

ABCOUDE, MEI 2021

FINANCIËLE SCAN GEMEENTE LOPIK



Foto omslag:

“Het kunstwerk op de voorkant is het beeld van een meisje dat speelt met een hondje die met twee voorpoten tegen haar aan staat, op een bakstenen sokkel met granieten bovenplaat. Het is gemaakt door beeldhouwster Marijke A. Ravenswaaij-Deege (Gorinchem 1944).”

PROVINCIE UTRECHT

**Afdeling Bestuurs- en Directieondersteuning
Team Bestuur, Europa en Interbestuurlijk toezicht**

FINANCIËLE SCAN GEMEENTE LOPIK

Samenstellers

Opdrachtgever
Uitvoerder
Extern bureau

Provincie Utrecht
Welconsult Gemeentefinanciën te Abcoude
Welconsult Gemeentefinanciën, H.F.M. van der Wel,

Met medewerking van:

Gemeente Lopik

Coördinator financiën, H. Azzouzi
Beleidsmedewerker financiën, E. Kroeze

Provincie Utrecht

Financieel toezichthouder, M.W.J, van den Broek
Financieel toezichthouder, D. den Ouden

Inhoudsopgave

Leeswijzer	4
Bestuurlijke samenvatting financiële scan gemeente Lopik	5
Inleiding, belangrijkste bevindingen en aanbevelingen	7
FINANCIËLE SCAN GEMEENTE LOPIK	18
1 De ontwikkeling van de financiële positie in historisch perspectief	19
1.1 Financiële positie in historisch perspectief	19
1.2 Weerbaarheid en wendbaarheid financiële positie	25
1.2.1 Weerbaarheid	27
1.2.2 Wendbaarheid	34
1.3 Weerstandsvermogen (beleid, risico's, weerstandscapaciteit)	39
1.4 Overhead	42
1.5 Onderhoud kapitaalgoederen	44
2 De eigen inkomsten vergeleken	49
2.1 Inleiding	49
2.2 De opbrengsten van de belangrijkste heffingen vergeleken met de normen artikel 12 van de Fvw	49
2.3 Gemeentelijke woonlastendruk	50
2.4 Overige heffingen	54
2.5 Conclusies en aanbevelingen	54
3 De nettolasten vergeleken	56
3.1 Inleiding	56
3.2 Nettolasten begroting 2021 ten opzichte van de clusters algemene uitkering 2021	58
3.3 Toelichting inkomstenclusters	61
3.4 Toelichting uitgavenclusters	66
3.5 Conclusies en aanbevelingen	72
Bijlagen	75
Bijlage 1 De vergelijking van Lopik met zichzelf (op basis van structurele lasten)	76
Bijlage 2 Clustervergelijking op taakveldenniveau tussen de structurele nettolasten per inwoner van Lopik en van de selectiegroep	77
Bijlage 3 Clusterindeling 2021 gemeentefonds	81
Bijlage 4 Financiële positie in historisch perspectief	82

Leeswijzer

De financiële scan begint met de bestuurlijke samenvatting van 1A 4tje, met daarin de kern van het beeld van de financiële positie en van de bevindingen.

Vervolgens vindt u de inleiding, een wat uitgebreidere samenvatting en de conclusies en aanbevelingen. Na lezing daarvan heeft u een goed beeld van de hoofdlijnen en de bevindingen.

Daarna vindt u de feitelijke financiële scan, waarin voor een nadere verdieping in drie hoofdstukken uitgebreider wordt ingegaan op de in de inleiding geformuleerde onderzoeksvragen.

Een uitgebreide beschrijving van de financiële positie van de gemeente aan de hand van de begrotingen en jaarstukken vanaf 2017 vindt u in een aparte bijlage.

De drie hoofdstukken worden steeds afgesloten met conclusies en aanbevelingen. De conclusies betreffen een opsomming van de belangrijkste bevindingen die in het betreffende hoofdstuk naar voren komen. De conclusies en aanbevelingen vindt u ook terug bij de bestuurlijke samenvatting.

Bij de conclusies wordt in principe de volgende driedeling aangehouden:

- Algemeen
- Wat kan er beter?
- Welke risico's zijn er?

De aanbevelingen zijn snel terug te vinden omdat deze zijn ingekaderd in een gekleurd vlak.

Bestuurlijke samenvatting financiële scan gemeente Lopik

Voor u ligt de financiële scan gemeente Lopik. 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.

De financiële positie, en dan vooral de exploitatiebegroting, was de afgelopen jaren in relatief grote mate afhankelijk van de reservepositie. Als gevolg van de inzet van de algemene reserve voor het dekken van investeringen (dit was beleid van de gemeente tot en met 2019), het dekken van incidentele lasten, het dekken van nadelen in voor- en najaarsnota's en het dekken van het begrotingstekort 2021 is er sprake van een negatieve algemene reserve. De algemene weerstandsreserve is wel positief, maar in samenhang met de negatieve stand van de algemene reserve neemt de weerstandscapaciteit snel af. In juni 2020 heeft de raad de "routekaart financiële situatie gemeente Lopik" vastgesteld. Met deze routekaart, onderdeel van het proces "Waardevol Lopik", zet de gemeente in op structurele dekking van structurele lasten. De gemeente wil de oorzaken van tekorten structureel oplossen.

Deze stap zal in eerste instantie niet eenvoudig te maken zijn, omdat de gemeente te maken krijgt met een stelselwijziging (er moet immers wel structurele ruimte worden gezocht, wat zichtbaar is in de in eerste instantie grote nadelige saldi in de begroting 2021-2024). Echter, uiteindelijk zal door deze stap de financiële structuur, de financiële positie en de reservepositie van de gemeente verbeteren.

Een lastig en noodzakelijk, maar vooral moedig besluit van de gemeenteraad van Lopik.

De gemeente staat nog wel voor financiële uitdagingen. Bij de begroting 2021-2024 is een dekkingsplan vastgesteld waarin nog te realiseren taakstellingen zijn opgenomen, zoals op het sociaal domein. Eventueel noodzakelijke uitbreiding van formatie is niet structureel gedekt. Ook zal naar de verwachting van de gemeente de actualisatie van de onderhoudsplannen leiden tot structureel hogere lasten.

Op 23 maart 2021 heeft de gemeenteraad van Lopik gesproken over de (bestuurlijke) toekomst van de gemeente en in meerderheid besloten te kiezen voor bestuurlijke opschaling (lees herindeling). Daaraan gekoppeld kiest de gemeente ervoor om tot het moment van herindeling de extra personeelskosten die gepaard gaan met het doorontwikkelen van de ambtelijke organisatie te ramen als incidentele last en te dekken uit de reserves. Het besluit om een redelijk fors bedrag aan lasten als incidenteel te labelen en te dekken uit de reserve (in het raadsvoorstel "Toekomst gemeente Lopik" wordt gesproken over € 2 miljoen per jaar) heeft tot gevolg dat de reservepositie de komende jaren nog verder zal verslechteren. Daadwerkelijke herindeling kan naar verwachting over 5 jaar een feit zijn. De gemeente geeft desgevraagd aan, nog geen doorrekening te hebben gemaakt van het effect van het besluit van 23 maart 2021 op de meerjarige ontwikkeling van de reservepositie. Dit is wel van belang, omdat naar verwachting het vrij besteedbare deel van de algemene reserve een negatieve stand zal bereiken. Over het algemeen moet een gemeente een negatieve stand van de algemene reserve binnen de termijn van de meerjarenbegroting wegwerken¹.

Net zoals een zeer groot aantal gemeenten wordt ook Lopik geconfronteerd met tekorten op het sociaal domein. Tot en met de begroting 2018-2022 werden de lasten en baten voor het sociaal domein budgettair neutraal geraamd. Met ingang van de begroting 2019 zijn de nadelen, die zich vooral bij jeugdzorg voordoen, onderdeel van het begrotingsaldo.

Bij de vergelijking van de gemeentelijke woonlastendruk blijkt dat het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, afvalstoffenheffing en rioolheffing) van zowel de eenpersoons- als meerpersoonshuishoudens in Lopik in 2021 hoger is dan de gemiddelde woonlastendruk in 2021 in de selectiegroep.

Uit de vergelijking van de structurele nettolasten 2021 met de gemeentefondsuitkering 2021 komt naar voren dat er sprake is van hogere nettolasten ten opzichte van de algemene uitkering bij de clusters Bestuur en algemene ondersteuning, Openbare orde en veiligheid, Inkomen en Participatie, Clusters sociaal domein en Riolering en reiniging.

¹ Bron: Gemeenschappelijk financieel toezichtkader (GTK 2020 gemeenten), zie ook: https://www.provincie-utrecht.nl/sites/default/files/2020-03/gemeenschappelijk_financieel_toezichtkader_gtk_2020.pdf

Van lagere nettolasten ten opzichte van de algemene uitkering is sprake bij de clusters Infrastructuur en gebiedsontwikkeling, Educatie en Cultuur en ontspanning.

Hoewel de financiële informatiewaarde van de financiële beleidsstukken de afgelopen jaren is verbeterd, zijn er nog wel verdere verbeteringen mogelijk bij het toelichten van de reservemutaties, de analyse (op hoofdlijnen) van het rekeningsaldo en het overzicht van incidentele baten en lasten.

De in deze financiële scan opgenomen aanbevelingen hebben onder meer betrekking op:

- Blijven inzetten op structurele dekking van structurele uitgaven, overeenkomstig de uitgangspunten van "Waardevol Lopik".
- Inzichtelijk maken effect besluit "Toekomst gemeente Lopik" op de ontwikkeling van de reservepositie.
- Verbeteren van de reservepositie.
- Volledigheid ramingen onderhoud kapitaalgoederen.
- Kaders stellen voor onderhoud van kapitaalgoederen, zoals het gewenste onderhoudsniveau.
- Beoordelen toereikendheid onderhoudsreserves voor het dekken van toekomstig groot onderhoud van kapitaalgoederen.

Inleiding, belangrijkste bevindingen en aanbevelingen

Inleiding

Aanleiding voor de financiële scan

De financiële scan is onderdeel van het programma Sterk Utrechts Bestuur. Dit programma is opgesteld door de provincie Utrecht met betrokkenheid van de gemeenten en waterschappen. Sterk Utrechts Bestuur wil bijdragen aan een succesvolle en slagvaardige samenwerking tussen gemeenten, waterschappen en provincie om zo opgaven verder te brengen. Er zijn steeds meer opgaven die worden gerealiseerd op een regionale schaal, waarbij een goede onderlinge samenwerking belangrijk is. Het programma bevat een vijftal programmalijnen en een instrumentenkoffer.

Vanuit het programma "Sterk Utrechts Bestuur" wil de provincie gemeenten en waterschappen o.a. ondersteunen door het aanbieden van instrumenten uit de instrumentenkoffer.

De provincie wil gemeenten ondersteunen op het gebied van slagkracht en het openbaar bestuur en biedt daarom een drietal instrumenten aan. Een mogelijk instrument daarbij is de financiële scan. Om te onderzoeken of de financiële scan meerwaarde heeft voor gemeenten, is de provincie een pilot gestart en konden vier gemeenten binnen de provincie Utrecht van de mogelijkheid gebruik maken om een financiële scan te laten uitvoeren.

De pilot wordt vervolgens geëvalueerd en afhankelijk van de resultaten, wordt dit instrument eventueel aan meer Utrechtse gemeenten aangeboden.

De gemeente Lopik is één van de vier gemeenten die hebben aangegeven de financiële scan, in deze pilotfase, te willen laten uitvoeren

De financiële scan is toekomstgericht. De scan geeft inzicht in de financiële positie, de kansen en de risico's. De uitkomsten kunnen worden gebruikt als ondersteuning bij het formuleren van toekomstig (financieel) beleid.

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

Focus op financiën

In de financiële scan wordt de financiële positie van de gemeente belicht, de focus ligt dan ook op de financiën van de gemeente. Dat betekent dat het door de gemeente geformuleerde beleid en de gemaakte beleidskeuzes geen onderdeel uitmaken van het onderzoek.

Voor het realiseren van de vastgestelde beleidsdoelstellingen zijn uiteraard wel financiële middelen nodig. Het effect hiervan op de financiële positie van de gemeente ziet u terug in deze financiële scan. Net als overigens het effect van beslissingen op rijksniveau die de financiële positie van de gemeente kunnen raken, zoals de ontwikkeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

Financiële scan versus Begrotingsscan

De financiële scan is voor wat betreft de opzet en inhoud vergelijkbaar met een begrotingsscan². 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 is daarmee voor gemeenten veel meer een preventief hulpmiddel om inzicht te krijgen in hoe zij ervoor staan.

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. De financiële scan komt tot stand onder regie van de provincie Utrecht. Voor het vervaardigen van de scan heeft de provincie een externe deskundige ingeschakeld.

De financiële scan wordt bekostigd vanuit de provincie. Om die reden is de scan ook niet

² Zie voor voorbeelden van begrotingsscans: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/financieel-toezicht-gemeenten-en-provincies/financiele-scans-gemeenten>

vrijblijvend voor de gemeente. 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 er 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.

De financiële scan is een openbaar document en daardoor ook voor andere gemeenten te raadplegen. Behalve de gemeente Lopik, kunnen ook andere gemeenten gebruik kunnen maken van de aanbevelingen en adviezen die de onderzoeker in de scan benoemt.

Doel van de financiële scan

Uitgangspunt voor de financiële scan is de volgende vraag:

Geef inzicht in de financiële positie van Lopik, 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 2017 tot en met 2021 en de jaarrekeningen 2017 tot en met 2019?

Deze onderzoeksvraag wordt in hoofdstuk 1 "Een analyse van de financiële positie van de gemeente in historisch perspectief" beantwoord.

Naast het beschrijven van de ontwikkeling van de financiële positie, wordt ook ingegaan op eventueel doorgevoerde of geplande bezuinigingen en de belangrijkste oorzaken van een, ten opzichte van de begroting, afwijkend rekeningssaldo. 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.

Aan de hand van vijf financiële kengetallen wordt inzicht gegeven in de "wendbaarheid" en de "weerbaarheid" van de gemeentelijke begroting. Daar wordt ingegaan op de ontwikkeling van de schuldpositie, de ontwikkeling van het eigen vermogen en de grondexploitaties.

Vervolgens wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de investeringen, het weerstandsvermogen, de overhead en onderhoud kapitaalgoederen.

Dit onderdeel wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

Bij de conclusies wordt in principe de volgende driedeling aangehouden:

- *Algemeen*
- *Wat kan er beter?*
- *Welke risico's zijn er?*

Daar waar de driedeling niet relevant is wordt alleen het onderdeel 'algemeen' opgenomen.

Terugkijken en Vooruitkijken

Bij de 1e onderzoeksvraag wordt enkele jaren "teruggekeken". Zo kan de ontwikkeling van bijvoorbeeld de reservepositie, de schuldpositie en de rekeningssaldi vanaf 2017 goed worden gevolgd en kunnen opvallende zaken nader worden onderzocht en toegelicht. Ook zal er nadrukkelijk worden "vooruitgekeken" aan de hand van de meest recente begroting; de begroting 2021-2024.

Onderzoeksvraag 2

Doen zich tussen de gemeente en de selectiegroep verschillen voor ten aanzien van de belastingen en rechten in 2021 en zo ja, in welke mate zijn deze verschillen te verklaren?

Deze onderzoeksvraag wordt in hoofdstuk 2 "De eigen inkomsten vergeleken" beantwoord.

Er wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste eigen inkomstenbronnen van de gemeente en de woonlasten in 2021. 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.

Onderzoeksvraag 3

Hoe verhouden de eigen inkomsten en de structurele nettolasten van de gemeente zich in 2021 ten opzichte van de clusters van de algemene uitkering en hoe is dat beeld ten opzichte van de (gemeenten in de) selectiegroep?

Deze vragen worden in hoofdstuk 3 "De nettolasten vergeleken" beantwoord.

Uitgangspunt is de vastgestelde begroting over het jaar 2021.

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

Selectiegroep

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen 2 en 3 wordt uitgegaan van een selectiegroep. Ook in onderdelen van hoofdstuk 1 worden vergelijkingen gemaakt met deze groep van gemeenten. Op basis van de belangrijkste structuurkenmerken van de gemeente Lopik is in overleg met de gemeente gezocht naar een groep van gemeenten die gemiddeld genomen vergelijkbaar is, verder te noemen de selectiegroep. Daarbij is ook advies gevraagd aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Voor deze scan zijn vijf gemeenten geselecteerd met vergelijkbare structuurkenmerken (en vergelijkbare opbouw van de algemene uitkering) die daardoor zoveel mogelijk lijken op de gemeente Lopik.

Het betreft de Utrechtse gemeenten Bunnik, Montfoort en Woudenberg, de Noord-Brabantse gemeente Hilvarenbeek en de Noord-Hollandse gemeente Uitgeest.

Gemeente	Sociale Structuur	Centrum-functie	Inwoners*	Provincie
Bunnik	Goed	Zonder	15.315	Utrecht
Hilvarenbeek	Goed	Weinig	15.645	Noord-Brabant
Montfoort	Goed	Zonder	14.031	Utrecht
Uitgeest	Goed	Weinig	13.778	noord-Holland
Woudenberg	Goed	Weinig	13.471	Utrecht
Lopik	Goed	Zonder	14.586	Utrecht

*Het aantal inwoners voor de gemeenten in de selectiegroep is het meest recente aantal, gebaseerd op de gegevens die BZK bij de septembercirculaire 2020 voor het jaar 2021 gebruikt. Dit aantal kan afwijken van het aantal dat de gemeente zelf in de begroting 2021 hanteert. Bij het omrekenen van bedragen naar een bedrag per inwoner kan dat kleine afwijkingen geven, maar deze zijn zo klein dat dit de uitkomsten en conclusies in deze financiële scan niet beïnvloeden.

Belangrijkste bevindingen

1. Wat kan over de financiële positie van de gemeente worden gezegd aan de hand van de (meerjaren)begrotingen 2017 tot en met 2021 en de jaarrekeningen 2017 tot en met 2019?

De begrotingen vanaf 2017³ tot en met 2020 zijn allen structureel sluitend, met uitzondering van de begroting 2017 waar een herstelbesluit voor nodig was om preventief toezicht te voorkomen.

In de begroting 2021-2024 was aanvankelijk sprake van structurele tekorten in alle begrotingsjaren, vooral als gevolg van hogere lasten sociaal domein (jeugdzorg en Wmo), loonontwikkelingen (CAO gemeentelijk personeel) en hogere bijdragen aan verbonden partijen.

Voor het realiseren van structureel evenwicht in de begroting 2021-2024 heeft de raad moeten besluiten tot een fors pakket van maatregelen, waaronder het verhogen van de OZB met in totaal € 0,6 miljoen en een taakstelling van € 0,5 miljoen binnen het sociaal domein. Door deze maatregelen wordt het structurele evenwicht vanaf het begrotingsjaar 2022 hersteld. In 2021 is nog wel sprake van een relatief groot bedrag aan incidentele lasten (€ 1,2 miljoen).

Onderdeel van de incidentele lasten is het verhogen van het personeelsbudget met € 0,9 miljoen. Dit bedrag betreft een inschatting van de het benodigde (extra) personeelsbudget, maar is voorsnog incidenteel geraamd in afwachting van de uitwerking van scenario's over de (bestuurlijke) toekomst van de gemeente. De incidentele lasten dekt de gemeente door een bedrag van € 1,2 miljoen aan de algemene reserve te onttrekken.

Als gevolg van de inzet van de algemene reserve voor het dekken van investeringen (dit was beleid van de gemeente tot en met 2019), het dekken van incidentele lasten en het dekken van het begrotingstekort 2021 is er sprake van een negatieve algemene reserve⁴. De algemene weerstandsreserve is wel positief, maar in samenhang met de negatieve stand van de algemene reserve neemt de weerstandscapaciteit snel af.

De omslag van "incidenteel naar structureel" is een zeer bewuste keuze van de gemeente in het kader van het realiseren van structurele dekking en het in mindere mate aanspreken van de reserves voor het dekken van lasten in de begroting.

In juni 2020 heeft de raad dan ook de "routekaart financiële situatie gemeente Lopik" vastgesteld. Deze routekaart, onderdeel van het proces "Waardevol Lopik", laat niet alleen de route zien vanaf de (beleidsarme) begroting 2020-2023 naar de begroting 2021-2024. Maar ook en vooral de omslag van incidentele dekking naar structurele dekking. Met het proces "Waardevol Lopik" zet de gemeente nu in op structurele dekking van structurele lasten. De gemeente wil de oorzaken van tekorten structureel oplossen. Eventuele hogere lasten die zullen voortvloeien uit de actualisatie van de onderhoudsplannen in 2021 zijn nog niet in de begroting 2021-2024 verwerkt. De gemeente geeft overigens aan te verwachten dat er de komende jaren voldoende dekking is voor het onderhoud van kapitaalgoederen, maar dat de middelen vanaf 2026 niet meer toereikend zullen zijn.

Op 23 maart 2021 heeft de gemeenteraad van Lopik, met betrekking tot de "toekomst gemeente Lopik", in meerderheid besloten te kiezen voor bestuurlijke opschaling (lees herindeling). Daaraan gekoppeld kiest de gemeente ervoor om tot het moment van herindeling de extra personeelskosten die gepaard gaan met het doorontwikkelen van de ambtelijke organisatie te ramen als incidentele last en te dekken uit de reserves. Het besluit om een redelijk fors bedrag aan lasten als incidenteel te labelen (in het raadsvoorstel "Toekomst gemeente Lopik" wordt gesproken over € 2 miljoen per jaar) heeft tot gevolg dat de reservepositie nog verder zal verslechteren. De gemeente geeft desgevraagd aan, nog geen doorrekening te hebben gemaakt van het effect van het besluit van 23 maart 2021 op de meerjarige ontwikkeling van de reservepositie. Dit is wel van belang, omdat naar verwachting het vrij besteedbare deel van de algemene reserve een negatieve stand zal bereiken.

³ Deze financiële scan gaat terug tot 2017.

⁴ Met algemene reserve wordt hier het vrij besteedbare deel van de algemene reserve bedoeld. Daarnaast heeft de gemeente ook een algemene weerstandsreserve). Deze moet echter beschikbaar blijven voor het afdekken van risico's.

De jaarrekeningen 2017 tot en met 2019 sluiten allemaal met een batig saldo. De rekeningssaldi moeten overigens wel in samenhang met de saldi in de voor- en najaarsnota worden bezien. De saldi van de voor- en najaarsnota worden tussentijds al verrekend met de algemene reserve en zijn daardoor niet zichtbaar in de rekeningsresultaten van de gemeente. Dit is overigens toegestaan, maar juist ook daarom is een duidelijke analyse op hoofdlijnen van belang, zodat het genoemde rekeningsresultaat goed kan worden geduid. Zo is het rekeningsaldo in 2019 € 0,6 miljoen positief. Als echter rekening wordt gehouden met de nadelige saldi van de voor- en najaarsnota, die al ten laste van de algemene reserve zijn verrekend, is sprake van een nadelig jaarresultaat van € 0,6 miljoen.

Uit de voorjaarsnota 2020 komt echter naar voren dat er zich een fors structureel tekort (€ 1,2 miljoen) in 2020 aftekent. Vooral veroorzaakt door de doorwerking van de hogere lasten sociaal domein uit de najaarsnota 2019. De structurele effecten gebaseerd op de werkelijke lasten uit de jaarrekeningen over de periode 2017 t/m 2019 zijn ook in de voorjaarsnota 2020 verwerkt. De structurele lasten uit de jaarrekeningen van de voorgaande jaren werden tot nu toe incidenteel verwerkt in het opvolgende jaar. Omdat de gemeenteraad met het proces "Waardevol Lopik" inzet op structurele dekking van structurele uitgaven zijn deze hogere lasten in de begroting 2021-2024 als structurele lasten geraamd.

Met ingang van het jaar 2015 zijn taken in het sociaal domein (jeugdzorg, participatiewet en de transitie van de AWBZ) naar de gemeenten overgedragen. De overdracht van de taken ging gepaard met een korting op het bijbehorende budget.

De gemeente heeft aanvankelijk (net als de meeste gemeenten⁵) als begrotingsuitgangspunt, dat de gedecentraliseerde rijkstaken (zoals de taken in het kader van Jeugdzorg en Wmo) budgetneutraal worden opgenomen in de begroting. Door middel van het transformatieplan Sociaal Domein moet dit worden gerealiseerd. Tekorten op het sociaal domein op begrotingsbasis dekt de gemeente in eerste instantie door het ramen van taakstellingen of het onttrekken van gelden uit de reserve sociaal domein. Vanaf de begroting 2019-2022 wordt het uitgangspunt van budgettair ramen losgelaten en wordt het lastenbudget voor jeugdzorg en Wmo met in totaal € 0,3 miljoen verhoogd. In de begroting 2020-2023 is een verdere (geringe) verhoging van de lastenbudgetten voor jeugdzorg opgenomen. In de begroting 2021-2024 is sprake van een bijstelling van het budget jeugdzorg met € 0,9 miljoen en het budget Wmo met € 0,15 miljoen.

De informatiewaarde van de financiële stukken is de afgelopen jaren wel verbeterd, maar kan op belangrijke punten nog verder worden verbeterd, zoals:

- Toelichten reservemutaties in meerjarenbegroting en jaarrekening
- Analyse op hoofdlijnen van het rekeningsaldo
- Verbeteren kwaliteit van het overzicht van incidentele baten en lasten

Weerbaarheid en wendbaarheid (hoofdstuk 1.2)

Als wordt gekeken naar de ratio's die inzicht geven in de weerbaarheid van de financiële positie (schuld, solvabiliteit en grondexploitatie), dan is de conclusie dat er op het eerste gezicht weinig reden tot zorg is, met uitzondering van de ontwikkeling van de reserves. De schuldpositie is relatief laag en de boekwaarde van de grondexploitaties nihil.

De reservepositie laat echter een dalende lijn zien en staat onder druk als gevolg van de negatieve ontwikkeling van het rekeningsaldo 2020 en het nadelige begrotingsaldo in 2021 (€ 1,2 miljoen incidenteel en € 0,46 miljoen structureel) en het tot voor kort in grote mate dekken van kosten van projecten ten laste van de algemene reserve. Tussen 2017 en 2019 zijn de reserves met € 3,2 miljoen afgenomen. Dit betreft vooral de algemene reserve.

De stap om voor de exploitatiebegroting in mindere mate afhankelijk te zijn van de reserves en de daardoor te nemen noodzakelijke stap naar het vinden van ruimte om structurele beleidskeuzes te kunnen maken is belangrijk en noodzakelijk.

Bij de wendbaarheid van de financiële positie gaat het om de structurele exploitatieruimte en de belastingcapaciteit. De begroting van de gemeente Lopik bevat niet veel flexibiliteit als gevolg van een negatieve uitgangspositie door onder meer nog te realiseren taakstellingen, het nog niet in de begroting opgenomen effect van de actualisatie van de

⁵ Bij de overheveling van de nieuwe taken sociaal domein was in eerste instantie het enige ijkpunt voor de te ramen lasten de vergoeding die gemeenten voor het uitvoeren van deze taken ontvingen.

beheerplannen en de vooralsnog incidentele verhoging van de personeelsbudgetten. De exploitatiebegroting is de afgelopen jaren sterk afhankelijk geweest van de reservepositie, bijvoorbeeld door inzet van de reserves ter dekking van investeringen. Naast het verlagen van lasten kan de gemeente nog financiële ruimte vinden door in te zetten ruimte op het verhogen van de Onroerende zaakbelastingen.

Daarnaast heeft de gemeente op dit punt ook ruimte om structurele tegenvallers op te vangen. In vergelijking met de normen die in het kader van artikel 12 financiële verhoudingswet gelden is er nog een "onbenutte belastingcapaciteit" van € 1,0 miljoen. In hoofdstuk 2 wordt hier dieper op ingegaan.

Weerstandsvermogen: beleid, risico's, weerstandscapaciteit (hoofdstuk 1.3)

In de begroting 2021 is de weerstandsratio voor de structurele risico's 1,4 en voor de incidentele risico's 1,0. Daarmee zijn deze voldoende te noemen en voldoen ze aan de door de raad vastgestelde grens van minimaal 1.

De verwachting is wel dat de weerstandsratio's in 2022 gaan afnemen door een lagere raming van de post onvoorzien en verdere daling van de algemene reserve.

Het risicobedrag, omgerekend naar een bedrag per inwoner, is hoger dan het gemiddelde per inwoner van de selectiegroep. Dit is vooral het gevolg van de hoogte van de financiële risico's in verband met Covid-19 die de gemeente op totaal € 3,2 miljoen raamt).

Overhead (hoofdstuk 1.4)

Bij de vergelijking van de overhead komt naar voren dat de overhead van Lopik (als percentage van de omzet en als bedrag per inwoner) niet goed te vergelijken is met de gemeenten in de selectiegroep. Bij enkele gemeenten is sprake van een ambtelijke samenwerking waardoor de overhead onderdeel is van de door het samenwerkingsverband door te belasten uurtarief.

Daarnaast is de berekende overhead ook afhankelijk van de mate waarin een gemeente taken heeft uitbesteed. Een gemeente die veel taken uitbesteedt, heeft minder eigen overhead. De overhead van de organisatie waaraan taken zijn uitbesteed, is onderdeel van de aan de gemeente in rekening gebrachte uurbedragen. Deze worden direct op de betreffende taakvelden verantwoord en niet op de post overhead.

Onderhoud kapitaalgoederen (hoofdstuk 1.5)

Niet voor alle kapitaalgoederen zijn actuele beheerplannen aanwezig. In 2021 wordt een nieuw MJOP Kunstwerken en een Verbreed Gemeentelijk Rioolplan (VGRP) opgesteld en worden de overige onderhoudsplannen herzien (met uitzondering van onderhoud gebouwen, dat in 2022 wordt herzien).

De gemeente verwacht, dat er naar aanleiding van de actualisatie van de beheerplannen, hogere budgetten nodig zullen zijn (bron: programmabegroting 2021-2024 blz. 75). De (hoge) structurele lasten worden verwerkt in de Kadernota 2022. In de huidige begroting 2021-2024 is hier nog geen dekking voor aanwezig. De gemeente geeft aan, dat de werken in 2020 in totaal ruim onder de raming zijn gebleven, waardoor de verwachting is, dat er de komende jaren zo goed als zeker voldoende ruimte in de begroting aanwezig zal zijn. De gemeente geeft ook aan op dit moment op de maximale uitvoeringscapaciteit qua projecten te zitten. De kapitaallasten lopen verder op doordat er steeds meer geactiveerd wordt. Deze stapeling zorgt ervoor dat de beschikbare middelen na 2026 niet meer toereikend zijn.

Afschrijvingslasten van investeringen in de wegen worden ten laste van een daartoe ingestelde reserve afschrijving gebracht. Het is niet duidelijk of de gemeente deze systematiek kan voortzetten, omdat voeding ten laste van andere reserves niet oneindig kan worden voortgezet.

Er is mogelijk sprake van achterstallig onderhoud. Indien dit, na onderzoek, inderdaad het geval is moet de gemeente in één keer een voorziening achterstallig onderhoud vormen. Dit heeft een negatieve impact op de reservepositie van de gemeente.

Inhoudelijk kan de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen worden verbeterd door in de jaarrekening ook de geraamde budgetten voor onderhoud op te nemen en nadrukkelijker een relatie te leggen met de gerealiseerde lasten en de oorzaak van eventuele verschillen te duiden en in de begroting in grotere mate vooruit te kijken.

2. Doen zich tussen de gemeente Lopik en de selectiegroep verschillen voor ten aanzien van de belastingen en rechten in 2021 en zo ja, in welke mate zijn deze verschillen te verklaren?

Woonlasten 2021 voor meerpersoonshuishoudens

Bij de vergelijking van de gemeentelijke woonlastendruk voor burgers blijkt dat het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, afvalstoffenheffing en rioolheffing) van een meerpersoonshuishouden in Lopik in 2021 € 141 hoger is dan de gemiddelde woonlastendruk in 2021 in de selectiegroep.

Alle drie de heffingen/belastingen (afvalstoffenheffing, rioolheffing en de onroerende zaakbelasting) zijn hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep.

Woonlasten 2021 voor eenpersoonshuishoudens

Het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, afvalstoffenheffing en rioolheffing) van een eenpersoonshuishouden in Lopik is in 2021 € 76 hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep. Ook hier is de afvalstoffenheffing en onroerende zaakbelasting hoger, maar de rioolheffing lager dan het gemiddelde van de selectiegroep.

