



Financiële scan gemeente Steenwijkerland

Juli 2018

PROVINCIE OVERIJSEL
Eenheid Bestuurs- en Concernzaken

FINANCIËLE SCAN GEMEENTE STEENWIJKERLAND

Zwolle, juli 2018

Inhoudsopgave

Bestuurlijke Samenvatting	5
Inleiding, samenvatting, conclusies en aanbevelingen	7
Aanleiding voor de financiële scan	7
Financiële scan versus begrotingsscan	7
Doel van de financiële scan	8
Onderzoeksvragen	8
Selectiegroep	9
Financiële positie gemeente, algemene begrippen	11
Belangrijkste bevindingen	13
Aanbevelingen	19
1 De ontwikkeling van de financiële positie van de gemeente Steenwijkerland	21
1.1 Inleiding	21
1.2 Financiële positie in historisch perspectief	22
1.3 Financiële kengetallen: wendbaarheid en weerbaarheid	28
1.4 Flexibiliteit van de begroting	32
1.5 Investerings, afschrijvingen en financiering	34
1.6 Grondexploitatie	36
1.7 Het financieel beleid ten aanzien van reserves	38
1.8 Weerstandsvermogen (beleid, risico's weerstandscapaciteit)	41
1.9 Onderhoud kapitaalgoederen	43
1.10 Onderwijshuisvesting	48
1.11 Sociaal Domein	52
1.12 Overhead	54
2 De eigen inkomsten vergeleken	56
2.1 Inleiding	56
2.2 De opbrengsten van de belangrijkste heffingen in de gemeente Steenwijkerland vergeleken met de normopbrengst ingeval van een artikel 12-aanvraag	56
2.3 Gemeentelijke woonlastendruk	57
2.4 Overige heffingen	59
2.5 Conclusies	60
3 De nettolasten van de gemeente Steenwijkerland vergeleken	61
3.1 Inleiding	61
3.2 Nettolasten ten opzichte van de clusters Algemene Uitkering 2018	63
3.3 Toelichting inkomstenclusters	66
3.4 Toelichting uitgavenclusters	69
3.5 Conclusies en aanbevelingen	73
Bijlagen:	
Bijlage 1: Vergelijking volumina structuurkenmerken Steenwijkerland en de selectiegroep	75
Bijlage 2: De vergelijking van Steenwijkerland met zichzelf	78
Bijlage 3: Vergelijking verschil uitkering gemeentefonds met selectie	79
Bijlage 4: Clustervergelijking op taakveldenniveau tussen de nettolasten van Steenwijkerland en van de selectiegroep	80
Bijlage 5: Clusterindeling 2018 gemeentefonds	84
Bijlage 6: Financiële positie in historisch perspectief	85
Bijlage 7: Consequenties keuzes financieel beleid	91
Bijlage 8: Voorbeeld opzet paragraaf onderhoud kapitaalgoederen	92

Bestuurlijke samenvatting "financiële scan Steenwijkerland"

Voor u ligt de financiële scan Steenwijkerland. De scan geeft inzicht in de financiële positie van de gemeente en in de risico's en de kansen. De uitkomsten kunnen worden gebruikt als ondersteuning bij het formuleren van toekomstig (financieel) beleid.

Uit de financiële scan komt naar voren, dat Steenwijkerland een gemeente is met een gezonde financiële positie. De economische crisis en afnemende inkomsten vanuit het Rijk de afgelopen jaren hebben geleid tot druk op de financiële positie. Door het tijdig nemen van maatregelen heeft de gemeente deze periode goed doorstaan.

De gemeente is voor het dekken van incidentele lasten echter wel afhankelijk van de reservepositie. Ook is te zien, dat de structurele begrotingsruimte is afgenomen en in de meerjarenbegroting 2018-2021 daalt naar nihil. De gemeente wordt de komende jaren geconfronteerd met diverse financiële uitdagingen die effect hebben op de begrotingspositie. Vooral op het gebied van het sociaal domein en als gevolg van de uitvoering van het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs (IHP).

De gemeente heeft niet veel mogelijkheden meer om de begroting snel aan te passen op het moment dat er zich tegenvallers voordoen. De belangrijkste mogelijkheid is het verhogen van belastingen. De woonlastendruk in Steenwijkerland is ten opzichte van de gemeenten waarmee Steenwijkerland is vergeleken en ten opzichte van het landelijk gemiddelde relatief laag. Er is in 2018 sprake van een onbenutte belastingcapaciteit onroerende zaakbelasting van € 4,2 miljoen en bij de afvalstoffenheffing en rioolheffing van € 2,45 miljoen. Uiteraard heeft de gemeente ook de mogelijkheid om door het heroverwegen van bestaand beleid ruimte in de begroting te creëren.

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.

Er zijn diverse aandachtspunten die van belang zijn voor de financiële positie van de gemeente en een risico kunnen vormen:

- De boekwaarde van de grondexploitaties is ten opzichte van de omzet van de gemeente niet hoog en naar objectieve maatstaven zelfs laag. Echter gelet op de nog te realiseren opbrengsten blijft er sprake van een risico.
- Zowel de bestemmingsreserves als de algemene reserve vrij besteedbaar nemen de komende jaren af, waardoor ook de mogelijkheid om incidentele lasten te dekken afneemt.
- Aanvankelijk was sprake van (forse) overschotten op de budgetten voor het sociaal domein, maar in het beleidsplan sociaal domein 2017-2020 Steenwijkerland worden voor de komende jaren tekorten verwacht. De gemeente raamt deze budgetten vooralsnog budgettair neutraal in de begroting 2018-2021.
- De gemeente raamt de door het rijk (voorlopig) toegekende BUIG gelden (Wet Bundeling van Uitkeringen Inkomensvoorzieningen) volledig in de begroting aangezien het algemene dekkingsmiddelen zijn, maar daartegenover staan € 3,2 miljoen aan lagere BUIG lasten. Er is dus al structureel beslag gelegd op deze begrotingsruimte, ook in het geval de BUIG lasten stijgen of de baten dalen.
- Niet voor alle kapitaalgoederen zijn onderhoudsvoorzieningen gevormd. Dat betekent dat beperkt wordt gespaard voor grote uitgaven. Deze zullen op het moment dat zij zich voordoen gedekt moeten worden ten laste van de reguliere exploitatie.

De in deze 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. Aanbevelingen waarover de raad een oordeel zal moeten geven. Bijvoorbeeld over het aan het begin van een nieuwe bestuursperiode afzonderen van gelden uit de reserves voor de uitvoering van het bestuursprogramma, het opnemen van de risico's grondexploitatie in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing, het vaststellen van een norm voor de minimaal gewenste weerstandsratio, het opnemen van de investeringen uit het IHP en de daaruit voortvloeiende jaarlasten in de meerjarenbegroting 2019-2022 en het verfijnen van de lastenramingen voor het sociaal domein in de begroting 2019-2022 aan de hand van de ervaringscijfers 2015 t/m medio 2018 en het door de gemeente gewenste beleid.

INLEIDING, SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Aanleiding voor de financiële scan

Provinciale Staten van Overijssel hebben in het kader van de verbetering van de “kwaliteit openbaar bestuur” extra middelen beschikbaar gesteld voor onder andere het uitvoeren van financiële scans bij gemeenten. Binnen de provincie Overijssel hebben 4 gemeenten, waaronder de gemeente Steenwijkerland, aangegeven dat zij van deze mogelijkheid gebruik willen maken. De financiële scan is toekomstgericht. De scan geeft inzicht in de financiële positie, de risico's en de kansen. De uitkomsten kunnen worden gebruikt als ondersteuning bij het formuleren van toekomstig financieel beleid en als ondersteuning bij het maken van prioriteits- en beleidskeuzes.

De financiële scan verschaft inzicht in de eigen financiële positie en hoe die positie zich verhoudt tot vergelijkbare gemeenten. Bovendien wordt inzicht gegeven in cijfermatige afwijkingen die zich op de verschillende taakgebieden ten opzichte van de algemene uitkering en een selectiegroep van gemeenten voordoen.

Ook wordt aandacht besteed aan een nadere analyse van de oorzaken van de verschillen in de uitgaven- en inkomstenclusters, eventueel doorgevoerde of geplande bezuinigingen, inzet van reserves, ontwikkeling van het eigen vermogen, ontwikkeling van de schuldpositie, investeringsvolume, ontwikkeling van grondexploitaties en belangrijkste oorzaken van een ten opzichte van begroting afwijkend rekeningsaldo.

Daarnaast worden er op verzoek van de gemeente specifieke verdiepvragen belicht.

Financiële scan versus Begrotingsscan

De financiële scan is voor wat betreft de opzet en inhoud vergelijkbaar met een begrotingsscan¹. Het grote verschil met de scan die nu voorligt is, dat een begrotingsscan normaal gesproken alleen door gemeenten kan worden aangevraagd die door hun financiële positie onder preventief toezicht staan. Bij deze financiële scan is dit niet aan de orde. De financiële scan komt tot stand in het kader van de verbetering van de “kwaliteit openbaar bestuur”. De Provincie Overijssel heeft alle gemeenten het aanbod gedaan voor het vervaardigen van een dergelijke scan.

Een ander verschil is dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), in tegenstelling tot de begrotingsscan, geen directe rol heeft in de totstandkoming van de financiële scan. Wel levert BZK basisbestanden aan voor het kunnen maken van de financiële vergelijkingen met de algemene uitkering en met de selectiegroep. De financiële scan komt tot stand onder regie van de Provincie Overijssel. Voor het vervaardigen van de scan heeft de provincie een externe deskundige ingeschakeld.

De financiële scan is niet vrijblijvend. Gedeputeerde Staten verwachten van de raad of het college een schriftelijke reactie, in het bijzonder met betrekking tot de eventuele aanbevelingen. Daarbij verwacht de provincie, dat de gemeente aangeeft wat met de aanbevelingen wordt gedaan.

De conclusies en aanbevelingen kunnen daarnaast input zijn voor overleg tussen de gemeente en de provincie in het kader van het begrotingstoezicht, indien de financiële positie van de gemeente daar aanleiding toe geeft.

De financiële scan is een openbaar document en zal op de internetsite van de Provincie Overijssel worden geplaatst.

¹ Zie voor voorbeelden van begrotingsscans: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/financieel-toezicht-gemeenten-en-provincies/financiele-scans-gemeenten>

Doel van de financiële scan

Inzicht in financiële positie van de gemeente Steenwijkerland

Een financiële scan geeft inzicht in de financiële positie van de gemeente. Dit wordt gedaan aan de hand van enkele onderzoeksvragen.

Onderzoeksvragen

Uitgangspunt voor de financiële scan is de volgende vraag:

Geef inzicht in de financiële positie van Steenwijkerland, zodat de uitkomsten kunnen worden gebruikt als ondersteuning bij het maken van prioriterings- en beleidskeuzes.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is de centrale probleemstelling opgedeeld in drie onderzoeksvragen. Deze luiden als volgt:

Onderzoeksvraag 1

Wat kan over de financiële positie van de gemeente worden gezegd aan de hand van de (meerjaren)begrotingen 2013 tot en met 2018 en de jaarrekeningen 2013 tot en met 2017?

Om deze vraag te beantwoorden wordt een groot aantal onderwerpen behandeld. De financiële positie wordt gezien in historisch perspectief aan de hand van de begrotingen 2013 tot en met 2018 en de jaarstukken (jaarverslagen en jaarrekeningen) 2013 tot en met 2017.

Waar in deze financiële scan wordt gesproken over de jaarrekening 2017 moet worden gelezen "concept jaarrekening 2017", omdat deze ten tijde van het opstellen van deze scan nog niet door de gemeenteraad van Steenwijkerland is vastgesteld. Bij het beschrijven van de financiële positie van de gemeente zijn ook de cijfers uit deze concept jaarrekening 2017 meegenomen. Bij de vergelijkingen met de gemeenten uit de selectiegroep in hoofdstuk 1 is echter uitgegaan van de cijfers uit de jaarrekeningen 2016. De reden is, dat nog niet over de jaarrekening 2017 van alle gemeenten kon worden beschikt.

Daarnaast wordt ingegaan op eventueel doorgevoerde of geplande bezuinigingen en de belangrijkste oorzaken van een afwijkend (ten opzichte van de begroting) rekeningsaldo. Waar relevant worden ook bevindingen van de accountant naar aanleiding van de controle van de jaarrekeningen meegenomen en opmerkingen van de toezichthouder naar aanleiding van de financiële beleidsstukken.

Vervolgens wordt aan de hand van vijf financiële kengetallen inzicht gegeven in de "wendbaarheid" en "weerbaarheid" van de gemeentelijke begroting. Het gaat daarbij om onderwerpen als ontwikkeling van het eigen vermogen, ontwikkeling van de schuldpositie, ontwikkeling van grondexploitaties, structureel exploitatiesaldo en belastingcapaciteit. Deze worden bij de kengetallen kort aangestipt en later verder uitgewerkt.

Tenslotte wordt kort aandacht besteed aan overhead en aan de verdiepingsvragen (voor zover deze nog geen onderdeel zijn van bovenstaande).

Dit onderdeel wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

Verdiepingsvragen

Met de gemeente zijn specifieke verdiepingsvragen afgesproken.

Voor de gemeente Steenwijkerland gaat het om:

- inzicht in stand van zaken met betrekking tot onderhoud kapitaalgoederen
- Het beheer van kapitaalgoederen (wegen, water, groen, riolering, gebouwen, sportfaciliteiten etc.) is belangrijk omdat er directe invloed is op het woon-, leef- en werkklimaat van iedereen.

Kapitaalgoederen leggen blijvend beslag op de gemeentelijke begroting. Een zo volledig mogelijk overzicht en onderbouwing van deze kosten is daarom belangrijk voor een goed inzicht in de financiële positie. Kapitaalgoederen zijn ook nodig om de programmadoelen van de gemeente te realiseren. Om bijvoorbeeld economische ontwikkeling te stimuleren is een goede bereikbaarheid van belang. Daarnaast zijn kapitaalgoederen het 'gezicht' van de gemeente. Gaten in het wegdek of kapotte lantaarnpalen zullen snel ergernis opwekken bij inwoners.

- onderwijshuisvesting

De gemeente heeft aangegeven, dat mogelijke vervangingen/uitbreidingen van onderhuisvesting nog niet goed in de begroting zijn geborgd. De gemeente heeft inmiddels meer inzicht in de financiële opgaven op basis van het Integraal Huisvestingsprogramma.

- sociaal domein

De gemeente Steenwijkerland gaat in beginsel uit van budgettaire neutraliteit voor de nieuwe taken die naar de gemeenten zijn gekomen. De vraag bij de gemeente en misschien het merendeel van gemeenten in Nederland is of dit reëel is. De wens van de gemeente is meer duidelijkheid c.q. gevoel te krijgen dat zij op de goede weg is ten aanzien van het brede onderwerp sociaal domein.

De verdiepingsonderwerpen worden afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

De vragen komen aan de orde in hoofdstuk 1.

Onderzoeksvraag 2

Doen zich tussen de gemeente en de selectiegroep verschillen voor ten aanzien van de belastingen en rechten in 2018 en zo ja, in welke mate zijn deze verschillen te verklaren?

Er wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste eigen inkomstenbronnen van de gemeente en de woonlasten in 2018. Verder wordt aandacht besteed aan de heffingen in relatie tot de selectiegroep.

Dit onderdeel wordt afgesloten met een aantal conclusies naar aanleiding van hetgeen in dit hoofdstuk naar voren is gekomen.

De vragen worden in hoofdstuk 2 beantwoord.

Onderzoeksvraag 3

Hoe verhouden de eigen inkomsten en de nettolasten van de gemeente zich in 2018 ten opzichte van de clusters van de algemene uitkering en hoe is dat beeld ten opzichte van de (gemeenten in de) selectiegroep?

Uitgangspunt is de vastgestelde begroting over het jaar 2018. Dit onderdeel wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

Deze vraag wordt in hoofdstuk 3 beantwoord.

Selectiegroep

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen 2 en 3 wordt uitgegaan van een selectiegroep. Op basis van de belangrijkste structuurkenmerken van de gemeente Steenwijkerland is in overleg met de gemeente gezocht naar een groep van gemeenten die gemiddeld genomen vergelijkbaar is, verder te noemen de selectiegroep. Voor deze scan zijn vijf gemeenten geselecteerd met vergelijkbare structuurkenmerken (én vergelijkbare opbouw van de algemene uitkering) die daardoor zoveel mogelijk lijken op de te onderzoeken gemeente. Het betreft de Gelderse gemeenten Berkelland en Wijchen, de Drentse gemeente Coevorden, De Friese gemeente De Fryske Marren en de Flevolandse gemeente Noordoostpolder.

Gemeente	Sociale Structuur	Centrum- functie	Inwoners	Provincie	Algemene Uitkering algemeen per inwoner (A)	Algemene Uitkering Sociaal Domein per inwoner (B)	Totaal Algemene Uitkering per inwoner (A+B)
Berkelland	Redelijk	Redelijk	44.238	Gelderland	944	489	1.433
Coevorden	Redelijk	Redelijk	35.286	Drenthe	1.045	509	1.554
De Fryske Marren	Redelijk	Redelijk	51.585	Friesland	978	380	1.358
Noordoostpolder	Redelijk	Redelijk	46.544	Flevoland	1.022	474	1.496
Wijchen	Redelijk	Redelijk	40.876	Gelderland	894	439	1.333
Steenwijkerland	Redelijk	Redelijk	43.448	Overijssel	1.023	552	1.575

Het bovenstaande overzicht is ontleend aan het basisbestand waarop de begrotingsanalyse 2018 (vergelijking met zichzelf, hoofdstuk 3) is gebaseerd.²

De bedragen van de algemene uitkering (per inwoner) zijn gebaseerd op de betaalmaand februari 2018. Ook voor de vergelijking met zichzelf (hoofdstuk 3) wordt voor wat betreft de algemene uitkering gebruik gemaakt van de gegevens die worden gebruikt voor de berekening van de algemene uitkering over betaalmaand februari 2018³. De bedragen uitkering voor het Sociaal Domein per inwoner zijn apart vermeld.

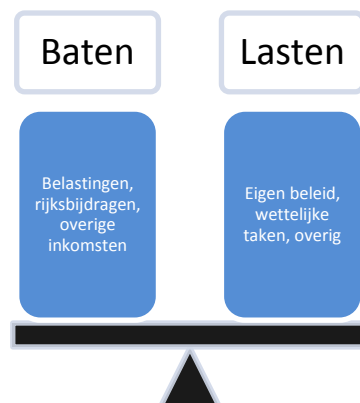
²Dit bestand is te vinden op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/05/01/begrotingsanalyse-gemeente>

³ Informatie verstrekt door Ministerie van BZK

Financiële positie gemeente, algemene begrippen

Een gemeente is, in financieel technisch opzicht althans, een complexe organisatie wat zich bijvoorbeeld uit in veel naar aard en omvang verschillende activiteiten, interne doorberekeningen en langcyclische investeringsprojecten. Een helder begrip van de te hanteren uitgangspunten voor het financieel beleid is daarom belangrijk. Bij het beoordelen van de financiële positie wordt onderscheid gemaakt tussen de (jaarlijkse) exploitatierekening en de balans (vermogenspositie).

De exploitatierekening: evenwicht



De exploitatierekening omvat de jaarlijks terugkerende baten en lasten. Algemeen wordt als uitgangspunt gehanteerd dat de exploitatierekening geen tekort mag vertonen. In de gemeentewet (artikel 189) is vastgelegd dat de raad er op toe ziet dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is. Structureel wil zeggen dat structurele lasten worden gedekt door structurele baten. Reëel wil zeggen dat de budgetten ook daadwerkelijk toereikend zijn om de beoogde taken op het gewenste (onderhouds)niveau uit te voeren. De lasten worden gedekt door een gelijk bedrag aan baten. Wel kan de gemeente, net als huishoudens, soms tijdelijk "rood" staan op de bankrekening omdat bijvoorbeeld inkomsten uit belastingen nog niet zijn ontvangen. In dat geval worden kortlopende geldleningen aangetrokken die binnen een jaar weer worden afgelost. Net zoals huishoudens langlopende geldleningen aantrekken voor bijvoorbeeld de aankoop van een huis, trekt ook de gemeente langlopende geldleningen aan om bijvoorbeeld investeringen mee te financieren. De daaruit voortvloeiende jaarlijkse rente- en aflossingslasten moeten worden gedekt binnen de exploitatierekening.

Voor verreweg het grootste deel van de inkomsten zijn gemeenten aangewezen op de overdrachten van het rijk. Deze inkomsten zijn niet door de gemeenten te beïnvloeden. Zodra het rijk bezuinigingen doorvoert die de inkomsten van de gemeente raken, zal de gemeente moeten reageren door de lasten te verlagen (bezuinigingen) en/of de baten te verhogen (verhoging belastingen/ kostendekkendheid).

Indien het meerjarenperspectief aangeeft dat een tekort in een bepaald jaar een incident is, dan is het toelaatbaar. Het meerjarenperspectief dient dan wel zodanig te zijn dat een dergelijk incidenteel tekort in latere jaren weer wordt opgeheven.

De balans: evenwicht

Debet	Credit
• Investerings (65%)	• Eigen vermogen (reserves) (38%)
• Verstrekte geldleningen (12%)	• (Onderhouds) voorzieningen (5%)
• (Grond)voorraden (15%)	• Vreemd vermogen (schulden) (43%)
• Vorderingen (8%)	• Kortlopende schulden (14%)
• Totaal 100%	• Totaal 100%

In bovenstaande figuur is bij de onderdelen van de balans ook het percentage dat elk onderdeel uitmaakt van het totaal van de debet- of creditkant weergegeven (op basis van de balans per 31 december 2017 uit de jaarrekening 2017 van de gemeente Steenwijkerland).

De balans geeft de vermogenspositie van de gemeente weer. De balans wordt jaarlijks, naar de toestand van 31 december, opgesteld en is dus altijd een momentopname.

Aan de linkerkant (debet) van de balans staan de bezittingen van de gemeente: investeringen, de voorraden, de bank- en kastegoeden en de vorderingen op derden.

Aan de rechterkant (credit) is te zien hoe de bezittingen die aan de debetkant staan zijn betaald: met het eigen vermogen (reserves) of het vreemd vermogen (voorzieningen, opgenomen langlopende geldleningen en opgenomen kortlopende geldleningen).

Het eigen vermogen is het verschil tussen bezittingen en schuld en geeft dus aan in hoeverre de schulden op het bezit zijn afbetaald. De algemene reserve fungeert als buffer.

In slechte tijden kan de gemeente tekorten opvangen uit de algemene reserve. In betere tijden kan de reserve worden gevoed. Risico's in de vorm van een slechte reservepositie, veel schulden en grote vorderingen (bijvoorbeeld in de vorm van voorraad nog te verkopen grond) komen uit de balans naar voren.

De exploitatierekening in relatie tot de vermogenspositie



In relatie tot de vermogenspositie is interessant te weten in hoeverre de exploitatierekening daarvan afhankelijk is. Hiermee wordt bedoeld de mate waarin onttrekkingen uit reserves, rente over reserves en het toerekenen van exploitatiekosten aan balansposten bijdragen aan het uiteindelijk verkrijgen van een sluitende begroting. Aan de andere kant kan er ook sprake zijn van stortingen in de reserves vanuit de exploitatie.

Indien een gemeentebegroting bijvoorbeeld structureel reserves nodig heeft om te komen tot een evenwicht in de exploitatie, is sprake van risico voor de financiële positie. Op lange termijn zal in dergelijke gevallen de onevenwichtigheid tussen baten en lasten tot budgettaire problemen kunnen gaan leiden, terwijl op de korte termijn wordt ingeteerd op de reserves.

Belangrijkste bevindingen

1. *Wat kan over de financiële positie van de gemeente worden gezegd aan de hand van de (meerjaren)begrotingen 2013 tot en met 2018 en de jaarrekeningen 2013 tot en met 2017?*

Financiële positie in historisch perspectief (hoofdstuk 1.2 en bijlage 6)

Door diverse bezuinigingstrajecten, is de gemeente er de afgelopen jaren in geslaagd een structureel sluitende begroting te presenteren en daarin de gevolgen van de economische crisis, de rijksbezuinigingen en de financiële gevolgen van de wijzigingen van het BBV te verwerken. De jaarrekeningen sluiten jaarlijks 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 reserves (vooral de algemene reserve vrij besteedbaar) gebracht. De reserves zijn, ondanks toevoeging van de batige rekeningsaldi, de afgelopen jaren afgenomen van € 67 miljoen eind 2012 naar € 55 miljoen eind 2017. Opvallend is dat tijdens het begrotingsjaar grote aanpassingen van reservemutaties (per saldo onttrekkingen) plaatsvinden terwijl de werkelijke mutaties bij de jaarrekening vervolgens weer aanzienlijk lager zijn.

Bij de jaarrekening is jaarlijks sprake van een bedrag aan budgetoverheveling, wat duidt op een structurele onderbesteding van beschikbare budgetten.

De afgelopen jaren is in de jaarrekeningen sprake geweest van overschotten op het sociaal domein, maar het ziet er naar uit dat dit gaat omslaan in tekorten. Dit beeld is nog niet verwerkt in het meerjarenperspectief 2018-2021. Ook de financiële effecten uit het onderwijshuisvestingsplan zijn nog niet in dat meerjarenperspectief opgenomen.

De gemeente boekt een fors structureel voordeel (€ 3,2 miljoen) in met betrekking tot de BUIG gelden (Wet Bundeling van 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. Ondanks deze inzet laat het meerjarenperspectief vanaf 2021 geen structurele ruimte meer 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.

Financiële kengetallen: wendbaarheid en weerbaarheid (hoofdstuk 1.3)

Op basis van de financiële kengetallen laat de financiële positie van de gemeente Steenwijkerland geen reden tot zorg zien. Alleen de solvabiliteit krijgt op basis van de door de VNG geformuleerde signaalwaarden (zie hoofdstuk 1.3) niet de hoogste score. Deze bevindt zich in de range waar (nog) geen maatregelen nodig zijn, maar wel waakzaamheid is geboden. De in de begroting 2018-2021 voorziene stijging van de solvabiliteit wordt vooral veroorzaakt door de afname van het balanstotaal en in mindere mate door toename van de omvang van de reserves.

De schuld van de gemeente is, gelet op de uitkomst van de kengetallen, niet hoog. De gemeente heeft het deel van het financieringstekort (in 2018 € 28,1 miljoen, zie blz. 105 begroting 2018) dat wordt veroorzaakt door voorgenomen investeringen echter nog niet vertaald in de kengetallen met betrekking tot de netto schuld. Gelet op het berekende (in vergelijking met de huidige schuld forse) financieringstekort en de voorgenomen investeringen is het aannemelijk dat de schuld de komende jaren zal stijgen.

Met hoeveel en hoe snel, hangt af van diverse factoren, zoals het tempo waarin de investeringen worden gerealiseerd, de hoogte van onttrekkingen aan de reserves en of de gemeente eventueel winsten uit grondexploitaties kan inzetten om het financieringstekort te verkleinen.

De gemeente voorziet een daling van de uitkomst van het kengetal grondexploitatie (dus minder risico). Ervaringen in het verleden bij de Nederlandse gemeenten hebben echter aangetoond dat grondexploitaties een hoog risicogehalte kunnen hebben. Bestaande boekwaarden van de grondvoorraden moeten nog worden terugverdiend. Lukt dat niet volledig, dan zal dit effect hebben op de reservepositie en de schuldpositie.

De structurele exploitatieruimte neemt in de begroting 2018-2021 af tot 0% in het begrotingsjaar 2021. Er is dan dus geen ruimte meer binnen de begroting om structurele tegenvallers op te vangen.

Uit het kengetal belastingcapaciteit komt naar voren, dat de ontwikkeling van de woonlasten voor een meerpersoonshuishouden in de afgelopen jaren lager is geweest dan het landelijk gemiddelde (in het jaar voorafgaand aan het belastingjaar). Hier heeft de gemeente dus ruimte om structurele tegenvallers op te vangen.

De flexibiliteit van de begroting (hoofdstuk 1.4)

De belangrijkste mogelijkheid voor de gemeente om onvoorziene structurele tegenvallers op te vangen is, naast verdere bezuinigingen op beleidsvelden, feitelijk het verhogen van belastingen. Vanaf 2021 is er geen sprake van structurele exploitatieruimte. Daarnaast is de gemeente afhankelijk van de reservepositie als gevolg van de inzet van reserves voor het dekken van incidentele lasten.

De flexibiliteit van de begroting is afgenomen, doordat de gemeente geen substantiële stelpost voor onvoorziene uitgaven raamt. Daarnaast wordt de ruimte binnen de budgetten BUIG (verschil geraamde lasten en rijksvergoeding BUIG) ingezet als algemeen dekkingsmiddel. Er is dus al structureel beslag gelegd op deze begrotingsruimte.

Niet voor alle kapitaalgoederen zijn onderhoudsvoorzieningen of reserves gevormd. Dat betekent dat beperkt wordt gespaard voor grote uitgaven. Deze zullen op het moment dat zij zich voordoen gedekt moeten worden ten laste van de reguliere exploitatie.

Investerings, afschrijvingen en financiering (hoofdstuk 1.5)

De boekwaarde van de activa per 31-12-2016 ligt in lijn met het gemiddelde van de selectiegroep. De gemeente heeft de investeringen met maatschappelijk nut tot en met 2016 direct ten laste van de reserves gebracht.

De jaarlijks vrijvallende afschrijvingslasten en ontvangen reguliere aflossingen zijn voldoende om de aflossingen van de aangegane geldleningen mee te betalen.

Op 31 december 2017 had de gemeente een vaste schuld van € 61,8 miljoen, wat aanzienlijk lager is dan de boekwaarde van de vaste activa per die datum (€ 109 miljoen). De investeringen zijn voor circa 56% belast met schuld. De rest is gefinancierd met eigen middelen.

Grondexploitaties (hoofdstuk 1.6)

Op 31 december 2017 had de gemeente Steenwijkerland 21 lopende grondexploitaties.

Indien wordt afgegaan op het kengetal grondexploitatie, dan is het risico van de grondportefeuille op de financiële positie van de gemeente niet zeer hoog.

Grondexploitaties hebben echter door omvang van de boekwaarde, de waarde van de nog te realiseren opbrengsten, de afzetmarkt en de resterende looptijd in het algemeen een hoog risicoprofiel.

Het financieel beleid ten aanzien van reserves (hoofdstuk 1.7)

Als puur naar de omvang van de reserves wordt gekeken is de algemene reserve redelijk vergelijkbaar met het gemiddelde van de selectiegroep. Wel zijn binnen de selectiegroep verschillen waar te nemen. Hierbij moet worden aangetekend dat de stand van de algemene reserve in relatie tot de risico's moet worden gezien.

Voor het bepalen van de hoogte van de algemene reserve vaste buffer heeft de gemeente een norm vastgesteld, die los staat van de hoogte van de geïnventariseerde en gekwantificeerde risico's. Op basis van die risico's is de buffer aan de hoge kant (zie ook hoofdstuk 1.8). Er zit dus ruimte in de algemene reserve om deze ten behoeve van het financieel beleid van de gemeente in te zetten.

De algemene reserve vrij besteedbaar wordt ingezet om veelal eenmalige projecten/activiteiten uit te voeren die passen binnen de ambities en doelstellingen zoals opgenomen in de bestuursprogramma's. Voorheen werden hier ook de investeringen met maatschappelijk nut uit betaald.

Zowel de bestemmingsreserves als de algemene reserve vrij besteedbaar nemen de komende jaren in omvang af, waardoor ook de incidentele dekkingsmiddelen afnemen. Indien daartoe noodzaak is, heeft de gemeente de mogelijkheid om een deel van de algemene reserve in te zetten ten gunste van bijvoorbeeld het dekken van kapitaallasten door middel van een daartoe te vormen dekkingsreserve.

Weerstandsvormogen: beleid, risico's, weerstandscapaciteit (hoofdstuk 1.8)

De weerstandsratio is in de begroting 2018 niet berekend. Berekening in het kader van deze financiële scan laat zien dat deze 2,8 bedraagt (zie tabel 1.8.1) en daarmee ruim voldoende is te noemen. Gelet op de berekende omvang van de risico's is er binnen de algemene reserve vaste buffer nog ruimte om deze voor andere doelen in te zetten.

De gemeente betreft de stille reserves niet bij de berekening van de weerstandscapaciteit. In de jaarstukken zijn in de paragraaf weerstandsvermogen de risico's niet gekwantificeerd. Hierdoor wordt niet inzichtelijk gemaakt wat de benodigde weerstandscapaciteit zou moeten zijn om de risico's af te dekken.

De gemeente gebruikt twee methoden voor het vaststellen van de gewenste hoogte van de algemene reserve vaste buffer: de gekwantificeerde en gewogen risico's en een norm op basis van een percentage van de algemene uitkering en OZB opbrengst.

Onderhoud kapitaalgoederen (hoofdstuk 1.9)

Er is sprake van actuele beheerplannen, hoewel het meerjarenplan groen wel al uit 2011 dateert. Niet voor alle kapitaalgoederen zijn onderhoudsvoorzieningen (of reserves) gevormd. Dat betekent dat bij die kapitaalgoederen beperkt wordt gespaard voor grote uitgaven. Deze zullen op het moment dat zij zich voordoen gedekt moeten worden ten laste van de reguliere exploitatie.

Voor de beschikbare budgetten ligt de focus op de komende vier jaar, wat beperkt is als het gaat om instandhouding van kapitaalgoederen.

Voor zover sprake is van achterstallig onderhoud (openbare verlichting, waterwegen en beschoeiingen), zijn er budgetten beschikbaar om dit de komende jaren weg te werken. De gemeente raamt de lasten uit het onderhoudsplan volledig in de begroting, maar heeft dit kunnen realiseren door keuzes te maken in de norm voor het onderhoudsniveau.

De paragraaf kapitaalgoederen is uitgebreid van opzet, maar op enkele punten kan de informatiewaarde nog worden vergroot. Zoals meer eenduidig aangeven 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 een beheerplan aan de orde is en zowel de exploitatielasten als de investeringen per begrotingsjaar inzichtelijk maken. In bijlage 8 is een handreiking opgenomen voor de opzet van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen die is gepresenteerd op de regiodagen financiën 2015 van de VNG. Daarin staan suggesties voor verbeteringen en voorbeelden hoe de financiële en inhoudelijke informatie kan worden gepresenteerd.

Onderwijshuisvesting (hoofdstuk 1.10)

De uitwerking van het Integraal huisvestingsplan onderwijs (IHP) heeft een grote impact op de financiële positie van de gemeente. De financiële consequenties van het IHP zijn nog niet vertaald in de begroting. Dit zal naar verwachting plaatsvinden in de Perspectiefnota 2019-2022 / Programmabegroting 2019-2022.

De gemeente doet meer dan wettelijk zou moeten, wat een eigen beleidskeuze is. Dit leidt wel tot meerkosten boven de normbedragen die in de huisvestingsverordening zijn opgenomen. Er wordt van uitgegaan dat de schoolbesturen 20% van de kosten betalen. Uit het IHP (blz. 17) komt naar voren, dat het nog niet zeker is of alle schoolbesturen in staat zullen zijn deze bijdrage te betalen.

De belangrijkste mogelijkheid voor de gemeente om op korte termijn (onvoorziene) structurele lasten op te vangen is, naast verdere bezuinigingen op beleidsvelden, feitelijk het verhogen van belastingen. De gemeente heeft daarnaast de mogelijkheid om een deel van de jaarlasten (de kapitaallasten) te dekken door middel van een dekkingsreserve. Nadeel hiervan is dat een relatief hoog bedrag nodig is om relatief lage jaarlasten te dekken. Het dekken van kapitaallasten door het instellen van een dekkingsreserve heeft daarom niet de voorkeur. Een andere mogelijkheid is om een "ingroeipad" te kiezen voor de benodigde dekking van de kapitaallasten. Bijvoorbeeld door jaarlijks ruimte in de begroting te creëren door bijvoorbeeld € 0,1 miljoen (jaarlijks toenemend met € 0,1 miljoen) ten laste van de exploitatiebegroting toe te voegen aan een bestemmingsreserve. Omdat sinds 2015 de schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor zowel het binnen- als het buitenonderhoud van de onderwijsgebouwen dienen de schoolbesturen de onderhoudslasten van de nieuwe panden op te nemen in de onderhoudsplannen en te borgen in hun begroting.

Sociaal Domein (hoofdstuk 1.11)

De gemeente raamt, net als zeer veel andere gemeenten, tot nu toe de lasten en baten van het sociaal domein (3D's) budgettair neutraal. Hoewel er de afgelopen jaren batige saldi zijn gerealiseerd op de 3D budgetten, verwacht de gemeente vanaf 2018 tekorten. De gemeente gaat uit van een scenario waarbij het tekort oploopt tot € 1,2 miljoen in 2020,

wat wordt veroorzaakt door een combinatie van daling integratie-uitkering en stijging lasten WMO. Deze tekorten zijn nog niet in de begroting 2018-2021 verwerkt. In die begroting zijn de lasten en baten nog budgettair neutraal opgenomen. De gemeente vindt aanpassing van de budgetten nog te prematuur.

In het "beleidsplan sociaal domein 2017-2020" heeft de gemeente op duidelijke wijze de ambitie, de doelen, de financiële kaders en de richting aangegeven om de kosten in de pas met het beschikbare budget te laten lopen. In de programmabegroting wordt uitgebreid ingegaan op het sociaal domein (informatie over de deelbudgetten nieuwe Wmo-taken, Participatie, Jeugdzorg en oude Wmo-taken en nadere onderbouwing (kaders) daarvan). In de reguliere P&C cyclus wordt vervolgens gerapporteerd over de ontwikkeling van de zorgvragen en het daaraan gerelateerde budget.

Overhead (hoofdstuk 1.12)

De raming van overhead van gemeente Steenwijkerland is zowel als percentage van de omzet als bedrag per inwoner hoger dan het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep.

Consequenties keuzes financieel beleid

Doelstelling van een financiële scan, in zijn algemeenheid, is om het inzicht te vergroten in de financiële positie of dat wat de gemeente al wist te bevestigen. Bij het formuleren van het financieel beleid worden keuzes gemaakt, die over het algemeen consequenties hebben voor de reservepositie, schulddispositie of de exploitatie. Deze keuzes zijn algemeen geformuleerd maar kunnen ook toepasbaar zijn voor de gemeente Steenwijkerland. In bijlage 7 is een schema opgenomen met deze mogelijke keuzes.

2. *Doen zich tussen de gemeente en de selectiegroep verschillen voor ten aanzien van de belastingen en rechten in 2018 en zo ja, in welke mate zijn deze verschillen te verklaren? (hoofdstuk 2)*

Woonlasten 2018 voor meerpersoonshuishoudens

Bij de vergelijking van de gemeentelijke woonlastendruk voor burgers blijkt dat het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, reiniging en riolering) van een meerpersoonshuishouden in Steenwijkerland € 639 bedraagt. De gemiddelde woonlastendruk in 2018 in de selectiegroep bedraagt € 744. De woonlasten in Steenwijkerland zijn dus € 105 lager (-16,3%). Ook vergeleken met het landelijk gemiddelde (€ 721) is er sprake van een lager niveau aan woonlasten.

Dit wordt vooral veroorzaakt door de onroerende zaak belastingen woningen die € 76 lager is dan het gemiddelde van de selectiegroep. De afvalstoffenheffing is € 39 lager dan het gemiddelde van de selectiegroep. Het tarief rioolrecht per meerpersoonshuishouden is echter € 10 hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep.

Gemeentelijke heffingen 2018 per inwoner zijn vergeleken met selectiegroep

Door de invoering van taakvelden zijn lasten en baten van enkele belastingen niet meer één op één uit deze gegevens te herleiden. Daarom is onderzoek gedaan aan de hand van de begrotingen van de diverse gemeenten in de selectiegroep. De informatie uit de begrotingen van de gemeenten uit de selectiegroep bleek te beknopt om bruikbaar te zijn voor een brede vergelijking.

