf 2017 € 200.000. Deze taakstelling dateert uit 2014. Stein heeft besloten om de functie van inkoper weer vacant te stellen. Voor 2015 is de taakstelling met € 50.000 verminderd.

Op dit moment is een Steins werkbedrijf in oprichting. In de paragraaf is vermeld dat voor de oprichting van het Steinswerkbedrijf een incidenteel bedrag van € 50.000 beschikbaar is. Stein heeft een structurele bezuiniging van € 80.000 ingeboekt met de oprichting van een Steinswerkbedrijf. Deze bezuiniging is nog niet gerealiseerd. Er is nog geen zicht op realisatie van de taakstelling.

In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is aangegeven dat met de financiële gevolgen van het Steins werkbedrijf nog geen rekening is gehouden in begroting 2016-2019.

In de financiële verordening (artikel 212 Gemeentewet) zijn uitgangspunten opgenomen voor het financieel beheer en de interne controle. Er zijn geen bepalingen opgenomen om ten aanzien van de bedrijfsvoering een nota of visie vast te stellen. Desondanks heeft het college van Stein het Bedrijfsplan 2016-2019 vastgesteld.

In de controle verordening (artikel 213a Gemeentewet) is bepaald dat Stein rapporteert over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid. Informatie over deze onderzoeken ontbreekt in de paragraaf. In paragraaf 3.4. hebben we aandacht gewijd aan de controleverordening.

Het BBV vraagt beleidsvoornemens te formuleren en een relatie te leggen met de programma's uit het programmaplan. Stein heeft beleidsvoornemens geformuleerd in het 'Beleidsplan 2016-2019'. In de programma's zijn relaties gelegd met onderdelen van de bedrijfsvoering.



Stein scoort op strategisch niveau goed, op tactisch niveau voldoende en op operationeel niveau onvoldoende. In de paragraaf is op onderdelen cijfermatig inzicht geboden. In de paragraaf zijn stelposten genoemd. Het totaal aan afzonderlijke lasten en baten van de bedrijfsvoering voor zowel het begrotingsjaar als de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming ontbreekt in de paragraaf. In dit rapport zijn aanbevelingen opgenomen om de informatie op operationeel niveau te verbeteren.

#### **Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen**

- leg in de paragraaf relaties met visiedocumenten (en aanvullende onderzoeken) over de bedrijfsvoering;
- bekijk of de financiële verordening aangepast moet worden ten aanzien van de beleidsuitgangspunten voor bedrijfsvoering;
- geef in de paragraaf een cijfermatig overzicht van alle lasten en baten van de bedrijfsvoering;
- ga in de paragraaf in op de bezuinigingen op bedrijfsvoering en ga hierbij in op actuele ontwikkelingen en realisatie van de maatregelen of leg in de paragraaf een relatie met de bijlage waarin bezuinigingen zijn genoemd en de toelichting op deze tabel;
- monitor periodiek de bezuinigingen op 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**

De kernwaarde 'een dienstverlenende gemeente' uit de strategische visie (2011) raakt de bedrijfsvoering van Stein. Op het gebied van dienstverlening zijn in de visie de volgende hoofdkeuzes gemaakt: een actief faciliterende overheid die lokale initiatieven steunt, het programma Dienstverlening Centraal actief voortzetten, het interactieve werken voortzetten bij projecten die zich daarvoor lenen en op operationeel niveau de samenwerking met andere gemeenten in de Westelijke Mijnstreek verder uitbreiden.

In 2014 heeft het college de raad geïnformeerd over de start van een cultuuronderzoek naar de gemeentelijke organisatie. Het college gaf aan dat 'in toenemende mate in het afgelopen jaar is geconstateerd dat het in onze gemeentelijke organisatie niet soepel loopt en dat de samenwerking tussen raad, college en het management en medewerkers verbetering behoeft. We doelen hierbij op de noodzakelijke verbetering van de verbinding tussen bestuur en management, maar ook van de onderlinge samenwerking binnen de ambtelijke organisatie.' Het college heeft aangegeven dat hier geen sprake is van incidenten, maar van structurele problemen. Het college heeft een extern bureau gevraagd een analyse te maken van de gesignaleerde problemen in de organisatiestructuur.

In het coalitieakkoord 2014-2018 is op verschillende onderdelen aandacht voor de bedrijfsvoering.

Er is een apart hoofdstuk aan personeel en organisatie gewijd. Er wordt verwezen naar het bovengenoemde cultuuronderzoek. In het akkoord is aangegeven dat het wenselijk is om de organisatiestructuur te heroriënteren. Ook is genoemd dat de rol van de gemeente in het kader van de uitvoering van de decentralisaties zal veranderen. Specifiek gaat de coalitie in op de noodzaak van verdere doorontwikkeling van risicomangement. Coalitiepartijen hebben uitgesproken een scheiding te willen tussen financiën en businesscontrol. Verder is verwezen naar het programma Dienstverlening Centraal dat staat voor de verbetering van de dienstverlening richting burger en bedrijf door gebruik te maken van slimme ICT-oplossingen. Aangegeven is dat verbeteringen op het gebied van personeel, organisatie of ICT op termijn leiden tot efficiencyvoordelen.

Het genoemde cultuuronderzoek dat in opdracht van het college in 2014 heeft plaatsgevonden is in juni 2014 afgerond met als titel 'Een verwaarloosde organisatie, cultuuronderzoek gemeente Stein'. Samenvattend is uit het onderzoek naar voren gekomen dat de organisatie van Stein muurvast zit, onderlinge verhoudingen zeer gespannen zijn, de organisatie verre van optimaal functioneert, cruciale processen er niet zijn of niet op orde zijn, dat rolvastheid onmogelijk is en dat het verandervermogen laag is. In het onderzoek is de organisatiestructuur genoemd, die in 2011 tijdelijk is aangepast van zeven naar vijf afdelingen. Uit het onderzoek blijkt dat de structuur in 2014 niet geformaliseerd is. Verder is genoemd dat werkprocessen onvoldoende uitgewerkt zijn en jaarplannen en persoonlijke taakplannen op onderdelen ontbreken. De ICT faciliteiten zijn verder van onvoldoende kwaliteit.

Naar aanleiding van het cultuuronderzoek is per 1 september 2014 een transitie manager ingesteld, die de functie combineert met de functie van interim gemeentesecretaris. De transitie manager heeft naar eigen inzicht op basis van het onderzoek een plan van aanpak opgesteld. In dit plan is een model opgenomen, gebaseerd op de 7-sen van McKinsey. In het model zijn vier sporen genoemd die het functioneren van de organisatie bepalen, namelijk de visie op de nieuwe organisatie gemeente Stein, structuur van de organisatie, systemen en instrumenten en cultuur (competenties, houding en gedrag van bestuurders, leidinggevende en medewerkers). Er zijn activiteiten in beeld gebracht en er is in kaart gebracht welke incidentele lasten deze activiteiten met zich meebrengen. Op basis van dit plan van aanpak heeft de raad in december 2014 voor 2015 en 2016 budgetten beschikbaar gesteld om de veranderactiviteiten in gang te kunnen zetten. Voor 2015 is een bedrag van € 330.000 gevoteerd en in 2016 een bedrag van € 105.000. Beide bedragen zijn gedekt uit de algemene reserve. In april 2016 heeft de raad wederom besloten om middelen ter beschikking te stellen ten behoeve van het cultuurtraject. Een bedrag van € 20.000 is onttrokken aan de algemene reserve.