De rioolheffing is in Lopik voor meerpersoonshuishoudens en eenpersoonshuishoudens niet gelijk. Bij Bunnik, Montfoort, Uitgeest en Woudenberg is dat wel het geval. In Lopik hangt het precieze bedrag van de rioolheffing af van het waterverbruik, wat dus al leidt tot differentiatie. Bij andere gemeente speelt het waterverbruik geen rol en is vaker sprake van vaste bedragen voor de rioolheffing bij zowel een- als meerpersoonshuishoudens. Dit is bijvoorbeeld het geval in de gemeente Montfoort.

Redelijk peil artikel 12 Fvw voor 2021

De feitelijke belastingopbrengst 2021 van de gemeente Lopik is vergeleken met die van het zogenaamde belastingpakket zoals dat wordt gehanteerd bij de toelating tot artikel 12 van de Fvw voor 2021. Uit deze vergelijking blijkt dat de gemeente in 2021 een opbrengst aan OZB genereert die circa € 1,0 miljoen lager is dan het normbedrag dat bij toelating voor art. 12 wordt gehanteerd.

3. Hoe verhouden de eigen inkomsten en de nettolasten van de gemeente Lopik zich in 2021 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 Lopik meer nettolasten dan waar de vergoeding uit het gemeentefonds in voorziet. In de systematiek van de verdeling van het gemeentefonds wordt daar ook al rekening meegehouden. Het Rijk gaat ervan uit dat de gemeente naast de inkomsten uit het gemeentefonds ook inkomsten uit andere bronnen (waaronder OZB) kan genereren.

De structurele nettolasten zijn circa € 1,6 miljoen hoger dan waar het gemeentefonds van uitgaat. Dit komt neer op € 107 per inwoner. Dit is als volgt verdeeld over de clusters van de algemene uitkering:

Structurele nettolasten begroting 2021 in vergelijking met uitkering gemeentefonds 2021

Bedragen per inwoner	Meer nettolasten	Minder nettolasten
Bestuur en algemene ondersteuning	28	
Openbare orde en veiligheid	27	
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling		13
Educatie		11
Cultuur en ontspanning		17
Inkomen en participatie	58	
Clusters sociaal domein	9	
Riolering en reiniging	25	
Overig (af rondingen)	1	
Totaal	148	41

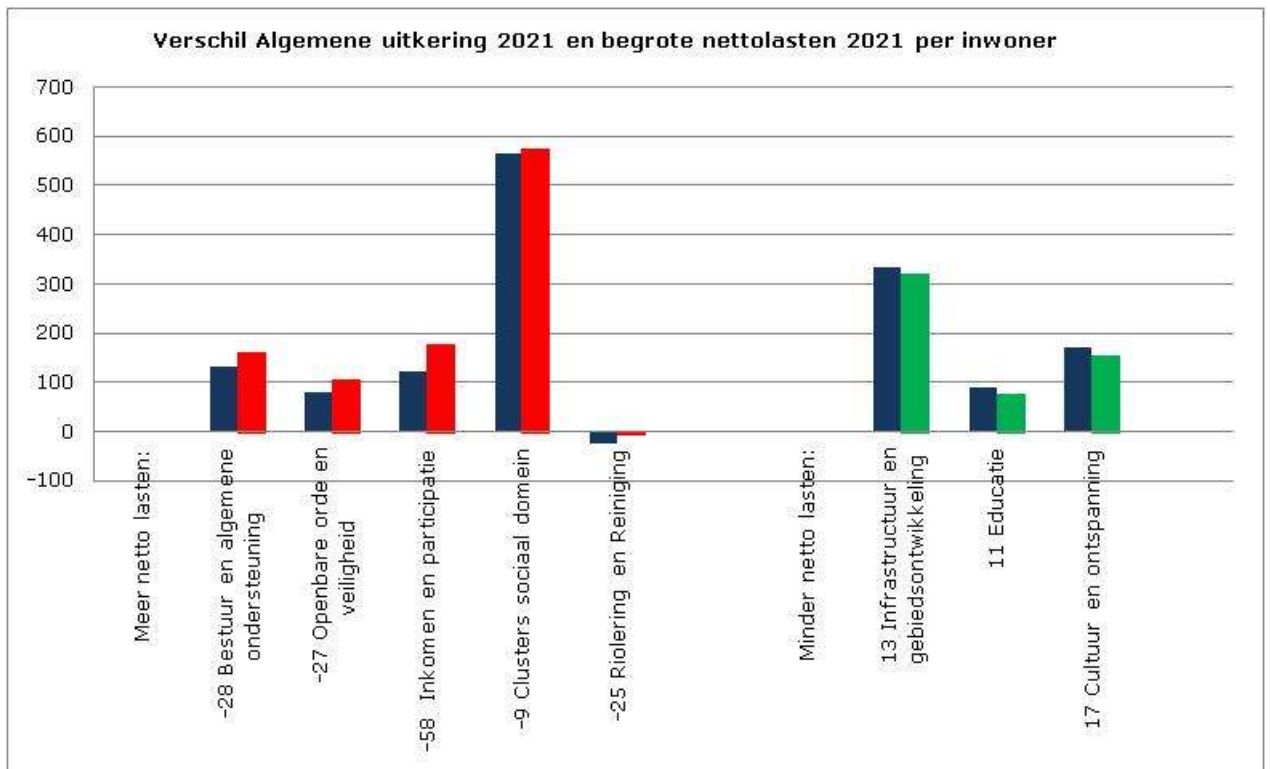
Met ingang van de begroting 2019 is vergelijking van de lasten met betrekking tot Maatschappelijke ondersteuning en Jeugdzorg niet meer één op één mogelijk met de rijksvergoeding, omdat de integratie-uitkering sociaal domein met ingang van 2019

onderdeel is van de algemene uitkering. In verband daarmee adviseert het Rijk om de clusters in het gemeentefonds die betrekking hebben op het sociaal domein (te weten Samenkracht en burgerparticipatie, Jeugd, Maatschappelijke ondersteuning en Volksgezondheid) in samenhang te bezien.

De financiële omvang van de clusters ligt ver uit elkaar. Zo hebben de clusters sociaal domein in totaal een omvang van € 8,3 miljoen aan algemene uitkering (€ 566 per inwoner) en bijvoorbeeld het cluster bestuur en algemene ondersteuning een omvang van € 1,9 miljoen (€ 130 per inwoner).

Om de in bovenstaande tabel weergegeven verschillen meer in perspectief te kunnen plaatsen is onderstaande grafiek opgenomen.

- De linker staven (blauw van kleur) betreffen de omvang van de algemene uitkering 2021 (bedragen per inwoner) in de betreffende clusters.
- De rode (meer netto lasten ten opzichte van het cluster) of groene staven (minder netto lasten ten opzichte van het cluster) zijn de nettolasten 2021 van de gemeente gebaseerd op de ramingen in de begroting 2021-2024.



Hogere netto lasten ten opzichte van de algemene uitkering doen zich voor de clusters Bestuur en algemene ondersteuning, Openbare orde en veiligheid, Inkomen en Participatie, Clusters sociaal domein en Riolering en reiniging.

Van lagere nettolasten ten opzichte van de algemene uitkering is sprake bij de clusters Infrastructuur en gebiedsontwikkeling, Educatie en Cultuur en ontspanning.

Naast de uitkering uit het gemeentefonds genereren gemeenten ook eigen inkomsten, zoals opbrengsten uit het heffen van onroerende zaakbelastingen (OZB). Bij het vaststellen van de hoogte van de algemene uitkering wordt daar ook rekening mee gehouden door de belastingcapaciteit van gemeenten mee te wegen.

De gemeente heeft meer structurele inkomsten (te weten circa € 1,1 miljoen) dan het gemeentefonds veronderstelt. In onderstaande tabel wordt dit zichtbaar.

Structurele nettobaten begroting 2021 in vergelijking met uitkering gemeentefonds 2021

Bedragen per inwoner	Meer nettobaten	Minder nettobaten
Onroerendezaakbelastingen	78	
Overige eigen middelen (OEM)	9	
Mutaties reserves		13
Overige		2
Totaal	87	15

Te zien is dat de gemeente de hogere structurele nettolasten vooral door de onroerende zaakbelastingen bekostigt.

Per saldo zijn de structurele baten lager dan de structurele lasten. Er is dan ook sprake van een structureel nadelig begrotingssaldo van € 0,5 miljoen. In de begroting 2021-2024 van de gemeente is de berekening daarvan terug te vinden op bladzijde 58 en in het dekkingsplan (1^e begrotingwijziging 2021).

In hoofdstuk 3 wordt uitgebreid op het bovenstaande ingegaan.

Aanbevelingen

Hoofdstuk 1

Begroting en jaarstukken

Financieel technisch/financieel beleidsmatig:

- Blijf, overeenkomstig de uitgangspunten van "Waardevol Lopik" inzetten op structurele dekking van structurele uitgaven.
- Neem de eventuele financiële consequenties van het actualiseren van de onderhoudsplannen mee in de nota van uitgangspunten begroting 2022 en in de begroting 2022-2025.
- Neem, zolang de algemene reserve (vrij besteedbare deel) een negatieve stand heeft, geen incidentele lasten (zoals het geraamde incidentele personeelsbudget) die uit die reserve zouden moeten worden gedekt in de begroting op.
- Verlaag de post onvoorzien in 2021 naar € 35.000, zodat de algemene reserve voor een bedrag van € 165.000 minder hoeft te worden aangesproken. En de post onvoorzien ook niet meer kan worden ingezet voor wellicht minder urgente zaken. Stuur daarnaast scherp op optimalisatie van budgetdiscipline.

Informatiewaarde financiële stukken:

- Licht de in het (meerjarig) overzicht van reserves in de begroting en de jaarrekening ook de (meerjarige) reservemutaties (vooral met betrekking tot de algemene reserve) toe.
- Neem in de jaarrekening een analyse van het jaarresultaat op met daarin ook een verwijzing naar eventuele al in de voor- en/of najaarsnota verwerkte aanpassing van budgetten.
- Licht in het overzicht van incidentele baten en lasten ook het bedrag aan incidentele onttrekkingen/toevoegingen uit de reserves toe.

Weerbaarheid en weerbaarheid van de financiële positie

- Maak het effect dat het besluit van 23 maart 2021 heeft op de reservepositie (het de komende jaren dekken van een deel van de lasten uit de reserves) inzichtelijk.
- Neem maatregelen om te voorkomen dat het vrij besteedbare deel van de algemene reserve negatief wordt.
- Zet in op het verbeteren van de reservepositie (de solvabiliteit) en ontwikkel daar beleid op. Bijvoorbeeld door:
 - Het actief verkopen van gemeentebezit.
 - Het jaarlijks ten laste van de begroting toevoegen van een bedrag aan de algemene reserve.
 - Het niet of in zeer beperkte mate ramen van incidentele lasten die gedekt worden uit de algemene reserve.

Weerstandsvermogen

- Stuur op het versterken van het structurele weerstandsvermogen, bijvoorbeeld door verkoop van bezit.
- Stel richtlijnen vast over de wijze waarop de risico's worden gekwantificeerd en gewogen, bijvoorbeeld welke methode wordt gekozen voor de risicoanalyse.

Overhead

- Stel op regelmatige basis, aan de hand van de "Notitie Overhead" van de commissie BBV, vast of de aan overhead toegerekende lasten en baten conform de in die notitie opgenomen definitie van overhead plaatsvindt.
- 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.

Onderhoud kapitaalgoederen

- Stel duidelijke kaders voor het onderhoud van de kapitaalgoederen, zoals het gewenste onderhoudsniveau.
- Stel vast, dat de geactualiseerde onderhoudsplannen (2021) kunnen worden uitgevoerd binnen de in de begroting (2022-2025) op te nemen budgetten.
- Beoordeel of de onderhoudsreserves toereikend zijn om het toekomstig groot onderhoud te

- bekostigen.
- Beoordeel of er sprake is van achterstallig onderhoud en maak de impact daarvan op de algemene reserve (gelet op de voorschriften om hiervoor in één keer een voorziening te vormen) zichtbaar.
 - Vergroot de informatiewaarde van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen door in de jaarrekening ook de geraamde budgetten voor onderhoud op te nemen en nadrukkelijker een relatie te leggen met de gerealiseerde lasten en de oorzaak van eventuele verschillen te duiden en in de begroting in grotere mate vooruit te kijken.

Hoofdstuk 2

Belastingen en rechten

- Neem kennis van het feit dat de gemeente een onbenutte belastingcapaciteit heeft van € 1,0 miljoen ten opzichte van het normbedrag dat bij toelating voor artikel 12 (Financiële-verhoudingswet) wordt gehanteerd.
- Eventueel niet direct door de gemeente te verklaren verschillen die uit dit hoofdstuk naar voren komen, kunnen voor de gemeente eventueel aanleiding zijn hierop een verdieping toe te passen. Dit is uiteraard aan de gemeente zelf.

Hoofdstuk 3

De nettolasten vergeleken

- Controleer de labeling van lasten en baten aan taakvelden en pas deze waar nodig aan. Voor het goed kunnen vergelijken van de lasten en baten met andere gemeenten is dit belangrijk.
- Onderzoek of er in meerdere mate overige kosten van andere taakvelden en kosten van overhead aan afval en riool kunnen worden toegerekend bij het vaststellen van de tarieven.
- Substantiële en niet verwachte verschillen die uit dit hoofdstuk naar voren komen, kunnen voor de gemeente eventueel aanleiding zijn hierop een verdieping toe te passen. Dit is uiteraard aan de gemeente zelf.

FINANCIËLE SCAN GEMEENTE LOPIK

1 De ontwikkeling van de financiële positie in historisch perspectief

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 2017 tot en met 2021 en de jaarrekeningen 2017 tot en met 2019?’

1.1 Financiële positie in historisch perspectief

In dit hoofdstuk is, ten behoeve van de leesbaarheid, een samenvatting opgenomen. Voor een uitgebreide beschrijving per begrotings- en rekeningsjaar wordt verwezen naar bijlage 4.

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

Samenvatting financiële positie in historisch perspectief

In tabel 1.1.1 is op basis van de begrotingen en de meerjarenramingen vanaf 2017 het begrotingsbeeld weergegeven. Tevens zijn de rekeningssaldi vanaf 2017 weergegeven. De begrotings- en rekeningssaldi zijn niet gecorrigeerd ten aanzien van eventuele incidentele componenten.

Tabel 1.1.1 gepresenteerde begrotings- en rekeningssaldi vanaf 2017

Bedragen x € 1 miljoen (+ is positief saldo)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Gepresenteerde begrotingssaldo								
Begroting 2017-2020	-0,1	0,2	0,1	0,0				
Begroting 2018-2021		0,2	0,2	0,1	0,0			
Begroting 2019-2022			0,2	0,4	0,5	0,5		
Begroting 2020-2023				0,2	0,3	0,0	0,2	
Begroting 2021-2024					-1,6	0,0	0,1	0,39
Gepresenteerde jaarrekeningssaldi	0,8	0,1	0,6					

Routekaart financiële situatie gemeente Lopik: van incidentele- naar structurele dekking
Voordat wordt ingegaan op de ontwikkeling van de financiële positie vanaf 2017 moet als eerste toch de in juni 2020 door de raad vastgestelde "routekaart financiële situatie gemeente Lopik" worden genoemd. Deze routekaart, onderdeel van het proces "Waardevol Lopik", laat niet alleen de route zien vanaf de (beleidsarme) begroting 2020-2023 naar de begroting 2021-2024. Maar ook en vooral de omslag van incidentele dekking naar structurele dekking. Met het proces "Waardevol Lopik" zet de gemeente in op structurele dekking van structurele lasten. De gemeente wil de oorzaken van tekorten structureel oplossen.

Deze stap zal in eerste instantie lastig zijn te maken, omdat de gemeente te maken krijgt met een stelselwijziging (er moet immers wel structurele ruimte worden gezocht, wat zichtbaar is in de in eerste instantie grote nadelige saldi in de begroting 2021-2024), maar dit zal uiteindelijk de financiële structuur en de financiële positie van de gemeente verbeteren.

De gemeente staat nu voor de uitdaging en opdracht om de vastgestelde maatregelen (zoals de taakstellingen op het sociaal domein) te realiseren, zodat ook daadwerkelijk reëel en structureel evenwicht wordt bereikt en wordt behouden. Bij de begroting 2021-2024 is een dekkingplan vastgesteld (1^e begrotingswijziging) waarin nog te realiseren taakstellingen zijn opgenomen, zoals op het sociaal domein. Uitbreiding van formatie is alleen in 2021 (dus incidenteel) geraamd⁶. Ook zal naar de verwachting van de gemeente

⁶ Lopik is een discussie gestart om de toekomst van de gemeente te bepalen. Op 23 maart 2021 heeft de raad gekozen voor een bestuurlijke opschaling. Dit betekent dat tijdens de verkenning van de mogelijkheden gemeente Lopik een overgangssituatie beslaat. De gemeente geeft aan, dat de post inhuur vooralsnog incidenteel wordt opgelost. Dit wordt betrokken bij de Kadernota 2022.

de actualisatie van de onderhoudsplannen (in 2021) leiden tot structureel hogere lasten⁷. Deze zijn nog geen onderdeel van de ramingen in de begroting 2021-2024.

Als gevolg van de inzet van de algemene reserve voor het dekken van investeringen (tot en met 2019), het dekken van incidentele lasten en het dekken van het begrotingstekort 2021 is vanaf 2020 sprake van een negatieve algemene reserve⁸. De algemene weerstandsreserve is wel positief, maar in samenhang met de negatieve stand van de algemene reserve neemt de weerstandscapaciteit snel af.

Op 23 maart 2021 heeft de gemeenteraad van Lopik, met betrekking tot de "toekomst gemeente Lopik", in meerderheid besloten te kiezen voor bestuurlijke opschaling (lees herindeling). Daaraan gekoppeld kiest de gemeente ervoor om tot het moment van herindeling de extra personeelskosten die gepaard gaan met het doorontwikkelen van de ambtelijke organisatie te ramen als incidentele last en dus te dekken uit de reserves. Het besluit om een redelijk fors bedrag aan lasten als incidenteel te labelen (in het raadsvoorstel "Toekomst gemeente Lopik" wordt gesproken over € 2 miljoen per jaar) heeft wel tot gevolg dat de reservepositie nog verder zal verslechteren.

Sociaal domein

Met ingang van het jaar 2015 zijn taken in het sociaal domein (jeugdzorg, participatiewet en de transitie van de AWBZ) naar de gemeenten overgedragen. De overdracht van de taken ging gepaard met een korting op het bijbehorende budget.

Voor de uitvoering van deze taken is in 2015 het budget van de begroting van Lopik met ongeveer € 5,1 miljoen verhoogd.

De gemeente heeft als begrotingsuitgangspunt, dat de gedecentraliseerde rijkstaken (zoals de taken in het kader van Jeugdzorg en Wmo) budgetneutraal worden opgenomen in de begroting. Door middel van het transformatieplan Sociaal Domein moet dit worden gerealiseerd. Tekorten op het sociaal domein op begrotingsbasis dekt de gemeente in eerste instantie door het ramen van taakstellingen of het onttrekken van gelden uit de reserve sociaal domein.

In 2018 is de reserve sociaal domein opgeheven. Het saldo is toegevoegd aan de algemene reserve. Vanaf de begroting 2019-2022 wordt het uitgangspunt van budgettair ramen losgelaten. In dat jaar wordt ook de integratie-uitkering sociaal domein overgeheveld naar het algemene deel van de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

In de begroting 2019-2022 wordt het lastenbudget voor jeugdzorg en Wmo met in totaal € 0,3 miljoen verhoogd.

In de begroting 2020-2023 is een verdere (geringe) verhoging van de lastenbudgetten voor jeugdzorg opgenomen. In de begroting 2021-2024 is sprake van een bijstelling van het budget jeugdzorg met € 0,9 miljoen en het budget Wmo met € 0,15 miljoen. Vanaf 2022 is wel een taakstellende bezuiniging (stelpost "uitkomst onderzoek jeugdzorg") van € 0,2 miljoen als dekking geraamd. Daarnaast is in het dekkingsplan begroting 2021-2024 (1^e begrotingswijziging) een bedrag van € 0,2 miljoen in 2021, oplopend naar € 0,5 miljoen in 2024 opgenomen. De geraamde kostenstijgingen wil de gemeente dus grotendeels bekostigen door middel van maatregelen binnen het sociaal domein zelf.

Op rekeningsbasis was er alleen in 2017 sprake van lagere lasten voor jeugdzorg dan geraamd. Vanaf 2018 is sprake van jaarlijks toenemende lasten. De bijstelling van de budgetten vindt veelal plaats in de voor- en/of najaarsnota's. Nadelen op het sociaal domein die in de voor- en najaarsnota worden gemeld, worden al tussentijds verrekend met de reserve sociaal domein of met de algemene reserve.

Ontwikkeling financieel perspectief vanaf 2017

Aanvankelijk heeft de raad een begroting 2017-2020 vastgesteld die zowel in het eerste- als laatste begrotingsjaar een tekort vertoonde. Om preventief toezicht te voorkomen heeft de raad in december 2016 een "herstelbesluit" genomen. Dit hield in dat de gemeente besloot om vanaf 2017 de raming OZB opbrengst met € 0,1 miljoen te verhogen.

⁷ Bron: Programmabegroting 2021-2024 gemeente Lopik, blz. 75.

⁸ Met algemene reserve wordt hier het vrij besteedbare deel van de algemene reserve bedoeld. Daarnaast heeft de gemeente ook een algemene weerstandsreserve). Deze moet echter beschikbaar blijven voor het afdekken van risico's.

De jaarrekening 2017 sluit met een overschot van € 0,8 miljoen. Een compacte analyse van het rekeningresultaat ontbreekt in de jaarstukken. De verschillen tussen raming en werkelijkheid worden per hoofdstuk toegelicht. Daaruit blijkt dat het batig saldo vooral wordt veroorzaakt door lagere personele lasten, lagere lasten op riolering en het uitstellen van werkzaamheden. De rekeningssaldi moeten overigens wel in samenhang met de saldi in de voor- en najaarsnota worden gezien.

De saldi van de voor- en najaarsnota worden tussentijds al verrekend met de algemene reserve en zijn daardoor niet zichtbaar in de rekeningsresultaten van de gemeente. Dit is overigens toegestaan, maar juist ook daarom is een duidelijke analyse op hoofdlijnen van belang, zodat het genoemde rekeningresultaat goed kan worden geduïd.

2018

De meicirculaire 2017 laat een grote groei van de algemene uitkering zien. In de uitgangspuntennota voor de begroting 2018-2021 wordt desondanks een meerjarig begrotingstekort voorzien. Vooral door toename van lasten gemeenschappelijke regelingen, kosten ICT, armoedebelief en voor rechtmatigheid en control.

In aanloop naar de begroting 2018-2021 doen zich echter voordelen voor (onder meer als gevolg van hogere algemene uitkering, hogere toerekening van kosten aan rioolheffing en afvalstoffenheffing en minder kosten voormalig personeel), waardoor er alsnog sprake is van batige begrotingssaldi.

De jaarrekening 2018 sluit met een voordelig saldo van € 0,12 miljoen. Het saldo van baten en lasten voor mutaties van de reserves is negatief (€ 1,4 miljoen). Er wordt per saldo € 1,5 miljoen aan de reserves onttrokken. De onttrekkingen betreffen vooral projecten die ten laste van de algemene reserve worden gedekt.

In de jaarrekening komt niet naar voren welke negatieve posten structureel doorwerken naar volgende jaren. Omdat de gemeente de saldi van de voor- en najaarsnota volledig als incidenteel ziet is het niet met zekerheid vast te stellen of het in de jaarrekening opgenomen bedrag aan incidentele baten en lasten volledig is.

2019

In 2018 hebben er gemeenteraadsverkiezingen plaatsgevonden. De begroting 2019 is dus de eerste begroting die het nieuwe college aan de raad aanbiedt.

In de kadernota 2019 (voorheen uitgangspuntennota) komt naar voren, dat vooral de ontwikkeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds fors positief is.

Dit was een extra circulaire op basis van het Bestuursakkoord dat is gesloten tussen Rijk en gemeenten, met daarin een groot aantal gezamenlijke uitdagingen.

De in de maartcirculaire opgenomen gelden zijn dus ook (deels) bedoeld om als gemeente bij te dragen in die doelstellingen, zoals klimaat, sociaal domein en toekomstbestendig wonen.

De begroting 2019-2022 sluit in alle jaren met een batig saldo. Naast de hogere baten uit de algemene uitkering, is sprake van hogere lasten voor onder meer gemeenschappelijke regelingen en hogere lasten voor jeugdzorg en Wmo.

De jaarrekening 2019 sluit met een voordelig saldo van € 0,6 miljoen. Voordelen zijn onder meer een hogere algemene uitkering naar aanleiding van de decembercirculaire 2019, een niet begrote rijksbijdrage BBZ, vrijval van (een deel van) de voorziening debiteuren Wijkcentrum De Schouw en lagere kapitaallasten door nog niet (volledig) uitgevoerde werken. Op jeugdzorg is sprake van € 0,3 miljoen hogere kosten ten opzichte van de raming. In de najaarsnota is de raming voor jeugdzorg echter al met circa € 0,7 miljoen verhoogd. De gemeente berekent het structurele rekeningssaldo op € 1,2 negatief. Dit wordt vooral veroorzaakt door de in de voor- en najaarsnota 2019 gedane negatieve bijstellingen van in totaal € 1,3 miljoen (waaronder overschrijding personeelsbudget en hogere kosten sociaal domein ad € 1 miljoen). Het gepresenteerde batige rekeningssaldo moet dus wel in relatie tot deze eerder gemelde, en tussentijds al uit de reserves gedekte nadelen, worden gezien.

In de jaarrekening wordt circa € 3,8 miljoen uit de reserves onttrokken. Naast het dekken van de nadelige saldi van de voor- en najaarsnota (€ 1,3 miljoen) betreft dit onder meer dekken lasten uitbreiden formatie team civiel en het dekken van lasten van diverse projecten.

2020

Ter voorbereiding van de begroting 2020-2023 verschijnt er geen kadernota maar een nota met financiële uitgangspunten.

Bij de voorbereiding van de begroting 2020-2023 volgt de gemeente twee sporen:

- 1e spoor: het opstellen van de primitieve begroting 2020-2023 op basis van bestaand beleid. Als basis hiervoor is de nota financiële uitgangspunten opgesteld.
- 2e spoor: het uitwerken van nieuw beleid; investeringen inclusief financiële dekking. Concrete afspraken zijn hierover nog niet gemaakt. De nota Waardevol Lopik is een aanzet hiertoe.

De begroting 2020-2023 is beleidsarm. Ten opzichte van de nota uitgangspunten (waarin in alle begrotingsjaren een nadelig saldo werd geprognosticeerd) is het begrotingssaldo 2020 nog wat verslechterd. Alle begrotingsjaren laten een nadeel zien.

Om ook (deels) dekking te hebben voor het 2^e spoor wil de gemeente begrotingruimte creëren (door middel van een stelpost 2^e spoor) door een verhoging van de lokale lasten met in totaal € 0,6 miljoen. Dit betreft het verhogen van de OZB, het verhogen van de rioolheffing en het kostendekkend maken van de afvalstoffenheffing.

Het voordelig begrotingssaldo dat zo ontstaat (€ 170.000 in 2020; € 159.000 in 2023) wordt gelabeld als stelpost 2^e spoor.

De gemeente verwacht dat uit de nog uit te voeren actualisatie van onderhoudsplannen kapitaalgoederen naar voren zal komen, dat fors meer geld voor het onderhoud nodig zal zijn. In de begroting 2020-2023 is hiervoor nog geen structurele dekking opgenomen.

Op het moment dat deze financiële scan werd vervaardigd (eerste kwartaal 2021) kon er nog niet worden beschikt over de jaarrekening 2020.

Uit de voorjaarsnota 2020 komt echter naar voren dat er zich een fors structureel tekort (€ 1,2 miljoen) in 2020 aftekent. Vooral veroorzaakt door de doorwerking van de hogere lasten sociaal domein uit de najaarsnota 2019. De structurele effecten gebaseerd op de werkelijke lasten uit de jaarrekeningen over de periode 2017 t/m 2019 zijn ook in de voorjaarsnota 2020 verwerkt. De structurele lasten uit de jaarrekeningen van de voorgaande jaren werden tot nu toe incidenteel verwerkt in het opvolgende jaar. Met het proces Waardevol Lopik zet de gemeente nu in op structurele dekking van structurele uitgaven.

De geprognosticeerde tekorten hebben ook een negatieve impact op de algemene reserve (het vrij besteedbare deel naast de vaste algemene weerstandsreserve). De daalt gestaag en dreigt vanaf 2020 negatief te worden.

2021

De gemeente was voornemens om in de begroting 2021-2024 diverse financiële effecten te laten doorwerken als het ramen van lasten voor onderhoud kapitaalgoederen, doorwerking nadelige ontwikkeling lasten sociaal domein.

Dit is deels gelukt. Zoals bij het onderdeel "sociaal domein" al genoemd, worden in de begroting 2021-2024 de lasten voor jeugdzorg met € 0,9 miljoen en het budget Wmo met € 0,15 miljoen verhoogd. Ook bij de verbonden partijen is sprake van een structurele lastenstijging van circa € 0,6 miljoen.

De beleidsnota's met betrekking tot de meerjaren onderhoudsplannen worden echter in 2021 behandeld, waardoor de eventuele financiële effecten geen onderdeel zijn van de ramingen in de begroting 2021-2024.

Het voornemen om alle structurele baten en lasten in de begroting 2021-2024 op te nemen heeft ook een positief effect op de reservepositie. De gemeente licht dit als volgt toe:

"Zoals bekend wordt gedurende het lopende jaar veel nieuwe investeringskredieten en uitgaven bekostigd via reserves omdat er geen ander dekkingsmiddel is. Dit maakt de gemeente kwetsbaar en reserves zijn niet onuitputtelijk. De reservepositie is niet meer dusdanig dat we daar nu nog vaak een beroep op kunnen doen.

In eerst instantie zal een begroting moeten komen die niet langer afhankelijk is van de reserves, daarna zal de stap moeten worden gemaakt naar het vinden van ruimte om structurele beleidskeuzes te kunnen maken".

Het ontzien van de reserves is in de begroting 2021-2024 echter nog niet gelukt.

De primitieve begroting sluit in eerste instantie in alle begrotingsjaren met nadelige saldi. Na verwerking van een dekkingsplan (met onder meer taakstelling sociaal domein en verhoging OZB) en amendement behoud zwembad (verder verhoging OZB, maar wel open houden zwembad) is er vanaf 2022 sprake van structureel evenwicht. In 2021 is sprake van een tekort van € 1,6 miljoen (waarvan € 1,2 miljoen incidenteel, onder meer incidenteel personeelsbudget van € 0,9 miljoen), dat wordt gedekt uit de algemene reserve.

De post onvoorzien is in 2021 verhoogd van € 35.000 naar € 235.000. Dit is echter een

eenmalige verhoging en niet structureel doorgetrokken naar 2022 en verder. In het bij de behandeling van de begroting 2021-2024 aangenomen amendement "Behoud Zwembad" is de post onvoorzien in 2021 weer verlaagd naar € 200.000. Dit bedrag onttrekt de gemeente volledig uit de algemene reserve die daarmee verder onder druk komt te staan.

Informatiewaarde financiële stukken

De informatiewaarde van de financiële stukken is de afgelopen jaren wel verbeterd, maar kan op belangrijke punten nog verder worden verbeterd.

Tot nu toe worden er jaarlijks relatief grote bedragen ten laste van, vooral de algemene reserve gebracht. Niet alleen vanuit de tussentijdse financiële rapportages (voor- en najaarsnota), maar ook als gevolg van de inzet van de reserves voor het dekken van investeringskredieten. Ook het begrotingssaldo wordt al met de algemene reserve verrekend. Daarnaast worden in de jaarrekening (bijvoorbeeld in 2018) niet bestede budgetten die worden doorgeschoven naar het volgende jaar al toegevoegd aan de algemene reserve.

Om een goed beeld te verkrijgen van de financiële positie is het dan ook belangrijk dat de reservemutaties duidelijk worden toegelicht. In de begroting (2021-2024) gebeurt dit wel, maar vooral het toelichten van de (meerjarige) mutaties met betrekking tot de algemene reserve kan duidelijker. Dit is vooral van belang nu de prognose is dat de algemene reserve (het vrij besteedbare deel) een negatieve stand krijgt.

In de jaarrekeningen worden de reservemutaties globaal toegelicht, maar vooral bij de algemene reserve is vaak sprake van een groot aantal mutaties, dat niet concreet worden toegelicht.

