



De schuld van de gemeente is niet hoog. De algemene reserves zijn ruim voldoende voor het dekken van de door de gemeente berekende risico's.

De onderzoeker geeft een aantal aandachtspunten mee die van belang zijn voor de financiële positie van de gemeente en die een risico kunnen vormen:

Aandachtspunten	Financieel risico
1. Bestemmingsreserves en Algemene reserve vrij aanwendbaar nemen af.	Mogelijkheden om incidentele lasten te dekken, nemen af.
2. Beleidsplan sociaal domein 2017-2020 gaat uit van tekorten. Gemeente raamt deze budgetten vooralsnog budgettair neutraal in de begroting 2018 - 2021.	Financiële tegenvallers in het sociaal domein.
3. Door het rijk toegekende BUIG gelden worden volledig in de begroting opgenomen en ingezet als algemeen dekkingsmiddel.	Er is structureel beslag gelegd op deze begrotingsruimte, ook in het geval de BUIG lasten stijgen of de baten dalen.
4. Niet voor alle kapitaalgoederen zijn onderhoudsvorzieningen gevormd.	Toekomstige uitgaven moeten worden gedekt ten laste van de reguliere exploitatie.
5. Boekwaarde grondexploitaties is relatief laag.	Gelet op te realiseren opbrengsten vormt dit echter nog steeds een risico.

Wij herkennen ons in bovenstaande aandachtspunten en financiële risico's. In een aantal gevallen zijn deze aandachtspunten vertaald in concrete aanbevelingen. Deze zijn onder het kopje 'consequenties voor de gemeente' opgesomd en voorzien van onze reactie. Per aanbeveling geven we aan of we deze willen opvolgen en wat de stand van zaken is, bijvoorbeeld door te verwijzen naar de laatste programmabegroting als er al iets is gedaan met de desbetreffende aanbeveling.

### **Consequenties voor de gemeente**

#### Aandachtspunten en financiële risico's

De onderzoeker constateert dat de jaarrekeningen 2013 tot en met 2017 jaarlijks sluiten met een (fors) voordelig saldo. *De exploitatierekening is wel afhankelijk van de reservepositie. Vooral de lasten die voortkomen uit het bestedingsplan worden in de begroting deels ten laste van de reserve (vooral de Algemene reserve vrij besteedbaar) gebracht. De reserves zijn, ondanks toevoeging van batige rekeningssaldi, de afgelopen jaren afgenomen van € 67 miljoen eind 2012 naar € 55 miljoen eind 2017.* Verder staat in het rapport vermeld dat de overschotten op het sociaal domein waarschijnlijk gaan omslaan in tekorten en dat beeld nog niet verwerkt is in het meerjarenperspectief 2018 - 2021. *Ook de financiële effecten uit het onderwijshuisvestingsplan zijn nog niet in het meerjarenperspectief opgenomen.* Tot slot wijst de onderzoeker op het feit dat gemeente een fors structureel voordeel (€ 3,2 miljoen) inboekt m.b.t. de BUIG gelden (Wet Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen). *De gemeente raamt de door het rijk (voorlopig) toegekende gelden volledig in de begroting aangezien het algemene dekkingsmiddelen zijn, maar daartegenover staan lagere lasten.* Dit alles leidt tot de conclusie dat het meerjarenperspectief vanaf 2021 geen structurele ruimte meer laat zien in de begroting:

*Naast uit eventuele groei van de algemene uitkering zal de gemeente de ruimte moeten vinden in het heroverwegen van bestaand beleid en het in grotere mate benutten van de belastingcapaciteit.*

De in de financiële scan opgenomen aanbevelingen zijn voor een deel gericht op het vergroten van de informatiewaarde van de financiële stukken. Er zijn ook beleidsmatige aanbevelingen in de financiële scan opgenomen waarover uw raad een oordeel zal moeten vellen. De voorstellen daartoe zullen we op een ander moment aan u voorleggen.