Wel kwam naar voren dat vier van de vijf gemeenten geen hondenbelasting heffen. De gemeente die dat wel doet berekent een hoger tarief dan Steenwijkerland (€ 88,60 ten opzichte van tarief Steenwijkerland € 48,42).

De toeristenbelasting wordt in alle gemeenten uit de selectiegroep geheven. Het gemiddelde tarief in 2018 was € 1,01 per overnachting tegen over € 1 in Steenwijkerland.

Het tarief voor de omgevingsvergunningen 2018 in Steenwijkerland lager dan dat van de gemeenten in de selectiegroep.

Redelijk peil artikel 12 Fwv voor 2018

Voorts is de feitelijke belastingopbrengst 2018 van de gemeente Steenwijkerland vergeleken met die van het zogenaamde belastingpakket zoals dat wordt gehanteerd bij de toelating tot artikel 12 van de Fwv voor 2018. Uit deze vergelijking blijkt dat de gemeente

een opbrengst aan OZB genereert die circa € 4,2 miljoen lager is dan het normbedrag dat bij toelating voor art. 12 wordt gehanteerd. Op de afvalstoffen- en rioolheffing is daarnaast sprake van onderdekking van totaal € 2,45 miljoen. De gemeente betaalt dit bedrag dus uit de algemene middelen.

3. *Hoe verhouden de eigen inkomsten en de nettolasten van de gemeente Steenwijkerland zich in 2018 ten opzichte van de clusters van de algemene uitkering en hoe is dat beeld ten opzichte van de (gemeenten in de) selectiegroep? (hoofdstuk 3)*

Net als alle gemeenten, heeft Steenwijkerland meer structurele nettolasten dan waar de vergoeding uit het gemeentefonds in voorziet. De structurele lasten zijn echter maar circa € 0,3 miljoen hoger dan waar het gemeentefonds van uit gaat. Op een totaal van € 74,5 miljoen aan structurele nettolasten is dat niet substantieel.

Het gemeentefonds gaat op voorhand al uit van hogere gemeentelijke lasten, omdat het rekening houdt met het feit dat gemeenten OZB heffen en ook overige eigen inkomsten (OEM) hebben.

De gemeente raamt jaarlijks echter wel een redelijk groot bedrag aan incidentele lasten (ondermeer het bestedingsplan), dat de gemeente dekt ten laste van de reserves. Voor de vergelijking met het gemeentefonds zijn deze incidentele lasten uit de cijfers geëlimineerd.

Structurele nettolasten begroting 2018 in vergelijking met uitkering gemeentefonds 2018

	Nettolasten Steenwijker- land begroting 2018 (A) (bedrag x € 1.000)	Gemeente- fonds 2018 (B) (bedrag x € 1.000)	Vershil 2018 (C=B-A) (bedrag x € 1.000)	Vershil per inwoner Steenwijker- land 2018 (=C/43.448)
Uitgavenclusters algemene uitkering				
Totaal Bestuur	4.757	4.602	-155	-4
Totaal Voorzieningen bevolking	53.595	54.669	1.074	25
Totaal Bebouwing en omgeving	16.098	14.875	-1.223	-28
Overige	0	23	23	1
Totaal uitgavenclusters	74.450	74.169	-281	-6

Structurele nettobaten begroting 2018 in vergelijking met uitkering gemeentefonds 2018

	Nettobaten Steenwijker- land begroting 2018 (A) (bedrag x € 1.000)	Gemeente- fonds 2018 (B) (bedrag x € 1.000)	Vershil 2018 (C=B-A) (bedrag x € 1.000)	Vershil per inwoner Steenwijker- land 2018 (=C/43.448)
Inkomstenclusters algemene uitkering				
Onroerende zaakbelastingen	6.230	5.656	574	13
Overige eigen middelen	1.191	0	1.191	27
Inzet van de reserves	-722	0	-722	-17
Algemene uitkering	67.751	68.513	-762	-18
Totaal inkomstenclusters	74.450	74.169	281	6

Hoewel er in totaal maar sprake is van een bedrag van circa € 0,3 miljoen hogere structurele lasten dan waar het gemeentefonds van uit gaat, zijn tussen de uitgavenclusters onderling wel verschillen te zien. Zo geeft de gemeente bijvoorbeeld op de clusters van het sociaal domein en het cluster educatie minder uit dan het gemeentefonds veronderstelt. Bij het cluster cultuur en ontspanning is daarentegen sprake van hogere structurele nettolasten. Genoemde clusters zijn allen onderdeel van het "hoofdcluster" Voorzieningen Bevolking. In het "hoofdcluster" Bebouwing en Omgeving is sprake van hogere structurele nettolasten bij het cluster openbare orde en veiligheid en van lagere structurele nettobaten bij het cluster riolering en reiniging.

Omdat de begroting sluitend is, met een gering overschot in 2018, betekent dit dat ruimte in het ene cluster wordt ingezet voor beleidsdoelen in andere clusters. Dit is overigens toegestaan, omdat de gemeente vrij is om de algemene uitkering naar eigen inzicht te besteden. Belangrijkste randvoorwaarde is wel, dat er sprake moet zijn van een structureel (en reëel) sluitende begroting.

De vergelijkbaarheid van de lasten van gemeenten ten opzichte van de clusters uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds is vanaf 2017 sterk gewijzigd. Dit kan tot gevolg hebben dat nog niet alle lasten en baten aan de juiste taakvelden zijn toegerekend. Uit het POR 2018 (periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds) komt bijvoorbeeld ook naar voren, dat diverse gemeenten op de taakvelden die behoren tot clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd budgetten verantwoorden die betrekking hebben op het cluster Inkomen en participatie en vice versa. Deze clusters moeten dus in samenhang met elkaar worden gezien. BZK adviseert om de clusters met betrekking tot het sociaal domein in samenhang te gezien. Dit is in deze financiële scan ook gebeurd.

Aanbevelingen

Hoofdstuk 1

Begroting en jaarstukken

- Neem, gelet op de hoogte daarvan, een nadere analyse in de jaarrekening op van het daarin berekende structurele saldo. Is er jaarlijks sprake van onderbesteding in structurele budgetten en wat is de reden daarvan (naast de onderbesteding op de budgetten die via de "reserve te bestemmen rekeningsaldo" naar het volgend jaar worden overgeheveld) of zijn er andere oorzaken?
- Neem in de jaarrekening een inhoudelijke toelichting op van de grootste verschillen tussen geraamde reservemutaties en werkelijke reservemutaties. Dit verhoogt het inzicht in de besteding van de reserves en daarmee tevens het inzicht in de totstandkoming van het rekeningresultaat.
- Licht in de jaarrekening de incidentele baten en lasten bruto toe (dus posten niet salderen, kleine posten kunnen wel worden samengevoegd) en maak de aansluiting met het totaal daardoor zichtbaar. Bijvoorbeeld conform de wijze waarop dit in de begroting gebeurt (zie bijvoorbeeld bijlage 5 begroting 2018).
- Verdeel het batig saldo van de jaarrekening niet via de exploitatierekening van het volgende boekjaar, maar via de balans. Dit is conform de richtlijnen en voorkomt verwarring in het volgende boekjaar.

Financiële kengetallen: wendbaarheid en weerbaarheid

- Betrek, gelet op de hoogte daarvan, de financieringsbehoefte van de voorgenomen investeringen bij de berekening van de schuldquote.

Het 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.

Weerstandsvermogen

- Omdat de algemene reserve grondbedrijf met ingang van 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.
- Stel een norm voor de minimaal gewenste (ondergrens) weerstandsratio vast.
- 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.

Onderhoud kapitaalgoederen

- Vergroot de informatiewaarde van de paragraaf 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 een beheerplan aan de orde is en zowel de exploitatielasten als de investeringen per begrotingsjaar inzichtelijk te maken.
De in bijlage 8 opgenomen handreiking voor het verbeteren van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen, die is gepresenteerd op de regiodagen financiën 2015 van de VNG kan daarbij behulpzaam zijn.

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, tijdelijke huisvesting.

Sociaal domein

- Probeer de lastenramingen voor het sociaal domein in de begroting 2019-2022 verder te verfijnen op basis van de ervaringscijfers 2015 tot en met 2017 (en eerste helft 2018) en het door de gemeente vastgestelde beleid.

- 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 zijn opgenomen.

Overhead

- Blijf de ontwikkeling van de 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 de overhead in vergelijking tot andere gemeenten.

Hoofdstuk 2

Belastingen en rechten

- Neem kennis van het feit dat de gemeente in 2018 (ten opzichte van het belastingpakket zoals dat wordt gehanteerd bij de toelating tot artikel 12 van de Financiële verhoudingswet) over een onbenutte belastingcapaciteit op de OZB beschikt van circa € 4,2 miljoen.
- Neem kennis van het feit dat er bij de afvalstoffen- en rioolheffing sprake is van een onderdekking van totaal € 2,4 miljoen, wat betekent dat de gemeente dit bedrag uit de algemene middelen betaalt.

Hoofdstuk 3

- Ga nog eens kritisch na of de gemeente de lasten en baten conform de voorschriften van IV3 (informatieverstrekking aan derden: CBS) aan het juiste taakveld en kostensoort toerekent.
- Indien uit de controle op de juiste toerekening van kosten naar de voorgeschreven taakvelden naar voren komt dat hierin correcties nodig zijn, kan worden overwogen om de vergelijking van de nettolasten en het gemeentefonds de komende twee jaar, of eenmalig op basis van de begroting 2019, nogmaals uit te voeren. Zo kan, los van het totale verschil van de nettolasten met de algemene uitkering, worden bepaald of de verschillen tussen clusters onderling daardoor minder groot zijn. Op die wijze kan, indien gewenst, worden ingezoomd op grote (> € 15 per inwoner) verschillen die structureel blijken te zijn.

1. DE ONTWIKKELING VAN DE FINANCIËLE POSITIE VAN DE GEMEENTE STEENWIJKERLAND

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende vraag.

'Wat kan over de financiële positie van de gemeente worden gezegd aan de hand van de (meerjaren)begrotingen 2013 tot en met 2018 en de jaarrekeningen 2013 tot en met 2017?'

Om deze vraag te beantwoorden wordt een groot aantal onderwerpen behandeld. De financiële positie wordt gezien in historisch perspectief aan de hand van de begrotingen 2013 tot en met 2018 en de jaarstukken 2013 tot en met 2017. Daarnaast wordt ingegaan op eventueel doorgevoerde of geplande bezuinigingen en de belangrijkste oorzaken van een afwijkend (ten opzichte van begroting) rekeningsaldo.

Waar relevant worden ook bevindingen van de accountant naar aanleiding van de controle van de jaarrekeningen meegenomen en opmerkingen van de toezichthouder naar aanleiding van de financiële beleidsstukken.

Vervolgens wordt aan de hand van de vijf financiële kengetallen inzicht gegeven in de "wendbaarheid" en "weerbaarheid" van de gemeentelijke begroting. Het gaat daarbij om onderwerpen als ontwikkeling van het eigen vermogen, ontwikkeling van de schuldpositie, ontwikkeling van grondexploitaties, structureel exploitatiesaldo en belastingcapaciteit. Deze worden bij de kengetallen kort aangestipt en later verder uitgewerkt.

Tenslotte wordt kort aandacht besteed aan overhead en aan de verdiepingsvragen (voor zover deze nog geen onderdeel zijn van bovenstaande).

Verdiepingsvraag

Met de gemeente zijn drie specifieke verdiepingsvragen afgesproken. Ook deze worden in hoofdstuk 1 behandeld.

Voor de gemeente Steenwijkerland gaat het om:

- inzicht in stand van zaken met betrekking tot onderhoud kapitaalgoederen
Het beheer van kapitaalgoederen (wegen, water, groen, riolering, gebouwen, sportfaciliteiten etc.) is belangrijk omdat er directe invloed is op het woon-, leef- en werkklimaat van iedereen.
Kapitaalgoederen leggen blijvend beslag op de gemeentelijke begroting. Een zo volledig mogelijk overzicht en onderbouwing van deze kosten zijn daarom belangrijk voor een goed inzicht in de financiële positie. Kapitaalgoederen zijn ook nodig om de programmadoelen van de gemeente te realiseren. Om bijvoorbeeld economische ontwikkeling te stimuleren is een goede bereikbaarheid van belang. Daarnaast zijn kapitaalgoederen het 'gezicht' van de gemeente. Gaten in het wegdek of kapotte lantaarnpalen zullen snel ergernis opwekken bij inwoners.
- onderwijshuisvesting
De gemeente heeft aangegeven, dat mogelijke vervangingen/uitbreidingen van onderhuisvesting nog niet goed in de begroting zijn geborgd. De gemeente heeft inmiddels meer inzicht in de financiële opgaven op basis van het Integraal Huisvestingsprogramma.
- sociaal domein
De gemeente Steenwijkerland gaat in beginsel uit van budgettaire neutraliteit voor de nieuwe taken die naar de gemeente zijn gekomen. De vraag bij de gemeente en misschien het merendeel van gemeenten in Nederland is of dit reëel is. De wens van de gemeente is meer duidelijkheid c.q. gevoel te krijgen dat zij op de goede weg is ten aanzien van het brede onderwerp sociaal domein.

Elk onderdeel wordt afgesloten met conclusies en (eventueel) aanbevelingen.

1.2 Financiële positie in historisch perspectief

De financiële positie wordt gezien in historisch perspectief aan de hand van de (meerjaren)begroting 2013 tot en met 2018 en de jaarstukken 2013 tot en met 2017. Daarnaast wordt ingegaan op eventueel doorgevoerde of geplande bezuinigingen en de belangrijkste oorzaken van een afwijkend (ten opzichte van begroting) rekeningsaldo. Waar relevant worden ook bevindingen van de accountant naar aanleiding van de controle van de jaarrekeningen meegenomen en opmerkingen van de toezichthouder naar aanleiding van de financiële beleidsstukken.

In dit hoofdstuk is, ten behoeve van de leesbaarheid, een samenvatting daarvan opgenomen. Voor een uitgebreide beschrijving per begrotings- en rekeningsjaar wordt verwezen naar bijlage 6.

In de volgende hoofdstukken wordt dieper ingegaan op diverse onderdelen, zoals schuldpositie, flexibiliteit van de begroting, reserves, weerstandsvermogen, grondexploitaties en onderhoud kapitaalgoederen.

Samenvatting financiële positie in historisch perspectief

In tabel 1.2.1 is op basis van de begroting en de meerjarenraming vanaf 2013 het begrotingsbeeld weergegeven. Tevens zijn de rekeningsaldi vanaf 2013 weergegeven. Dezealdi zijn niet gecorrigeerd ten aanzien van eventuele incidentele componenten.

Tabel 1.2.1 gepresenteerde begrotings- en rekeningsaldi vanaf 2013

Bedragen x € 1 miljoen (+ is positief saldo)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Gepresenteerd begrotingssaldo									
Begroting 2013-2016	0,1	0,2	0,1	0,1					
Begroting 2014-2017		0,5	0,3	0,2	0,2				
Begroting 2015-2018			0,1	0,1	0,1	0,1			
Begroting 2016-2019				0,0	0,1	-0,3	0,2		
Begroting 2017-2020					0,1	0,4	0,4	0,3	
Begroting 2018-2021						0,6	0,5	0,3	0,0
Gepresenteerde jaarrekeningsaldi	2,9	1,7	5,5	4,0	3,7				

Onderscheid structureel en eenmalig

In de begroting en jaarrekening maakt Steenwijkerland onderscheid tussen structurele begrotingssaldi en eenmalige (=incidentele) begrotingssaldi. In tabel 1.2.2 worden alleen de structurele begrotings- en jaarrekeningsaldi gepresenteerd. Het structurele begrotingssaldo is voor de toezichthouder de basis om te beoordelen of er sprake is van structureel een reëel evenwicht.

Tabel 1.2.2 gepresenteerde structurele begrotings- en rekeningsaldi vanaf 2013

Bedragen x € 1 miljoen (+ is positief saldo)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Gepresenteerd structureel begrotingssaldo									
Begroting 2013-2016	2,7	0,1	-0,2	0,1					
Begroting 2014-2017		2,9	1,7	1,3	0,2				
Begroting 2015-2018			0,3	-0,2	-0,5	0,1			
Begroting 2016-2019				1,0	0,3	-0,3	0,2		
Begroting 2017-2020					0,1	0,4	0,4	0,3	
Begroting 2018-2021						0,7	0,7	0,3	0,0
Gepresenteerde structurele jaarrekeningsaldi	5,6	2,3	5,4	7,7	-0,2				

In alle jaren is sprake van structureel evenwicht, zij het dat in sommige begrotingen niet alle jaarschijven sluitend waren.

In de begroting worden de incidentele lasten uit het bestedingsplan normaal gesproken meteen verrekend met de algemene reserve vrij besteedbaar en zijn daardoor geen onderdeel van het begrotingssaldo. Alleen in de begroting 2014-2017 was er genoeg ruimte in de begroting aanwezig om de onttrekking aan deze reserve achterwege te laten.

De (begrotings)jaren 2013 en 2014 stonden vooral in het teken van de verslechterende economische omstandigheden en rijksbezuinigingen. Dit noopte de gemeente tot extra bezuinigingen.

Na eerdere bezuinigingsrondes in 2011 en 2012, wordt in de begroting 2013-2016 een nieuw pakket structurele bezuinigingen opgenomen. Deze lopen op van € 1,7 miljoen in 2013 tot € 2,5 miljoen vanaf 2016.

In de begroting 2015 doen zich nieuwe tegenvallers voor als gevolg van het groot onderhoud gemeentefonds (herijking algemene uitkering), het niet kunnen realiseren van een aantal voorgenomen bezuinigingen en de gemeentelijke bijdrage in het tekort van NWG/IGSD (Noord West Groep en Intergemeentelijke Sociale Dienst Steenwijkerland en Westerveld). Met ingang van 2016 volgt daarom een nieuwe bezuinigingsronde oplopend van € 1,6 miljoen in 2016 naar € 3 miljoen vanaf 2018.

Met ingang van de begroting 2013 neemt de gemeente geen post "onvoorzien" meer op in de begroting (voorheen € 45.000 per jaar).

In het sociaal domein doen zich de nodige financiële risico's voor. Vooralsnog houdt de gemeente echter aanzienlijke bedragen over op WMO (Wet Maatschappelijke Ondersteuning) en Jeugd. De gemeente raamt de lasten en baten met betrekking tot het sociaal domein budgettair neutraal.

De gemeente boekt een fors structureel voordeel (€ 3,2 miljoen) in met betrekking tot de BUIG gelden (Wet Bundeling van Uitkeringen Inkomensvoorzieningen). De gemeente raamt de door het rijk (voorlopig) toegekende gelden volledig in de begroting aangezien het algemene dekkingsmiddelen zijn, maar daartegen over staan lagere lasten.

Indien de lasten met betrekking tot de BUIG taken stijgen of de baten dalen heeft dit dus tot gevolg dat deze dekking in de begroting wegvalt en er andere dekking moet worden aangewezen.

In de begrotingen is ruimte voor investeringen. In het bestedingsplan voor de jaren 2018-2021 (begroting 2018) is een totaalbedrag aan investeringen opgenomen van € 12,4 miljoen. Een deel daarvan betreft onderhoud/reconstructie van kapitaalgoederen, met daaruit voortvloeiende structurele lasten tot een bedrag van € 2,3 miljoen. Een deel van de in het bestedingsplan opgenomen lasten is incidenteel. Een bedrag van € 4,3 miljoen wordt dan ook door onttrekkingen uit de algemene reserve vrij besteedbaar gedekt.

Op 17 april 2017 heeft de raad besloten om in mindere mate uren door te berekenen aan investeringen. Dit heeft tot gevolg dat deze lasten nu ten laste van de exploitatie komen. Het nadeel voor de begroting hiervan is € 0,5 miljoen in 2018, oplopend tot structureel € 1 miljoen vanaf 2020.

De gemeente gaat voorzichtig om met het activeren van uren/salarislasten, wat over het algemeen ook raadzaam is. Dit is een bewuste keuze van de gemeente. Indien er echter een noodzaak is om structurele ruimte in de begroting te creëren, heeft de gemeente de mogelijkheid om het besluit van 17 april 2017 te heroverwegen en meer uren/salarislasten aan investeringen door te belasten. Binnen de regels van het BBV is dit toegestaan.

De jaarrekeningen sluiten vanaf 2013 alle jaren met overschotten. Belangrijkste oorzaken zijn opbrengsten verkoop onroerend goed en niet bestede budgetten WMO en WWB (Wet Werk en Bijstand) en Sociaal Domein (waaronder Jeugd). In de jaarrekening 2017 is sprake van een winstneming op de grondexploitaties.

De batige saldi van de jaarrekeningen zijn feitelijk nog hoger, omdat de gemeente het totaal aan niet bestede budgetten die in het volgend jaar alsnog worden besteed (budgetoverheveling), in de jaarrekening al toevoegt aan de "reserve te bestemmen rekeningsaldo". Op deze wijze worden deze niet bestede budgetten niet zichtbaar in het rekeningsaldo. De methodiek is overigens toegestaan, maar geeft een enigszins vertekend beeld van de werkelijke overschotten. De budgetoverheveling wordt via een apart raadsbesluit aan de raad voorgelegd, waarna het besluit wordt uitgevoerd in de jaarrekening.

Aan de andere kant werden tot en met 2016 eventuele verliesnemingen in grondexploitaties al in het rekeningjaar ten laste gebracht van de algemene reserve grondexploitatie en waren daardoor ook geen onderdeel van het resultaat in de jaarrekening. Met ingang van de jaarrekening 2017 hanteert de gemeente overigens een andere methodiek: als gevolg van gewijzigde regelgeving worden zowel de verliesnemingen

als de winstnemingen in de grondexploitatie niet meer in de jaarrekening verrekend met de reserves, maar zijn onderdeel van het rekeningresultaat.

De gemeente maakt in zowel de begroting als in de jaarrekening het structurele saldo inzichtelijk, door ook een materieel saldo (het saldo exclusief de incidentele lasten en baten) zichtbaar te maken. Hiermee ontstaat een goed inzicht in het structurele evenwicht.

Opvallend zijn de hoge structurele saldi van de jaarrekeningen tot en met 2016. En in vergelijking daarmee het geringe (nadelige) structurele saldo in de jaarrekening 2017. In 2015 is sprake van een structureel batig saldo van € 5,4 miljoen, in 2016 van een structureel batig saldo van € 7,7 miljoen. De vraag kan worden gesteld waarom de gemeente met dergelijke hoge structurele batige rekeningsaldi zoveel inspanningen moet verrichten om tot een structureel sluitende begroting te komen. Kennelijk wordt jaarlijks een deel van de structurele budgetten niet volledig besteed. Het structurele saldo in de jaarrekening 2017 is berekend op slechts € 0,2 miljoen (negatief).

De incidentele baten en lasten zijn, per programma, wel op hoofdlijnen in de jaarrekening toegelicht. Echter een aansluiting met het bedrag dat in de financieel overzichten per programma wordt genoemd en de toelichting daarop is niet echt te maken. Ook omdat incidentele baten en lasten door elkaar heen worden genoemd en er bij sommige verklaringen geen bedrag wordt genoemd. Het gevolg is dat een goede duiding van de achterliggende oorzaken van het incidentele saldo en vooral van het berekende structurele saldo lastig uit de jaarrekening is op te maken.

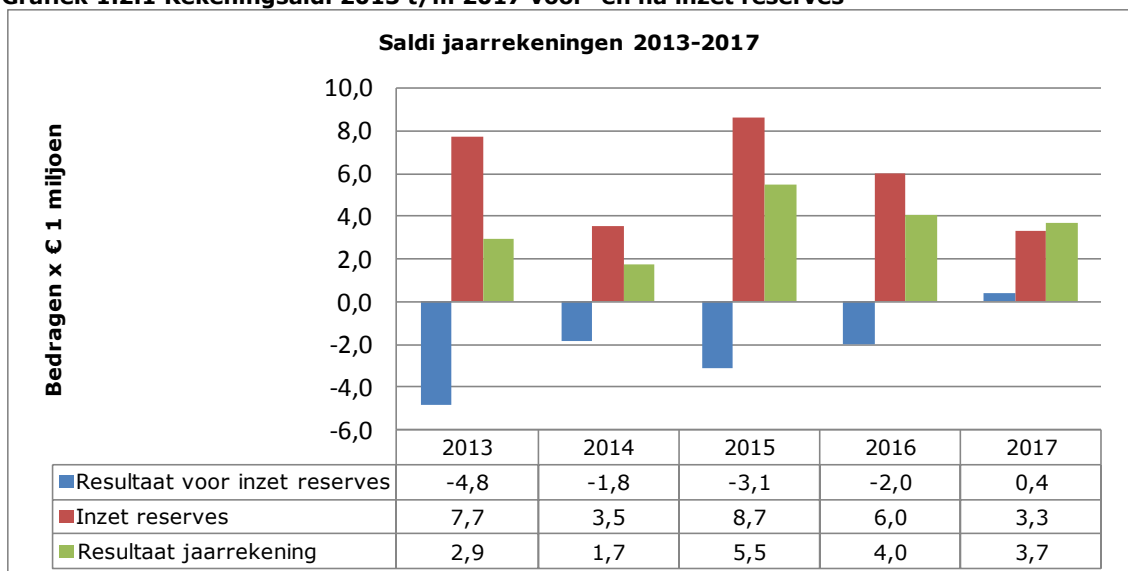
De gemeente ziet de over te hevelen budgetten (bestemde budgetten) ook als incidenteel, terwijl het voordeel in de programma's wordt geneutraliseerd door toevoeging van eenzelfde bedrag aan de reserve te bestemmen rekeningsaldo (zie bijvoorbeeld blz. 24 van de jaarrekening 2016 en blz. 32 van de jaarrekening 2017).

Incidentele lasten die voortkomen uit het bestedingsplan worden deels ten laste van de reserves (vooral de algemene reserve vrij besteedbaar) gebracht. Dit heeft effect op de reservepositie: deze neemt af.

Door een wijziging van de begrotingsvoorschriften is het met ingang van 2017 niet meer toegestaan om investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut in één keer af te schrijven (en vervolgens ten laste van de reserves te brengen). Dit heeft tot gevolg dat in de komende jaren in mindere mate een beroep op de reserves voor dit doel wordt gedaan. Effect is dat er enerzijds in mindere mate een beroep op de reserves zal worden gedaan, maar dat anderzijds de structurele kapitaallasten toenemen. In de begroting 2018 heeft de gemeente dit conform de voorschriften verwerkt.

Hoewel de mutaties reserves in de primitieve begroting wisselend zijn (niet alleen van omvang, maar ook het ene jaar per saldo onttrekkingen en het andere jaar per saldo toevoegingen) is er in de jaarrekeningen sprake van een forse inzet van de reserves. In grafiek 1.2.1 is dit zichtbaar gemaakt.

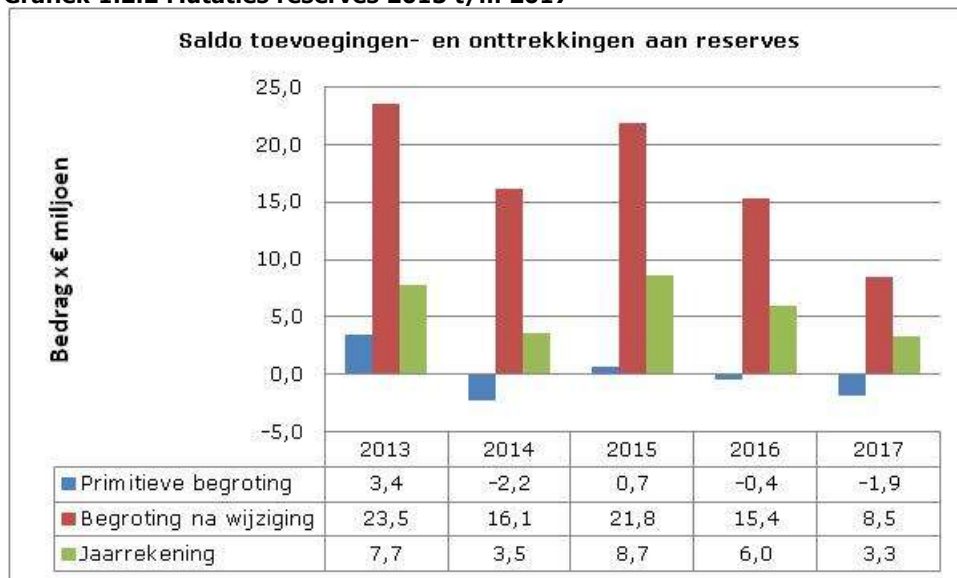
Grafiek 1.2.1 Rekeningsaldi 2013 t/m 2017 voor- en na inzet reserves



Te zien is, dat in de jaren 2013 tot en met 2016 het saldo van de jaarrekening voor inzet van de reserves negatief is. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door incidentele lasten, waarvoor de budgetten tijdens het begrotingsjaar door de raad beschikbaar zijn gesteld. Deze worden voornamelijk gedekt ten laste van reserves. In 2017 is het saldo zowel voor als na de inzet van reserves positief. Dit wordt vooral veroorzaakt door een winstneming in de grondexploitatie in 2017 van € 2,2 miljoen, die onderdeel is van het resultaat voor inzet reserves.

Er zijn echter ook grote verschillen te zien tussen de raming in de begroting na wijziging en de werkelijke reservemutaties in de jaarrekening (grafiek 1.2.2).

Grafiek 1.2.2 Mutaties reserves 2013 t/m 2017



Wat opvalt, is dat tijdens het begrotingsjaar forse bedragen aan reservemutaties (per saldo onttrekkingen) worden geraamd. En dat de werkelijke mutaties bij de jaarrekening vervolgens weer fors lager zijn. In de jaarrekening wordt wel de werkelijke mutatie toegelicht, maar wordt niet aangegeven wat de reden is van het verschil ten opzichte van de begrote mutatie. Deels kan het verschil worden verklaard doordat beschikbare kredieten voor investeringen die ten laste van reserves worden gedekt, nog niet volledig zijn besteed. In de jaarrekening 2016 gaat het om een bedrag van circa € 4,7 miljoen, in de jaarrekening 2017 om € 3,9 miljoen.

Gelet op de grote omvang van de geraamde en werkelijke reservemutatie zou het opnemen van een inhoudelijke toelichting in de jaarrekening van de grootste verschillen tussen geraamde reservemutaties en werkelijke reservemutaties het inzicht in de besteding van de reserves verhogen. En daarmee tevens het inzicht in de totstandkoming van het rekeningresultaat.

Het beeld met betrekking tot de inzet van reserves wordt ook vertroebeld door het feit dat de gemeente de verdeling van het batig saldo van de jaarrekening van het vorige jaar via de exploitatierekening van het volgende boekjaar laat lopen en niet via de balans. Dit is niet conform de richtlijnen van het BBV.

De reserves zijn in de periode 31-12-2012 tot en met 31-12-2017 met circa € 12 miljoen afgenomen. Van € 67 miljoen naar € 55 miljoen. Belangrijkste oorzaken zijn het dekken van incidentele lasten en verliesnemingen grondexploitaties. De daling is nog enigszins beperkt door het jaarlijks aan de reserves toevoegen van batige rekeningsaldi. In de periode 31-12-2012 tot en met 31-12-2017 is er circa € 18 miljoen uit rekeningsaldi aan de reserves toegevoegd.

De wijziging van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) met betrekking tot het aanpassen van het aan de grondexploitatie door te berekenen rentepercentage is vanaf 2017 in de begroting verwerkt (1%). Het percentage bedraagt met ingang van 2018 1,25%. Dit heeft tot een structureel nadeel voor de gemeentebegroting geleid van circa € 0,3 miljoen.

De aan de investeringen toe te rekenen rente (omslagpercentage) is de afgelopen jaren gedaald van 4,25% in 2013 naar 1,5% in 2018. Het omslagpercentage is gebaseerd op de gemiddelde kosten van uitstaande leningen op de kapitaalmarkt per 1 januari van het boekjaar voorafgaande aan het begrotingsjaar (en tot en met 2016 de door de gemeente aan het eigen vermogen toe te rekenen rente). De gemeente rekent met ingang van 2017 geen rente meer toe aan het eigen vermogen.

Door de lagere rente is ook sprake van lagere kapitaallasten bij het taakveld riolering, wat een daling van de kosten met ruim € 0,5 miljoen tot gevolg heeft. De gemeente heeft er, ondanks dat er nog geen sprake is van kostendekkende tarieven, voor gekozen deze daling terug te laten vloeien naar de burger in de vorm van een verlaging van het tarief. Met als gevolg een nadeel voor de meerjarenbegroting vanaf 2018.

De boekwaarde van de grondexploitaties bedragen eind 2017 circa € 22 miljoen, waarvan het grootste deel woningbouwprojecten betreft. Het project "Terrein Kornputkazerne" is met een boekwaarde per 31-12-2017 van € 14,8 in omvang het grootste project. De gemeente werkt sinds 2015 niet meer met verliesvoorzieningen, maar brengt verliezen tot en met 2016 ten laste van de algemene reserve grondexploitatie. Vanaf 2017 zijn eventuele verliezen onderdeel van het rekeningresultaat van de gemeente en vindt verrekening met reserves plaats op basis van de resultaatbestemming van het rekeningsaldo. In totaal heeft de gemeente op de lopende grondexploitaties € 6,1 miljoen afgeboekt.

Conclusies

- Door diverse bezuinigingstrajecten, is de gemeente er de afgelopen jaren in geslaagd een structureel sluitende begroting te presenteren en daarin de gevolgen van de economische crisis, de rijksbezuinigingen en de financiële gevolgen van de wijzigingen van het BBV te verwerken.
- De gemeente maakt bij de begrotingen (en bestuursrapportages) nadrukkelijk onderscheid tussen eenmalig en structureel saldo.
- Incidentele lasten die voortkomen uit het bestedingsplan worden in de begroting deels ten laste van de reserves (vooral de algemene reserve vrij besteedbaar) gebracht.
- De reserves zijn afgelopen jaren afgenomen van € 67 miljoen eind 2012 naar € 55 miljoen eind 2017.
- Tijdens het begrotingsjaar vinden forse aanpassingen van reservemutaties (per saldo onttrekkingen) plaats. De werkelijke mutaties bij de jaarrekening zijn vervolgens weer aanzienlijk lager.
- De boekwaarde grondexploitaties worden voor circa 67% bepaald door het project "Terrein Kornputkazerne" (woningbouw).
- Niet bestede BUIG gelden zijn ingezet als structureel dekkingsmiddel. Dit is toegestaan om het algemene dekkingsmiddelen zijn, maar kan een risico vormen zodra de rijksvergoeding wordt verlaagd.
- Jaarlijks is sprake van een bedrag aan budgetoverheveling, wat duidt op onderbesteding.
- De gemeente raamt geen post onvoorzien in de begroting.
- Door de verplichting (BBV) om met ingang van 2017 investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut te activeren en af te schrijven moet ruimte in de exploitatie worden gevonden om deze kapitaallasten te dekken. Dit is in de begroting 2018 inmiddels gebeurd. Overigens worden alle Nederlandse gemeenten, die dergelijke investeringen tot op heden nog niet activeerden hier mee geconfronteerd.
- De gemeente berekent met ingang van 2017 in mindere mate directe uren door aan investeringen.

Aanbevelingen

- Neem, gelet op de hoogte daarvan, een nadere analyse in de jaarrekening op van het daarin berekende structurele saldo. Is er jaarlijks sprake van onderbesteding in structurele budgetten en wat is de reden daarvan (naast de onderbesteding op de budgetten die via de "reserve te bestemmen rekeningsaldo" naar het volgend jaar worden overgeheveld) of zijn er andere oorzaken?
- Neem in de jaarrekening een inhoudelijke toelichting op van de grootste verschillen tussen geraamde reservemutaties en werkelijke reservemutaties. Dit verhoogt het inzicht in de besteding van de reserves en daarmee tevens het inzicht in de totstandkoming van het rekeningresultaat.
- Licht in de jaarrekening de incidentele baten en lasten bruto toe (dus posten niet salderen, kleine posten kunnen wel worden samengevoegd) en maak de aansluiting met het totaal

daardoor zichtbaar. Bijvoorbeeld conform de wijze waarop dit in de begroting gebeurt (zie bijvoorbeeld bijlage 5 begroting 2018).

- Verdeel het batig saldo van de jaarrekening niet via de exploitatierekening van het volgende boekjaar, maar via de balans. Dit is conform de richtlijnen en voorkomt verwarring in het volgende boekjaar.

1.3 Financiële kengetallen: wendbaarheid en weerbaarheid

Met ingang van de begroting 2016 moeten vijf financiële kengetallen in de begroting en jaarrekening worden opgenomen waarmee snel een globaal beeld kan worden gevormd van de financiële positie. Het zijn kengetallen die iets zeggen over de 'weerbaarheid' en 'wendbaarheid' van de gemeentelijke begroting.

Voor de weerbaarheid (kan de gemeente financiële tegenvallers het hoofd bieden) is het van belang te weten hoe groot het eigen vermogen is, hoeveel schulden de gemeente heeft en waarvoor deze schulden zijn aangegaan. De kengetallen daarvoor zijn de solvabiliteit, de nettoschuldquote en de grondexploitatie.

Een wendbare begroting kan snel worden aangepast als er zich tegenvallers voordoen. Dat is een begroting waarvan de inkomsten op korte termijn kunnen worden verhoogd (stijging tarief OZB omdat de woonlasten zich nog onder het landelijke gemiddelde bevinden) en de lasten op korte termijn kunnen worden bijgesteld omdat er meer structurele baten dan structurele lasten zijn. De kengetallen daarvoor zijn "belastingcapaciteit" en "de structurele exploitatieruimte".

Beoordeling van de kengetallen in samenhang

Een afzonderlijk kengetal zegt weinig over hoe de financiële positie moet worden beoordeeld. Zo hoeft een hoge schuld geen nadelig effect te hebben op de financiële positie, maar is dat afhankelijk of en wat er aan eigen vermogen en structurele baten tegenover die schuld staat en hoe groot de kans is dat de schuld weer wordt afgelost. Het is dus, met andere woorden, niet mogelijk om een individueel kengetal te gebruiken voor de beoordeling van de financiële positie. Zo worden voorraden strategische gronden en onderhanden werk bouwgrondexploitatie door gemeenten met leningen gefinancierd. Maar bij verkoop vallen de geldmiddelen weer vrij om de leningen af te lossen. De kengetallen zullen altijd in samenhang moeten worden gezien, omdat ze alleen gezamenlijk en in hun onderlinge verhouding een goed beeld kunnen geven van de financiële positie van een gemeente.

Er zijn geen landelijke normen voor de kengetallen omdat deze erg afhangen van de lokale situatie. De gemeenteraad kan wel eigen normen stellen voor deze kengetallen en bij belangrijke raadsbesluiten laten opnemen wat het effect is op de financiële kengetallen en de afgesproken normen. Voor de financiële kengetallen geldt, net als voor de weerstandscapaciteit, dat het collegeakkoord het moment kan zijn om daar afspraken over te maken. Op dat moment kan de raad aangeven welk financieel beleid hij voor ogen heeft.

Om de in deze paragraaf opgenomen kengetallen enigszins te kunnen duiden is aansluiting gezocht bij de door de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) gehanteerde signaalwaarden. De VNG heeft een aantal signaalwaarden ontwikkeld om een grofmazige waardering te geven aan deze kengetallen. Deze zijn onderverdeeld in drie groepen. In tabel 1.3.1 is dit zichtbaar gemaakt.