#### *Beleidsplan 2016-2019*

Vanaf 1 oktober 2014 is gestart met de transitie van de oude naar de nieuwe organisatie. De transitie manager heeft het plan van aanpak verder uitgewerkt in het Beleidsplan 2016-2019 gemeente Stein. Dit plan is door het college vastgesteld in december 2015. In het beleidsplan is de visie op de nieuwe organisatie als volgt geformuleerd: 'we ontwikkelen een professionele, faciliterende en flexibele organisatie waar we trots op kunnen zijn.' In het bedrijfsplan zijn diverse ontwikkelingen beschreven, waaronder de transitie en transformatie van het sociaal domein en de route naar 2020. Ook is ingegaan op het vraagstuk rondom vluchtelingen, asielzoekers en statushouders. Een separaat hoofdstuk is gewijd aan personele aangelegenheden. Zo is aandacht geschonken aan de nieuwe organisatiestructuur per 1 januari 2016, de actualisatie van de (arbeidsvoorwaardelijke) rechtspositieregelingen en het P-instrumentarium, het strategisch opleidingsbeleid, ziekteverzuim en

Arbo, werkkostenregeling en Individueel keuze budget. Ook is in het beleidsplan aandacht voor het financiële beeld voor het begrotingsjaar 2016 en de afzonderlijke jaren van de meerjarenraming. Verder is ingegaan op de afzonderlijke documenten van de P&C cyclus en de ondersteuning van een extern bureau om hierin 'lean en mean' procesgericht te gaan werken.

Stein heeft aanvullend toegelicht dat de organisatiestructuur per 1 april 2016 geformaliseerd is. De beschrijving van bedrijfsprocessen wordt in 2016 verder opgepakt, waarbij gebruik wordt gemaakt van de zogeheten lean-methode. De lean-methode is een managementfilosofie die het bedrijfsresultaat verbeterd door verspilling te elimineren.

In het beleidsplan 2016-2019 zijn accenten in de beleids- en bedrijfsvoering gelegd tegen de achtergrond van relevante ontwikkelingen. Dit plan wordt als vertrekpunt gebruikt om afdelingsplannen op te stellen. Vervolgens is op medewerkerniveau in een persoonlijk werkplan geconcretiseerd welke bijdrage van de individuele medewerker verwacht wordt om de ambities uit het Bedrijfsplan en het afdelingsplan waar te maken. In de HR-cyclus is geborgd dat het persoonlijk werkplan de basis is voor voortgangs- en beoordelingsgesprekken. In 2016 is gestart met afdelingsplannen en persoonlijke werkplannen. De gemeente heeft hierbij toegelicht dat 2016 een proefjaar is en in 2017 alle afdelingen met jaarplannen en persoonlijke taakplannen gaan werken.

Verder is aangegeven dat op het terrein van systemen en instrumenten veel slagen zijn gemaakt, zoals een nieuw instrumentarium financiën en een vernieuwd P&O beleid. De ICT problemen die omschreven zijn in het cultuuronderzoek uit 2014 zijn inmiddels opgelost. Tijdens de samenstelling van het cultuuronderzoek was de gemeente bezig met het outsourcen van de ICT omgeving. Deze aanbesteding is in 2014 afgerond. Begin november 2015 is de nieuwe ICT omgeving van de gemeente in werking getreden, waarmee ook het achterstallig onderhoud is verholpen. Met medewerkers hebben eind 2014 gesprekken plaatsgevonden om de ergste knelpunten te inventariseren. Dit heeft geleid tot onder meer vervanging van beeldschermen en vernieuwing van werkplekken. Toegelicht is dat dit samen met de overgang naar de nieuwe omgeving voor een stabiele en toekomstbestendige ICT omgeving heeft gezorgd.

#### *Bezuinigingen op personeel*

In bijlage 7 van de begroting heeft Stein een overzicht gepresenteerd van de gerealiseerde en nog te realiseren bezuinigingen, waarin ook de bezuinigingen op formatie en bedrijfsvoering zijn genoemd. Er is een aantal keren besloten te bezuinigen op formatie en bedrijfsvoering. Bij de kadernota 2012 en begroting 2012 is besloten structureel te bezuinigen op personeel en formatie voor een totaalbedrag van € 750.000 ingaande 2016. Vermeld is dat deze bezuinigingsmaatregelen inmiddels zijn gerealiseerd. Bij de vaststelling van de kadernota 2014 is besloten tot een 2<sup>e</sup> taakstelling bedrijfsvoering. Deze is voor deel gerealiseerd en deel nog niet. De gerealiseerde taakstelling bedraagt € 98.000 in 2016 en vanaf 2017 is de omvang € 20.000. Er resteert voor de 2<sup>e</sup> taakstelling nog een bedrag van € 180.000 ingaande 2016 dat vanaf 2017 oploopt naar € 430.000. In de toelichting is genoemd dat invulling dient plaats te vinden door het terugdringen van externe inhuur en het efficiënter invullen van interne processen. Vermeld is dat een doorkijk naar de toekomst wordt gemaakt als de externe inhuur is vervangen door een structurele invulling van vacatures en processen efficiënter zijn ingericht. In het cultuuronderzoek van 2014 is genoemd dat de formatie van Stein niet in verhouding staat ten opzichte van soortgelijke gemeenten. Geconcludeerd is dat Stein 26 fte te weinig heeft ten opzichte van vergelijkbare gemeenten.

Bij ons roept dit de vraag op: hoe is de 2e bezuinigingstaakstelling op bedrijfsvoering te plaatsen in het licht van de genoemde 26 fte? De gemeente heeft aangegeven dat de uitspraak in het cultuuronderzoek is gedaan op basis van een globaal onderzoek en niet volledig is onderbouwd. In de voorstellen inzake de nieuwe organisatiestructuur is de P-staat als vertrekpunt gekozen. Reguliere en ontwikkeltaken moeten met de beschikbare formatie worden gerealiseerd. Indien personele invulling van de nieuwe organisatie tot knelpunten leidt, moeten frictiekosten beschikbaar gesteld worden. Aan het eind van het derde kwartaal zal blijken of aanvullende middelen nodig zijn. Bij de begroting 2017 zal invulling plaatsvinden van de taakstelling bedrijfsvoering.