Bij de jaarrekening is het vinden van een verklaring voor het rekeningssaldo en de structurele doorwerking daarvan lastig. Een analyse op hoofdlijnen ontbreekt, zodat voor een duiding de analyses in alle programma's moeten worden doorgelopen. Het opnemen van een analyse op hoofdlijnen met daarin ook een verwijzing naar eventuele al in de voor- en/of najaarsnota verwerkte aanpassing van budgetten (zoals sociaal domein) kan helpen om het gepresenteerde jaarresultaat beter te kunnen duiden. Ook is in dat kader van belang om niet bestede budgetten die al worden toegevoegd aan de algemene reserve (en daardoor niet zichtbaar zijn als voordeel in het rekeningssaldo) in beeld te houden. Het gaat hierbij namelijk om sturing op het uitvoeren van de begroting.

De in de jaarstukken opgenomen overzichten van incidentele baten en lasten verdienen meer aandacht. Voor een goede duiding van het structurele saldo (wat nu ook een belangrijk uitgangspunt van de raad is) is het noodzakelijk dat alle incidentele baten en lasten in beeld zijn, volledig zijn en worden toegelicht. In de jaarrekening 2018 werd het volledige resultaat van de voor- en najaarsnota als incidenteel gezien, waardoor niet met zekerheid is vast te stellen in hoeverre het in de jaarrekening opgenomen overzicht van incidentele baten en lasten volledig is. In de jaarrekening 2019 wordt bedrag aan incidentele onttrekkingen uit de reserves niet toegelicht.

Conclusies

Algemeen

- De gemeentebegroting was tot voor kort sterk afhankelijk van de reservepositie, vooral door het dekken van investeringen en projecten ten laste van de reserves (in plaats van deze te activeren en af te schrijven) en dekken tekorten sociaal domein in voor- en najaarsnota's.
- Met de "routekaart financiële situatie gemeente Lopik", onderdeel van het proces "Waardevol Lopik" wil de gemeente de omslag maken van incidentele dekking naar structurele dekking. De gemeente wil de oorzaken van tekorten structureel oplossen.
- Hiermee wordt een belangrijke kwalitatieve stap gezet in het financiële beleid, echter dit vergt van de raad een consequente uitvoering hiervan.
- Gelet op de negatieve ontwikkeling van de algemene reserve en de afhankelijkheid van de financiële positie van de reserves is de beoogde omslag van incidentele dekking naar structurele dekking ook noodzakelijk.
- Op 23 maart 2021 heeft de gemeenteraad van Lopik, met betrekking tot de "toekomst gemeente Lopik", in meerderheid besloten te kiezen voor bestuurlijke opschaling (lees herindeling). Daaraan gekoppeld kiest de gemeente ervoor om tot het moment van

herindeling de extra personeelskosten die gepaard gaan met het doorontwikkelen van de ambtelijke organisatie alsnog te ramen als incidentele last en te dekken uit de reserves.

- In de jaren 2017 tot en met 2019 was sprake van batige rekeningresultaten. Hierbij moet worden aangetekend dat voor- en nadelen tussentijds, middels de voor- en najaarsnota, al werden bijgeraamd.
- De gepresenteerde rekeningsaldi moeten echter wel in samenhang met de resultaten in de voor- en najaarsnota en met het al met de algemene reserve verrekende begrotingsaldo worden gezien. Zo was er in 2019 sprake van een batig rekeningssaldo van circa € 0,6 miljoen, maar was er met inbegrip van het voordelig begrotingsaldo en de nadelige saldi van de voor- en najaarsnota sprake van een nadelig resultaat van in totaal € 0,56 miljoen.
- Uit de voorjaarsnota 2020 komt naar voren dat er zich een fors structureel tekort (€ 1,2 miljoen) in 2020 aftekent. Vooral veroorzaakt door de doorwerking van de hogere lasten sociaal domein uit de najaarsnota 2019.
- Aanvankelijk werden de baten en lasten sociaal domein (jeugdzorg, participatie en Wmo) budgettair neutraal geraamd (inclusief taakstellingen en onttrekkingen uit de reserves).
- In de begroting 2021-2024 is sprake van een bijstelling van het budget jeugdzorg met € 0,9 miljoen en het budget Wmo met € 0,15 miljoen. De bijstelling vond plaats in de voorjaarsnota 2020 en werd doorgetrokken vanaf 2021. Vanaf 2022 is wel een taakstellende bezuiniging (stelpost "uitkomst onderzoek jeugdzorg" van € 0,2 miljoen als dekking geraamd. Daarnaast is in het dekkingsplan begroting 2021 een bedrag van € 0,2 miljoen in 2021, oplopend naar € 0,5 miljoen in 2024 opgenomen. De geraamde kostenstijgingen wil de gemeente dus grotendeels bekostigen door middel van maatregelen binnen het sociaal domein zelf.
- Naar de verwachting van de gemeente zal de actualisatie van de onderhoudsplannen (in 2021) leiden tot structureel hogere lasten.
- De informatiewaarde van de financiële stukken kan nog verder worden verbeterd op de onderdelen toelichten reservemutaties (begroting en jaarrekening), analyse van het rekeningssaldo (jaarrekening) en het overzicht van incidentele baten en lasten (jaarrekening)

Aanbevelingen

Financieel technisch/financieel beleidsmatig:

- **Blijf, overeenkomstig de uitgangspunten van "Waardevol Lopik" inzetten op structurele dekking van structurele uitgaven.**
- **Neem de eventuele financiële consequenties van het actualiseren van de onderhoudsplannen mee in de nota van uitgangspunten begroting 2022 en in de begroting 2022-2025.**
- **Neem, zolang de algemene reserve (vrij besteedbare deel) een negatieve stand heeft, geen incidentele lasten (zoals het geraamde incidentele personeelsbudget) die uit die reserve zouden moeten worden gedekt in de begroting op.**
- **Verlaag de post onvoorzien in 2021 naar € 35.000, zodat de algemene reserve voor een bedrag van € 165.000 minder hoeft te worden aangesproken. En de post onvoorzien ook niet meer kan worden ingezet voor wellicht minder urgente zaken. Stuur daarnaast scherp op optimalisatie van budgetdiscipline.**

Informatiewaarde financiële stukken:

- **Licht de in het (meerjarig) overzicht van reserves in de begroting en de jaarrekening ook de (meerjarige) reservemutaties (vooral met betrekking tot de algemene reserve) toe.**
- **Neem in de jaarrekening een analyse van het jaarresultaat op met daarin ook een verwijzing naar eventuele al in de voor- en/of najaarsnota verwerkte aanpassing van budgetten.**
- **Licht in het overzicht van incidentele baten en lasten ook het bedrag aan incidentele onttrekkingen/toevoegingen uit de reserves toe.**

1.2 Weerbaarheid en wendbaarheid financiële positie

Met ingang van de begroting 2016 moeten vijf financiële kengetallen in de begroting en jaarrekening worden opgenomen. Daarmee kan snel een globaal beeld worden gevormd van de financiële positie. Het zijn kengetallen die iets zeggen over de 'weerbaarheid' (kan de gemeente tegen een stootje?) en 'wendbaarheid' (kan de gemeente zich relatief snel aanpassen aan veranderende omstandigheden?) van de gemeentelijke begroting.

Voor de weerbaarheid 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 "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 meestal 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. Omdat de kengetallen in de eerste plaats bedoeld zijn om inzicht te geven in de financiële positie ten behoeve de horizontale verantwoording (raad), is een externe normering ook niet aan de orde.

Het is de rol van het college om aan de hand van de kengetallen de financiële positie toe te lichten en de rol van de raad om eventueel bijstellingen te verlangen. Of dit plaats vindt op basis van "normen" die zijn bepaald of anderszins, is aan de gemeente. Wel moeten de vijf verplichte kengetallen in de begroting en jaarrekening worden opgenomen en in samenhang door de gemeenten worden toegelicht.

Voor de financiële kengetallen of een andere wijze van sturingsinformatie 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 signaleringswaarden. De VNG heeft een aantal signaleringswaarden ontwikkeld om een grofmazige waardering te geven aan deze kengetallen. Deze zijn onderverdeeld in drie groepen. In tabel 1.2.1 is dit zichtbaar gemaakt.

Tabel 1.2.1 signaleringswaarden financiële kengetallen

		Minst risicovol	Neutraal	Meest risicovol
Kengetal	Hoe interpreteren	Signaleringswaarden		
Weerbaarheid:				
1. Schuld				
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. Eigen vermogen (Solvabiliteit)	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%
Wendbaarheid:				
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%

- *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).

- *Netto schuldquote, gecorrigeerd met verstrekte leningen*

De gemeente leent soms geleend geld door aan andere organisaties. Om inzicht te krijgen 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.

- *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.

- *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 boekwaarde (netto, dus na aftrek van de verliesvoorzieningen) van de in exploitatie genomen gronden te delen door het totaal van de baten (excl. mutaties reserves).

- *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.

- *Belastingcapaciteit: heeft de gemeente relatief hoge woonlasten 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. Bij tegenvallers kan worden bijgestuurd door bijvoorbeeld in het eerstvolgende begrotingsjaar de onroerende zaakbelastingen te verhogen

In onderstaande tabel zijn deze kengetallen in beeld gebracht voor de gemeente Lopik voor de jaren 2017 tot en met 2021. De tabel is ontleend aan de jaarrekeningen 2017 tot en met 2019 en de begroting 2021-2024 van de gemeente.

Tabel 1.2.2 Financiële kengetallen

Ratio	Jaarstukken			Begroting	
	2017	2018	2019	2020	2021
Netto schuldquote	-17,7%	-10,8%	2,0%	37,3%	37,8%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen	-17,4%	-10,5%	2,8%	37,5%	38,1%
Solvabiliteit	75,5%	74,5%	66,6%	51,6%	44,2%
Grondexploitatie	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Structurele exploitatieruimte	3,3%	3,3%	-3,8%	-0,7%	-2,5%
Belastingcapaciteit	109,0%	111,8%	118,5%	116,0%	118,0%

In de volgende paragrafen vindt nadere duiding plaats bij de in de tabel in beeld gebrachte financiële kengetallen.

1.2.1 Weerbaarheid

Als wordt gekeken naar de ratio's die inzicht geven in de weerbaarheid van de financiële positie (schuld, solvabiliteit en grondexploitatie), dan is de conclusie dat er op het eerste gezicht weinig reden tot zorg is, met uitzondering van de ontwikkeling van de reserves. De schuldpositie is relatief laag en de boekwaarde van de grondexploitaties nihil.

De reservepositie laat echter een dalende lijn zien. In de jaarrekening 2019 gaf het kengetal solvabiliteit de signaleringswaarde "minst risicovol", wat in het begrotingsjaar 2021 is gedaald naar "neutraal". In de meerjarenbegroting 2021-2024 nemen de reserve nog verder af en gaat de solvabiliteit richting de signaleringswaarde "meest risicovol".

De ontwikkeling van de schulden

De gemeente Lopik heeft tot en met 2019 geen langlopende geldleningen opgenomen. In de begroting 2021 is echter te zien dat er vanaf 2020 een langlopende schuld wordt geprognosticeerd van € 10 miljoen. Op dit moment heeft de gemeente een langlopende geldlening van € 6 miljoen afgesloten.

De prognose van de aan te trekken vaste geldlening is gebaseerd op de geplande investeringen.

In onderstaande tabel 1.2.3⁹ is de langlopende schuld op 31-12-2019 per inwoner weergegeven. En ook de vaste schuld min de financiële vaste activa, dus feitelijk de schuld die de gemeente heeft ter financiering van de eigen activiteiten.

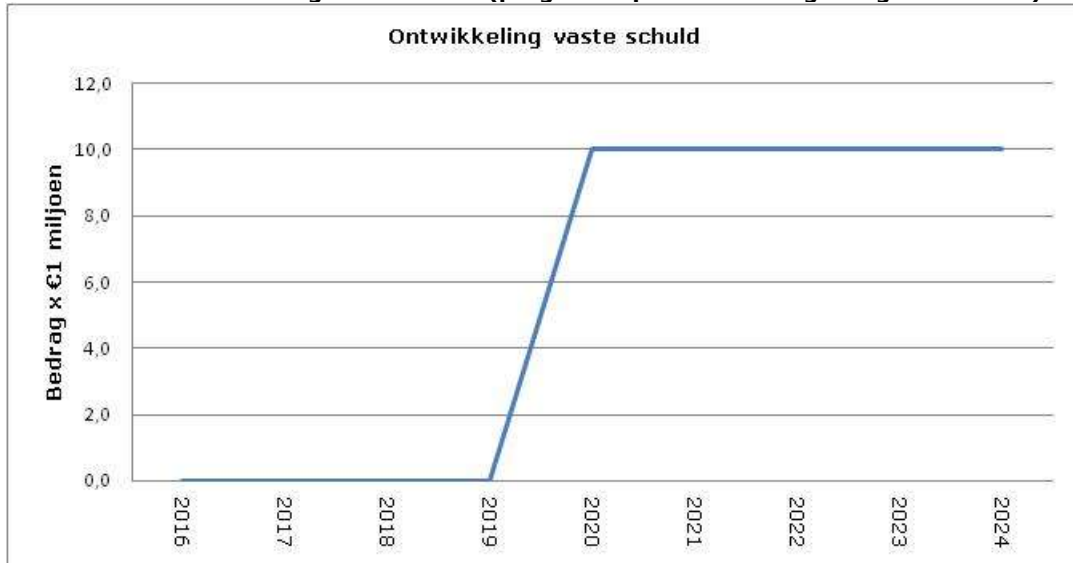
Tabel 1.2.3 Schuld per inwoner per 31-12-2019

2019 werkelijk (bedrag per inwoner)	Vaste schulden met een looptijd van één jaar of langer	Financiële vaste activa (doorgeleend)	Vaste schuld min financiële vaste activa
Gemeente Lopik	2	92	-90
Gemeenten in de selectiegroep (gemiddelde)	1.151	108	1.043
Gemeentegrootte 10.000 tot 20.000 inwoners	1.203	292	911
Provincie Utrecht	1.768	197	1.571
Nederland	2.247	422	1.825

Als wordt gekeken naar de werkelijke ontwikkeling van de vaste schuld tussen 31 december 2016 en 31 december 2019 dan is de constatering dat de vaste schuld gelijk is gebleven, te weten € 0. Wel heeft de gemeente in die periode kortlopende leningen afgesloten om de tijdelijke financieringsbehoefte te overbruggen.

⁹ Gebaseerd op de gemeentelijke cijfers die zijn gepubliceerd op www.findo.nl

Grafiek 1.2.1 Ontwikkeling vaste schuld (prognose op basis van begroting 2021-2024)



Investeringsen

Vaste geldleningen worden aangetrokken om de door de gemeente gerealiseerde/geplande investeringen te financieren. Ook wordt het eigen vermogen (de gelden van de nog niet ingezette reserves) gebruikt als financieringsmiddel.

Hoewel de schuld de afgelopen jaren gelijk bleef, heeft de gemeente wel jaarlijks geïnvesteerd.

Op 31 december 2019 had de gemeente geen vaste schuld, terwijl de boekwaarde van de vaste activa per die datum € 18,8 miljoen bedroeg. De investeringen zijn dus voor 0% belast met vaste schuld en volledig met eigen middelen gefinancierd.

Jaarlijks wordt in de begroting een overzicht van vervangingsinvesteringen voertuigen opgenomen en daarnaast een overzicht van investeringsbedragen met betrekking tot wegen, riolering, oevers en bruggen. Een concrete kredietaanvraag voor investeringen in de openbare ruimte wordt door middel van een apart raadsvoorstel aan de raad voorgelegd.

De gemeente Lopik kent ook een aantal "investeringsen met een incidenteel karakter" die in één keer worden gedekt uit de algemene reserve.

De gemeenteraad heeft op 29 september 2020 de "nota afschrijvingsbeleid 2020" vastgesteld, als onderdeel van de "routekaart financiële positie gemeente Lopik". Deze vervangt de nota uit 2016 en is met terugwerkende kracht op 1 januari 2020 in werking getreden.

Een van de belangrijkste wijzigingen betreft het startmoment van afschrijven¹⁰. Daarnaast geeft de nieuw nota afschrijvingsbeleid duidelijkheid in welke uitgaven wel of niet als investering worden geboekt. Voorheen gaf dit nog wel eens onduidelijkheid.

Als wordt ingezoomd op de boekwaarde van de activa per 31 december 2019 (zie tabel 1.2.4) is te zien, dat de boekwaarde in totaal lager is dan het gemiddelde van de selectiegroep.

Dit betreft vooral:

- Gronden en terreinen
- investeringen t.b.v. kostendekking
- Machines, apparaten en installaties
- Investeringsen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut.

¹⁰ Het actief wordt afgeschreven met ingang van het begrotingsjaar dat volgt op het jaar waarin het gereed komt/verworven wordt.

Tabel 1.2.4 boekwaarde vaste activa per 31-12-2019 ten opzichte van gemiddelde van de selectiegroep

Boekwaarden per 31-12-2019 (x € 1 miljoen)	Bunnik	Hilvaren beek	Montfoort	Uitgeest	Woudenb erg	Gemiddelde selectie-groep	Lopik	Vershil met gemiddelde
immateriële vaste activa	0,4	0,5	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	-0,2
Gronden en terreinen (incl. NIEGG)	4,5	2,2	0,8	1,8	3,0	2,5	0,0	-2,5
Bedrijfsgebouwen en woonruimten	21,6	17,7	12,2	6,3	7,8	13,1	11,3	-1,8
Grond/weg/water werken	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0	-0,1
Investeringen t.b.v. kostendekking	4,4	15,8	4,7	5,8	2,1	6,6	3,0	-3,6
Erfpacht	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vervoermiddelen	0,0	0,4	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	-0,1
Machines, apparaten, installaties	0,6	2,8	0,8	0,0	2,5	1,4	0,1	-1,3
Overige materiële vaste activa	0,3	1,2	1,8	0,8	0,3	0,9	1,0	0,1
Investeringen openbare ruimte maatschappelijk nut	3,7	2,1	2,0	2,6	6,4	3,3	2,1	-1,2
Financiële vaste activa	0,1	3,3	0,4	1,2	2,5	1,5	1,3	-0,2
Totaal boekwaarde	35,6	46,0	22,9	18,6	24,9	29,6	18,8	-10,8
Boekwaarde per inwoner	€ 2.328	€ 2.937	€ 1.631	€ 1.349	€ 1.849	€ 2.048	€ 1.289	€ -759

Bij de gemeenten in de selectiegroep valt vooral de relatief hoge boekwaarde bedrijfsgebouwen en woonruimten op bij de gemeenten Bunnik en Hilvarenbeek. Uit de jaarstukken van beide gemeenten komt niet duidelijk naar voren waar dit door wordt veroorzaakt. Bunnik heeft naast het gemeentehuis, twee brandweergarages, gemeentewerf ook drie multifunctionele accommodaties. Bij het onderdeel "reserves" komt ook naar voren dat Bunnik een forse bestemmingsreserve heeft ter dekking van kapitaallasten. Hilvarenbeek heeft ook een relatief hoge boekwaarde voor investeringen t.b.v. kostendekking (investeringen met een economisch nut waarvoor ter bestrijding van de kosten een heffing kan worden geheven). Dit betreft vooral riolering en daarnaast ook gemalen.

De boekwaarde van de vaste activa is op 31 december 2019 € 1.289 per inwoner, het gemiddelde van de selectiegroep is € 2.048 per inwoner en het gemiddelde van de groottegroep 10.000 – 20.000 inwoners is € 2.650¹¹ per inwoner. De boekwaarde van Lopik is ook lager doordat er tot voor kort investeringen in één keer ten laste van reserves werden gebracht.

In de begroting 2021-2024 (blz. 53) wordt er vanuit gegaan, dat de boekwaarde van de vaste activa de komende jaren per saldo (investeringen minus afschrijvingen) zal toenemen naar circa € 19,9 miljoen in 2024. Dit betreft vooral investering in riolering en vervanging van wegen.

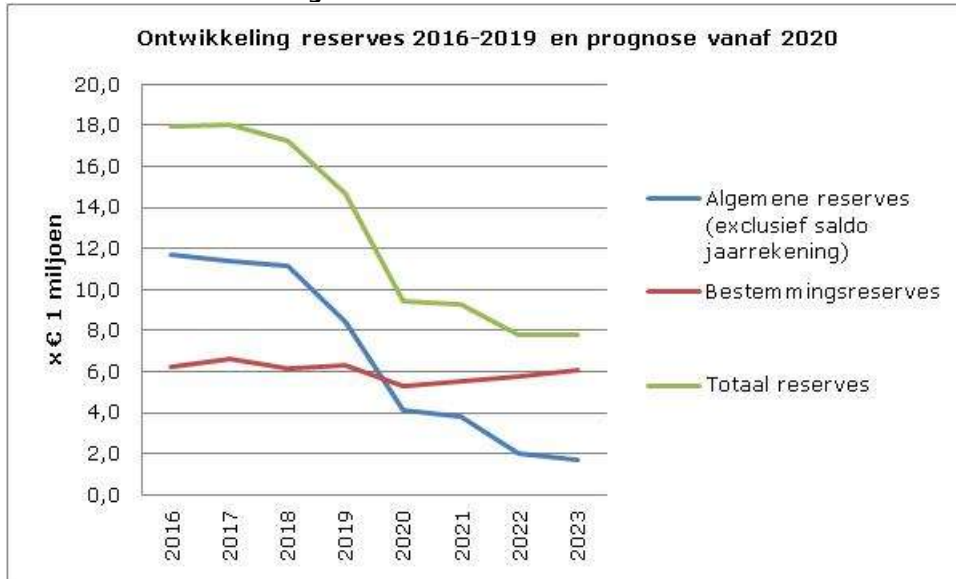
De ontwikkeling van het eigen vermogen (solvabiliteit)

De solvabiliteit (eigen vermogen als percentage van het balanstotaal) van Lopik heeft in 2019 de signaleringswaarde "minst risicovol", maar daalt in 2021 naar "neutraal". In de jaren daarna daalt het eigen vermogen nog verder.

De werkelijke ontwikkeling van de reserves van 31 december 2016 tot en met 31 december 2019 is in onderstaande grafiek weergegeven evenals de in de begroting 2021-2024 opgenomen prognose van de ontwikkeling van de reserves vanaf 2020. Voor de stand van de algemene reserve is niet de stand gebruikt die in het overzicht reserves en voorzieningen in de begroting 2021-2024 (vanaf blz. 53) is opgenomen, maar de stand na verwerking van de **1^e begrotingswijziging 2021**.

¹¹ Bron: www.findo.nl

Grafiek 1.2.2 Ontwikkeling van de reserves



Tussen 2017 en 2019 zijn de reserves met € 3,2 miljoen afgenomen. Dit betreft vooral de algemene reserve. De grote daling daarvan heeft zich bijna volledig voorgedaan in 2019. Dit betreft de nadelige saldi van de begroting 2019 en de voor- en najaarsnota 2019 (€ 1,5 miljoen) en daarnaast het dekken van lasten van diverse projecten uit deze reserve. De bestemmingsreserves dalen vooral door inzet van de reserve onderhoud wegen.

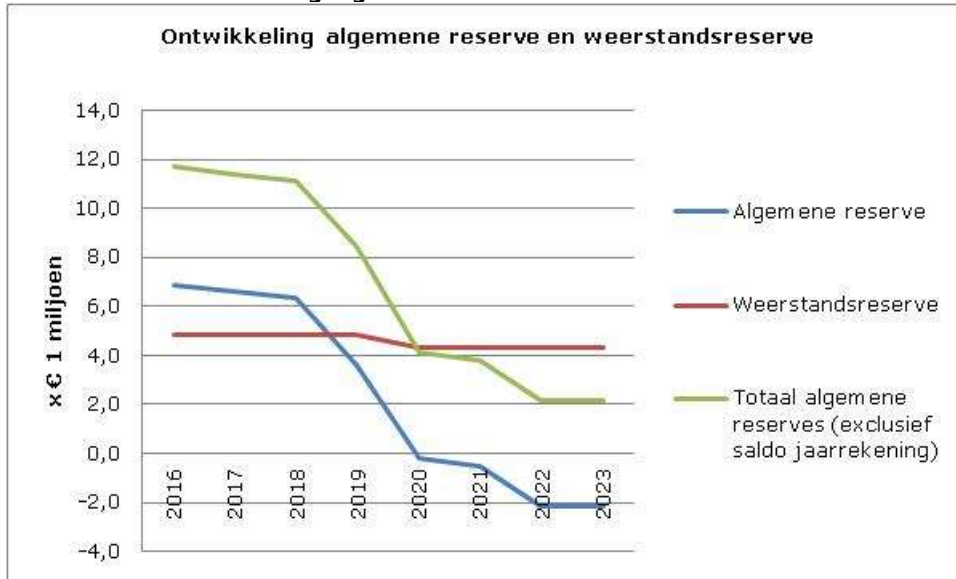
In de begroting 2021-2024 wordt ten opzichte van de werkelijke stand op 31 december 2019 een afname van de reserves tot en met 2024 met een bedrag van € 6,9 miljoen voorzien. Ook dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de daling van de algemene reserve (- € 6,5 miljoen). De grootste daling van de algemene reserve doet zich voor in 2020 en 2022.

Naast de begrote nadelige saldi (begroting 2021-2024) heeft ook het verwachte nadeel in de jaarrekening 2020 (de voorjaarsnota 2020 liet een nadeel zien van € 1,2 miljoen) en de diverse projecten die ten laste van de begroting komen de sterke daling tot gevolg. Er is rekening gehouden met een aantal claims voor het dekken van al beschikbaar gestelde investeringen via de algemene reserve.

Uit grafiek 1.2.2 komt naar voren, dat de algemene reserves (algemene reserve en weerstandsreserve) in totaliteit wel positief blijven. Echter, dit komt vooral door de redelijk stabiele stand van de weerstandsreserve. De algemene reserve is vanaf 2021 negatief¹². De gemeente heeft nog geen structureel plan voor het opheffen van de negatieve stand van de algemene reserve (zoals elk jaar een bedrag storten in de algemene reserve, verkoop bezit, afzien van in de begroting 2021-2024 geraamde incidentele budgetten). Beleid is wel, dat opbrengsten van grondverkoop en incidentele meevallers worden toegevoegd aan de algemene reserve.

¹² In het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader (GTK) van de 12 provinciale toezichthouders is over negatieve algemene reserve het volgende opgenomen:
De omvang van de algemene reserve kan onvoldoende zijn om een rekeningtekort te dekken. Daardoor kan de algemene reserve een negatieve stand verkrijgen. Wanneer dit zich voordoet, moet de gemeente deze negatieve stand binnen de termijn van de meerjarenraming wegwerken. Lukt dit niet en is er een langere periode dan vier jaar nodig en daardoor kan niet worden voldaan aan het criterium van een 'structureel en reëel evenwicht', dan is er altijd sprake van preventief toezicht.
Over de sanering van een negatieve algemene reserve maken de gemeente en de toezichthouder afspraken, die zij bestuurlijk afstemmen én vaststellen.

Grafiek 1.2.3 Ontwikkeling algemene reserves



Op 31 december 2019 had de gemeente tien bestemmingsreserves. De grootste financiële omvang hebben de bestemmingsreserves wegen, welke dient ter dekking voor het egaliseren van de lasten van groot onderhoud (€ 3,1 miljoen per 31 december 2019) en de bestemmingsreserve afschrijvingslasten gemeentewerf/brandweergarage. Overigens dekt de gemeente ook kapitaallasten uit de onderhoudsreserve wegen en de voorziening riolering.

Het beleid op het gebied van de reserves en voorzieningen is vastgelegd in de "nota reserves en voorzieningen 2015". De nota reserves en voorzieningen wordt in 2021 geactualiseerd.

Onderstaand is een vergelijking opgenomen van werkelijke de stand van de algemene reserve en de bestemmingsreserves (per 31 december 2019) met de selectiegroep.

Tabel 1.2.5 Vergelijking met de selectiegroep (algemene reserve is exclusief jaarresultaat)

Stand per 31-12-2019 (x € 1 miljoen)	Bunnik	Hilvaren beek	Montfoort	Uitgeest	Woudenberg	Gemiddelde selectie-groep	Lopik	Verskil met gemiddelde
Algemene reserve	9,5	3,7	4,9	4,5	2,0	4,9	8,4	3,5
Algemene reserve grondbedrijf	0,0	4,0	0,0	0,0	0,9	1,0	0,0	-1,0
Totaal algemene reserves (x € 1 miljoen)	9,5	7,6	4,9	4,5	2,9	5,9	8,4	2,5
Totaal algemene reserves per inwoner	€ 622	€ 486	€ 346	€ 327	€ 218	€ 407	€ 578	€ 171
Bestemmingsreserves algemeen	4,4	3,4	2,1	3,4	2,4	3,1	5,0	1,9
Bestemmingsreserves ter dekking kapitaallasten	14,2	5,0	0,0	0,3	3,9	4,7	1,3	-3,4
Bestemmingreserve grondexploitatie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totaal bestemmingsreserves (x € 1 miljoen)	18,5	8,3	2,1	3,7	6,3	7,8	6,3	-1,5
Totaal bestemmingsreserves per inwoner	€ 1.209	€ 533	€ 151	€ 268	€ 469	€ 540	€ 430	€ -109

Op 31 december 2019 bedragen de algemene reserves (exclusief -batig- saldo jaarrekening 2019) van Lopik € 578 per inwoner en de bestemmingsreserves € 430 per inwoner.

De algemene reserves van Lopik zijn op 31 december 2019 € 171 per inwoner hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep. Zoals uit grafiek 1.2.2 en 1.2.3 naar voren komt is dit een momentopname, omdat de algemene reserve vanaf 2020 fors zal gaan dalen. De bestemmingsreserves van Lopik zijn € 109 per inwoner lager dan het gemiddelde van de selectiegroep. Bij de bestemmingsreserves ter dekking van kapitaallasten valt het hoge bedrag bij Bunnik op. De gemeente Woudenberg heeft in de selectiegroep de laagste algemene reserve. De gemeente Montfoort heeft ten opzichte van de andere gemeenten in de selectiegroep het laagst bedrag aan bestemmingsreserves.

Het gemiddelde bedrag per inwoner van de algemene reserves (inclusief algemene reserve

grondbedrijf/grondexploitatie) van alle Utrechtse gemeenten bedraagt per 31-12-2019 € 399. Het gemiddelde bedrag per inwoner van de bestemmingsreserves van alle Utrechtse gemeenten bedraagt per 31-12-2019 € 786.¹³

De ontwikkeling van de grondexploitaties

Het kengetal grondexploitaties is niet berekend, omdat de gemeente geen actieve grondexploitaties heeft. De gemeente voert geen actief grondbeleid. Er is dus ook geen boekwaarde van voorraden grond opgenomen op de balans.

Conclusies Weerbaarheid

Algemeen

Als wordt gekeken naar de ratio's die inzicht geven in de weerbaarheid van de financiële positie (schuld, solvabiliteit en grondexploitatie), dan is de conclusie dat er op het eerste gezicht weinig reden tot zorg is, met uitzondering van de ontwikkeling van de reserves. De schuldpositie is relatief laag en de boekwaarde van de grondexploitaties nihil. De reservepositie laat echter een dalende lijn zien.

Schuldpositie

- De schuld is ten opzichte van de daarvoor geldende signaleringswaarde als percentage van de inkomsten zeer laag.
- De gemeente verwacht in de komende jaren wel een toename van de schuld, als gevolg van geplande investeringen.

Vaste activa/investeringen

- De boekwaarde van de vaste activa in totaal lager is dan het gemiddelde van de selectiegroep. Dit betreft vooral:
 - Gronden en terreinen
 - investeringen t.b.v. kostendekking
 - Machines, apparaten en installaties
 - Investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut.

Reservepositie

- De reservepositie staat onder druk als gevolg van de negatieve ontwikkeling van het rekeningsaldo 2020 (voorjaarsnota) het nadelige begrotingssaldo in 2021 (€ 1,2 miljoen incidenteel en € 0,46 miljoen structureel) en het tot voor kort in grote mate dekken van kosten van projecten ten laste van de algemene reserve.
- Tussen 2017 en 2019 zijn de reserves met € 3,2 miljoen afgenomen. Dit betreft vooral de algemene reserve.
- De gemeente dekt jaarlijks uitgaven en projecten met een incidenteel karakter uit de algemene reserve.
- De algemene reserves van Lopik zijn op 31 december 2019 € 171 per inwoner hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep. De algemene reserve zal vanaf 2020 echter fors gaan dalen.
- De bestemmingsreserves van Lopik zijn € 109 per inwoner lager dan het gemiddelde van de selectiegroep.

Grondexploitaties

- De gemeente voert geen actief grondbeleid. Er zijn geen actieve grondexploitaties.

Welke risico's zijn er?