## Aanbevelingen: presentatie

In het rapport is een aantal aanbevelingen gedaan die zijn gericht op het vergroten van de informatiewaarde van de financiële stukken:

### **1. Jaarstukken:**

- Neem, gelet op de hoogte daarvan, een nadere analyse in de jaarrekening op van het daarin berekende structurele saldo. Is jaarlijks sprake van onderbesteding in structurele budgetten en wat is de reden daarvan? --> Ultimo van enig jaar valt moeilijk te beoordelen of een tekort of overschot van structurele aard is of niet. Dit kan een oorzaak in de incidentele sfeer zijn. Wel wordt elk jaar beoordeeld of in de afgelopen 3 jaren achtereen telkens sprake is van een overschot dan wel een tekort. Wij gaan ervan uit dat dit een juiste indicatie geeft van een mogelijke mutatie van structurele aard.
- Neem in de jaarrekening een inhoudelijke toelichting op van de grootste verschillen tussen geraamde reservemutaties en werkelijke reservemutaties. --> Wij nemen deze aanbeveling niet over, omdat de jaarrekening op dit punt voldoende informatie verschaft. Zo zijn in 2018 ongeveer 100 projecten financieel afgedekt door bijdragen van reserves. In bijlage 3 en 4 van de jaarrekening treft u daartoe een overzicht aan. Aanvullend daarop wordt in bijlage 7 een opsomming gegeven van de restantkredieten die nog actueel zijn ultimo van enig jaar. In bijlage 8 wordt tot slot nog een compleet overzicht verstrekt van alle mutaties van alle reserves, waarbij alle afzonderlijke projecten per onderdeel worden benoemd. Wij benadrukken dat wij nooit een hogere bijdrage ten laste van de reserve brengen ter dekking van enig tekort. De raad heeft daar immers geen budget voor vrijgegeven.
- Licht in de jaarrekening de incidentele baten en lasten bruto toe (dus posten niet salderen). --> In het verleden hebben wij de incidentele baten en lasten bruto gepresenteerd. Dit kwam de leesbaarheid van de jaarstukken niet ten goede, waardoor is gekozen voor de huidige werkwijze van salderen. Overigens is een nieuwe notitie van de commissie BBV in voorbereiding die nadere richtlijnen zal geven over de toelichting van incidentele baten en lasten. Wij willen deze richtlijnen eerst afwachten.
- Verdeel het batig saldo van de jaarrekening niet via de exploitatierekening van het volgend boekjaar, maar via de balans. --> Na overleg met onze accountant wordt inderdaad onderkend dat de aanbevolen verwerking is toegestaan. Ook onze wijze van verwerking is mogelijk. De accountant ziet evenwel niet de meerwaarde van de aanbevolen methode en kent ook geen gemeente die deze methode toepast. Wij willen daarom de huidige verwerking via de exploitatierekening continueren.

### **2. Begroting:**

- Omdat de Algemene reserve grondbedrijf m.i.v. 2018 onderdeel uitmaakt van de Algemene reserve vaste buffer is het aan te bevelen om de risico's grondbedrijf op te nemen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. --> Met ingang van de programmabegroting 2019 - 2022 is de grondexploitatie als risico opgenomen in de risicotabel in de paragraaf 'Weerstandsvermogen en risicobeheersing'. Het bedrag van € 3,8 miljoen is toegelicht in de paragraaf 'Grondbeleid en ontwikkelinvesteringen' in de programmabegroting.
- Betrek, gelet op de hoogte daarvan, de financieringsbehoefte van de voorgenomen investeringen bij de berekening van de schuldquote. --> Wij nemen deze aanbeveling niet over. Reden is dat we vooraf niet kunnen inschatten of het bijvoorbeeld voordelig is om een langlopende lening af te sluiten voor een investering of kortlopend geld aan te trekken. De totale financieringsbehoefte is daarbij leidend (e.e.a. wordt ook beïnvloed door de ontwikkelingen die zich binnen de grondexploitatie voordoen en de uitvoering van andere grote projecten).
- Vergroot de informatiewaarde van de paragraaf 'Onderhoud kapitaalgoederen' verder door meer eenduidig aan te geven wat de uit de beleidskaders voortvloeiende financiële