Verder resteert ten aanzien van de bedrijfsvoering nog een taakstelling op het digitaliseren van klantdossiers € 21.000 ingaande 2017 en een bezuiniging op inkoop. Deze bedraagt € 150.000 in 2016 en vanaf 2017 € 200.000. Deze taakstelling dateert uit 2014. Stein heeft besloten om de functie van inkoop weer vacant te stellen. Voor 2015 is de taakstelling met € 50.000 verminderd.

Bij de jaarrekeningen 2014, 2013 en 2012 heeft de accountant telkens geen getrouwheidsonzekerheden en rechtmatigheidsonzekerheden geconstateerd. Stein heeft telkens een goedkeurende verklaring ontvangen op het gebied van rechtmatigheid. Een goedkeurende verklaring is een indicator dat de bedrijfsvoering op orde is.

Bij de controle van de jaarrekening 2014 is een drietal onderwerpen bekeken en gecontroleerd, namelijk

- definiëren en vastleggen van key controls en procesbedrijvingen;
- frauderisicoanalyse;
- IT-survey.

Stein heeft deze onderwerpen opgepakt.

Bij de controle van de jaarrekening 2014 is stilgestaan bij de transitie van de gemeente waarmee 2014 gestart is. Verwezen is naar het bedrijfsplan dat eind 2015 is door het college is vastgesteld.

Genoemd is dat de uitvoering van de transitie tijdens de controlewerkzaamheden van de accountant heeft plaatsgevonden. Een aantal processen zijn in kaart gebracht hetgeen een vervolg krijgt voor onder meer de processen van de drie decentralisaties.

Bij de jaarrekening 2015 heeft de accountant een oordeel met beperking verstrekt ten aanzien van de getrouwheid en rechtmatigheid. De oorzaak is gelegen binnen het sociaal domein.

## 4.6. Verbonden partijen

Onderzoek	Begroting	Meerjaren-raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Verbonden partijen	☺	☹	Voldoende	Voldoende	Voldoende	☹	➔

### Conclusie

De gemeente streeft in de strategische visie en in het coalitieakkoord naar samenwerking met instellingen en verenigingen, maar ook tussen instellingen en verenigingen. Stein benoemt hier ook de noodzaak van. Samenwerking wordt lokaal en regionaal gezocht. Ook is aangegeven dat Stein voor de Euregio de positie dient te bepalen.

In de nota verbonden partijen is ingegaan op het doel, belang, relevantie van verbonden partijen en zijn beleidskaders geformuleerd. Bij deze beleidskaders is een bijlage gevoegd waarin een beslisboom is opgenomen. De nota omvat uitsluitend algemene kaders.

In de financiële verordening zijn geen eisen opgenomen ten aanzien van verbonden partijen. Stein voldoet in ruime mate aan de eisen die het BBV stelt. Op dit moment ontbreekt nog inzicht in de verwachte omvang van het eigen en vreemd vermogen aan het begin en einde van het begrotingsjaar en de verwachte omvang van het financiële resultaat in het begrotingsjaar. Stein heeft deze cijfers wel opgenomen, maar deze zijn gebaseerd op de jaarrekening 2014.

Stein scoort op alle drie de niveaus voldoende.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- leg relaties tussen de paragraaf/nota verbonden partijen en de uitgangspunten in de toekomstvisie en het coalitieakkoord;
- leg in de paragraaf een relatie met de beleidsuitgangspunten in de nota verbonden partijen;
- geef meerjarig inzicht in de (financiële) ontwikkelingen en risico's bij verbonden partijen;
- actualiseer tijdig het beleid ten aanzien van verbonden partijen en overweeg om specifieke kaders op te nemen voor verbonden partijen;
- baseer de verwachte omvang van het eigen en vreemd vermogen aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
- baseer de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partijen van het begrotingsjaar;
- geef in de paragraaf de exploitatiebijdragen in de afzonderlijke verbonden partijen weer.

### 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 belang<sup>4</sup> 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**

In de strategische visie heeft Stein de koers bepaald. Hierin is ook aandacht voor samenwerking. Aangegeven is dat Stein niet alles alleen kan en dat meer dan ooit zal de samenwerking met maatschappelijke partijen en ondernemers nodig zijn. Er is in de visie aangegeven dat Stein nog geen afgeronde visie heeft van de taken die Stein zelf wil blijven doen en welke taken de gemeente beter kan uitbesteden of regionaal oppakken. De gemeente heeft aanvullend toegelicht dat deze visie wordt meegenomen in de kerntakendiscussie.

In het coalitieakkoord is eveneens bij verschillende onderwerpen gesproken over samenwerking. Zo is samenwerking genoemd bij de onderwerpen als veiligheid, werkgelegenheid, onderwijs, sport en cultuur. Stein geeft aan samenwerkingsverbanden en allianties te zoeken en aan te gaan. Enerzijds is het een wens om samen te werken met instellingen. Anderzijds is aangegeven dat het toenemende takenpakket en de decentralisatie van rijkstaken tot samenwerking dwingt. Ook de realisatie van samenwerking tussen verenigingen en instanties wordt genoemd in het akkoord.

Stein heeft beleidsuitgangspunten voor verbonden partijen opgenomen in de nota verbonden partijen. Deze nota bevat algemene uitgangspunten en een stappenplan om tot deelname in een partij over te gaan. Specifieke uitgangspunten zijn niet in deze nota opgenomen. Te denken valt aan uitgangspunten voor de fase instandhouding en het benoemen van beheersmaatregelen ten aanzien van de sturings- en beheersingsrelatie. De kaders ten aanzien van verbonden partijen kunnen op dit onderdeel worden aangevuld. Uit aanvullende informatie blijkt dat actualisatie van de nota in 2017 is voorzien.

Het BBV is voor verbonden partijen gewijzigd medio 2013 en medio 2014.

De wetgever eist, gelet op de risico's, meer financiële informatie in de programmabegroting. Voorheen werd de informatie opgenomen in de productenraming (en -realisatie) met bijbehorende toelichting. Naast de visie op verbonden partijen, de beleidsvoornemens en een lijst van verbonden partijen dient de paragraaf in te gaan op:

- naam en vestigingsplaats;
- openbaar belang dat wordt gediend;
- belang dat de gemeente heeft in de verbonden partij aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar;
- verwachte omvang van het eigen vermogen en vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en het einde van het begrotingsjaar;
- verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar.

---

<sup>4</sup> 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.

Stein heeft in de paragraaf deze informatie opgenomen. Bij de presentatie van het eigen en vreemd vermogen en het financiële resultaat zijn de cijfers vermeld uit de jaarrekening 2014, niet uit de begroting 2016. Om volledige aansluiting te vinden bij de wetgeving kan de paragraaf op dit onderdeel verbeterd worden.

Stein gaat bij de meeste verbonden partijen in op ontwikkelingen en risico's. Wij adviseren om deze kolommen in de paragraaf actueel te blijven houden en voor alle verbonden partijen in te gaan op ontwikkelingen en risico's.