- De inzet van de algemene reserve ter dekking van projecten leidt tot daling van deze reserve. Beleid om dit om te buigen is vastgesteld en verwerkt in de begroting 2021-2024. Lopende projecten worden echter nog wel uit de algemene reserve gedekt. Doordat deze begroting in 2021 nog een tekort vertoont en taakstellingen (sociaal domein) nog moeten worden gerealiseerd staat de algemene reserve sterk onder druk en wordt zelfs negatief.

¹³ Bron: www.Findo.nl

Aanbevelingen

- **Maak het effect dat het besluit van 23 maart 2021 heeft op de reservepositie (het de komende jaren dekken van een deel van de lasten uit de reserves) inzichtelijk.**
- **Neem maatregelen om te voorkomen dat het vrij besteedbare deel van de algemene reserve negatief wordt.**
- **Zet in op het verbeteren van de reservepositie (de solvabiliteit) en ontwikkel daar beleid op.**

Bijvoorbeeld door:

- Het actief verkopen van gemeentebezit .**
- Het jaarlijks ten laste van de begroting toevoegen van een bedrag aan de algemene reserve.**
- Het niet of in zeer beperkte mate ramen van incidentele lasten die gedekt worden uit de algemene reserve.**

1.2.2 Wendbaarheid

De ontwikkeling van de structurele exploitatieruimte

Bij dit kengetal wordt gekeken naar de structurele baten en de 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 sprake van meer flexibiliteit in de begrotingen, dus ruimte voor nieuw beleid of om structurele tegenvallers op te vangen.

In de begroting 2021-2024 (blz. 59) berekent de gemeente dit kengetal voor alle begrotingsjaren negatief. Er is dan ook in alle begrotingjaren sprake van een structureel nadelig begrotingssaldo. Als gevolg van het bij de begroting 2021 vastgestelde dekkingplan is er vanaf het begrotingsjaar 2022 alsnog sprake van een positief begrotingssaldo. Om dit te bereiken moet de ingezette bezuinigingsoperatie, zoals verwerkt in de 1^e begrotingswijziging 2021, de beoogde financiële ruimte opleveren. De daarin opgenomen maatregelen, zoals de taakstelling op het Sociaal domein van € 0,2 miljoen in 2021, oplopend naar € 0,5 miljoen in 2024 moet nog wel worden gerealiseerd.

In zijn algemeenheid kan worden gesteld, dat de lasten in grotere mate beïnvloedbaar zijn dan de baten. De gemeente is voor een groot deel van de inkomsten afhankelijk van de gemeentefondsuitkering en de specifieke uitkeringen. Deze zijn niet door de gemeente te beïnvloeden. Belangrijkste inkomstenbronnen die wel beïnvloedbaar zijn, zijn heffingen, belastingen en baten uit bezit. Vooral de mogelijkheid tot het heffen van belasting komt dan in beeld.

Er zijn 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 en ambitie. Ook kan worden aangegeven waar is gekozen voor een minimale- of een andere uitvoering van taken.

Voordat wordt gekeken naar de onderverdeling van lasten en baten in het algemeen wordt ingegaan op keuzes die de gemeente heeft gemaakt die invloed hebben op de flexibiliteit van de begroting.

Waarbij doet zich een (mogelijk) negatief effect op de flexibiliteit van de begroting voor?

- Feitelijk komen de tekorten van jeugdzorg pas met ingang van de begroting 2019-2022 ten laste van de exploitatie. Daarvoor werden deze gedekt ten laste van reserves.
- Er is nog een te realiseren ombuigingsopgave op totaal € 1,8 miljoen, waarvan € 0,5 miljoen verhoging OZB-opbrengst en € 0,5 miljoen taakstelling binnen het sociaal domein. Een deel hiervan is gerealiseerd. Pas als deze opgave volledig is gerealiseerd is er sprake van structureel begrotingsevenwicht.
- De gemeente bekostigde tot en met 2020 veel nieuwe investeringskredieten en uitgaven via reserves omdat er geen ander dekkingsmiddel was. Ombuigen van dit beleid, door in meerdere mate dergelijke investeringen te activeren en af te schrijven, zal leiden tot meer kapitaallasten in de begroting.
- In de begroting 2021-2024 is het personeelsbudget alleen in de jaarschijf 2021 met € 0,9 miljoen verhoogd. Dit bedrag is een inschatting van het benodigde personeelsbudget, maar is vooralsnog incidenteel geraamd. In eerste instantie zou bij de kadernota 2022 duidelijk worden of, en zo ja welk deel, structureel is. Op 23 maart 2021 heeft de gemeenteraad van Lopik, met betrekking tot de "toekomst gemeente Lopik", in meerderheid besloten te kiezen voor bestuurlijke opschaling (lees herindeling). Daaraan gekoppeld kiest de gemeente ervoor om tot het moment van herindeling de extra personeelskosten die gepaard gaan met het doorontwikkelen van de ambtelijke organisatie alsnog te ramen als incidentele lasten en te dekken ten laste van de reserve.
- In 2021 wordt er een nieuw MJOP Kunstwerken opgesteld en worden de overige onderhoudsplannen herzien. De (hoge) structurele lasten worden verwerkt in de Kadernota 2022".
- In de begroting 2021-2024 is geen tot beperkte ruimte voor nieuw beleid.
- In de begroting wordt een totaal aan investeringsbedragen weergegeven voor wegen, riolering, oevers en bruggen. Via een apart raadsvoorstel wordt de raad gevraagd de specifieke kredieten beschikbaar te stellen. De daaruit voortvloeiende kapitaallasten worden echter het eerste jaar uit de

reserve wegen c.q. de voorziening riolering gedekt. Uit het raadsvoorstel "voorbereidingskrediet en projecten civiel en jaarschijf 2020" dat op 17 december 2019 door de raad is behandeld, komt naar voren dat vanaf jaar 2 (in dit geval 2021) de kapitaallasten ten laste van de exploitatiebegroting komen, maar dat daar tegenover de toevoeging aan de reserve wegen wordt verlaagd. Voor deze kapitaallasten is dus geen structurele dekking in de begroting opgenomen. Met het vaststellen van de nieuwe nota afschrijvingsbeleid is overigens besloten de structurele lasten wel meteen te ramen.

De stap die gemeente maakt om voor de exploitatiebegroting in mindere mate afhankelijk te zijn van de reserves en de daardoor te nemen noodzakelijke stap naar het vinden van ruimte om structurele beleidskeuzes te kunnen maken is belangrijk en noodzakelijk. Uit de begroting 2021-2024 komt naar voren dat dit niet eenvoudig is. In eerste instantie is alsnog sprake van een grote inzet van de algemene reserve, vooral in jaarschijf 2021. Daarnaast staat de gemeente voor een grote ombuigingsoperatie om de omslag naar structurele dekking te kunnen maken. Ook zijn nog niet alle structurele lasten in beeld, zoals die van eventueel extra benodigde personele capaciteit en de eventuele hogere lasten uit het actualiseren van de beheerplannen kapitaalgoederen.

Onderverdeling baten en lasten

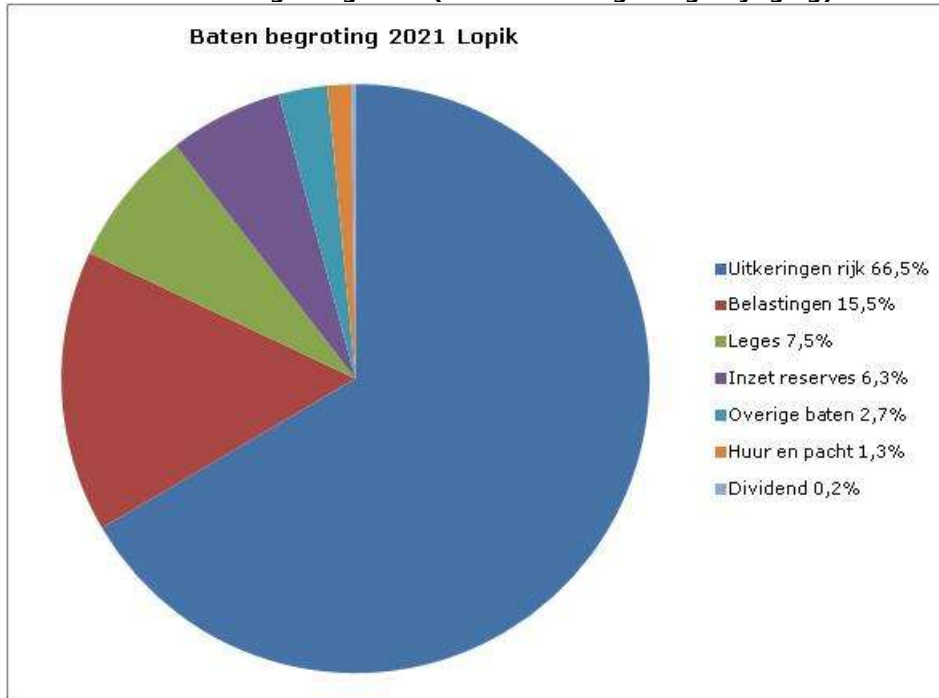
Om een indruk te krijgen hoe de baten en lasten op kostenniveau zijn opgebouwd en hoe deze zich verhouden tot de gemeenten in de selectiegroep en de gemeenten in de groottegroep 10.000-20.000 inwoners is op basis van de begroting 2021 een vergelijking gemaakt. Omdat de begroting 2021 bij referentiegemeente Woudenberg voor circa 1/3^e deel bestaat uit baten en lasten met betrekking tot de grondexploitatie worden de resultaten bij een vergelijking op basis van baten en lasten uitgedrukt in een percentage van de omzet beïnvloed. Hierdoor zou deze referentiegemeente en daarmee ook het gemiddelde van de selectiegroep lastig vergelijkbaar zijn met de gemeente Lopik. Daarom zijn de baten en lasten met betrekking tot de grondexploitaties bij alle gemeenten in de selectiegroep en de gemeenten in de groottegroep 10.000-20.000 inwoners uit de cijfers geëlimineerd.

Bij Lopik is de OZB opbrengst, conform het dekkingsplan, met € 0,4 miljoen verhoogd en is bij de reservemutaties ook de onttrekking van € 1,6 miljoen ter dekking van het nadelige begrotingssaldo 2021 en de in 2021 geraamde incidentele lasten in de cijfers opgenomen.

Uit onderstaande afbeelding¹⁴ komt naar voren dat circa 66% van de baten van Lopik bestaan uit uitkeringen van het rijk. Daarna volgen qua grootte de gemeentelijke belastingen met circa 15%. Feitelijk zit de flexibiliteit aan de batenkant vooral in de post gemeentelijke belastingen. Deze zijn het meest beïnvloedbaar door de gemeente. Leges worden ook door de gemeente zelf vastgesteld, maar deze zijn gerelateerd aan de hoogte van de daar tegenover staande lasten. De leges mogen nooit hoger zijn dan 100% van deze lasten.

¹⁴ Bron gegevens: www.findo.nl

Grafiek 1.2.4 Baten begroting 2021 (inclusief 1^e begrotingswijziging)



De opbouw van de baten is bij alle gemeenten redelijk hetzelfde. Op de volgende bladzijde is een vergelijking opgenomen (op basis van de begroting 2021) van de opbouw van de baten van de gemeenten in de selectiegroep en van gemeenten in de grootteklasse 10.000 tot 20.000 inwoners.

De "uitkeringen Rijk", waaronder de algemene uitkering uit het gemeentefonds, zijn in Lopik als percentage van de baten hoger dan het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep en het gemiddelde van de gemeenten in de grootteklasse.

Ook in absolute zin is het door Lopik te ontvangen bedrag aan uitkeringen van het rijk hoger. De hoogte van de algemene uitkering van Lopik wordt, ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep, positief beïnvloed door:

- Lagere aftrek belastingcapaciteit woningen (lagere WOZ waarde);
- Meer oppervlakte land
- Meer oppervlakte bebouwd
- Meer oeverlengte
- Meer Kernen

De gemeente wordt hiervoor gecompenseerd, omdat deze kenmerken ook tot meer lasten (onderhoud) leiden. Dit zal ook in hoofdstuk 3 naar voren komen.

De algemene uitkering uit het gemeentefonds van Lopik wordt daarentegen negatief beïnvloed (ten opzichte van het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep) door de maatstaf "Omgevingsadressendichtheid" (OAD¹⁵).

Lopik ontvangt ten opzichte van de gemeente uit de selectiegroep ook een hoger bedrag aan integratie-uitkeringen. Dit wordt veroorzaakt door een hogere vergoeding voor Voogdij/18+. Ook hier staan normaal gesproken ook hogere lasten tegenover.

De opbrengst uit belastingen is (ondanks de geraamde hogere opbrengst OZB in 2021 van € 0,4 miljoen) lager dan het gemiddelde van de selectiegroep, maar is ongeveer gelijk aan het gemiddelde van de groottegroep 10.000-20.000 inwoners. Overigens zal de opbrengst OZB in Lopik nog wel verder stijgen met € 0,2 miljoen vanaf 2023 (waarvan € 100.000 al in 2022 wordt gerealiseerd).

Vooral bij Montfoort en Bunnik is het aandeel van de belastingen in de baten relatief hoog.

¹⁵ De OAD van een gemeente is het gemiddelde van de omgevingsadressen-dichtheden van alle adressen binnen de gemeente.

De inzet van reserves als dekkingsmiddel is in Lopik in vergelijking met de selectiegroep hoog.

Tabel 1.2.6 Baten begroting 2021 vergeleken (inclusief 1^e begrotingswijziging)

Baten begroting 2021	Lopik	Gemiddelde selectie-groep	10.000-20.000 inwoners
Uitkeringen rijk	66,5%	64,4%	64,3%
Belastingen	15,5%	18,0%	15,0%
Leges	7,5%	8,2%	7,0%
Inzet reserves	6,3%	4,1%	5,5%
Overige baten	2,7%	2,5%	4,2%
Huur en pacht	1,3%	2,5%	2,6%
Dividend	0,2%	0,1%	0,5%
Rentebaten	0,0%	0,2%	0,4%
Overige verrekeningen	0,0%	0,0%	0,7%
	100%	100%	100%

In tabel 1.2.7 is een vergelijking opgenomen (op basis van de begroting 2021 inclusief de 1^e begrotingswijziging) van de opbouw van de lasten met het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep en van gemeenten in de grootteklasse 10.000 tot 20.000 inwoners. Ook hierbij zijn weer de aan de grondexploitatie gerelateerde lasten geëlimineerd uit de cijfers. Onderdeel van de salarislasten van Lopik is een bedrag van € 751.000 aan salarissen WSW. Omdat de gemeenten in de selectiegroep deze lasten op de kostensoort "gemeenschappelijke regelingen" ramen zijn in tabel 1.1.7 deze lasten voor Lopik voor een betere vergelijkbaarheid ook op die kostensoort weergegeven.

Tabel 1.2.7 Lasten begroting 2021 vergeleken (begroting inclusief 1^e begrotingswijziging)

Lasten begroting 2021	Lopik	Gemiddelde selectie-groep	10.000-20.000 inwoners
Salarissen en sociale lasten	26,2%	25,5%	17,7%
Sociale uitkeringen	17,9%	17,1%	17,8%
Overige goederen en diensten	17,9%	18,1%	18,8%
Gemeenschappelijke regelingen	19,1%	18,3%	19,9%
Inkomenoverdrachten (incl. subsidies)	6,7%	8,8%	9,9%
Inhuur derden	4,5%	2,0%	1,5%
Afschrijvingslasten	4,2%	4,2%	4,5%
Toevoeging aan reserves	1,6%	1,6%	3,1%
Toevoeging aan voorzieningen	0,8%	1,6%	2,0%
Duurzame goederen	0,5%	2,2%	2,1%
Belastingen	0,3%	0,3%	0,5%
Kapitaaloverdrachten	0,2%	0,2%	0,3%
Rentelasten	0,0%	0,5%	1,0%
Overigen verrekeningen	0,0%	0,1%	0,8%
	100%	100%	100%

De lasten zijn redelijk vergelijkbaar met het gemiddelde van de selectiegroep en de groottegroep 10.000-20.000 inwoners. Bij de selectiegroep zijn is Uitgeest bij de salarissen en de kosten gemeenschappelijke regelingen niet meegenomen. Deze gemeente heeft een ambtelijke samenwerking met de gemeente Bergen NH, Castricum en Heiloo. De salariskosten raamt deze gemeente daarom op de kostensoort gemeenschappelijke regelingen, waardoor deze twee kostensoorten minder goed bruikbaar zijn in de vergelijking.

De totale salariskosten (exclusief WSW) zijn in procenten van de omzet iets hoger dan die van de gemeenten in de selectiegroep. Lopik voert echter relatief veel (uitvoerende) taken in eigen beheer uit. Zoals voor het beheer van gebouwen, de openbare ruimte (wegen,

plantsoenen), sportaccommodaties, onderhoud riolering en afvalinzameling. Dit komt weer tot uitdrukking in lagere lasten voor overige goederen en diensten.

De geraamde lasten van inhuur derden zijn in Lopik in 2021 relatief hoog. Dit wordt veroorzaakt door het ramen van het incidentele personeelsbudget in 2021 van circa € 0,9 miljoen.

In een bedrag per inwoner uitgedrukt bedragen de salarissen en sociale lasten € 603. Het gemiddelde van de selectiegroep (exclusief Uitgeest) is € 543 per inwoner en in de grootteklasse 10.000-20.000 inwoners € 450. Als de salarislasten voor de, hierboven genoemde, in eigen beheer uitgevoerde taken buiten beschouwing worden gelaten bedragen de salarissen en sociale lasten in Lopik circa € 502 per inwoner.

De ontwikkeling van de belastingcapaciteit

Uit het kengetal belastingcapaciteit komt naar voren dat de stijging van de woonlasten hoger is dan het landelijk gemiddelde. Dit is overigens een eigen beleidskeuze van de gemeente, net als een eventuele lagere stijging dan het landelijk gemiddelde.

In hoofdstuk 2 wordt uitgebreid op ingegaan de belangrijkste eigen inkomstenbronnen van de gemeente en de woonlasten in 2021. Deze worden vergeleken met de selectiegroep. Ook wordt aandacht besteed aan de heffingen in relatie tot de selectiegroep.

Conclusies

Algemeen

- De begroting van de gemeente Lopik bevat niet veel flexibiliteit als gevolg van een negatieve uitgangspositie (nog te realiseren taakstellingen, nog te ramen effect actualisatie beheerplannen, incidentele verhoging van de personeelsbudgetten).
- De exploitatiebegroting is de afgelopen jaren sterk afhankelijk geweest van de reservepositie, bijvoorbeeld door inzet van de reserves ter dekking investeringen.
- Naast het verlagen van lasten kan de gemeente nog financiële ruimte vinden door in te zetten op het verhogen van de Onroerende zaakbelastingen (OZB) en, gelet op het feit dat uit de paragraaf lokale heffingen in de begroting 2021-2024 naar voren komt dat de tarieven nog niet kostendekkend zijn, het kostendekkend maken van de afvalstoffenheffing.

1.3 Weerstandsvermogen (beleid, risico's, weerstandscapaciteit)

In het BBV is voorgeschreven 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.

Lopik heeft het beleid over risicomanagement vastgelegd in de nota weerstandsvermogen en risicobeheersing 2020. De raad heeft deze nota in september 2020 vastgesteld. De nota weerstandsvermogen en risicobeheersing geeft inzicht in de risico's die niet direct zijn belegd in de lopende begroting. De raad heeft aangegeven dat het streefcijfer van de weerstandratio 1 is.

In de op 2 juni 2020 door de raad vastgestelde routekaart "aanpak financiële situatie gemeente Lopik" vormt de risicoparagraaf een belangrijk onderdeel van de aanpak. De risicoparagraaf is een weerslag van mogelijke gebeurtenissen met een raming van de verwachte budgettaire impact. Door het berekenen van de impact wordt het ook duidelijk welk weerstandsvermogen nodig is om alle risico's te kunnen opvangen.

Uit het raadsvoorstel bij de nota weerstandsvermogen en risicobeheersing 2020 komt naar voren, dat de bedragen die de gemeente tot dan toe voor diverse risico's heeft opgenomen en de kans dat ze zich zullen voordoen, zijn ingehaald door de werkelijkheid. Doordat de gemeente de omslag wil maken naar structurele risicobeheersing en de incidentele middelen (reserves) ook afnemen is een heroverweging via deze nota belangrijk. Uitwerking heeft voor het eerst plaatsgevonden in de begroting 2021-2024.

Het uitgangspunt is een structurele en incidentele weerstandsratio van minimaal 1,0 zodat de onderkende financiële risico's worden afgedekt door de beschikbare weerstandscapaciteit.

De gemeente rekent tot de structurele weerstandscapaciteit:

- De onbenutte belastingcapaciteit
- Post onvoorzien

De post onvoorzien is in 2021 verhoogd van € 35.000 naar € 235.000. Dit is echter een eenmalige verhoging, deze is niet structureel doorgetrokken naar 2022 en verder. In het dekkingsplan begroting 2021-2024 is de post onvoorzien weer verlaagd van € 235.000 naar € 200.000. In 2021 wordt dus de volledige post onvoorzien gedekt ten laste van de algemene reserve.

De gemeente rekent tot de incidentele weerstandscapaciteit:

- Weerstandreserve
- Algemene reserve

Over de wijze waarop risico's worden gekwantificeerd is echter niets in de nota opgenomen.

Algemeen wordt een weerstandsratio van 1 gekwalificeerd als "voldoende". De bandbreedte voor deze kwalificatie is een weerstandsratio van 1 tot en met 1,4.

In onderstaande tabellen zijn de weerstandsratio's voor de jaren 2017 tot en met 2019 (werkelijk) en 2020 en 2021 (begroot) opgenomen. Deze zijn berekend op basis van de informatie in de jaarstukken en begrotingen van de gemeente. Daarbij is rekening gehouden met het besluit van de raad om de post onvoorzien in 2021 met € 35.000 te verlagen.

Tabel 1.3.1 Weerstandsratio vanaf 2017

(bedragen x 1 miljoen)	Werkelijk			Begroot	
	2017	2018	2019	2020	2021
Weerstandsreserve	€ 4,8	€ 4,8	€ 4,8	€ 4,8	€ 4,3
Algemene reserve	€ 7,4	€ 6,5	€ 0,7	€ 6,5	€ -0,0
Stille reserves					
Post onvoorzien	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,2
Onbenutte belastingcapaciteit	€ 0,3	€ 0,3	€ 1,2	€ 0,3	€ 1,0
Weerstandscapaciteit (A)	€ 12,6	€ 11,6	€ 6,7	€ 11,6	€ 5,5
Risicobedrag (na weging) (B)	€ 1,2	€ 1,1	€ 1,1	€ 2,1	€ 5,1
Weerstandsratio (A/B)	10,9	10,2	5,9	5,5	1,1

De weerstandsratio komt in 2021 uit op 1,1 wat voldoende is.

Tabel 1.3.2 Weerstandsratio Structureel en incidenteel (begroting 2021)

(bedragen x 1 miljoen)	2021
Structureel	
Post onvoorzien	€ 0,2
Onbenutte belastingcapaciteit	€ 1,0
	€ 1,2
Structurele risico's	€ 0,9
Weerstandsratio	1,4
Incidenteel	
Weerstandsreserve	€ 4,3
Algemene reserve	€ 0,0
	€ 4,3
Incidentele risico's	€ 4,3
Weerstandsratio	1,0

Uit tabel 1.3.2 komt naar voren dat voldaan wordt aan het uitgangspunt van zowel een structurele als incidentele weerstandsratio van minimaal 1,0.

Echter, en dat geeft de gemeente zelf ook aan in de begroting 2021-2024, deze ratio's zullen in de komende jaren verslechteren.

Zo is bij de structurele weerstandsratio de post onvoorzien in 2021 eenmalig € 0,2 miljoen hoger dan in de jaren daarna. Dit zou kunnen worden gecompenseerd indien de in de begroting opgenomen structurele risico's in verband met Covid-19 vanaf 2022 vervallen.

De incidentele weerstandsratio staat onder druk door de negatieve algemene reserve. De weerstandsreserve is voorsnog nog wel voldoende maar die kan noodgedwongen moeten worden ingezet ter dekking van eventuele (begrotings/rekenings)tekorten en het aanvullen van de negatieve stand van de algemene reserve.

Het risicobedrag is in de jaren 2017 t/m 2019 redelijk gelijk gebleven. In de begroting 2020 verdubbelt het risicobedrag en in 2021 stijgt dit verder. De stijging in 2020 wordt veroorzaakt doordat risico's zijn opgenomen voor verzakken van wegen, riolering en gebouwen, het niet aanwezig zijn van actuele onderhoudsplannen wegen, riolering en gebouwen en het structureel inzetten van tijdelijk personeel.

In de begroting 2021 is een risicobedrag van € 2,9 miljoen opgenomen voor risico's Covid-19. Daarnaast schat de gemeente de incidentele risico's met betrekking tot de bedrijfsvoering hoger in dan in 2020.

Het door de gemeente in de begroting 2021 opgenomen bedrag aan risico's ad € 5,1

miljoen komt in totaal neer op een bedrag van € 351 per inwoner. Het gemiddelde bedrag aan risico's is in de selectiegroep € 2,5 miljoen ofwel € 172 per inwoner. De gemeenten in de selectiegroep rammen lagere bedragen voor de risico's. Voornaamste verschil is het, ten opzichte van die gemeenten, hoge bedrag aan risico's Covid-19 (€ 3,2 miljoen) dat Lopik raamt.

De risico's verschillen uiteraard per gemeente door de aard en de activiteiten. Zo neemt Hilvarenbeek risico's op in verband met de grondexploitaties (die Lopik niet heeft) en in verband met een risico op terugbetaling van precariobelasting op kabels en leidingen. Uitgeest raamt een risicobedrag in verband met de herijking van het gemeentefonds. Voor de financiële gevolgen van Covid-19 raamt Uitgeest een risicobedrag van € 0,5 miljoen.

Tabel 1.3.3 Risico's als bedrag per inwoner

Begroting 2021	Risico's: totaal bedrag	Risico's: bedrag per inwoner
Bunnik	€ 2.523.000	€ 165
Hilvarenbeek	€ 4.253.000	€ 272
Montfoort	€ 1.096.000	€ 78
Uitgeest	€ 2.895.000	€ 210
Woudenberg	€ 1.693.000	€ 126
Lopik	€ 5.125.000	€ 351

Conclusies

Algemeen

- In 2021 is de weerstandsratio voor de structurele risico's 1,4 en voor de incidentele risico's 1,0. Daarmee zijn deze voldoende te noemen en voldoen ze aan de door de raad vastgestelde grens van minimaal 1.
- De verwachting is, dat de weerstandsratio's in 2022 gaan afnemen door een lagere raming van de post onvoorzien en verdere daling van de algemene reserve.
- Het risicobedrag, omgerekend naar een bedrag per inwoner, is hoger dan het gemiddelde per inwoner van de selectiegroep vooral als gevolg van de hoogte van de financiële risico's in verband met Covid-19.
- De nota weerstandsvermogen en risicobeheersing 2020 bevat geen richtlijnen over de wijze (of de te hanteren methode) waarop risico's worden gekwantificeerd en gewogen. Wel wordt de methode van risicomanagement toegelicht aan de raad aan de hand van een presentatie in de raadscommissie. Gelet op de kaderstellende rol van de raad hierin is het aan te bevelen, de raad hiervoor kaders te laten vaststellen.

Aanbevelingen

- **Stuur op het versterken van het structurele weerstandsvermogen, bijvoorbeeld door verkoop van bezit.**
- **Stel richtlijnen vast over de wijze waarop de risico's worden gekwantificeerd en gewogen, bijvoorbeeld welke methode wordt gekozen voor de risicoanalyse.**

1.4 Overhead

In het vernieuwde BBV (Staatsblad nummer 101- 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 als 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 ambtelijk samenwerken, verwerken 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.

De hoogte van de overhead naast de organisatorische indeling ook afhankelijk van de mate waarin een gemeente taken heeft uitbesteed. Een gemeente die veel taken uitbesteedt, heeft minder eigen overhead. De overhead van de organisatie waaraan taken zijn uitbesteed, is onderdeel van de aan de gemeente in rekening gebrachte uurbedragen en zijn geen onderdeel van de overhead van de gemeente.

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

Gemeenten die relatief veel uitbesteden hebben normaal gesproken een lagere eigen overhead. Dit komt ook in de vergelijking van Lopik met de gemeenten in de selectiegroep naar voren. Lopik voert relatief veel taken zelf uit. Woudenberg bijvoorbeeld besteedt veel taken uit wat leidt tot een lagere overhead in de eigen organisatie. De overhead zit bij die gemeente in de kosten van de uitbesteede dienst.

Om toch een indicatie te geven van de huidige stand van zaken is een vergelijking gemaakt van de kosten van overhead in een bedrag per inwoner
Het gemiddelde van de overhead per inwoner van de gemeenten in de selectiegroep bedraagt € 347, bij Lopik is dat €426. In hoofdstuk 3 komt dit verschil ook naar voren.

Aanbevelingen

- **Stel op regelmatige basis, aan de hand van de "Notitie Overhead" van de commissie BBV, vast of de aan overhead toegerekende lasten en baten conform de in die notitie opgenomen definitie van overhead plaatsvindt.**
- **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.**

1.5 Onderhoud kapitaalgoederen

Algemeen

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.

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, dan 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 de 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.

Achterstallig onderhoud

Er kan sprake zijn van achterstand of achterstallig onderhoud als onderhoud niet tijdig volgens de planning wordt uitgevoerd. Bij achterstand is de kwaliteit van het betreffende object (nog) niet aangetast. Bij achterstallig onderhoud is dat wel het geval: er wordt niet (meer) voldaan aan het door de raad vastgestelde minimale kwaliteitsniveau of de wettelijke norm. Achterstallig onderhoud kan ook ontstaan door een onvoldoende financiële vertaling in de begroting van het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau. In de notitie "Materiële vaste activa" (januari 2020) van de Commissie BBV is een belangrijke wijziging doorgevoerd met betrekking tot het ramen van achterstallig onderhoud.

Dit houdt in dat het niet langer acceptabel is om het achterstallig onderhoud in te lopen binnen vier jaar tijd. In de praktijk betekent dit, dat de gemeente de voorziening achterstallig onderhoud op basis van artikel 44 lid 1a BBV in één keer moet vormen (in het begrotingsjaar waarin de omvang van het achterstallig onderhoud is vastgesteld en duidelijk is welke maatregelen moeten worden getroffen). Doorgaans wordt de voorziening gevormd middels een overheveling vanuit de (algemene) reserves. In bepaalde gevallen kan achterstallig onderhoud ook worden verholpen door het gehele kapitaalgoed versneld te vervangen. In dat geval is het uiteraard niet nodig om hiervoor nog een voorziening voor achterstallig onderhoud te treffen.

Lopik

De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in zowel de begroting als in de jaarrekening geeft beperkte informatie. In de paragraaf wordt een overzicht gegeven van de beheerplannen en de investeringsbudgetten. Er wordt echter niet ingegaan op de staat van het onderhoud, het beoogde onderhoudsniveau en of de budgetten toereikend zijn voor het uitvoeren van de onderhoudsplannen. Ook wordt niet ingegaan op eventueel achterstallig onderhoud.

In programma 2 (Verkeer, vervoer en waterstaat) wordt wel ingegaan op de staat van onderhoud van enkele kapitaalgoederen.

In de begroting wordt een totaal aan investeringsbedragen weergegeven voor wegen, riolering, oevers en bruggen. Via een apart raadsvoorstel wordt de raad gevraagd de specifieke kredieten beschikbaar te stellen.

Vorbereidingskredieten boekt de gemeente in één keer af ten laste van de onderhoudsreserve. Overigens kunnen deze lasten, indien een project tot uitvoering komt, ook worden geactiveerd. In de "nota afschrijvingsbeleid 2020" heeft de gemeente dit ook opgenomen.

Voor wat betreft het groot onderhoud worden concrete projecten en onderhoudswerkzaamheden in het eerste kwartaal van ieder jaar aan de raad voorgelegd. Deze lasten worden gedekt uit de onderhoudsreserves. In april 2020 is de raad gevraagd een extra bedrag van € 650.000 aan onderhoudsbudget voor 2020 toe te voegen aan begrotingspost "onderhoud wegen, bruggen en straatmeubilair" met als dekking de reserve wegen.

De gemeente geeft aan, dat er mogelijk sprake is van achterstallig onderhoud bij straten, wegen en pleinen, openbaar groen, speelgelegenheden en riolering. Dit wordt momenteel onderzocht. Bij openbare verlichting wordt achterstallig onderhoud ingelopen in een periode van 12 jaar.

Voor de kapitaalgoederen in de openbare ruimte zijn de meeste onderhoudsplannen (mjop) in 2016 vastgesteld. Voor de gemeentelijke gebouwen zijn de meeste onderhoudsplannen in 2012 vastgesteld.