Tabel 1.3.1 signaalwaarden financiële kengetallen

			Maatregelen niet nodig	Waakzaamheid geboden	Maatregelen nemen
	Kengetal	Hoe interpreteren	Signaalwaarden		
1.	Netto schuldquote:				
	a. zonder correctie doorgeleende gelden	Hoe lager het percentage hoe beter	< 90%	van 90% t/m 130%	> 130%
	b. met correctie doorgeleende gelden	Hoe lager het percentage hoe beter	< 90%	van 90% t/m 130%	> 130%
2.	Solvabiliteitsratio	Hoe hoger het percentage hoe beter	> 50%	van 20% t/m 50%	< 20%
3.	Grondexploitatie	Hoe lager het percentage hoe beter	< 20%	van 20% t/m 35%	> 35%
4.	Structurele exploitatieruimte	Hoe hoger het percentage hoe beter	> 0%	0%	< 0%
5.	Belastingcapaciteit	Hoe lager het percentage hoe beter	< 95%	van 95 t/m 105%	> 105%

In onderstaande tabel zijn deze kengetallen in beeld gebracht voor de gemeente Steenwijkerland voor de jaren 2012 tot en met 2018. De tabel is ontleend aan de (concept)jaarrekening 2017 en de begroting 2018-2021 van de gemeente.

Tabel 1.3.2 Financiële kengetallen

Ratio	Werkelijk					Begroting
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
netto schuldquote	68%	67%	58%	54%	58%	50%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen	43%	49%	44%	41%	45%	37%
Solvabiliteitsratio	37%	38%	38%	38%	38%	29%
Grondexploitatie	21%	23%	19%	17%	18%	15%
Structurele exploitatieruimte	5%	2%	4%	4%	0%	0,6%
Belastingcapaciteit	96%	91%	85%	85%	87%	85%

Nadere duiding bij de in de tabel in beeld gebrachte financiële kengetallen:

- *Netto schuldquote: hoe zwaar drukt de schuld op de begroting?*

Hier wordt de schuldpositie van de gemeente uitgedrukt in een percentage van de omvang van de jaarlijkse exploitatie (inkomsten exclusief mutaties in reserves).

De netto schuldquote weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen. De nettoschuldquote geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie.

Steenwijkerland beweegt zich in 2017 rond de 58%, wat in de ramingen van de begrotingen iets afneemt. Dit kengetal bevindt zich ruim onder de kritische grens van 90%. Daarbij moet wel de volgende kanttekening worden geplaatst. De gemeente heeft een financieringstekort (in 2018 € 28,1 miljoen, zie blz. 105 begroting 2018) als gevolg van de voorgenomen investeringen. Het financieringstekort is het verschil tussen de boekwaarde van de investeringen en middelen waarmee deze investeringen zijn gefinancierd (reserves en langlopende schulden). De schuld zal de komende jaren dus nog toenemen, wat nog niet is vertaald in de kengetallen met betrekking tot de netto schuld. Doordat de gemeente deze financieringsbehoefte niet betreft bij de berekening van dit kengetal, geeft dit geen volledig beeld van de ontwikkeling van de schuldpositie.

Met hoeveel de schuld stijgt en hoe snel, hangt af van diverse factoren, zoals het tempo waarin de investeringen worden gerealiseerd, de hoogte van onttrekkingen aan de reserves en of de gemeente eventueel winsten uit grondexploitaties kan inzetten om het financieringstekort te verkleinen.

- *Netto schuldquote, gecorrigeerd met verstrekte leningen*

De gemeente leent soms geleend geld door aan andere organisaties. Om inzicht te verkrijgen in hoeverre er sprake is van doorlenen, wordt de netto schuldquote zowel in- als exclusief doorgeleende gelden weergegeven. Op die manier wordt duidelijk wat het aandeel van de verstrekte leningen is en wat dit betekent voor de schuldenlast.

De netto schuld per inwoner (vaste schuld minus aan derden verstrekte geldleningen) bedraagt per 31-12-2016 € 1.191 (31-12-2015: € 1.267).

Dit is hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep (€ 498 per inwoners), maar wel aanzienlijk lager dan het gemiddelde van de provincie Overijssel (€ 2.149) en Nederland (€ 1.903).⁴

Een vergelijking met de selectiegroep is op dit punt niet goed mogelijk door de lage schuldpositie van de gemeenten Berkelland, Noordoostpolder en Wijchen. Deze gemeenten hebben wel schulden, maar de aan derden (door)geleende gelden zijn hoger.

- *Solvabiliteit: welk deel van het gemeentebezit is betaald met eigen middelen?*

Dit is het eigen vermogen als aandeel in het balanstotaal. Ofwel: de solvabiliteitsratio geeft aan welk deel van het balanstotaal niet door schuld is gefinancierd.

Een solvabiliteitsratio van minder dan 20% geeft aan dat een gemeente zijn bezit met relatief veel schulden heeft belast.

De solvabiliteit van Steenwijkerland geeft geen reden tot zorg. In de begroting 2018 wordt een daling in 2018 voorzien, maar vanaf 2019 neemt de solvabiliteit weer toe. Dit wordt deels veroorzaakt door een toename van de reserves. De belangrijkste reden voor de geprognosticeerde stijging is echter de afname van het balanstotaal (waardoor het aandeel van de reserves in het totaal ook groter wordt). Het lagere balanstotaal wordt veroorzaakt door afname van boekwaarde activa en grondexploitaties.

⁴ Bron: waarstaatjegemeente.nl

- *Grondexploitatie: heeft de gemeente relatief veel grond en loopt zij daardoor risico?*

De boekwaarde van de voorraden grond moet worden terugverdiend bij de verkoop. Als dat niet lukt, kan de grondexploitatie een negatieve impact hebben op de financiële positie van de gemeente. De accountant beoordeelt ieder jaar in hoeverre de gronden tegen een actuele waarde op de balans zijn opgenomen.

Het kengetal wordt berekend door de in exploitatie genomen gronden te delen door het totaal van de baten (excl. mutaties reserves).

In de jaarrekening 2017 is dit kengetal berekend op 18%, wat objectief gezien laag (=goed) is. In de begroting 2018 wordt nog een verdere daling verwacht naar 7% in 2021. Steenwijkerland scoort dus goed op dit kengetal. De daling is vooral het gevolg van de verwachte daling van de boekwaarde grondexploitaties in de komende jaren.

- *Structurele exploitatieruimte: heeft de gemeente voldoende structurele middelen om haar structurele lasten te dekken?*

De relevantie van het kengetal structurele exploitatieruimte is om te weten welke structurele ruimte een gemeente heeft om de eigen lasten te dragen, of welke structurele stijging van de baten of structurele daling van de lasten daarvoor nodig is.

Bij dit kengetal wordt gekeken naar de structurele baten en structurele lasten in vergelijking met de totale baten. Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten te dekken. Er is dan dus sprake van meer flexibiliteit in de begroting, dus ruimte voor nieuw beleid of om structurele tegenvallers op te vangen.

Uit het kengetal komt naar voren dat er geen sprake is van structurele exploitatieruimte. In de meerjarenbegroting 2018-2021 is ook te zien dat de structurele exploitatieruimte de komende jaren afneemt naar 0% in 2021.

De berekende structurele exploitatieruimte in de jaarrekeningen tot en met 2016 is aan de hoge kant. In de jaarrekening 2016 is dit berekend op 4% van de baten (exclusief reservemutaties) ad € 125 miljoen. Dit is een fors bedrag. De gemeente geeft in het jaarverslag 2016 aan, dat dit saldo voor een groot deel kan worden toegeschreven aan de budgetonderschrijding binnen het Sociaal domein (WMO en Jeugdzorg). In de komende jaren moet nog blijken of dit een structureel voordeel is. Eén en ander is sterk afhankelijk van zowel de ontwikkeling in de lasten en van de rijksuitkeringen op dit gebied.

- *Belastingcapaciteit: heeft de gemeente relatief veel belastingen en is er ruimte deze belastingen te verhogen?*

Hieronder wordt verstaan de woonlasten voor een meerpersoonshuishouden in jaar t ten opzichte van het landelijk gemiddelde in jaar t-1. Hiermee komt tot uitdrukking de ruimte die een gemeente heeft om zijn belastingen te verhogen. Zijn de woonlasten laag, dan kan bij tegenvallers gemakkelijk worden bijgestuurd door bijvoorbeeld de onroerende zaakbelasting te verhogen. Uit het kengetal belastingcapaciteit komt naar voren dat Steenwijkerland de belastingen minder verhoogt dan het landelijk gemiddelde. Dit is overigens een eigen beleidskeuze van de gemeente, net als een eventuele hogere stijging dan het landelijk gemiddelde.

Vergelijking met de selectiegroep

Tabel 1.3.3 Financiële kengetallen jaarrekening 2016 selectiegroep

2016 Werkelijk	Berkelland	Coevorden	De Fryske Marren	Noordoost-polder	Wijchen	Gemiddeld	Steenwijkerland
netto schuldquote	15%	87%	46%	1%	15%	33%	54%
netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen	-5%	79%	35%	-6%	-8%	19%	41%
Solvabiliteitsratio	51%	25%	34%	74%	52%	47%	38%
Grondexploitatie	5%	21%	15%	14%	3%	12%	17%
Structurele exploitatieruimte	0%	2%	0%	3%	3%	2%	4%
Belastingcapaciteit	105%	100%	94%	103%	86%	98%	85%

Bij de kengetallen met betrekking tot schuld, solvabiliteit en grondexploitatie scoort Steenwijkerland iets minder goed ten opzichte van het gemiddelde van de selectiegroep. Wel moet worden opgemerkt dat er grote verschillen zitten in de uitkomsten van de kengetallen van de gemeenten in de selectiegroep. De lage schuldpositie van Berkelland, Noordoostpolder en Wijchen beïnvloeden het gemiddelde van de kengetallen met betrekking tot netto schuld en solvabiliteit.

Uit het kengetal belastingcapaciteit komt naar voren dat de stijging van de woonlasten voor meerpersoonshuishoudens niet alleen lager was ten opzichte van het landelijk gemiddelde (in 2015), maar ook ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep.

Conclusies

Uit het overzicht in de bovenstaande tabellen blijkt, dat op basis van deze kengetallen de financiële positie van de gemeente Steenwijkerland geen reden tot zorg laat zien. De gemeente scoort goed op alle kengetallen, met uitzondering van de solvabiliteit. De solvabiliteit krijgt op basis van de door de VNG geformuleerde signaalwaarden niet de hoogste score. Deze bevindt zich in de range waar (nog) geen maatregelen nodig zijn, maar wel waakzaamheid is geboden. De in de begroting 2018-2021 voorziene stijging van de solvabiliteit wordt vooral veroorzaakt door de afname van het balanstotaal en in mindere mate door toename van de omvang van de reserves.

De gemeente heeft een deel van het financieringstekort (in 2018 € 28,1 miljoen, zie blz. 105 begroting 2018) dat wordt veroorzaakt door voorgenomen investeringen nog niet vertaald in de kengetallen met betrekking tot de netto schuld. Gelet op het berekende (in vergelijking met de huidige schuld grote) financieringstekort is het aannemelijk dat de schuld de komende jaren zal stijgen.

Met hoeveel en hoe snel, hangt af van diverse factoren, zoals het tempo waarin de investeringen worden gerealiseerd, de hoogte van onttrekkingen aan de reserves en of de gemeente eventueel winsten uit grondexploitaties kan inzetten om het financieringstekort te verkleinen.

De gemeente voorziet een daling van de uitkomst van het kengetal grondexploitatie (dus minder risico). Het, als gevolg van gewijzigde regelgeving, direct nemen van (een deel van) de winst heeft gevolgen voor het kengetal grondexploitatie.

Ervaringen in het verleden bij de Nederlandse gemeenten hebben aangetoond, dat grondexploitaties een hoog risicogehalte kunnen hebben. Bestaande boekwaarden van de grondvoorraden moeten nog worden terugverdiend. Lukt dat niet volledig, dan zal dit effect hebben op de reservepositie en de schuldpositie.

De structurele exploitatieruimte neemt in de begroting 2018-2021 af tot 0% in het begrotingsjaar 2021. Er is dan dus geen ruimte meer binnen de begroting om structurele tegenvallers op te vangen. Hiervoor zijn bezuinigingen, heroverweging van beleid of belastingverhogingen nodig.

Uit het kengetal belastingcapaciteit komt naar voren, dat de ontwikkeling van de woonlasten voor een meerpersoonshuishouden in de afgelopen jaren lager is geweest dan het landelijk gemiddelde (in het jaar voorafgaand aan het belastingjaar). Ook hier heeft de gemeente dus ruimte om structurele tegenvallers op te vangen.

Aanbeveling

- Betrek, gelet op de hoogte daarvan, de financieringsbehoefte van de voorgenomen investeringen bij de berekening van de schuldquote.

1.4 De flexibiliteit van de begroting

De flexibiliteit van de begroting gaat over de mogelijkheid om als gemeente relatief snel te kunnen reageren op de financiële gevolgen van wijzigende omstandigheden en in te kunnen spelen op uitbreiding of inkrimping in het takenpakket. Hoe minder flexibiliteit er in de begroting zit hoe lastiger het is om op korte termijn financiële ruimte te vinden.

Kortingen op de algemene uitkering uit het gemeentefonds, de financiële gevolgen van het decentraliseren van rijkstaken naar gemeenten en vertraging in uitvoering grondexploitatieprojecten hebben een negatief effect op de financiële positie van gemeenten. De effecten zijn zowel voelbaar in de exploitatierekening (verlies en winstrekening) als in de vermogenspositie (balans) van de gemeente.

In zijn algemeenheid kan worden gezegd dat de lasten in grotere mate beïnvloedbaar zijn dan de baten, omdat de gemeente voor een groot deel van de inkomsten afhankelijk is van de algemene uitkering uit het gemeentefonds en de specifieke uitkeringen. Belangrijkste inkomstenbronnen die wel beïnvloedbaar zijn, zijn heffingen, belastingen en baten uit bezit. Vooral de nog onbenutte belastingcapaciteit komt dan in beeld.

De lasten zijn in principe grotendeels beïnvloedbaar, met uitzondering van uitkeringslasten en afschrijvingslasten. Personeelslasten, subsidies, diensten door derden zijn beïnvloedbaar, zij het niet allemaal op korte termijn. Rentelasten zijn ook beïnvloedbaar (zij het minder) door het verminderen van schulden en het tegen zo gunstig mogelijke voorwaarden aantrekken van de geldleningen.

In hoofdstuk 1.3 (financiële kengetallen) is aangegeven dat de kengetallen iets zeggen over de 'weerbaarheid' en 'wendbaarheid' van de gemeentelijke begroting. Een wendbare begroting kan snel worden aangepast als zich tegenvallers voordoen. Dat is een begroting waarvan de inkomsten op korte termijn kunnen worden verhoogd (stijging tarief OZB omdat de woonlasten zich nog onder het landelijke gemiddelde bevinden) en de lasten op korte termijn kunnen worden bijgesteld omdat er meer structurele baten dan structurele lasten zijn. De kengetallen daarvoor zijn "belastingcapaciteit" en "de structurele exploitatieruimte". De structurele begrotingruimte neemt in de begroting 2018-2021 af naar nihil. Wel is sprake van ruimte in de belastingcapaciteit. Uit hoofdstuk 2 komt naar voren dat er niet alleen sprake is van "onbenutte" belastingcapaciteit bij de OZB, maar ook bij de afvalstoffenheffing en het rioolrecht.

Naast bovengenoemde twee kengetallen, zijn er diverse manieren om de flexibiliteit in beeld te brengen, bijvoorbeeld door na te gaan wat wettelijke taken zijn en wat niet. Er zou dan ruimte kunnen worden gevonden in het schrappen van gemeentelijk beleid. Ook kan worden aangegeven waar is gekozen voor een minimale- of een andere uitvoering van taken.

De gemeente heeft in de afgelopen jaren een groot bedrag aan incidentele middelen uit de reserves betaald. Ook werden tot en met 2017 investeringen in de openbare ruimte met incidenteel geld gedekt en niet geactiveerd. De exploitatiebegroting van de gemeente is daardoor voor een deel afhankelijk (geweest) van de reservepositie. De lasten van investeringen in de openbare ruimte mogen, als gevolg van gewijzigde regelgeving, niet meer in één keer ten laste van reserves worden gebracht. Hiervoor moet dus structurele dekking in de begroting worden gevonden. De gemeente is er overigens in geslaagd de benodigde structurele dekking voor de periode 2018-2021 in de begroting 2018 te verwerken.

Naast "ruimte" in de begroting creëren, is het ook van belang te kijken naar de aard van de bestaande lasten. In welke mate bewegen lasten mee met taken en op welke termijn zijn deze lasten te stoppen. Bij uitbreiding van taken neemt vaak ook de overhead toe, maar hoe snel kunnen de lasten van overhead worden verlaagd als er taken worden afgestoten?

In 2012 heeft de toenmalige accountant van de gemeente, in opdracht van de gemeente, onderzoek gedaan naar de financiële flexibiliteit van de gemeente. Belangrijkste bevindingen met betrekking tot de exploitatierekening die daaruit naar voren kwamen zijn:

- Er wordt fors beslag gelegd op de reserves door investeringen in maatschappelijk nut. De speelruimte in de algemene reserve wordt hierdoor beperkt.

- Met een forse bezuiniging wordt een nul-begroting gerealiseerd (zero-based budgeting).
- De post onvoorzien is te beperkt om tegenvallers op te vangen.
- Toekomstige bezuinigingen vragen om beleidskeuzes, doordat de rek in de meerjarenbegroting door de kaasschaafmethode er uit is.
- Als wordt gekeken naar de financiële kengetallen en het financieel beleid van de gemeente komt naar voren dat, ondanks de bezuinigingsronden in de afgelopen jaren, de gemeente in staat is gebleken enige flexibiliteit in de begroting te behouden.

Als naar de actuele situatie wordt gekeken komt naar voren dat, mede als gevolg van de noodzakelijke bezuinigingsronden in de afgelopen jaren, de flexibiliteit van de begroting is afgenomen. Belangrijkste mogelijkheden voor de gemeente in het creëren van begrotingsruimte zijn:

- Benutten van de onbenutte belastingcapaciteit OZB.
- Kostendekkend maken van leges en heffingen.
- Benutten van de niet bestede budgetten, die jaarlijks bij de jaarrekening naar voren komen, voor het oplossen van financiële knelpunten elders in de begroting.

Negatieve effecten op de flexibiliteit van de begroting:

- Er is met ingang van 2021 geen sprake meer van structurele exploitatieruimte.
- De gemeente raamt geen budget voor onvoorziene uitgaven.
- De gemeente is voor het dekken van incidentele lasten afhankelijk van de reserves. Die zijn de afgelopen jaren dan ook in omvang gedaald, zodat er op termijn minder dekking is voor incidentele lasten.
- De gemeente boekt een fors structureel voordeel (€ 3,2 miljoen) met betrekking tot de BUIG gelden in. De gemeente raamt de door het rijk (voorlopig) toegekende gelden volledig in de begroting aangezien het algemene dekkingsmiddelen zijn, maar daartegen over staan lagere lasten. Dit is een risico, omdat zodra zich eventueel structurele nadelen binnen dit domein voordoen, aanvullende dekking zal moeten worden gezocht.
- Niet voor het onderhoud van alle kapitaalgoederen zijn onderhoudsvoorzieningen gevormd. Dat betekent dat beperkt wordt gespaard voor grote onderhouds-uitgaven. Deze zullen op het moment dat zij zich voordoen gedekt moeten worden ten laste van de begroting.

Conclusies

- De belangrijkste mogelijkheid voor de gemeente om onvoorziene structurele tegenvallers op te vangen is, naast verdere bezuinigingen op beleidsvelden, feitelijk het verhogen van belastingen. Vanaf 2021 is er geen sprake van structurele exploitatieruimte. Daarnaast is de gemeente afhankelijk van de reservepositie als gevolg de inzet van reserves voor het dekken van incidentele lasten.
- De gemeente raamt geen substantiële stelpost voor onvoorziene uitgaven.
- De ruimte binnen de budgetten BUIG is structureel ingezet. Er is dus al structureel beslag gelegd op deze begrotingsruimte. Dit is een risico, omdat zodra zich eventueel structurele nadelen binnen dit domein voordoen, aanvullende dekking zal moeten worden gezocht.
- Niet voor het onderhoud van alle kapitaalgoederen zijn onderhoudsvoorzieningen (of reserves) gevormd. Dat betekent dat beperkt wordt gespaard voor grote uitgaven. Deze zullen op het moment dat zij zich voordoen gedekt moeten worden ten laste van de reguliere exploitatie.

1.5 Investerings, afschrijvingen en financiering

Het financieel beleid ten aanzien van de investeringen is vastgelegd in de bijlage 'Regels voor waardering en afschrijving van activa' bij de financiële verordening Steenwijkerland 2018 (ingande 1 januari 2018).

De bijlage bevat ondermeer richtlijnen voor de te hanteren afschrijvingstermijnen en de wijze van afschrijving.

De gemeente hanteert een ondergrens voor activering van investeringen van € 20.000. Investerings worden volgens de lineaire methode afgeschreven.

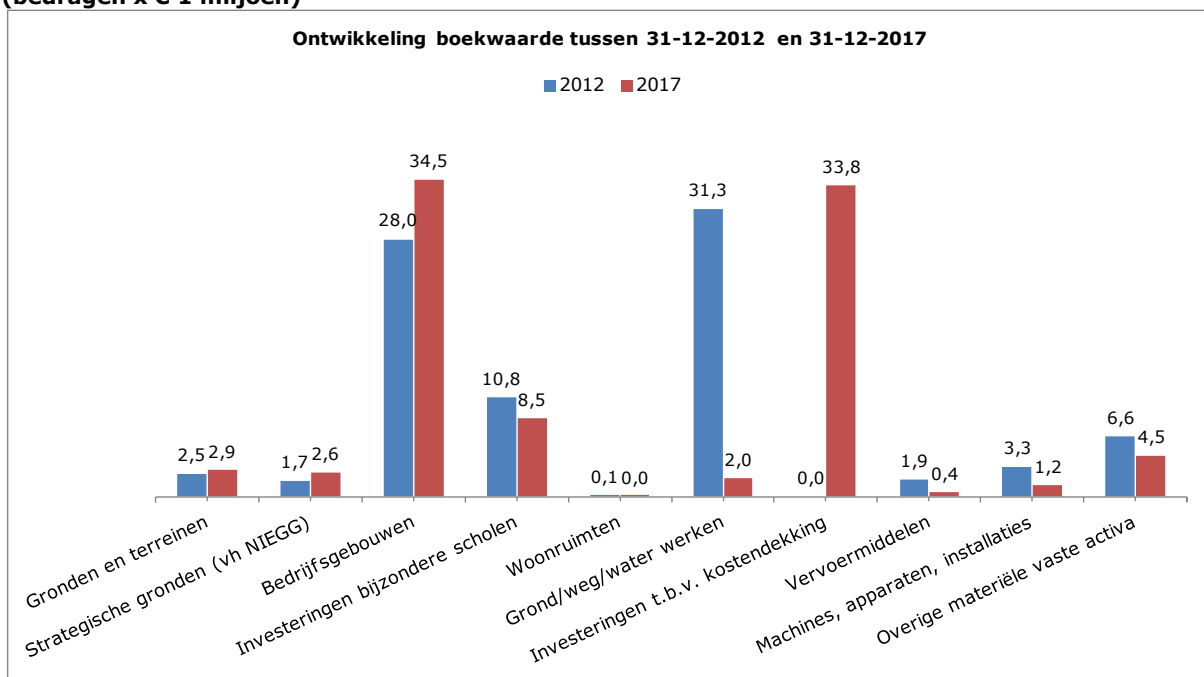
Met afschrijven wordt begonnen op 1 januari van het jaar waarin een nieuw kapitaalgoed in gebruik wordt genomen (dus met terugwerkende kracht). Over de boekwaarde wordt met ingang van 2018 1,5% rente per jaar berekend (in 2017 3%).

Sinds 2012 is de boekwaarde van de investeringen met economisch nut met € 6,8 miljoen toegenomen (van € 86,6 miljoen op 31 december 2012 naar € 93,4 op 31 december 2017). Dit is het resultaat van investeringen (toename boekwaarde) en afschrijvingen (afname boekwaarde). Per saldo is sprake van een geringe toename.

De onderverdeling op 31 december 2012 en 31 december 2017 van de vaste activa met economisch nut, exclusief financiële vaste activa, is als volgt:

Grafiek 1.5.1

Ontwikkeling boekwaarde activa met economisch nut tussen 31-12-2012 en 31-12-2017 (bedragen x € 1 miljoen)



De toename wordt vooral veroorzaakt door bedrijfsgebouwen. Deze investeringen betreffen vooral investeringen in (brede) scholen, gymlokalen, sportaccommodaties, wijkcentrum en aankoop theatergebouw de Meenthe.

De investeringen t.b.v. kostendekking betreft vooral investeringen in riolering. Deze werden tot en met 2015 verantwoord op grond/weg/water werken. De boekwaarde daarvan is dan ook met eenzelfde bedrag afgenomen.

Per saldo is sprake van een geringe toename van de boekwaarde van de investeringen die worden geactiveerd (waarop, met uitzondering van gronden, wordt afgeschreven). Echter dit geeft deels een vertekend beeld, omdat de gemeente de investeringen met maatschappelijk nut de afgelopen jaren in één keer ten laste van de reserves heeft gebracht. In de jaarrekeningen 2014 tot en met 2017 was er jaarlijks een nog niet besteed bedrag aan investeringen dat ten laste van reserves werd gebracht (in 2014: € 12,1 miljoen, in 2015: € 9,3 miljoen en in 2016: € 4,7 miljoen). Vanaf 2017 moeten dergelijke

investeringen worden geactiveerd.

Tabel 1.5.1 boekwaarden per 31-12-2016 ten opzichte van gemiddelde van selectiegroep

Boekwaarden per 31-12-2016 (x € 1 miljoen)	Berkelland	Coevorden	De Fryske Marren	Noordoost-polder	Wijchen	Gemiddelde selectie-groep	Steenwijker-land	Verskil met gemiddelde
immateriële vaste activa	2,4	0,0	1,0	0,1	0,1	0,7	0,0	-0,7
Gronden en terreinen (incl. NIEGG)	5,9	10,4	17,8	16,3	2,1	10,5	5,6	-4,9
Woonruimten	0,2	0,0	0,0	0,0	0,3	0,1	0,0	-0,1
Bedrijfsgebouwen	31,7	35,2	50,3	40,7	49,2	41,4	35,6	-5,8
Investeringen bijzondere scholen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,9	8,9
Grond/weg/water werken	2,6	0,3	2,1	3,3	0,0	1,7	1,9	0,2
Investeringen t.b.v. kostendekking	30,8	33,1	14,0	0,0	11,6	17,9	33,1	15,2
Vervoermiddelen	0,7	1,3	2,4	1,1	0,4	1,2	0,4	-0,8
Machines, apparaten, installaties	3,3	1,5	1,0	4,5	1,6	2,4	1,0	-1,4
Overige materiële vaste activa	1,0	1,2	1,5	5,4	0,6	2,0	4,8	2,8
Investeringen openbare ruimte maatschappelijk nut	17,0	15,3	17,0	0,0	1,3	10,1	0,2	-9,9
Financiële vaste activa	52,5	9,1	17,0	8,5	21,7	21,8	17,7	-4,1
Totaal boekwaarde	148,2	107,6	124,1	79,9	89,0	109,8	109,0	-0,8
Boekwaarde per inwoner	€ 3.336	€ 3.041	€ 2.422	€ 1.720	€ 2.181	€ 2.514	€ 2.515	1,5

In totaliteit ligt de boekwaarde van de activa redelijk in lijn met het gemiddelde van de selectiegroep. De boekwaarden van gronden en terreinen zijn lager dan het gemiddelde in de selectiegroep. Dat geldt ook voor bedrijfsgebouwen, echter Steenwijkerland maakt de investeringen met betrekking tot schoolgebouwen bijzondere scholen (in tegenstelling tot de gemeenten in de selectiegroep) apart zichtbaar. De gemeenten in de selectiegroep hebben deze lasten waarschijnlijk onder de bedrijfsgebouwen verantwoord.

Bij de investeringen met maatschappelijk nut was het beleid van de gemeente dat deze investeringen in principe in één keer ten laste van de reserves werden gedekt en dus niet geactiveerd. Dit verklaart de lage boekwaarde op 31-12-2016, ook ten opzichte van het gemiddelde van de selectiegroep.

De boekwaarde van de investeringen ten behoeve kostendekking (vooral riolering) zijn hoger dan het gemiddelde in de selectiegroep. Ze liggen wel in lijn met de gemeenten Berkelland en Coevorden. De gemeente hanteert een afschrijvingstermijn van 60 jaar, waardoor de boekwaarde minder snel afneemt. Echter ook de gemeente De Fryske Marren, met een relatief lage boekwaarde, schrijft investeringen in riolering af in 60 jaar en heeft een lagere boekwaarde dan Steenwijkerland. Er is dus ook sprake van een verschil in het moment waarop vervanging nodig is, wat leidt tot een andere omvang van de boekwaarde. Gemeente Noordoostpolder activeert investeringen voor riolering niet, maar dekt deze kosten in één keer uit een spaarvoorziening. De gemeente Steenwijkerland kent een dergelijke spaarvoorziening niet.

Financiering

Investeringen worden gefinancierd door het aantrekken van vaste geldleningen. Ook wordt het eigen vermogen (de nog niet ingezette reserves) gebruikt als financieringsmiddel. Op 31 december 2017 had de gemeente een vaste schuld van € 61,8 miljoen, wat aanzienlijk lager is dan de boekwaarde van de vaste activa per die datum (€ 109,9 miljoen). De investeringen zijn voor circa 56% belast met schuld. De rest is gefinancierd met eigen middelen.

In 2017 heeft de gemeente circa € 4,8 miljoen op de geldleningen afgelost, terwijl de vrijkomende afschrijvingsbedragen en ontvangen reguliere aflossingen op verstrekte geldleningen (waarmee de aflossingsbedragen betaald moeten worden) circa € 5,6 miljoen bedragen. Dit betekent dat de gemeente niet hoeft bij te lenen om aan de aflossingsverplichting te kunnen voldoen.

Conclusies

- De boekwaarde van de activa per 31-12-2016 ligt in lijn met het gemiddelde van de selectiegroep.
- De investeringen met maatschappelijk nut heeft de gemeente tot en met 2016 direct ten laste van de reserves gebracht en zijn dus niet meer terug te zien als boekwaarde op de balans.

- De jaarlijks vrijvallende afschrijvingslasten en ontvangen reguliere aflossingen zijn voldoende om de aflossingen van de aangegane geldleningen mee te betalen.
- Op 31 december 2017 had de gemeente een vaste schuld van € 61,8 miljoen, wat aanzienlijk lager is dan de boekwaarde van de vaste activa per die datum (€ 109 miljoen). De investeringen zijn voor circa 56% belast met schuld. De rest is gefinancierd met eigen middelen.

1.6 Grondexploitaties

De uitvoering van het grondbeleid in de gemeente Steenwijkerland vindt plaats op basis van de uitgangspunten opgenomen in de Nota Grond- en ontwikkelbeleid 2016-2020. Deze nota is op 8 december 2015 door de raad vastgesteld. Conform deze nota zal de gemeente Steenwijkerland de komende jaren een faciliterend grondbeleid voeren, tenzij vanwege volkshuisvestings- en/of economische redenen actief grondbeleid gewenst is.

Om inzicht te hebben in de risico's en onzekerheden, worden de grondexploitaties twee keer per jaar herzien. Bij de jaarrekening en de programmabegroting.

In de paragraaf grondbeleid in de begroting 2018 wordt rekening gehouden met een risicoprofiel van € 2,9 miljoen, als gevolg van vertraging uitgifte of afwaardering gronden. Het grootste risico (€ 2,4 miljoen) betreft de woningbouw. Tegenover het berekende bedrag aan risico's staat de algemene reserve grondexploitatie (ARG), waarvan de stand per 31-12-2017 € 3,5 miljoen bedraagt. Voldoende dus om de berekende risico's af te dekken.

De gemeente verwacht, dat de ARG door winstnemingen de komende jaren in omvang zal toenemen en zeker niet onder de huidige minimale buffer van € 2,9 miljoen zal uitkomen. Overigens heeft de gemeenteraad in december 2017 met de vaststelling van de 'nota reserves, voorzieningen 2017' besloten diverse reserves, waaronder de algemeen reserve grondexploitatie, op te heffen. Deze reserve gaat op in de algemene reserve vaste buffer. De hoogte daarvan heeft geen relatie met de hoogte van de risico's in de grondexploitaties.

Op de boekwaarde van de gronden in exploitatie wordt rente bijgeschreven. Het rentepercentage in 2018 bedraagt 1,25 (in 2017: 1%).

Op 31 december 2017 kende de gemeente Steenwijkerland 21 lopende grondexploitaties (12 woningbouwlocaties en 9 bedrijventerreinen) met een totale boekwaarde van € 22,1 miljoen. De woningbouwlocaties vertegenwoordigen een boekwaarde van € 19,8 miljoen, de bedrijventerreinen € 2,3 miljoen.

Het project Kornputkazerne (woningbouw) is veruit de grootste grondexploitatie van de gemeente, met een boekwaarde op 31-12-2017 van € 14,8 miljoen. Dit is circa 67% van de totale boekwaarde van de grondexploitaties.

In het project worden zowel particuliere bouw als projectbouw gerealiseerd.

Voor de gemeente is daarvan de projectbouw het minst risicovol. Hiertoe zijn contracten afgesloten met een projectontwikkelaar, waarbij een eventuele vertraging in het project wordt gecompenseerd door middel van een rentevergoeding.

De particuliere bouw brengt meer risico's voor de gemeente met zich mee. Hier is nog geen sprake van afgesloten contracten. De fasering (moment van verkoop) en programmering (totale verkoop) is gebaseerd op een aantrekkende economie, waarbij vooral verkopen in het duurdere segment verwacht worden.

Door de omvang van de boekwaarde, de waarde van de nog te realiseren opbrengsten en de resterende looptijd (geplande afronding is in 2023) is dit een risicovol project. Er zit weinig marge in dit project.

De gemeente verwacht op alle complexen een voordelig resultaat te behalen, wat samen optelt tot een totaal van € 6,7 miljoen (peildatum 1-1-2018). Dit wordt voor 78% gerealiseerd door de woningbouwcomplexen. Om dit bedrag aan winst te kunnen realiseren moet de gemeente tot en met 2026 overigens nog wel circa € 11,9 miljoen investeren in de grondexploitaties en nog € 40,8 miljoen aan opbrengsten uit verkoop van bouwgrond daadwerkelijk realiseren.

De bedrijventerreinen betreffen een klein deel van de totale boekwaarde van de grondexploitaties. Op het niveau van de provincie Overijssel als geheel is er sprake van

overprogrammering van bedrijventerreinen. Voor de gemeente Steenwijkerland wordt echter geconstateerd⁵ dat er sprake is van te weinig aanbod. De vraag in Steenwijkerland is hoger dan het aanbod. In 2017 is er dan ook meer grond voor bedrijventerreinen verkocht dan het gemiddelde van de afgelopen 5 jaar. Wel manifesteert de vraag naar bedrijventerreinen zich hoofdzakelijk in de kern Steenwijk, terwijl het merendeel van het aanbod in de overige kernen binnen de gemeente Steenwijkerland is gelegen.

De ontwikkeling van de boekwaarde en verliesvoorziening vanaf 2013 is als volgt.

Tabel 1.6.1 Ontwikkeling boekwaarde grondexploitatie woningbouw

Bedragen x € 1 miljoen	2012	2013	2014	2015	2016	2017
In exploitatie genomen gronden woningb.	19,9	21,0	20,7	19,4	18,0	19,8
Voorziening grondbedrijf	-1,0	-2,2	-0,3	0,0	0,0	0,0
Totaal boekwaarde	18,9	18,8	20,4	19,4	18,0	19,8

Tabel 1.6.2 Ontwikkeling boekwaarde grondexploitatie industrieterreinen

Bedragen x € 1 miljoen	2012	2013	2014	2015	2016	2017
In exploitatie genomen gronden industrie.	2,4	2,4	2,4	3,0	2,7	2,3
Voorziening grondbedrijf	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totaal boekwaarde	2,3	2,4	2,3	3,0	2,7	2,3

De boekwaarde van de grondexploitaties is ook vergeleken met de selectiegroep. Daarvoor zijn de cijfers uit de jaarrekening 2016 (dus stand 31-12-2016) gebruikt, omdat op het moment dat deze financiële scan werd vervaardigd nog niet kon worden beschikt over vastgestelde jaarrekeningen van alle gemeenten in de selectiegroep.

Als naar de selectiegroep wordt gekeken (zie tabel 1.6.3) is de boekwaarde van de in exploitatie genomen gronden (inclusief eventuele verliesvoorzieningen) per 31-12-2016 vergelijkbaar met Coevorden en Noordoostpolder. Ook als percentage van het balanstotaal. De Fryske Marren heeft een lage boekwaarde aan grondexploitatie, maar een relatief hoge verliesvoorziening. Wijchen heeft een negatieve boekwaarde (= voordeel).

Tabel 1.6.3 Boekwaarde grondexploitatie (31-12-2016) in vergelijking tot de selectiegroep

Bedragen x € 1 miljoen	Gronden in exploitatie	% van balanstotaal
Berkelland	3,5	1,7%
Coevorden	21,5	15,6%
De Fryske Marren	6,6	4,3%
Noordoostpolder	18,2	15,6%
Wijchen	-3,0	-2,8%
Steenwijkerland	20,7	14,5%

Steenwijkerland kent sinds 2015 geen verliesvoorziening grondexploitaties meer. Verwachte verliezen op grondexploitaties worden direct ten laste van de algemene reserve grondexploitatie gebracht en met ingang van 2017 ten laste van het rekeningresultaat. In 2017 is een verlies genomen van € 0,7 miljoen. In totaal heeft Steenwijkerland op de lopende grondexploitaties cumulatief € 6,1 miljoen aan verliezen direct afgeboekt.

Daartegenover staat dat in 2017 een winst is genomen van € 2,9 miljoen. De gemeente volgt vanaf 2017 de Notitie grondexploitaties 2016 van de commissie BBV waarin een nieuwe methode van winstneming wordt beschreven, namelijk de POC-methode (Percentage of Completion). Dit betekent in het kort dat de winst genomen moet worden op basis van de financiële voortgang van het project (% gerealiseerde kosten * % gerealiseerde opbrengsten * geraamde winst). Deze methodiek is verplicht voorgeschreven en nader gespecificeerd in de vraag en antwoord rubriek van de commissie BBV van december 2017).

Bij de jaarrekening 2016 heeft de accountant de gemeente geadviseerd om de huidige financiële verwerking van te nemen verliezen te heroverwegen.

⁵ Meerjarenbegroting grondexploitatie 2018-2021 Steenwijkerland (blz. 7)

Het vormen van een voorziening in plaats van het doorvoeren van afboekingen zorgt voor een meer transparant beeld. In de jaarrekening wordt in dat geval per project het daadwerkelijk te verwachten negatieve resultaat gepresenteerd in de vorm van de voorziening. Zodra er alsnog een gunstiger eindresultaat wordt verwacht, wordt in eerste instantie de verliesvoorziening verlaagd.

Conclusies

- Op 31 december 2017 had de gemeente Steenwijkerland 21 lopende grondexploitaties.
- Indien wordt afgegaan op het kengetal grondexploitatie, dan is het risico van de grondportefeuille op de financiële positie van de gemeente niet zeer hoog.
- Grondexploitaties hebben door omvang van de boekwaarde, de waarde van de nog te realiseren opbrengsten, de afzetmarkt en de resterende looptijd in het algemeen een hoog risicoprofiel.

1.7 Het financieel beleid ten aanzien van reserves

Het financieel beleid ten aanzien van de reserves is vastgelegd in de 'nota reserves, voorzieningen 2017' die door de raad is vastgesteld op 19 december 2017.