In de jaarrekening 2015 is in de paragraaf verbonden partijen en in het programma 'een bereikbare en bedrijvige gemeente' ingegaan op nieuwe negatieve ontwikkelingen binnen Steinerbos B.V. Vermeld is dat de raad van Stein in december 2015 besloten heeft een renteloze lening te verstrekken ter grootte van € 140.000, gelet op de actuele financiële nood binnen Steinerbos. Stein heeft ter grootte van dit bedrag een voorziening gevormd ter dekking van het mogelijk risico van niet terugbetalen van deze lening.

Verbonden partijen zal volgens de op handen zijnde regelgeving worden gesplitst in: gemeenschappelijke regelingen, stichtingen/verenigingen en coöperaties/vennootschappen.

De paragraaf kent een gestructureerde opzet. In de paragraaf is cijfermatige informatie opgenomen. Van belang is om verwachte cijfers van het begrotingsjaar op te nemen. De (financiële) ontwikkelingen binnen verbonden partijen dienen periodiek gevolgd te worden om tijdig te kunnen anticiperen.

In de financiële verordening zijn geen aanvullende eisen ten aanzien van verbonden partijen opgenomen. Op tactisch niveau scoort Stein voldoende.

Op operationeel niveau scoort Stein eveneens voldoende. De paragraaf kan, naast de eerder genoemde cijfers, worden aangevuld met de afzonderlijke bijdragen in de exploitatie van de verbonden partijen. De bijdragen in verbonden partijen leggen een groot financieel beslag op de begroting.

## 4.7. Grondbeleid

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

### Conclusie

Stein heeft in diverse documenten beleidsuitgangspunten voor het grondbeleid vastgelegd. In regioverband zijn uitgangspunten bepaald, maar ook individueel is beleid in afzonderlijke documenten opgenomen. In de toekomstvisie en in het coalitieakkoord neemt het grondbeleid een centrale rol in. Stein voert een situationeel grondbeleid: afhankelijk van de geformuleerde doelstellingen en de prioriteit die Stein aan een ontwikkeling geeft, wordt een rol ingenomen. In de nota grondbeleid zijn specifieke uitgangspunten opgenomen voor het grondbeleid net als in de paragraaf van de begroting. Bepaald is dat winsten worden genomen zodra deze zijn gerealiseerd. Tussentijdse winstneming is mogelijk indien wordt voldaan aan de voorwaarden zoals opgenomen in de notitie grondexploitatie van de commissie BBV. Winsten komen ten gunste van de algemene reserve. Voor verwachte voorlezen wordt een voorziening gevormd ten laste van de algemene reserve.

Stein heeft vijf plannen in exploitatie. Voor woningbouwprogramma Bramert-Noord fase 1, waarbij gepland is om 50 woningen te realiseren, heeft de coalitie bepaald om de bouwontwikkeling voor vier jaar stil te leggen. Na 2018 zal een heroverweging van het plan plaatsvinden. Tot 2019 vinden er geen grondverwervingen plaats om het plangebied ter grootte van 50 woningen te realiseren. De gemeente heeft toegelicht dat het merendeel van de gronden inmiddels in eigendom is. Opgemerkt is dat de grootte van het plan de afgelopen jaren is teruggebracht. Het oorspronkelijke plangebied betrof 350-400 woningen in 2012 en is teruggebracht naar 50 woningen in 2014. De boekwaarden zijn afgewaardeerd voor gronden die buiten fase 1 en 2 van het plan vallen. De verworven gronden voor de randweg zijn geactiveerd.

Indien de raad besluit om het plan niet of niet in zijn geheel uit te voeren, zal de boekwaarde die nu € 3,6 miljoen voor het hele plan bedraagt (gedeeltelijk) afgeboekt moeten worden tot de landbouwwaarde.

Naast de vijf plannen die in exploitatie zijn, is één plan niet in exploitatie genomen gronden.

De paragraaf voldoet aan de eisen van het BBV. Aan de herziening van de voorschriften wordt volgens de informatie in de paragraaf niet voldaan. In de financiële verordening zijn geen specifieke eisen opgenomen. De paragraaf biedt inzicht in de financiële aspecten van het grondbeleid.

De stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau is goed.

Het BBV is herzien per 1 januari 2016 ten aanzien van de grondexploitaties. Stein heeft aangegeven dat deze herziening nog niet financieel verwerkt is en dat dit plaatsvindt door middel van een begrotingswijziging. In de 2<sup>e</sup> tussentijdse rapportage 2016, Berap II, zal deze bijstelling plaatsvinden.

### Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- leg in de paragraaf ook een relatie met de uitgangspunten uit de strategische visie en het coalitieakkoord;
- pas de herziening van de voorschriften ten aanzien van grondexploitaties toe;



- volg de ontwikkelingen binnen het Grondbeleid periodiek en herzie de exploitatieberekeningen te periodiek.

### **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**

Wij hebben bij ons onderzoek de stuurinformatie van de grondexploitatie en de vertaling van het grondbeleid in de begroting en meerjarenraming beoordeeld. Verder toetsen wij de inhoud van de paragraaf aan het BBV en de financiële verordening, waarbij we ook de cijfermatige informatie in de paragraaf bekijken.

Stein heeft in verschillende documenten beleidsuitgangspunten, zowel in regionaal als individueel, ten aanzien van het grondbeleid opgenomen. We zetten deze kort uiteen. In de paragraaf van de begroting is naar een aantal regionale beleidsvisies verwezen. Ook is verwezen naar de nota grondbeleid en de grondprijzennota.

#### *Strategische visie*

In de Strategische toekomstvisie Stein Achtergronddocument 2011-2021 'Het Stein van morgen' staan de vijf kernen van Stein centraal, ieder met hun eigen karakters. Stein gaat onder meer in op de grote maatschappelijke veranderingen van vergrijzing, individualisering en het gebruik van internet. Stein hecht belang aan het behoud van de sociale vitale dorpen omdat zij de kracht en het fundament voor de toekomst van Stein vormen. Ook is vermeld dat de samenstelling van de bevolking gaat veranderen en de mogelijkheden van internet toenemen. Ingrijpen in de woningmarkt is nodig om te voorkomen dat een overschot aan woningen ontstaat. Ook voor de gemeentelijke voorzieningen is dit aangegeven. Leegstand wil de gemeente voorkomen. Streven is een optimaal gebruik van de voorzieningen aan te bieden.

Stein heeft een vijftal kernwaarden geformuleerd. Voor iedere kernwaarde zijn vervolgens vijf ambities geformuleerd. De kernwaarden 'sociale vitale kernen' en 'aantrekkelijke woon- en leefomgeving' raken het grondbeleid van de gemeente.

In de strategische visie is een relatie gelegd met de Structuurvisie Wonen Westelijke Mijnstreek (2011). Specifiek is ingegaan op de transformatie van verouderde woonwijken/vrijkomende en/of leegstaande gebouwen. Regionaal is afgesproken dat bij de bouw van één woning, er ook elders één gesloopt wordt. Bij de herstructurering wordt gezocht naar mogelijkheden om voldoende en betaalbare wooneenheden voor jongeren (18 t/m 24 jaar), jonge gezinnen en (terugkerende) ouderen te bouwen.

### *Coalitieakkoord*

In het coalitieakkoord zijn ook uitgangspunten opgenomen die het grondbeleid raken. Stein wil een aantrekkelijke woongemeente blijven met behoud van de leefbare kernen. Vermeld is dat gelet op de bevolkingskrimp kritisch gekeken moet worden naar woningbouwprojecten. Voor woningbouw in de Westelijke Mijnstreek is bepaald dat er voor iedere nieuwe woning in principe er ook een oude gesloopt moet worden.

In Bramert Noord ligt nog een programma voor de bouw van 50 woningen. Voor dit gebied is bepaald dat de komende vier jaar geen verdere activiteiten plaatsvinden om over te gaan tot de exploitatie van dit gebied.

Ten aanzien van de volkshuisvesting zal de woningbouw zich beperken tot de restcapaciteit binnen het Centrum, Kattekop en Kanaalboulevard en zo nodig van de overige inbreidingsplannen.

In het coalitieakkoord is een relatie gelegd met de strategische toekomstvisie. De coalitie benoemt een aantal scenario's die het voor jongeren en jonge gezinnen mogelijk moeten maken om goede en betaalbare woningen te kunnen kopen.

De coalitie wil in samenwerking met het bedrijfsleven veel aandacht en zorg besteden aan de werkgelegenheid. Vermeld zijn de onderzoeken naar toekomstige ontwikkelingen in de logistiek rond de haven. De coalitie ondersteunt noodzakelijke ontwikkelingen die de bereikbaarheid van de haven verbeteren. De realisering van de zogenaamde Poort van Stein wordt gesteund om zo een representatieve entree van Stein te realiseren.

### *Structuurvisie Wonen Westelijke Mijnstreek (2011)*

Regionaal zijn ook uitgangspunten bepaald om in regioverband te blijven werken aan een aantrekkelijke woon- en leefomgeving. Hiertoe is de insteek om in regioverband ontwikkelingen te stimuleren die de kwaliteit van wonen aantrekkelijker maken. Daarnaast dienen woonontwikkelingen bij te dragen aan de gewenste kwalitatieve ruimtelijke en volkshuisvestelijke ontwikkelingen in de regio. Er is een afwegingskader geformuleerd voor woonontwikkelingen in de regio. Er zijn criteria genoemd waaraan plannen worden getoetst. Voor de regio liggen twee opgaven: het kwalitatief passend maken van plannen en de reductie van het aantal woningen in deze plannen. De transformatie in de sociale huurvoorraad en de particuliere voorraad is ook een opgave. Voor het in kaart brengen van sectorale vraagstukken (ruimtelijk, woningbouw, transformatie, zorg en voorzieningen) is ingestoken op een gebiedsgerichte aanpak.

Door middel van de uitvoeringsstrategie geeft de regio invulling aan de verbeteringslag op de regionale woningmarkt.

Voor Stein is de ambitie geformuleerd om zich te ontwikkelen tot een kwalitatief hoogwaardige groene woongemeente met leefbare kernen. De zone rondom de snelweg dient zich als een groen beeld te presenteren met herkenbare groene entrees. De gemeente wenst de eigenheid van de diverse woonkernen te versterken en streeft naar evenwichtige opbouw, zowel in bevolkingssamenstelling als in woonkwaliteit. De komende jaren zet Stein in op de versterking van Stein centrum, het aantrekkelijk maken van de zone rondom het kanaal, de afronding van de verschillende kernen (met name Urmond) en de herstructurering van enkele woongebieden in Stein (centrum en in Nieuwdorp), Urmond (Sint Antoniusplein) en in Elsloo. Verder zullen er voorzieningen worden gecombineerd met zorgappartementen in woonservicezones in Urmond, Stein-Centrum en Elsloo. De grootste opgave is de centrumontwikkeling van Stein, waarin de nieuwbouw van het winkelcentrum is voorzien. Verder wordt de komende jaren ingezet op het opwaarderen van de zone rondom het Julianakanaal. Bramert Noord in Urmond is een bovenregionale ambitie in de Regiovisie. Doel is om een uniek woonmilieu te realiseren

door een ruimte verkaveling in een groene omgeving en met een brede toepassing van Duurzaam Bouwen.

De basisinfrastructuur van de gemeenschapsvoorzieningen zal in stand worden gehouden door in te zetten op multifunctionaliteit van de accommodaties en waar mogelijk de clustering van voorzieningen in de kern.

#### *Ontwerp Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg*

De Structuurvisie Wonen Westelijke Mijnstreek is geactualiseerd in het Ontwerp Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg. Dit ontwerp is in alle colleges van de achttien deelnemende Zuid-Limburgse gemeenten behandeld. Vaststelling door de raad van Stein is voorzien in september 2016.

In het streven naar een gezonde woningmarkt lopen sloop, nieuwbouw en het terugdringen van de woningvoorraad niet altijd één op één gelijk in de tijd. Om hier invulling aan te geven hebben de Zuid-Limburgse gemeente een subregionale woningmarktprogrammering van toevoegingen en onttrekkingen vastgesteld op basis van de transformatieopgave. In het programma 'een gemeente met een aantrekkelijke woon- en leefomgeving' is hier op ingegaan. Vermeld is dat de centrumgemeente Sittard-Geleen hier het voortouw in neemt.

#### *Ruimtelijke structuurvisie Stein 2015-2025*

De raad van Stein heeft in februari 2015 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. 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.

#### *Grondnota 2016*

Specifieke beleidsuitgangspunten voor het grondbeleid heeft Stein vastgelegd in de grondnota 2016. Deze nota is in 2015 geactualiseerd door de raad vastgesteld. In de nota is onder meer een relatie gelegd met het Coalitieakkoord 2014-2018, het Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2014 (POL), de Structuurvisie Wonen Westelijke Mijnstreek 2011 en de Ruimtelijke Structuurvisie Stein 2015-2025.

Stein heeft de volgende doelstellingen voor het grondbeleid geformuleerd:

- Stein een aantrekkelijke woongemeente laten blijven met behoud van leefbare kernen;
- een goede spreiding van evenwichtig woningaanbod met voldoende betaalbare wooneenheden voor jongeren en jonge gezinnen en voldoende aanbod van levensbestendige woningen;
- een toename van de ruimtelijke en functionele kwaliteit van zowel de woon- en werkgebieden, als het buitengebied van Stein;
- binnen de kernen een maximale kwaliteitsverbetering, clustering, multifunctionaliteit en flexibiliteit van maatschappelijke accommodaties en voorzieningen realiseren.

In de nota zijn onder meer de volgende beleidskeuzes gemaakt ten aanzien van het grondbeleid:

- winsten worden toegevoegd aan de algemene reserve;
- winsten worden genomen zodra deze zijn gerealiseerd;
- tussentijdse winstneming is mogelijk, mits wordt voldaan aan de voorwaarden van het BBV;

- voor verwachte verliezen wordt een voorziening gevormd ten laste van de algemene reserve ter grootte van het geprognoseerde tekort;
- de risico's van de grondexploitatie komen tot uitdrukking in het totale weerstandsvermogen.

Stein voert een situationeel grondbeleid. Stein heeft dit als volgt gedefinieerd: afhankelijk van de geformuleerde doelstellingen en de prioriteit die de gemeente aan een ontwikkeling geeft, wordt een rol ingenomen. Bij het bepalen van de rol, zal de uitvoeringsparagraaf van de Ruimtelijke Structuurvisie leidend zijn.

In de paragraaf heeft Stein naar de uitgangspunten uit de nota grondbeleid verwezen.

Er is geen algemene reserve grondexploitatie gevormd. De algemene reserve wordt aangesproken om een voorziening te vormen. In paragraaf 3.2. is verwoord dat de omvang van de algemene reserve € 3.166.000 bedraagt per 1 januari 2016 en dat deze afneemt naar € 1.932.000 eind 2016.

In het coalitieakkoord is aangegeven dat de gemeente voor nieuw te ontwikkelingen uitbreidingsplannen zeer terughoudend is. Dit betekent dat pas op de plaats wordt gemaakt met de inmiddels regionaal afgestemde woningbouwlocatie Bramert-Noord fase 1. Later in deze paragraaf zijn de plannen genoemd die in exploitatie zijn, waar Bramert-Noord fase 1 deel van uitmaakt, en de plannen die niet in exploitatie zijn genomen.

#### *Beleidsnota grondenbeheer 2016-2019*

Stein heeft in 2016 de beleidsnota grondenbeheer 2016-2019 vastgesteld. Evaluatie is gepland in 2016. In de nota is beleid vastgesteld voor:

- verkoop, verhuur en pacht of het in gebruik geven van gemeentelijke percelen;
- toewijzing van grond die door verkoop, verhuur, verpachting of ingebruikgeving in aanmerking komt;
- het synchroniseren en actualiseren van koop-, huur-, en pachtprizen;
- het handhaven van illegale situaties.

De nota gaat over percelen die niet (meer) functioneel of niet (meer) potentieel functioneel zijn voor de gemeente en die om die reden in aanmerking komen om te worden verkocht, verhuurd, verpacht of in gebruik worden gegeven.

#### *Grondprijzen 2016*

Binnen de kaders van de nota grondbeleid stelt de raad van Stein periodiek de grondprijzennota vast. Uitgangspunt is dat grond en vastgoed tegen marktconforme prijzen wordt verkocht. Doelstellingen van de nota zijn: vaste kaders voor het gemeentebestuur, eenduidig en transparant handelen naar verschillende partijen, vastlegging van uitgangspunten in onderhandelingsituaties, vastleggen van grondprijzen die input vormen voor de opstelling van de exploitatiebegroting ten hoeve van een exploitatieplan.

#### *Paragraaf grondbeleid*

Zoals uit bovenstaande uiteenzetting blijkt, heeft Stein een groot aantal visiedocumenten die het grondbeleid van Stein raken. In een aantal visiedocumenten is verwezen naar de onderlinge samenhang. Wij adviseren om in de paragraaf van de begroting alle visiedocumenten ten aanzien van het grondbeleid te noemen. In programma 3.2 'een gemeente met een aantrekkelijke woon- en leefomgeving' is ingegaan op het grondbeleid van Stein. Stein kan in de paragraaf Grondbeleid een directe relatie leggen met dit programma. Op strategisch niveau scoort Stein goed.

Volgens het BBV dient de paragraaf grondbeleid inzicht te bieden in de visie op grondbeleid, de aanduiding van de wijze waarop beleid gevoerd wordt, een actuele prognose van de te verwachte resultaten van de totale grondexploitatie en de onderbouwing van de geraamde winstneming. Stein voldoet aan deze eisen. Het BBV is herzien per 1 januari 2016 ten aanzien van de grondexploitaties. Stein heeft aangegeven dat deze herziening nog niet financieel verwerkt is en dat dit plaatsvindt door middel van een begrotingswijziging. In de 2<sup>e</sup> tussentijdse rapportage 2016, Berap II, zal deze bijstelling plaatsvinden.

In de financiële verordening zijn geen nadere bepalingen opgenomen voor het grondbeleid. Op tactisch niveau scoort Stein voldoende.

Op dit moment zijn er vijf lopende grondexploitaties. In tabel 4.7.1 zijn deze weergegeven. Na de tabel is een toelichting opgenomen. De gemeente benoemt in de paragraaf de afzonderlijke plannen die in exploitatie zijn.

**Tabel 4.7.1 Boekwaarden en verwachte resultaten grondexploitatie (\* € 1.000) – Begroting 2016**

Plan/Complex	Boekwaarde per 31-12-2016	Verwacht exploitatieresultaat (contante waarde ultimo 2016)	Verwachte realisatie
Kanaalboulevard	-8	nihil	2017
Bramert-Noord, fase 1	3.600	-102	2032
Bramert-Noord, fase 2		-362	2016
Centrum Stein	-1.235	1.100	2017
Mergelakker-Oost		146	2016
<i>Totaal</i>	<i>2.365</i>	<i>782</i>	

Bramert-Noord kent een tweetal fasen, Bramert-Noord Fase 1 en Brambert Noord Fase 2.

Fase 1 omvat de woningbouwontwikkeling van circa 50 woningen in het westelijk gebied van Bramert Noord, waarbij een flexibele en permanente afstemming op de actuele behoefte en maximale vrijheid voor de afnemers mogelijk is.

In het coalitieakkoord is aangegeven dat voor de bouwontwikkeling een standstill periode van vier jaar geldt. In 2019 zal een algehele heroverweging plaatsvinden van de woningbouw in dit plangebied. In het programma 'een gemeente met een aantrekkelijke woon- en leefomgeving' waarin ook stilgestaan is bij de afzonderlijke plannen van de grondexploitatie, is dit ook genoemd.

De grondexploitatie is in 2014 vastgesteld. Dit betreft een globale exploitatie die is opgesteld, waarbij rekening is gehouden met gemaakte kosten en de standstill periode van vier jaar. Besloten is dat tot 2019 geen grondverwervingen plaatsvinden om het plangebied van 50 woningen uit te kunnen voeren. Het merendeel van de gronden heeft Stein inmiddels in eigendom.

De gemeente heeft toegelicht dat de grootte van het plan de afgelopen jaren is teruggebracht. In 2012 betrof het plangebied 350-400 woningen. In 2014 is het plan teruggebracht naar 50 woningen. De boekwaarden zijn afgewaardeerd voor gronden die buiten fase 1 en 2 van plan vallen. De verworven gronden voor de randweg zijn geactiveerd.

Indien de raad besluit om het plan niet of niet in zijn geheel uit te voeren, zal de boekwaarde die nu € 3,6 miljoen voor het hele plan bedraagt, (gedeeltelijk) afgeboekt moeten worden tot de landbouwwaarde.