consequenties zijn en hoe dit is vertaald in de begroting, het noemen van het jaar waarin actualisatie van het beheerplan aan de orde is en zowel de exploitatielasten als de investeringen per begrotingsjaar inzichtelijk te maken. --> Wij hebben al bij uw raad aangekondigd in het eerste kwartaal van 2019 met een nieuwe 'Nota onderhoud kapitaalgoederen' te komen. Dat is een goed moment om te kijken naar de (bestaande) onderhoudsvorzieningen voor kapitaalgoederen en mogelijkheden om de informatiewaarde van de paragraaf 'Onderhoud kapitaalgoederen' in de eerstvolgende programmabegroting te verbeteren.

#### Aanbevelingen: beleidsmatig

In het rapport zijn tevens aanbevelingen gedaan met een beleidsmatig karakter:

#### **1. Weerstandsvermogen:**

- Stel een norm voor de minimaal gewenste ondergrens van de weerstandsratio (verhouding tussen de weerstandscapaciteit en de risico's) vast. --> Dit onderwerp komt terug in de nieuwe 'Nota weerstandsvermogen en risicomanagement' die in het eerste kwartaal van 2019 wordt geactualiseerd.
- Kies één methode (norm) voor het bepalen van de noodzakelijke hoogte van de Algemene reserve vaste buffer, waarbij er een directe relatie is met de hoogte van de geïnventariseerde en gekwantificeerde risico's.--> idem.

**2. Financieel beleid ten aanzien van reserves:** Overweeg, gelet op het feit dat de Algemene reserve vrij besteedbaar voornamelijk wordt ingezet voor het realiseren van bestuursprogramma's, om bij elke collegeperiode dat deel dat nodig is voor het dekken van de incidentele lasten uit deze reserve af te zonderen en over te hevelen naar een daarvoor apart in te stellen bestemmingsreserve. Zo wordt de bestedingsruimte ingekaderd en vindt besteding in meerdere mate plaats volgens een meerjarig uitvoeringsprogramma.--> Dit onderwerp raakt de vorige aanbeveling over het vaststellen van een minimaal gewenste ondergrens voor de weerstandsratio en zal in het kader van de actualisatie van de genoemde nota aan de orde komen.

**3. Onderwijshuisvesting:** Neem de investeringen en de daaruit voortvloeiende lasten voor (vervangende) nieuwbouw en renovatie van onderwijshuisvesting in de meerjarenbegroting op. Raam ook de bijkomende kosten zoals sloop en afwaardering bestaande gebouwen, sanering en tijdelijke huisvesting. --> Deze aanbeveling is opgevolgd door in de programmabegroting 2019 - 2023 financiële middelen vrij te maken voor fase 1 uit het Integraal Huisvestingsplan onderwijs Steenwijkerland 'Ruimte voor talent'. Het gaat om de volgende 4 scholen: nieuwbouw 't PuzzelsTuk, nieuwbouw de Lisdodde, nieuwbouw Johan Frisoschool en de Emmaschool op één locatie en uitbreiding locatie Oostwijkstraat Voortgezet Onderwijs. De bedragen in de begroting zijn inclusief de bijkomende kosten.