In deze nota is onder andere het beleid vastgelegd over de vorming, besteding en opheffing van reserves en voorzieningen, de toerekening van rente en de weerstandscapaciteit. De nota is ook aanleiding voor de gemeente om een aantal reserves per 31-12-2017 op te heffen. De gemeente wil het aantal reserves beperken omdat een veelheid aan reserves een helder inzicht in de financiële situatie bemoeilijkt en een vrije integrale begrotingsafweging beperkt.

De bestemmingsreserves nemen door dit besluit in aantal af van 16 op 31-12-2016 naar 9 per 31-12-2017 en daalt verder naar 6 per 31-12-2018.

Daarnaast heeft de gemeenteraad besloten om de algemene reserve grondexploitatie per 31-12-2017 op te heffen en het restant toe te voegen aan de algemene reserve vaste buffer.

De algemene reserve bestaat uit de algemene reserve vaste buffer, de algemene reserve vrij besteedbaar en de bedrijfsreserve.

De algemene reserve vaste buffer is bedoeld voor het opvangen van risico's die op de balansdatum qua aard en omvang niet zijn te voorzien. De gewenste hoogte hangt onder meer samen met het weerstandsvermogen en de risico's die worden gelopen.

Voor de bedrijfsvoering is met dezelfde doelstelling de Bedrijfsreserve beschikbaar.

Voor het bepalen van de hoogte van de algemene reserve vaste buffer heeft de gemeente een norm vastgesteld: 15% van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds plus de inkomsten uit de OZB. Dit komt op basis van de cijfers in de jaarrekening 2017 neer op een algemene reserve vaste buffer met een omvang van € 11,1 miljoen.

Er wordt rekening gehouden met een marge naar boven en beneden van 5%. Dit betekent, dat de algemene reserve vaste buffer mag worden afgeroomd voor incidentele uitgaven, zodra deze reserve groter is dan 20% van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en de inkomsten uit de OZB. Omgekeerd is een verplichte storting pas nodig als de algemene reserve (vaste buffer) de 10% norm onderschrijdt.

Uit de omschrijving van de norm komt naar voren dat er geen directe relatie is tussen de algemene reserve vaste buffer en de geïnventariseerde en gekwantificeerde risico's. In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing is die confrontatie er wel. Dat zou de bovenstaande norm overbodig maken. Het lijkt erop dat de gemeente op dit punt op twee gedachten hinkt.

De algemene reserve vrij besteedbaar is bestemd om eenmalige projecten/activiteiten uit te voeren zonder dat hiervoor het structurele perspectief moet worden gewijzigd.

De algemene bedrijfsreserve is bedoeld voor het opvangen van risico's binnen de bedrijfsvoering en heeft een bovengrens van € 0,5 miljoen.

Steenwijkerland heeft ook een koppeling gelegd tussen omvang van het eigen vermogen en een ondergrens van het solvabiliteitspercentage. De gemeente heeft voor het solvabiliteitspercentage een ondergrens van 20% vastgesteld.

Dit betekent dat het eigen vermogen niet beneden 20% van het totale vermogen mag dalen. Zodra dat dreigt te gebeuren zal de vermogenspositie moeten worden versterkt door een dotatie uit de exploitatie. Gelet op het feit dat de structurele exploitatieruimte afneemt naar 0% in 2021, kan de vraag worden gesteld of het versterken van de reservepositie ten laste van de exploitatie een reële optie is. De solvabiliteit is in de begroting 2018 overigens berekend op 29%, dus boven de grens van 20%.

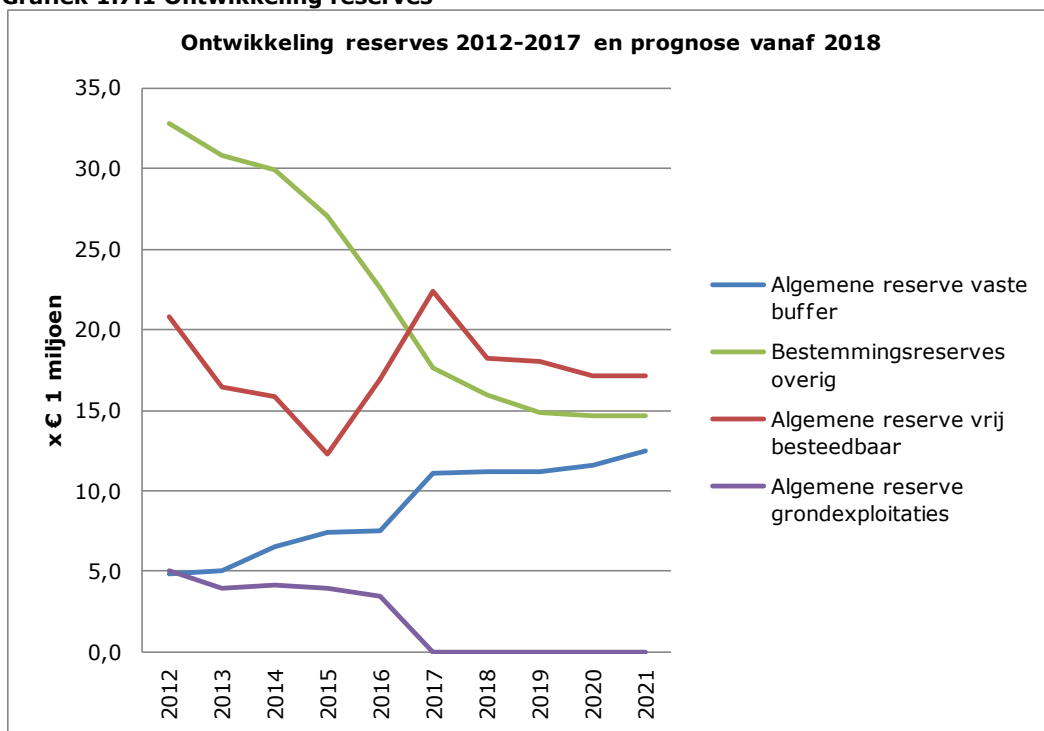
De in omvang belangrijkste bestemmingsreserves zijn de reserve volkshuisvesting en de reserve tekorten sociaal domein. Het doel van de reserve volkshuisvesting is het financieren van herstructurering oude wijken, stedelijke- en plattelandsvernieuwing, verbouw van panden, aanpak leegstand binnenstad en het verstrekken van startersleningen overeenkomstig bestedingsdoelen Woonvisie. De reserve tekorten sociaal domein is bedoeld voor het opvangen van tegenvallers binnen het sociaal domein.

De gemeente Steenwijkerland berekent geen rente over het eigen vermogen en de voorzieningen. Dit is conform het advies van de commissie BBV. Tot en met 2016 werd wel rente over de reserves berekend ten gunste van de exploitatie.

De werkelijke ontwikkeling van de algemene reserves (met uitzondering van de algemene bedrijfsreserve) en bestemmingsreserves van 2012 (31-12-2012) tot en met 2017 is in onderstaande grafiek weergegeven. Daarin is ook de beoogde resultaatbestemming van het saldo van de jaarrekening 2017 (€ 3,7 miljoen toevoegen aan de algemene reserve vrij besteedbaar) verwerkt.

In de begroting 2018-2021 is een prognose opgenomen van de ontwikkeling van de reserves vanaf 2018 (31-12-2018). Ook die prognose is in onderstaande grafiek opgenomen.

Grafiek 1.7.1 Ontwikkeling reserves



In de periode 2012 tot en met 2017 is de reservepositie van de gemeente afgenomen. Totaal is sprake van een daling met circa € 12 miljoen. Dit is vooral veroorzaakt door inzet van de algemene reserve vrij besteedbaar voor het dekken van investeringen met maatschappelijk nut en van incidentele lasten. En daarnaast door de inzet van de bestemmingreserve onderwijshuisvesting. In 2016 heeft er een overheveling van € 4,6 miljoen plaats gevonden van deze bestemmingsreserve naar de algemene reserve vrij besteedbaar.

Op 31 december 2017 is er sprake van een incidenteel hogere stand van de algemene reserve vrij besteedbaar, doordat eind 2017 investeringen die in één keer uit deze reserve worden gedekt tot een bedrag van € 3,9 miljoen nog niet tot uitvoering waren gekomen. Er wordt vanuit gegaan dat dit in 2018 alsnog zal gebeuren met als gevolg een daling van deze reserve. Daarnaast wordt in 2018 € 3,2 uit deze reserve onttrokken ter dekking van incidentele lasten uit het bestedingsplan 2018-2021. Daar staat de toevoeging uit de resultaatbestemming jaarrekening 2017 weer tegenover.

In de periode 2019 tot en met 2021 wordt een verdere daling van de algemene reserve vrij besteedbaar verwacht. De daling wordt enigszins gedempt doordat er bedragen uit de op te heffen bestemmingsreserves aan deze algemene reserve worden toegevoegd.

De algemene reserve vaste buffer neemt eind 2017 toe door de toevoeging van het saldo van de op te heffen algemene reserve grondexploitatie.

In onderstaande tabel is een vergelijking met de selectiegroep van de werkelijke stand van de reserves opgenomen per balansdatum 31-12-2016.

Tabel 1.7.1 Vergelijking omvang reserve (31-12-2016) met de selectiegroep

Stand per 31-12-2016	Berkelland	Coevorden	De Fryske Marren	Noordoost-polder	Wijchen	Gemiddelde selectie-groep	Steenwijker-land	Verskil met gemiddelde
Algemene reserve	37,4	22,8	25,3	18,0	10,8	22,9	25,1	2,2
Algemene reserve grondexploitatie	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	3,5	3,5
Totaal algemene reserves (x € 1 miljoen)	37,4	22,9	25,3	18,0	10,8	22,9	28,6	5,7
Totaal algemene reserves per inwoner	€ 842	€ 648	€ 494	€ 388	€ 265	€ 524	€ 660	€ 135
Bestemmingsreserves algemeen	58,7	7,4	14,4	64,8	26,1	34,3	22,5	-11,8
Bestemmingsreserves ter dekking kapitaallasten	0,0	0,0	11,2	0,0	15,0	5,2	0,0	-5,2
Totaal bestemmingsreserves (x € 1 miljoen)	58,7	7,4	25,6	64,8	41,1	39,5	22,5	-17,0
Totaal bestemmingsreserves per inwoner	€ 1.322	€ 210	€ 499	€ 1.395	€ 1.007	€ 905	€ 519	€ -386

Voor Steenwijkerland zijn de algemene reserves op 31-12-2016 € 660 per inwoner en het bedrag bestemmingsreserves € 519 per inwoner.

Ten opzichte van het gemiddelde van de selectiegroep is de omvang van de algemene reserves van Steenwijkerland hoger. Op zichzelf zegt dit niet veel, omdat de omvang van de algemene reserve moet worden gezien in relatie tot de risico's. Slechts één gemeente in de selectiegroep heeft een (bescheiden) aparte algemene reserve voor het afdekken van risico's uit de grondexploitatie.

Het gemiddelde bedrag per inwoner van de algemene reserve van alle Overijsselse gemeenten bedraagt per 31-12-2016 € 294 (Nederland € 416)⁶. Steenwijkerland zit hier ruim boven.

De omvang van de bestemmingsreserves van de gemeente Steenwijkerland is op 31-12-2016 lager dan het gemiddelde van de selectiegroep. Tussen de gemeenten onderling zijn grote verschillen te zien. Het relatief hoge bedrag aan bestemmingsreserves bij de gemeente Berkelland wordt voor bijna de helft veroorzaakt door een "inkomensreserve" vooral bedoeld als dekking van weggevalen dividend door verkoop van aandelen. Bij Noordoostpolder is sprake van forse bestemmingsreserves voor uitvoering beleidsplan, onderwijshuisvesting en verliezen grondexploitaties.

Het gemiddelde bedrag per inwoner van de bestemmingsreserves van alle Overijsselse gemeenten bedraagt per 31-12-2016 € 633 (Nederland € 1.276)⁷.

Conclusies

- Als puur naar de omvang van de reserves wordt gekeken is de algemene reserve redelijk vergelijkbaar met het gemiddelde de selectiegroep. Wel zijn binnen de selectiegroep verschillen waar te nemen. Hierbij moet worden aangetekend dat de stand van de algemene reserve in relatie tot de risico's moet worden gezien.
- De algemene reserve vrij besteedbaar wordt ingezet om veelal eenmalige projecten/activiteiten uit te voeren die passen binnen de ambities en doelstellingen zoals opgenomen in de bestuursprogramma's. Voorheen werden hier ook de investeringen met maatschappelijk nut uit betaald.
- Zowel de bestemmingsreserves als de algemene reserve vrij besteedbaar nemen de komende jaren in omvang af, waardoor ook de incidentele dekkingsmiddelen afnemen.

⁶ Bron: CBS Statline Gemeenterekeningen

⁷ Bron: CBS Statline Gemeenterekeningen

- Voor het bepalen van de hoogte van de algemene reserve vaste buffer heeft de gemeente een norm vastgesteld, die los staat van de hoogte van de geïnventariseerde en gekwantificeerde risico's. Op basis van die risico's is de buffer aan de hoge kant (zie ook hoofdstuk 1.8).
- Indien daartoe noodzaak is, heeft de gemeente de mogelijkheid een deel van de algemene reserve in te zetten ten gunste van bijvoorbeeld het dekken van kapitaallasten door middel van een daartoe te vormen dekkingsreserve.

Aanbevelingen:

- 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.

1.8 Weerstandsvermogen (beleid, risico's, weerstandscapaciteit)

In het BBV is voorgescreven dat in de begroting en de jaarstukken een paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheer moet worden opgenomen. Het weerstandsvermogen wordt bepaald door de mate waarin de gemeente in staat is financiële risico's en tegenvallers op een zodanige wijze op te vangen waardoor het op dat moment bestaande voorzieningenniveau ongewijzigd kan blijven. Door aandacht voor het weerstandsvermogen te hebben kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat elke financiële tegenvaller dwingt tot bezuinigingen.

Het weerstandsvermogen bestaat uit enerzijds de weerstandscapaciteit en anderzijds de risico's waarvoor de gemeente nog geen maatregelen heeft getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn voor de financiële positie. Naast de inventarisatie van de weerstandscapaciteit en de risico's bevat de paragraaf tevens het beleid over beide. Omdat de risico's die gemeenten lopen verschillen, is er geen algemene norm voor de relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's. Gemeenten dienen zelf een beleidslijn te formuleren over de in de organisatie noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's. Wel dient de weerstandscapaciteit voldoende te zijn om de risico's af te dekken. De weerstandsratio (beschikbare weerstandscapaciteit in relatie tot de benodigde weerstandscapaciteit) moet dus minimaal 1 zijn. Een waarde hoger dan 1 geeft aan dat tegenvallers kunnen worden opgevangen zonder grote ingrepen te doen in het voorzieningenniveau.

De gemeenteraad heeft geen minimale weerstandsratio vastgesteld. De gewenste hoogte van de algemene reserve vaste buffer wordt door de gemeente gerelateerd aan de hoogte van de algemene uitkering en opbrengst OZB. Het spreekt desondanks voor zich dat de weerstandsratio minimaal 1 zal moeten zijn.

De risico's worden in de begroting gekwantificeerd. In de jaarstukken worden de risico's echter niet door de gemeente gekwantificeerd en gewogen. Wel wordt de werkelijke ontwikkeling van de in de begroting opgenomen risico's beschreven. De in omvang grootste risico's doen zich voor bij de participatiewet, investeringsprojecten ruimtelijk domein en rioolheffing (juridisch geschil met onzekere uitkomst).

Bij elk risico wordt een scenario verondersteld. Vervolgens wordt de kans ingeschat van realisatie van het scenario. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de indeling laag (10-25%); midden (25-50%) en hoog (50-75%) en zeer hoog (75-100%).

Voor 2018 berekent de gemeente de omvang aan structurele en incidentele risico's van € 7,9 miljoen, wat na weging van het risicoprofiel uitkomt op € 2,5 miljoen. De risico's grondexploitatie zijn geen onderdeel van dit totaal. De risico's met betrekking tot de grondexploitatie zijn niet in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing opgenomen. Deze risico's zijn opgenomen in de paragraaf grondbeleid en zijn in de begroting 2018 berekend op een totaalbedrag van € 2,9 miljoen. Tot en met 2017 werden deze risico's afgedekt uit de algemene reserve grondbedrijf. Omdat deze reserve in 2017 is opgeheven en met ingang van 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. Op die wijze kan een integrale weergave van de weerstandscapaciteit plaatsvinden.

Tabel 1.8.1 Weerstandsratio vanaf 2013

	Begroting					
(bedragen x 1 miljoen)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Algemene reserve vaste buffer	€ 4,9	€ 5,0	€ 7,5	€ 7,5	€ 7,5	€ 11,1
Onbenutte belastingcapaciteit				€ 3,5	€ 3,9	€ 4,2
Weerstandscapaciteit (A)	€ 4,9	€ 5,0	€ 7,5	€ 10,9	€ 11,4	€ 15,3
Risicobedrag (na weging) (B)	€ 2,9	€ 3,4	€ 3,3	€ 3,7	€ 2,9	€ 5,4
Weerstandratio (A/B)	1,7	1,5	2,3	3,0	3,9	2,8

In bovenstaande tabel zijn de weerstandsratio's voor de jaren 2013 t/m 2018 (begroot) opgenomen. De weerstandsratio bevindt zich in alle jaren boven het minimum van 1.

Met ingang van 2016 betreft de gemeente naast de reserve vaste buffer ook de onbenutte belastingcapaciteit bij de weerstandscapaciteit. Het grootste deel van de geïnventariseerde risico's heeft, indien deze zich voordoen, ook een rechtstreeks nadelig effect op het begrotingssaldo. Op dat moment kan het inzetten van de onbenutte belastingcapaciteit, door het verhogen van de OZB, of kostendekkend maken van de afvalstoffenheffing en/of rioolheffing noodzakelijk zijn.

De gemeente houdt geen rekening met stille reserves en heeft deze ook niet geïnventariseerd. Stille reserves zijn de meerwaarden van activa die direct verkoopbaar is indien men dat zou willen. Een stille reserve kan overigens alleen maar deel uitmaken van de beschikbare weerstandscapaciteit als het betreffende activum snel te verkopen is, of dat besluit al expliciet is genomen.

Het door de gemeente in de begroting 2018 berekende bedrag aan risico's ad € 5,4 miljoen (€ 2,5 algemene dienst en € 2,9 miljoen grondexploitatie) komt neer op een bedrag van € 124 per inwoner. Het gemiddelde bedrag aan risico's is in de selectiegroep € 11,1 miljoen ofwel € 255 per inwoner.

Het hogere gemiddelde bij de selectiegroep wordt vooral bepaald door de gemeente Noordoostpolder, die een relatief hoog bedrag aan risico's heeft berekend. Vooral op het gebied van garantstellingen (geldleningen) en sociaal domein.

Conclusies

- De weerstandsratio is in de begroting 2018 niet berekend, maar komt uit op 2,8 (zie tabel 1.8.1) en is daarmee ruim voldoende te noemen.
- Gelet op de berekende omvang van de risico's is er binnen de algemene reserve vaste buffer nog ruimte om deze voor andere doelen in te zetten.
- De gemeente betreft de stille reserves niet bij de berekening van de weerstandscapaciteit.
- In de jaarstukken zijn in de paragraaf weerstandsvermogen de risico's niet gekwantificeerd. Hierdoor wordt niet inzichtelijk gemaakt wat de benodigde weerstandscapaciteit zou moeten zijn om de risico's af te dekken.
- De gemeente gebruikt twee methoden voor het vaststellen van de gewenste hoogte van de algemene reserve vaste buffer: de gekwantificeerde en gewogen risico's en een norm op basis van een percentage van de algemene uitkering en OZB opbrengst.

Aanbevelingen:

- Omdat de algemene reserve grondbedrijf met ingang van 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.
- Stel een norm voor de minimaal gewenste (ondergrens) weerstandsratio vast.
- 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.

1.9 Onderhoud kapitaalgoederen

Het beheer van kapitaalgoederen (wegen, water, groen, riolering, gebouwen, sportfaciliteiten etc.) is belangrijk omdat er directe invloed is op het woon-, leef- en werkklimaat van iedereen.

Kapitaalgoederen zijn ook nodig om de programmadoelen van de gemeente te realiseren. Om bijvoorbeeld economische ontwikkeling te stimuleren is een goede bereikbaarheid van belang, om onderwijs te geven zijn schoolgebouwen nodig, straatlantaarns en de inrichting van groen leveren een bijdrage aan de sociale veiligheid. De riolering draagt bij aan de gemeentelijke milieudoelstellingen.

Kapitaalgoederen leggen blijvend beslag op de gemeentelijke begroting. Niet alleen is geld nodig voor de aanschaf of aanleg, maar ook voor de jaarlijkse kosten van onderhoud. Deze kosten moeten passen binnen de begroting van de gemeente. Een zo volledig mogelijk overzicht en onderbouwing van deze kosten zijn daarom belangrijk voor een goed inzicht in de financiële positie.

Bezuinigingen op onderhoud kunnen er toe leiden dat de gemeente uiteindelijk duurder uit is. Uitstel van noodzakelijk onderhoud schuift kosten naar de toekomst of leidt tot kapitaalvernietiging. Achterstallig onderhoud zou ook kunnen leiden tot aansprakelijkstelling.

De raad is autonoom om het kwaliteitsniveau vast te stellen. Kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties moeten echter worden voorkomen. Het vast te stellen kwaliteitsniveau mag daarom niet onvoldoende zijn. De te maken beleidskeuzes kunnen per voorziening of gebied verschillen, bijvoorbeeld door voor de wegen in het centrum van de gemeente een hoger kwaliteitsniveau en voor de wegen in het buitengebied een lager kwaliteitsniveau vast te stellen. Verschillende keuzes resulteren in verschillende kosten voor beheer. De raad kan kiezen uit kwaliteitsniveaus bij onderhoud, elk met een eigen kostenplaatje.

Bij kapitaalgoederen wordt onderscheid gemaakt in dagelijks (klein) onderhoud en in groot onderhoud. Bij klein onderhoud gaat het om dagelijkse reparaties die noodzakelijk zijn om het object in goede werkende en veilige staat te houden tegen een van te voren vastgesteld kwaliteitsniveau. Groot onderhoud is in de regel gepland onderhoud van veelal ingrijpende aard als gevolg van slijtage, dat op een substantieel deel van het object wordt uitgevoerd en na een langere periode van gebruik moet worden verricht.

Klein en groot onderhoud houden of brengen een object in goede, oorspronkelijke staat en is dus niet van invloed op de bepaalde gebruiksduur (afschrijvingstermijn) van het object en mag daarom niet worden geactiveerd. Als er echter sprake is van renovatie, waarbij het object niet in dezelfde staat blijft en er sprake is van grote kwaliteitstoename moeten de kosten wel worden geactiveerd en over meerdere jaren worden uitgesmeerd.

Uiteraard moeten de financiële gevolgen van het onderhoud van de kapitaalgoederen volledig in de begroting zijn opgenomen. Om dat te bewerkstelligen is nodig dat:

- Alle kapitaalgoederen in beeld zijn (ook de kapitaalgoederen die al zijn afgeschreven en daardoor niet in de administratie zijn terug te vinden, maar nog wel bestaan).
- De huidige en gewenste staat van onderhoud is vastgesteld (zodat het eventueel extra benodigde budget kan worden bepaald).
- De kwaliteit en kosten van kapitaalgoederen systematisch met elkaar in verband worden gebracht.
- De financiële gevolgen zijn vertaald in de begrotingen door middel van het beschikbaar stellen van voldoende budgetten.

De gemeente maakt gebruik van een beheerpakket dat aan de hand van inventarisaties en inspecties in het veld, up-to-date wordt gehouden. Vervolgens moet eenduidig bekend zijn wat het gewenste kwaliteitsniveau is. Dit is vastgelegd in de Integratie Visie Openbare Ruimte (IVOR), die in 2007 door de gemeenteraad is vastgesteld en in beleidsdocumenten per onderdeel beschikbaar zijn.

Voor het onderhoud van de kapitaalgoederen in de openbare ruimte wordt gebruik gemaakt van speciale computerprogramma's. De afgelopen jaren is gewerkt aan het op orde brengen van deze programma's en is het gehele areaal ingevoerd. Door middel van inspecties wordt de staat van onderhoud bepaald.

Het risico van schade als gevolg van achterstallig onderhoud is afhankelijk van de gekozen frequentie van inspecteren. Op basis van deze gegevens wordt de besteding van het jaarlijkse onderhoudsbudget bepaald. Met het actualiseren van de beleidsplannen voor wegen, fietspaden, openbare verlichting en oeververbindingen heeft de gemeente een belangrijke slag gemaakt in het inzichtelijk maken van de onderhoudstoestand van deze kapitaalgoederen. Op basis hiervan kan planmatiger worden gewerkt.

In geval van achterstallig onderhoud, waarbij sprake is van kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties, wordt er op basis van artikel 44 lid 1a BBV een voorziening gevormd. Wanneer een gemeente over onvoldoende middelen beschikt om een voorziening te vormen, moet het achterstallig onderhoud, daadwerkelijk en financieel, binnen een termijn van maximaal vier jaar worden ingelopen.

Bij openbare verlichting en oeverconstructies is sprake van achterstallig onderhoud. Het achterstallig onderhoud bij openbare verlichting wordt in 2018 en 2019 weggewerkt. Ook voor het wegwerken van het achterstallig onderhoud bij de oeverconstructies is de komende jaren (tot en met 2021) extra budget in de begroting opgenomen.

In de risicoparagraaf is rekening gehouden met een bedrag van € 250.000 aan risico's uit achterstallig onderhoud openbare ruimte. De gemeente schat de kans dat dit risico zich voordoet overigens laag in. De gemeente komt tot deze lage risicokans, doordat de kapitaalgoederen voortaan meer planmatig worden beheerd en er de komende jaren fors wordt geïnvesteerd.

Lasten van groot onderhoud kunnen in het jaar van ontstaan ten laste van een vooraf gevormde voorziening worden gebracht. Een dergelijke voorziening wordt door de raad gevormd om de lasten groot onderhoud over meerdere begrotingsjaren te egaliseren. Voorwaarde is wel dat er een beheerplan is. De gemeente kan onderhoudslasten ook "egaliseren" door middel van een bestemmingsreserve.

Het BBV biedt echter alleen de mogelijkheid om onderhoudslasten structureel te egaliseren via een voorziening (artikel 44 lid 1c BBV). Het BBV biedt niet de mogelijkheid om onderhoudslasten structureel via een bestemmingsreserve te egaliseren. Kort gezegd komt dit er op neer dat mutaties ten gunste van onderhoudsvoorzieningen als structureel worden aangemerkt en mutaties in bestemmingsreserves onderhoud als incidenteel. In het kader van de eis van het realiseren van structureel begrotingsevenwicht is het van belang dit aspect mee te wegen. Overigens heeft de gemeente Steenwijkerland geen bestemmingsreserves met als doel onderhoud van kapitaalgoederen.

De gemeente Steenwijkerland werkt niet voor alle kapitaalgoederen met onderhoudsvoorzieningen. Bij openbare verlichting, Water en Civiele kunstwerken en bij openbaar groen zijn er geen onderhoudsvoorzieningen. Bij gebouwen is er alleen voor het maatschappelijk vastgoed een onderhoudsvoorziening. Voor deze kapitaalgoederen spaart de gemeente dus niet voor het opvangen van pieken in de onderhoudslasten.

De gemeente geeft aan dat de onderhoudsbudgetten voor deze kapitaalgoederen als volgt in de begroting worden geborgd.

- Voor openbare verlichting is er een vervangingsplan (masterplan). Het groot onderhoud zit in het jaarlijks onderhoudsbudget wat bestaat uit klein onderhoud, groot onderhoud (remplace en stortingsmeldingen).
- Voor civiele kunstwerken geldt, dat het reguliere budget zowel groot onderhoud als klein onderhoud bevat. Daarnaast is er een vervangingsplan voor bruggen vastgesteld waar geld voor beschikbaar is.
- Voor groen wordt er, als er sprake is van grootschalige renovaties, een claim ingediend voor de begroting.
- Voor gebouwen geldt dat klein onderhoud, dakvervanging en kleine renovaties worden opgevangen binnen de voorziening. Als er sprake is van grote renovaties worden die meestal niet ingegeven door technische oorzaken, maar door veranderende functionele eisen. Dan wordt een claim ingediend voor de begroting.

De gehanteerde methodiek heeft echter wel tot gevolg, dat de focus op het vaststellen van de toereikendheid van de onderhoudsbudgetten voor deze kapitaalgoederen op vier jaar ligt (de reikwijdte van de meerjarenbegroting). Dit heeft als nadeel dat er jaarlijks grote fluctuaties kunnen plaatsvinden in de jaren na de reikwijdte van de meerjarenbegroting. Bij het gebruik van een onderhoudsvoorziening wordt er voorafgaand aan de onderhoudsactiviteiten een voorziening gevormd. Deze voorziening wordt systematisch

gedoteerd met zodanige bedragen, dat deze over de gehele looptijd van het onderhoudsplan voldoende is voor het bekostigen van de uitvoering van het onderhoud. Door het onderhoudsplan periodiek te herzien kan worden vastgesteld of de voorziening nog toereikend is en/of de onderhoudssystematiek aanpassing behoeft.

De gemeente geeft aan dat de ramingen van de onderhoudsbudgetten ten opzichte van de budgetten die benodigd zijn vanuit de beheersplannen, reëel zijn. Uit de P&C documenten (bijvoorbeeld perspectiefnota 2018-2021) en de notitie "voorgestelde scenario's kwaliteit – financiën in relatie met de perspectiefnota blijkt, dat de in 2017 (raadsvergadering van 2 mei 2017) vastgestelde beleidsplannen Wegen, Verkeer, Oeververbindingen en Openbare verlichting om investeringen en/of extra exploitatiekosten vragen. Daarom heeft de raad gevraagd om scenario's uit te werken op basis van kwaliteit, te weten basis, beperkt basis en laag.

Ten aanzien van het onderhoud van wegen is gekozen voor het scenario basis. Het werd niet verantwoord geacht te kiezen voor een lager onderhoudsniveau. Ten aanzien van het versterken van bermen is gekozen voor het scenario beperkt basis. Bij het niveau basis ging het over verbreding en/of versteviging langs 54 km van ernstige beschadigde plattelandswegen en bermen. Bij het niveau beperkt basis gaat het over 10 km minder wat wordt verbreed/verstevigd. Dit wordt in dit scenario aangevuld met grond. Prioriteitsstelling is afhankelijk van de drukte van de weg en de hoeveelheid landbouwverkeer.

Bij het beleidsplan Verkeer geldt voor een aantal van de fietspaden, dat deze niet meer up to date zijn. Verbreding van deze fietspaden is gewenst omdat de smalle fietspaden de hoeveelheid fietsers niet meer optimaal kunnen verwerken. Bij het niveau basis gaat het over verbreding van de fietspaden conform het beleidsplan verkeer onafhankelijk van bijdragen van derden. Bij het niveau beperkt basis waar voor gekozen is wordt alleen gewerkt aan fietspaden waarvoor minimaal 50% externe financiering kan worden gevonden.

Voor wat betreft het onderhoud van de oeververbindingen bestaat het scenario basis er uit dat er geen sprake is van veiligheidsrisico's en geen kans op verloederende of kapitaalvernietiging. Het onderhoud voldoet technisch ten aanzien van een veilig gebruik. Er is echter gekozen voor het scenario beperkt basis waarbij er wordt geaccepteerd dat er incidenteel lage kwaliteit wordt gerealiseerd met name in het buitengebied. Wel is er sprake van een te behalen basis kwaliteit rondom hotspots en woongebieden.

Voor de openbare verlichting is een vervangingsplan vastgesteld voor de vervanging van de masten en armaturen in Steenwijkerland. De vervanging hiervan moet ook leiden tot lagere onderhouds- en energielasten. In het scenario basis wordt uitgegaan van vervanging van armaturen ouder dan 25 jaar en masten ouder dan 50 jaar. Er is gekozen voor het scenario beperkt basis wat betekent dat er enige achterstand in de vervanging wordt geaccepteerd. In de periode 2018 en 2019 is niet gekort omdat hier de oudste onderdelen met de grotere risico's (achterstand) wordt vervangen. De geplande vervanging wordt over een langere periode uitgesmeerd (3 jaar). Dit betekent ook dat de besparing op onderhoud en elektriciteit lager uitvalt.

Ten aanzien van baggeren geldt dat er in het verleden is berekend dat er ruim € 1 miljoen per jaar voor een periode van 15 jaar benodigd is om de waterwegen goed te kunnen baggeren. Ten tijde van het Gemeentelijk Rioleringsplan is besloten dat de helft hiervan binnen de gemeentelijke begroting wordt opgenomen. Aangezien er meer partners verantwoordelijk zijn voor het baggeren (waterschap en provincie) wordt er op ingezet dat door middel van slim samen te werken dat uiteindelijk de gehele baggeropgaven kan worden gerealiseerd. Mocht dit niet mogelijk zijn, dan betekent dit dat er vertraging gaat optreden in de realisatie van de baggeropgave.

Conclusie van bovenstaande is dat de gemeente de lasten uit het onderhoudsplan wel volledig raamt in de begroting (met uitzondering van die van waterwegen en beschoeiingen).

Hiervoor was het wel nodig om keuzes te maken in de norm voor het onderhoudsniveau. Een onderdeel van de keuze voor het onderhoudsniveau van oeververbindingen is het verlengen van afschrijvingstermijnen van vervangingsinvesteringen van 40 jaar naar 50 jaar (blz. 27 PPN 2018-2021). De gemeente heeft daarbij aangegeven dat dit een risico kan

vormen in relatie tot de technische afschrijving.

De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de gemeente Steenwijkerland is uitgebreid van opzet. De gemeente geeft voor alle kapitaalgoederen de omvang van het areaal, de beleidskaders, de uit de beleidskaders voortvloeiende financiële consequenties en de vertaling daarvan in de begroting weer.

De informatiewaarde van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen zou nog wel op de volgende punten kunnen worden verbeterd:

- Per kapitaalgoed wordt aangegeven wat de uit de beleidskaders voortvloeiende financiële consequenties zijn en hoe dit is vertaald in de begroting. Dit vindt echter niet eenduidig plaats waardoor het lastig is om beiden met elkaar te vergelijken. Zo wordt bijvoorbeeld bij wegen (begroting 2018 blz. 92) aangegeven dat voor het cyclische onderhoud in de periode 2018 t/m 2026 een totaal bedrag van circa € 13,8 miljoen benodigd is. Bij de toelichting op de vertaling naar de begroting 2018-2021 wordt niet duidelijk of het deel daarvan dat voor de periode 2018-2021 nodig is ook volledig is geraamd. De informatiewaarde van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen kan toenemen als niet alleen wordt aangegeven welk bedrag voor onderhoud benodigd is (conform het onderhoudsplan), maar ook wordt aangegeven wat daarvan in deze meerjarenbegroting nodig is en of dat ook geraamd is. Het genoemde bedrag is per jaarschijf wel terug te vinden in het onderhoudsplan, maar dat neem je er waarschijnlijk niet bij als je de begroting leest. In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen zou de link tussen wat benodigd is en wat geraamd is duidelijker naar voren kunnen komen (bijvoorbeeld door een tabel met jaarbedragen op te nemen).
- Naast het noemen van het jaar waarin een beheerplan is vastgesteld ook het jaar noemen waarin actualisatie van het beheerplan aan de orde is.
- Bij de financiële consequenties gaat het enerzijds om exploitatiebudgetten en anderzijds om investeringen. De investeringen worden in één totaalbedrag voor de begrotingsperiode genoemd. Hoewel de investeringen zijn terug te vinden in de bijlage vervangings-investeringen (begroting 2018 blz. 119) zou de informatiewaarde van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen toenemen als zowel de exploitatielasten als de investeringen per begrotingsjaar inzichtelijk worden gemaakt.

In bijlage 8 is een handreiking opgenomen voor het verbeteren van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen, die is gepresenteerd op de regiodagen financiën 2015 van de VNG. Daarin staan suggesties voor verbeteringen en voorbeelden hoe de financiële en inhoudelijke informatie kan worden gepresenteerd.

In tabel 1.9.1 is een overzicht van de beheerplannen, onderhoudsniveaus, realiteit ramingen, eventueel achterstallig onderhoud en aanwezigheid van reserves of onderhoudsvoorzieningen opgenomen.

Tabel 1.9.1 Overzicht beheerplannen Steenwijkerland

	Plan aanwezig?	Onderhouds-niveau?	Ramingen reëel?	Achterstallig onderhoud?	Onderhouds-voorziening?	Onderhouds-reserve?
Wegen	Beleidsplan 'Overwegen' en beleidsplan Verkeer (2017)	Basis (risicoprofiel 'laag')	Ja	Nee	Ja	Nee
Openbare Verlichting	Beleidsplan 'openbaar Licht' (2017)	Beperkt basis	Ja	Ja, wordt in 2018 en 2019 weggewerkt	Nee	Nee
Water en Civiele kunstwerken	Diverse beleidsnota's en plannen (2016-2017)	Beperkt basis (risicogestuurd planmatig beheer)	Ja	Ten aanzien van oeverconstructies geldt dat er sprake is van achterstanden. Hiervoor is echter geld beschikbaar om dit de komende jaren weg te werken.	Nee	Nee
Openbaar groen	Integrale Visie Openbare Ruimte, Beleidsnota Groen (2007), MJP Groen (2011), Landschapsontwikkelingsplan (2005) en kwaliteitshandboek onderhoud openbare ruimte.	Basis	Ja	Nee	Nee	Nee
Speelvoorzieningen	Speelplekkenbeleid (2009) en Meerjarenplan Spelen (2014)	Basis	Ja	Nee	Ja	Nee
Riolering	Watertakenplan Fluvius 2016-2021	Basis	Ja	Nee	Ja	Nee
Diverse Gebouwen	Meerjarenplan maatschappelijk vastgoed (op basis van onderhoudsplannen die door de gemeente zijn opgesteld).	Basis	Ja	Nee	Ja, alleen voor maatschappelijk vastgoed.	Nee

Conclusies

- Er is sprake van actuele beheerplannen, hoewel het meerjarenplan groen wel al uit 2011 dateert.
- Niet voor alle kapitaalgoederen zijn onderhoudsvoorzieningen (of reserves) gevormd. Dat betekent dat bij die kapitaalgoederen beperkt wordt gespaard voor grote uitgaven. Deze zullen op het moment dat zij zich voordoen gedekt moeten worden ten laste van de reguliere exploitatie.
- Voor de beschikbare budgetten ligt de focus op de komende vier jaar, wat beperkt is als het gaat om instandhouding van kapitaalgoederen.
- Voor zover sprake is van achterstallig onderhoud, zijn er budgetten beschikbaar om dit de komende jaren weg te werken.
- De gemeente raamt de lasten uit het onderhoudsplan wel volledig in de begroting, maar heeft dit kunnen realiseren door keuzes te maken in de norm voor het onderhoudsniveau.

- De paragraaf kapitaalgoederen is uitgebreid van opzet, maar op enkele punten kan de informatiewaarde nog worden vergroot, zoals vergroten eenduidigheid bij aangegeven 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 een beheerplan aan de orde is en zowel de exploitatielasten als de investeringen per begrotingsjaar inzichtelijk maken.

Aanbeveling

- Vergroot de informatiewaarde van de paragraaf kapitaalgoederen verder door meer eenduidigheid bij aangegeven 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 een beheerplan aan de orde is en zowel de exploitatielasten als de investeringen per begrotingsjaar inzichtelijk te maken.
De in bijlage 8 opgenomen handreiking voor het verbeteren van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen, die is gepresenteerd op de regiodagen financiën 2015 van de VNG kan daarbij behulpzaam zijn.

1.10 Onderwijshuisvesting

Steenwijkerland telt 37 basisscholen, waarvan er 23 als kleine school (minder dan 100 leerlingen) worden aangemerkt. Daarnaast zijn er drie scholen voor voortgezet onderwijs, waarvan een school voor speciaal voortgezet onderwijs.