Bramert-Noord fase 2 bevat de realisatie van 6 woningen voor herhuisvesting van de doelgroep Sinti. Deze fase zal wel doorgang vinden. Stein heeft voor de verwachte verliezen bij Bramert-Noord fase 1 en Bramert Noord fase 2 voorzieningen getroffen. Voor fase 1 is de omvang van de voorziening € 102.000. Voor fase 2 is de omvang van de voorziening € 362.000. De omvang van deze voorzieningen is omgerekend naar contante waarde per 31 december 2016. In de exploitatieberekeningen is de voorziening berekend op eindwaarde per 31 december 2032.

Het plan Kanaalboulevard is door de stagnatie van de woningmarkt niet verder tot ontwikkeling gekomen. De aandacht is nu primair gericht op een doorontwikkeling van het plan door het transformeren van delen van het plan tot kansrijke(re) segmenten en de afronding van de openbare ruimte. Voor de noordkant worden alternatieve invullingsmogelijkheden bekeken. In 2016 zullen zeven woningen worden opgeleverd.

Voor het Centrum Stein wordt verwacht dat in augustus 2016 de eerste fase van het winkelcentrum gereed is en door de winkeliers in gebruik wordt genomen. Hierna wordt het tijdelijke winkelcentrum afgebroken. In 2016 wordt gewerkt aan de omliggende infrastructuur. Invulling van fase II wordt ingevuld door de projectontwikkelaar. Onduidelijk is wanneer fase II zal plaatsvinden.

In de paragraaf is toegelicht dat oorspronkelijk een tekort was voorzien van ruim € 700.000. De accountant heeft aangegeven dat de bijdragen van € 1,8 miljoen aan het gemeentehuis en het multifunctionele centrum als oneigenlijk toerekende kosten worden beschouwd. Nu deze niet meer worden meegerekend, is het plan bijgesteld naar een positief saldo.

Voor Mergelakker-Oost staan twee kavels te koop. De percelen zijn inmiddels verkleind om deze aantrekkelijker te maken voor verkoop. In 2016 wordt een bedrag van € 146.000 toegevoegd aan de algemene reserve als gevolg van verwachte winstneming op dit plan. Stein heeft aanvullend toegelicht dat tot op heden geen perceel verkocht is. Op dit moment is onzeker of de geplande toevoeging aan de algemene reserve ter grootte van € 146.000 gerealiseerd gaat worden.

Stein heeft één plan nog niet in exploitatie genomen grond. In onderstaande tabel is de verwachte boekwaarde aan het eind van elk jaar weergegeven.

**Tabel 4.7.2 Niet in exploitatie genomen gronden - Begroting 2016**

Plan/Complex	Verwachte boekwaarde ultimo 2016 (* € 1.000)	Verwachte boekwaarde ultimo 2017 (* € 1.000)	Verwachte boekwaarde ultimo 2018 (* € 1.000)	Verwachte boekwaarde ultimo 2019 (* € 1.000)
Elserveldstraat	37	59	61	63

De paragraaf grondbeleid is gestructureerd van opzet en biedt financiële informatie over de lopende exploitaties en het plan Elserveldstraat dat niet in exploitatie is genomen.

Op operationeel niveau scoort Stein goed. Op onderdelen zijn verdere verbeteringen mogelijk om de paragraaf nog verder te verbeteren.

Wij adviseren de gemeente om de ontwikkelingen binnen het Grondbeleid goed te blijven volgen en periodiek de exploitatieberekeningen te herzien.

Voor de herstructureringsopgave heeft Stein de krimpreserve voorhanden en de middelen uit de decentralisatie uitkering bevolkingskrimp.

Jaarrekening 2015

In de jaarrekening 2015 zijn de boekwaarden en de contante waarden van het resultaat eind 2015 gepresenteerd voor elk plan.

**Tabel 4.7.1 Boekwaarden en verwachte resultaten grondexploitatie (\* € 1.000) - Jaarrekening '15**

Plan/Complex	Boekwaarde per 31-12-2015	Verwacht exploitatieresultaat (contante waarde ultimo 2015)	Realisatie
Kanaalboulevard	-47	nihil	2017
Bramert-Noord, fase 1	3.475	-97	2032
Bramert-Noord, fase 2	127	-344	2016
Centrum Stein	-4.035	1.180	2017
Mergelakker-Oost	178	138	2017
<i>Totaal</i>	<i>-302</i>	<i>877</i>	

In vergelijking met de begrotingscijfers 2016 zijn de verwachte exploitatiesaldi niet veel gewijzigd. De grootste wijzigingen hebben plaatsgevonden in complex Centrum Stein. In de jaarrekening 2015 zijn ontwikkelingen beschreven binnen het complex Centrum Stein. In dit plan zijn kosten gemaakt voor het woonrijp maken, voor de aankoop van gronden en projectmanagement. Naast de extra kosten die tot een toename van de boekwaarde heeft geleid, is de boekwaarde ook verlaagd als gevolg van grondverkoop.

Voor Bramert-Noord fase 1 is eveneens een omvangrijk plan voor de gemeente. Gelet op de standstill periode tot 1 januari 2019 hebben er geen ontwikkelingen plaatsgevonden.

De commissie BBV heeft een aantal voorstellen uitgewerkt die hebben geleid tot een aantal wijzigingen in het BBV. Per 1 januari 2016 zijn bepalingen opgenomen voor Bouwgronden in exploitatie (BIE) en niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG). De categorie NIEGG's wordt afgeschaft. Zolang gronden nog niet gekwalificeerd zijn als bouwgrond in exploitaties, zijn dit 'strategische gronden' die verantwoord worden op de balans onder de materiële vaste activa.

Er is sprake van een overgangsregeling. Dit betekent dat de NIEGG's en BIE's die per 1 januari 2016 uit exploitatie zijn genomen, zonder afwaardering worden omgezet tegen de boekwaarde per 1 januari 2016. Deze overgangsregeling geldt voor een termijn van vier jaar. Uiterlijk 31 december 2019 moet een toets plaatsvinden op de marktwaarde van deze gronden tegen de geldende bestemming op het moment van de marktwaardetoets. Als daarbij een duurzame waardevermindering wordt vastgesteld, dan moet dit uiterlijk 31 december 2019 leiden tot een afwaardering van de gronden. Het is toegestaan om deze toets gedurende de overgangsperiode van vier jaar voor de desbetreffende grondexploitatie uit te voeren, de boekwaarde te toetsen en zo nodig bij te stellen (af te waarderen). Afwaardering van een individueel perceel grond/complex kan hierbij niet over een aantal jaren worden gespreid.

Volgens het rapport van bevindingen van de jaarrekening 2015 is aangegeven dat voor Bramert-Noord fase 1 en Bramert-Noord fase 2 een grondexploitatiecomplex beschikbaar is, maar dat de projecten zich niet in een transformatieproces bevinden. Voor de gemeente is nog niet duidelijk of deze vallen onder de BIE. Vermeld is dat dit nader onderzocht moet worden gedurende 2016.