In 2021 wordt er, conform de door de raad vastgestelde routekaart, een nieuw MJOP Kunstwerken en een Verbreed Gemeentelijk Riolplan (VGRP) opgesteld en worden de overige onderhoudsplannen herzien. Met uitzondering van gebouwen. Dit onderhoudsplan wordt in 2022 herzien.

Wegen

Wegen en bermen worden beheerd op basis van het Meerjaren Onderhoudsplan Wegen (MJOP wegen). Ieder jaar wordt de staat van het wegenareaal geïnspecteerd. Op basis van deze inspectie wordt de onderhoudsplanning van het MJOP wegen geactualiseerd en worden concrete projecten en onderhoudswerkzaamheden aan de raad voorgelegd. De lasten hiervan worden gedekt uit de reserve onderhoud wegen.

De achterstanden en geconstateerde achteruitgang van het wegenareaal worden meegenomen in het nieuwe op te stellen MJOP. In de afgelopen jaren is de groei (het areaal aan wegen) van de gemeente niet meegenomen in de onderhoudsbudgetten. Voor het (groot) onderhoud van wegen is er een onderhoudsreserve. De lasten van groot onderhoud worden hieruit gedekt. Jaarlijks wordt ten laste van de exploitatie een vast bedrag (€ 208.000) aan deze reserve toegevoegd.

Openbare verlichting

In 2018 zijn nieuwe raamovereenkomsten gesloten voor het beheer, het onderhoud en vervangingen van de openbare verlichting. Het vernieuwen en verduurzamen van de openbare verlichting wordt uitgevoerd conform het door de gemeenteraad vastgestelde scenario. In 2018 t/m 2020 is een start gemaakt met het vervangingsprogramma openbare verlichting.

Er is geen onderhoudsvoorziening en er geen reserve voor onderhoud van openbare verlichting.

Civiele kunstwerken

Onder kunstwerken vallen alle bruggen en grote duikers. Kunstwerken worden beheerd op basis het Meerjaren Uitvoeringsprogramma Kunstwerken (MJUP kunstwerken). In 2019 en 2020 is gewerkt aan de voorbereidingen en inspecties voor het opstellen van een nieuw MJUP kunstwerken. In 2021 wordt het MJUP kunstwerken ter vaststelling aan de raad aangeboden. Het jaar 2020 en 2021 staat tevens in het teken van de vervanging van zes zware verkeersbruggen.

Er is een reserve bruggen. De lasten van groot onderhoud worden hieruit gedekt. Jaarlijks wordt ten laste van de exploitatie een vast bedrag (€ 100.000) aan deze reserve toegevoegd.

Openbaar groen

In de afgelopen jaren is ook de groei (het areaal) van openbaar groen niet meegenomen in de onderhoudsbudgetten. In 2021 wordt het MJOP opgesteld. Dan kan ook een betere duiding gegeven worden aan het beheerniveau dat de raad wenst en welke middelen daarbij horen.

Bij reconstructieprojecten wordt het verbeteren van de groenvakken integraal meegenomen. Daarnaast wordt een aantal groenvakken met een te lage kwaliteit verbeterd.

De gemeente heeft ervoor gekozen om het grootste deel van de (dagelijkse) onderhoudswerkzaamheden openbaar groen door eigen medewerkers te laten verrichten en dus relatief weinig taken op dit gebied uit te besteden.

Voor openbaar groen is er geen onderhoudsreserve of –voorziening.

Speelgelegenheden

In de begroting en jaarrekening is geen concrete informatie opgenomen over het onderhoud van speelterreinen en speeltoestellen. Er is een reserve speeltuinen. Deze reserve is bedoeld voor groot onderhoud en vervanging van speeltoestellen.

Riolering

Het riool in de gemeente Lopik wordt beheerd op basis van het Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan Lopik 2017-2023 (VGRP). Door personeelstekort zijn er de afgelopen jaren achterstanden ontstaan op het gebied van rioolbeheer. De gemeente is een inhaalslag met onderhoud en rioolinspecties gestart. Deze input wordt gebruikt voor de actualisatie van het VGRP. Het nieuwe VGRP wordt in 2021 vastgesteld.

Voor riolering is er een voorziening. Deze voorziening wordt gebruikt voor de egalisatie van de exploitatieoverschotten/tekorten op riolering.

Gebouwen

Het onderhoud van de gemeentelijke gebouwen is gebaseerd op diverse onderhoudsplannen. De meerjarige onderhoudsplanning 2013-2023 betreft de meeste gebouwen. De gemeente heeft 18 gebouwen in eigendom.

Er zijn drie onderhoudsreserves voor gebouwen: voor het zwembad, gebundeld voor de sportaccommodaties en gebundeld voor de overige gebouwen. De gemeente voegt jaarlijks een bedrag aan deze onderhoudsreserves toe (totaal € 217.000) en onttrekt daaruit de lasten voor groot onderhoud. Uit de begroting komt niet naar voren of de onderhoudsreserves toereikend zijn voor het uit te voeren toekomstig onderhoud.

Tabel 1.5.1 Overzicht beheerplannen Lopik

	Plan aanwezig?	Onderhouds-niveau?	Ramingen reëel? (begroting 2021-2024)	Achterstallig onderhoud?	Onderhouds-voorziening?	Onderhouds-reserve?
Straten, wegen, pleinen	MJOP wegen 2017-2022, raadsbesluit 13-12-2016	Sober maar doelmatig, niet conform CROW	Ja, maar niet volledig	Mogelijk, dit wordt momenteel uitgezocht	Nee	Ja
Openbare Verlichting	Beleidsnotitie verlichting, raadsbesluit 28-03-2017	Geen onderhouds-niveau CROW gekozen	Ja	Ja, in te lopen in 12 jaar conform raadsbesluit	Nee	Nee
Civiel-technische Kunst-werken	MJUP bruggen 2014-2018, raadsbesluit 13-06-2013	Geen onderhouds-niveau CROW gekozen	Nee, actualisatie in 2021	Nee, de achterstand is/wordt nu weggewerkt	Nee	Ja
Openbaar groen	MJOP groen, raadsbesluit 13-12-2016	Sober maar doelmatig, niet conform CROW	Ja, maar niet volledig	Mogelijk, dit wordt momenteel uitgezocht	Nee	Nee
Speel-gelegen-heden	Nee	N.v.t.	N.v.t.	Mogelijk, dit moet worden uitgezocht	Nee	Nee
Riolering	VGRP, raadsbesluit 13-12-2016	Speerpunt is zetting	Ja	Mogelijk, dit wordt momenteel uitgezocht	Ja	Nee
Gebouwen	Diverse			Nee (alleen bij drie gebouwen die zullen worden gesloopt)	Nee	Ja, drie: Voor het zwembad, gebundeld voor de sport-accommodaties en gebundeld voor de overige gebouwen

Conclusies

Algemeen

- De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in zowel de begroting als in de jaarrekening geeft beperkte informatie.
- De gemeente werkt voor de meeste kapitaalgoederen met een onderhoudsvoorziening of onderhoudsreserve (met uitzondering van openbare verlichting, openbaar groen en speelvoorzieningen) en spaart daarmee dus voor toekomstig onderhoud.
- In 2021 wordt nieuw MJOP Kunstwerken en een Verbreed Gemeentelijk Riolplan (VGRP) opgesteld en worden de overige onderhoudsplannen (met uitzondering van gebouwen) herzien.

Wat kan beter

- Inhoudelijk kan de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen worden verbeterd door in de jaarrekening ook de geraamde budgetten voor onderhoud op te nemen en nadrukkelijker een relatie te leggen met de gerealiseerde lasten en de oorzaak van eventuele verschillen te duiden en in de begroting in grotere mate vooruit te kijken.

Welke risico's zijn er?

- Er is mogelijk sprake van achterstallig onderhoud. Indien dit, na onderzoek, inderdaad het

geval is moet de gemeente in één keer een voorziening achterstallig onderhoud vormen. Dit heeft een negatieve impact op de reservepositie van de gemeente.

De gemeente verwacht, dat er naar aanleiding van de actualisatie van de beheerplannen, hogere budgetten nodig zullen zijn (begroting 2021 blz. 75). De (hoge) structurele lasten worden verwerkt in de Kadernota 2022. In de huidige begroting is hier nog geen dekking aanwezig. De gemeente geeft aan, dat de werken in 2020 in totaal ruim onder de raming zijn gebleven, waardoor de verwachting is, dat er de komende jaren zo goed als zeker voldoende ruimte in de begroting aanwezig zal zijn.

De gemeente geeft ook aan op dit moment op de maximale uitvoeringscapaciteit qua projecten te zitten. De kapitaallasten lopen verder op doordat er steeds meer geactiveerd wordt. Deze stapeling zorgt ervoor dat de beschikbare middelen na 2026 niet meer toereikend zijn.

- Het is niet duidelijk of de onderhoudsreserves toereikend zijn voor het dekken van de kosten van groot onderhoud. Indien naar aanleiding van de actualisatie van de beheerplannen blijkt dat de reserves niet toereikend zijn, moet de jaarlijkse toevoeging ten laste van de exploitatiebegroting worden verhoogd.
- Het niet (deels) meebewegen van onderhoudsbudgetten met areaaluitbreiding kan leiden tot verschrompen van onderhoudsbudgetten en daarmee van achterstanden in de uitvoering van onderhoud.
- Afschrijvingslasten van investeringen in de wegen worden ten laste van een daartoe ingestelde reserve afschrijving gebracht. Het is niet duidelijk of de gemeente deze systematiek kan voortzetten, omdat voeding ten laste van andere reserves niet oneindig kan worden voortgezet.

Aanbevelingen

- **Stel duidelijke kaders voor het onderhoud van de kapitaalgoederen, zoals het gewenste onderhoudsniveau.**
- **Stel vast, dat de geactualiseerde onderhoudsplannen (2021) kunnen worden uitgevoerd binnen de in de begroting (2022-2025) op te nemen budgetten.**
- **Beoordeel of de onderhoudsreserves toereikend zijn om het toekomstig groot onderhoud te bekostigen.**
- **Beoordeel of er sprake is van achterstallig onderhoud en maak de impact daarvan op de algemene reserve (gelet op de voorschriften om hiervoor in één keer een voorziening te vormen) zichtbaar.**
- **Vergroot de informatiewaarde van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen door in de jaarrekening ook de geraamde budgetten voor onderhoud op te nemen en nadrukkelijker een relatie te leggen met de gerealiseerde lasten en de oorzaak van eventuele verschillen te duiden en in de begroting in grotere mate vooruit te kijken.**

2 De eigen inkomsten vergeleken

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volgende vraag beantwoord:

Doen zich tussen de gemeente Lopik en de selectiegroep verschillen voor ten aanzien van de belastingen en rechten in 2021 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 2021. 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 vergeleken met de normen 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 tekort¹⁶ en dienen de eigen heffingen van de gemeente te voldoen aan het redelijk peil.

Het gemeentelijk belastingpakket Lopik bestaat uit:

- a) Onroerende zaakbelasting
- b) Rioolheffing (bestemmingsheffing)
- c) Afvalstoffenheffing (bestemmingsheffing)
- d) Hondenbelasting
- e) Toeristenbelasting
- f) Precariobelasting
- g) Leges (bouwen, burgerzaken) (retributies)
- h) Marktgelden (retributies)
- i) Begraafrechten (retributies)

Bij de berekening van het redelijk peil wordt uitgegaan van 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 rioolheffing en de afvalstoffenheffing enerzijds en de opbrengst die de gemeente maximaal (op basis van het redelijk peil op grond van artikel 12 Financiële-verhoudingswet) zou moeten vragen.

Voor 2021 geldt voor Lopik een percentage voor de WOZ-waarde van eigenaren van woningen van 0,1362, voor de niet-woningen gebruikers 0,1286 en voor niet-woningen eigenaren 0,1547.

Voor het berekenen van de belastingcapaciteit wordt bij het onderdeel OZB het door het rijk vastgesteld percentage van de WOZ-waarde (redelijk peil OZB) gehanteerd. Voor 2021 bedraagt deze 0,1809¹⁷. Dit is 120% van het gewogen landelijk gemiddelde OZB-percentage van de WOZ-waarde 2020. Het gemiddelde tarief OZB als percentage van de WOZ waarde bedraagt voor Lopik 0,1377 (zie D in tabel 2.2.1).

¹⁶ 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.

¹⁷ Dit "redelijk peil" is weergegeven in de meicirculaire 2020 op bladzijde 115.

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

Lopik	Woningen	Niet-woningen gebruikers	Niet-woningen eigenaren	Totaal
A. Waarde onroerende zaken	1.875.377.000	226.372.763	293.263.028	2.395.012.791
B. Tarief 2021 gemeente als percentage van de WOZ-waarde	0,1362	0,1286	0,1547	
C. Opbrengst op basis van waarde en tarief gemeente (A x B)	2.554.263	291.115	453.678	3.299.057
D. Gemiddeld tarief OZB gemeente als percentage van de WOZ-waarde				0,1377
E. Redelijk peil OZB 2021 voor toelating tot artikel 12 van de Fvw als percentage van de WOZ-waarde (meicirculaire 2020)				0,1809
F. Correctie redelijk peil voor onderdekking reiniging				0,0000
G. Correctie redelijk peil voor onderdekking riolering				0,0000
H. Gecorrigeerd redelijk peil OZB voor toelating tot artikel 12 van de Fvw				0,1809
I. Opbrengst OZB op basis van gecorrigeerd redelijk peil OZB voor toelating tot artikel 12 van de Fvw				4.332.578
J. Opbrengst OZB volgens begroting 2021 gemeente				3.299.599
Lagere opbrengst ten opzichte van redelijk peil (J-I)				-1.032.979

Uit tabel 2.2.1 komt naar voren, dat Lopik voor wat betreft de OZB in 2021 een lagere opbrengst van € 1,0 miljoen heeft ten opzichte van de artikel 12-norm van het redelijk peil. Dit is inclusief de verhoging met € 0,4 miljoen als onderdeel van het dekkingsplan begroting 2021-2024. Als gevolg van de door de raad voorgenomen verdere verhoging van de opbrengst OZB in 2022 en 2023 zal het verschil afnemen van € 1 miljoen naar € 0,8 miljoen. Ook na de doorgevoerde verhogingen is er dus nog sprake van "onbenutte belastingcapaciteit".

Bij het berekenen van de belastingcapaciteit wordt er vanuit gegaan dat de rioolheffing en de afvalstoffenheffing kostendekkend zijn. Als dat niet zo is, moet de gemeente ingeval van een artikel 12 aanvraag deze heffingen kostendekkend maken.

Bij de rioolheffing is in de begroting 2021 sprake van 95% kostendekking (de berekening daarvan is terug te vinden op blz. 63 van de begroting 2021-2024), maar vanaf 2022 wordt 100% kostendekking bereikt. In de begroting 2021-2024 is al rekening gehouden met de hogere opbrengst vanaf 2022.

Bij afvalstoffenheffing is sprake van 86% kostendekking (de berekening daarvan is terug te vinden op blz. 62 van de begroting 2021-2024). Het verschil tussen de lasten en baten van afvalinzameling en -verwerking is € 87.000. Tot en met 2019 dekte de gemeente dit nadeel ten laste van de egalisatievoorziening afvalstoffenheffing. Vanaf 1-1-2020 is de voorziening leeg en komt het tekort ten laste van de algemene middelen. Tenzij het tarief wordt aangepast.

2.3 Gemeentelijke woonlastendruk

De gemeente is vrij om de hoogte van de onroerende zaakbelasting (OZB) vast te stellen. 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)¹⁸.

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 rioolheffing. Dit wordt uitgedrukt in een bedrag per huishouden. De gemeenten worden vervolgens gerankt naar woonlasten (eigenaar-bewoner).

De in de Atlas Lokale heffingen 2021 opgenomen woonlasten voor afvalstoffenheffing kunnen afwijken van wat gemeenten daar zelf voor berekenen. De afvalstoffenheffing bestaat in diverse gemeente 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. Dit kan anders zijn dan waar COELO vanuit gaat.

¹⁸ 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.

Tabel 2.3.1 Gemeentelijke lastendruk meerpersoonshuishoudens (eigenaar-bewoner) vergeleken met de selectiegroep 2021

Gemeenten	Reinigingsrecht meerpersoons huishouden* (1)	Rioolheffing meerpersoons huishouden* (2)	OZB-tarief eigenaren woningen (3)	Gemiddelde OZB-waarde woningen (4)	Gemiddelde OZB opbrengst woningen** (3x4=5)	Woonlasten meerpersoons huishouden (1+2+5)	Vershil woonlasten meerpersoons huishouden t.o.v. Lopik	Landelijke rangorde meerpersoons huishouden in 2021
Bunnik	321	218	0,1397	402.119	562	1.101	1,8%	363
Hilvarenbeek	177	235	0,1118	350.632	392	804	-25,7%	157
Montfoort	335	255	0,1254	336.788	422	1.012	-6,4%	344
Uitgeest	294	162	0,1195	335.223	401	857	-20,8%	223
Woudenberg	295	233	0,1112	363.107	404	932	-13,8%	314
Gemiddelde selectiegroep	284	221	0,1215	357.574	436	941	-13,0%	
Lopik	310	302	0,1362	345.474	471	1.082		359

Bron: COELO Atlas van de lokale lasten 2021, maart 2021

Landelijke rangorde: nummer 1 heeft de laagste woonlasten, nummer 370 de hoogste

Uit bovenstaande gegevens komt naar voren, dat de woonlastendruk (gemeten aan een optelling van de OZB, de afvalstoffenheffing en de rioolheffing) in Lopik in 2021 € 141 per meerpersoonshuishouden boven het gemiddelde van de selectiegroep ligt. Alle drie de heffingen/belastingen (afvalstoffenheffing, rioolheffing en de onroerende zaakbelasting) zijn hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep.

Om te kunnen vaststellen of er sprake is van hogere lasten of van een hoger dekkingspercentage dan de gemeenten in de selectiegroep, zijn de lasten en baten van zowel afval als riool zichtbaar gemaakt.

In tabel 2.3.2 zijn de lasten en baten van afvalinzameling en –verwerking zoals in de begroting 2021 geraamd, opgenomen. Te zien is, dat de lasten per inwoner in Lopik hoger is¹⁹.

Tabel 2.3.2 lasten en baten afvalinzameling en –verwerking per inwoner (begroting 2021)

	Gemiddelde selectie-groep	Lopik	Vershil
Lasten per inwoner per taakveld 7.3 Afval 2021			
Salarissen en sociale lasten	7	40	33
Duurzame goederen	0	0	0
Ingeleend personeel	2	5	3
Overige goederen en diensten	46	25	-21
Inkomenoverdrachten (o.a. gemeenschappelijke regelingen)	31	38	7
Toevoeging aan voorzieningen	2	0	-2
Afschrijvingen	4	5	1
Toegerekende reële en bespaarde rente	0	0	0
totaal lasten	92	113	21
Baten per inwoner per taakveld 7.3 Afval 2021			
Leges en andere rechten	109	119	10
Overige goederen en diensten	5	22	17
Inkomenoverdrachten	1	9	8
Onttrekkingen aan voorzieningen	0	0	0
Totaal Baten	117	150	33
Vershil baten en lasten	25	37	12
Verhouding baten en lasten	127%	133%	

De hogere lasten doen zich vooral voor bij de salarissen en sociale lasten. Dit was ook te verwachten, vanwege het feit dat Lopik een eigen inzameldienst heeft. Daartegenover staat, dat de kosten van "overige goederen en diensten" (waar de andere gemeenten de

¹⁹ Lopik raamt ook een (administratieve) post "doorberekende compensabele btw" als last op het taakveld afval (met als tegenboeking een inkomst op taakveld 0.8 "overige baten en lasten"). Op die wijze maakt de gemeente de in de tarieven door te belastingen BTW zichtbaar. Overigens is het op grond van de vernieuwde begrotingsvoorschriften voor gemeenten niet meer toegestaan dergelijke administratieve boekingen te doen.

De andere gemeenten doen dat ook niet, maar belastingen een deel van de BTW wel door in de tarieven. Zij doen dit "extracomptabel", dus zonder dit als last zichtbaar te maken op het taakveld afval. Voor een goede vergelijkbaarheid is deze doorbelasting in tabel 2.3.2 bij Lopik dan ook niet weergegeven.

uitbestede afvalinzameling diensten op ramen) lager zijn. Echter per saldo is nog wel sprake van hogere lasten. Lopik heeft daarnaast meer opbrengsten, anders dan de afvalstoffenheffing, onder meer uit reinigingsrechten. De gemeente haalt geen bedrijfsafval op. Deze opbrengsten betreffen de bijdrage van gemeente Krimpenerwaard voor het gebruik van het afvalbrengstation.

De opbrengst uit de afvalstoffenheffing zelf, afvalinzameling en –verwerking bij particuliere huishoudens, (in tabel 2.3.2 de post “leges en andere rechten”) is € 10 per inwoner hoger (circa € 150.000) dan het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep.

Het verschil tussen de lasten en baten (verhouding baten en lasten) is positief. Dat is ook vanzelfsprekend omdat naast de geraamde lasten ook een post voor overhead en btw in de tarieven mag worden doorbelast. Wel is te zien, dat het dekkingpercentage bij Lopik hoger is dan bij de gemeenten in de selectiegroep.

Conclusie is dat de hogere tarieven afvalstoffenheffing worden veroorzaakt door het feit dat in Lopik de lasten voor het inzamelen en verwerken van huishoudelijk afval hoger zijn dan gemiddeld genomen in de gemeenten in de selectiegroep. De gemeente geeft desgevraagd aan, dat dit kan komen door de groter oppervlakte van de gemeente (landelijk gebied). Uit hoofdstuk 3.3 komt naar voren dat de gemeente in vergelijking met het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep ook minder woonruimten heeft. In combinatie met de grotere oppervlakte van de gemeente kan dit leiden tot hogere kosten van inzameling per huishouden. Indien de gemeente dit wenselijk acht, zal het zelf een diepgaander analyse naar de hogere lasten per inwoner kunnen (laten) opstellen.

In tabel 2.3.3 zijn de lasten en baten van onderhoud en vervanging van riolering zoals opgenomen in de begroting 2021 opgenomen. Ook hier geldt, dat Lopik een (administratieve) post “doorberekende compensabele btw” als last op het taakveld riolering raamt en deze voor een goede vergelijkbaarheid bij de lasten in tabel 2.3.3 niet is weergegeven.

Tabel 2.3.3 lasten en baten riolering per inwoner (begroting 2021)

Lasten (b) per inwoner per taakveld 7.2 Riolering 2021	Gemiddelde selectie-groep	Lopik	Vershil
Salarissen en sociale lasten	9	22	13
Duurzame goederen	4	1	-3
Ingeleend personeel	0	6	6
Overige goederen en diensten	23	40	17
Inkomensoverdrachten (o.a. gemeenschappelijke regelingen)	4	0	-4
Toevoeging aan voorzieningen	12	16	4
Afschrijvingen	16	15	-1
Toegerekende reele en bespaarde rente	3	0	-3
totaal lasten	71	100	29
Baten per inwoner per taakveld 7.2 Riolering 2021	Gemiddelde selectie-groep	Lopik	Vershil
Belastingen	93	115	22
Overige goederen en diensten	0	0	0
Onttrekkingen aan voorzieningen	7	1	-6
Totaal Baten	100	116	16
Vershil baten en lasten	28	16	-12
Verhouding baten en lasten	140%	116%	

Te zien is dat de lasten op het taakveld riolering hoger zijn (€ 29 per inwoner ofwel ruim € 0,4 miljoen) dan het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep. Dit wordt vooral veroorzaakt door hogere salarissen en sociale lasten (eigen personeelsleden) en overige goederen en diensten (uitbestede diensten). De afschrijvingslasten (jaarlijkse lasten van de investeringen in vervanging van riolering) zijn nagenoeg gelijk. De jaarlijkse exploitatielasten voor het beheer en onderhoud van de riolering zijn dus hoger dan bij de gemeenten in de selectiegroep. De gemeente geeft desgevraagd aan, dat de relatief grote oppervlakte van de gemeente, de aanwezigheid van meerdere kernen en meerdere gemalen leiden tot hogere lasten. Er is sprake van relatief veel kilometers aan riolering en ook de bodem is anders dan bij de gemeenten in de selectiegroep. Lopik heeft een relatief

groot grondoppervlak. Van de gemeenten in de selectiegroep heeft alleen Hilvarenbeek een groter grondgebied. De hogere kosten van Lopik kunnen dus worden veroorzaakt door een relatief groot buitengebied wat extra kosten voor aanleg en onderhoud met zich meebrengt.

In tabel 2.3.1 is te zien dat het tarief rioolheffing in Hilvarenbeek lager is dan in Lopik. Beide gemeenten hebben echter nagenoeg hetzelfde bedrag per inwoner aan lasten. Hilvarenbeek dekt echter een relatief groot bedrag van de lasten (€ 33 per inwoner) uit de voorziening riolering.

Overigens is de rioolheffing in Lopik voor meerpersoonshuishoudens (tabel 2.3.1) en eenpersoonshuishoudens (tabel 2.3.4) niet gelijk. Bij Bunnik, Montfoort, Uitgeest en Woudenberg is dat wel het geval. Het gevolg is dat bij de vergelijking van de tarieven meerpersoonshuishoudens een negatief verschil naar voren komt, maar bij de eenpersoonshuishoudens een positief verschil ten opzichte van het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep. Er kan dus ook sprake zijn van een beleidsmatige eigen keuze van de gemeenten over hoe de lasten over meer- en eenpersoonshuishoudens worden verdeeld. In Lopik hangt het precieze bedrag van de rioolheffing af van het waterverbruik, wat dus al leidt tot differentiatie. Bij andere gemeente speelt het waterverbruik geen rol en is vaker sprake van vaste bedragen voor zowel een- als meerpersoonshuishoudens. Dit is bijvoorbeeld het geval in de gemeente Montfoort.

Het verschil tussen de lasten en baten (verhouding baten en lasten) is zowel bij Lopik als de gemeenten in de selectiegroep positief. Echter in tabel 2.3.3 komt naar voren dat deze verhouding bij de selectiegroep (140%) gunstiger is dan bij Lopik (116%). Er is dus bij de gemeenten in de selectiegroep sprake van een hoger dekkingspercentage.

De gemeente Lopik neemt op basis van de lastendruk 2021 in het COELO-overzicht van gemeentelijke woonlasten 2021 plaats 359 in. De gemeente op plaats 370, Bloemendaal, heeft de hoogste woonlasten in 2021. In 2020 nam Lopik plaats 349 in van de, toen nog, 377 gemeenten. De woonlasten zijn over de algehele linie dus relatief hoog. Uit het kengetal "belastingcapaciteit" kwam dit ook naar voren.

Voor de volledigheid zijn ook de woonlasten voor eenpersoonshuishoudens 2021 inzichtelijk gemaakt.

Tabel 2.3.4 Gemeentelijke lastendruk eenpersoonshuishoudens (eigenaar-bewoner) vergeleken met de selectiegroep 2021

Gemeenten	Reinigingsrecht eenpersoons huishouden* (1)	Rioolheffing eenpersoons huishouden* (2)	OZB-tarief eigenaren woningen (3)	Gemiddelde OZB-waarde woningen (4)	Gemiddelde OZB opbrengst woningen** (3x4=5)	Woonlasten eenpersoons huishouden (1+2+5)
Bunnik	189	218	0,1397	402.119	562	969
Hilvarenbeek	134	138	0,1118	350.632	392	664
Montfoort	205	255	0,1254	336.788	422	882
Uitgeest	185	162	0,1195	335.223	401	748
Woudenberg	265	233	0,1112	363.107	404	902
Gemiddelde selectiegroep	196	201	0,1215	357.574	436	833
Lopik	260	178	0,1362	345.474	471	909

Bron: COELO Atlas van de lokale lasten 2021, maart 2021

Bij de eenpersoonshuishoudens ligt de woonlastendruk 2021 (gemeten aan een optelling van de OZB, de afvalstoffenheffing en de rioolheffing) in Lopik € 76 boven het gemiddelde van de selectiegroep.

Ook hier is de afvalstoffenheffing en onroerende zaakbelasting hoger, maar de rioolheffing lager dan het gemiddelde van de selectiegroep.

OZB opbrengst niet-woningen

Overigens is de opbrengst OZB niet-woningen in Lopik circa € 27 per inwoner (€ 0,4 miljoen) lager dan het gemiddelde van de selectiegroep. In dit hoofdstuk wordt echter ingegaan op de woonlasten per huishouden. In hoofdstuk 3.3 komt dit nog aan de orde.

2.4 Overige heffingen

Naast de heffingen behorend tot het belastingpakket kunnen ook andere heffingen worden genoemd die ten gunste van de algemene middelen komen. Bijvoorbeeld de opbrengsten van hondenbelasting, forensenbelasting en toeristenbelasting. De overige heffingen zijn bestemmingsheffingen of retributies.

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.

2.5 Conclusies en aanbevelingen

Op de vraag '*Doen zich tussen de gemeente Lopik 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.

Redelijk peil artikel 12 Fvw voor 2021

De feitelijke belastingopbrengst 2021 van de gemeente Lopik is vergeleken met die van het zogenaamde belastingpakket zoals dat wordt gehanteerd bij de toelating tot artikel 12 van de Fvw voor 2021. Uit deze vergelijking blijkt dat de gemeente in 2021 een opbrengst aan OZB genereert die circa € 1,0 miljoen lager is dan het normbedrag dat bij toelating voor art. 12 wordt gehanteerd.

Woonlasten 2021 voor meerpersoonshuishoudens

Bij de vergelijking van de gemeentelijke woonlastendruk voor burgers blijkt dat het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, afvalstoffenheffing en rioolheffing) van een meerpersoonshuishouden in Lopik in 2021 € 141 hoger is dan de gemiddelde woonlastendruk in 2021 in de selectiegroep.

Alle drie de heffingen/belastingen (afvalstoffenheffing, rioolheffing en de onroerende zaakbelasting) zijn hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep.

Het verschil bij de afvalstoffenheffing en de rioolheffing wordt vooral veroorzaakt doordat Lopik op deze taakvelden hogere lasten raamt. Dit kan (deels) het gevolg zijn van de uitgestrektheid van de gemeente (relatief veel buitengebied). Hierdoor is sprake van meer lasten die niet evenredig over meer huishoudens omgeslagen kunnen worden. Om de precieze oorzaken te kunnen achterhalen, bijvoorbeeld of ook sprake is van andere wijze van toerekening van lasten, is nader onderzoek nodig. Dit valt buiten de scope van deze financiële scan (het woord scan geeft al aan dat verschillen inzichtelijk worden gemaakt, maar niet in alle gevallen direct een verklaring kan worden gegeven). Indien de gemeente dit wenselijk acht, zal het zelf een diepgaander analyse naar de hogere lasten per inwoner kunnen (laten) opstellen.

Woonlasten 2021 voor eenpersoonshuishoudens

Het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, afvalstoffenheffing en rioolheffing) van een eenpersoonshuishouden in Lopik is in 2021 € 76 hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep. Ook hier is de afvalstoffenheffing en onroerende zaakbelasting hoger, maar de rioolheffing lager dan het gemiddelde van de selectiegroep.

De rioolheffing is in Lopik voor meerpersoonshuishoudens en eenpersoonshuishoudens niet gelijk. Bij Bunnik, Montfoort, Uitgeest en Woudenberg is dat wel het geval. In Lopik hangt het precieze bedrag van de rioolheffing af van het waterverbruik, wat dus al leidt tot differentiatie. Bij andere gemeenten speelt het waterverbruik geen rol en is vaker sprake van vaste bedragen voor de rioolheffing bij zowel een- als meerpersoonshuishoudens. Dit is bijvoorbeeld het geval in de gemeente Montfoort.

Aanbevelingen

- **Neem kennis van het feit dat de gemeente een onbenutte belastingcapaciteit heeft van € 1,0 miljoen ten opzichte van het normbedrag dat bij toelating voor artikel 12 (Financiële-verhoudingswet) wordt gehanteerd.**
- **Eventueel niet direct door de gemeente te verklaren verschillen die uit dit hoofdstuk naar voren komen, kunnen voor de gemeente eventueel aanleiding zijn hierop een verdieping toe te passen. Dit is uiteraard aan de gemeente zelf.**

3 De nettolasten vergeleken

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de vraag:

Hoe verhouden de eigen inkomsten (OZB en overige heffingen) en de structurele nettolasten van de gemeente zich in 2021 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 2021 betreft de algemene uitkering (inclusief sociaal domein) circa 63% van de totale inkomsten (inclusief onttrekkingen aan de reserves) van de gemeente.