Op het gebied van onderwijshuisvesting staat de gemeente voor een grote financiële uitdaging. Enerzijds moeten de kosten van leegstand worden tegengegaan en anderzijds moet worden geïnvesteerd in nieuwbouw en renovatie.

Bij het basisonderwijs is er de afgelopen jaren sprake geweest van een sterke daling van het aantal leerlingen. In de periode 2016 tot 2020 wordt een verdere daling verwacht met ruim 8% tot een aantal van circa 3.422 leerlingen⁸. Bij het voortgezet onderwijs daalt het aantal leerlingen tot 2030 naar verwachting met 25% (naar circa 1.800 leerlingen) welk aantal zich daarna lijkt te stabiliseren.⁹

Uit de Visie op onderwijshuisvesting¹⁰ komt naar voren dat de verwachting is, dat in 2020 ruim 30 procent van de onderwijspanden leeg staat, wat schoolbesturen in Steenwijkerland jaarlijks € 0,8 miljoen gaat kosten. Het gaat daarbij om normatieve leegstand, wat inhoudt dat er is meer ruimte beschikbaar is dan de ruimte waarvoor op grond van het leerlingenaantal een vergoeding wordt ontvangen. Een deel van het ruimteoverschot wordt gebruikt ten behoeve van onderwijsgerelateerde activiteiten als buitenschoolse opvang en peuterspeelzaal. Een oppervlakte van 5.000 m2 bruto vloeroppervlakte is aan te merken als echte overcapaciteit.

Daarnaast heeft de gemeente te maken met relatief oude panden. 75% van de schoolgebouwen zijn ouder dan 40 jaar. Op zich is dat niet verwonderlijk, omdat de gemeente tot en met 2017 ook uitging van een levensduur van 60 jaar en een overeenkomstige afschrijvingstermijn hanteerde. Vanaf 2018 wordt dit teruggebracht naar 40 jaar.

De komende jaren worden scholen gerenoveerd of wordt nieuwbouw gepleegd. In bepaalde gevallen wordt ernaar gestreefd meerdere scholen onder één dak samen te brengen.

In het Integraal huisvestingsplan onderwijs Steenwijkerland 2017 (door de raad vastgesteld in december 2017) is de opgave van de gemeente met betrekking tot onderwijshuisvesting voor de komende 15 jaar uitgebreid beschreven. Het plan is het resultaat van nauw overleg tussen schoolbesturen van het basis- en voortgezet onderwijs en de gemeente.

⁸ "Visie op onderwijshuisvesting" gemeente Steenwijkerland januari 2016

⁹ Bron: integraal huisvestingsplan onderwijs Steenwijkerland 2017

¹⁰ "Visie op onderwijshuisvesting" gemeente Steenwijkerland januari 2016

In het plan wordt ook ingegaan op een efficiënte inzet van de huisvesting door bijvoorbeeld combinaties te maken in huisvesting van scholen, door medegebruik van de gebouwen en het terugdringen van (normatieve) leegstand.

Uitgangspunt is, dat als er sprake is van nieuwbouw of renovatie, er wordt gekeken of scholen kunnen fuseren of dat meerdere scholen in één gebouw gehuisvest kunnen worden. De bestaande leegstand als gevolg van het teruglopen van het aantal leerlingen wil de gemeente daarmee verminderen.

De boekwaarde van de bestaande investeringen in onderwijshuisvesting is op 31 december 2017 circa € 28 miljoen. De gemiddelde resterende afschrijvingstermijn van deze investeringen is circa 25 jaar. De Jaarlijkse kapitaallasten bedragen circa € 1,5 miljoen waarvan circa € 1,1 miljoen afschrijvingslasten.

Uit het Integraal huisvestingsplan onderwijs Steenwijkerland 2017 (IHP) komt naar voren dat in de periode 2018 tot en met 2032 sprake is van investeringen tot een bedrag van € 42,9 miljoen voor renovatie en (vervangende) nieuwbouw van scholen in het basis- en voortgezet onderwijs. Uitgangspunt is dat de schoolbesturen zelf 20% betalen (€ 8,4 miljoen) en de gemeente 80% ofwel € 34,5 miljoen.

Op blz. 17 van het IHP wordt aangegeven, dat er bij de financiële dekking van het IHP vooralsnog uit wordt gegaan van een eigen bijdrage van 20% van de schoolbesturen, tenzij een schoolbestuur dit omwille van een gegronde reden niet kan waarmaken. De feitelijke bijdrage van schoolbesturen wordt per project vastgesteld. Dit hangt mede af van de financiële mogelijkheden die een schoolbestuur heeft. Uitgangspunt is dat schoolbesturen zich maximaal inspannen om de eigen bijdrage te realiseren.

Op blz. 105 van het IHP wordt in het financieel overzicht/dekkingsplan echter al wel voor alle projecten rekening gehouden met een bijdrage van 20% door de schoolbesturen. Dit is dus een risico, omdat eerder in het IHP wordt gemeld dat de feitelijke bijdragen per schoolbestuur per project nog moeten worden vastgesteld.

Gemeenten zijn met ingang van 2015 niet meer verantwoordelijk voor het buitenonderhoud van de basisscholen. De schoolbesturen ontvangen van het rijk gelden ter bekostiging van zowel het binnen- als het buitenonderhoud. De gemeente is verantwoordelijk voor (vervangende) nieuwbouw en uitbreiding van scholen.

De gemeente ontvangt alleen voor het uitvoeren van de wettelijke taak op het gebied van onderwijshuisvesting een vergoeding uit de algemene uitkering.

Het renoveren van scholen, zoals opgenomen in het IHP, gaat verder dan de wettelijke taak van de gemeente en is een uitvloeisel van eigen ambitie. Anderzijds kan het toch ook uit kosten oogpunt voor de gemeente een afweging zijn om te kiezen voor renovatie. Het gaat namelijk om een levensduurverlengende activiteit, die leidt tot lagere lasten dan wanneer nieuwbouw moet worden gerealiseerd.

Een bijdrage van schoolbesturen als een aandeel in de kosten van de (vervangende) nieuwbouw en uitbreiding is alleen toegestaan als het gaat om een bijdrage bovenop de normvergoeding die in de gemeentelijke huisvestingsverordening is vastgelegd. Bij nieuwbouw is het niet toegestaan dat een schoolbestuur een bijdrage levert aan de nieuwbouw van een school voor dat deel waarvoor de gemeente verantwoordelijk is. Het schoolbestuur mag wel boven deze normen investeren in het gebouw om bijvoorbeeld een lager energieverbruik of beter binnenklimaat te realiseren.¹¹

In tabel 1.10.1 zijn de investeringsbedragen weergegeven zoals in het Integraal huisvestingsplan onderwijs Steenwijkerland 2017 zijn opgenomen.

Tabel 1.10.1 Investeringsbedragen onderwijshuisvesting

Bedragen x € 1 miljoen	fase 1 2018-2020	fase 2 2021-2024	fase 3 2025-2028	fase 4 2029-2032	totaal
Investering gemeente (80%)	9,8	4,6	9,8	10,3	34,5
Investering schoolbesturen (20%)	2,3	1,1	2,4	2,6	8,4
Investering totaal	12,1	5,7	12,2	12,9	42,9
aandeel gemeente nieuwbouw	9,8	3,1	6,2	4,8	23,9
aandeel gemeente renoveren	0,0	1,4	3,6	5,5	10,6
Totaal gemeente	9,8	4,6	9,8	10,3	34,5

¹¹ Bron: POraad

Bij een afschrijvingsduur van 40 jaar voor nieuwbouw en 25 jaar voor renovatie bedragen de kapitaallasten voor de gemeente in 2021 circa € 0,5 miljoen (bij een rente van 2,5%), wat oploopt tot ruim € 1,7 miljoen in 2033.

Daarna dalen de kapitaallasten van de investeringen uit dit plan weer langzaam. Er is voor deze berekening veiligheidshalve uitgegaan van een rente van 2,5%. Het is namelijk aannemelijk dat het thans door de gemeente gehanteerde rentepercentage ad 1,5% in de toekomst zal stijgen (bij 1,5% zouden de kapitaallasten in 2021 circa € 0,4 miljoen zijn en in 2033 circa € 1,4 miljoen).

In deze berekening is geen rekening gehouden met vrijval van kapitaallasten als gevolg van het vervreemden of slopen van bestaande huisvesting en meerkosten als gevolg van wijziging bestemmingsplannen, aankoop gronden etc.

De financiële consequenties van deze investeringen zijn nog niet vertaald in de begroting en daardoor is het budget nog niet geborgd. Dit zal plaatsvinden in de Perspectiefnota 2019–2022 / begroting 2019–2022 die medio 2018 door de raad wordt vastgesteld. Gelet op de jaarlasten die uit de investeringen voortvloeien en het feit dat in de meerjarenbegroting 2018–2021 de jaarschijf 2021 nagenoeg op € 0 sluit is dit een financiële uitdaging voor de gemeente.

In de gemeente Steenwijkerland is er in het verleden voor gekozen om de uit de algemene uitkering van het gemeentefonds ontvangen middelen voor onderwijshuisvesting ook daadwerkelijk hier aan te besteden (gesloten huishouding). Hiervoor is door de gemeenteraad een reserve onderwijshuisvesting in het leven geroepen. Inkomsten die werden ontvangen via de algemene uitkering werden in deze reserve gestort. Uitgaven ten behoeve van de huisvesting kwamen ten laste van de reserve.

Bij besluit van 27 oktober 2015 heeft de raad besloten om de reserve onderwijshuisvesting per 1 januari 2016 op te heffen en het saldo van € 4,6 miljoen toe te voegen aan de algemene reserve vrij besteedbaar. Daarmee is ook de systematiek van de gesloten huishouding verlaten. Het belangrijkste argument van de gemeente daarvoor is, dat de aanwezigheid van een egaliseringsreserve een integrale afweging van de diverse begrotingswensen in de weg staat. Voor onderwijsinvesteringen was door de aanwezigheid van de reserve immers dekking van de kosten aanwezig via de reserve.

Een ander argument was dat er anders tekorten zouden ontstaan: de reserves zijn op termijn ontoereikend om alle plannen te kunnen financieren.

Het gevolg is dat wensen op het gebied van onderwijshuisvesting moeten worden meegenomen in de Perspectiefnota in de vorm van een claim. De lasten moeten worden opgevangen binnen de reguliere exploitatiebegroting.

Op korte termijn (2021) is voor het dekken van de kapitaallasten een structureel bedrag van circa € 0,5 miljoen nodig, wat tot en met 2033 oploopt naar circa € 1,7 miljoen. Aan de hand van de concept staat van activa jaarrekening 2017 is berekend hoe groot de vrijval van kapitaallasten is doordat de komende jaren investeringen in onderwijshuisvesting zijn afgeschreven. Door de lange afschrijvingstermijnen van de bestaande schoolgebouwen (60 jaar) zijn de afschrijvingslasten relatief laag en daardoor ook de vrijval. Tussen 2021 en 2033 valt circa € 170.000 aan afschrijvingslasten vrij die kunnen worden ingezet ter dekking van de kapitaallasten van de nieuwe investeringen in onderwijshuisvesting. Dit is circa 10% van het bedrag dat nodig is. De gemeente zal dus op andere wijze extra ruimte in de begroting moeten creëren.

Hierbij is nog geen rekening gehouden met de lasten van bijvoorbeeld tijdelijke huisvesting en sloop. Ook dienen de onderhoudskosten van de (vervangende) nieuwbouw door de schoolbesturen te worden opgenomen in hun onderhoudsplannen voor gebouwen inclusief de vertaling van de financiële effecten daarvan.

In het hoofdstuk over de flexibiliteit van de begroting (hoofdstuk 1.4) kwam naar voren dat de belangrijkste mogelijkheid voor de gemeente om (onvoorziene) structurele tegenvallers op te vangen, naast verdere bezuinigingen op beleidsvelden, feitelijk het verhogen van belastingen is. Vanaf 2021 is er geen sprake van structurele exploitatieruimte. De ruimte binnen de BUIG budgetten is al volledig ingezet als algemeen dekkingsmiddel. Een te dekken jaarbedrag van € 0,5 miljoen zou een verhoging van de OZB betekenen met circa 7%, bij € 1,7 miljoen is dit circa 24%.

Uit hoofdstuk 3 komt naar voren, dat de gemeente op het cluster educatie (waar ook onderwijs onder valt) circa € 0,9 miljoen lagere lasten heeft dan het gemeentefonds veronderstelt. Dit duidt er op, dat de gemeente momenteel relatief lage lasten op dit cluster raamt. Dit wil echter niet zeggen dat de uit de voorgenomen investeringen in onderwijshuisvesting gemoeide structurele (kapitaal)lasten daaruit gedekt kunnen worden. Immers de ruimte binnen dit cluster is geen begrotingsruimte. De gemeente heeft deze ruimte al ingezet voor het dekken van lasten van andere beleidsdoelen. Dit is overigens volkomen legitiem: de gemeente is vrij zijn eigen beleid te bepalen. Het gemeentefonds is ondanks de indeling in clusters vrij te besteden door de gemeente. Enige belangrijke randvoorwaarde is dat de begroting jaarlijks structureel sluitend is en dus geen tekorten vertoont.

De raad heeft besloten om de bestemmingsreserve huisvesting onderwijs op te heffen, met als belangrijkste principiële reden om de financiële beslissingen over de huisvesting van onderwijs te betrekken bij de integrale afweging van het totale beleid van de gemeente. Indien de gemeente echter, om welke reden dan ook, er niet in slaagt om de benodigde structurele ruimte voor de noodzakelijk geachte (vervangende) nieuwbouw, uitbreiding en renovatie binnen de exploitatiebegroting te vinden, zou de inzet van de reserves desondanks weer kunnen worden overwogen. Dat zou dan volgens de geldende regelgeving alleen kunnen via een bestemmingreserve kapitaallasten.

Nadeel is overigens wel, dat een relatief groot bedrag in een reserve moet worden gespaard om een in verhouding daarmee relatief klein bedrag in de exploitatiebegroting te dekken. Bij een investering in nieuwbouw van bijvoorbeeld € 10 miljoen wordt een reserve gevormd van € 10 miljoen waaruit jaarlijks € 0,25 miljoen aan afschrijvingslasten in de exploitatiebegroting worden gedekt (dit staat gelijk aan een verhoging van de OZB met circa 3,5%). Het dekken van kapitaallasten door het instellen van een dekkingsreserve heeft daarom niet de voorkeur.

Een andere en meer aan te raden mogelijkheid is om een "ingroeipad" te kiezen voor de benodigde dekking van de kapitaallasten. Bijvoorbeeld door jaarlijks ruimte in de begroting te creëren door bijvoorbeeld € 0,1 miljoen (jaarlijks toenemend met € 0,1 miljoen) ten laste van de exploitatiebegroting toe te voegen aan een bestemmingsreserve. Op die wijze wordt een toenemend bedrag aan ruimte in de begroting gecreëerd voor het dekken van de kapitaallasten. De in de bestemmingsreserve aanwezige gelden kunnen worden gebruikt om incidentele lasten verband houdende met de investeringen, zoals afboeken van nog resterende boekwaarden, te dekken.

Voor de investeringen in de periode 2018 tot en met 2020 ontbreekt tijd voor een ingroeipad. Dekking van de kapitaallasten moet op korte termijn worden geregeld.

Conclusies

- De uitwerking van het Integraal huisvestingsplan onderwijs heeft een grote impact op de financiële positie van de gemeente.
- De financiële consequenties van het Integraal huisvestingsplan onderwijs zijn nog niet vertaald in de begroting. Dit zal plaatsvinden in de Perspectiefnota 2019 – 2022 / Begroting 2019-2022.
- Uit het IHP komt naar voren, dat het nog niet zeker is of de schoolbesturen in staat zullen zijn de bijdrage te betalen waarmee in de financiële paragraaf van het IHP rekening is gehouden.
- De gemeente doet meer dan wettelijk zou moeten, wat leidt tot meerkosten die niet uit de normvergoeding worden vergoed.
- De belangrijkste mogelijkheid voor de gemeente om op korte termijn (onvoorziene) structurele tegenvallers op te vangen is, naast verdere bezuinigingen op beleidsvelden, feitelijk het verhogen van belastingen.
- De gemeente heeft de mogelijkheid om een deel van de jaarlasten te dekken door middel van een dekkingsreserve. Nadeel hiervan is dat een relatief hoog bedrag nodig is om relatief lage jaarlasten te dekken. Het dekken van kapitaallasten door het instellen van een dekkingsreserve heeft daarom niet de voorkeur.
- Een andere mogelijkheid is om een "ingroeipad" te kiezen voor de benodigde dekking van de kapitaallasten. Bijvoorbeeld door jaarlijks ruimte in de begroting te creëren door bijvoorbeeld € 0,1 miljoen (jaarlijks toenemend met € 0,1 miljoen) ten laste van de exploitatiebegroting toe te voegen aan een bestemmingsreserve.
- Omdat sinds 2015 de schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor zowel het binnen- als het buitenonderhoud van de onderwijsgebouwen dienen de schoolbesturen de

onderhoudslasten van de nieuwe panden op te nemen in de onderhoudsplannen en te borgen in hun begroting.

Aanbevelingen

- 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, tijdelijke huisvesting.

1.11 Sociaal Domein

Binnen het sociaal domein hebben gemeenten per 1 januari 2015 taken en verantwoordelijkheden gekregen in de zorg en ondersteuning aan hun inwoners en op het gebied van zorg, participatie en zelfredzaamheid, werk en jeugdhulp. Deze taken zijn vastgelegd in drie wetten: Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015), Participatiewet en Jeugdwet.

Het Rijk heeft de nieuwe taken overgeheveld met kortingen op de macrobudgetten. De verdeling was gebaseerd op het zorggebruik in 2012 of 2013. Vanaf 2016 wordt dit gedaan aan de hand van een objectieve verdeling, die stapsgewijs wordt ingevoerd. Dit betekent dat de budgetten op grond van objectief meetbare indicatoren worden verdeeld over de gemeenten. Dit pakt voor de gemeente Steenwijkerland nadelig uit.

Omdat gemeenten nog geen ervaringscijfers hadden met betrekking tot de werkelijke uitgaven, gaan veel (zo niet alle) gemeenten in beginsel uit van budgettaire neutraliteit voor de nieuwe taken die naar de gemeenten zijn gekomen. Zo ook Steenwijkerland. De gemeente heeft de plannen met betrekking tot het uitvoeren van de taken op het gebied van het sociaal domein beschreven in het "beleidsplan sociaal domein 2017-2020". Daarin geeft de gemeente aan, dat de gemeentelijke ambitie in het sociaal domein is dat alle inwoners van Steenwijkerland kunnen meedoen aan het sociale, maatschappelijke en economisch verkeer. In het beleidsplan is het beleid helder weergegeven en zijn drie financiële scenario's doorgerekend.

In dit hoofdstuk van de financiële scan wordt niet ingegaan op het beleid van de gemeente met betrekking tot het sociaal domein. Ingezoomd wordt op de financiën die met het uitvoeren van de taken zijn gemoeid.

Voor alle duidelijkheid: het sociaal domein omvat meer dan de per 2015 overgedragen taken op het gebied van Wmo, Participatie en Jeugd. De gemeente schaaft hier bijvoorbeeld ook welzijn, gezondheidszorg, onderwijs, sport en cultuur onder. De gemeente bekostigt deze taken uit andere budgetten (vooral de algemene uitkering) dan de integratie-uitkering sociaal domein. Als het Rijk spreekt over sociaal domein worden vooral de overgehevelde taken bedoeld en de taken met betrekking tot de inkomensregelingen (zoals bijstand). Met sociaal domein wordt in dit hoofdstuk bedoeld de door het Rijk overgedragen taken op het gebied van Wmo, Participatie en Jeugd.

De afgelopen jaren waren in Steenwijkerland de uitgaven op het sociaal domein lager dan de raming. Omdat de raming budgettair neutraal in de begroting wordt opgenomen (geraamde lasten zijn gelijk aan de van het rijk te ontvangen gelden) betekent dit dat de gemeente dus minder uitgeeft dan het van het rijk voor deze taken ontvangt.

In 2015 ging het om een bedrag van € 4,4 miljoen en in 2016 € 4,2 miljoen. In 2017 is dit gedaald naar € 0,1 miljoen.

Van de batige saldi is € 1,6 miljoen (vanuit jaarresultaat 2015) toegevoegd aan de bestemmingsreserve opvangen effecten decentralisaties (3D's). De overige batige saldi zijn in de jaarrekening 2015 en 2016 toegevoegd aan de algemene reserve vrij besteedbaar.

Het doel van de bestemmingsreserve opvangen effecten decentralisaties (3D's) is het snel kunnen opvangen van 'tegenvallers' binnen het Sociaal Domein en zo toch op een goede wijze de 3D taken uit te kunnen voeren. De zgn. "zachte landing". De reserve wordt vooral gebruikt voor het opvangen van frictiekosten n.a.v. de overheveling van de taken naar de gemeente en de uitvoering daarvan (namens de gemeente door de Intergemeentelijke Sociale Dienst Steenwijkerland en Westerveld).

Bij de vaststelling van de nota reserves en voorzieningen 2017 heeft de raad besloten de naam van deze bestemmingsreserves te wijzigen in "reserve opvangen tekorten Sociaal Domein". Het doel is niet gewijzigd. Er is een maximum plafond van € 3 miljoen voor deze reserve vastgesteld.

Voor de komende jaren verwacht de gemeente tekorten binnen het sociaal domein, ook als de vraag naar de voorzieningen constant blijft (0% groei: gering tekort van circa € 0,3 miljoen).¹²

Bij groei van de vraag nemen de tekorten toe. Bij een groei van 2% WMO en 0% Jeugd verwacht de gemeente dat de tekorten op het sociaal domein oplopen tot € 1,2 miljoen in 2020. Bij een groei van 5% WMO en 0% Jeugd tot € 2,7 miljoen in 2020. In de meerjarenbegroting 2018-2021 houdt de gemeente nog geen rekening met deze scenario's. Daarin zijn de lasten en baten nog budgettair neutraal geraamd, omdat de gemeente aanpassing van de ramingen te prematuur vindt.

Tabel 1.11.1 Ontwikkeling integratie-uitkering sociaal domein

Bedragen x € 1 miljoen	Werkelijk		Septembercirculaire 2017					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Integratie-uitkering sociaal domein								
Jeugd	9,3	9,1	9,9	9,7	9,7	9,8	9,9	9,9
WMO nieuwe taken (2015)	7,9	7,5	6,5	6,2	6,1	6,1	6,2	6,1
Participatie (re-integratie)	1,3	1,3	1,4	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4
Participatie (Wsw)	8,7	8,1	7,3	6,8	6,3	5,9	5,7	5,5
Totaal	27,1	26,0	25,0	24,0	23,5	23,2	23,1	22,9

De integratie-uitkering daalt vanaf 2018 met circa € 1,1 miljoen wat vooral wordt veroorzaakt door een lagere uitkering Wsw. Deze neemt in deze periode met bijna € 1,3 miljoen af. Dit moet bereikt worden door een afname in het aantal Wsw-ers.

De overige budgetten blijven redelijk stabiel. Ten opzichte van 2015 is er in totaliteit wel sprake van een forse daling (€ 4,2 miljoen).

Conform het Regeerakkoord wordt met ingang van 2019 het integreerbare deel van de integratie-uitkering Sociaal domein overgeheveld naar de algemene uitkering van het gemeentefonds. Per 2019 gaan de volgende onderdelen over:

- Wmo 2015, met uitzondering van Beschermd wonen;
- Jeugdhulp, met uitzondering van Voogdij/18+;
- Participatie, onderdeel Re-integratie klassiek.

Hiernaast worden de middelen uit de integratie-uitkering Wmo/huishoudelijke verzorging overgeheveld naar de algemene uitkering. Gevolg is dat er dan in mindere mate een directe relatie is te leggen tussen de rijksvergoeding en de gemeentelijke uitgaven.

Het geïntegreerde gedeelte van de integratie-uitkering Sociaal domein valt vanaf 2020 onder de accresontwikkeling van de algemene uitkering. Vanaf 2020 zullen gemeenten dan ook nominale ontwikkelingen (lonen en prijzen) van het geïntegreerde deel van het sociaal domein uit het accres moeten gaan betalen.

Tot en met de meerjarenbegroting 2018-2021 raamt de gemeente de lasten en baten met betrekking tot het sociaal domein budgettair neutraal. De gemeente gaat er dus van uit dat er niet meer wordt uitgegeven dan de vergoeding die van het rijk wordt ontvangen.

De toezichthouder (Gedeputeerde Staten van de provincie) schrijft daarover in de begrotingscirculaire 2019 (waarin aandachtspunten zijn opgenomen met betrekking tot de 2019 en meerjarenraming 2020-2022; brief GS van 14-3-2018) het volgende.

"In de begrotingen 2015 tot en met 2017 raamden gemeenten de uitvoering van de taken binnen het sociaal domein vaak budgettair neutraal. Wij zien dat steeds meer gemeenten vanaf de begroting 2018 de lasten ramen op basis van realisatie. Het is onze rol om te beoordelen of de ramingen in de (meerjaren)begroting voor het sociaal domein reëel zijn en welke risico's u loopt. Daarbij betrekken wij de realisatie van de jaarrekeningen 2016 en 2017, de verwachte realisatie voor het jaar 2018 en de verslagen van de accountant. Budgettair neutraal ramen kan ook voor 2019 nog steeds reëel zijn. Blijkt uit de

¹² Bron: beleidsplan sociaal domein 2017-2020 Steenwijkerland blz. 38

(verwachte) realisatie dat de lasten hoger zijn dan het beschikbaar gestelde (rijks)budget, dan kan het uitgangspunt van budgettair neutraal ramen mogelijk niet gehandhaafd blijven. U kunt dit uitgangspunt wel handhaven, als u maatregelen neemt om de lasten te verlagen. Deze (bezuinigings)maatregelen en taakstellingen beoordelen wij net als andere maatregelen op hardheid en haalbaarheid.”

Ook in andere provincies hebben de toezichthouders deze tekst in de begrotingscirculaire en/of -brief opgenomen. Dit laat zien dat een zeer groot deel van de gemeenten in de eerste jaren van uitvoering van taken binnen het sociaal domein de budgetten budgettair neutraal in de begroting opnamen. Op zich ook wel logisch, omdat ervaringscijfers ontbraken.

Met ruim drie jaar ervaringscijfers is het mogelijk de lasten zuiverder te ramen. Steeds meer gemeenten ramen vanaf 2018 op basis van realisatiecijfers. Logisch gevolg is dat de relatie lasten en integratie-uitkering daardoor gaat vervagen. Door de overheveling in 2019 van (een groot deel) van de integratie-uitkeringen met betrekking tot het sociaal domein naar de algemene uitkering zal dit verder vervagen. En zal ook het sociaal domein in grotere mate onderdeel worden van de integrale afweging bij het toedelen van de budgetten uit de gemeentebegroting. Net als bijvoorbeeld bij onderwijshuisvesting.

Conclusies

- De gemeente raamt, net als zeer veel andere gemeenten, de eerste jaren de lasten en baten van het sociaal domein (3D's) budgettair neutraal.
- Hoewel er de afgelopen jaren batige saldi zijn gerealiseerd op de 3D budgetten, verwacht de gemeente vanaf 2018 tekorten. De gemeente gaat uit van een scenario waarbij het tekort oploopt tot € 1,2 miljoen in 2020, wat wordt veroorzaakt door een combinatie van daling integratie-uitkering en stijging lasten WMO.
- Deze tekorten zijn nog niet in de begroting 2018-2021 verwerkt. In de begroting zijn de lasten en baten nog budgettair neutraal opgenomen.
- In het "beleidsplan sociaal domein 2017-2020" heeft de gemeente op duidelijke wijze de ambitie, de doelen, de financiële kaders en de richting aangegeven om de kosten in de pas met het budget te laten lopen.
- In de programmabegroting wordt uitgebreid ingegaan op het sociaal domein (informatie over de deelbudgetten nieuwe Wmo-taken, Participatie, Jeugdzorg en oude Wmo-taken en nadere onderbouwing (kaders) daarvan). In de reguliere P&C cyclus wordt vervolgens gerapporteerd over de ontwikkeling van de zorgvragen en het daaraan gerelateerde budget.

Aanbevelingen

- Probeer de lastenramingen voor het sociaal domein in de begroting 2019-2022 verder te verfijnen op basis van de ervaringscijfers 2015 tot en met 2017 (en eerste helft 2018) en het door de gemeente vastgestelde beleid.
- 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 zijn opgenomen.

1.12 Overhead

In het vernieuwde BBV (Staatsblad nummer 101 is het Besluit van 5 maart 2016) is als uitgangspunt voor de definitie overhead vastgelegd, dat kosten zoveel mogelijk direct worden toegerekend aan de betreffende taken/activiteiten. Dit betekent dat alle bedrijfskosten die direct verbonden zijn aan activiteiten/taken/producten die gericht zijn op de externe klant, in de betreffende taakvelden moeten worden geregistreerd. De overhead wordt centraal begroot en verantwoord op het overzicht overhead via taakveld 0.4 Overhead.

In het BBV is één uitzondering gemaakt op het verplicht centraal begroten en verantwoorden van overhead. Dit betreft de toerekening van overhead aan grondexploitaties en te activeren investeringen. Deze uitzondering is gemaakt, omdat het niet toerekenen van overhead aan dergelijke investeringen anders zou leiden tot een begrotingstekort. De jaarlijkse overheadlasten van deze investeringen zouden dan namelijk in één keer ten laste van de exploitatie moeten worden gebracht, in plaats van deze te activeren en meerjarig af te schrijven.

Kort samengevat komt de wijziging van het BBV op dit onderdeel neer op de volgende uitgangspunten:

- Directe kosten zoveel mogelijk direct toerekenen aan de betreffende taakvelden.
- Ondersteunende taken zijn niet direct dienstbaar aan de externe klant of het externe product en behoren daarom tot de overhead.
- Sturende taken vervuld door hiërarchisch leidinggevenden behoren tot de overhead. De bijbehorende loonkosten behoren ondeelbaar tot de overhead.

De gewijzigde verwerking van overhead in begroting en jaarrekening geldt met ingang van de begroting 2017. Vanaf dat jaar moeten gemeenten ook de verplichte beleidsindicator "overhead als % van de totale lasten" (exclusief toevoegingen aan reserve) in de begroting en jaarrekening opnemen. Er zijn diverse andere mogelijkheden om de overhead aan te relateren, bijvoorbeeld een percentage van het totaal aantal fte's.

Door de korte tijd dat ervaring is opgedaan met het apart zichtbaar maken van de overhead, kunnen nog geen definitieve conclusies worden verbonden aan vergelijkingen van de kosten van overhead tussen gemeenten.

Zo is niet zeker of alle gemeenten eenduidig met het bepalen van de overhead omgaan.

Het is bekend dat gemeenten bijvoorbeeld kapitaallasten van het gemeentehuis niet eenduidig in de begroting verwerken. Sommige gemeenten dekken de lasten (deels) uit een reserve. Of een bedrag ineens (wat in het verleden nog was toegestaan en nu niet meer) of via jaarlijkse onttrekking ter dekking van kapitaallasten, waardoor ze geen (volledig) onderdeel uitmaken van de kosten van overhead.

Gemeenten die ambtelijke 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. De reden is dat ingeval een organisatie diensten afneemt van een samenwerkingsverband de overhead van het samenwerkingsverband onderdeel is van het uurtarief, dat aan de gemeente wordt doorbelast. Deze lasten komen als gevolg daarvan op de diverse taakvelden en niet op het taakveld overhead.

Er mag vanuit worden gegaan dat hier, door bijvoorbeeld de VNG of de commissie BBV, in de komende jaren nader onderzoek naar wordt gedaan.

Om toch een indicatie te geven van de huidige stand van zaken is een vergelijking gemaakt van de kosten van overhead als percentage van de lasten (exclusief toevoegingen aan de reserves) met de gemeenten uit de selectiegroep.

In de begroting 2018 bedraagt dit percentage voor Steenwijkerland 13. Het gemiddelde van de selectiegroep bedraagt ruim 11. Per inwoner bedragen de kosten van overhead van Steenwijkerland € 350. Het gemiddelde van de selectiegroep is € 269 per inwoner.

De raming van overhead van gemeente Steenwijkerland is zowel als percentage van de omzet als bedrag per inwoner hoger dan het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep.

Aanbeveling

- Blijf de ontwikkeling van de 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 de overhead in vergelijking tot andere gemeenten.

2 DE EIGEN INKOMSTEN VERGELEKEN

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volgende vraag beantwoord:

Doen zich tussen de gemeente Steenwijkerland en de selectiegroep verschillen voor ten aanzien van de belastingen en rechten in 2018 en zo ja, in welke mate zijn deze verschillen te verklaren?

Er wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste eigen inkomstenbronnen van de gemeente en de woonlasten in 2018. Deze worden vergeleken met de selectiegroep. Ook wordt aandacht besteed aan de heffingen in relatie tot de selectiegroep.

2.2 De opbrengsten van de belangrijkste heffingen in de gemeente Steenwijkerland vergeleken met de normen ingevolge artikel 12 van de Fvw

Om als gemeente toegelaten te worden tot de artikel 12-procedure moet er sprake zijn van een aanmerkelijk en structureel tekort¹³ en dienen de eigen heffingen van de gemeente te voldoen aan het redelijk peil. Het belastingpakket bestaat uit de OZB en de riool- en afvalstoffenheffing. In het kader van het artikel 12-beleid stellen de beheerders van het gemeentefonds via de meicirculaire jaarlijks het redelijk peil vast.

In deze financiële scan is het verschil tussen de werkelijke opbrengst van de gemeente vergeleken met het redelijk peil op basis van het artikel 12-beleid. Niet omdat een artikel 12 aanvraag voor de gemeente aan de orde is. Maar wel om te berekenen wat de "onbenutte belastingcapaciteit" van de gemeente is. De omvang van de onbenutte belastingcapaciteit is de ruimte tussen de feitelijke opbrengst uit het totaal van de OZB, de rioolrechten en de afvalstoffenheffing enerzijds en de opbrengst die de gemeente maximaal (o.b.v. de artikel 12 normstelling) zou moeten vragen.

Voor 2018 geldt voor Steenwijkerland een percentage voor de WOZ-waarde van eigenaren van woningen van 0,1065, voor de niet-woningen gebruikers 0,1504 en voor niet-woningen eigenaren 0,1861.

Voor het berekenen van de belastingcapaciteit wordt bij het onderdeel OZB een door het rijk vastgesteld "normtarief" gehanteerd. Voor 2018 bedraagt dat 0,1952. Dit is 120% van het gemiddelde WOZ tarief van alle gemeenten in Nederland. Het gemiddelde tarief OZB als percentage van de WOZ waarde bedraagt voor Steenwijkerland 0,1261 (zie D in tabel 2.2.1).

¹³ De term aanmerkelijk én structureel tekort heeft zowel betrekking op de hoogte van het tekort alsook op de duur. Voor wat betreft de hoogte is hiervan sprake wanneer het tekort hoger is dan 2% van de som van de algemene uitkering en de OZB-capaciteit. Voor wat betreft de duur geldt dat het tekort tenminste voor de duur van de meerjarenraming wordt verwacht.

Tabel 2.2.1 Onbenutte belastingcapaciteit OZB t.o.v. "artikel 12 norm"

Steenwijkerland	Woningen	Niet-woningen gebruikers	Niet-woningen eigenaren	Totaal
A. Waarde onroerende zaken (gegevens begroting 2018 blz. 77)	3.966.000.000	831.000.000	957.000.000	5.754.000.000
B. Tarief als percentage van de WOZ-waarde (tarief 2018 gemeente)	0,1065	0,1504	0,1861	
C. Opbrengst op basis van waarde gemeentefonds en tarief gemeente	4.223.790	1.249.824	1.780.977	7.254.591
D. Gemiddeld tarief OZB gemeente als percentage van de WOZ-waarde				0,1261
E. Normtarief OZB voor toelating tot artikel 12 van de Fvw als percentage van de WOZ-waarde (2018) (meicirculaire 2017)				0,1952
F. Correctie normtarief voor onderdekking reiniging				0,0000
G. Correctie normtarief voor onderdekking riolering				0,0000
H. Gecorrigeerd normtarief OZB voor toelating tot artikel 12 van de Fvw				0,1952
I. Normopbrengst OZB op basis van gecorrigeerd normtarief OZB voor toelating tot artikel 12 van de Fvw				11.231.808
J. Opbrengst OZB volgens begroting 2018 gemeente				7.001.000
Onbenutte belastingcapaciteit (J-I)				-4.230.808

De cijfers onder C en J zijn normaal gesproken gelijk aan elkaar. Echter onder C is de opbrengst berekend die kan worden gehaald op basis van de WOZ waarden en de tarieven die de gemeente in 2018 hanteert. Onder J is de opbrengst opgenomen die in de gemeentebegroting 2018 is geraamd. Voor de berekening van de belastingcapaciteit wordt de door de gemeente geraamde opbrengst (J) aangehouden.

Uit tabel 2.2.1 komt naar voren, dat Steenwijkerland voor wat betreft de OZB in 2018 een lagere opbrengst van € 4,2 miljoen heeft ten opzichte van de artikel 12-norm van het redelijk peil.

Bij het berekenen van de belastingcapaciteit wordt er in het kader van de artikel 12-norm van het redelijk peil vanuit gegaan dat het rioolrecht en de afvalstoffenheffing kostendekkend zijn. Als dat niet zo is, moet de gemeente ingeval van een artikel 12 aanvraag deze heffingen kostendekkend maken.

Op de onderdelen reiniging en riolering is in Steenwijkerland op basis van de begroting 2018 geen sprake van ten minste 100% kostendekkendheid. Bij reiniging is sprake van een dekkingspercentage van 71,6% (verschil € 1,26 miljoen) en bij riolering van een dekkingspercentage van 80,7% (verschil € 1,19 miljoen). Bij deze heffingen is dus ook sprake van een onbenutte belastingcapaciteit.

Tabel 2.2.2 Totale onbenutte belastingcapaciteit t.o.v. "artikel 12 norm"

Onbenutte belastingcapaciteit:	Bedrag
OZB	€ 4.230.808
Reiniging/afvalstoffenheffing	€ 1.260.000
Rioolrecht	€ 1.190.000
Totaal onbenutte belastingcapaciteit	€ 6.680.808

Geconcludeerd kan worden dat Steenwijkerland in 2018 in totaliteit een lagere opbrengst van € 6,7 miljoen heeft ten opzichte van de artikel 12-norm van het redelijk peil.

2.3 Gemeentelijke woonlastendruk

De gemeente is vrij om de onroerende zaakbelasting (ozb) zo hoog te maken als zij zelf wil. Dat valt onder de lokale beleidsvrijheid. Wel is op landelijk niveau door het Rijk een plafond vastgesteld voor de hoogte van de opbrengsten OZB (de zgn. macronorm)¹⁴. Voor retributies (zoals rioolheffing en afvalstoffenheffing) en voor leges (zoals paspoort en rijbewijs) geldt dat deze hooguit kostendekkend mogen zijn. De begrote baten mogen de begrote lasten niet overtreffen.

In het kader van de Atlas van de lokale lasten verzamelt het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) jaarlijks per gemeente de gegevens met betrekking tot de totale opbrengst van de OZB, op basis van de gemiddelde waarde van een woning, reinigingsrecht/afvalstoffenheffing en rioolrecht. Dit wordt op basis van een meerpersoonshuishouden, uitgedrukt in een bedrag per huishouden. De gemeenten worden

¹⁴ Bij de macronorm kijkt het Rijk naar de stijging van de totale landelijke OZB-opbrengsten. Voor individuele gemeenten geldt geen opbrengstlimiet, maar gemeenten houden bij het bepalen van de opbrengst wel rekening met de macronorm.

vervolgens gerant naar woonlasten per meerpersoonshuishouden (eigenaar-bewoner).

De in de Atlas Lokale heffingen opgenomen woonlasten voor afvalstoffenheffing wijken voor Steenwijkerland wel af van wat de gemeente in de begroting 2018 voor een eigenaar/ gebruiker en gebruiker heeft berekend.

De afvalstoffenheffing bestaat uit het vastrecht en een bedrag dat wordt betaald voor het aantal keren dat restafval wordt aangeboden. Wat een huishouden uiteindelijk betaalt hangt af van hoe vaak de afvalcontainer wordt aangeboden. COELO geeft de woonlasten weer voor eenpersoons- en meerpersoonshuishoudens. In de begroting zijn de woonlasten berekend voor eigenaar /gebruiker en gebruiker en er wordt geen onderscheid gemaakt in eenpersoons- en meerpersoonshuishoudens.

COELO gaat waarschijnlijk uit van een hogere frequentie van het aanbieden van huisvuil door huishoudens die uit meerdere personen bestaan. In deze financiële scan wordt uitgegaan van de gegevens van COELO.

Tabel 2.3.1 Gemeentelijke lastendruk meerpersoonshuishoudens (eigenaar-bewoner) vergeleken met de selectiegroep 2018

Gemeenten	Reinigingsrecht meerpersoons huishouden* (1)	Rioolrecht meerpersoons huishouden* (3)	OZB-tarief eigenaren woningen (5)	Gemiddelde OZB-waarde woningen (6)	Gemiddelde OZB opbrengst woningen** (5x6=7)	Woonlasten meerpersoons huishouden (1+3+7)	Vershil woonlasten meerpersoons huishouden t.o.v. Steenwijkerland	Landelijke rangorde meerpersoons huishouden***
Berkelland	189	337	0,1254	211.324	265	791	23,7%	278
Coevorden	277	204	0,1891	191.433	362	843	31,9%	335
De Fryske Marren	249	192	0,1281	205.308	263	704	10,1%	127
Noordoostpolder	255	174	0,1507	186.463	281	710	11,1%	133
Wijchen	208	178	0,1207	235.294	284	670	4,8%	78
Gemiddelde selectiegroep	236	217	0,1428	205.965	291	744	16,3%	190
Steenwijkerland	197	227	0,1065	201.878	215	639		40
Hoogste waarneming						1.234		387
Laagste waarneming						505		1
Gemiddelde waarneming						721		155
Duurstste gemeente						Bloemendaal		
Goedkoopste gemeente						Oud-Beijerland		

* Bron: Digitale COELO-atlas van de lokale lasten 2018

** Bron: COELO

*** Nummer 1 heeft de laagste woonlasten, nummer 387 de hoogste

Uit bovenstaande gegevens komt naar voren, dat de woonlastendruk (gemeten aan een optelling van de OZB, de afvalstoffenheffing en het rioolrecht) in Steenwijkerland in 2018 € 105 (afgerond) per meerpersoonshuishouden onder het gemiddelde van de selectiegroep ligt.

Dit wordt vooral veroorzaakt door de onroerende zaak belastingen woningen die € 76 lager is dan het gemiddelde van de selectiegroep. De afvalstoffenheffing is € 39 lager dan het gemiddelde van de selectiegroep. Het gemiddelde tarief rioolrecht per woning is € 10 hoger. Ten opzichte van 2017 is het tarief rioolrecht in Steenwijkerland overigens met 10% gedaald.

De gemeente Steenwijkerland neemt op basis van de lastendruk 2018 in het COELO-overzicht van gemeentelijke woonlasten 2018 plaats 40 in. De woonlasten zijn over de gehele linie dus relatief laag. Uit het kengetal "belastingcapaciteit" kwam dit ook al naar voren.

In 2017 nam de gemeente plaats 141 op de ranglijst in. Dit suggereert dat er sprake is van een forse daling van de woonlasten ten opzichte van 2017. Als gevolg van daling van het rioolrecht is er per saldo wel sprake van een daling van de totale woonlasten met circa 3,3% (zie blz. 70 begroting 2018). Dit verklaart niet het verschil van ruim 100 plekken in de ranglijst.

COELO ging in 2017 uit van een tarief afvalstoffenheffing voor een meerpersoons-huishouding van € 254 ten opzichte van € 197 in 2018. Er is echter in 2018 geen sprake van een daling van de afvalstoffenheffing. Het lijkt erop, dat COELO in 2017 van een te hoog bedrag aan woonlasten voor Steenwijkerland is uitgegaan. Uitgaande van de door de gemeente berekende woonlasten op blz. 63 van de begroting 2017 zou de gemeente in het overzicht van gemeentelijke woonlasten 2017 plaats 42 innemen (i.p.v. 141).

Voor de volledigheid zijn ook de woonlasten voor eenpersoonshuishoudens inzichtelijk gemaakt.

Tabel 2.3.2 Gemeentelijke lastendruk eenpersoonshuishoudens (eigenaar-bewoner) vergeleken met de selectiegroep 2018

Gemeenten	Reinigingsrecht eenpersoons huishouden* (2)	Rioolrecht eenpersoons huishouden* (4)	OZB-tarief eigenaren woningen (5)	Gemiddelde OZB-waarde woningen (6)	Gemiddelde OZB opbrengst woningen** (5x6=7)	Woonlasten eenpersoons huishouden (2+4+7)
Berkelland	141	237	0,1254	211.324	265	643
Coevorden	230	204	0,1891	191.433	362	796
De Fryske Marren	192	114	0,1281	205.308	263	569
Noordoostpolder	217	174	0,1507	186.463	281	672
Wijchen	175	178	0,1207	235.294	284	637
Gemiddelde selectiegroep	191	181	0,1428	205.965	291	663
Steenwijkerland	172	227	0,1065	201.878	215	614
Hoogste waarneming						1.130
Laagste waarneming						431
Gemiddelde waarneming						654
Duurste gemeente						Bloemendaal
Goedkoopste gemeente						Aalten

Bij de eenpersoonshuishoudens ligt de woonlastendruk (gemeten aan een optelling van de OZB, de afvalstoffenheffing en het rioolrecht) in Steenwijkerland in 2018 € 49 onder het gemiddelde van de selectiegroep.

Ook hier wordt dit grotendeels veroorzaakt door de onroerende zaakbelasting en de afvalstoffenheffing. Het rioolrecht voor een eenpersoonshuishouden is hoger dan het gemiddelde in de selectiegroep.

2.4 Overige heffingen

Voor wat betreft de heffingen kunnen naast de heffingen behorend tot het belastingpakket ook andere heffingen worden genoemd. Bijvoorbeeld de opbrengst per inwoner van secretarieleges, hondenbelasting, toeristenbelasting, reclamebelasting.

Vergelijking van de heffingen met het gemiddelde van de selectiegroep werd altijd gedaan op basis van gegevens van het CBS (IV-3). Echter door de invoering van taakvelden zijn lasten en baten van enkele belastingen niet meer één op één uit deze gegevens te herleiden.

Daarom is onderzoek gedaan aan de hand van de begrotingen van de diverse gemeenten in de selectiegroep. De informatie uit de begrotingen van de gemeenten uit de selectiegroep bleek te beknopt om bruikbaar te zijn voor een brede vergelijking.

Wel kwam naar voren dat vier van de vijf gemeenten uit de selectiegroep geen hondenbelasting heffen. De gemeente die dat wel doet (Wijchen) berekent een hoger tarief dan Steenwijkerland (€ 88,60 ten opzichte van tarief Steenwijkerland € 48,42).

De toeristenbelasting wordt in alle gemeenten uit de selectiegroep geheven. Het gemiddelde tarief in 2017 is € 1,01 per overnachting tegenover € 1 in Steenwijkerland.

Het tarief voor de omgevingsvergunningen 2018 is in Steenwijkerland lager dan dat van de gemeenten in de selectiegroep.

Bedrag voor dakkapel € 10.000: Steenwijkerland € 256 en gemiddelde selectiegroep € 290.
Bedrag voor uitbouw woning € 45.000: Steenwijkerland € 1.152 en gemiddelde selectiegroep € 1.196.

Bedrag nieuwbouw woning € 140.000: Steenwijkerland € 3.584 en gemiddelde selectiegroep € 3.616.

In de begroting heeft de gemeente Steenwijkerland geen onderbouwing van de kostendekkendheid van leges opgenomen. Daarom kan niet worden bepaald of- en in welke mate er nog ruimte is om de leges te verhogen. De onderbouwing is overigens wel een verplicht onderdeel van de paragraaf lokale heffingen.¹⁵

¹⁵ Wijzigingsbesluit vernieuwing Besluit, Begroting en Verantwoording (BBV) maart 2016

2.5 Conclusies

Op de vraag *'Doen zich tussen de gemeente Steenwijkerland en de selectiegroep verschillen voor ten aanzien van de belastingen en rechten en zo ja, in welke mate zijn deze verschillen te verklaren?* kan het volgende worden geantwoord.

Woonlasten 2018 voor meerpersoonshuishoudens

Bij de vergelijking van de gemeentelijke woonlastendruk voor burgers blijkt dat het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, reiniging en riolering) van een meerpersoonshuishouden in Steenwijkerland € 639 bedraagt. De gemiddelde woonlastendruk in 2018 in de selectiegroep bedraagt € 744. De woonlasten in Steenwijkerland zijn dus € 105 lager (-16,3%). Ook vergeleken met het landelijk gemiddelde (€ 721) is er sprake van een lager niveau aan woonlasten.

Dit wordt vooral veroorzaakt door de OZB woningen die € 76 lager is dan het gemiddelde van de selectiegroep. De afvalstoffenheffing is € 39 lager dan het gemiddelde van de selectiegroep. Het tarief rioolrecht per meerpersoonshuishouden is echter € 10 hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep.

Gemeentelijke heffingen 2018 per inwoner zijn vergeleken met selectiegroep

Door de invoering van taakvelden zijn lasten en baten van enkele belastingen niet meer één op één uit deze gegevens te herleiden. Daarom is onderzoek gedaan aan de hand van de begrotingen van de diverse gemeenten in de selectiegroep. De informatie uit de begrotingen van de gemeenten uit de selectiegroep bleek te beknopt om bruikbaar te zijn voor een brede vergelijking.

Wel kwam naar voren dat vier van de vijf gemeenten geen hondenbelasting heffen. De gemeente die dat wel doet berekent een hoger tarief dan Steenwijkerland (€ 88,60 ten opzichte van tarief Steenwijkerland € 48,42).

De toeristenbelasting wordt in alle gemeenten uit de selectiegroep geheven. Het gemiddelde tarief in 2018 was € 1,01 per overnachting tegen over € 1 in Steenwijkerland.

Het tarief voor de omgevingsvergunningen 2018 is in Steenwijkerland lager dan dat van de gemeenten in de selectiegroep.

Redelijk peil artikel 12 Fvw voor 2018

Voorts is de feitelijke belastingopbrengst 2018 van de gemeente Steenwijkerland vergeleken met die van het zogenaamde belastingpakket zoals dat wordt gehanteerd bij de toelating tot artikel 12 van de Fvw voor 2018. Uit deze vergelijking blijkt dat de gemeente een opbrengst aan OZB genereert die circa € 4,2 miljoen lager is dan het normbedrag dat bij toelating voor art. 12 wordt gehanteerd. Op de afvalstoffen- en rioolheffing is daarnaast sprake van onderdekking van totaal € 2,45 miljoen. De gemeente betaalt dit bedrag dus uit de algemene middelen.

3 DE NETTOLASTEN VAN DE GEMEENTE STEENWIJKERLAND VERGELEKEN

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de vragen:

Hoe verhouden de eigen inkomsten en de nettolasten van de gemeente Steenwijkerland zich in 2018 ten opzichte van de clusters van de algemene uitkering en hoe is dat beeld ten opzichte van de (gemeenten in de) selectiegroep?

3.1 Inleiding

Vergelijking met gemeentefonds

De gemeente is voor de inkomsten voor een belangrijk deel aangewezen op de algemene uitkering die van het rijk wordt ontvangen. In de begroting 2018 betreft de algemene uitkering (exclusief integratie-uitkering sociaal domein) circa 37% van de totale inkomsten van de gemeente (inclusief onttrekkingen aan de reserves). Inclusief integratie-uitkering sociaal domein is dit circa 58% van de totale inkomsten.

De algemene uitkering wordt volgens een objectief verdeelstelsel verdeeld, waarbij rekening wordt gehouden met specifieke kenmerken van de gemeente. In dit deel van het onderzoek is onderzocht of de gemeente hogere- of lagere eigen inkomsten en nettolasten heeft dan de algemene uitkering veronderstelt.

Deze vergelijking tussen nettolasten en gemeentefondsverdeling sluit het best aan bij de specifieke kenmerken van een gemeente en is daardoor het belangrijkste.

In een begrotingsscan wordt de vergelijking met zichzelf als een belangrijke indicatie gezien voor de te nemen maatregelen om de financiële problemen te verminderen. Grote verschillen ten opzichte van de algemene uitkering en de selectiegroep kunnen bij een begrotingsscan dienen als input voor bezuinigingsdiscussies. De afwijkingen kunnen dan een zoekrichting geven bij het formuleren van noodzakelijke bezuinigingen.

De financiële scan heeft deze insteek niet. Voor de gemeente kunnen hogere nettolasten (en ook lagere nettolasten) wel aanleiding zijn om na te gaan wat hieraan ten grondslag ligt. In de meeste gevallen zijn de lasten te relateren aan bewuste politieke beleidskeuzen, wat bijvoorbeeld heeft geleid tot een hoger voorzieningenniveau dan waarvan het gemeentefonds uitgaat. Ook keuzes in het financiële beleid van de gemeente (inzet reserves, mate van activeren, lange afschrijvingstermijnen etc.) en incidentele lasten die zich alleen dat jaar voordoen kunnen verschillen ten opzichte van de gemeentefondsuitkering veroorzaken.

In sommige gevallen is de verklaring minder snel te geven. Dat zou voor de gemeente aanleiding kunnen zijn nader onderzoek te doen naar de reden van de hogere en lagere nettolasten.

Sinds de begroting van 2017 moeten kosten van overhead als totaalbedrag op een aparte begrotingspost worden geraamd. In de systematiek van de algemene uitkering wordt deze werkwijze echter niet gevolgd: de overhead is verdeeld over alle clusters van de algemene uitkering. Om een goede vergelijking van de nettolasten van de gemeente met de clusters van het gemeentefonds mogelijk te maken hebben de beheerders van het gemeentefonds de overhead (op basis van de door de gemeente geraamde salarislasten) weer terug verdeeld over de lasten van de taakvelden van de gemeente. Dit is echter een redelijk grove benadering, maar BZK geeft aan op dit moment geen betere methodiek te hebben. Nadeel van deze methodiek is echter dat een deel van de overhead alsnog op de centrale post overhead blijft staan, omdat er normaal gesproken ook een bedrag aan salarislasten in de kosten van overhead zitten.

Daarom is in deze financiële scan de methode van de beheerders van het gemeentefonds niet volledig gevolgd. In deze scan zijn alle lasten van overhead wel verdeeld over de andere taakvelden op basis van de salarislasten op die taakvelden, maar daarbij zijn de salarislasten van het taakveld overhead buiten beschouwing gelaten. Op deze wijze wordt het volledige bedrag aan overhead verdeeld over de overige taakvelden. Voor een goede vergelijkbaarheid is dit niet alleen op de cijfers van Steenwijkerland toegepast, maar ook op de cijfers van de gemeenten in de selectiegroep (zie ook bijlage 3).

Vergelijking met nettolasten selectiegroep

Voor de gemeente is het in eerste instantie vooral interessant om inzicht te hebben hoe de eigen nettolasten zich verhouden ten opzichte van de gemeentefondsuitkering. Vervolgens kan de vergelijking van de nettolasten van de gemeente met de nettolasten van de selectiegroep de gemeente helpen om de eigen nettolasten nader te duiden. Ook andere gemeenten kunnen namelijk meer of minder uitgeven dan het gemeentefonds veronderstelt. In bijlage 4 is de clustervergelijking op taakveldenniveau tussen de nettolasten van Steenwijkerland en van de selectiegroep opgenomen. Waar nodig wordt daar in de toelichtende tekst bij de inkomsten- en uitgaven clusters op ingegaan en/of naar verwezen.

De in bijlage 4 opgenomen nettolasten op taakveldenniveau zijn de nettolasten van de taakvelden conform de begrotingen van de gemeenten. Dus exclusief overhead. De overhead staat op één taakveld (taakveld 0.4 ondersteuning organisatie). Daardoor zijn de cijfers tussen de gemeenten beter vergelijkbaar, omdat op de taakvelden alleen de direct toe te rekenen kosten worden vergeleken.

Alleen structurele baten en lasten

Op diverse taakvelden is sprake van incidentele lasten, wat vergelijking met de (structurele) gemeentefondsverdeling bemoeilijkt. Ook is de incidentele component in de nettolasten in de begroting 2018 relatief groot (circa € 4 miljoen)¹⁶. Daarom zijn, voor een goede vergelijking met de algemene uitkering, de incidentele lasten uit het totaal van de lasten geëlimineerd. Dat geldt ook voor de onttrekkingen uit de reserves (inkomsten) waar deze incidentele lasten mee worden gedekt.

Voor een goede vergelijkbaarheid met de selectiegroep zijn ook de incidentele lasten en baten bij deze gemeenten uit de cijfers van deze gemeenten geëlimineerd. De correcties hebben plaatsgevonden aan de hand van het in de begroting 2018 van de desbetreffende gemeente opgenomen overzicht van incidentele baten en lasten. Alleen bij de gemeente Berkelland zijn de lasten niet gecorrigeerd voor een incidentele component, omdat deze gemeente geen overzicht van incidentele baten en lasten in de begroting 2018 heeft opgenomen. Ambtelijk is desgevraagd door de gemeente Berkelland aangegeven, dat de begroting 2018 van Berkelland geen incidentele lasten bevat.

In het vervolg van dit hoofdstuk worden dus voor zowel Steenwijkerland als de gemeenten uit de selectiegroep **de structurele nettolasten** gepresenteerd.

¹⁶ De incidentele lasten uit het bestedingsplan 2018 bedragen ruim € 3,4 miljoen, waarvan de toevoeging aan de voorziening groot onderhoud wegen ad € 1,5 miljoen en de kosten van de transitie naar één welzijnsorganisatie ad € 0,5 miljoen (beiden ten laste van de algemene reserve vrij besteedbaar) de grootste zijn. Daarnaast is sprake van incidentele lasten van circa € 0,6 miljoen voor de uitvoeringsagenda binnenstad Steenwijk. Deze post is geen onderdeel van het bestedingsplan, maar wel opgenomen in de begroting 2018.

3.2 Nettolasten begroting 2018 van de gemeente Steenwijkerland ten opzichte van de clusters algemene uitkering 2018

Voordat u verder leest

De vergelijkbaarheid van de lasten van gemeenten ten opzichte van de clusters uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds is vanaf 2017 sterk gewijzigd. De clusterindeling van het gemeentefonds is nieuw vanaf 2017. Daarnaast werken gemeenten vanaf 2017 voor het eerst met taakvelden, waar de lasten en baten naar moeten worden vertaald en aan het CBS worden aangeleverd. De toedeling naar (53) taakvelden is anders dan voorheen en ook de nieuwe taken voor het sociaal domein worden daar nu in meegenomen.

De aan het CBS aangeleverde informatie wordt ondermeer gebruikt voor de vergelijking met de clusters van het gemeentefonds.

Bij het opstellen van de financiële scans voor enkele andere gemeenten, die zijn opgesteld aan de hand van de begrotingen 2017 en de algemene uitkering 2017 kwam naar voren, dat de toedeling van de lasten en baten naar de nieuwe taakvelden nog niet volledig op de juiste wijze plaatsvond. Dat gold voor zowel de "scangemeenten" als de gemeenten in de selectiegroep.

Daarnaast is bij het opstellen van deze financiële scans de indruk ontstaan, dat ook het rijk bij het toerekenen van kosten aan clusters van de algemene uitkering en/of de toelichting daarop nog enige verfijning kan doorvoeren. Dit speelt vooral bij de clusters die betrekking hebben op het sociaal domein.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft desgevraagd bevestigd, dat verfijning binnen de clusters nog plaatsvindt. Vooral waar het gaat om het sociaal domein. Als gevolg van de integrale benadering zijn taakvelden en clusters niet meer één op één toe te delen. Momenteel lopen er diverse onderzoeken waarvan de uitkomst aanleiding tot verfijning kan zijn. BZK adviseert om de clusters met betrekking tot het sociaal domein in samenhang te bezien. Dit is in deze financiële scan ook gebeurd.

Hoewel er van mag worden uitgegaan, dat in de begroting 2018 de toedeling van kosten naar de voorgeschreven taakvelden verder is verfijnd, moet er rekening mee worden gehouden dat dit nog niet 100% correct hoeft te zijn.

Dit impliceert wel, dat de interpretatie van getallen, vooral met betrekking tot het sociaal domein, met enige terughoudendheid en vooral op hoofdlijnen moet plaatsvinden. In dit hoofdstuk wordt dit ook gedaan.

Anderzijds is het niet zo dat de vergelijkingen in dit hoofdstuk geen waarde hebben. Er komen zeker zaken naar voren die voor de gemeente een duiding kunnen geven voor het lastenniveau op bepaalde taakvelden. Of een aanleiding kunnen zijn om daar nader onderzoek naar te doen.

Tabel 3.2.1 Structurele nettolasten begroting 2018 in vergelijking met gemeentefondsuitkering 2018¹⁷

	Nettolasten Steenwijker- land begroting 2018 (A) (bedrag x € 1.000)	Gemeente- fonds 2018 (B) (bedrag x € 1.000)	Vershil 2018 (C=B-A) (bedrag x € 1.000)	Vershil per inwoner Steenwijker- land 2018 (=C/43.448)	Vershil nettolasten en Gemeente- fonds per inwoner 2018 Selectie- groep
Uitgavencusters algemene uitkering					
Bestuur					
Bestuur en algemene ondersteuning	4.757	4.602	-155	-4	-42
Totaal Bestuur	4.757	4.602	-155	-4	-42
Voorzieningen bevolking					
Educatie	3.938	4.875	937	22	36
Cultuur en ontspanning	9.259	8.276	-983	-23	-18
Inkomen en participatie	11.357	13.228	1.871	43	-61
Samenkracht en burgerparticipatie	5.946	1.052	-4.894	-113	-105
Jeugd	9.524	11.316	1.792	41	11
Maatschappelijke ondersteuning	12.076	15.587	3.511	81	160
Volksgesondheid	1.495	335	-1.160	-27	-26
Totaal Voorzieningen bevolking	53.595	54.669	1.074	25	-3
Bebouwing en omgeving					
Openbare orde en veiligheid	4.381	3.849	-532	-12	16
Infrastructuur en gebiedsonwikkeling	12.604	12.621	17	0	4
Riolering en reiniging	-887	-1.595	-708	-16	-17
Totaal Bebouwing en omgeving	16.098	14.875	-1.223	-28	3
Overige	0	23	23	1	-1
Totaal uitgavencusters	74.450	74.169	-281	-6	-42

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft en - hogere nettolasten

In totaliteit is sprake van circa € 0,3 miljoen aan hogere structurele lasten dan het gemeentefonds veronderstelt. Tussen de clusters zijn echter wel verschillen te zien.

Bestuur

De lasten bij Bestuur en algemene ondersteuning (exclusief taakveld 0.4 overhead) zijn nagenoeg gelijk aan de algemene uitkering.

Voorzieningen bevolking

Bij voorzieningen bevolking is er per saldo sprake van een bedrag van € 1,1 miljoen (€ 25 per inwoner) minder structurele lasten ten opzichte van de algemene uitkering. Er is sprake van diverse clusters, waarbij de verschillen van de nettolasten ten opzichte van de algemene uitkering divers zijn. Dit is vooral het geval bij clusters die betrekking hebben op het sociaal domein. Bij de toelichting op deze clusters wordt hier nader op ingegaan.

Bebouwing en omgeving

Bij bebouwing en omgeving is per saldo sprake van € 28 per inwoner hogere structurele lasten (totaal € 1,2 miljoen). Een deel daarvan wordt veroorzaakt door het verschil tussen de lasten en baten van riolering en afvalstoffenheffing. In hoofdstuk 2 is al aangegeven dat er in Steenwijkerland nog geen sprake is van kostendekkende tarieven. Een deel betaalt de gemeente dus uit de algemene middelen. Ook is sprake van hogere lasten bij Openbare orde en veiligheid.

Op de hier genoemde afwijkingen ten opzichte van het gemeentefonds wordt, voor zover deze groter zijn dan € 15 per inwoner, ingegaan in hoofdstuk 3.3 en 3.4.

¹⁷ Stand algemene uitkering in de betaalmaand februari 2018

Hogere nettolasten ten opzichte van de algemene uitkering doen zich bij alle gemeenten voor. Gemeenten dekken de hogere lasten door het genereren van eigen inkomsten (waaronder belastingen) en onttrekkingen uit de reserves. Onttrekkingen uit reserves zijn echter in principe incidenteel van aard.

Het feit dat Steenwijkerland in 2018 circa € 0,3 miljoen meer aan structurele nettolasten raamt dan het gemeentefonds veronderstelt en toch een (meer dan) sluitende begroting 2018 heeft kunnen realiseren duidt er op dat de gemeente ook meer inkomsten heeft dan het gemeentefonds veronderstelt. In onderstaande tabel wordt dit zichtbaar.

Tabel 3.2.2 structurele nettobaten begroting 2018 in vergelijking met gemeentefondsuitkering 2018

	Nettobaten Steenwijker- land begroting 2018 (A) (bedrag x € 1.000)	Gemeente- fonds 2018 (B) (bedrag x € 1.000)	Vershil 2018 (C=B-A) (bedrag x € 1.000)	Vershil per inwoner Steenwijker- land 2018 (=C/43.448)	Vershil nettobaten en Gemeente- fonds per inwoner 2018 Selectie- groep
Inkomstenclusters algemene uitkering					
Onroerende zaakbelastingen	6.230	5.656	574	13	66
Overige eigen middelen	1.191	0	1.191	27	-8
Inzet van de reserves	-722	0	-722	-17	-12
Algemene uitkering	67.751	68.513	-762	-18	-4
Totaal inkomstenclusters	74.450	74.169	281	6	42

+ betekent hogere baten dan gemeentefonds aangeeft en - lagere baten

Te zien is dat de gemeente via de onroerende zaakbelasting (OZB) en de overige eigen middelen (bijvoorbeeld dividend) de hogere nettolasten bekostigt.

Nu de reserves zijn ontdaan van de incidentele component (te weten een onttrekking van circa € 4 miljoen) is te zien dat er sprake is van een structurele toevoeging aan de reserves van circa € 0,7 miljoen. Dit betreft de winstneming op de grondexploitatie op basis van de oude regelgeving. De meerjarenraming van deze dotatie moet nog worden aangepast als gevolg van nieuwe regelgeving.

Te zien is ook dat de gemeente in de begroting voor de algemene uitkering een lager bedrag raamt dan waar de gemeente recht op heeft. De gemeente heeft de raming van de algemene uitkering in de begroting 2018 gebaseerd op de op dat moment meest recente informatie, te weten de meicirculaire 2017. De in tabel 3.2.2 weergegeven algemene uitkering is gebaseerd op de decembercirculaire 2017 en de betaalmaand februari 2018. Bij het opstellen van de begroting 2018 was de informatie uit de decembercirculaire uiteraard nog niet beschikbaar. Dit voordeel zal bij de tussentijdse rapportages 2018 of in de jaarrekening 2018 naar voren komen.

In tabel 3.2.1 en 3.2.2 is ook het verschil tussen de nettolasten en de gemeentefonds-uitkering van de selectiegroep zichtbaar gemaakt. In bijlage 3 vindt u de uitsplitsing per gemeente in de selectiegroep. Waar nodig wordt daar in de toelichtende tekst bij de inkomsten- en uitgaven clusters op ingegaan.

3.3 Toelichting inkomstenclusters

In dit hoofdstuk worden de inkomstenclusters toegelicht, zoals opgenomen in tabel 3.2.2.

Cluster Onroerende zaakbelastingen (OZB)

In het gemeentefonds wordt de OZB verevend op basis van rekentarieven in procenten van de WOZ-waarde voor woningen en niet-woningen. Ook de baten en lasten voor de uitvoering van de wet WOZ en de lasten voor de heffing en invordering van de OZB zijn onderdeel van dit cluster.

De hoogte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds hangt ook af van de belastingcapaciteit van een gemeente. Het idee daarachter is: hoe meer geld een gemeente aan onroerende zaakbelastingen kan genereren, des te minder geld uit het gemeentefonds nodig is.

De belastingcapaciteit is afhankelijk van de waarde van de onroerende zaken in een gemeente. Hoe hoger de waarde, hoe hoger de belastingcapaciteit, hoe hoger de 'OZB-aftrekpost' in de algemene uitkering. Bij de berekening van de 'OZB-aftrekpost' wordt een voor alle gemeenten gelijk rekestarief gebruikt. Het rekestarief wordt bepaald op basis van een uniform percentage van de WOZ-waarde. Door de tarieven van Steenwijkerland in 2018 af te zetten tegen het rekestarief kan worden bepaald in hoeverre de gemeente meer of minder inkomsten genereert.

Tabel 3.3.1 OZB tarieven 2018 Steenwijkerland versus rekentarieven gemeentefonds

Steenwijkerland	Woningen	Niet-woningen gebruikers	Niet-woningen eigenaren
Tarief als percentage van de WOZ-waarde (tarief 2018 gemeente)	0,1065	0,1504	0,1861
Rekentarieven gemeentefonds als percentage van de WOZ-waarde*	0,1054	0,1259	0,1562

*Zie bladzijde 11 meicirculaire 2017 Gemeentefonds.

Bij de woningen en de niet-woningen hanteert de gemeente een hoger percentage dan het rekestarief dat wordt gehanteerd bij de berekening van de 'OZB-aftrekpost' in de algemene uitkering.

Steenwijkerland raamt in 2018 raamt per saldo € 0,6 miljoen (€ 13 per inwoner) meer baten op dit onderdeel dan het bedrag aan belastingcapaciteit dat op de gemeentefondsuitkering in mindering wordt gebracht.

Bij de selectiegroep is het verschil in 2018 ten opzichte van het gemeentefonds hoger, namelijk gemiddeld € 2,9 miljoen (€ 66 per inwoner). De gemeenten in de selectiegroep heffen dus meer OZB dan Steenwijkerland.

Ook op taakveldniveau is zichtbaar (bijlage 4) dat de selectiegroep meer OZB per inwoner heft dan Steenwijkerland, vooral bij de woningen. Dit bevestigt het beeld uit hoofdstuk 2.2, dat Steenwijkerland over een ruime onbenutte belastingcapaciteit beschikt.

Zowel de OZB woningen als de OZB niet-woningen is lager dan het gemiddelde uit de selectiegroep, maar er is vooral sprake van een de lagere opbrengst OZB op woningen.

De gemeente geeft aan, dat het gemeentelijk beleid is om de lokale lasten niet meer dan trendmatig te verhogen. In het recente Coalitieakkoord 'Door verbinding naar resultaat' is dat wederom als uitgangspunt genomen: *De lokale lasten worden jaarlijks trendmatig aangepast en stijgen niet meer.*

Cluster Overige eigen middelen (OEM)

Tot het cluster OEM behoort een groot aantal taakvelden. Deze taakvelden hebben veelal betrekking op baten. Het gaat bijvoorbeeld om de overige gemeentelijke belastingen, maar ook om ontvangen dividenden en mutaties grondexploitaties.

Voor wat betreft de OEM is het van belang om rekening te houden met het gegeven dat de feitelijke bedragen niet afgezet worden tegen een ijkpunt. Het gemeentefonds gaat dus uit van een niveau nihil, ondanks het feit dat bij de totstandkoming van de verdeling van het gemeentefonds in 1997 er vanuit is gegaan dat gemeenten een zeker bedrag aan OEM genereren. Deze OEM bedroeg circa 5,4% van de uitgavenmaatstaven. Deze OEM is indertijd, via een verlaging van de bedragen per eenheid van de verdeelmaatstaven, betrokken bij de verdeling. Dit betekent dat het totaal van de genormeerde nettolasten afgerond 5% lager werd geschat dan dat zij in feite zijn. Dit verklaart deels al de hogere nettolasten van de gemeente ten opzichte van de gemeentefondsuitkering.

De feitelijke OEM komt in de gemeente Steenwijkerland uit op een bedrag van circa € 2,8 miljoen (exclusief overhead en exclusief € 0,6 miljoen batig saldo begroting 2018) ofwel circa € 65 per inwoner.¹⁸

Als de 5,4% op de huidige omvang van de uitgavenclusters zou worden toegepast, zou de OEM voor Steenwijkerland uitkomen op een bedrag van circa € 4 miljoen (€ 74,2 miljoen x 5,4%). Dit betekent dat het bedrag van de OEM dat de gemeente Steenwijkerland genereert lager is dan het bedrag dat het gemeentefonds veronderstelt.

De inkomsten uit Overige Eigen Middelen vinden overigens ook hun weerslag in extra uitgaven op diverse clusters. Zo worden lagere lasten door renteverlaging ook zichtbaar door lager renteresultaat op treasury in cluster OEM.

Tabel 3.3.2 Overige eigen middelen (OEM) exclusief overhead (bedragen per inwoner)

Taakvelden cluster Overige eigen middelen (OEM)		Berkelland	Coevorden	De Fryske Marren	Noordoostpolder	Wijchen	Gemiddelde selectiegroep	Steenwijkerland	Verschil
0.3	Beheer overige gebouwen en gronden	0	0	-6	-15	-10	-7	-21	-15
0.5	Treasury	31	38	6	8	38	23	65	42
0.64	Belastingen Overig	0	-1	1	0	9	2	5	3
0.9	Vennootschapsbelasting (Vpb)	0	0	0	-3	0	-1	0	1
2.3	Recreatieve havens	0	0	-6	-1	0	-2	0	1
3.1	Economische ontwikkeling	0	-44	-6	-1	-9	-10	-9	1
3.2	Fysieke bedrijfsinfrastructuur	0	0	-3	-3	0	-1	9	11
3.3	Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen	-2	4	-2	-15	7	-2	0	2
3.4	Economische promotie	-11	44	30	-1	-4	11	11	0
8.2	Grondexploitatie (niet bedrijventerreinen)	0	0	2	2	17	4	6	2
Totaal		18	41	16	-28	46	17	65	49

Bedragen met een -teken zijn lasten

Hoewel Steenwijkerland minder Overige Eigen Middelen (OEM) genereert dan het gemeentefonds veronderstelt, is er ten opzichte van de selectiegroep in totaliteit sprake van een hoger bedrag aan Overige Eigen Middelen.

Dit wordt vooral veroorzaakt door het taakveld treasury en het taakveld fysieke bedrijfsinfrastructuur (ondermeer grondexploitaties bedrijventerreinen). De baten bij treasury betreffen vooral dividendopbrengsten (€ 56 per inwoner), waarvan de dividenduitkering van Rendo Meppel de grootste is. De baten bij het taakveld fysieke bedrijfsinfrastructuur betreffen opbrengst kavels voor bedrijventerreinen.

¹⁸ In tabel 3.2.2 is een bedrag van € 1,2 miljoen aan OEM opgenomen. Dit is echter inclusief het batig saldo begroting 2018 (circa € 0,6 miljoen) en inclusief overhead. Deze bedragen verlagen het totaal van de overige eigen middelen. De bedragen in tabel 3.3.2 zijn, voor een betere vergelijkbaarheid met de selectiegroep, exclusief deze beiden componenten.

Wat verder opvalt, zijn de hoge lasten ten opzichte van de selectiegroep bij het taakveld beheer overige gebouwen en gronden. Tot dit taakveld behoren taken met betrekking tot onroerend goed dat niet in exploitatie is en niet aan een specifiek beleidsveld is toe te delen: beheer, verhuur, instandhouding van gebouwen, gronden en landerijen die de gemeente (al of niet tijdelijk) in bezit heeft en niet in exploitatie neemt. Een voorzichtige conclusie zou kunnen zijn, dat er geen sprake is van (volledige) kostendekkende exploitatie van deze eigendommen.

Mutaties reserves

Het cluster Reserves is niet geijkt, omdat uiteindelijk onttrekkingen en toevoegingen aan reserves elkaar in evenwicht houden (een gemeente kan niet meer uit reserves onttrekken dan er ooit aan is toegevoegd). Reserves worden voornamelijk ingezet ter dekking van incidentele lasten.

Steenwijkerland onttrekt in 2018 per saldo € 3,2 miljoen aan de reserves. Dit betreft vooral dekking van incidentele lasten uit het bestedingsplan ten laste van de algemene reserve vrij besteedbaar. Als deze onttrekkingen buiten beschouwing worden gelaten resteert een structurele toevoeging aan reserves van circa € 0,7 miljoen.

Cluster Uitkering gemeentefonds

Dit cluster omvat uitsluitend het begrotingstaakveld algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds.

Uit tabel 3.2.2 blijkt dat de gemeente een lager bedrag aan algemene uitkering op dit cluster in de begroting 2018 heeft geraamd dan het bedrag waarvan het gemeentefonds uitgaat. Bij de toelichting bij tabel 3.2.2 is aangegeven dat het verschil wordt veroorzaakt door het feit dat in de financiële scan actuelere cijfers van de algemene uitkering konden worden gehanteerd. Bij het opstellen van de begroting 2018 was die informatie uiteraard nog niet beschikbaar. Dit voordeel zal bij de tussentijdse rapportages 2018 of in de jaarrekening 2018 naar voren komen.

Op taakveldniveau is zichtbaar (bijlage 4) dat Steenwijkerland ten opzichte van het gemiddelde van de door de selectiegroep geraamde algemene uitkering een hogere algemene uitkering per inwoner ontvangt. De reden hiervan is, dat Steenwijkerland een hogere vergoeding voor het Sociaal Domein ontvangt. Het gemiddelde van de selectiegroep ligt op € 4,1 miljoen minder vergoeding Sociaal Domein. De gemeente Steenwijkerland komt gunstig uit het objectieve verdeelmodel. Tegenover deze extra inkomsten staan overigens ook extra lasten.

3.4 Toelichting uitgavenclusters

Zoals in hoofdstuk 3.2 is aangegeven (zie ook tabel 3.2.1 op bladzijde 64), zijn de nettolasten van de gemeente en de gemeentefondsuitkering in deze financiële scan geclusterd naar drie hoofdclusters: Bestuur, Voorzieningen bevolking en Bebouwing en omgeving

Bestuur

Hieronder valt het cluster Bestuur en algemene ondersteuning

Cluster Bestuur en algemene ondersteuning

Het gaat bij dit cluster om de nettolasten van bestuur (de raad en het college, de griffie, regionale, landelijke en internationale bestuurlijke samenwerking, de lokale rekenkamer, lokale ombudsfunctie en de accountantscontrole), burgerzaken (inclusief verkiezingen), ondersteuning organisatie en overige baten en lasten. De overige baten en lasten betreffen stelposten, taakstellende bezuinigingen, begrotingsruimte en de post onvoorzien.

Steenwijkerland heeft € 4 per inwoner hogere nettolasten dan waar het gemeentefonds vanuit gaat, een gering verschil dus.

Wel wordt hierbij aangetekend dat de lasten van overhead (ondersteuning organisatie) niet in nettolasten van dit cluster zitten. Zoals in de inleiding onder 3.1 is gemeld, is het totale bedrag aan overhead, ten behoeve van een betere vergelijkbaarheid van de nettolasten met de algemene uitkering, verdeeld over de andere taakvelden. Dit is gebeurd op basis van de op die taakvelden geraamde salarislasten.

In bijlage 4 is te zien dat de lasten van overhead hoger zijn dan het gemiddelde van de selectiegroep (taakveld 0.4 ondersteuning organisatie). Deze zijn circa € 3,5 miljoen hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep. Dit bevestigt het beeld uit hoofdstuk 1.12 waarin werd geconstateerd dat de overhead zowel als percentage van de omzet als bedrag per inwoner hoger is dan het gemiddelde van de selectiegroep.