Ondernemersactiviteiten van gemeenten zijn vanaf 1 januari 2016 belast met vennootschapsbelasting. Over de jaarlijkse (fiscale) winst is vennootschapsbelasting verschuldigd. De gemeente heeft aanvullend toegelicht dat het bedrag aan af te dragen vennootschapsbelasting naar verwachting nihil zal zijn. In het 4<sup>e</sup> kwartaal 2016 of bij de afronding van de jaarrekening 2016 zal het definitieve bedrag bekend zijn.



## 5. Inleiding

### 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 Stein uitgevoerd in de periode mei-oktober 2016 op basis van de begroting 16

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

#### Meerjarige uitspraak

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

#### Uitspraak rondom toezicht

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

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

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

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

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

### **De periode tot het volgende financiële verdiepingsonderzoek**

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

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

## 5.2. Doel en kaders financieel toezicht

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

***Houd de Limburgse gemeenten financieel gezond!***

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

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

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

### **Aanvullend op andere controlemechanismen**

Toezicht bestaat naast andere controlemechanismen. Bij de gemeente hebben de raad, de accountant en de rekenkamer(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

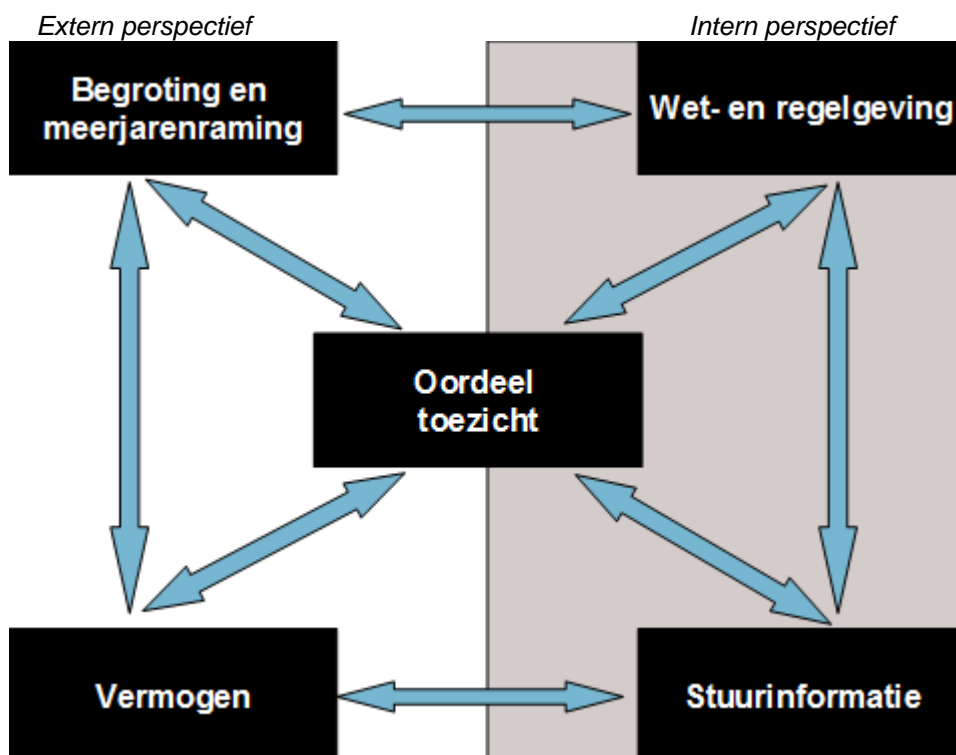
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scores op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders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



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

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

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

### **Een voorbeeld**

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

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

#### **5.4. Reikwijdte van het onderzoek**

Primair richt het onderzoek zich op de financiële positie, zoals de gemeente die presenteert in de begroting 2016 en de bijhorende meerjarenraming 2017-2019. Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 2011 zijn nader onderzocht, net als tussentijdse rapportages.

## 5.5. Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek

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

Zij concluderen onder meer het volgende:

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



## 6. Begrippen

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

### **Algemene reserve**

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

### **Dekkingsreserve/bruteringsreserve**

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

### **Financiële functie**

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

### **Formeel begrotingssaldo**

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

### **Geblokkeerde reserves**

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

### **Groot onderhoud**

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

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

### **Incidenteel/structureel**

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

### **Incidentele baten**

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

### **Incidentele lasten**

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

### **Incidentele weerstandscapaciteit**

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

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

### **Onbenutte belastingcapaciteit**

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

### **Onderuitputting**

Het achterblijven van de lasten ten opzichte van de ramingen.

### **Post onvoorzien**

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

### **Repressief toezicht**

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

### **Structureel en reëel evenwicht van de begroting en de meerjarenraming**

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

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

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

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

### **Structurele weerstandscapaciteit**

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

De middelen die dit vermogen (kunnen) bepalen:

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

### **Weerstandscapaciteit**

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

**Weerstandsvermogen**

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

## 7. Bronnen

### Gemeentelijke bronnen:

- Begroting 2016, 2017-2019;
- Jaarrekeningen 2011-2015;
- Strategische toekomstvisie 2011-2021 (2011);
- Achtergrondinformatie bij strategische toekomstvisie 2011-2011 ('Het Stein van morgen');
- Coalitieakkoord 2014-2018;
- Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet (2014);
- Controle ex artikel 213 Gemeentewet (2008);
- Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet;
- Nota reserves en voorzieningen (2013)
- Nota weerstandsvermogen en risicobeheersing 2014;
- Eigen krachtvisie (2014, college);
- Beheerplan Openbare Ruimte (BOR) 2013-2017;
- Raadsbesluit Onderhoudsniveaus openbare ruimte (2016);
- Beleidskaders kunstwerken (2011);
- Actualisatie kaders bouwkundig, sport- en speltechnisch onderhoud openbare ruimte en het bouwkundig en sport- technisch onderhoud gemeentelijke accommodaties en speelvoorzieningen (2015 en 2011);
- Beleidsplan Openbare Verlichting 2014-2017;
- Verbreed GRP (2014);
- Beleidsplan Afvalwater Westelijke Mijnstreek 2015-2020 (2014);
- Kostendekkingsplan gemeente Stein (2014);
- Cultuuronderzoek 'een verwaarloosde organisatie, cultuuronderzoek gemeente Stein' (2014);
- Bedrijfsplan 2016-2019;
- Nota Verbonden partijen (2014);
- Structuurvisie Wonen Westelijke Mijnstreek (2011);
- Ontwerp Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg (concept, in september 2016 is vaststelling voorzien);
- Ruimtelijke structuurvisie Stein 2015-2025 (2015);
- Nota Grondbeleid 2016 (2015).

### Provincie Limburg:

- Begrotingsbrief 2016;
- Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'kwestie van evenwicht' 2014;
- [www.limburg.nl/gemeentefinancien](http://www.limburg.nl/gemeentefinancien).

### Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

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