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 structurele 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, maar kan er uiteraard wel voor worden gebruikt. Voor de gemeente kunnen hogere nettolasten (en ook lagere nettolasten) 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.) 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/of lagere nettolasten.

Kosten van overhead

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 (nog) niet gevolgd: de overhead is verdeeld over alle clusters van de algemene uitkering. Om een goede vergelijking van de nettolasten van de gemeente Lopik met de clusters van het gemeentefonds mogelijk te maken, hanteren de beheerders van het gemeentefonds de volgende systematiek: De overhead wordt op basis van de door de gemeente geraamde salarislasten verdeeld over de lasten van de taakvelden van de gemeente.

De verdeling van de overhead over de taakvelden ten behoeve van deze scan heeft op deze wijze plaatsgevonden. Uit hoofdstuk 1.2.2 kwam naar voren, dat Lopik in vergelijking tot andere gemeenten relatief veel, vooral uitvoerende, taken in eigen beheer (met eigen personeelsleden in de buitendienst) uitvoert. Bij de verdeling van overhead op basis van salarislasten is voor de uitvoerende diensten met betrekking tot:

- Verkeer en vervoer
- Sportaccommodaties
- Openbaar groen en
- Afvalinzameling

50% van de salariskosten meegenomen als basis voor het doorbelasten van overhead.

Vergelijking met nettolasten selectiegroep

Voor de gemeente is het in eerste instantie vooral interessant om inzicht te hebben in 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 van Lopik helpen om de eigen nettolasten nader te duiden. Ook andere gemeenten geven namelijk meer of minder uit dan het gemeentefonds veronderstelt. In bijlage 2 is de clustervergelijking op taakveldniveau tussen de structureel nettolasten van Lopik en van de selectiegroep opgenomen. Waar nodig wordt in de toelichtende tekst ingegaan op de verschillen bij de inkomsten- en uitgavenclusters.

In de in bijlage 2 opgenomen nettolasten op taakveldniveau, ten behoeve van de vergelijking van de nettolasten met de gemeenten uit de selectiegroep, is de overhead niet "terugverdeeld" over de taakvelden. De overhead staat op één taakveld (taakveld 0.4 ondersteuning organisatie). Op de overige taakvelden worden alleen de direct toe te rekenen kosten vergeleken, waardoor de cijfers tussen de gemeenten beter vergelijkbaar zijn.

Alleen structurele baten en lasten

Op diverse taakvelden is sprake van incidentele lasten en baten, wat de vergelijking met de (structurele) gemeentefondsverdeling bemoeilijkt. Daarom zijn, voor een goede vergelijking met de algemene uitkering, de incidentele lasten en baten uit het totaal van de begrotingscijfers geëlimineerd. Dat geldt ook voor de incidentele toevoegingen aan- en onttrekkingen uit de reserves. Uit doelmatigheidsoogpunt zijn alleen de incidentele baten en lasten van meer dan € 15.000 gecorrigeerd op de totalen van de taakvelden.

Voor een goede vergelijkbaarheid met de selectiegroep zijn ook de incidentele lasten en baten bij deze gemeenten uit de cijfers van deze gemeenten geëlimineerd.²⁰

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

De nettolasten worden op taakveldniveau vergeleken en gebundeld op clusterniveau conform de clusterindeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

Gegevensbron

De vergelijkingen met referentiegemeenten en met de algemene uitkering vinden plaats op basis van de begroting 2021. Normaal gesproken vindt dit plaats aan de hand van een door het Rijk vervaardigd bestand op basis van de door alle Nederlandse gemeenten aangeleverde IV-3 (informatieverstrekking derden) informatie over de begroting 2021. Dit is de zgn. "begrotingsanalyse 2021". Dit bestand is naar verwachting echter pas medio mei/juni 2021 beschikbaar, wat voor een tijdige oplevering van de financiële scan te laat is. Voor deze scan is daarom gebruik gemaakt van de gegevens van de site www.findo.nl²¹. De daarop gepubliceerde gegevens zijn gebaseerd op de door de gemeenten aan het CBS aangeleverde gegevens van de begroting 2021.

Op basis daarvan zijn de begrotingscijfers vergeleken. Voor de algemene uitkering is als basis de septembercirculaire 2020 (jaar 2021) genomen, omdat die circulaire ook de basis was voor het ramen van de algemene uitkering in de begroting 2021 (inclusief de 1^e begrotingwijziging 2021) van Lopik.

²⁰ De correcties hebben plaatsgevonden aan de hand van het in de begroting 2021-2024 van de desbetreffende gemeente opgenomen overzicht van incidentele baten en lasten (jaarschijf 2021).

²¹ Findo: Data Financiën Decentrale Overheden.

3.2 Nettolasten begroting 2021 ten opzichte van de clusters algemene uitkering 2021

Tabel 3.2.1 Structurele nettolasten begroting 2021 in vergelijking met gemeentefondsuitkering 2021²²

Uitgavencusters algemene uitkering	Nettolasten Lopik begroting 2021 (A) (bedrag x € 1.000)	Gemeentefonds 2021 (september-circulaire 2020) (B) (bedrag x € 1.000)	Vershil 2021 (C=B-A) (bedrag x € 1.000)	Vershil per inwoner Lopik 2021 (=C/14.586)
Bestuur				
Bestuur en algemene ondersteuning	2.350	1.937	-413	-28
Totaal Bestuur	2.350	1.937	-413	-28
Voorzieningen bevolking				
Educatie	1.137	1.292	155	11
Cultuur en ontspanning	2.257	2.499	242	17
Inkomen en participatie	2.607	1.762	-845	-58
<i>Samenkracht en burgerparticipatie</i>	706	355		
<i>Jeugd</i>	2.996	3.431		
<i>Maatschappelijke ondersteuning</i>	4.054	4.354		
<i>Volksgesondheid</i>	631	114		
Totaal clusters sociaal domein	8.387	8.254	-133	-9
Totaal Voorzieningen bevolking	14.388	13.807	-581	-40
Bebouwing en omgeving				
Openbare orde en veiligheid	1.573	1.172	-401	-27
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	4.688	4.873	185	13
Riolering en reiniging	10	-357	-367	-25
Totaal Bebouwing en omgeving	6.271	5.688	-583	-40
Overige	5	19	14	1
Totaal uitgavencusters	23.014	21.451	-1.563	-107

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft en - hogere nettolasten

Cluster Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd

In tabel 3.2.1 is te zien, dat de onderdelen Samenkracht en burgerparticipatie, Jeugd, Maatschappelijke ondersteuning en Volksgesondheid zijn samengenomen in één cluster: Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd. De aanleiding hiervoor het is volgende.

In de begrotingsstukken 2020 met betrekking tot het gemeentefonds (onderdeel samenvatting en conclusies Periodiek Onderhoud Rapport 2020 blz. 20) schrijft het Rijk onder meer het volgende.

“Voor een meerjarig beeld van de netto lasten voor het sociaal domein is alleen een analyse mogelijk op het totaal van de vier clusters voor Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd. (MO & J).

Een analyse op het niveau van deze vier afzonderlijke clusters is niet mogelijk omdat in 2016 gewerkt werd met een andere clusterindeling voor het sociaal domein dan vanaf 2017. Daarnaast zijn bij de overheveling van de integratie-uitkering Sociaal domein de verdeelmodellen Wmo 2015, Wmo hulp bij het huishouden en Jeugdhulp in 2019 enkel toegerekend aan het cluster Maatschappelijke ondersteuning (verdeelmodellen Wmo) en het cluster Jeugd (verdeelmodel Jeugdhulp). Hierdoor bevatten deze twee clusters vanaf 2019 ook middelen die voorheen onder de clusters Samenkracht en Burgerparticipatie en Volksgesondheid vielen.

²² Algemene uitkering 2021 op basis van de septembercirculaire 2021. De weergegeven tabel 3.2.1 is anders dan de opzet in bijlage 1. Bijlage 1 geeft een totaaloverzicht van alle clusters. In tabel 3.2.1 vindt clustering naar hoofdclusters plaats. Overigens zijn de effecten van de herijking (per 1-1-2023) niet meegenomen. Naast het feit dat deze vanaf 2023 ingaan (de vergelijking in deze scan is gebaseerd op het begrotingsjaar 2021) zijn de thans bekende effecten daarvan nog gebaseerd op voorlopige cijfers en is besluitvorming daarover nog niet afgerond.

Gemeenten begroten in 2019 bij MO & J minder dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Een belangrijke kanttekening bij deze conclusie is dat het in deze clusters niet alleen gaat om taken die in 2015 zijn gedecentraliseerd maar ook om taken die al veel langer tot het gemeentelijk takenpakket behoren". Daarom worden in deze financiële scan, in hoofdstuk 3.4, de clusters 'Samenkracht en burgerparticipatie', 'Jeugd', 'Maatschappelijk ondersteuning' en ook 'Volksgezondheid' in samenhang gezien.

Eerste duiding verschillen structurele nettolasten gemeente en gemeentefondsuitkering

In totaliteit is sprake van circa € 1,6 miljoen aan hogere structurele lasten dan het gemeentefonds veronderstelt. Dit komt neer op circa € 107 per inwoner. De verschillen die zich tussen de clusters voordoen, worden hieronder in hoofdlijnen benoemd. Op de hier genoemde afwijkingen ten opzichte van het gemeentefonds wordt ingegaan in hoofdstuk 3.3 en 3.4. Daarbij worden de nettolasten ook vergeleken met de nettolasten van de gemeenten in de selectiegroep (zoals terug te vinden in bijlage 2).

Bestuur

De lasten bij Bestuur en algemene ondersteuning zijn circa € 0,4 miljoen (€ 28 per inwoner) hoger dan de algemene uitkering veronderstelt.

Voorzieningen bevolking

Bij voorzieningen bevolking is er per saldo sprake van een bedrag van € 0,6 miljoen (€ 40 per inwoner) hogere 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.

Bebouwing en omgeving

Bij bebouwing en omgeving is per saldo sprake van € 0,6 miljoen hogere structurele lasten (€ 40 per inwoner).

Overige

Het geraamde bedrag onder "overige" betreft de raming van de suppletie-uitkering integratie sociaal domein. Het bedrag van € 5.000 in de kolom A "nettolasten Lopik begroting 2021" betreft het opheffen van afrondingsverschillen.

Nettobaten

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 soms ook door onttrekkingen uit de reserves. Onttrekkingen uit reserves zijn echter in principe incidenteel van aard.

De gemeente heeft meer inkomsten (te weten ruim € 1,0 miljoen) dan het gemeentefonds veronderstelt. In onderstaande tabel wordt dit zichtbaar.

Tabel 3.2.2 structurele nettobaten begroting 2021 in vergelijking met gemeentefondsuitkering 2021

	Nettobaten Lopik begroting 2021 (A) (bedrag x € 1.000)	Gemeentefonds 2021 (september-circulaire 2020) (B) (bedrag x € 1.000)	Vershil 2021 (C=B-A) (bedrag x € 1.000)	Vershil per inwoner Lopik 2021 (=C/14.586)
Inkomstenclusters algemene uitkering				
Onroerende zaakbelastingen	3.106	1.961	1.145	78
Overige eigen middelen	136	0	136	9
Inzet van de reserves	-193	0	-193	-13
Algemene uitkering	19.450	19.490	-40	-3
Totaal inkomstenclusters	22.499	21.451	1.048	72

+ betekent hogere baten dan gemeentefonds aangeeft en - lagere baten

Te zien is dat de gemeente de hogere structurele nettolasten vooral via de onroerende zaakbelastingen en in minder mate via de overige eigen middelen genereert. Bij de reserves is per saldo sprake van structurele toevoegingen.

Per saldo zijn de structurele baten lager dan de structurele lasten. Er is dan ook sprake van een structureel nadelig begrotingssaldo van € 0,5 miljoen. In de begroting 2021-2024 van de gemeente is de berekening daarvan terug te vinden op bladzijde 58 en in het dekkingsplan (1^e begrotingwijziging 2021).

3.3 Toelichting inkomstencusters

In dit hoofdstuk worden de inkomstencusters toegelicht, zoals opgenomen in tabel 3.2.2. Daarbij worden de nettolasten/-baten ook vergeleken met die van de gemeenten in de selectiegroep (zoals terug te vinden in bijlage 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 mede 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 deze aftrekpost wordt namelijk 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 Lopik in 2021 af te zetten tegen het rekestarief kan worden bepaald in hoeverre de gemeente meer of minder inkomsten genereert.

Tabel 3.3.1 OZB tarieven 2021 Lopik versus rekentarieven gemeentefonds

	Woningen	Niet-woningen gebruikers	Niet-woningen eigenaren
Tarief 2021 gemeente als percentage van de WOZ-waarde	0,1362	0,1286	0,1547
Rekentarieven gemeentefonds als percentage van de WOZ-waarde*	0,0894	0,1281	0,1590

* Zie bladzijde 17 meicirculaire 2020 Gemeentefonds.

Bij de woningen hanteert de gemeente een hoger percentage dan het tarief dat wordt gehanteerd als rekestarief bij de berekening van de algemene uitkering.

Bij de niet-woningen is er sprake van een gering verschil. Het tarief niet-woningen gebruikers is iets hoger dan het rekestarief gemeentefonds, het tarief niet-woningen eigenaren is iets lager dan het rekestarief gemeentefonds.

Lopik raamt in 2021 per saldo € 1,1 miljoen (€ 78 per inwoner) meer baten op dit onderdeel dan het bedrag aan belastingcapaciteit dan op de gemeentefondsuitkering in mindering wordt gebracht.

Gemeenten gaan verschillend om met het ramen van de lasten van waardering, heffing en invordering van de OZB en de lasten van het heffen en innen van de overige belastingen. Sommige gemeenten ramen deze lasten volledig op het taakveld OZB woningen (taakveld 0.61) en/of OZB niet-woningen (taakveld 0.62). Andere gemeenten ramen alle kosten van heffing en invordering van belastingen op taakveld 0.64 (overige belastingen). De bedoeling is uiteraard om de lasten op het taakveld te ramen waarop ook de opbrengsten van de betreffende belastingsoort op worden geraamd.

Om tot een zuivere vergelijking van de OZB opbrengst te komen zijn niet de nettobaten (dus opbrengst OZB minus de op taakveld 0.61 en 0.62 geraamde lasten) weergegeven, maar zijn de geraamde baten en lasten in aparte overzichten zichtbaar gemaakt.

Tabel 3.3.2 Opbrengst OZB vergeleken met de selectiegroep²³ (bedragen per inwoner)

Taakvelden cluster Onroerende zaakbelasting (OZB)	Bunnik	Hilvarenbeek	Montfoort	Uitgeest	Woudenberg	Gemiddelde selectiegroep	Lopik	Vershil
0.61 OZB woningen	237	166	167	168	180	184	175	-9
0.62 OZB niet-woningen	121	79	108	60	20	78	51	-27
Totaal	358	245	275	228	200	261	226	-35

In vergelijking met het gemiddelde van de selectiegroep is de opbrengst OZB per saldo circa € 35 **per inwoner** (circa € 0,5 miljoen) lager. In tabel 3.3.2 is te zien, dat vooral Bunnik een relatief hoge opbrengst OZB heeft. Dit heeft invloed op het gemiddelde van de selectiegroep. Zonder Bunnik zou het verschil € 11 (lagere opbrengst per inwoner) zijn. In hoofdstuk 2 kwam naar voren dat de gemiddelde OZB aanslag **per huishouden** hoger is dan het gemiddelde in de selectiegroep. Dat betrof echter alleen de OZB woningen (taakveld 0.61). Daar is het verschil niet heel groot ten opzichte van het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep. In vergelijking met de gemeenten in de selectiegroep heeft Lopik minder woonruimten (circa 335 minder). De beoogde opbrengst OZB moet dus over minder woningen worden omgeslagen met als gevolg een hogere aanslag per woning. De opbrengst OZB niet-woningen is in Lopik circa € 27 per inwoner lager (circa € 0,4 miljoen) dan het gemiddelde van de selectiegroep (exclusief Bunnik € 16 lager). Uit tabel 3.3.1 kwam al naar voren, dat de tarieven OZB niet-woningen dicht bij het rekestarief in de algemene uitkering ligt en dus relatief gezien niet hoog zijn. Ook in vergelijking met de gemeente in de selectiegroep hanteert de gemeente Lopik een relatief laag tarief voor de niet-woningen.

Tarief OZB niet-woningen eigenaren 2021

Lopik: 0,1547

Gemiddelde selectiegroep: 0,2297

Tarief OZB niet-woningen gebruikers 2021

Lopik: 0,1286

Gemiddelde selectiegroep: 0,1821

Tabel 3.3.3 Lasten OZB (taxatie, heffing, invordering) vergeleken met de selectiegroep (bedragen per inwoner)

Taakvelden cluster Onroerende zaakbelasting (OZB)	Bunnik	Hilvarenbeek	Montfoort	Uitgeest	Woudenberg	Gemiddelde selectiegroep	Lopik	Vershil
0.61 OZB woningen	0	-12	-7	-12	-17	-10	-13	-3
0.62 OZB niet-woningen	0	0	-6	-3	0	-2	0	2
Totaal	0	-12	-13	-15	-17	-11	-13	-2

De lasten voor taxatie, heffing en invordering van de onroerende zaakbelasting wijken niet veel af van het gemiddelde van de selectiegroep. Bunnik raamt deze lasten overigens volledig op taakveld 0.64 (belasting overig).

²³ Onderdeel van het dekkingsplan begroting 2021-2024 is het verhogen van de OZB met € 0,4 miljoen in 2021. De gemeente heeft deze hogere opbrengst volledig op de post OZB woningen geraamd. De hogere opbrengst wordt echter via hogere tarieven bij de niet-woningen gerealiseerd. Voor een goede vergelijking is in deze scan de hogere raming evenredig (naar rato van de voor verhoging geraamde opbrengst) over de ramingen OZB woningen en OZB niet-woningen verdeeld.

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.

Bij de herijking van het gemeentefonds in 2020 (doorwerking met ingang van 2021) zal ook nader worden ingezoomd op de OEM. Door het toevoegen van de gelden uit de integratie-uitkering sociaal domein, ligt het voor de hand dat ook het percentage van 5,4% herijkt gaat worden. Het volume van de uitgavenmaatstaven is daardoor namelijk fors toegenomen.

De feitelijke OEM komt in de gemeente Lopik uit op een bedrag van circa € 0,2 miljoen, wat relatief laag is. Niet alleen in vergelijking met het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep, maar ook afgezet tegen de in bovenstaande omljnd kader genoemde 5,4% van de uitgavenmaatstaven (wat zou neerkomen op circa € 1,1 miljoen).

Inclusief overhead is er sprake van een bedrag van € 0,14 miljoen ofwel € 9 per inwoner.²⁴

Tabel 3.3.4 Overige eigen middelen (OEM) exclusief overhead (bedragen per inwoner)

Taakvelden cluster Overige eigen middelen (OEM)	Bunnik	Hilvarenbeek	Montfoort	Uitgeest	Woudenberg	Gemiddelde selectiegroep	Lopik	Verschil
0.3 Beheer overige gebouwen en gronden	0	-1	9	-26	0	-4	2	6
0.5 Treasury	2	12	8	4	9	7	5	-2
0.64 Belastingen Overig	-4	72	0	26	4	20	6	-14
0.9 Vennootschapsbelasting (Vpb)	0	0	0	-1	0	0	0	0
3.1 Economische ontwikkeling	-1	-6	0	-7	0	-3	0	3
3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur	0	0	0	0	11	2	0	-2
3.3 Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen	-1	-2	-25	-1	-6	-7	-3	4
3.4 Economische promotie	10	82	-2	10	16	23	3	-21
8.2 Grondexploitatie (niet bedrijventerreinen)	0	58	0	-4	-2	10	0	-10
Totaal	6	216	-10	1	33	49	13	-36

Bedragen met een -teken zijn lasten

In tabel 3.3.4 is te zien, dat de Overige Eigen Middelen in totaliteit € 0,5 miljoen (€ 36 per inwoner) lager zijn dan het gemiddelde van de selectiegroep.

Dit wordt vooral veroorzaakt door lagere opbrengsten "belastingen overig" (taakveld 0.64) en economische promotie (taakveld 3.4). Ook bij grondexploitaties is sprake van per saldo lagere opbrengsten. Vooral Hilvarenbeek raamt op dit taakveld een hoog bedrag aan opbrengsten, vooral uit grondverkoop.

Bij belastingen overig (taakveld 0.64) is vooral bij de gemeenten Hilvarenbeek en Uitgeest sprake van relatief hoge opbrengsten. Bij Hilvarenbeek is sprake van een opbrengst precario uit kabels en leidingen van € 1,1 miljoen. Ook bij Uitgeest betreft de raming opbrengst "belastingen overig" vooral de opbrengst precario uit kabels en leidingen.

Overigens mogen gemeenten deze belasting op kabels en leidingen met ingang van 2022 niet meer heffen.

²⁴ In tabel 3.2.2 is een bedrag van € 136.000 aan OEM opgenomen (€ 9 x 14.568 inwoners). Dit is echter inclusief € 53.000 overhead. Dit bedrag verhoogt het totaal van de overige eigen middelen. De bedragen in tabel 3.3.2 zijn, voor een betere vergelijkbaarheid met de selectiegroep, exclusief de overhead.

Bij economische promotie (taakveld 3.4) is bij Hilvarenbeek sprake van een opbrengst toeristenbelasting van circa € 1,2 miljoen. Dit brengt het gemiddelde van de selectiegroep omhoog. Desondanks is er bij Lopik per saldo nog steeds sprake van lage baten op dit taakveld. Dit betreft de opbrengst toeristenbelasting van € 38.000.

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.

Lopik onttrekt in 2021 per saldo € 1,5 miljoen aan de reserves, maar dit betreft voornamelijk incidentele onttrekkingen voor het dekken van incidentele lasten en het incidentele deel van het begrotingstekort.

Er is in 2021 per saldo sprake van structurele **toevoegingen** aan de reserves van € 193.000. Dit betreft vooral toevoegingen aan onderhoudsreserves (gebouwen, wegen, bruggen).

De gemeenten in de selectiegroep ramen gemiddeld € 5 per inwoner aan structurele **onttrekkingen**. Het beeld binnen de selectiegroep is wisselend. Uit hoofdstuk 1 kwam al naar voren dat dit vooral Bunnik relatief grote reserves heeft voor het dekken van kapitaallasten. Hilvarenbeek en Montfoort voegen per saldo structureel geld aan de reserves toe. Bij Hilvarenbeek betreft dit vooral een deel (50%) van de bij de overige eigen middelen (OEM) genoemde opbrengst precario op leidingen. Bij Montfoort betreffen de toevoegingen vooral het voeden van de reserves voor onderhoud van kapitaalgoederen.

Tabel 3.3.5 Mutaties reserves vergeleken met de selectiegroep (bedragen per inwoner)

Taakvelden cluster Mutaties reserves	Bunnik	Hilvarenbeek	Montfoort	Uitgeest	Woudenberg	Gemiddelde selectiegroep	Lopik	Vershil
0.10 Mutaties reserves	47	-35	-21	17	17	5	-13	-18
Totaal	47	-35	-21	17	17	5	-13	-18

Cluster Uitkering gemeentefonds

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

Op taakveldniveau is zichtbaar (tabel 3.3.6), dat de door Lopik geraamde algemene uitkering circa € 107 per inwoner hoger is dan het gemiddelde van de door de selectiegroep geraamde algemene uitkering. Daarbij moet wel worden aangetekend, dat Lopik de algemene uitkering 2021 heeft geraamd op basis van de septembercirculaire en de andere gemeenten op basis van de meicirculaire. Ook bij vergelijking op basis van de meicirculaire 2020 zou de uitkomst zijn, dat de algemene uitkering per inwoner in Lopik hoger is dan het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep.

Tabel 3.3.6 Algemene uitkering vergeleken met de selectiegroep (bedragen per inwoner)

Taakvelden cluster Uitkering gemeentefonds	Bunnik	Hilvarenbeek	Montfoort	Uitgeest	Woudenberg	Gemiddelde selectiegroep	Lopik	Vershil
0.7 Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds	1.144	1.304	1.193	1.205	1.284	1.226	1.333	107
Totaal	1.144	1.304	1.193	1.205	1.284	1.226	1.333	107

De hogere algemene uitkering wordt vooral veroorzaakt door het feit dat Lopik een hogere vergoeding ontvangt in het cluster "infrastructuur en gebiedsontwikkeling". Dit is circa € 80 per inwoner meer. Hierin wordt dus een compensatie gegeven voor de lasten die met de relatief grote oppervlakte van de gemeente zijn gemoeid²⁵. Daarnaast is bij de gemeenten in de selectiegroep gemiddeld gezien sprake van een hogere woningwaarde. In de algemene uitkering wordt er rekening mee gehouden, dat deze gemeenten meer eigen inkomsten via het heffen van OZB kunnen genereren. Hier is vooral sprake van bij de gemeenten Bunnik en Woudenberg.

²⁵ Dit is de huidige situatie, dus zonder een eventueel effect van de herijking van het gemeentefonds per 1-1-2023.

3.4 Toelichting uitgavenclusters

De nettolasten van de gemeente worden in dit hoofdstuk behandeld aan de hand van de clusterindeling zoals deze vanaf 2017 ook voor de opbouw van de algemene uitkering plaats vindt. Zo worden de taakvelden die raakvlakken met elkaar hebben gezamenlijk behandeld.

Zoals in hoofdstuk 3.2 is aangegeven (zie ook tabel 3.2.1), zijn de nettolasten van de gemeente en de gemeentefondsuitkering in deze financiële scan geclusterd naar drie hoofdclusters:

- Bestuur
- Voorzieningen bevolking
- Bebouwing en omgeving

Naast vergelijking met de gemeentefondsuitkering, vindt in dit hoofdstuk ook vergelijking plaats met de nettolasten van de gemeenten in de selectiegroep (zie ook bijlage 2).

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.

Lopik heeft € 28 per inwoner hogere nettolasten (€ 0,4 miljoen) dan waar het gemeentefonds vanuit gaat. Hogere lasten op dit cluster zijn ook inherent aan de huidige systematiek van de algemene uitkering. Vanwege de mate van beleidsvrijheid (bijvoorbeeld met betrekking tot de bedrijfsvoering) worden niet alle netto lasten in de verdeling meegenomen. De beheerders van het gemeentefonds gaan er vanuit dat een deel van de lasten op dit cluster met eigen middelen wordt betaald.

Als wordt gekeken naar de nettolasten in vergelijking met de selectiegroep is te zien, dat Lopik ten opzichte van het gemiddelde van deze groep € 46 hogere lasten per inwoner heeft (circa € 0,7 miljoen).

Tabel 3.4.1 Cluster Bestuur en algemene ondersteuning vergeleken met de selectiegroep (bedragen per inwoner)

	Bunnik	Hilvarenbeek	Montfoort	Uitgeest	Woudenberg	Gemiddelde selectiegroep	Lopik	Verschil
Taakvelden cluster Bestuur en algemene ondersteuning*								
0.1 Bestuur	-76	-80	-86	-94	-70	-81	-64	17
0.2 Burgerzaken	-13	-16	-11	-36	-6	-16	7	24
0.4 Ondersteuning organisatie	-426	-385	-315	-298	-280	-341	-392	-51
0.8 Overige baten en lasten	20	0	-8	-1	0	2	-34	-36
Totaal	-495	-481	-420	-429	-357	-436	-482	-46

* Overhead (taakveld 0.4) is onderdeel van dit cluster

Ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep is bij taakveld 0.1 (bestuur) en taakveld 0.2 (burgerzaken) sprake van lagere lasten. Bij burgerzaken wordt dit vooral veroorzaakt doordat Lopik daar nauwelijks salarislasten op raamt, terwijl mag worden aangenomen dat er wel formatie is voor deze taken. Een verklaring hiervoor is dat de gemeente de salarislasten voor burgerzaken (ten onrechte) raamt op taakveld 0.4 (ondersteuning organisatie, ofwel overhead).

Bij taakveld 0.4 (ondersteuning organisatie) is sprake van hogere, structurele, lasten. Dit beeld kwam ook al naar voren in hoofdstuk 1.4. Op dit taakveld is vooral sprake van

hogere salarislasten en hogere lasten voor goederen en diensten van derden ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep. Voor de gemeente is het raadzaam om na te gaan of alle lasten (en baten) aan de juiste taakvelden zijn gelabeld. Dit ook met het oog op het ontbreken van salarislasten bij het taakveld burgerzaken. Als de toerekening van lasten en baten naar de juiste taakvelden niet correct is, wordt vergelijken ook lastig.

De raming op taakveld 0.8 (overige baten en lasten) betreft naast de post "onvoorzien" de begrote stelpost kapitaallasten (€ 242.000), de stelpost algemene uitkering taakmutaties (€ 120.000) en een stelpost loonkosten (€ 84.000; wijkregisseur) en aan de batenkant de doorberekende btw aan afval en riool in verband met berekening kostendekkendheid.

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 € 0,15 miljoen minder uit dat het gemeentefonds veronderstelt (€ 11 per inwoner).

Ten opzichte van het netto lastenniveau van het gemiddelde van de selectiegroep zijn de nettolasten van Lopik € 7 per inwoner hoger (€ 0,1 miljoen). Zie bijlage 2.

Dit betreft vooral hogere lasten voor onderwijsbeleid en leerlingzaken. Er vooral sprake van hogere lasten op de kostensoort "sociale uitkeringen in natura" en "subsidies". Dit betreft de kosten voor schoolvervoer.

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 en ambities van de gemeente.

Op dit cluster is sprake van € 17 lagere lasten per inwoner ten opzichte van het gemeentefonds, wat neerkomt op € 0,24 miljoen. Ook ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep is er sprake van lagere lasten van circa € 0,7 miljoen ofwel € 49 per inwoner.

Tabel 3.4.2 Cluster Cultuur en ontspanning vergeleken met de selectiegroep (bedragen per inwoner)

Taakvelden cluster Cultuur en ontspanning	Bunnik	Hilvarenbeek	Montfoort	Uitgeest	Woudenberg	Gemiddelde selectiegroep	Lopik	Vershil
2.3 Recreatieve havens	0	0	0	0	0	0	0	0
5.1 Sportbeleid en activering	-11	-12	-13	-7	-12	-11	-15	-4
5.2 Sportaccommodaties	-37	-56	-22	-32	-9	-31	-23	8
5.3 Cultuurpresentatie, cultuurproductie en cultuurparticipatie	-12	-32	-13	-4	-19	-16	-2	14
5.4 Musea	0	0	-6	-1	-3	-2	-5	-3
5.6 Media	-16	-20	-15	-1	-19	-14	-7	7
5.7 Openbaar groen en (openlucht) recreatie	-78	-80	-77	-88	-77	-80	-55	25
7.5 Begraafplaatsen	-3	0	-7	-6	0	-3	0	3
Totaal	-157	-201	-153	-139	-138	-158	-108	49

Het verschil doet zich vooral voor op taakveld 5.7 (openbaar groen en –openlucht-recreatie) en taakveld 5.3 (cultuur). Bij cultuur valt op, dat Lopik geen afschrijvingslasten raamt (de gemeenten in de selectiegroep doen dat wel) en een lager bedrag aan subsidies raamt. De gemeenten geeft desgevraagd aan, de lasten (en baten) van dorpshuizen te ramen op taakveld 0.3 (beheer overige gebouwen en gronden). Afhankelijk van de activiteiten en faciliteiten die in dergelijke accommodaties bieden, moeten de lasten en baten echter worden verantwoord op taakveld 5.2 sportaccommodaties, 5.3 (cultuur) of 6.1 (samenkracht en burgerparticipatie ingeval er sprake is van buurt- en clubhuizen). Tot taakveld 0.3 (beheer overige gebouwen en gronden) behoren alleen taken met betrekking tot onroerend goed dat niet in exploitatie is en niet aan een specifiek beleidsveld is toe te delen. Het is aan te raden, dat de gemeente de labeling van lasten en baten aan taakvelden op dit punt nog een keer controleert en waar nodig aanpast.

Bij openbaar groen en (openlucht-recreatie) is bij Lopik vooral sprake van lagere lasten voor overige goederen en diensten.

Cluster Inkomen en participatie

Onder het taakveld inkomensregelingen vallen alle inkomens- en bijstandsvorzieningen, zoals IOAW (Wet inkomensvoorzieningen oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte werkloze werknemers), IOAZ (Wet inkomensvoorzieningen oudere 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.

Op dit cluster is sprake van € 58 hogere lasten per inwoner ten opzichte van het gemeentefonds, wat neerkomt op € 0,85 miljoen. Ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep is sprake van hogere lasten van ruim € 0,5 miljoen ofwel € 37 per inwoner. Ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep is vooral bij taakveld 6.3 (inkomensregelingen) sprake van hogere nettolasten (dus aftrek van de direct daaraan te relateren baten zoals de BUIG vergoeding).

Tabel 3.4.3 Cluster Inkomen en participatie vergeleken met de selectiegroep (bedragen per inwoner)

Taakvelden cluster Inkomen en participatie	Bunnik	Hilvarenbeek	Montfoort	Uitgeest	Woudenberg	Gemiddelde selectiegroep	Lopik	Vershil
6.3 Inkomensregelingen	-67	-53	-63	-61	-37	-56	-92	-36
6.4 Begeleide participatie	-32	-78	-49	-52	-30	-48	-54	-6
6.5 Arbeidsparticipatie	-9	-25	-26	-25	-17	-20	-15	5
Totaal	-108	-156	-138	-138	-83	-125	-161	-37

Niet alleen komt dat beeld in deze financiële scan naar voren. Ook in de door het Ministerie van BZK vervaardigde bestanden ten behoeve van de begrotingsanalyse van 2017 tot en met 2020 komt dit beeld naar voren²⁶.

Op dit taakveld worden de lasten en baten geraamd en verantwoord van alle inkomens- en bijstandsvorzieningen. De gemeente geeft aan, dat het BUIG budget al jaren niet toereikend is en dat de gemeente daardoor uit eigen middelen moet bijpassen. De oorzaak van de ontoereikendheid van het BUIG budget ligt voor een belangrijk deel in het (historisch) verdeelmodel.

²⁶ De bestanden zijn gebaseerd op de begrotingen van de gemeente (zoals weergegeven in de aan het CBS aangeleverde begrotingsbestanden IV-3) en op de algemene uitkering uit het gemeentefonds van Lopik in de betreffende begrotingsjaren. De bestanden met de begrotingsanalyses zijn terug te vinden op: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/gemeentefonds/>.

Lopik raamt op taakveld 6.3 vooral een relatief hoog bedrag aan inkomensoverdrachten aan gemeenschappelijke regelingen (uitvoeringskosten en kosten uitkeringen). De uitvoering voor inkomensregelingen wordt voor Lopik verzorgd door de gemeenschappelijke regeling 'Werk en Inkomen Lekstroom' (WIL). Uit de begroting 2021 van WIL komt naar voren dat Lopik in 2021 een bedrag van totaal € 2,8 miljoen is verschuldigd voor het uitvoeren van taken op het gebied van Inkomen, werk en inkomensondersteuning. Dit bedrag is inclusief de uit te betalen sociale uitkeringen en komt neer op € 191 per inwoner. De gemeente heeft aangegeven graag te willen weten of sprake is van relatief hoge uitvoeringskosten voor inkomensregelingen en het sociaal domein. Dit is in het kader van deze financiële scan niet te analyseren. Dit hangt namelijk mede af van het aantal uitkeringsgerechtigden, de wijze van samenwerking, de mate van uitbesteding en de specifieke afspraken die eventueel in dienstverleningsovereenkomsten zijn gemaakt. Uit de beschikbare begrotingscijfers is de benodigde informatie helaas niet te achterhalen.

Overige clusters Voorzieningen Bevolking (Sociaal domein in samenhang)

In hoofdstuk 3.2 is al aangegeven dat de clusters 'Samenkracht en burgerparticipatie', 'Jeugd', 'Maatschappelijk ondersteuning' en ook 'Volksgezondheid' in samenhang moeten worden gezien.

Het deel algemene uitkering in deze clusters bevat meer dan alleen de vergoedingen die voorheen in de integratie-uitkering sociaal domein zaten voor Jeugd en Wmo. In deze clusters zitten ook andere lasten en baten met betrekking tot het brede terrein van het sociaal domein. Zoals buurt- en clubhuizen, kinderopvang en gemeentelijk armoedebeleid.

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 kindbeschermingsmaatregelen, 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 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, inlooptime 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.

Tabel 3.4.4 Clusters Sociaal domein in samenhang vergeleken met de algemene uitkering uit het gemeentefonds Lopik (bedragen per inwoner)

Uitgavenclusters algemene uitkering	Nettolasten Lopik begroting 2021 (A) (bedrag x € 1.000)	Gemeentefonds 2021 (september-circulaire 2020) (B) (bedrag x € 1.000)	Verskil 2021 (C=B-A) (bedrag x € 1.000)	Verskil per inwoner Lopik 2021 (=C/14.586)
Samenkracht en burgerparticipatie	706	355	-351	-24
Jeugd	2.996	3.431	435	30
Maatschappelijke ondersteuning	4.054	4.354	300	21
Volksgesondheid	631	114	-517	-35
Totaal	8.387	8.254	-133	-9

Te zien is dat er in totaliteit sprake is van een hogere structurele last van € 0,13 miljoen ofwel € 9 per inwoner. Een geringe afwijking dus.

Exclusief volksgezondheid is sprake van lagere nettolasten ten opzichte van de algemene uitkering van circa € 0,4 miljoen, ofwel € 26 per inwoner. Op basis van de algemene uitkering heeft de gemeente dus voor de overige taken (dus exclusief volksgezondheid) van het sociaal domein lagere nettolasten geraamd. Onderdeel van de nettolasten is ook de stelpost van € 0,2 miljoen die de gemeente heeft ingeboekt aan opbrengst maatregelen sociaal domein. De lastenraming is dus in de begroting 2021-2024 al verlaagd met dit bedrag.

In tabel 3.4.5 is een vergelijking opgenomen van de structurele nettolasten per inwoner (exclusief overhead) van de vier clusters binnen maatschappelijke ondersteuning en jeugd van Lopik met het gemiddelde van de selectiegroep.

Tabel 3.4.5 Vergelijking clusters sociaal domein in samenhang Lopik en gemeenten in de selectiegroep (bedragen per inwoner)

Bedrag per inwoner (exclusief overhead)	Lopik per inwoner	Gemiddelde selectiegroep per inwoner	Verskil
Samenkracht en burgerparticipatie	-46	-147	101
Jeugd	-199	-193	-6
Maatschappelijke ondersteuning	-228	-146	-82
Volksgesondheid	-39	-35	-4
	-512	-521	9

De nettolasten op deze clusters zijn in Lopik iets lager dan het gemiddelde van de selectiegroep. Het verschil is echter gering.

Te zien is dat er grote verschillen zijn, zowel voordelig als nadelig, bij vooral de clusters Samenkracht en burgerparticipatie en Maatschappelijke ondersteuning. Conclusies zijn daaruit niet direct te trekken. Het kan zijn dat de labeling van lasten en baten bij de diverse gemeenten een ander keuze is gemaakt. Daarom worden deze clusters ook als één geheel in samenhang gezien.

In tabel 3.4.4 zijn bij volksgezondheid relatief hoge lasten ten opzichte van de algemene uitkering zichtbaar. Ten opzichte van het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep zijn de lasten voor volksgezondheid echter redelijk vergelijkbaar. De lasten van Lopik en van de referentiegemeenten betreffen voornamelijk bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen.

Bebouwing en omgeving

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

Tabel 3.4.6 Clusters bebouwing en omgeving vergeleken met de algemene uitkering uit het gemeentefonds Lopik (bedragen per inwoner)

Uitgavenclusters algemene uitkering: bebouwing en omgeving	Nettolasten Lopik begroting 2021 (A) (bedrag x € 1.000)	Gemeentefonds 2021 (september-circulaire 2020) (B) (bedrag x € 1.000)	Verschil 2021 (C=B-A) (bedrag x € 1.000)	Verschil per inwoner Lopik 2021 (=C/14.586)
Openbare orde en veiligheid	1.573	1.172	-401	-27
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	4.688	4.873	185	13
Riolering en reiniging	339	-357	-696	-48
	6.600	5.688	-912	-63

Openbare orde en veiligheid

Bij het cluster openbare orde en veiligheid (de taakvelden crisisbeheersing en brandweer en openbare orde en veiligheid) zijn de nettolasten hoger dan het gemeentefonds deze veronderstelt. Ten opzichte van het gemiddelde van de selectiegroep (bijlage 2) zijn de nettolasten echter nagenoeg gelijk. De lasten van Lopik en van de referentiegemeenten betreffen ook hier voornamelijk bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen.

Infrastructuur en gebiedsontwikkeling

De netto lasten bij infrastructuur en gebiedsontwikkeling zijn lager ten opzichte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds en hoger ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep. Dat laatste is wel verklaarbaar door het feit dat de gemeente ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep ook meer gelden voor dit doel uit de algemene uitkering ontvangt.

Tabel 3.4.7 Cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling vergeleken met de selectiegroep (bedragen per inwoner)

Taakvelden cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	Bunnik	Hilvarenbeek	Montfoort	Uitgeest	Woudenberg	Gemiddelde selectiegroep	Lopik	Verschil
0.63 Parkeerbelasting	0	0	0	0	0	0	0	0
2.1 Verkeer en vervoer	-137	-95	-74	-112	-85	-101	-132	-31
2.2 Parkeren	-3	0	0	-2	0	-1	0	1
2.4 Economische havens en waterwegen	0	0	-6	-12	0	-4	-7	-4
2.5 Openbaar vervoer	0	0	0	-1	0	0	0	0
5.5 Cultureel erfgoed	-1	-8	-5	-6	0	-4	-2	2
7.4 Milieubeheer	-44	-53	-11	-26	-36	-34	-25	10
8.1 Ruimtelijke ordening	-38	-31	-31	-16	-34	-30	-6	24
8.3 Wonen en bouwen	13	-10	-72	-45	-38	-30	-43	-12
Totaal	-210	-197	-199	-220	-193	-204	-214	-10

Hogere lasten ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep doen zich vooral voor bij taakveld 2.1 (verkeer en vervoer; de gemeente geeft aan dat dit vooral investeringen zijn in wegen en bruggen) en taakveld 8.3 (wonen en bouwen).

Bij verkeer en vervoer is vooral sprake van hogere lasten voor afschrijvingen van investeringen en hogere lasten voor overige goederen en diensten.

Bij ruimtelijke ordening is sprake van lagere structurele lasten. In 2021 heeft de gemeente een redelijk groot bedrag (€ 0,3 miljoen) aan incidentele lasten op dit taakveld geraamd. Omdat vergelijking in dit hoofdstuk plaatsvindt op basis van structurele baten en lasten is dit bedrag niet zichtbaar in de lasten in tabel 3.4.7. Overigens zijn de geraamde incidentele lasten ook lasten die ergens uit betaald moeten worden. In dit geval dekt de gemeente dergelijke lasten uit de algemene reserve, dus met incidentele middelen.

Riolering en reiniging

Het onderdeel riolering en reiniging bevat de gemeentelijke taken ten aanzien van afvalwater en de waterhuishouding en de inzameling en verwerking van 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. Gemeenten mogen de BTW bij de lasten tellen en op die wijze betrekken in de berekening van de tarieven. Ook mag de overhead volgens een vooraf te bepalen methode worden toegerekend.

Bij riolering en reiniging is er ten opzichte van de algemene uitkering sprake van een negatief verschil, wat duidt op het niet volledig toerekenen van alle lasten aan de tarieven.

Ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep is er per saldo geen sprake van lagere nettobaten (zie tabel 3.4.8). In hoofdstuk 2 kwam al naar voren (tabel 2.3.2 en tabel 2.3.3) dat het dekkingpercentage bij afval hoger is dan bij de gemeenten in de selectiegroep en bij riool lager. Dit komt ook naar voren in onderstaande tabel 3.4.8.

Tabel 3.4.8 Cluster riolering en reiniging (bedragen per inwoner)

Taakvelden cluster Riolering en reiniging	Bunnik	Hilvarenbeek	Montfoort	Uitgeest	Woudenberg	Gemiddelde selectiegroep	Lopik	Vershil
7.2 Riolering	32	25	43	24	19	29	17	-12
7.3 Afval	22	18	34	52	11	27	39	12
Totaal	54	43	77	76	30	56	56	0

3.5 Conclusies en aanbevelingen

Net als alle gemeenten heeft Lopik meer nettolasten dan waar de vergoeding uit het gemeentefonds in voorziet. In de systematiek van de verdeling van het gemeentefonds wordt daar ook al rekening meegehouden. Het Rijk gaat ervan uit dat de gemeente naast de inkomsten uit het gemeentefonds ook inkomsten uit andere bronnen (waaronder OZB) kan genereren.

De structurele nettolasten zijn circa € 1,6 miljoen hoger dan waar het gemeentefonds van uitgaat. Dit komt neer op € 107 per inwoner. Dit is als volgt verdeeld over de clusters van de algemene uitkering:

Structurele nettolasten begroting 2021 in vergelijking met uitkering gemeentefonds 2021

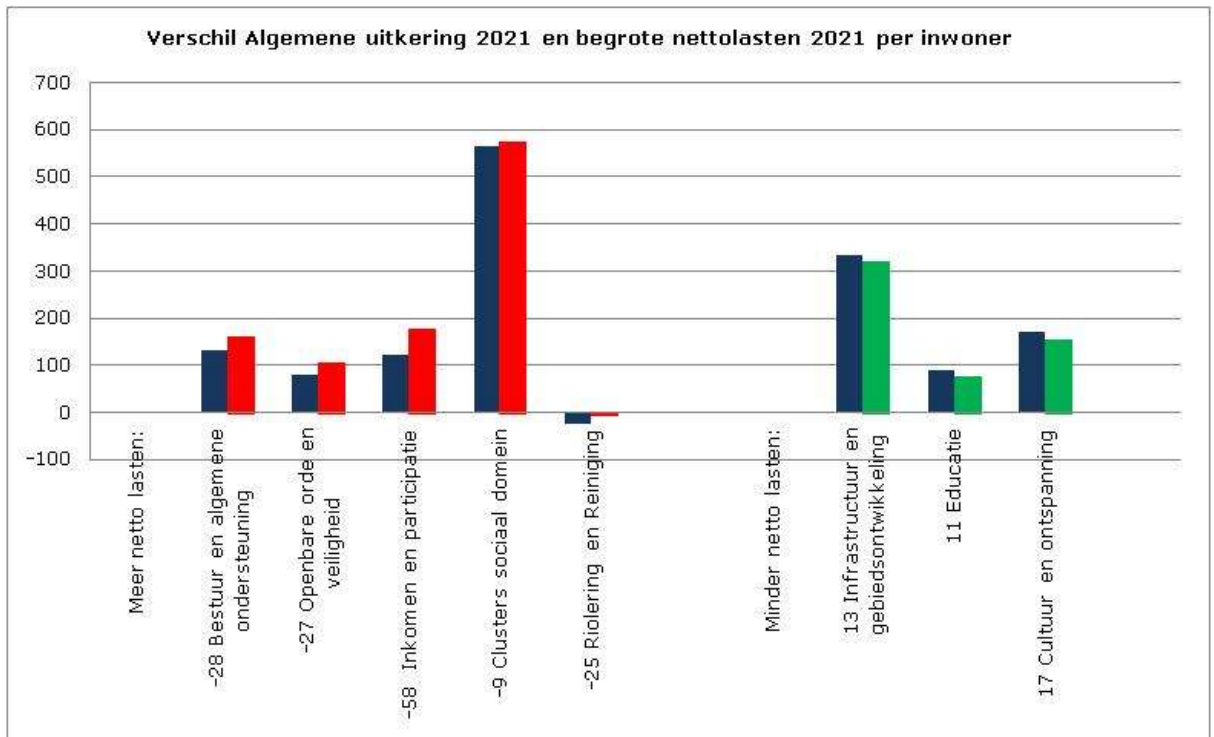
Bedragen per inwoner	Meer nettolasten	Minder nettolasten
Bestuur en algemene ondersteuning	28	
Openbare orde en veiligheid	27	
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling		13
Educatie		11
Cultuur en ontspanning		17
Inkomen en participatie	58	
Clusters sociaal domein	9	
Riolering en reiniging	25	
Overig (af rondingen)	1	
Totaal	148	41

Met ingang van de begroting 2019 is vergelijking van de lasten met betrekking tot Maatschappelijke ondersteuning en Jeugdzorg niet meer één op één mogelijk met de rijksvergoeding, omdat de integratie-uitkering sociaal domein met ingang van 2019 onderdeel is van de algemene uitkering. In verband daarmee adviseert het Rijk om de clusters in het gemeentefonds die betrekking hebben op het sociaal domein (te weten Samenkracht en burgerparticipatie, Jeugd, Maatschappelijke ondersteuning en Volksgezondheid) in samenhang te bezien.

De financiële omvang van de clusters ligt ver uit elkaar. Zo hebben de clusters sociaal domein in totaal een omvang van € 8,3 miljoen aan algemene uitkering (€ 566 per inwoner) en bijvoorbeeld het cluster bestuur en algemene ondersteuning een omvang van € 1,9 miljoen (€ 130 per inwoner).

Om de in bovenstaande tabel weergegeven verschillen meer in perspectief te kunnen plaatsen is onderstaande grafiek opgenomen.

- De linker staven (blauw van kleur) betreffen de omvang van de algemene uitkering 2021 (bedragen per inwoner) in de betreffende clusters.
- De rode (meer netto lasten ten opzichte van het cluster) of groene staven (minder netto lasten ten opzichte van het cluster) zijn de nettolasten 2021 van de gemeente gebaseerd op de ramingen in de begroting 2021-2024.



Hogere netto lasten ten opzichte van de algemene uitkering doen zich voor de clusters Bestuur en algemene ondersteuning, Openbare orde en veiligheid, Inkomen en Participatie, Clusters sociaal domein en Riolering en reiniging.

Van lagere nettolasten ten opzichte van de algemene uitkering is sprake bij de clusters Infrastructuur en gebiedsontwikkeling, Educatie en Cultuur en ontspanning.

Naast de uitkering uit het gemeentefonds genereren gemeenten ook eigen inkomsten, zoals opbrengsten uit het heffen van onroerende zaakbelastingen (OZB). Bij het vaststellen van de hoogte van de algemene uitkering wordt daar ook rekening mee gehouden door de belastingcapaciteit van gemeenten mee te wegen.

Structurele nettobaten begroting 2021 in vergelijking met uitkering gemeentefonds 2021

Bedragen per inwoner	Meer nettobaten	Minder nettobaten
Onroerendezaakbelastingen	78	
Overige eigen middelen (OEM)	9	
Mutaties reserves		13
Overige		2
Totaal	87	15

Te zien is dat de gemeente de hogere structurele nettolasten vooral door de onroerende zaakbelastingen bekostigt.

Het vergelijken van de structurele nettolasten van de gemeente met andere gemeenten geeft inzicht in het lastenniveau ten opzichte van de gemeenten in de

selectiegroep. Het geeft echter geen oordeel over het feit of de gemeente "te veel" of "te weinig" uitgeeft aan de diverse taakvelden.

De lasten die zichtbaar zijn, zijn het uitvloeisel van het door de raad vastgestelde beleid. Deels echter, is ook sprake van taken die gemeenten hebben overgenomen van Rijk en Provincie (zoals Jeugdzorg). Ook op dat gebied maken gemeenten uiteraard hun eigen beleid, maar voor het beschikbare budget waren gemeenten in eerste instantie afhankelijk van de naar hen overgehevelde budgetten.

Om lasten en baten te kunnen vergelijken met andere gemeenten is het noodzakelijk, dat deze conform de IV-3 voorschriften (informatievoorziening aan derden, waaronder het CBS) aan de juiste taakvelden zijn gelabeld. Dit is ook van belang omdat het Rijk de ontwikkeling van lasten in relatie tot de ontwikkeling van het gemeentefonds op basis daarvan analyseert. Dit geldt uiteraard voor alle gemeenten, maar de gemeente Lopik kan er wel voor zorgen dat de lasten en baten van de eigen gemeente goed zijn gelabeld. Bij het vervaardigen van hoofdstuk 3 is gebleken dat dit nog aandacht behoeft.

Aanbevelingen

- **Controleer de labeling van lasten en baten aan taakvelden en pas deze waar nodig aan. Voor het goed kunnen vergelijken van de lasten en baten met andere gemeenten is dit belangrijk. (Zo verantwoord de gemeente bijvoorbeeld salarislasten op overhead en lasten en baten van diverse gebouwen niet op de betreffende beleidstaakvelden maar op taakveld overige gebouwen).**
- **Onderzoek of er in meerdere mate overige kosten van andere taakvelden en kosten van overhead aan afval en riool kunnen worden toegerekend bij het vaststellen van de tarieven.**
- **Substantiële en niet verwachte verschillen die uit dit hoofdstuk naar voren komen, kunnen voor de gemeente eventueel aanleiding zijn hierop een verdieping toe te passen. Dit is uiteraard aan de gemeente zelf.**

Bijlagen

Bijlage 1 De vergelijking van Lopik met zichzelf (op basis van structurele lasten)

Gemeente				
Jaar	Lopik			
Inwoners	2021			
	14.586			
	Netto lasten	Gemeente fonds uitkering	Verschil	Verschil per inw.
	(x € 1.000)	(x € 1.000)	(x € 1.000)	(x € 1)
<u>Inkomstenclusters</u>	22.499	-21.451	1.048	72
Onroerendezaakbelastingen	3.106	-1.961	1.145	78
Overige eigen middelen (OEM)	136	0	136	9
Mutaties reserves	-193	0	-193	-13
Gemeentefondsuitkering	19.450	-19.490	-40	-3
<u>Uitgavenclusters</u>	-23.014	21.451	-1.563	-107
Bestuur en algemene ondersteuning	-2.350	1.937	-413	-28
Openbare orde en veiligheid	-1.573	1.172	-401	-27
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	-4.688	4.873	185	13
Educatie	-1.137	1.292	155	11
Cultuur en ontspanning	-2.257	2.499	242	17
Inkomen en participatie	-2.607	1.762	-845	-58
Samenkracht en burgerparticipatie	-706	355	-351	-24
Jeugd	-2.996	3.431	435	30
Maatschappelijke ondersteuning	-4.054	4.354	300	21
Volksgezondheid	-631	114	-517	-35
Riolering en reiniging	-10	-357	-367	-25
<u>Overige</u>	-5	19	14	1
Herindeling	0	0	0	0
Suppletie OZB	0	0	0	0
Diversen	-5	19	14	1
Resultaat na bestemming	-515	0	-515	-35

Bijlage 2 Clustervergelijking op taakveldenniveau tussen de structurele nettolasten per inwoner van Lopik en van de selectiegroep
(overhead is centraal geraamd op taakveld 0.4)

	Bunnik	Hilvarenbeek	Montfoort	Uitgeest	Woudenberg	Gemiddelde selectiegroep	Lopik	Verschil
<u>Taakvelden cluster Overige eigen middelen (OEM)</u>								
0.3 Beheer overige gebouwen en gronden	0	-1	9	-26	0	-4	2	6
0.5 Treasury	2	12	8	4	9	7	5	-2
0.64 Belastingen Overig	-4	72	0	26	4	20	6	-14
0.9 Vennootschapsbelasting (Vpb)	0	0	0	-1	0	0	0	0
0.11 Resultaat van rekening van baten en lasten	0	-8	56	-42	52	12	35	24
3.1 Economische ontwikkeling	-1	-6	0	-7	0	-3	0	3
3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur	0	0	0	0	11	2	0	-2
3.3 Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen	-1	-2	-25	-1	-6	-7	-3	4
3.4 Economische promotie	10	82	-2	10	16	23	3	-21
8.2 Grondexploitatie (niet bedrijventerreinen)	0	58	0	-4	-1	11	0	-11
Totaal	6	208	46	-41	85	61	48	-13

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

ozb baten

	Bunnik	Hilvarenbeek	Montfoort	Uitgeest	Woudenberg	Gemiddelde selectiegroep	Lopik	Verschil
<u>Taakvelden cluster Onroerende zaakbelasting (OZB)</u>								
0.61 OZB woningen	237	166	167	168	180	184	175	-9
0.62 OZB niet-woningen	121	79	108	60	20	78	51	-27
Totaal	358	245	275	228	200	261	226	-35

ozb lasten

	Bunnik	Hilvarenbeek	Montfoort	Uitgeest	Woudenberg	Gemiddelde selectiegroep	Lopik	Verschil
<u>Taakvelden cluster Onroerende zaakbelasting (OZB)</u>								
0.61 OZB woningen	0	-12	-7	-12	-17	-10	-13	-3
0.62 OZB niet-woningen	0	0	-6	-3	0	-2	0	2
Totaal	0	-12	-13	-15	-17	-11	-13	-2

	Bunnik	Hilvarenbeek	Montfoort	Uitgeest	Woudenberg	Gemiddelde selectiegroep	Lopik	Verschil
<u>Taakvelden cluster Mutaties reserves</u>								
0.10 Mutaties reserves	47	-35	-21	17	17	5	-13	-18
Totaal	47	-35	-21	17	17	5	-13	-18

	Bunnik	Hilvarenbeek	Montfoort	Uitgeest	Woudenberg	Gemiddelde selectiegroep	Lopik	Verschil
Taakvelden cluster Uitkering gemeentefonds								
0.7 Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds	1.144	1.304	1.193	1.205	1.284	1.226	1.333	107
Totaal	1.144	1.304	1.193	1.205	1.284	1.226	1.333	107

	Bunnik	Hilvarenbeek	Montfoort	Uitgeest	Woudenberg	Gemiddelde selectiegroep	Lopik	Verschil
Taakvelden cluster Bestuur en algemene ondersteuning*								
0.1 Bestuur	-76	-80	-86	-94	-70	-81	-64	17
0.2 Burgerzaken	-13	-16	-11	-36	-6	-16	7	24
0.4 Ondersteuning organisatie	-426	-385	-315	-298	-280	-341	-392	-51
0.8 Overige baten en lasten	20	0	-8	-1	0	2	-34	-36
Totaal	-495	-481	-420	-429	-357	-436	-482	-46

* Overhead (taakveld 0.4) is onderdeel van dit cluster

	Bunnik	Hilvarenbeek	Montfoort	Uitgeest	Woudenberg	Gemiddelde selectiegroep	Lopik	Verschil
Taakvelden cluster Openbare orde en veiligheid								
1.1 Crisisbeheersing en brandweer	-74	-63	-67	-65	-61	-66	-71	-5
1.2 Openbare orde en veiligheid	-25	-19	-17	-15	-17	-19	-17	2
Totaal	-99	-82	-84	-80	-77	-84	-88	-3

	Bunnik	Hilvarenbeek	Montfoort	Uitgeest	Woudenberg	Gemiddelde selectiegroep	Lopik	Verschil
Taakvelden cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling								
0.63 Parkeerbelasting	0	0	0	0	0	0	0	0
2.1 Verkeer en vervoer	-137	-95	-74	-112	-85	-101	-132	-31
2.2 Parkeren	-3	0	0	-2	0	-1	0	1
2.4 Economische havens en waterwegen	0	0	-6	-12	0	-4	-7	-4
2.5 Openbaar vervoer	0	0	0	-1	0	0	0	0
5.5 Cultureel erfgoed	-1	-8	-5	-6	0	-4	-2	2
7.4 Milieubeheer	-44	-53	-11	-26	-36	-34	-25	10
8.1 Ruimtelijke ordening	-38	-31	-31	-16	-34	-30	-6	24
8.3 Wonen en bouwen	13	-10	-72	-45	-38	-30	-43	-12
Totaal	-210	-197	-199	-220	-193	-204	-214	-10

Taakvelden cluster Educatie	Bunnik	Hilvarenbeek	Montfoort	Uitgeest	Woudenberg	Gemiddelde selectiegroep	Lopik	Vershil
4.1 Openbaar basisonderwijs	0	0	0	-1	-8	-2	0	2
4.2 Onderwijshuisvesting	-43	-43	-27	-22	-23	-32	-29	3
4.3 Onderwijsbeleid en leerlingzaken	-21	-33	-32	-15	-51	-30	-42	-12
Totaal	-64	-76	-59	-38	-82	-64	-71	-7

Taakvelden cluster Cultuur en ontspanning	Bunnik	Hilvarenbeek	Montfoort	Uitgeest	Woudenberg	Gemiddelde selectiegroep	Lopik	Vershil
2.3 Recreative havens	0	0	0	0	0	0	0	0
5.1 Sportbeleid en activering	-11	-12	-13	-7	-12	-11	-15	-4
5.2 Sportaccommodaties	-37	-56	-22	-32	-9	-31	-23	8
5.3 Cultuurpresentatie, cultuurproductie en cultuurparticipatie	-12	-32	-13	-4	-19	-16	-2	14
5.4 Musea	0	0	-6	-1	-3	-2	-5	-3
5.6 Media	-16	-20	-15	-1	-19	-14	-7	7
5.7 Openbaar groen en (openlucht) recreatie	-78	-80	-77	-88	-77	-80	-55	25
7.5 Begraafplaatsen	-3	0	-7	-6	0	-3	0	3
Totaal	-157	-201	-153	-139	-138	-158	-108	49

Taakvelden cluster Inkomen en participatie	Bunnik	Hilvarenbeek	Montfoort	Uitgeest	Woudenberg	Gemiddelde selectiegroep	Lopik	Vershil
6.3 Inkomensregelingen	-67	-53	-63	-61	-37	-56	-92	-36
6.4 Begeleide participatie	-32	-78	-49	-52	-30	-48	-54	-6
6.5 Arbeidsparticipatie	-9	-25	-26	-25	-17	-20	-15	5
Totaal	-108	-156	-138	-138	-83	-125	-161	-37

Taakvelden cluster Samenkracht en burgerparticipatie	Bunnik	Hilvarenbeek	Montfoort	Uitgeest	Woudenberg	Gemiddelde selectiegroep	Lopik	Vershil
6.1 Samenkracht en burgerparticipatie	-70	-122	-31	-62	-30	-63	-46	17
6.2 Wijkteams	-79	0	-127	-56	-160	-84	0	84
Totaal	-149	-122	-158	-118	-190	-147	-46	101

Taakvelden cluster Jeugd	Bunnik	Hilvarenbeek	Montfoort	Uitgeest	Woudenberg	Gemiddelde selectiegroep	Lopik	Vershil
6.72 Maatwerkdienstverlening 18-	-168	-171	-118	-137	-164	-152	-167	-15
6.82 Geëscaleerde zorg 18-	-13	-15	-21	-30	-128	-41	-32	9
Totaal	-181	-186	-139	-167	-292	-193	-199	-6

Taakvelden cluster Maatschappelijke ondersteuning	Bunnik	Hilvarenbeek	Montfoort	Uitgeest	Woudenberg	Gemiddelde selectiegroep	Lopik	Vershil
6.6 Maatwerk-voorzieningen (WMO)	-23	-45	-21	-21	-26	-27	-116	-88
6.71 Maatwerkdienstverlening 18+	-128	-164	-100	-74	-125	-118	-112	6
6.81 Geëscaleerde zorg 18+	-1	-1	0	-1	-1	-1	-1	0
Totaal	-152	-210	-121	-96	-152	-146	-228	-82

Taakvelden cluster Volksgezondheid	Bunnik	Hilvarenbeek	Montfoort	Uitgeest	Woudenberg	Gemiddelde selectiegroep	Lopik	Vershil
7.1 Volksgezondheid	-10	-34	-45	-44	-44	-35	-39	-4
Totaal	-10	-34	-45	-44	-44	-35	-39	-4

Taakvelden cluster Riolering en reiniging	Bunnik	Hilvarenbeek	Montfoort	Uitgeest	Woudenberg	Gemiddelde selectiegroep	Lopik	Vershil
7.2 Riolering	32	25	43	24	19	29	17	-12
7.3 Afval	22	18	34	52	11	27	39	12
Totaal	54	43	77	76	30	56	56	0

Bijlage 3 Clusterindeling 2021 gemeentefonds²⁷

Clusters	Taakveld	Naam
Inkomstendusters		
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
	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
Uitgavendusters		
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
	8.3	Wonen en bouwen
Educatie	4.1	Openbaar basisonderwijs
	4.2	Onderwijshuisvesting
	4.3	Onderwijsbeleid en leerlingzaken
Cultuur en ontspanning	2.3	Recreatieve havens
	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
	7.5	Begraafplaatsen
Inkomen en participatie	6.3	Inkomensregelingen
	6.4	Begeleide participatie
	6.5	Arbeidsparticipatie
Samenkracht en burgerparticipatie	6.1	Samenkracht en burgerparticipatie
	6.2	Wijkteams
Jeugd	6.72	Maatwerkdienstverlening 18-
	6.82	Geëscaleerde zorg 18-
Maatschappelijke ondersteuning	6.6	Maatwerk-voorzieningen (WMO)
	6.71	Maatwerkdienstverlening 18+
	6.81	Geëscaleerde zorg 18+
Volksgesondheid	7.1	Volksgesondheid
Riolering en reiniging	7.2	Riolering
	7.3	Afval

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

²⁷ Bron: Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2021, bijlage 1.
(https://www.rijksbegroting.nl/2021/voorbereiding/begroting,kst282725_17.html).

Bijlage 4 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)begrotingen 2017 tot en met 2021 en de jaarrekeningen 2017 tot en met 2019. Daarnaast wordt ingegaan op eventueel doorgevoerde of geplande bezuinigingen en de belangrijkste oorzaken van een afwijkend (ten opzichte van begroting) rekeningssaldo.

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

In hoofdstuk 1.1 is, ten behoeve van de leesbaarheid, een samenvatting van onderstaande beschouwing opgenomen.

In tabel 1.1.1 is op basis van de begrotingen en de meerjarenramingen vanaf 2017 het begrotingsbeeld weergegeven. Tevens zijn de rekeningssaldi vanaf 2017 weergegeven. De begrotings- en rekeningssaldi zijn niet gecorrigeerd ten aanzien van eventuele incidentele componenten.

Tabel 1.1.1 gepresenteerde begrotings- en rekeningssaldi vanaf 2017

Bedragen x € 1 miljoen (+ is positief saldo)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Gepresenteerd begrotingssaldo								
Begroting 2017-2020	-0,1	0,2	0,1	0,0				
Begroting 2018-2021		0,2	0,2	0,1	0,0			
Begroting 2019-2022			0,2	0,4	0,5	0,5		
Begroting 2020-2023				0,2	0,3	0,0	0,2	
Begroting 2021-2024					-1,6	0,0	0,1	0,39
Gepresenteerde jaarrekeningssaldi	0,8	0,1	0,6					

(Meerjaren)begroting 2017-2020/Jaarrekening 2017

In 2015 is tot een aantal ombuigingen en nadere maatregelen besloten. Dit betreft een bedrag van € 0,5 miljoen in 2015, oplopend naar € 1,3 miljoen in 2018. Omdat 2016 gebruikt is als overgangsjaar moet het grootste deel hiervan vanaf 2017 nog worden gerealiseerd. Onderdeel hiervan is een bezuiniging op zorgverstrekkingen van € 0,3 miljoen en op 2^e lijns verstrekkingen sociaal domein van € 0,2 miljoen vanaf 2017. Ook is een structurele verhoging van de OZB voorzien (€ 0,1 miljoen extra opbrengst in 2015 en € 0,3 miljoen opbrengst vanaf 2017).

In de "Uitgangspuntennota begroting" wordt het financieel perspectief weergegeven aan de hand van de feitelijke financiële situatie en de (meerjarige) ontwikkelingen. De uitgangspuntennota begroting 2017 laat een verslechtering van de meerjarige begrotingssaldi ten opzichte van de begroting 2016-2019 zien. Dit wordt vooral veroorzaakt door nieuw beleid en dan vooral het financiële effect van het meerjarenplan "oevers en beschoeiingen". De financiële effecten hiervan (€ 0,7 miljoen) zijn wel zichtbaar gemaakt in het geprognosticeerde begrotingsaldo, echter de raad moet nog wel een besluit over het meerjarenplan nemen. Overigens heeft de raad bij het vaststellen van de begroting 2016 besloten om de OZB niet extra te verhogen.

De belangrijkste keuzes zijn te maken in het sociale domein en in investeringen die in de openbare ruimte gedaan moeten worden.

Een van de begrotingsuitgangspunten is, dat de gedecentraliseerde rijkstaken (zoals de taken in het kader van Jeugdzorg en Wmo) budgetneutraal in de begroting worden opgenomen. Door middel van het transformatieplan Sociaal Domein moet dit worden gerealiseerd. De verwachte effecten van de transformatie zijn al meegenomen in de meerjarenbegrotingen voor Jeugd en Wmo.

De (meerjaren)begroting 2017-2020 geeft een aanzienlijk positiever beeld dan de Uitgangspuntennota. Het in de uitgangspuntennota geraamde bedrag voor oevers en beschoeiingen is in 2017 met circa € 0,9 miljoen verlaagd, in 2018 met € 0,8 miljoen, in 2019 met € 0,5 miljoen en in 2020 met € 0,3 miljoen. De reden hiervan is, dat in het

verleden investeringen niet werden gekapitaliseerd (deze werden in één keer afgeschreven) en dat nu met deze mutatie een correctie gemaakt wordt.

De grootte van de getallen lijken te kloppen, zie MJOP. Er is later een krediet aangevraagd voor het vervangingsprogramma oevers, dat afgeschreven wordt. Ook nu ziet de raad af van de extra verhoging van de OZB (€ 100.000).

Dit heeft wel tot gevolg dat de begroting in zowel het eerste als het laatste begrotingsjaar met een nadelig saldo sluit. Daarom heeft de raad in zijn vergadering van 13 december 2016 aanvullend besloten om alleen in 2016 af te zien van de extra OZB verhoging en deze extra verhoging vanaf 2017 alsnog door te voeren (althans de opbrengst daarvan vanaf de jaarschijf 2017 in te boeken).

De lasten en baten sociaal domein (Jeugdzorg en Wmo) zijn budgettair neutraal geraamd. Hiervoor zijn al eerder (begroting 2016) taakstellingen op het sociaal domein ingeboekt. De gemeente geeft aan dat deze zijn gerealiseerd of bijgeraamd (alleen de taakstellingen in de 1^e begrotingswijziging 2021 staan nog open).

Er wordt in 2017 een bedrag van € 0,3 miljoen aan de reserve sociaal domein toegevoegd. Bij de invoering van de nieuwe WMO met ingang van 2015 wordt het verschil tussen het bedrag in de integratie uitkering en de benodigde middelen toegevoegd aan de reserve. Ook het verschil van de uitkering Participatiebudget en de begrotingen van respectievelijk WIL (Werk en Inkomen Lekstroom) en Pauw (Sociale werkvoorziening) wordt beschikbaar gehouden in de reserve sociaal domein.

Uit het overzicht van incidentele baten en lasten in de begroting 2017-2020 (blz. 55) komt naar voren dat de gemeente geen incidentele baten en lasten in de begroting heeft opgenomen.

Op basis van de begroting 2017-2020 komt Lopik in 2017 in aanmerking voor repressief toezicht. Om dit te bewerkstelligen was wel het "herstelbesluit" van 13 december 2016 nodig.

In de toezichtbrief gaat de toezichthouder in op de actualisatie van de beheerplannen kapitaalgoederen. Deze hebben een doorlooptijd tot en met 2016. De toezichthouder heeft er kennis van genomen, dat de gemeente volop bezig is met de actualisatie van deze plannen en adviseert de gemeente de financiële gevolgen in de begroting te verwerken

In de voorjaarsnota 2017 werd een klein voordelig resultaat (circa € 0,1 miljoen) geraamd. De najaarsnota 2017 sloot met een positief saldo van ruim € 0,5 miljoen. Vooral op jeugdzorg is sprake van lagere lasten dan geraamd. De jaarrekening 2017 sluit met een positief resultaat van ruim € 0,8 miljoen. Het nadelige saldo van de primitieve begroting en de batige saldi van zowel de voorjaarsnota als de najaarsnota (totaal circa € 0,8 miljoen) zijn tussentijds al onttrokken respectievelijk toegevoegd aan de algemene reserve. Het werkelijke batige saldo van de jaarrekening is dus feitelijk circa € 0,4 miljoen hoger.

Een analyse op hoofdlijnen is niet in de jaarrekening opgenomen. De verschillen tussen raming en werkelijkheid worden per hoofdstuk toegelicht.

De accountant geeft in zijn accountantsverslag aan, dat de belangrijkste verklaring ligt in doorgeschoven onderhoudsuitgaven als gevolg van het niet uitvoeren in 2017 van groot onderhoud op wegen die onderdeel zijn van tracé verbeteren oost-west fietspad en het doorschuiven van enkele projecten.

Echter het grootste deel van dat bedrag (€ 0,5 miljoen) is al in de jaarrekening toegevoegd aan de bestemmingsreserve wegen en dus geen onderdeel van het rekeningssaldo.

De werkelijke lasten voor Wmo en Jeugdzorg wijken niet veel af van de geraamde lasten (begroting na wijziging). Per saldo is er een voordeel van € 0,15 miljoen dat in de jaarrekening al is toegevoegd aan de bestemmingsreserve sociaal domein.

Belangrijkste voordelen in de jaarrekening zijn lagere salarislasteren, hogere inkomsten leges burgerzaken, minder inhuur, vertraging in uitvoering baggerwerkzaamheden, vrijval rijksbijdrage voor- en vroegtijdse educatie, lagere lasten armoede- en schuldbeleid en bijdrage "Lopik meer waard".

Per saldo wordt in de jaarrekening 2017 € 0,4 miljoen ten laste van de jaarrekening aan de reserves toegevoegd (€ 2,5 miljoen onttrekking en € 2,9 miljoen toevoeging). Er is wel een opsomming van mutaties, maar geen cijfermatig overzicht van de specifieke toevoegingen en onttrekkingen.

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

De accountant beoordeelt de financiële positie van de gemeente, zowel het saldo van baten en lasten, het gerealiseerde resultaat als de vermogenspositie en het weerstandsvermogen met de signalering "groen". Dit is de meest positieve signalering die de accountant kan geven.

De accountant geeft aan dat de (verbetering van de) voorspelbaarheid van de tussentijdse rapportages een blijvend punt van aandacht is voor de gemeente. Ook geeft de accountant aan dat de toelichting op het overzicht van incidentele baten en lasten verbetering behoeft.

(Meerjaren)begroting 2018-2021/Jaarrekening 2018

De uitgangspuntennota begroting 2018 is positief van toon. De gemeente gaat er voorsnel van uit, dat geen nieuwe bezuinigingen noodzakelijk zijn, anders dan die bij de begroting 2015 zijn afgesproken. Van deze bezuinigingen (met een totale omvang van € 1,3 miljoen structureel) resteert nog één taakstellende ombuiging: kantine gemeentehuis ad € 18.000. De overige ombuigingen zijn inmiddels ingevuld. Het college stelt aan de raad voor de ombuiging op de kantine terug te draaien.

Vooraf de meicirculaire 2017 laat een grote groei van de algemene uitkering zien. De integratie-uitkering sociaal domein neemt met circa € 0,2 miljoen structureel af. De gemeente dekt dit door jaarlijks een gelijk bedrag te onttrekken uit de reserve sociaal domein (en vanaf 2019 uit de algemene reserve).

Op basis van de werkelijke uitgaven 2016 worden de budgetten voor jeugdzorg en Wmo neerwaarts bijgesteld (€ 0,35 miljoen structureel). Dit voordeel valt niet vrij in de begroting, maar wordt toegevoegd aan de reserves. Indien de lasten onverhoopt gaan stijgen heeft dit dus niet direct effect op het begrotingssaldo.

In de uitgangspuntennota wordt onder meer een stijging van de lasten van gemeenschappelijk regelingen met circa € 0,25 miljoen voorzien, daarnaast een structurele toename van de ICT-lasten (€ 0,18 miljoen) en voor rechtmatigheid/control en armoedebeleid. Dit leidt ertoe dat het meerjarenperspectief negatief wordt. Vooral in het begrotingsjaar 2018 is sprake van een fors tekort van € 0,7 miljoen, dit loopt door de geraamde toename van de algemene uitkering terug naar een gering tekort in 2021.

Ten opzichte van de uitgangspuntennota is het financiële beeld in de begroting 2018-2021 verbeterd. Herrekening van de meicirculaire leidt tot een nog gunstigere uitkomst, vooral in het jaar 2018. Ook kunnen er meer (personeels)kosten worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing en rioolheffing, ontvangt de gemeente meer dividend van de BNG en zijn er lagere kosten voor voormalig personeel. Hierdoor slaat het tekort in het begrotingsjaar 2018 om in een batig saldo van circa € 0,24 miljoen en is er ook in de jaren 2019 t/m 2021 sprake van batige begrotingssaldi. De lasten en baten voor jeugdzorg en Wmo raamt de gemeente nog steeds budgettair neutraal in de begroting.

Zoals ook in de begroting 2017 is opgemerkt zal het onderhoud van de kapitaalgoederen de nodige (extra) middelen gaan vergen. Zelfs als het huidige kwaliteitsniveau gehandhaafd blijft, zal het onderhoud een steeds groter beslag gaan leggen op de beschikbare middelen. Uit het overzicht van incidentele baten en lasten in de begroting 2017-2020 (blz. 55) komt naar voren dat de gemeente geen incidentele baten en lasten in de begroting heeft opgenomen.

Op basis van de begroting 2018-2021 komt Lopik in aanmerking voor repressief toezicht. In de toezichtbrief geeft de toezichthouder een aantal verbeterpunten in het kader van de begrotingsvoorschriften (BBV) weer. Dit betreft de toelichting op de geprognoseerde balans waar het gaat om investeringen en financiering, het opnemen van een opsomming van de taakvelden, de risicobeschrijving bij de paragraaf verbonden partijen en het verplichte kengetal "structurele exploitatie ruimte".

De jaarrekening 2018 sluit met een voordelig saldo van € 0,12 miljoen. Het saldo van baten en lasten voor mutaties van de reserves is negatief (€ 1,4 miljoen). Er wordt per saldo € 1,5 miljoen aan de reserves onttrokken (toevoegingen zijn € 1 miljoen, onttrekkingen € 2,6 miljoen). De onttrekkingen betreffen vooral projecten die ten laste van de algemene reserve worden gedekt.

In 2018 is de reserve sociaal domein opgeheven. Het saldo is toegevoegd aan de algemene reserve.

Bij jeugdzorg en Wmo is ten opzichte van de raming (na wijziging) sprake van lagere lasten. Echter in de voorjaarsnota zijn de budgetten met € 0,3 miljoen verhoogd en in de najaarsnota met per saldo € 63.000. Daartegenover is eenzelfde bedrag onttrokken aan de reserve sociaal domein/algemene reserve.

Uit het overzicht van incidentele baten en lasten komt naar voren, dat er per saldo sprake is van een bedrag van € 0,6 miljoen aan incidentele baten. Dit houdt dus in, dat er in 2018 sprake is van een structureel nadelig rekeningsaldo.

Ook in deze jaarrekening ontbreekt er een analyse op hoofdlijnen. Er komt dus niet naar voren welke negatieve posten structureel doorwerken naar volgende jaren. Omdat de gemeente de saldi van de voor- en najaarsnota volledig als incidenteel ziet is het niet met zekerheid vast te stellen of het in de jaarrekening opgenomen bedrag aan incidentele baten en lasten volledig is.

Het saldo van de voorjaarsnota 2018 is € 0,13 miljoen positief, vooral door een hogere algemene uitkering. De najaarsnota sluit met een nadeel van € 0,55 miljoen. Belangrijkste oorzaken zijn hogere lasten inkomensvoorzieningen (bijstand), WSW, dienstverleningsovereenkomst WIL (arbeidsparticipatie) en hogere kosten van inhuur. Zowel het batige saldo van de voorjaarsnota als het nadelige saldo van de najaarsnota is verrekend met de algemene reserve en daardoor niet zichtbaar in het (positieve) rekeningsresultaat 2018.

De accountant heeft over het jaar 2018 een controleverklaring met beperkingen afgegeven. De som van fouten is groter dan de voorgeschreven goedkeuringstolerantie. Deze fouten hebben betrekking op de onderhoudsvoorzieningen die niet meer voldoen aan de eisen van het BBV.

De score voor de financiële positie is minder goed dan bij de jaarrekening 2017. De score voor het saldo van baten en lasten is gewijzigd van groen naar rood (dat is de meest negatieve signalering die de accountant kan geven).

(Meerjaren)begroting 2019-2022/ Jaarrekening 2019

In 2018 hebben er gemeenteraadsverkiezingen plaatsgevonden. De begroting 2019 is dus de eerste begroting die het nieuwe college aan de raad aanbiedt.

In de kadernota 2019 (voorheen uitgangspuntennota) komt naar voren, dat vooral de ontwikkeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds fors positief is. Op basis van de maartcirculaire 2018 neemt de algemene uitkering in 2019 met € 0,6 miljoen toe en stijgt door met € 1,2 miljoen in 2022.

Dit was een extra circulaire op basis van het Bestuursakkoord dat is gesloten tussen Rijk en gemeenten, met daarin een groot aantal gezamenlijke uitdagingen.

De in de maartcirculaire opgenomen gelden zijn dus ook (deels) bedoeld om als gemeente bij te dragen in die doelstellingen, zoals klimaat, sociaal domein en toekomstbestendig wonen.

Uit de maartcirculaire komt naar voren, dat het accres de komende jaren fors groeit als gevolg het hanteren van een bredere basis voor de berekening van het accres, beleidsintensivering en hogere loon- en prijscompensatie.

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

Aan de lastenkant is onder meer sprake van extra lasten van gemeenschappelijke regelingen (€ 0,2 miljoen), doorontwikkeling organisatie (€ 0,2 miljoen), hogere lasten informatievoorziening (€ 0,2 miljoen), hogere lasten BOA's (€ 0,06 miljoen) en hogere lasten Jeugdzorg en Wmo (€ 0,3 miljoen).

De, per saldo toevoegingen, aan de reserve sociaal domein worden met ingang van de begroting 2019-2022 achterwege gelaten (€ 133.365) wat tot een voordeel voor de begroting leidt.

Na verwerking van deze mutaties is er in alle jaren sprake van een nadelig resultaat, waarvan de jaarschijf 2019 een nadelig saldo van € 0,5 miljoen heeft, aflopend naar € 0,06 miljoen in 2022. De nadelige saldi blijven beperkt doordat de algemene uitkering jaarlijkse toeneemt.

De begroting 2019-2022 sluit in alle jaren met een batig saldo. Belangrijkste ontwikkelingen ten opzichte van de kadernota is een verdere toename van de algemene uitkering op basis van de meicirculaire 2018, het alsnog niet ramen van een budget van

€ 0,2 miljoen voor doorontwikkeling van de organisatie en uitbreiding capaciteit BOA's en coördinator duurzaamheid. Het saldo ontwikkelt zich zodanig positief dat de gemeente afziet van de geplande verhoging van de onroerende zaakbelasting met € 42.000.

In de begroting neemt de gemeente ook de berekening op van het structurele begrotingsaldo. Dat is in alle jaren ook positief en neemt toe tot € 0,5 miljoen in 2022.

Op basis van de begroting 2019-2022 komt Lopik in aanmerking voor repressief toezicht. In de toezichtbrief heeft de toezichthouder geen specifieke opmerkingen over de financiële positie van de gemeente.

De jaarrekening 2019 sluit met een voordelig saldo van € 0,6 miljoen. Voordelen zijn onder meer en hogere algemene uitkering naar aanleiding van de decembercirculaire 2019, een niet begrote rijksbijdrage BBZ, vrijval een (een deel van) de voorziening debiteuren Wijkcentrum De Schouw en lagere kapitaallasten door nog niet (volledig) uitgevoerde werken. Op jeugdzorg is sprake van € 0,3 miljoen hogere kosten ten opzichte van de raming.

Het saldo van de begroting 2019 is via de voor- en najaarsnota al bijgesteld.

De voorjaarsnota sluit met een nadeel van € 0,8 miljoen. Dit bedrag is al onttrokken aan de algemene reserves dus niet zichtbaar in het rekeningresultaat.

Grootste nadelen in de voorjaarsnota deden zich voor bij de personeelslasten en (in geringere mate) bij het sociaal domein.

De najaarsnota sluit met een nadeel van € 0,6 miljoen. Dit ondanks een toename van de algemene uitkering met € 0,6 miljoen. Er is vooral bij de jeugdzorg sprake van hogere lasten (€ 0,7 miljoen) en daarnaast bij Wmo (€ 0,1 miljoen) en participatie (€ 0,2 miljoen). Ook het nadelige saldo van de najaarsnota is al onttrokken aan de algemene reserves dus niet zichtbaar in het rekeningresultaat. In die zin geeft het gepresenteerde positieve rekeningresultaat dus een enigszins vertekend beeld.

De gemeente berekent het structurele rekeningssaldo op € 1,2 miljoen negatief. De gemeente gaat er vanuit dat de nadelen jeugdzorg incidenteel zijn, maar neemt deze extra lasten niet mee als incidentele last in het overzicht van incidentele baten en lasten. Wel neemt de gemeente de onttrekkingen die daarvoor worden gedaan uit de algemene reserve (tussentijdse rapportages) mee als incidentele baat. Op die wijze worden de nadelen op jeugdzorg toch onderdeel van het structurele nadelige rekeningssaldo.

Per saldo wordt in de jaarrekening 2019 € 3,0 miljoen ten gunste van de jaarrekening aan de reserves onttrokken (€ 3,8 miljoen onttrekking en € 0,8 miljoen toevoeging).

De onttrekkingen betreffen vooral lasten van projecten (restantkredieten) en de nadelige saldi van de voor- en najaarsnota.

De accountant heeft voor het jaar 2019 een goedkeurende controleverklaring voor getrouwheid en een verklaring met beperking voor rechtmatigheid afgegeven.

De score voor de financiële positie is op de meeste punten gelijk aan die van de jaarrekening 2018. Het saldo van baten en lasten krijgt opnieuw de laagste waardering.

De accountant geeft een winstwaarschuwing af met betrekking tot het weerstandsvermogen als gevolg van de onttrekkingen aan de (algemene) reserves.

De accountant plaats daarnaast vraagtekens bij het feit dat de gemeente de tekorten op de uitgaven Jeugdzorg en Wmo ad € 1 miljoen in de jaarrekening als incidenteel ziet.

(Meerjaren)begroting 2020-2023

Ter voorbereiding van de begroting 2020-2023 verschijnt er geen kadernota maar een nota met financiële uitgangspunten.

Bij de voorbereiding van de begroting 2020-2023 volgt de gemeente twee sporen:

- 1e spoor: het opstellen van de primitieve begroting 2020-2023 op basis van bestaand beleid. Als basis hiervoor is de nota financiële uitgangspunten opgesteld.
- 2e spoor: het uitwerken van nieuw beleid; investeringen inclusief financiële dekking.

Concrete afspraken zijn hierover nog niet gemaakt. De nota Waardevol Lopik is een aanzet hiertoe. Met het proces Waardevol Lopik zet de gemeente nu in op structurele dekking van structurele uitgaven. De gemeente wil de oorzaken van tekorten structureel oplossen.

Na verwerking van ontwikkelingen en bestaand beleid is er in alle jaarschijven sprake van een nadelig begrotingssaldo.

Belangrijkste nadelen zijn hogere lasten als gevolg van capaciteitsuitbreiding team civiel,

compensatie uren OR/ziekteverzuim en hogere bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen.

De begroting 2020-2023 is beleidsarm. Ten opzichte van de nota uitgangspunten is het begrotingssaldo 2020 nog wat verslechterd. Alle begrotingsjaren laten een nadeel zien. Om ook (deels) dekking te hebben voor het 2^e spoor wil de gemeente begrotingruimte creëren (door middel van een stelpost 2^e spoor) door een verhoging van de lokale lasten met in totaal € 0,6 miljoen. Dit betreft het verhogen van de OZB, het verhogen van de rioolheffing en het kostendekkend maken van de afvalstoffenheffing. Het voordelig begrotingssaldo dat zo ontstaat (€ 170.000 in 2020; € 159.000 in 2023) wordt gelabeld als stelpost 2^e spoor. Een uitwerking van het zogenaamde 2e spoor zal bij de kadernota 2021 -2024 volgen.

In de begroting is sprake van een geringe verhoging van de lasten voor jeugdzorg. De gemeente verwacht dat uit de nog uit te voeren actualisatie van onderhoudsplannen kapitaalgoederen naar voren zal komen, dat fors meer geld voor het onderhoud nodig zal zijn. In de begroting 2020-2023 is hiervoor nog geen structurele dekking opgenomen.

Op basis van de begroting 2020-2023 komt Lopik in aanmerking voor repressief toezicht. De toezichthouder geeft aan, kennis te hebben genomen van het feit, dat de beheerplannen voor kapitaalgoederen zullen worden herzien in 2020 en dat daaruit naar verwachting zal blijken dat structureel meer budget nodig is dan in de huidige (meerjaren) begroting is opgenomen. De toezichthouder ontvangt graag na besluitvorming de actuele beheerplannen met daarbij de benodigde dekking en de gevolgen voor de (meerjaren)begroting. Ook wil de toezichthouder graag geïnformeerd worden over de besluitvorming over spoor 2 in verband met de financiële consequenties voor de (meerjaren)begroting.

Op het moment dat deze financiële scan werd vervaardigd (eerste kwartaal 2021) kon er nog niet worden beschikt over de jaarrekening 2020. Uit de voorjaarsnota 2020 komt echter naar voren dat er zich een fors structureel tekort (€ 1,2 miljoen) in 2020 aftekent. Vooral veroorzaakt door de doorwerking van de hogere lasten sociaal domein uit de najaarsnota 2019. De structurele effecten gebaseerd op de werkelijke lasten uit de jaarrekeningen over de periode 2017 t/m 2019 zijn ook in deze voorjaarsnota verwerkt. De structurele lasten uit de jaarrekeningen van de voorgaande jaren werden tot nu toe incidenteel verwerkt in het opvolgende jaar. In de najaarsnota 2020 is sprake van een gering nadelig resultaat van €10.400.

De geprognosticeerde tekorten hebben ook een negatieve impact op de algemene reserve. Deze daalt gestaag en dreigt negatief te worden.

Begroting 2021-2024

In juni 2020 heeft de raad de "routekaart financiële positie gemeente Lopik" vastgesteld. Dit laat de route zien vanaf de (beleidsarme) begroting 2020-2023 naar de begroting 2021-2024. Daarin moeten structurele dekkingsvoorstellen komen.

In de begroting 2021-2024 zullen diverse financiële effecten doorwerken als het rammen van de lasten voor onderhoud kapitaalgoederen.

Uit de routekaart komt echter naar voren, dat de beleidsnota's met betrekking tot de meerjaren onderhoudsplannen in maart 2021 worden behandeld. Dus nadat de begroting 2021-2024 is vastgesteld. De financiële effecten worden dus op zijn vroegst in de begroting 2022-2025 geraamd. De gemeente geeft aan, dat de werken in 2020 in totaal ruim onder de raming zijn gebleven, waardoor zij verwacht, dat er de komende jaren zo goed als zeker voldoende ruimte voor onderhoud van kapitaalgoederen in de begroting aanwezig zal zijn. De gemeente geeft ook aan op dit moment op de maximale uitvoeringscapaciteit qua projecten te zitten. De kapitaallasten lopen verder op doordat er steeds meer geactiveerd wordt. Deze stapeling zorgt ervoor dat de beschikbare middelen na 2026 niet meer toereikend zijn.

In de nota van uitgangspunten begroting 2021 wordt een nadelig begrotingsresultaat van circa € 2,3 miljoen in 2021 geschetst, wat afloopt naar € 2 miljoen in 2024.

Er is sprake van een structureel bedrag van € 1 miljoen aan afschrijvingen op geactiveerde uitgaven, € 0,4 miljoen personeel van derden, verhogen budget onderhoud wegen met € 0,6 miljoen en € 0,9 miljoen structureel hogere lasten Jeugdzorg.

De beslispunten in de nota van uitgangspunten over de uitgangspunten voor de begroting 2021-2024 zijn:

- De structurele uitgaven worden gedekt door structurele baten;
- Voor de ramingen die gebaseerd zijn op bestaand beleid geldt de nullijn tenzij de structurele doorwerking specifiek is besloten;
- Het uitvoeren van de wettelijke taken heeft voorrang op het uitvoeren van de niet-wettelijke taken;
- Het uitvoeren van genomen besluiten en projecten heeft voorrang op het oppakken van nieuwe projecten;
- De speerpunten uit het coalitieakkoord worden beschouwd als nieuw beleid, tenzij de uitwerking al is opgenomen in de begroting;
- Voor nieuw beleid is geen financiële ruimte vrijgemaakt.
- Het samenstellen van de begroting gebeurt volgens de regels van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

De gemeente is voornemens om alle structurele baten en lasten in de begroting 2021-2024 op te nemen en daardoor ook de reservepositie te versterken. De gemeente licht dit als volgt toe:

“ Zoals bekend wordt gedurende het lopende jaar veel nieuwe investeringskredieten en uitgaven bekostigd via reserves omdat er geen ander dekkingsmiddel is. Dit maakt de gemeente kwetsbaar en reserves zijn niet onuitputtelijk. De reservepositie is niet meer dusdanig dat we daar nu nog vaak een beroep op kunnen doen.

In eerst instantie zal een begroting moeten komen die niet langer afhankelijk is van de reserves, daarna zal de stap moeten worden gemaakt naar het vinden van ruimte om structurele beleidskeuzes te kunnen maken”.

In de begroting 2021-2024 is sprake van een structureel tekort van circa € 1,45 miljoen. In de jaarschijf 2021 is ook sprake van een bedrag van € 1,2 miljoen aan incidentele lasten zodat in dat jaar in totaal sprake is van een tekort van € 2,6 miljoen.

Onderdeel van de incidentele lasten is het verhogen van het personeelsbudget met € 0,9 miljoen. Dit bedrag betreft een inschatting van de het benodigde (extra) personeelsbudget, maar is voornamelijk incidenteel geraamd in afwachting van de uitwerking van scenario's over de (bestuurlijke) toekomst van de gemeente. De incidentele lasten dekt de gemeente door een bedrag van € 1,2 miljoen aan de algemene reserve te onttrekken.

Op basis van de algemene beschouwingen op 7 juli in de raad is een beeld gegeven van de politieke wensen ten aanzien van de opgenomen denkrichtingen/ombuigingen om te komen tot een structureel sluitende begroting. Op basis hiervan heeft het college een aantal denkrichtingen uitgewerkt. Deze worden via de 1^e begrotingswijziging 2021 onderdeel van de primitieve begroting. Met de maatregelen is de laatste jaarschijf (2024) sluitend.

De (qua financiële omvang) belangrijkste maatregelen zijn:

- Taakstelling sociaal domein van € 0,2 miljoen in 2021, oplopend naar € 0,5 miljoen in 2024;
- Verhogen opbrengst onroerende zaakbelasting (OZB) met € 0,3 miljoen in 2021, oplopend naar € 0,5 miljoen in 2024;
- Het sluiten van het zwembad Lobeke van € 0,1 miljoen in 2021, oplopend naar € 0,3 miljoen in 2024;
- Afschaffen vergoedingen dyslexiehulp van € 0,05 miljoen in 2021, oplopend naar € 0,1 miljoen in 2024.

Verder valt op, dat de gemeente de (positieve) uitkomst van de septembercirculaire 2020 alvast inboekt. Het is gebruikelijk dat gemeenten de keuze hebben welke circulaire in de begroting wordt opgenomen (meicirculaire of septembercirculaire), echter er mag normaal gesproken niet jaarlijks worden gewisseld om zo de meest gunstige uitkomst te kiezen.

Bij het vaststellen van de begroting heeft de raad in meerderheid niet ingestemd met de voorgestelde sluiting van het zwembad en met het afschaffen van schoolzwemmen. Uit de begroting komt naar voren dat de financiële effecten van het actualiseren van de beheerplannen (onderhoud kapitaalgoederen) nog niet zijn verwerkt. De gemeente wil de beheerplannen in 2021 gaan actualiseren. Dit zal wellicht financiële consequenties met zich meebrengen. De gemeente houdt rekening met extra lasten. Op blz. 75 van de begroting 2021-2024 schrijft de gemeente: “In 2021 wordt er een nieuw MJOP Kunstwerken

opgesteld en worden de overige onderhoudsplannen herzien. De (hoge) structurele lasten worden verwerkt in de Kadernota 2022”.

De post onvoorzien is in 2021 verhoogd van € 35.000 naar € 235.000. Dit is echter een eenmalige verhoging, deze is niet structureel doorgetrokken naar 2022 en verder. In het bij de behandeling van de begroting 2021-2024 aangenomen amendement “Behoud Zwembad” is de post onvoorzien in 2021 weer verlaagd naar € 200.000. Dit bedrag onttrekt de gemeente volledig uit de algemene reserve die daarmee verder onder druk komt te staan.

Op basis van de begroting 2021-2024 komt Lopik in aanmerking voor repressief toezicht. De toezichthouder besteed in de toezichtbrief onder meer aandacht aan:

- Actualiseren beheerplannen en de mogelijke financiële consequenties daarvan in de begroting 2022-2025;
- Het forse pakket aan nog te realiseren ombuigingen en taakstellingen;
- De negatieve ontwikkeling van het weerstandsvermogen en weerstandscapaciteit door afname belastingcapaciteit en dalend verloop van de reserves;
- Waardering voor de gemaakte omslag van incidentele dekking naar structurele dekking, maar wel zorgen over het beschouwen van de post inhuur personeel als zijnde incidenteel (terwijl inhuur voor een deel een structureel karakter heeft).

Provincie Utrecht

Postbus 80300, 3508 TH Utrecht

T 030 25 89 111