Voorzieningen Bevolking

Hieronder vallen diverse clusters, waaronder ook de clusters met betrekking tot het sociaal domein.

Cluster Educatie

Het cluster Educatie heeft betrekking op de taakvelden openbaar basisonderwijs, onderwijshuisvesting en onderwijsbeleid en leerlingenzaken. Onder laatstgenoemd taakveld vallen ook lasten en baten van volwasseneneducatie, peuterspeelzalen, leerlingenvervoer en leerplicht.

De gemeente geeft circa € 0,9 miljoen minder uit dan het gemeentefonds veronderstelt. Ook het lastenniveau van de selectiegroep bevindt zich gemiddeld op een lager niveau dan de gemeentefondsuitkering. In principe heeft de gemeente hierdoor dus ruimte om (een deel van) de extra lasten van het onderwijshuisvestingsplan op te vangen. Echter de ruimte die is ontstaan doordat de gemeente minder structurele lasten op de taakvelden van het cluster educatie raamt dan het gemeentefonds veronderstelt, is geen begrotingsruimte. Deze is namelijk al ingezet ten gunste van andere beleidsdoelen van de gemeente.

Bij onderwijshuisvesting is ten opzichte van de selectiegroep sprake van lagere lasten. Bij onderwijsbeleid en leerlingzaken van hogere lasten. De gemeente geeft als mogelijke verklaring voor de relatief hoge lasten op onderwijsbeleid en leerlingzaken ten opzichte van de selectiegroep, dat Steenwijkerland relatief veel uitgeeft aan voorschoolse educatie.

De verwachting is, dat als de besluitvorming over het Integraal Huisvestingsplan (IHV) is afgerond en de financiële consequenties voor de middellange termijn helder zijn, de lasten op dit cluster de komende jaren zullen stijgen.

Cluster Cultuur en ontspanning

De lasten voor dit cluster worden in het algemeen voornamelijk bepaald door lasten voor schouwburgen en theaters, subsidies aan betreffende personen en instellingen, bibliotheken, muziek- en vormingsonderwijs, sportaccommodaties (binnensport en buitensport), zwembaden en openbaar groen.

De hoogte van deze nettolasten hangt mede samen met de omvang/licging van een gemeente ten opzichte van andere gemeenten. Kleine gemeenten geven in het algemeen relatief minder uit op dit cluster, grote gemeenten (met centrumfunctie) relatief meer. Dit aspect wordt in de verdeelmaatstaven gehonoreerd. De omvang van dit cluster wordt in belangrijke mate ook bepaald door het eigen beleid van de gemeente.

Op dit cluster is sprake van € 23 hogere lasten per inwoner ten opzichte van het gemeentefonds. Dit is redelijk in lijn met de hogere lasten per inwoner (€ 18) die bij de selectiegroep is te zien.

Overige clusters Voorzieningen Bevolking

Hieronder vallen de clusters met betrekking tot het sociaal domein.

Steenwijkerland ontvangt in 2018 een integratie-uitkering sociaal domein van circa € 24 miljoen. De inkomsten in de overige clusters voorziening bevolking betreffen echter niet alleen de integratie-uitkering sociaal domein. Hier zitten ook middelen in die via deze clusters onderdeel uitmaken van de algemene uitkering.

In aansluiting op de nieuwe taakvelden van het BBV worden binnen het sociaal domein de volgende clusters onderscheiden¹⁹

- Inkomen en participatie (inkomensregelingen, begeleide participatie en arbeidsparticipatie).
- Samenkracht en burgerparticipatie (wijkteams en overige samenkracht en burgerparticipatie);
- Maatschappelijke ondersteuning (maatwerkvoorzieningen, maatwerkdienstverlening 18+ en geëscaleerde zorg 18+);
- Jeugd (maatwerkdienstverlening 18-, geëscaleerde zorg 18-);
- Volksgezondheid.

Cluster Inkomen en participatie

Onder het taakveld inkomensregelingen vallen alle inkomens- en bijstandsvoorzieningen, zoals IOAW (Wet inkomensvoorzieningen oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte werklozen werknemers), IOAZ (Wet inkomensvoorzieningen ouder en gedeeltelijke arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen), besluit bijstandsverlening zelfstandigen, minima en gemeentelijk armoedebeleid.

Begeleide participatie betreft voorzieningen ter bevordering van maatschappelijke participatie die niet zijn gericht op doorstromen naar arbeid, zoals beschut werken, sociale werkvoorzieningen en dagbesteding. Arbeidsparticipatie betreft alle op arbeid gerichte participatie- en re-integratievoorzieningen.

Cluster Samenkracht en burgerparticipatie

Tot het taakveld wijkteams behoren alle loketvoorzieningen gericht op het identificeren van eigen kracht en het geleiden naar de juiste vorm van individuele ondersteuning, zoals voorlichting, advisering, cliëntondersteuning, toegang tot 1^e en 2^e lijnsvoorzieningen, preventie en vroegsignalering.

Cluster Jeugd

Tot taakveld Maatwerkdienstverlening 18- behoren begeleiding 18-, jeugd- en opvoedhulp, jeugd-GGZ, jeugdzorg aan verstandelijk beperkten, vervoer (18-), PGB Jeugd, persoonlijke verzorging en kortdurend verblijf voor de doelgroep 18- en jeugdzorg-plus (gesloten jeugdhulp).

Tot het taakveld Geëscaleerde zorg 18- behoren kinderschermingsmaatregelen, aanpak kindermishandeling, jeugdreclassering, opvang (18-), vrouwenopvang/huiselijk geweld (Veilig Thuis) (18-), beschermd wonen (18-), programma's rond verslaving (18-), PGB jeugd, individuele maatwerkdienstverlening voor jeugdigen 18- in opvangvoorziening

¹⁹ Bron Periodiek Onderhoudsrapport Gemeentefonds 2018 (POR 2018, bijlage bij de rijksbegroting 2018 onderdeel gemeentefonds)

en ouderbijdragen.

Cluster Maatschappelijke ondersteuning

Tot het taakveld Maatwerk-voorzieningen (WMO), horen materiële voorzieningen om zelfstandig te kunnen functioneren (WMO) voor mensen met fysieke beperkingen die op basis van een beschikking verstrekt worden: huisautomatisering, woningaanpassingen, hulpmiddelen, overige voorzieningen gehandicapten en eigen bijdragen.

Tot het taakveld Maatwerkdienstverlening 18+ behoort dienstverlening aan individuele cliënten met een beperking (fysiek/psychisch) die zelfstandig wonen en die ondersteuning behoeven. Voorbeelden zijn individuele begeleiding, huishoudelijke verzorging, individueel vervoer, financiële tegemoetkoming voor personen met een fysieke beperking, schuldhulpverlening, PGB WMO en eigen bijdragen.

Tot het taakveld geëscaleerde zorg 18+ behoren vrouwenopvang, aanpak huiselijk geweld (Veilig thuis), beschermd wonen voor personen met psychische of psychosociale problemen, inloophulp GGZ, maatschappelijke opvang voor cliënten met een meervoudige problematiek, waaronder verslaving en WMO maatwerkdienstverlening en - maatwerkvoorzieningen bij opvang.

Cluster Volksgezondheid

Hieronder valt onder meer uitvoering van preventieprogramma's, bestrijding van infectieziekten en aanbieden van vaccinaties, het geven van voorlichting, advies en begeleiding, Centra voor Jeugd en Gezin en ambulance en ziekenvervoer.

In hoofdstuk 3.2 is aangegeven dat de verdeling van de lasten naar taakvelden de komende jaren wellicht nog moet worden verfijnd en dat ook het rijk bij het toerekenen van kosten aan clusters van de algemene uitkering en/of de toelichting daarop nog enige verfijning kan doorvoeren. Dit speelt vooral bij de clusters die betrekking hebben op het sociaal domein.

Uit het POR 2018 (periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds) komt ook naar voren, dat diverse gemeenten op de taakvelden die behoren tot de clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd budgetten verantwoorden die betrekking hebben op het cluster Inkomen en participatie en vice versa.

Daarom moeten de clusters 'Inkomen en Participatie', 'Samenkracht en burgerparticipatie', 'Jeugd', 'Maatschappelijk ondersteuning' en ook 'Volksgezondheid' in samenhang worden gezien.

Tabel 3.4.1 Uitgavencusters in samenhang

Uitgavencusters algemene uitkering	Nettolasten Steenwijker- land begroting 2018 (A) (bedrag x € 1.000)	Gemeente- fonds 2018 (B) (bedrag x € 1.000)	Verschil 2018 (C=B-A) (bedrag x € 1.000)	Verschil per inwoner Steenwijker- land 2018 (=C/43.448)	Verschil nettolasten en Gemeente- fonds per inwoner 2018 Selectie- groep
Inkomen en participatie	11.357	13.228	1.871	43	-61
Samenkracht en burgerparticipatie	5.946	1.052	-4.894	-113	-105
Jeugd	9.524	11.316	1.792	41	11
Maatschappelijke ondersteuning	12.076	15.587	3.511	81	160
Volksgezondheid	1.495	335	-1.160	-27	-26
Totaal	40.398	41.518	1.120	26	-21

Te zien is dat er in totaliteit sprake is van een lagere structurele last van € 1,1 miljoen ofwel € 26 per inwoner. Als het onderdeel "volksgezondheid" buiten beschouwing wordt gelaten is er zelfs sprake van € 53 lagere lasten per inwoner (€ 2,3 miljoen). Dit past in het beeld van de afgelopen jaren, dat de gemeente de voor de taken van het sociaal domein ontvangen gelden niet volledig heeft besteed. Ook in de begroting 2018 is dus sprake van financiële ruimte binnen dit domein. Deze ruimte wordt echter wel ingezet voor andere beleidsdoelen van de gemeente.

Bij de selectiegroep is sprake van hogere structurele lasten ten opzichte van het gemeentefonds, wat overigens bijna volledig wordt veroorzaakt door het onderdeel Volksgezondheid.

In het algemene (landelijke) beeld is, dat bijvoorbeeld bij jeugdzorg overschotten omslaan in tekorten. De verschillen tussen beschikbaar budget en besteed budget binnen het Sociaal Domein worden daardoor naar verwachting kleiner.

In tabel 3.4.2 is de ontwikkeling van de in de begroting geraamde structurele nettolasten met betrekking tot de clusters sociaal domein weergegeven in de jaren 2017 en 2018. Overigens is het totaalbedrag 2018 (€ 37 miljoen) lager dan het totaal van de nettolasten in tabel 3.4.1. De reden hiervan is dat in tabel 3.4.1 overhead is toegerekend (totaal € 3,4 miljoen) aan de nettolasten op basis van de door de gemeente op deze clusters geraamde salarislasten. Dit, omdat het gemeentefonds uitgaat van nettolasten inclusief overhead.

Te zien is dat de nettolasten afnemen, vooral door lagere nettolasten op het cluster Inkomen en participatie. De vergoeding voor deze clusters uit de algemene uitkering is echter nagenoeg gelijk gebleven (2017: € 41,4 miljoen, 2018: € 41,5 miljoen – zie tabel 3.4.1). Conclusie is dat een groter deel van de gelden binnen dit domein (bijvoorbeeld BUIG gelden) in 2018 is ingezet voor andere beleidsvelden.

Tabel 3.4.2 Geraamde lasten Sociaal Domein (exclusief overhead) begroting 2017 en begroting 2018 (bedragen x € 1 miljoen)

Clusters	Taakveld	Naam	Begroting 2017	Begroting 2018
Inkomen en participatie	6.3	Inkomensregelingen	4,1	2,2
	6.4	Begeleide participatie	8,4	7,6
	6.5	Arbeidsparticipatie	2,2	1,4
			14,7	11,2
Samenkracht en burgerparticipatie	6.1	Samenkracht en burgerparticipatie	3,4	2,7
	6.2	Wijkteams	1,5	1,6
			4,9	4,3
Jeugd	6.72	Maatwerkdienstverlening 18-	8,8	8,8
	6.82	Maatwerkdienstverlening 18-	0,3	0,3
			9,1	9,1
Maatschappelijke ondersteuning	6.6	Maatwerkvoorzieningen (WMO)	1,3	1,3
	6.71	Maatwerkdienstverlening 18+	9,1	9,6
	6.81	Maatwerkdienstverlening 18+	0,1	0,1
			10,4	11,0
Volksgezondheid	7.1	Volksgezondheid	1,5	1,4
Totaal Sociaal Domein			40,7	37,0

Bron: Bijlage 2 "Resultaat programmabegroting per taakveld" begroting 2018 gemeente Steenwijkerland (blz.120).

De vergelijking met de referentiegemeenten (bijlage 4) laat zien dat de structurele nettolasten van Steenwijkerland op de clusters inkomen en participatie en samenkracht en burgerparticipatie lager zijn en de structurele nettolasten op de clusters jeugd en maatschappelijke ontwikkelingen hoger zijn. Hier staat dan ook de hogere vergoeding uit de algemene uitkering tegenover.

De nettolasten bij volksgezondheid komen redelijk overeen.

Bij het cluster Volksgezondheid is het verschil van de gemeente met het gemeentefonds € 27 per inwoner, ofwel € 1,2 miljoen hogere nettolasten dan de gemeentefondsuitkering. Dat is substantieel gelet op het feit dat de gemeentefondsuitkering op dit cluster "slechts" € 0,3 miljoen bedraagt. Ook bij de selectiegroep is sprake van hogere lasten ten opzichte van de algemene uitkering. De gemeente geeft als verklaring dat Steenwijkerland relatief veel uitgeeft aan de GGD.

Bebouwing en omgeving

Hieronder vallen de clusters Openbare orde, infrastructuur en gebiedsontwikkeling en veiligheid en riolering en reiniging.

Bij de clusters openbare orde en veiligheid (de taakvelden crisisbeheersing en brandweer en openbare orde en veiligheid) en infrastructuur en gebiedsontwikkeling is de afwijking ten opzichte van de algemene uitkering van minder dan € 15 per inwoner, namelijk € 12 hogere lasten per inwoner respectievelijk € 0 hogere lasten per inwoner.

De gemeente bracht de investeringen met maatschappelijk nut tot en met 2016 direct ten laste van de reserves. Hierdoor zijn er in het verleden geen kapitaallasten op de betreffende taakvelden in het cluster infrastructuur en gebiedsontwikkeling geraamd. Vanaf 2017 is dit niet meer toegestaan. De verwachting is dan ook, dat de structurele lasten op deze taakvelden de komende jaren zullen toenemen.

Cluster Riolering en reiniging

Het cluster Riolering en reiniging bevat de gemeentelijke taken ten aanzien van afvalwater en de waterhuishouding en de inzameling en verwerking van bedrijfs- en huishoudelijk afval.

Voor dit cluster geldt binnen het gemeentefonds het uitgangspunt dat de lasten door taakgerelateerde baten moeten worden gedekt. Daarmee spelen deze lasten in het verdeelstelsel geen rol, met uitzondering van het aspect van de BTW. Omdat de gemeenten BTW kunnen terugvragen via het BTW compensatiefonds (BCF) is het gemeentefonds daarvoor navenant gekort.

De netto baten zijn lager dan waarmee bij het gemeentefonds wordt gerekend. Dit duidt er op dat de gemeente minder lasten aan riolering en/of afval doorbelast dan de gemeente feitelijk op deze taakvelden heeft. In hoofdstuk 2 is al aangegeven dat er in Steenwijkerland nog geen sprake is van kostendekkende tarieven. Een deel betaalt de gemeente dus uit de algemene middelen.

3.5 Conclusies en aanbevelingen

Net als alle gemeenten, heeft Steenwijkerland meer nettolasten dan waar de vergoeding uit het gemeentefonds in voorziet. De structurele lasten zijn echter maar circa € 0,3 miljoen hoger dan waar het gemeentefonds van uit gaat. Op een totaal van € 74,5 miljoen aan structurele nettolasten is dat niet substantieel.

Het gemeentefonds gaat op voorhand ook al uit van hogere gemeentelijke lasten, omdat het rekening houdt met het feit dat gemeenten OZB heffen en ook overige eigen inkomsten (OEM) hebben.

De gemeente raamt jaarlijks echter wel een redelijk groot bedrag aan incidentele lasten (ondermeer het bestedingsplan), dat de gemeente dekt ten laste van de reserves. Voor de vergelijking met het gemeentefonds zijn deze incidentele lasten uit de cijfers geëlimineerd. In deze scan is op diverse plekken (bijvoorbeeld in hoofdstuk 1.4 "flexibiliteit van de begroting") geconstateerd, dat de gemeente voor het dekken van incidentele lasten afhankelijk is van de reservepositie. In hoofdstuk 1.7 "het financieel beleid ten aanzien van de reserves" is geconstateerd dat zowel de bestemmingsreserves als de algemene reserve vrij besteedbaar de komende jaren in omvang afnemen, waardoor ook de incidentele dekkingsmiddelen afnemen.

Hoewel er in totaal maar sprake is van een bedrag van circa € 0,3 miljoen hogere structurele lasten dan waar het gemeentefonds van uit gaat, zijn tussen de uitgavenclusters onderling wel verschillen te zien. Zo geeft de gemeente op de clusters van het sociaal domein en het cluster educatie minder uit dan het gemeentefonds veronderstelt. Bij het cluster cultuur en ontspanning en het cluster openbare orde en veiligheid is daarentegen sprake van hogere structurele nettolasten.

Omdat de begroting sluitend is, met een gering overschot in 2018, betekent dit dat ruimte in het ene cluster wordt ingezet voor beleidsdoelen in andere clusters. Dit is overigens

toegestaan, omdat de gemeente vrij is om de algemene uitkering naar eigen inzicht te besteden. Belangrijkste randvoorwaarde is wel, dat er sprake moet zijn van een structureel (en reëel) sluitende begroting.

De vergelijkbaarheid van de lasten van gemeenten ten opzichte van de clusters uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds is vanaf 2017 sterk gewijzigd. Dit kan tot gevolg hebben dat nog niet alle lasten en baten aan de juiste taakvelden zijn toegerekend. Uit het POR 2018 (periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds) komt bijvoorbeeld ook naar voren, dat diverse gemeenten op de taakvelden die behoren tot clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd budgetten verantwoorden die betrekking hebben op het cluster Inkomen en participatie en vice versa. Deze clusters moeten dus in samenhang met elkaar worden gezien. BZK adviseert om de clusters met betrekking tot het sociaal domein in samenhang te gezien. Dit is in deze financiële scan ook gebeurd.

Indien uit de controle op de juiste toerekening van kosten naar de voorgeschreven taakvelden naar voren komt dat hierin correcties nodig zijn, kan worden overwogen om de vergelijking van de nettolasten en het gemeentefonds de komende twee jaar, of eenmalig op basis van de begroting 2019, nogmaals uit te voeren. Zo kan, los van het totale verschil van de nettolasten met de algemene uitkering, worden bepaald of de verschillen tussen clusters onderling daardoor minder groot zijn. Op die wijze kan, indien gewenst, worden ingezoomd op grote (> € 15 per inwoner) verschillen die structureel blijken te zijn.

**Bijlage 1: Vergelijking volumina structuurkenmerken algemene uitkering
2018 met de selectiegroep**

Verdeelmaatstaf	Gemeente: steenwijkerland		Selectiegroep				Soortgenoten			Groottegroep			Gemeenten in provincie		
	Inwoners: 43.448		Inwoners: 43.706				Sociale structuur: Redelijk			20001 - 50000 inwoners			Overijssel		
	Nettolasten (x € 1.000)	Nettolasten per inwoner (x € 1)	Nettolasten (x € 1.000)	Nettolasten per inwoner (x € 1)	Verschil per inwoner (x € 1)	Verschil absoluut (x € 1.000)	Nettolasten per inwoner (x € 1)	Verschil per inwoner (x € 1)	Verschil absoluut (x € 1.000)	Nettolasten per inwoner (x € 1)	Verschil per inwoner (x € 1)	Verschil absoluut (x € 1.000)	Nettolasten per inwoner (x € 1)	Verschil per inwoner (x € 1)	Verschil absoluut (x € 1.000)
waarde_woningen_eigenaar	-3.150	-73	-3.104	-71	-2	-87	-75	2	100	-83	10	431	-70	-3	-127
waarde_niet_woningen_gebruiker	-724	-17	-868	-20	3	130	-18	1	29	-18	1	27	-19	2	72
waarde_niet_woningen_eigenaar	-1.006	-23	-1.240	-28	5	217	-24	1	40	-24	1	28	-25	2	96
inwoners	10.065	232	10.125	232	0	0	232	0	15	232	0	15	232	0	15
kernen_met_500_adressen_of_meer	669	15	519	12	3	130	8	7	299	9	6	261	5	10	436
Belastingcapaciteit_niet_woningen_eigenaren_in_n	370	9	455	10	-1	-43	9	0	9	9	0	14	9	0	-11
inwoners_kl_20_jaar	3.642	84	3.717	85	-1	-43	81	3	129	83	1	62	87	-3	-136
inwoners_gr_64_jaar	1.101	25	1.084	25	0	0	25	0	-16	25	0	-1	22	3	124
inwoners_75_85_jaar	115	3	109	2	1	43	3	0	17	3	0	19	2	1	31
lage_inkomens	277	6	252	6	0	0	6	0	-1	6	0	20	6	0	-1
lage_inkomens_drempel	2.853	66	2.520	58	8	348	61	5	211	54	12	519	62	4	163
bijstandsontvangers	2.894	67	2.529	58	9	391	56	11	485	48	19	829	72	-5	-215
uitkeringsontvangers	405	9	364	8	1	43	9	0	-7	8	1	31	10	-1	-53
minderheden	427	10	515	12	-2	-87	16	-6	-249	18	-8	-337	25	-15	-636
minderheden (drempel)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
eenouderhuishoudens	352	8	348	8	0	0	9	-1	-30	9	-1	-29	9	-1	-25
huishoudens	2.635	61	2.614	60	1	43	62	-1	-25	61	0	13	61	0	9
klantenpotentieel_lokaal	2.466	57	2.485	57	0	0	58	-1	-62	54	3	126	60	-3	-124
klantenpotentieel_regionaal	957	22	906	21	1	43	22	0	-10	16	6	281	37	-15	-637
leerlingen_VSO	325	7	322	7	0	0	6	1	35	5	2	84	9	-2	-86
leerlingen_VO	899	21	973	22	-1	-43	27	-6	-240	22	-1	-34	27	-6	-244
achterstandsleerlingen drempel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
extra_groei_jongeren	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-4	0	0	0
extra_groei_leerlingen_VO	28	1	50	1	0	0	1	0	20	1	0	7	1	0	14
oppervlakte_land	1.788	41	1.776	41	0	0	23	18	800	19	22	953	18	23	1.002
opp_land_x_factor_bodem_gemeente	1.168	27	1.168	27	0	0	15	12	521	13	14	607	12	15	664
oppervlakte_binnenwater	192	4	120	3	1	43	1	3	126	1	3	131	1	3	151
oppervlakte_buitenwater (maximaal 10.000)	0	0	138	3	-3	-130	1	-1	-61	1	-1	-31	0	0	0
oppervlak_bebouwing	381	9	427	10	-1	-43	8	1	52	7	2	77	7	2	77
opp_beb_woonkern_x_bodemfactor	1.234	28	1.228	28	0	0	28	0	8	28	0	10	25	3	120
opp_beb_buitengebied_x_bodemfactor	368	8	492	11	-3	-130	7	1	60	6	2	91	6	2	84
woonruimten	1.781	41	1.718	39	2	87	40	1	45	39	2	73	39	2	101
woonruimten_x_bodemfactor_woonkern	1.572	36	1.520	35	1	43	36	0	-10	37	-1	-51	34	2	79
hist_kern_l_kl_41_ha	131	3	23	1	2	87	1	2	99	1	2	102	1	2	97
hist_kern_l_gr_40_ha	0	0	0	0	0	0	0	0	-14	0	0	-4	0	0	-16
hist_kern_l_gr_64_ha	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-13	0	0	0
historische_waterweg	135	3	30	1	2	87	1	2	87	1	2	104	0	3	109
bewoonde_oorden_1930	78	2	37	1	1	43	2	0	5	2	0	13	3	-1	-34
bewoond_oord_historische_kern	213	5	37	1	4	174	2	3	144	1	4	153	5	0	-16
isv_a	13	0	7	0	0	0	0	0	-9	0	0	-7	0	0	-15
isv_b	5	0	3	0	0	0	0	0	-4	0	0	-4	0	0	-11
omgevingsadressendichtheid*wr/1000	1.325	30	1.539	35	-5	-217	51	-21	-932	51	-21	-922	64	-34	-1.477
omgevingsadressendichtheid drempel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
oeverlengte_x_factor_bodem	278	6	115	3	3	130	2	4	192	2	4	194	1	5	213
oeverlengte_x_factor_bodem_x_dichtheidsfactor	187	4	82	2	2	87	3	1	47	5	-1	-61	2	2	90
kernen	464	11	317	7	4	174	5	6	280	4	7	297	3	8	358
kernen_x_bodemfactor_buitengebied	762	18	522	12	6	261	8	10	450	7	11	466	5	13	585
bedrijfsvestigingen	535	12	530	12	0	0	11	1	47	12	0	21	11	1	63
vast_bedrag	358	8	358	8	0	0	10	-2	-102	11	-3	-143	8	0	8
vast_bedrag_Amsterdam	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Verdeelmaatstaf	Gemeente: steenwijkerland		Selectiegroep				Soortgenoten			Groottegroep - 20001 50000			Gemeenten in provincie		
	Inwoners: 43.448		Inwoners: 43.706				Sociale structuur:		Redelijk	inwoners			Overijssel		
	Nettolasten	Nettolasten per inwoner	Nettolasten	Nettolasten per inwoner	Verschil per inwoner	Verschil absoluut	Nettolasten per inwoner	Verschil per inwoner	Verschil absoluut	Nettolasten per inwoner	Verschil per inwoner	Verschil absoluut	Nettolasten per inwoner	Verschil per inwoner	Verschil absoluut
	(x € 1.000)	(x € 1)	(x € 1.000)	(x € 1)	(x € 1)	(x € 1.000)	(x € 1)	(x € 1)	(x € 1.000)	(x € 1)	(x € 1)	(x € 1.000)	(x € 1)	(x € 1)	(x € 1.000)
vast_bedrag_Rotterdam	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
vast_bedrag_Den_Haag	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
vast_bedrag_Utrecht	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
vast_bedrag_Baarle_Nassau	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
vast_bedrag_waddengemeenten	0	0	0	0	0	0	0	0	-6	0	0	0	0	0	0
inwoners_waddengemeenten < 2500	0	0	0	0	0	0	0	0	-19	0	0	0	0	0	0
inwoners_waddengemeenten 2501-7500	0	0	0	0	0	0	1	-1	-25	0	0	0	0	0	0
inwoners_waddengemeenten > 7501	0	0	0	0	0	0	0	0	-8	0	0	0	0	0	0
loonkostensubsidie	49	1	23	1	0	0	1	0	14	1	0	17	1	0	3
eenpersoonshuishoudens	194	4	178	4	0	0	5	-1	-25	4	0	-16	5	-1	-34
oppervlak_bebouwing_woonkernen	919	21	914	21	0	0	20	1	32	19	2	68	19	2	96
oppervlak_bebouwing_buitengebied	467	11	620	14	-3	-130	8	3	117	7	4	166	8	3	143
Uitkeringen:*															
Herindeling	0	0	0	0	0	0	3	-3	-150	3	-3	-110	0	0	0
Suppletie-uitkeringen	23	1	17	0	1	43	0	1	43	0	1	39	1	0	-9
Art. 12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wmo	3.696	85	3.363	77	8	348	82	3	129	76	9	380	76	9	397
Sociaal domein	23.997	552	19.839	454	98	4.258	498	54	2.333	446	106	4.613	658	-106	-4.600
Integratie-uitkeringen	158	4	240	5	-1	-43	4	0	9	4	0	9	3	1	38
Decentralisatie-uitkeringen	441	10	459	11	-1	-43	10	0	-16	11	-1	-24	48	-38	-1.643
Totaal algemene uitkeringen	68.512	1.575	62.515	1.432	143	6.213	1.460	115	5.011	1.355	220	9.561	1.683	-108	-4.712

**Bijlage 2: De vergelijking van Steenwijkerland met zichzelf
(op basis van structurele lasten)**

Gemeente steenwijkerland Jaar 2018 Inwoners 43.448		 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties		
Cluster	Netto lasten (x € 1.000)	Gemeente fonds uitkering (x € 1.000)	Vershil (x € 1.000)	Vershil per inw. (x € 1)
<u>Inkomstenclusters</u>	74.450	-74.169	281	6
Onroerendezaakbelastingen	6.230	-5.656	574	13
Overige eigen middelen (OEM)	1.191	0	1.191	27
Mutaties reserves	-722	0	-722	-17
Gemeentefondsuitkering	67.751	-68.513	-762	-18
<u>Uitgavencusters</u>	-74.450	74.169	-281	-6
Bestuur en algemene ondersteuning	-4.757	4.602	-155	-4
Openbare orde en veiligheid	-4.381	3.849	-532	-12
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	-12.604	12.621	17	0
Educatie	-3.938	4.875	937	22
Cultuur en ontspanning	-9.259	8.276	-983	-23
Inkomen en participatie	-11.357	13.228	1.871	43
Samenkracht en burgerparticipatie	-5.946	1.052	-4.894	-113
Jeugd	-9.524	11.316	1.792	41
Maatschappelijke ondersteuning	-12.076	15.587	3.511	81
Volksgezondheid	-1.495	335	-1.160	-27
Riolering en reiniging	887	-1.595	-708	-16
<u>Overige</u>	0	23	23	1
Herindeling	0	0	0	0
Suppletie OZB	0	23	23	1
Diversen	0	0	0	0
Resultaat na bestemming	0	0	0	0

Het batig saldo van de begroting 2018 ad € 570.000 is in dit overzicht verrekend met het inkomstencluster Overige eigen middelen (OEM). Het batig saldo wordt niet als structurele component beschouwd, omdat het in de meerjarenbegroting 2018-2021 afneemt naar circa € 45.000 in 2021.

Bijlage 3: Vergelijking verschil uitkering gemeentefonds met selectie op basis van structurele nettolasten

Vergelijking verschil met uitkering gemeentefonds met selectie

2018

	Berkelland	Coevorden	De Fryske Marren	Noordoostpolder	Wijchen	gemiddelde selectiegroep	Steenwijkerland	
	verschil nettolasten met GF per inwoner (x € 1)	verschil nettolasten met GF per inwoner (x € 1)	verschil nettolasten met GF per inwoner (x € 1)	verschil nettolasten met GF per inwoner (x € 1)	verschil nettolasten met GF per inwoner (x € 1)	verschil nettolasten met GF per inwoner (x € 1)	verschil nettolasten met GF per inwoner (x € 1)	Verschil per inwoner (x € 1)
Inwoners	44.238	35.286	51.585	46.544	40.876		43.448	
Inkomstencusters	51	-26	46	23	109	42	6	-36
Onroerendezaakbelastingen	49	104	67	63	53	66	13	-53
Overige eigen middelen (OEM)	22	9	-15	-59	15	-8	27	35
Mutaties reserves	-17	-138	3	21	44	-12	-17	-4
Gemeentefondsuitkering	-2	0	-9	-2	-3	-4	-18	-14
Uitgavencusters	-51	26	-46	-23	-109	-42	-6	36
Bestuur en algemene ondersteuning	-41	-23	17	4	-186	-42	-4	38
Openbare orde en veiligheid	23	40	8	13	0	16	-12	-28
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	32	-24	-33	27	18	4	0	-4
Educatie	37	86	7	44	23	36	22	-15
Cultuur en ontspanning	24	15	-67	-68	27	-18	-23	-4
Inkomen en participatie	-161	-82	0	-60	-13	-61	43	104
Samenkracht en burgerparticipatie	-115	-59	-159	-102	-71	-105	-113	-7
Jeugd	12	-31	32	10	22	11	41	30
Maatschappelijke ondersteuning	179	163	214	123	112	160	81	-79
Volksgesondheid	-26	-7	-31	-27	-35	-26	-27	-1
Riolering en reiniging	-14	-53	-32	12	-6	-17	-16	1
Herindeling	0	0	0	0	0	0	0	0
Suppletie OZB	0	2	0	0	0	0	1	0
Diversen	-1	-1	-1	-1	-1	-1	0	1
Saldo	0	0	0	0	0	0	0	0

-/- is hogere nettolasten dan de algemene uitkering

Bijlage 4: Clustervergelijking op taakveldenniveau tussen de structurele nettolasten per inwoner van Steenwijkerland en van de selectiegroep (overhead is centraal geraamd op taakveld 0.4)

	Berkelland	Coevorden	De Fryske Marren	Noordoostpolder	Wijchen	Gemiddelde selectiegroep	Steenwijkerland	Vershil
<u>Taakvelden cluster Overige eigen middelen (OEM)</u>								
0.3 Beheer overige gebouwen en gronden	0	0	-6	-15	-10	-7	-21	-15
0.5 Treasury	31	38	6	8	38	23	65	42
0.64 Belastingen Overig	0	-1	1	0	9	2	5	3
0.9 Vennootschapsbelasting (Vpb)	0	0	0	-3	0	-1	0	1
0.11 Resultaat van rekening van baten en lasten	0	-5	-14	-2	0	-5	-13	-9
2.3 Recreative havens	0	0	-6	-1	0	-2	0	1
3.1 Economische ontwikkeling	0	-44	-6	-1	-9	-10	-9	1
3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur	0	0	-3	-3	0	-1	9	11
3.3 Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen	-2	4	-2	-15	7	-2	0	2
3.4 Economische promotie	-11	44	30	-1	-4	11	11	0
8.2 Grondexploitatie (niet bedrijventerreinen)	0	0	2	2	17	4	6	2
Totaal	18	36	2	-30	46	12	52	40

* 0.11 Resultaat baten en lasten is voor een goede vergelijkbaarheid niet opgenomen in tabel 3.3.2 (hoofdstuk 3)

	Berkelland	Coevorden	De Fryske Marren	Noordoostpolder	Wijchen	Gemiddelde selectiegroep	Steenwijkerland	Vershil
<u>Taakvelden cluster Onroerende zaakbelasting (OZB)</u>								
0.61 OZB woningen	157	152	123	107	115	130	86	-44
0.62 OZB niet-woningen	27	85	76	124	70	77	65	-12
Totaal	184	237	199	230	186	206	150	-56

	Berkelland	Coevorden	De Fryske Marren	Noordoostpolder	Wijchen	Gemiddelde selectiegroep	Steenwijkerland	Vershil
<u>Taakvelden cluster Mutaties reserves</u>								
0.10 Mutaties reserves	-11	-139	3	22	44	-11	-16	-5
Totaal	-11	-139	3	22	44	-11	-16	-5

	Berkelland	Coevorden	De Fryske Marren	Noordoostpolder	Wijchen	Gemiddelde selectiegroep	Steenwijkerland	Vershil
<u>Taakvelden cluster Uitkering gemeentefonds</u>								
0.7 Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds	1.429	1.558	1.350	1.495	1.330	1.427	1.559	132
Totaal	1.429	1.558	1.350	1.495	1.330	1.427	1.559	132

		Berkelland	Coevorden	De Fryske Marren	Noordoostpolder	Wijchen	Gemiddelde selectiegroep	Steenwijkerland	Verschil
<u>Taakvelden cluster Bestuur en algemene ondersteuning*</u>									
0.1	Bestuur	-42	-45	-34	-47	-51	-43	-45	-1
0.2	Burgerzaken	1	-28	-16	-8	-3	-10	-10	1
0.4	Ondersteuning organisatie	-251	-265	-293	-280	-247	-269	-350	-81
0.8	Overige baten en lasten	-80	-12	-6	-8	9	-20	0	20
Totaal		-371	-350	-349	-343	-292	-342	-404	-62

* Overhead (taakveld 0.4) is onderdeel van dit cluster

		Berkelland	Coevorden	De Fryske Marren	Noordoostpolder	Wijchen	Gemiddelde selectiegroep	Steenwijkerland	Verschil
<u>Taakvelden cluster Openbare orde en veiligheid</u>									
1.1	Crisisbeheersing en brandweer	-50	-49	-55	-50	-55	-52	-62	-10
1.2	Openbare orde en veiligheid	-5	-5	-19	-15	-16	-13	-18	-5
Totaal		-55	-54	-74	-65	-71	-65	-80	-15

		Berkelland	Coevorden	De Fryske Marren	Noordoostpolder	Wijchen	Gemiddelde selectiegroep	Steenwijkerland	Verschil
<u>Taakvelden cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling</u>									
0.63	Parkeerbelasting	0	0	0	0	0	0	0	0
2.1	Verkeer en vervoer	-124	-86	-160	-140	-144	-133	-100	34
2.2	Parkeren	-1	0	0	0	-4	-1	-2	-1
2.4	Economische havens en waterwegen	0	0	-14	-11	0	-6	-27	-21
2.5	Openbaar vervoer	0	0	0	0	-1	0	-1	-1
5.5	Cultureel erfgoed	-2	0	0	-6	-2	-2	-6	-4
7.4	Milieubeheer	-33	-20	-17	-32	-22	-25	-26	-1
8.1	Ruimtelijke ordening	-19	-50	-15	-20	-8	-21	-18	4
8.3	Wonen en bouwen	-16	-142	-45	-8	-18	-42	-20	22
Totaal		-195	-297	-252	-217	-199	-231	-199	31

		Berkelland	Coevorden	De Fryske Marren	Noordoostpolder	Wijchen	Gemiddelde selectiegroep	Steenwijkerland	Verschil
<u>Taakvelden cluster Educatie</u>									
4.1	Openbaar basisonderwijs	0	0	-5	0	-7	-2	0	2
4.2	Onderwijshuisvesting	-53	0	-45	-57	-47	-50	-40	11
4.3	Onderwijsbeleid en leerlingzaken	-18	-20	-35	-29	-32	-27	-44	-17
Totaal		-71	-21	-84	-86	-85	-80	-84	-4

		Berkelland	Coevorden	De Fryske Marren	Noordoostpolder	Wijchen	Gemiddelde selectiegroep	Steenwijkerland	Verschil
<u>Taakvelden cluster Cultuur en ontspanning</u>									
5.1	Sportbeleid en activering	-28	-26	-19	-6	-9	-17	-8	9
5.2	Sportaccommodaties	-9	0	-48	-53	-51	-34	-45	-11
5.3	Cultuurpresentatie, cultuurproductie en cultuurparticipatie	-11	0	-14	-51	-10	-19	-21	-2
5.4	Musea	-10	-3	-9	-6	-7	-7	-12	-5
5.6	Media	-14	-20	-17	-23	-19	-18	-20	-2
5.7	Openbaar groen en (openlucht) recreatie	-68	-82	-77	-86	-70	-77	-63	13
7.5	Begraafplaatsen	-2	6	-5	0	0	-1	-1	0
Totaal		-142	-125	-190	-225	-165	-172	-170	2

		Berkelland	Coevorden	De Fryske Marren	Noordoostpolder	Wijchen	Gemiddelde selectiegroep	Steenwijkerland	Verschil
<u>Taakvelden cluster Inkomen en participatie</u>									
6.3	Inkomensregelingen	-90	-106	-70	-74	-76	-82	-51	31
6.4	Begeleide participatie	-218	-188	-78	-160	-123	-150	-175	-25
6.5	Arbeidsparticipatie	0	-38	-20	-46	-53	-31	-31	-1
Totaal		-308	-332	-167	-280	-252	-262	-257	6

		Berkelland	Coevorden	De Fryske Marren	Noordoostpolder	Wijchen	Gemiddelde selectiegroep	Steenwijkerland	Verschil
<u>Taakvelden cluster Samenkracht en burgerparticipatie</u>									
6.1	Samenkracht en burgerparticipatie	-35	-73	-86	-81	-63	-68	-63	5
6.2	Wijkteams	-94	-10	-73	-39	-32	-52	-36	16
Totaal		-128	-82	-159	-120	-95	-120	-99	21

		Berkelland	Coevorden	De Fryske Marren	Noordoostpolder	Wijchen	Gemiddelde selectiegroep	Steenwijkerland	Verschil
<u>Taakvelden cluster Jeugd</u>									
6.72	Maatwerkdienstverlening 18-	-190	-173	-128	-221	-187	-178	-202	-23
6.82	Geëscaleerde zorg 18-	-19	0	-35	-23	-9	-19	-7	12
Totaal		-209	-173	-164	-243	-196	-197	-209	-11

		Berkelland	Coevorden	De Fryske Marren	Noordoostpolder	Wijchen	Gemiddelde selectiegroep	Steenwijkerland	Verschil
<u>Taakvelden cluster Maatschappelijke ondersteuning</u>									
6.6	Maatwerk-voorzieningen (WMO)	-153	-35	-20	-26	-45	-55	-30	25
6.71	Maatwerkdienstverlening 18+	-11	-223	-89	-133	-157	-117	-222	-105
6.81	Geëscaleerde zorg 18+	0	-2	0	-3	-10	-3	-2	1
Totaal		-164	-260	-109	-162	-211	-175	-254	-79

Taakvelden cluster Volksgezondheid		Berkelland	Coevorden	De Fryske Marren	Noordoostpolder	Wijchen	Gemiddelde selectiegroep	Steenwijkerland	Vershil
7.1	Volksgezondheid	-32	-16	-37	-34	-36	-32	-33	-1
Totaal		-32	-16	-37	-34	-36	-32	-33	-1

Taakvelden cluster Riolering en reiniging		Berkelland	Coevorden	De Fryske Marren	Noordoostpolder	Wijchen	Gemiddelde selectiegroep	Steenwijkerland	Vershil
7.2	Riolering	22	28	9	23	18	19	36	17
7.3	Afval	17	-12	23	35	11	17	7	-10
Totaal		38	16	32	58	29	36	43	8

Bijlage 5 Clusterindeling 2018 gemeentefonds

Clusters	Taakveld	Naam
Inkomstenclusters		
Overige eigen middelen (OEM)	0.3	Beheer overige gebouwen en gronden
	0.5	Treasury
	0.64	Belastingen Overig
	0.9	Vennootschapsbelasting (Vpb)
	0.11	Resultaat van rekening van baten en lasten
	2.3	Recreatieve havens
	3.1	Economische ontwikkeling
	3.2	Fysieke bedrijfsinfrastructuur
	3.3	Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen
	3.4	Economische promotie
	8.2	Grondexploitatie (niet bedrijventerreinen)
Onroerende zaakbelasting (OZB)	0.61	OZB woningen
	0.62	OZB niet-woningen
Mutaties reserves	0.10	Mutaties reserves
Uitkering gemeentefonds	0.7	Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds
Uitgavenclusters		
Bestuur en algemene ondersteuning	0.1	Bestuur
	0.2	Burgerzaken
	0.4	Ondersteuning organisatie
	0.8	Overige baten en lasten
Openbare orde en veiligheid	1.1	Crisisbeheersing en brandweer
	1.2	Openbare orde en veiligheid
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	0.63	Parkeerbelasting
	2.1	Verkeer en vervoer
	2.2	Parkeren
	2.4	Economische havens en waterwegen
	2.5	Openbaar vervoer
	5.5	Cultureel erfgoed
	7.4	Milieubeheer
	8.1	Ruimtelijke ordening
Educatie	8.3	Wonen en bouwen
	4.1	Openbaar basisonderwijs
	4.2	Onderwijshuisvesting
Cultuur en ontspanning	4.3	Onderwijsbeleid en leerlingzaken
	5.1	Sportbeleid en activering
	5.2	Sportaccommodaties
	5.3	Cultuurpresentatie, cultuurproductie en cultuurparticipatie
	5.4	Musea
	5.6	Media
	5.7	Openbaar groen en (openlucht) recreatie
Inkomen en participatie	7.5	Begraafplaatsen
	6.3	Inkomensregelingen
	6.4	Begeleide participatie
Samenkracht en burgerparticipatie	6.5	Arbeidsparticipatie
	6.1	Samenkracht en burgerparticipatie
Jeugd	6.2	Wijkteams
	6.72	Maatwerkdienstverlening 18-
Maatschappelijke ondersteuning	6.82	Geëscaleerde zorg 18-
	6.6	Maatwerk-voorzieningen (WMO)
	6.71	Maatwerkdienstverlening 18+
Volksgezondheid	6.81	Geëscaleerde zorg 18+
Riolering en reiniging	7.1	Volksgezondheid
	7.2	Riolering
	7.3	Afval

* Overhead wordt toegerekend aan de taakvelden op basis van salarislasten (economische categorie 1.1)

Bijlage 6 Financiële positie in historisch perspectief

In deze bijlage vindt u een uitgebreide beschrijving van de financiële positie in historisch perspectief. Deze wordt beschreven aan de hand van de (meerjaren)begroting 2013 tot en met 2018 en de jaarrekeningen 2013 tot en met 2017. Daarnaast wordt ingegaan op eventueel doorgevoerde of geplande bezuinigingen en de belangrijkste oorzaken van een afwijkend (ten opzichte van begroting) rekeningsaldo.

Waar relevant worden ook bevindingen van de accountant naar aanleiding van de controle van de jaarrekeningen meegenomen en opmerkingen van de toezichthouder naar aanleiding van de financiële beleidsstukken, meegenomen.

In hoofdstuk 1.2 is, ten behoeve van de leesbaarheid, een samenvatting van onderstaande beschouwing opgenomen.

In tabel 1.2.1 is op basis van de begroting en de meerjarenraming vanaf 2013 het begrotingsbeeld weergegeven. Tevens zijn de rekeningsaldi vanaf 2013 weergegeven. Dezealdi zijn niet gecorrigeerd voor eventuele incidentele componenten.

Tabel 1.2.1 gepresenteerde begrotings- en rekeningsaldi vanaf 2013

Bedragen x € 1 miljoen (+ is positief saldo)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Gepresenteerd begrotingssaldo									
Begroting 2013-2016	0,1	0,2	0,1	0,1					
Begroting 2014-2017		0,5	0,3	0,2	0,2				
Begroting 2015-2018			0,1	0,1	0,1	0,1			
Begroting 2016-2019				0,0	0,1	-0,3	0,2		
Begroting 2017-2020					0,1	0,4	0,4	0,3	
Begroting 2018-2021						0,6	0,5	0,3	0,0
Gepresenteerde jaarrekeningsaldi	2,9	1,7	5,5	4,0	3,7				

Onderscheid structureel en eenmalig

In de begroting en jaarrekening maakt Steenwijkerland onderscheid tussen structurelealdi en eenmalige (=incidentele)aldi. In tabel 1.2.2 worden alleen de structurele begrotings- en jaarrekeningsaldi gepresenteerd. Het structurele begrotingssaldo is ook voor de toezichthouder de basis om te beoordelen of er sprake is van structureel een reëel evenwicht.

Tabel 1.2.2 gepresenteerde structurele begrotings- en rekeningsaldi vanaf 2013

Bedragen x € 1 miljoen (+ is positief saldo)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Gepresenteerd structureel begrotingssaldo									
Begroting 2013-2016	2,7	0,1	-0,2	0,1					
Begroting 2014-2017		2,9	1,7	1,3	0,2				
Begroting 2015-2018			0,3	-0,2	-0,5	0,1			
Begroting 2016-2019				1,0	0,3	-0,3	0,2		
Begroting 2017-2020					0,1	0,4	0,4	0,3	
Begroting 2018-2021						0,7	0,7	0,3	0,0
Gepresenteerde structurele jaarrekeningsaldi	5,6	2,3	5,4	7,7	-0,2				

(Meerjaren)begroting 2013-2016/jaarrekening 2013

Ondanks (financiële) tegenwind als gevolg van de verslechterende economische omstandigheden is de gemeente erin geslaagd een sluitende meerjarenbegroting voor te leggen. In de begroting is ook ruimte opgenomen voor ondermeer het realiseren van de verbouw van theater de Meenthe, de bouw van een sporthal, het geven van een kwaliteitsimpuls aan de buitenruimte en het aanpakken van gevaarlijke verkeersknooppunten.

Als gevolg van de val van het kabinet is er onduidelijkheid over eventuele rijksbezuinigingen en het effect daarvan op de gemeente. In de perspectiefnota 2012-2016 (en ook in de begroting 2013-2016) gaat de gemeente ervan uit, dat de rijksbezuinigingen tot een bedrag van € 2,5 miljoen negatief zullen doorwerken. De gemeente heeft daarom in de perspectiefnota bezuinigingen geformuleerd die oplopen van € 1,7 miljoen in 2013 naar € 2,5 miljoen vanaf 2016. Deze zijn grotendeels overgenomen in de begroting 2013-2016.

Het bezuinigingspakket betreft veel beleidsvelden, waaronder ook het onderhoud van kapitaalgoederen (inleveren areaaluitbreiding, stelpost winterschade, budget open verhardingen). Daarnaast bijvoorbeeld herpositionering zwembad Vollenhove (deze bezuiniging is in de begroting 2014 gedeeltelijk weer teruggedraaid) en daarnaast bezuinigingen op cultuur en welzijn. Ook schrapt de gemeente de post "onvoorzien" van € 45.000 per jaar.

De begroting laat in alle jaren een structureel overschot zien, met uitzondering van 2015. De incidentele lasten van het bestedingsplan 2013-2016 worden ten laste gebracht van de algemene reserve vrij besteedbaar. In deze begroting gaat het om totaal circa € 2 miljoen.

Op basis van de begroting 2013-2016 komt Steenwijkerland in aanmerking voor repressief toezicht. In de daartoe strekkende brief van GS wordt ondermeer ingegaan op de informatiewaarde van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. Naar de mening van de toezichthouder biedt deze paragraaf geen eenduidig inzicht of met de beschikbaar gestelde budgetten het structurele onderhoud conform actuele onderhoudsplannen kan worden uitgevoerd.

De jaarrekening 2013 sluit met een batig saldo van circa € 2,9 miljoen, wat wordt veroorzaakt door een groot aantal voor- en nadelen. In het oog springen de lagere lasten bedrijfsvoering (€ 1 miljoen) en lagere lasten Centrum Jeugd en Gezin (€ 0,5 miljoen). Daarnaast is sprake van incidentele voordelen die al in de najaarsnota 2013 zijn gemeld, zoals bij de WWB (wet werk en bijstand) en WMO (wet maatschappelijke ontwikkeling). De algemene uitkering laat een nadeel zien. Als gevolg van een verliesneming van € 2 miljoen op de grondexploitatie is het noodzakelijk om een bedrag van € 0,8 miljoen toe te voegen aan de algemene reserve grondexploitatie. De verliesneming is overigens geen onderdeel van het jaarrekeningresultaat, omdat zowel verliesneming als onttrekking uit de reserve al in de najaarsnota 2013 zijn geëffectueerd.

Jaarlijks is sprake van het overhevelen van niet bestede budgetten naar het volgend jaar. In 2014 bedroeg dit ruim € 1 miljoen. Dit bedrag is niet zichtbaar in het rekeningsaldo omdat dit al eerder aan de raad wordt voorgelegd en het bedrag van budgetoverheveling in de jaarrekening wordt toegevoegd aan de reserve te bestemmen rekeningsaldo.

De accountant heeft over het jaar 2013 een goedkeurende accountantsverklaring voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid verstrekt. De accountant adviseert de gemeente de risico's in de grondexploitatie te kwantificeren en op te nemen in de paragraaf weerstandsvormen.

(Meerjaren)begroting 2014-2017/jaarrekening 2014

Ook deze begroting staat in het teken van rijksbezuinigingen en de tegenvallende economische ontwikkeling. Alle begrotingsjaren sluiten met een batig saldo. Ten opzichte van de (ook batige) saldi in de perspectiefnota 2013-2017 is echter wel sprake van enkele tegenvallers door ondermeer structurele nadelige doorwerking van de najaarsnota 2013. Belangrijkste nadeel daaruit is de structurele verlaging van het dividend van Rendo (beheerder gas- en elektriciteitsnetwerk) met € 0,5 miljoen.

In de begroting 2014 zijn extra gelden uitgetrokken voor nieuw beleid in 2014. Daarnaast is er sprake van een structurele tegenvaller bij de algemene uitkering als gevolg van de septembercirculaire 2013 en het terugdraaien van de in de perspectiefnota opgenomen stelpost met betrekking tot groei van de algemene uitkering (accres en aantallen). De gemeente zet ter dekking hiervan de stelpost te verwachten rijksbezuinigingen ad € 2,5 miljoen structureel in. Deze stelpost wordt afgeraamd.

In deze begroting worden de incidentele lasten van het bestedingsplan (2014-2017) niet ten laste gebracht van de algemene reserve vrij besteedbaar. Er is voldoende ruimte in de exploitatie aanwezig. In deze begroting gaat het om totaal circa € 1,4 miljoen. De begrotingsruimte is echter wel incidenteel en is vooral ontstaan door lagere lasten WMO ad € 1,3 miljoen. De gemeente raamt deze lagere lasten in alle begrotingsjaren, maar gaat ervan uit dat dit voordeel vanaf 2015 wegvalt door rijksbezuinigingen op dit budget en raamt hiertoe een stelpost (stelpost decentralisatie rijkstaken). Vanaf 2017 laat de gemeente deze stelpost echter weer vervallen, ter dekking van het begrotingssaldo 2017.

Op basis van de begroting 2014-2017 komt Steenwijkerland in aanmerking voor repressief toezicht. In de daartoe strekkende brief van GS wordt ondermeer ingegaan op de volgende aspecten:

- Gemeente anticipeert op ontwikkelingen die van betekenis zullen zijn voor het meerjarenperspectief, wat volgens de toezichthouder getuigt van een realistische visie.
- Kwetsbaarheid financiële positie als gevolg van het nagenoeg volledig ten gunste van de exploitatie brengen van de rente over de reserves.
- Verbeteren informatiewaarde paragrafen onderhoud kapitaalgoederen, verbonden partijen en weerstandsvermogen en risicobeheer.

De jaarrekening 2014 sluit met een batig saldo van circa € 1,7 miljoen, vooral veroorzaakt door onderbesteding bij WMO, een batig resultaat op het project revitalisering bedrijventerreinen en verkoop van onroerende zaken.

In 2014 is sprake van een budgetoverheveling van € 1,6 miljoen die in de jaarrekening al is toegevoegd in de reserve te bestemmen rekeningsaldo. En dus niet zichtbaar is als onderdeel van het rekeningsaldo.

De accountant heeft over het jaar 2014 een goedkeurende accountantsverklaring voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid verstrekt. In het rapport van bevindingen geeft de accountant aan, dat de grondexploitaties Terrein Kornputkazerne en Eesveense Hooilanden een hoog risicoprofiel hebben. Daarnaast herhaalt de accountant het advies om de gemeente de risico's in de grondexploitatie te kwantificeren en op te nemen in de paragraaf weerstandsvermogen.

(Meerjaren)begroting 2015-2018/jaarrekening 2015

In 2014 vonden er raadsverkiezingen plaats. Deze begroting is dus de eerste die het nieuwe college aan de raad aanbiedt.

Vanaf 1 januari 2015 wordt de gemeente verantwoordelijk voor de uitvoering van de Jeugdwet, de WMO 2015 en de Participatiewet. De lasten en baten (algemene uitkering) daarvan zijn budgettair neutraal in de begroting verwerkt. Niet benodigde budgetten worden op de stelpost decentralisatie rijkstaken geraamd.

In de perspectiefnota 2014-2018 laat het meerjarige beeld een tekort zien van € 0,8 miljoen in 2015 oplopend naar € 1,6 miljoen in 2018. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn de lagere inkomsten van het rijk als gevolg vanerschikking (groot onderhoud) van de algemene uitkering (€ 0,5 miljoen) en het niet kunnen realiseren van een aantal bezuinigingen (€ 1,1 miljoen).

Daarnaast bestaan er nog financiële onzekerheden ten aanzien van de grondexploitaties (vooral woningbouwlocaties) en de toereikendheid van de budgetten binnen het Sociaal Domein (gedecentraliseerde taken).

Uit de meerjarenbegroting komt naar voren dat de jaarschijf 2015 sluitend is, maar dat er de jaren daarna nog sprake is van tekorten. Bij de perspectiefnota 2015-2019 zal het college met concrete bezuinigingsvoorstellen komen. In de begroting is daartoe in 2016 een stelpost opgenomen van € 0,3 miljoen oplopend naar € 3 miljoen structureel vanaf 2018. Ook wordt de stelpost decentralisatie rijkstaken in 2015 en 2016 ingezet. Voor prijscompensatie raamt de gemeente in deze begroting 0%. Wel is er in de begroting ruimte voor nieuw beleid dat voortvloeit uit het collegeprogramma.

Voor het dekken van de incidentele lasten van het bestedingsplan 2015-2018 onttrekt de gemeente in 2015 t/m 2018 totaal ruim € 4,2 uit de reserves (vooral de algemene reserve).

Op basis van de begroting 2015-2018 komt Steenwijkerland in aanmerking voor repressief toezicht. In de daartoe strekkende brief van GS wordt ondermeer ingegaan op de volgende aspecten:

- De financiële positie van de gemeente staat onder druk als gevolg van haar ambities en dalende inkomsten. De in de meerjarenbegroting geraamde bezuinigingen vanaf 2017 zijn omvangrijk en nog niet concreet ingevuld. Daarmee wordt volgens de toezichthouder onvoldoende aannemelijk gemaakt dat het evenwicht behouden blijft. De afgelopen jaren zijn door de gemeente al verschillende bezuinigingspakketten vastgesteld.

- Aandacht voor het feit, dat de schuld van de gemeente in de afgelopen jaren is toegenomen en een verdere stijging, zonder maatregelen, niet wordt uitgesloten
- Toezichthouder gaat in algemene zin in op de decentralisaties in het sociale domein en vraagt de gemeenten om haar op de hoogte te houden van de (financiële) ontwikkelingen op dit terrein binnen de gemeente.

De jaarrekening 2015 sluit met een batig saldo van circa € 5,5 miljoen, vooral veroorzaakt door niet bestede budgetten WMO/Jeugd. Het saldo is bijna volledig structureel. In 2015 is sprake van een budgetoverheveling van € 1,8 miljoen die in de jaarrekening al is toegevoegd aan de reserve te bestemmen rekeningssaldo.

De accountant heeft over het jaar 2015, als gevolg van diverse onzekerheden in het sociaal domein een verklaring met beperking afgegeven. Overigens was dit bij veel gemeenten van toepassing als gevolg van de aanloopproblemen in de verantwoording van prestaties en financiën van het sociaal domein.

De accountant wijst ook dit jaar op risico's in de grondexploitaties. Daarnaast merkt de accountant op dat in de paragraaf weerstandsvermogen de risico's niet zijn gekwantificeerd. Hierdoor wordt niet inzichtelijk gemaakt wat de benodigde weerstandscapaciteit zou moeten zijn om de risico's af te dekken. Hij adviseert dan ook om per risico de verwachte financiële impact in te schatten.

(Meerjaren)begroting 2016-2019/jaarrekening 2016

Zoals bij de begroting 2015 was aangekondigd zijn in de perspectiefnota 2015-2019 bezuinigingsvoorstellen opgenomen. Omdat het nog niet gaat om concrete voorstellen, wordt gesproken van bezuinigingrichtingen. Deze lopen op van € 1,6 miljoen in 2016 naar € 2,6 miljoen vanaf 2018. De gemeente moet nog enkele maatregelen nader onderzoeken om te komen tot het benodigde bedrag van € 3 miljoen. Het grootste deel moet worden gevonden in financieel technische maatregelen (scherper ramen, geen rente meer toevoegen aan reserves), verhogen inkomsten (OZB en kostendekkende leges). En daarnaast taakstellingen op het organisatiebudget en op subsidies en het verlagen van het budget voor nieuw beleid. In het oog springt de bezuiniging van € 0,3 miljoen vanaf 2019 als gevolg van het in eigen beheer nemen van de sociale dienst. In de begroting 2016-2019 zelf kunnen de bezuinigingen beperkt blijven tot € 2,1 structureel vanaf 2019.

Bij de 1^e fase herverdeeffect groot onderhoud gemeentefonds werd de gemeente met een nadeel geconfronteerd. Bij de 2^e fase is voor de gemeente sprake van een voordeel van circa € 0,5 miljoen.

Voor het dekken van de incidentele lasten van het bestedingsplan 2016-2019 onttrekt de gemeente in 2016 t/m 2019 totaal ruim € 4,6 uit de reserves (vooral de algemene reserve). Dit betreft ondermeer lasten voor groot onderhoud zwembad en herinrichting en rehabilitatie van wegen.

Op basis van de begroting 2016-2019 komt Steenwijkerland in aanmerking voor repressief toezicht. In de daartoe strekkende brief van GS, wordt ondermeer opgemerkt dat de taakstelling op de subsidies niet concreet is onderbouwd. Ook houdt de gemeente in de ramingen rekening met aanzienlijke ombuigingen. De voortgang van deze ombuigingen ziet de toezichthouder graag terug in de producten van de P&C cyclus.

De jaarrekening 2016 sluit met een batig saldo van € 4 miljoen.

Er is in 2016 sprake van een verliesneming op de grondexploitaties van per saldo € 2,2 miljoen. Dit bedrag is onttrokken aan de reserve grondexploitatie en daardoor geen onderdeel van het rekeningresultaat. Wel was het daardoor nodig deze reserve aan te vullen met eenzelfde bedrag ten laste van het rekeningresultaat 2016. Voordelen doen zich vooral voor bij WWB en Sociaal domein (vooral WMO). Omdat de integratie-uitkering WMO (nieuwe taken) in 2017 afneemt van € 7,5 miljoen naar € 6,5 miljoen is het waarschijnlijk dat dergelijke grote voordelen zich in 2017 in mindere mate zullen voordoen. In de jaarrekening zijn ook de effecten van de gewijzigde regelgeving uit het BBV inzake de grondexploitatie verwerkt: de boekwaarde van het project Eesveense Hooilanden is afgeboekt naar nihil. Dit betreft de hierboven genoemde verliesneming van € 2,2 miljoen. Daarnaast heeft de gemeente de aan de grondexploitatie toe te rekenen rente verlaagd van

2,5% naar 0,6%. Dit heeft voor de exploitatiebegroting een nadelig structureel effect van € 0,4 miljoen. Vanaf 2017 wordt dit effect ook in de begroting verwerkt, echter met ingang van 2018 wordt de rentevergoeding op basis van de actuele rentestanden weer verhoogd van 0,6% naar 1,25%.

De accountant heeft over het jaar 2016 een goedkeurende accountantsverklaring voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid verstrekt. De belangrijkste bevindingen van de accountant, naast de risico's in de grondexploitatie, hebben betrekking op de het vergroten van de informatiewaarde van de financiële analyse in de jaarstukken en het doorlichten van de bestemmingsreserves. Bij sommige bestemmingsreserves ontbreekt namelijk een concreet bestedingsplan.

(Meerjaren)begroting 2017-2020

In deze begroting zijn de wijzigingen van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) verwerkt, zoals centraal ramen overhead, taakveldramingen en aanpassen van het aan de grondexploitatie door te berekenen rentepercentage. In de perspectiefnota 2017-2020 (de tussenrapportage over het lopende jaar 2016 maakt geen onderdeel meer uit van de perspectiefnota) werden nadelige saldi voorzien voor de jaren 2017 en 2018 en positieve saldi voor de jaren daarna. De meicirculaire 2016 had tot gevolg dat dit beeld verslechterde, met in alle jaren een nadelig saldo.

De begroting laat echter alle jaren een batig saldo zien. Dit is vooral het gevolg van een hogere algemene uitkering en lagere kapitaallasten door lagere rente op de kapitaalmarkt.

In de begroting 2017 vallen de volgende zaken op:

- Het verlagen van de aan de grondexploitaties toe te rekenen rente (in de jaarrekening 2016 ook toegepast) wordt vanaf 2017 in de begroting verwerkt. Dit leidt tot een structureel nadeel voor de gemeentebegroting van circa € 0,5 miljoen.
- Tot 2017 bracht de gemeente investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut in één keer ten laste van de reserves. Als gevolg van de gewijzigde begrotingsvoorschriften is dat met ingang van 2017 niet meer toegestaan. Dergelijke investeringen moeten worden geactiveerd, waardoor de kapitaallasten (rente en afschrijving) ten laste van de exploitatiebegroting komen. Dit leidt dus tot hogere begrotingslasten, maar aan de andere kant hoeft er geen beroep op de vermogenspositie te worden gedaan.
- In de perspectiefnota wordt een fors structureel voordeel (€ 1,8 miljoen) met betrekking tot de BUIG gelden (Wet bundeling van uitkeringen inkomensvoorzieningen aan gemeenten) ingeboekt. De gemeente raamt de door het rijk (voorlopig) toegekende gelden volledig in de begroting, maar daartegenover staan lagere lasten.

Voor het dekken van de incidentele lasten van het bestedingsplan 2017-2020 onttrekt de gemeente in 2017 t/m 2020 totaal ruim € 3,3 uit de reserves (vooral de algemene reserve). Dit betreft ondermeer lasten realisatie zonneparken, nationaal park Weerribben Wieden en Uitvoeringsagenda binnenstand Steenwijk.

Op basis van de begroting 2017-2020 komt Steenwijkerland in aanmerking voor repressief toezicht. In de daartoe strekkende brief van GS staan geen speciale op- of aanmerkingen met betrekking tot de inhoud van deze begroting. Er wordt geconstateerd dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is.

In de najaarsnota 2017 wordt een rekeningsaldo 2017 van € 0,25 miljoen geprognosticeerd.

De (concept) jaarrekening 2017 sluit met een batig saldo van € 3,7 miljoen. Voor een bedrag van € 0,8 miljoen is sprake van niet bestede budgetten 2017 die via de bestemmingsreserve te bestemmen rekeningsaldo worden overgeheveld naar 2018. In de jaarrekening is dit bedrag al toegevoegd aan deze reserve waardoor dit geen onderdeel uitmaakt van het rekeningsaldo.

Het rekeningsaldo 2017 wordt voor een bedrag van € 2,2 miljoen veroorzaakt door winstnemingen in de grondexploitatie. In tegenstelling tot voorgaande jaren is dit bedrag in de jaarrekening nog niet toegevoegd aan de reserve grondexploitatie (omdat deze in 2017 is opgeheven) en daardoor wel onderdeel uitmaakt van het rekeningresultaat. Het overige

deel van het batig saldo bestaat uit een groot aantal kleinere voordelen. Deze doen zich vooral voor op het programma financiën en bedrijfsvoering.

De accountant heeft over het jaar 2017 een goedkeurende accountantsverklaring voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid verstrekt.

(Meerjaren)begroting 2018-2021

In de begroting 2018-2021 is een groot aantal investeringen opgenomen. De gemeente investeert vooral in de fysieke leefomgeving, zoals in fietspaden, openbare verlichting, zwembad en wegen. Daarnaast worden budgetten gereserveerd voor de wijkvisie Steenwijk-west, het verduurzamen van maatschappelijk vastgoed, de overgang naar één welzijnsorganisatie en de schuldhelpverlening. Er is sprake van een omvangrijk bestedingsplan in de jaren 2018-2021. Totaal investeert de gemeente in deze jaren € 12,4 miljoen, met daaruit voortvloeiende structurele lasten tot een bedrag van € 2,3 miljoen. Daarnaast is sprake van incidentele lasten in deze periode tot een bedrag van € 4,3 miljoen die door onttrekkingen uit de algemene reserve vrij besteedbaar worden gedekt.

Op 17 april 2017 heeft de raad besloten om in mindere mate uren door te berekenen aan investeringen. Dit heeft tot gevolg dat deze lasten nu ten lasten van de exploitatie komen. Het nadeel voor de begroting hiervan is € 0,5 miljoen in 2018, oplopend tot structureel € 1 miljoen vanaf 2020.

De gemeente gaat voorzichtig om met het activeren van uren/salarislasten, wat over het algemeen ook raadzaam is. Dit is een bewuste keuze van de gemeente. Indien er echter een noodzaak is om structurele ruimte in de begroting te creëren, heeft de gemeente de mogelijkheid om het besluit van 17 april 2017 te heroverwegen en meer uren/salarislasten aan investeringen door te belasten.

De begroting 2018-2021 is structureel sluitend. Naast de positieve ontwikkeling van de algemene uitkering en kapitaallasten is in 2018, net als in 2017, sprake van een groot structureel voordeel op de BUIG gelden (nu € 1,4 miljoen, wat dus optelt tot € 3,2 miljoen structureel).

Er is sprake van een nadeel op riolering (€ 0,5 miljoen) als gevolg van het toerekenen van een lagere rente aan de investeringen. Het voordeel dat hierdoor aan de lastenkant bij riolering ontstaat, wordt vertaald in het verlagen van de tarieven rioolrecht (in 2017 is dit voordeel bij de najaarsnota 2017 eenmalig toegevoegd aan de voorziening riolering). Dit leidt tot een nadeel voor de gemeentebegroting. Gelet op het feit dat de tarieven riolering nog niet kostendekkend zijn, had de gemeente overigens niet tot verlaging van de tarieven hoeven overgaan.

Bij de budgetten sociaal domein, wordt in de begroting uitgegaan van budgettaire neutraliteit. De gemeente heeft ultimo 2017 wel een bestemmingsreserve van € 3 miljoen voor het opvangen van effecten decentralisaties.

Op basis van de begroting 2018-2021 komt Steenwijkerland in aanmerking voor repressief toezicht. In de daartoe strekkende brief van GS staan geen speciale op- of aanmerkingen met betrekking tot de inhoud van deze begroting. Er wordt geconstateerd dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is.

Bijlage 7 Consequenties keuzes financieel beleid

In het onderstaande schema wordt een aantal keuzes geformuleerd, die over het algemeen consequenties hebben op de reservepositie, schuldpositie of de exploitatie.

Deze keuzes zijn algemeen geformuleerd maar kunnen ook toepasbaar zijn voor de gemeente Steenwijkerland.

	Versterkt reservepositie	Invloed op schuldpositie	Effect op exploitatie
1. Herschikken van bestemmingsreserves ten gunste van algemene reserve	Nee, maar wel de weerstandscapaciteit	Nee	+/- Als dekking van exploitatielasten (zoals kapitaal-lasten) nu ten laste van een bestemmingsreserve plaatsvindt, zal alternatieve dekking binnen de begroting moeten worden gezocht
2. Verkoop aandelen	Ja, positief door de te verwachten boekwinst	Ja, opbrengst kan worden gebruikt om schulden af te lossen	+/- Structurele inkomst aan dividend valt weg. Anderzijds vallen ook rentelasten weg van af te lossen schulden. Saldo tussen beide is afhankelijk van opbrengst
3. Verkoop gemeentelijk bezit	Ja, indien boekwinst wordt toegevoegd aan algemene reserve (mits nog niet als stille reserve meegenomen bij bepalen weerstandsvermogen)	Ja, met opbrengst kunnen schulden worden afgelost	+/- Positief door saldo van lagere exploitatielasten. Nadelig bij eventueel wegvallende huuropbrengsten
4. Verlagen schulden	Nee	Ja	+ Rentelasten dalen
5. Goedkoper lenen	Nee	Nee	+ Rentelasten dalen, risico bij herfinanciering
6. heroverwegen al genomen investeringsbeslissingen	Ja, als ze worden gedekt uit bestemmingsreserves	Ja, schulden nemen minder toe.	+ De in meerjarenraming geraamde lasten vervallen
7. Investeringsstop	Ja, als ze worden gedekt uit bestemmingsreserves	Ja, schulden nemen minder toe	+ De in meerjarenraming geraamde lasten vervallen
8. Slechts budgettair neutraal nieuw beleid	Nee	Ja, in zoverre dat schulden niet toenemen	+ Lasten stijgen niet verder dan huidige niveau
9. Zero based budgetting	Nee	Nee	+ Positief. Budgetten worden voorzien van noodzakelijke onderbouwing waardoor inzicht en transparantie wordt vergroot

Bijlage 8 Voorbeeld opzet paragraaf onderhoud kapitaalgoederen

NOODZAKELIJKE INFORMATIE IN EEN KWALITATIEF GOEDE PARAGRAAF ONDERHOUD KAPITAALGOEDEREN (Regiodagen gemeentefinanciën 2015 VNG Zwolle, Den Haag en Eindhoven)

Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen, enkele suggesties voor verbetering van de kwaliteit

Samenvatting

Het kan overzichtelijk zijn om de paragraaf te beginnen met een beknopt overzicht van alle beheerplannen en een aantal belangrijke aspecten (zie voorbeeld C) waar later in de paragraaf nader op wordt ingegaan.

Kaders/doelen

Welke algemene kaders (wettelijk, gemeentelijk) zijn uitgangspunt en wat is de vertaling naar het onderhoud van de kapitaalgoederen. Het kan gaan om een nota Kapitaalgoederen, maar bijvoorbeeld ook om een nota over het Integraal Beheer van de Openbare Ruimte (IBOR) of een Kwaliteitsstructuurplan. De kaders kunnen inhoudelijk (wat voor een gemeente willen we nu en in de toekomst zijn) maar ook procedureel van aard zijn. Welke investeringsbeslissingen moeten worden voorgelegd aan de raad, hoe vindt de informatievoorziening aan de raad over het onderhoud van de kapitaalgoederen plaats? In art. 212 van de Gemeentewet is vastgelegd dat de raad in een verordening moet vastleggen welke regels gelden voor de waardering en afschrijving van activa. Deze verordening behoort dus zeker tot de kaders die hier worden bedoeld. Daarnaast kan hier worden aangegeven hoe de burger kan participeren in keuzes en prioriteitsstelling.

Kerncijfers

Denk hierbij aan de volgende gegevens die in tabelvorm gepresenteerd kunnen worden (zie ook voorbeeld A in de bijlage).

Wegen (kilometers weg binnen en buiten de bebouwde kom; oppervlakte wegennet waarvan geasfalteerd en met elementenverharding)

Riolering (aantal rioolaansluitingen; aantallen trottoir- en straatkolken en gemalen; lengte van vrijvervalriolering, drukriolering, persleiding)

Water (aantallen bruggen en duikers; lengte watergangen; kilometers te onderhouden beschoeiing)

Groen (oppervlakte plantsoenen e.a., aantallen bomen)

Gebouwen (aantallen uitgesplitst in gebruiksdoel)

Deze kapitaalgoederen moeten volgens artikel 12 BBV aan de orde komen in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. Andere, meer gedetailleerde indelingen zijn mogelijk. In gemeentebegrotingen komen ook voor: verlichting, verkeersregelinstanties, verkeersborden, straatmeubilair, speeltoestellen, bomen, sportfaciliteiten, onderwijshuisvesting, cultuur- en welzijnsaccommodaties, zwembaden, begraafplaatsen.

Beleid

Wat zijn de geldende beleidsplannen; actualiteit van deze plannen. Staat een herziening op stapel, worden er nieuwe beleidsplannen uitgebracht? Het gaat hierbij om gemeentelijke beleidsplannen die gevolgen hebben voor het onderhoud en beheer van de kapitaalgoederen (nota Onderwijshuisvesting, nota Speelruimtebeleid, etc.) en dus niet om de concrete beheerplannen die hier op aan moeten sluiten.

Aandacht voor plannen om onderhoud effectiever/efficiënter uit te gaan voeren (per categorie).

Beheer

Wat zijn de geldende beheerplannen; actualiteit van deze plannen. Staat een herziening op stapel, worden er nieuwe beheerplannen gemaakt? Zijn de beheerplannen onderling afgestemd; is het beheer integraal. Zijn er ontwikkelingen (binnen of buiten de gemeente) die van invloed zijn op de manier waarop het beheer wordt uitgevoerd en vragen om

bijstelling van de beheerplannen (ARBO-voorschriften of Europese regelgeving, subsidieregelingen voor energiebesparing, etc.).

Kwaliteit

Weergave keuzes onderhoudsniveaus zo mogelijk aan de hand van normen die voor het beheer van kapitaalgoederen bekend zijn (CROW, NEN). Anders dient te worden uitgelegd waar de normen sober, basis, voldoende etc. voor staan. Beschrijving hoe (methode, frequentie) kwaliteit wordt gemonitord, uitkomst meest recente inventarisatie/inspectie, is daarbij wel/geen achterstallig onderhoud geconstateerd en welke voorstellen zijn gedaan (incl. kosten/dekking) dit te herstellen; aandacht voor relatie tussen kwaliteit onderhoudsniveaus en omvang financiële middelen. Is er ruimte voor bezuinigingen of is het tegenovergestelde het geval: dreigt door bezuinigingen het kwaliteitsniveau te zakken beneden het door de raad vastgestelde niveau.

Financieel

Welk budget is – per categorie - in het begrotingsjaar gemoeid met het onderhoud van de kapitaalgoederen. Regulier, dagelijks (klein) onderhoud, groot onderhoud, kapitaalslasten investeringen, toevoegingen, onttrekkingen aan reserves/voorzieningen.

Welke (vervangings)investeringen zullen in het begrotingsjaar worden gedaan.

Relatie leggen met programmabegroting: in welk programma zijn de hier gepresenteerde uitgaven terug te vinden.

Naast inzicht in consequenties van bezit van kapitaalgoederen voor exploitatie ook aandacht voor balans. Wat is de waarde van dat bezit, komt die tot uiting op de balans of heeft de gemeente activa met maatschappelijk nut in een keer afgeschreven. Wordt er voor de vervanging van die activa opnieuw gespaard. Wat is de omvang van de eventuele bestemmingsreserves en voorzieningen. Zijn die in lijn met de meest recente beheerplannen?

Doorkijk 4 jaar; zijn beschikbare middelen voldoende om het gewenste kwaliteitsniveau te handhaven (zie verder hierboven onder kwaliteit). Zie ook voorbeeld B in de bijlage.

Planning

Aangeven welk onderhoud in welk stadsdeel in begrotingsjaar wordt uitgevoerd. Dit is informatief vooral voor de burger en laat zien dat de onderhoudswerkzaamheden in samenhang worden aangepakt.

A. Voorbeeld van Kerncijfers

Aantal kilometers weg	180 km
Waarvan binnen de bebouwde kom	80%
Waarvan buiten de bebouwde kom	20%
Oppervlakte wegennet	2.520.000 m2
Waarvan klinkers	40%
Waarvan asfalt	60%

B. Voorbeeld van financieel overzicht begroting 2019

Omschrijving	2017 Rekening	2018 Begroting	2019 Begroting	2020 Begroting	2021 Begroting	2022 Begroting
Klein onderhoud						
Groot onderhoud						
Mutatie voorziening groot onderhoud						
Mutatie voorziening achterstallig onderhoud						
Kapitaallasten						
Totaal						

C. Voorbeeld van overzicht beheerplannen voor begrotingsjaar 2019

Beheerplannen	Door de raad vastgesteld	Looptijd t/m	Financiële vertaling in de begroting	Achterstallig onderhoud
Wegen	2012	2017	Ja	Nee
Civiele kunstwerken	2015	2019	Niet volledig	Ja
Riolering	2012	2018	Ja	Nee
Groen	2013	2017	Ja	Nee
Gebouwen	2014	2018	Niet volledig	Ja
Openbare verlichting	2015	2019	Ja	Nee

Samenstellers

Opdrachtgever	Provincie Overijssel
Uitvoerder	Welconsult Gemeentefinanciën, Amsterdam
Extern bureau	Welconsult Gemeentefinanciën, H.F.M. van der Wel
Gemeente Steenwijkerland	Coördinator financieel beleid en control, J. van der Wal
Provincie Overijssel	Coördinator Financieel toezicht (tevens toezichthouder), H. Steijn

Juli 2018