#### **4. Sociaal domein:**

- Probeer de lastenramingen voor het sociaal domein verder te verfijnen op basis van ervaringscijfers en het door de gemeente vastgestelde beleid. --> In de meerjarenbegroting zijn de taken binnen het sociaal domein in beginsel budgettair neutraal geraamd. Dat houdt in dat we er dus van uit gaan dat er niet meer wordt uitgegeven dan de vergoeding van het rijk. Echter, bij de Najaarsnota 2018 en de programmabegroting 2019 - 2022 is voor de jaren 2018 en 2019 eenmalig een bedrag van € 1.000.000 bijgeplust vanwege hogere uitgaven voor met name de jeugdhulp. Er is voor gekozen de lasten alleen eenmalig naar boven bij te stellen, in afwachting van de uitkomsten naar een lopend onderzoek naar de oorzaken van tekorten bij de jeugdhulp en eventuele bijstelling van de budgetten door het rijk. In de paragraaf 'Weerstandsvermogen en risicomanagement' in de programmabegroting zijn

verschillende risico's binnen het sociaal domein opgenomen: minimabeleid, Participatiewet, WMO en Jeugdzorg.

- Blijf, minimaal 1x per jaar of in de procedure van de budgetcyclus, monitoren of de te nemen maatregelen reëel zijn en de financiële effecten zijn zoals op voorhand in de begroting opgenomen. --> Periodieke monitoring vindt plaats via de P&C-cyclus.

**5. Overhead:** Blijf de ontwikkeling van overhead ten opzichte van bijvoorbeeld regiogemeenten en eventueel landelijk beschikbaar komende cijfers volgen. En doe, voor zover dit nog niet gebeurt en voor zover door de gemeente zelf gewenst, op termijn onderzoek naar de hoogte van overhead in vergelijking tot andere gemeenten.

Uitgangspunt in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is dat kosten zoveel mogelijk direct worden toegerekend aan de betreffende taken/activiteiten. Dit betekent dat alle bijbehorende bedrijfskosten op de juiste taakvelden moeten worden geregistreerd (en niet zichtbaar worden op taakveld 0.4 Overhead). In de begroting 2018 bedraagt de geraamde overhead voor de gemeente Steenwijkerland als percentage van de totale lasten (exclusief toevoegingen aan de reserves) 13%. Het gemiddelde van de door de onderzoeker gehanteerde selectiegroep bedraagt ruim 11%.

In de financiële scan is als kanttekening geplaatst dat door de korte tijd dat gemeenten ervaring hebben opgedaan met het apart zichtbaar maken van de overhead conform de regels BBV (vanaf de begroting 2017 verplicht) nog geen definitieve conclusies kunnen worden verbonden aan vergelijkingen tussen gemeenten. De onderzoeker meldt daarover o.a. het volgende:

- Het is niet zeker of alle gemeenten eenduidig met het bepalen van de overhead omgaan. --> Wij weten niet of de andere gemeenten in de selectiegroep meer kosten toerekenen aan de taakvelden dan onze gemeente, bijvoorbeeld voor ICT. Met andere woorden: Hoe maken gemeenten het onderscheid tussen directe kosten die volgens het BBV direct moeten worden toegerekend aan de betreffende taakvelden en de ondersteunende taken die worden geboekt als overhead? Uit de vele vragen die gemeenten aan de Commissie BBV hebben gesteld, maken wij op dat de toerekening over het algemeen niet eenduidig gebeurt.
- Gemeenten die ambtelijk samenwerken verwerken (overigens conform de regels) de overhead in de eigen begroting op een andere wijze, namelijk als onderdeel van de diverse taakvelden en niet apart op het taakveld overhead.

--> Uiteraard zullen wij de ontwikkeling van overhead blijven volgen en gebruik maken van beschikbare cijfers van andere gemeenten en eventuele nadere ontwikkelingen vanuit de VNG en de Commissie BBV.

### **Communicatie**

Er verschijnt geen persbericht.

### **Vervolg**

Zie de verschillende maatregelen die zijn geformuleerd bij de aanbevelingen met bijbehorend tijdpad.

## **Besluit**

---

### **Beslispunt 1**

Het college besluit de informatienota over de financiële scan gemeente Steenwijkerland vast te stellen en aan de raad te verzenden.

### **Beslispunt 2**

Het college besluit een afschrift van de informatienota te sturen aan het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel.