

ABCOUDE, APRIL 2021

FINANCIËLE SCAN

GEMEENTE UTRECHTSE HEUVELRUG



GEMEENTE
UTRECHTSE HEUVELRUG



PROVINCIE  **UTRECHT**

PROVINCIE UTRECHT

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

FINANCIËLE SCAN

GEMEENTE UTRECHTSE HEUVELRUG

Toelichting bij de foto op de voorzijde van dit rapport

De foto op de voorzijde van het rapport is van de “eenzame eik” op de Utrechtse Heuvelrug in Amerongen.

In het centrum van het Sterrenbos staat de eenzame eik, een duidelijk solitair opgegroeide boom. Dit Sterrenbos, dat rond 1790 werd aangelegd, heeft van origine de vorm van een wagenwiel met acht spaken. Deze eik is vermoedelijk in 1792 geplant tijdens de aanleg van het sterrenbos.

De aanleg, nabij het hoogste punt van de Amerongse Berg (ongeveer 69 meter boven NAP), vond plaats in opdracht van de eigenaren van kasteel Amerongen die hier een groot terrein in bezit hadden. In de loop der jaren was het karakter van het terrein sterk aangetast bijvoorbeeld door het verdwijnen van een aantal spaken. Aan het herstel werd in 1990 begonnen, in 2004 is het Douglasbos binnen de cirkel gekapt en zijn de acht spaken weer beplant met beuken. Sindsdien staat de eenzame eik weer goed opvallend in het midden van de cirkelvormige structuur die ook wel 'De Manege' werd genoemd. (Informatie: Staatsbosbeheer).

Samenstellers

Opdrachtgever
Uitvoerder
Extern bureau

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

Met medewerking van:

Gemeente Utrechtse Heuvelrug

Concerncontroller, R.N. van Twisk
Strategisch beleidsadviseur financiën, A.M. van Alst-Derissen
Financieel adviseur, A.F.M.E. Marinus

Provincie Utrecht

Financieel toezichthouder, M.W.J. van den Broek
Financieel toezichthouder, A.J.J. van Dixhoorn-Hoogenboom
Financieel toezichthouder, D. den Ouden

Inhoudsopgave

Leeswijzer	4
Bestuurlijke samenvatting financiële scan gemeente Utrechtse Heuvelrug	5
Inleiding, belangrijkste bevindingen en aanbevelingen	7
FINANCIËLE SCAN GEMEENTE UTRECHTSE HEUVELRUG	19
1 De ontwikkeling van de financiële positie in historisch perspectief	20
1.1 Financiële positie in historisch perspectief	20
1.2 Weerbaarheid en wendbaarheid financiële positie	25
1.2.1 Weerbaarheid	27
1.2.2 Wendbaarheid	38
1.3 Weerstandsvermogen (beleid, risico's, weerstandscapaciteit)	43
1.4 Overhead	46
1.5 Onderhoud kapitaalgoederen	48
1.6 Algemene Uitkering uit het gemeentefonds	54
2 De eigen inkomsten vergeleken	65
2.1 Inleiding	65
2.2 De opbrengsten van de belangrijkste heffingen vergeleken met de normen artikel 12 van de Fvw	65
2.3 Gemeentelijke woonlastendruk	66
2.4 Overige heffingen	68
3 De nettolasten vergeleken	69
3.1 Inleiding	69
3.2 Nettolasten begroting 2021 ten opzichte van de clusters algemene uitkering 2021	71
3.3 Toelichting inkomstenclusters	74
3.4 Toelichting uitgavenclusters	78
Bijlagen	87
Bijlage 1 De vergelijking van Begroting 2021-2024 (jaarschijf 2021) Utrechtse Heuvelrug met Algemene uitkering gemeentefonds 2021 (op basis van structurele lasten)	88
Bijlage 2 Clustervergelijking op taakveldenniveau tussen de structurele nettolasten per inwoner van Utrechtse Heuvelrug en van de selectiegroep	89
Bijlage 3 Clusterindeling 2021 gemeentefonds	93
Bijlage 4 Financiële positie in historisch perspectief	94

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 Utrechtse Heuvelrug

Voor u ligt de financiële scan gemeente Utrechtse Heuvelrug. De scan geeft inzicht in de financiële positie van de gemeente en in de risico's en de kansen. De uitkomsten kunnen worden gebruikt als ondersteuning bij het formuleren van toekomstig (financieel) beleid. Uit de financiële scan komt naar voren, dat de financiële positie van de gemeente reden tot zorg geeft.

De raad heeft schuldenafbouw al een aantal raadsperiodes als doelstelling, maar een duidelijk effect is nog niet zichtbaar. De reservepositie (de solvabiliteit) geeft momenteel overigens, op basis van objectieve criteria, meer reden tot zorg dan de schuldpositie. Voor het dekken van de negatieve rekeningresultaten vanaf 2017 is circa € 12 miljoen aan de reserves onttrokken.

Een belangrijke constatering in deze financiële scan is, dat de realiteit van de begroting en de jaarrekening (te) ver uit elkaar ligt. Bij de jaarrekeningen¹ is jaarlijks sprake van redelijk grote nadelige saldi, terwijl er over het algemeen wel sprake is van sluitende begrotingen. De grote nadelige saldi bij de jaarrekening worden vooral, maar niet alleen, veroorzaakt door de financiële ontwikkelingen binnen het sociaal domein.

Uit de vergelijking tussen de clusters van de algemene uitkering en de structurele nettolasten van de gemeente (in hoofdstuk 3) komt naar voren, dat er op begrotingsbasis geen sprake is van hogere nettolasten in het brede cluster sociaal domein (waaronder jeugdzorg en Wmo) ten opzichte van de uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds ontvangen gelden. Dit is vooral het gevolg van al in de begroting ingeboekte resultaten van ombuigingsoperaties op het onderdeel jeugdzorg die echter nog wel gerealiseerd moeten worden.

In de jaarrekeningen is er wel steeds sprake van nadelen op met name de jeugdzorg. In dit kader kan de vraag worden gesteld in hoeverre de in de begroting opgenomen ramingen (en/of ombuigingsopdrachten) reëel zijn en in hoeverre ingeboekte ombuigingsopdrachten daadwerkelijk (kunnen) worden gerealiseerd. Dit geldt vooral voor jeugdzorg.

De begroting van de gemeente Utrechtse Heuvelrug bevat niet veel flexibiliteit meer bij de lasten als gevolg van vastgestelde en deels nog te realiseren bezuinigingsopgaven. In vergelijking met de normen die in het kader van artikel 12 financiële verhoudingswet gelden is er nog wel een "onbenutte belastingcapaciteit" (OZB) van € 5,5 miljoen.

Voor de kapitaalgoederen geldt, dat de beleidsplannen openbare ruimte in november 2020 zijn vastgesteld en dus actueel zijn. De financiële effecten van de vastgestelde beheerplannen zijn gefaseerd, via een ingroeimodel, in de begroting 2021-2024 vertaald.

Bij de vergelijking van de gemeentelijke woonlastendruk blijkt, dat het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, afvalstoffenheffing en rioolrecht) van de een- en meerpersoonshuishouden in Utrechtse Heuvelrug in 2021 hoger is dan de gemiddelde woonlastendruk in 2021 in de selectiegroep. Zowel de afvalstoffenheffing, rioolheffing als de onroerende zaakbelasting is hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep.

Uit de vergelijking van de structurele nettolasten 2021 met de gemeentefondsuitkering 2021 komt naar voren, dat er bij de clusters Bestuur en algemene ondersteuning, Openbare orde en veiligheid, Infrastructuur en gebiedsontwikkeling, Cultuur en ontspanning en Inkomen en participatie sprake is van hogere lasten ten opzichte van de algemene uitkering. Bij het cluster Educatie en de clusters met betrekking tot het Sociaal domein is sprake van lagere lasten ten opzichte van de algemene uitkering.

De aanbevelingen hebben onder meer betrekking op:

- Beoordelen van de realiteit van de begrotingsramingen in relatie tot de werkelijke lasten en baten en de realiteit en concreetheid van de taakstellingen binnen het sociaal domein.
- De huidige werking van het spaarmodel vervanging riolering.
- Het verbeteren van de reservepositie.
- De wijze van financiering van groot onderhoud openbare ruimte.
- Het voornemen de afschrijvingstermijnen te verlengen en het in beeld brengen van het effect hiervan op de schuldpositie.

¹ Jaarrekeningen vanaf 2017. In deze financiële scan wordt tot en met het jaar 2017 teruggekeken.

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 Utrechtse Heuvelrug 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 vrijblijvend voor de gemeente. Gedeputeerde Staten verwachten van de raad of het college

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

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

Aan de hand van vijf financiële kengetallen wordt inzicht gegeven in de "wendbaarheid" en de "weerbaarheid" van de gemeentelijke begroting. Daarbij wordt onder meer 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, onderhoud kapitaalgoederen en wordt de opbouw van de algemene uitkering uit het gemeentefonds nader belicht. De gemeente heeft aangegeven, dat de algemene uitkering uit het gemeentefonds voor Utrechtse Heuvelrug negatiever lijkt uit te vallen dan het landelijke beeld en wil in dat kader graag het volgende onderzocht hebben:

- Is specifieker aan te geven welke onderdelen van de algemene uitkering opvallende afwijkingen hebben?
- Welke oorzaken liggen hieraan ten grondslag?
- Welke maatregelen zijn te nemen om die in positieve zin te beïnvloeden?

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 rekeningsaldi 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 en de meicirculaire 2020 (begrotingsjaar 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 Utrechtse Heuvelrug 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 Utrechtse Heuvelrug.

Het betreft de Zuid-Hollandse gemeente Goeree-Overflakkee, de Gelderse gemeenten Lingewaard, Overbetuwe en West Betuwe en de Noord-Hollandse gemeente Schagen.

Gemeente	Sociale Structuur	Centrum-functie	Inwoners*	Provincie
Goeree-Overflakkee	Goed	Weinig	50.459	Zuid-Holland
Lingewaard	Goed	Weinig	46.983	Gelderland
Overbetuwe	Goed	Weinig	48.299	Gelderland
Schagen	Redelijk	Weinig	46.864	Noord-Holland
West Betuwe	Goed	Zonder	51.547	Gelderland
Utrechtse Heuvelrug	Goed	Weinig	49.986	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?

Financiële positie in historisch perspectief (hoofdstuk 1.1 en bijlage 4)

Net als alle andere gemeenten heeft ook Utrechtse Heuvelrug de effecten van de financiële crisis (vanaf circa 2008) en de daaruit voorkomende rijksbezuinigingen moeten opvangen. In de periode voor 2017 heeft de gemeente dan ook al diverse bezuinigingsoperaties achter de rug. Ook in de (meerjaren)begrotingen 2017 tot en met 2021 zijn, naast de taakstellingen op het sociaal domein, diverse bezuinigingsopgaven opgenomen. Dit betrof onder meer het verhogen van leges, deels niet toepassen van prijscompensatie en het meer kostendekkend maken van de tarieven rioolheffing en afvalstoffenheffing.

De gemeente slaagt er in om de begroting jaarlijks sluitend te krijgen (met uitzondering van de jaarschijf 2019 in de begroting 2019-2022, wat grotendeels door incidentele lasten werd veroorzaakt).

De lasten van het sociaal domein drukken steeds zwaarder op de begroting van de gemeente. Aanvankelijk konden kostenstijgingen voor jeugdzorg worden opgevangen door lagere lasten bij Wmo. In de begroting 2019 heeft de gemeente de budgetten sociaal domein met € 3,4 miljoen verhoogd. In de begroting 2019 (het eerste begrotingsjaar na de gemeenteraadsverkiezingen in 2018) zou normaal gesproken de financiële vertaling van het raadsprogramma zijn opgenomen. Daar was echter in eerste instantie geen begrotingsruimte voor.

De begroting 2019 is dan ook aanvankelijk beleidsarm vastgesteld (Spoor 1).

Nieuwe bezuinigingen zijn overigens ook niet direct nodig, vooral door een hogere algemene uitkering. Aan de andere kant worden de onderhoudsbudgetten voor vastgoed nog niet in deze begroting verhoogd.

In de begroting 2020 is het budget sociaal domein nog eens met € 2,6 miljoen verhoogd, echter de gemeente dekt dit door daar een taakstelling voor hetzelfde bedrag binnen het sociaal domein tegenover te zetten.

In februari 2019 heeft de raad de "kaderstelling Ombuigingsopgave" (Spoor 3) behandeld. Daarin is het procesvoorstel opgenomen voor een ombuigingsopgave van € 5,6 miljoen in de begroting 2020-2023. Hiermee wordt € 3 miljoen ruimte gecreëerd om te kunnen anticiperen op nieuwe ontwikkelingen en € 2,6 miljoen (dit betreft het hierboven bij de begroting 2020 genoemde bedrag) om een deel van het tekort in de Jeugd/Wmo op te vangen.

De begroting 2021-2024 is sluitend, maar bevat vanaf 2022 nog wel een in te vullen ombuiging van circa € 0,5 miljoen van de ingeboekte hogere rijksbijdrage sociaal domein. Het is nog niet zeker of dit structurele bedrag door het Rijk zal worden toegevoegd aan de algemene uitkering om de financiële nood bij vooral jeugdzorg enigszins te verlichten.

In tegenstelling tot de begrotingen is bij de jaarrekeningen (vanaf 2017) jaarlijks sprake van redelijk grote nadelige saldi. Vooral, maar niet alleen, veroorzaakt door de financiële ontwikkelingen binnen het sociaal domein. De realiteit in de begroting en de jaarrekening ligt dus te ver uit elkaar. Omdat dit beeld in alle jaarrekeningen vanaf 2017 en ook uit de tussentijdse rapportages 2020 naar voren komt, kan de vraag worden gesteld in hoeverre de in de begroting opgenomen ramingen (en/of ombuigingsopdrachten) reëel zijn en in hoeverre ingeboekte ombuigingsopdrachten daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd³. Uit de vergelijking tussen de clusters van de algemene uitkering en de nettolasten van de gemeente in hoofdstuk 3 komt naar voren, dat er op begrotingsbasis geen sprake is van hogere nettolasten in het brede cluster sociaal domein ten opzichte van de algemene uitkering. Desondanks komen er in de jaarrekening van de gemeente wel tekorten op vooral jeugdzorg (onderdeel van het cluster sociaal domein) naar voren.

De raad heeft schuldenafbouw al een aantal raadsperiodes als doelstelling, maar een duidelijk effect is nog niet zichtbaar. De reservepositie (de solvabiliteit) geeft momenteel,

³ Als bijvoorbeeld wordt gekeken naar de budgetten van het sociaal domein dan worden deze in de begroting wel door de gemeente verhoogd op basis van de ontwikkeling van de lasten, maar wordt tegelijkertijd de lastenraming weer verlaagd met een bezuinigingsopdracht in combinatie met het verhogen van de baten door verwachte hogere vergoedingen van het Rijk. Bij de tussentijdse financiële rapportages en de jaarrekeningen komen vervolgens tekorten op dit domein naar voren.

op basis van objectieve criteria, meer reden tot zorg dan de schuldpositie. Voor het dekken van de negatieve rekeningresultaten in de afgelopen jaren is circa € 12 miljoen aan de reserves onttrokken.

De financiële stukken zijn duidelijk, goed leesbaar en volledig.

In de meerjarenbegroting wordt de meerjarige ontwikkeling van de stand van de reserves weergegeven, maar ontbreekt er een toelichting op de (meerjarige) mutaties. Voor het goed kunnen duiden van de ontwikkeling van zowel het begrotingsaldo als de reservepositie kan dit van toegevoegde waarde zijn.

Weerbaarheid en wendbaarheid (hoofdstuk 1.2)

Als wordt gekeken naar de ratio's die inzicht geven in de weerbaarheid van de financiële positie, dan is de conclusie dat er met betrekking tot de weerbaarheid van de financiële positie van de gemeente Utrechtse Heuvelrug reden tot zorg is.

De schuld is relatief hoog, maar bevindt zich nog wel onder de kritische grens van 130%.

Als wordt gekeken naar de ontwikkeling van de schuld vanaf 2016, dan is de conclusie dat deze niet fors gestegen is, maar ook niet afneemt. Nieuwe investeringen leiden niet direct tot toename van de schuld. Hoge aflossingsverplichtingen ten opzichte van de vrijval van afschrijvingen en de tekorten op de jaarrekening leiden wel tot toename van de schuld.

De reservepositie (solvabiliteit) is zwak. Een belangrijk besluit in dat kader is in 2011 door de gemeenteraad genomen. Toen is besloten om € 8,7 miljoen af te boeken op de boekwaarde van investeringen met maatschappelijk nut ten laste van de algemene reserve. Dit heeft de reservepositie van de gemeente verzwakt. Voor de afboeking werd 2/3^e van de stand van de algemene reserve ingezet. De negatieve jaarresultaten in 2017, 2018 en 2019 hebben de reservepositie verder verzwakt.

Bij de wendbaarheid van de financiële positie gaat het om de structurele exploitatieruimte en de belastingcapaciteit. De begroting van de gemeente Utrechtse Heuvelrug bevat niet veel flexibiliteit meer bij de lasten als gevolg van vastgestelde en deels nog te realiseren taakstellingen en bezuinigingsopgaven.

Als gevolg van de relatief hoge boekwaarde van de materiële vaste activa en de als gevolg daarvan opgebouwde schuldpositie bevat de begroting van de gemeente een relatief hoog bedrag aan rentelasten.

De begroting van de gemeente Utrechtse Heuvelrug bevat nog enige flexibiliteit door direct in te zetten ruimte op de volgende posten:

- Verhogen kostendekkendheid leges.
- Verhogen kostendekkendheid begraafrechten.
- Verhogen belastingen (OZB).

Uit het kengetal belastingcapaciteit komt naar voren dat de stijging van de woonlasten hoger is dan het landelijk gemiddelde (in het voorgaande belastingjaar).

Desondanks 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 € 5,5 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 risico's 4,25. Daarmee is deze uitstekend te noemen. Dit lijkt in tegenspraak met de zwakke reservepositie. De weerstandsratio geeft aan in hoeverre de door de gemeente geïnventariseerde risico's uit de reserves kunnen worden gedekt. Het bedrag aan risico's schat de gemeente dus relatief laag in.

Overhead (hoofdstuk 1.4)

Bij de vergelijking van de overhead komt naar voren dat de overhead als bedrag per inwoner bij Utrechtse Heuvelrug lager is dan het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep. Hieruit zijn echter niet direct conclusies te trekken. 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 urenbedragen en worden verantwoord op andere taakvelden dan overhead.

Onderhoud kapitaalgoederen (hoofdstuk 1.5)

In de afgelopen jaren is er bezuinigd op de budgetten van beheer openbare ruimte, wat heeft geleid tot achterstanden in het uitvoeren van onderhoud. Ook zijn sinds 2012 areaalmutaties niet gehonoreerd, terwijl er wel bouwlocaties zijn toegevoegd aan het areaal en is er niet in alle jaren prijscompensatie op de budgetten toegepast. Om achterstanden in te lopen wordt in de jaren 2021-2024 voor een periode van 4 jaar het investeringsniveau voor vervanging van wegen, straten en pleinen en voor openbaar groen verhoogd.

Voor de kapitaalgoederen geldt dat voor de openbare ruimte de (beleids)plannen in november 2020 zijn vastgesteld en dus actueel zijn. De financiële effecten van de vastgestelde beheerplannen zijn gefaseerd, via een ingroeimodel, in de begroting 2021-2024 vertaald.

Verdiepingsonderwerp (hoofdstuk 1.6): Algemene uitkering uit het gemeentefonds

De gemeente is voor haar inkomsten voor een belangrijk deel aangewezen op de algemene uitkering uit het gemeentefonds die van het Rijk wordt ontvangen. In de begroting 2021 betreft de algemene uitkering (inclusief sociaal domein) circa 59% van de totale inkomsten (inclusief onttrekkingen aan de reserves) van de gemeente.

De gemeente heeft aangegeven het beeld te hebben, dat de algemene uitkering uit het gemeentefonds voor Utrechtse Heuvelrug negatiever lijkt uit te vallen dan het landelijke beeld. In hoofdstuk 1.6 is onderzocht of dit beeld terecht is.

Uit de analyse in dit hoofdstuk komt naar voren dat er inderdaad afwijkingen zijn in de hoogte van de algemene uitkering, maar dat de afwijkingen zijn terug te voeren op de specifieke kenmerken van de gemeente. Dit past ook in de systematiek van de verdeling van het gemeentefonds waarbij verdeling van de gelden plaatsvindt op basis van objectieve maatstaven. De maatstaven zo zijn gekozen dat ze rekening houden met structuurkenmerken van een individuele gemeente.

Feitelijk is, op basis van de geldende verdeelsystematiek en maatstaven, de enige wijze waarop de gemeente serieus invloed kan uitoefenen op een correcte berekening van de algemene uitkering een goed beheer van de basisgegevens.

De voorlopige uitkomsten van de herverdeling van het gemeentefonds met ingang van 2023 laten voor Utrechtse Heuvelrug een fors nadelig effect van circa € 3,5 miljoen zien. Hieruit zijn echter nog geen definitieve conclusies te trekken, omdat dit nog voorlopige informatie betreft. De consultatie van de Raad Openbaar Bestuur (ROB) is nog niet afgerond en die van de VNG moet nog starten. Ook vindt er nog een actualisatie plaats naar de stand per 2019 (in plaats van het huidige ijkjaar 2017).

Met de VNG is afgesproken een generiek ingroeipad te hanteren met een herverdeeffect van maximaal € 15 per inwoner per jaar (voor Utrechtse Heuvelrug circa € 0,75 miljoen), voor zowel gemeenten die voordeel als gemeenten die nadeel hebben van de nieuwe verdeling.

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? (hoofdstuk 2)

Bij de vergelijking van de gemeentelijke woonlastendruk voor burgers blijkt dat het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, afvalstoffenheffing en rioolrecht) van een meerpersoonshuishouden in Utrechtse Heuvelrug in 2021 € 228 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.

Er is bij de afvalstoffenheffing overigens geen sprake van (gemiddeld) hogere lasten. Het verschil bij de afvalstoffenheffing wordt vooral veroorzaakt doordat een deel van de gemeenten in de selectiegroep (nog) niet alle kosten in de tarieven doorberekenen.

Bij riolering is er wel sprake van (gemiddeld) hogere lasten per inwoner (en als gevolg daarvan dus ook van hogere rioolheffing). Het gemiddelde dekkingpercentage wijkt bij de rioolheffing niet af van dat van Utrechtse Heuvelrug.

De hogere OZB aanslag wordt vooral veroorzaakt door de hogere gemiddelde woningwaarde in de gemeente Utrechtse Heuvelrug ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep. Er is bij de OZB in vergelijking met het gemiddelde van de selectiegroep sprake van lagere tarieven OZB woningen en ook lagere tarieven OZB niet-woningen. De aanslag OZB voor een gemiddelde woning en ook de opbrengst OZB woningen per inwoner is in Utrechtse Heuvelrug echter hoger als gevolg van de hogere woningwaarde. Bij de niet-woningen is dat andersom: lagere totaalwaarde niet-woningen en lagere opbrengst per inwoner. In hoofdstuk 2 en 3 wordt daar op ingegaan.

Het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, afvalstoffenheffing en rioolrecht) van een eenpersoonshuishouden in Utrechtse Heuvelrug is in 2021 € 142 hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep. Ook hier is sprake van (gemiddeld) hogere lasten bij de beide heffingen en de OZB.

Redelijk peil artikel 12 Fvw voor 2021

De feitelijke belastingopbrengst 2021 van de gemeente Utrechtse Heuvelrug 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 een opbrengst aan OZB genereert die circa € 5,5 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 Utrechtse Heuvelrug 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 Utrechtse Heuvelrug 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 € 3,2 miljoen hoger dan waar het gemeentefonds van uitgaat. Dit komt neer op € 63 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	50	
Openbare orde en veiligheid	16	
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	47	
Educatie		20
Cultuur en ontspanning	6	
Inkomen en participatie	12	
Clusters sociaal domein		38
Riolering en reiniging		4
Overig (afroondingen)		6
Totaal	131	68

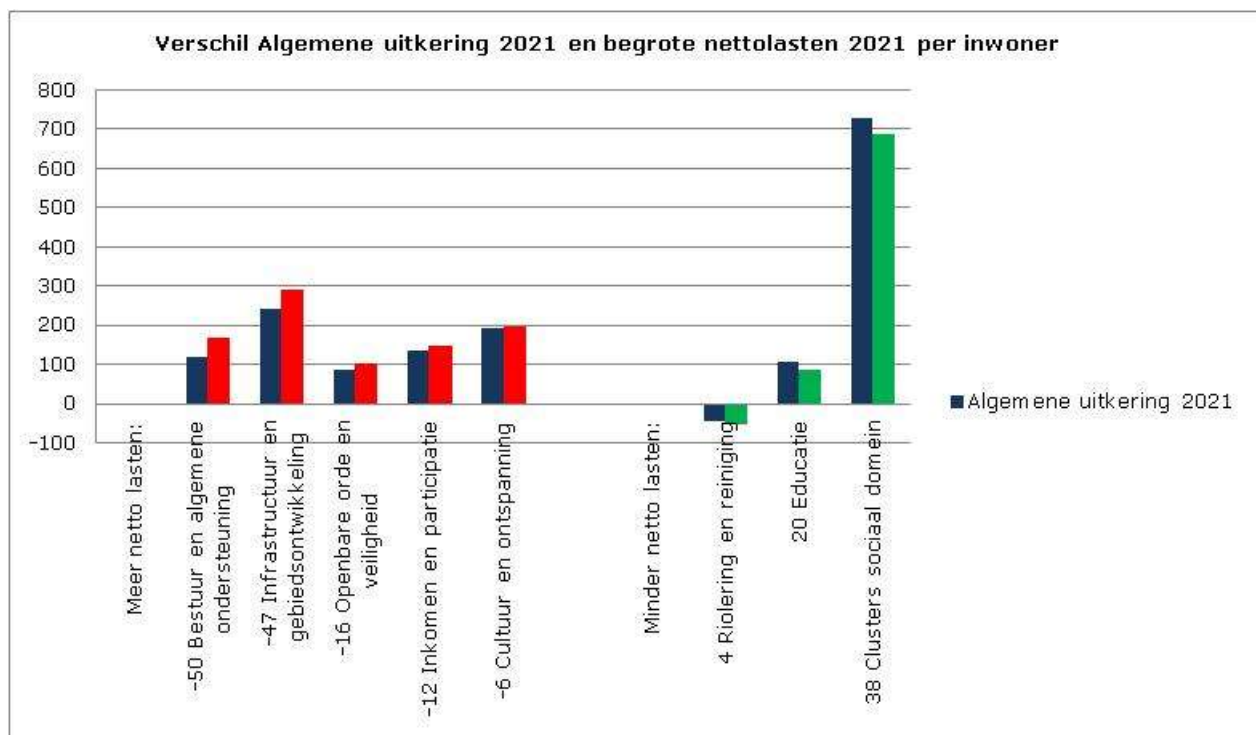
Met ingang van de begroting 2019 is vergelijking van de lasten met betrekking tot Maatschappelijke ondersteuning en Jeugdzorg niet meer één op één mogelijk met de rijksvergoeding, omdat de integratie-uitkering sociaal domein met ingang van 2019 onderdeel is van de algemene uitkering. In verband daarmee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

Uit de vergelijking van de in deze clusters te ontvangen algemene uitkering uit het gemeentefonds en de nettolasten van de gemeente komt naar voren, dat de in de begroting 2021 geraamde nettolasten binnen de clusters sociaal domein in totaliteit lager zijn dan de vergoeding die de gemeente hiervoor via de algemene uitkering uit het gemeentefonds ontvangt.

De financiële omvang van de clusters ligt echter ver uit elkaar. Zo hebben de clusters

sociaal domein in totaal een omvang van € 36,4 miljoen aan algemene uitkering (€ 728 per inwoner) en bijvoorbeeld het cluster bestuur en algemene ondersteuning een omvang van € 5,9 miljoen (€ 119 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 bij de clusters Bestuur en algemene ondersteuning, Infrastructuur en gebiedsontwikkeling, Openbare orde en veiligheid, Inkomen en Participatie en Cultuur en ontspanning.

Van lagere nettolasten ten opzichte van de algemene uitkering is sprake bij de clusters Riolering en reiniging, Educatie en de Clusters sociaal domein.

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 € 4,3 miljoen) dan het gemeentefonds veronderstelt. In onderstaande tabel wordt dit zichtbaar.

Structurele nettobaten begroting 2021 in vergelijking met uitkering gemeentefonds 2021⁴

Bedragen per inwoner	Meer nettobaten
Onroerendezaakbelastingen	77
Overige eigen middelen (OEM)	9
Mutaties reserves	0
Totaal	85

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

Per saldo is er sprake van een structureel batig begrotingssaldo van € 1,1 miljoen (verschil

⁴ De optelsom in deze tabel is € 85 per inwoner (en geen € 86) als gevolg van afrondingen achter de komma.

tussen de structurele baten en lasten van de gemeente. Dit wijkt af van het begrotingssaldo doordat daarin ook de incidentele baten en lasten zijn verwerkt). In de begroting 2021-2024 van de gemeente is de berekening daarvan terug te vinden op bladzijde 168. Het overzicht van de structurele baten en lasten in bijlage 1 van deze financiële scan sluit ook aan op dit structurele saldo.

In hoofdstuk 3 wordt uitgebreid op het bovenstaande ingegaan.

Aanbevelingen

Hoofdstuk 1

Begroting en jaarstukken

De realiteit in de begroting en jaarrekening ligt te ver uit elkaar. Dit uit zich in forse nadelige rekeningsaldi, die een negatief effect op zowel de schuldpositie als de reservepositie hebben. In dit kader worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- Beoordeel de realiteit van de begrotingsramingen in relatie tot de werkelijke lasten en baten.
- Beoordeel hoe reëel en concreet de taakstellingen op het sociaal domein zijn: zijn ze in deze omvang in de gewenste termijn (volledig) te realiseren?
- Stuur, indien nodig, op optimalisatie van budgetdiscipline.

Voor wat betreft de informatiewaarde van de financiële stukken:

- Licht in het meerjarig overzicht van reserves in de begroting ook de (meerjarige) reservemutaties toe.
- Neem de berekening van het saldo sociaal domein (Jeugdzorg en Wmo) volgens de door de gemeente gehanteerde definitie op in de begroting en de jaarrekening zodat dit tekort beter kan worden geduid.
- Blijf de voortgang van het realiseren van de in de begroting opgenomen taakstellingen voortdurend monitoren.

Weerbaarheid en weerbaarheid van de financiële positie

- Onderzoek de huidige werking van het spaarmodel vervanging riolering ten opzichte van de in het GRP 2017 opgenomen voornemens en zet in op intensivering van dit spaarmodel. En dus op het niet meer (of zo min mogelijk) activeren van dergelijke investeringen.
- Geef prioriteit aan het verbeteren van de reservepositie (de solvabiliteit). Dit heeft ook een positief effect op de schuldpositie.
- Onderzoek of door een andere wijze van financiering van groot onderhoud openbare ruimte (vooral renovatie), bijvoorbeeld door het sparen via een onderhoudsvoorziening of –reserve, het niveau van investeren (activeren) kan worden verminderd.
- Verleng alleen de afschrijvingstermijnen als hiervoor duidelijke objectieve onderbouwingen aanwezig zijn en breng het effect hiervan op de schuldpositie in beeld (en niet alleen het voordeel voor de exploitatiebegroting). Lange afschrijvingstermijnen hebben in het algemeen een negatief effect op de schuldpositie omdat het verschil tussen het totaal van de afschrijvingsbedragen en de te betalen aflossingsbedragen daardoor groter wordt.

Weerstandsvermogen

- Toets of de "Kadernota Weerstandsvermogen en Risicomanagement 2010" nog voldoet in het kader van de kaderstellende rol van de raad.
- Vermeld in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing ook de risico's grondexploitatie.

Overhead

- Stel op regelmatige basis, aan de hand van de "Notitie Overhead" van de commissie BBV⁵, 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

- Beoordeel welke impact het feit, dat niet voor alle kapitaalgoederen (via een voorziening of reserve) wordt gespaard voor toekomstige kosten van instandhouding van kapitaalgoederen op de financiële positie van de gemeente heeft (in het geval de kosten zich gaan voordoen).

⁵ De regels voor het opstellen van de begroting, meerjarenraming, het jaarverslag en de jaarrekening zijn opgenomen in het "Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten"(BBV). De commissie BBV heeft als taak zorg te dragen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV.

Verdiepingsonderwerp (Algemene uitkering uit het gemeentefonds)

- Monitor en controleer de juistheid en volledigheid van de basisgegevens, waaronder Basis Administratie Gebouwen (BAG).

Hoofdstuk 2

Belastingen en rechten

- Neem kennis van het feit dat de gemeente een onbenutte belastingcapaciteit heeft van € 5,5 miljoen ten opzichte van het normbedrag dat bij toelating voor artikel 12 (Financiële-verhoudingswet) wordt gehanteerd.

Hoofdstuk 3

De nettolasten vergeleken

- Substantiële en 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.

FINANCIËLE SCAN GEMEENTE UTRECHTSE HEUVELRUG

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 rekeningsaldi vanaf 2017 weergegeven. De begrotings- en rekeningsaldi zijn niet gecorrigeerd ten aanzien van eventuele incidentele componenten.

Tabel 1.1.1 gepresenteerde begrotings- en rekeningsaldi 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	0,8	0,5				
Begroting 2018-2021		1,0	1,0	1,3	1,3			
Begroting 2019-2022			-1,2	0,0	0,0	0,0		
Begroting 2020-2023				0,2	0,2	-0,4	0,4	
Begroting 2021-2024					0,4	0,4	0,2	0,3
Gepresenteerde jaarrekeningssaldi	-3,14	-5,32	-3,63					

Wat ging vooraf

Net als alle andere gemeenten heeft ook Utrechtse Heuvelrug de effecten van de financiële crisis (vanaf circa 2008) en de daaruit voorkomende rijksbezuinigingen moeten opvangen. In de periode voor 2017 heeft de gemeente dan ook al diverse bezuinigingsoperaties achter de rug. In de begroting 2017 zit nog een structureel bedrag van totaal € 1,2 miljoen aan nog in te vullen bezuinigingen uit vorige jaren, zoals het kostendekkend maken van anterieure overeenkomsten en het afstoten van bezit (vastgoed en snippergroen). Daarnaast heft de gemeente vanaf 2015 precario op kabels en leidingen waarmee een structurele opbrengst van € 0,7 miljoen wordt gerealiseerd.

Decentralisatie Sociaal domein per 2015

De uitvoering van de met ingang van het jaar 2015 naar de gemeente overgedragen taken in het sociaal domein (jeugdzorg, participatiewet en de transitie van de AWBZ) werd in eerste instantie (2015/2016) binnen de door het Rijk beschikbaar gestelde budgetten uitgevoerd. Voor de uitvoering van deze taken is in 2015 het budget van de begroting van Utrechtse Heuvelrug verhoogd met ongeveer € 20 miljoen. In totaal hield Utrechtse Heuvelrug over de jaren 2015 en 2016 een bedrag van € 5,4 miljoen over. Vanaf 2017 is er echter jaarlijks sprake van tekorten op de nieuwe taken in het sociaal domein. In 2017 € 4,8 miljoen, in 2018 € 5,6 miljoen en 2019 € 4,7 miljoen.

Dit zijn ook de belangrijkste oorzaken van de in tabel 1.1.1 weergegeven nadelige rekeningsaldi in de afgelopen jaren. Daarnaast was sprake van incidentele nadelen zoals afwaarderen van gronden en een dotatie aan de voorziening wethouderspensionen.

De budgetten voor de nieuwe taken in het sociaal domein zijn in 2015 en 2016 budgettair neutraal in de begroting geraamd (dus lasten conform hoogte rijksvergoeding). Deze wijze van ramen werd door het ontbreken van ervaringscijfers door (waarschijnlijk) alle gemeenten toegepast.

In de begroting 2017 zijn de ramingen voor het eerst gebaseerd op de realisatiecijfers 2015. Daarbij was er sprake van een tekort op jeugdzorg en bleven er binnen Wmo middelen over.

In de begroting 2018 zijn de budgetten sociaal domein per saldo niet verhoogd. Het tekort op jeugd werd opgevangen door een overschot op de nieuwe middelen Wmo.

In de begroting 2019 heeft de gemeente de budgetten sociaal domein met € 3,4 miljoen verhoogd. In de begroting 2020 is het budget sociaal domein nog eens met € 2,6 miljoen verhoogd, echter de gemeente dekt dit door daar een taakstelling⁶ voor hetzelfde bedrag binnen het sociaal domein tegenover te zetten.

- Aan de uitgavenkant wordt verwacht dat € 1 miljoen structureel kan worden bespaard.
- Daarnaast wordt er ook, samen met andere gemeenten, gelobbyd voor een hogere algemene uitkering. Hier heeft de gemeente € 1,6 miljoen voor ingeboekt.

Ombuigingen 2017-2021

In de (meerjaren)begrotingen 2017 tot en met 2021 zijn, naast de taakstellingen op het sociaal domein, diverse bezuinigingsopgaven op andere beleidsvelden opgenomen.

2017

In de begroting 2017 betrof dit circa € 1 miljoen in 2017 aflopend naar circa € 0,6 miljoen in 2020. Dit zijn vooral financieel technische maatregelen zoals het verdisconteren van de kwijtscheldingslasten in de tarieven rioolheffing en afvalstoffenheffing en het anticiperen op een hogere uitkering uit de algemene uitkering vanuit de septembercirculaire 2016.

2018

In de begroting 2018 betreffen de nieuwe bezuinigingen vooral het toerekenen van btw aan de rioolheffing, het verhogen van leges, het deels aframen van de stelpost prijscompensatie en het toerekenen van een hoger bedrag aan personeelslasten aan reinigings- en rioolheffing.

2019

In de begroting 2019 (het eerste begrotingsjaar na de gemeenteraadsverkiezingen in 2018) zou normaal gesproken de financiële vertaling van het raadsprogramma zijn opgenomen. Daar was echter in eerste instantie geen begrotingsruimte voor.

De begroting 2019 is dan ook aanvankelijk beleidsarm vastgesteld (Spoor 1).

Nieuwe bezuinigingen zijn overigens ook niet direct nodig, vooral door een hogere algemene uitkering. Aan de andere kant worden de onderhoudsbudgetten voor vastgoed nog niet in deze begroting verhoogd. Op basis van de geactualiseerde meerjaren onderhoudsplannen zou dit wel nodig zijn.

Het raadsprogramma is financieel uitgewerkt en zou met een begrotingswijziging in de begroting 2019 worden verwerkt. Eind 2018 is door een onverwacht hoog tekort in de realisatie van het sociaal domein 2018 een versobering van het raadsprogramma nodig met een ombuigingsprogramma (Spoor 2).

2020

In februari 2019 heeft de raad de "kaderstelling Ombuigingsopgave" (Spoor 3) behandeld. Daarin is het procesvoorstel opgenomen voor een ombuigingsopgave van € 5,6 miljoen in de begroting 2020-2023. Hiermee wordt € 3 miljoen ruimte gecreëerd om te kunnen anticiperen op nieuwe ontwikkelingen en € 2,6 miljoen (zie ook de tekst onder het kopje

⁶ De gemeente hanteert in de financiële stukken zowel de term ombuigingen, bezuinigingen als taakstellingen (zie bijvoorbeeld begroting 2021-2024). Waarom de gemeente de verschillende termen gebruikt komt niet uit de stukken naar voren. In algemene zin wordt veelal met de term ombuigen en bezuinigen hetzelfde bedoeld: het verminderen van de uitgaven. Maar ook het verkleinen van het saldo tussen lasten en baten. Taakstellingen zijn te realiseren bezuinigingen (ombuigingen) op taken of de verhoging van inkomsten, waarvan de exacte invulling hoe dit wordt bereikt nog moet worden ingevuld. Het is een opdracht. Taakstellingen zijn concreet wat betreft de richting, maar nog niet voor wat betreft de exacte uitwerking.

“decentralisatie sociaal domein per 2015” aan het begin van dit hoofdstuk) om een deel van het tekort in de Jeugd/Wmo op te vangen.

Op het moment dat dit ombuigingsbedrag wordt gerealiseerd en er meevallers of succesvolle maatregelen zijn, dan worden deze ingezet voor het verlagen van de schuld. Voor wat betreft het sociaal domein betekent dit, zoals eerder in dit hoofdstuk weergegeven, dat het budget met € 2,6 miljoen is verhoogd en er vervolgens een taakstelling voor eenzelfde bedrag binnen het sociaal domein wordt geformuleerd. Daarnaast zijn de inkomstenverhogende maatregelen ingevuld met een verhoging van de OZB met € 1,5 miljoen in 2020 en 2021. Dit is overigens door de raad bij de behandeling van de begroting 2020 voor het jaar 2020 met ruim € 0,5 miljoen teruggebracht.

2021

De septembercirculaire 2019 liet een voordelig saldo van € 1,4 miljoen zien. Bij de behandeling van de begroting 2020 heeft de raad besloten dit bedrag vanaf 2021 te reserveren voor het reduceren van de schuld.

Om te komen tot een sluitende begroting 2021-2024 wordt dit bedrag uiteindelijk niet voor schuldreductie ingezet, maar als structurele dekking in de begroting 2021-2024. Ook verlaagt de gemeente vanaf 2022 de lastenraming voor voogdij en 18+ met € 1 miljoen en anticipeert daarmee op verwachte lagere lasten ten opzichte van de begrotingsraming door wijziging van het woonplaatsbeginsel in 2022. Voor 2021 en 2022 wordt een extra opbrengst in de begroting opgenomen van € 1,4 miljoen vanwege uitstel van de invoering van het nieuwe woonplaatsbeginsel. Dit betekent dat ook voor 2021 een beroep gedaan kan worden op de compensatieregeling voogdij/18+.

De geraamde extra bijdrage Rijk ad € 1,6 miljoen voor het sociaal domein is tot en met 2021 gerealiseerd. Vanaf 2022 resteert, indien het nieuwe kabinet niet besluit om de tijdelijke extra middelen die verstrekt worden tot en met 2021 voort te zetten, een nog te realiseren opgave van € 0,4 miljoen oplopend naar € 0,5 miljoen vanaf 2023.

Ingroeimodel voor onderhoud

In de begroting 2020-2023 en de begroting 2021-2024 heeft de gemeente de onderhoudsbudgetten voor vastgoed respectievelijk de overige kapitaalgoederen in de openbare ruimte verhoogd. Aan de hand van een “ingroeimodel” worden de budgetten in vier jaar tijd verhoogd naar het op basis van de vastgestelde onderhoudsplannen benodigde budget.

Ook worden in de periode 2021-2024 extra investeringen gedaan in de openbare ruimte om onderhoudsachterstanden in te lopen.

Reëel en structureel begroten

De begrotingen van de gemeente Utrechtse Heuvelrug zijn over het algemeen (met uitzondering van 2019) sluitend. Des te opvallender zijn de relatief forse tekorten die zich bij de jaarrekeningen voordoen.

Bij het onderwerp “schulden”, waar later in deze scan op in wordt gegaan (hoofdstuk 1.2.1 weerbaarheid financiële positie), komt naar voren dat vooral de tekorten op de jaarrekeningen en hogere aflossingsverplichtingen ten opzichte van de vrijval van afschrijvingen een negatief effect hebben gehad op de ontwikkeling van de schuld. Nieuwe investeringen (vanaf 2017) hebben in mindere mate geleid tot toename van de schuld.

Het is dan ook belangrijk om prioriteit te geven aan het voorkomen van tekorten in de jaarrekening, in ieder geval die met de omvang van de afgelopen jaren. Daarvoor is het noodzakelijk vast te stellen of de in de begroting geraamde budgetten reëel zijn, evenals de daarin opgenomen bezuinigingsopdrachten.

Als bijvoorbeeld wordt gekeken naar de budgetten van het sociaal domein dan worden deze in de begroting wel door de gemeente verhoogd op basis van de ontwikkeling van de lasten, maar wordt tegelijkertijd de lastenraming weer verlaagd met een bezuinigingsopdracht in combinatie met het verhogen van de baten door verwachte hogere vergoedingen van het Rijk.

Niet altijd is uit de jaarstukken te herleiden of een in de jaarrekening gerapporteerd tekort op het sociaal domein wordt veroorzaakt doordat de lasten zijn toegenomen, de verwachte hogere rijksvergoeding lager is uitgevallen of dat de al in de vorm van een lager uitgavenbudget ingeboekte bezuinigingsopdracht niet volledig is gerealiseerd. Of een combinatie hiervan. Dit is vooral interessant, omdat uit de vergelijking tussen de clusters van de algemene uitkering en de nettolasten van de gemeente in hoofdstuk 3 naar voren komt dat op begrotingsbasis geen sprake is van hogere lasten in het brede cluster sociaal domein ten opzichte van de algemene uitkering. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat de

gemeente tegenover stijgende lasten bezuinigingsopgaven in de begroting inboekt die nog wel moeten worden gerealiseerd.

Voor de gemeente is het belangrijk om vast te stellen dat er sprake is van reële budgetten (voor sociaal domein, maar bijvoorbeeld ook voor onderhoud kapitaalgoederen). Ook is het blijvend monitoren van de voortgang van het realiseren van de in de begroting opgenomen taakstellingen van belang. In de begroting 2020-2023 was hiervoor (eenmalig) een aparte "paragraaf ombuigingen" opgenomen.

Reservepositie

De reservepositie (de solvabiliteit) geeft momenteel, op basis van objectieve criteria, meer reden tot zorg dan de schuldpositie. Het percentage (solvabiliteitsratio) dat wordt berekend als de reserves worden afgezet tegen het balanstotaal krijgt de signaleringswaarde "meest risicovol"⁷.

In de periode 31 december 2016 tot en met 31 december 2019 zijn de reserves met € 8,5 miljoen afgenomen. Dit betreft vooral de algemene reserve en wordt vooral veroorzaakt door de negatieve rekeningresultaten in de afgelopen jaren waarvoor het nodig was circa € 12 miljoen aan de reserve te onttrekken.

Algemeen beeld P&C producten

De financiële stukken zijn duidelijk, goed leesbaar en volledig. De ontwikkeling van de begrotingssaldi vanuit de vorige begroting en kadernota naar de nieuwe begroting is goed te volgen. In de meerjarenbegroting wordt de meerjarige ontwikkeling van de stand van de reserves weergegeven, maar ontbreekt er een toelichting op de (meerjarige) mutaties. Voor het goed kunnen duiden van de ontwikkeling van zowel het begrotingsaldo als de reservepositie kan dit van toegevoegde waarde zijn.

De gemeente neemt in de kadernota de resultaten van de meicirculaire nog niet op, omdat op het moment dat de meicirculaire verschijnt de kadernota al naar de raad is verzonden. In de begrotingen vanaf 2018 is steeds sprake van een voordelig effect van de meicirculaire in de uiteindelijke begroting, waardoor de kadernota achteraf dus een te negatief beeld gaf van de financiële positie. Dit heeft echter geen effect op de besluitvorming over de kadernota, omdat de raad bij de behandeling van de kadernota over de uitkomsten van de meicirculaire beschikt en deze uitdrukkelijk betreft bij de besluitvorming. In de raadsinformatiebrief over de meicirculaire wordt het in de kadernota gepresenteerde financieel perspectief bijgesteld op basis van de uitkomsten van de meicirculaire.

⁷ Gebaseerd op de door de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) gehanteerde signaleringswaarden voor de financiële kengetallen.

Conclusies

Algemeen

- De gemeente Utrechtse Heuvelrug is er vanaf 2017 in geslaagd sluitende begrotingen te realiseren (met uitzondering van 2019). Daarvoor waren wel meerdere bezuinigings- en ombuigingsrondes nodig.
- De jaarrekeningen 2017 tot en met 2019 sluiten allen met nadelige saldi, vooral veroorzaakt door hogere lasten sociaal domein ten opzichte van de geraamde budgetten.
- De raad heeft schuldenafbouw al een aantal raadsperiodes als doelstelling, maar een duidelijk effect is nog niet zichtbaar.
- De reservepositie (de solvabiliteit) heeft op basis van objectieve criteria op dit moment de signaleringswaarde "meest risicovol".
- De term "tekort sociaal domein" is niet eenduidig gedefinieerd in de financiële stukken. Niet altijd is uit de jaarstukken te herleiden of een in de jaarrekening gerapporteerd tekort op het sociaal domein wordt veroorzaakt doordat de lasten zijn toegenomen, de verwachte hogere rijksvergoeding lager is dan verwacht of dat de al in de vorm van een lager uitgavenbudget ingeboekte bezuinigingsopdracht niet volledig is gerealiseerd. Of een combinatie hiervan.
- De budgetten voor onderhoud van kapitaalgoederen (wegen, gebouwen etc.) zijn pas vanaf 2024 volledig in de begroting opgenomen.
- De financiële stukken zijn duidelijk, goed leesbaar en volledig. Wel ontbreekt in de begroting een toelichting op de (meerjarige) reservemutaties. Toevoeging hiervan kan de informatiewaarde verder verhogen.

Welke risico's zijn er?

- De nadelige rekeningresultaten zijn van zodanige omvang dat deze een negatief effect op zowel schuldpositie als reservepositie hebben.
- Er is pas sprake van structureel begrotingsevenwicht als de in de begroting ingeboekte bezuinigingsopgaven ook daadwerkelijk worden gerealiseerd en de verwachte en al ingeboekte extra rijks gelden daadwerkelijk worden toegekend.

Aanbevelingen

De realiteit in de begroting en jaarrekening ligt te ver uit elkaar. Dit uit zich in forse nadelige rekeningsaldi, die een negatief effect op zowel de schuldpositie als de reservepositie hebben. In dit kader worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- **Beoordeel de realiteit van de begrotingsramingen in relatie tot de werkelijke lasten en baten.**
- **Beoordeel hoe reëel en concreet de taakstellingen op het sociaal domein zijn: zijn ze in deze omvang in de gewenste termijn (volledig) te realiseren?**
- **Stuur, indien nodig, op optimalisatie van budgetdiscipline.**

Voor wat betreft de informatiewaarde van de financiële stukken:

- **Licht in het meerjarig overzicht van reserves in de begroting ook de (meerjarige) reservemutaties toe.**
- **Neem de berekening van het saldo sociaal domein (Jeugdzorg en Wmo) volgens de door de gemeente gehanteerde definitie op in de begroting en de jaarrekening zodat dit tekort beter kan worden geduïd.**
- **Blijf de voortgang van het realiseren van de in de begroting opgenomen taakstellingen voortdurend monitoren.**

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. 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 van 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 gemeente worden toegelicht.

Voor de financiële kengetallen of een andere wijze van sturingsinformatie geldt, net als voor de weerstandscapaciteit, dat het collegeakkoord/raadsprogramma 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 GTK en VNG

		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 uit gemeentelijke belastingen en is er nog ruimte deze belastingen te verhogen?*

Hieronder wordt verstaan de woonlasten voor een meerpersoonshuishouden in jaar t ten opzichte van het landelijk gemiddelde in jaar t-1. Hiermee komt tot uitdrukking de ruimte die een gemeente heeft om zijn belastingen te verhogen. Zijn de woonlasten laag, dan kan bij tegenvallers worden bijgestuurd door bijvoorbeeld in het eerstvolgende begrotingsjaar de onroerende zaakbelasting te verhogen

In onderstaande tabel zijn deze kengetallen in beeld gebracht voor de gemeente Utrechtse Heuvelrug 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	137,1%	133,3%	127,2%	127,8%	123,7%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen	124,0%	128,6%	122,9%	123,7%	123,1%
Solvabiliteit	10,2%	7,2%	5,0%	5,5%	6,0%
Grondexploitatie	3,8%	6,8%	4,5%	6,3%	1,4%
Structurele exploitatieruimte	-1,1%	-3,3%	-2,4%	0,1%	1,0%
Belastingcapaciteit	117,1%	120,6%	125,1%	132,6%	135,4%

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 (solvabiliteit, schuld en grondexploitatie) van de financiële positie, dan is in eerste instantie de conclusie dat er met betrekking tot de weerbaarheid van de financiële positie van de gemeente Utrechtse Heuvelrug reden tot zorg is.

Vooraf de reservepositie (solvabiliteit) is zwak. De schuld is relatief hoog, maar bevindt zich nog wel onder de kritische grens⁸ van 130%. Bij de berekening van de schuldquote is al rekening gehouden met de in de komende jaren te realiseren investeringen. In de periode 2021 tot en met 2024 is de gemeente voornemens een bedrag van circa € 30 miljoen te investeren. De gemeente heeft een relatief lage voorraad gronden in exploitatie.

De ontwikkeling van de schulden

In onderstaande tabel 1.2.3⁹ is het bruto schuldbedrag per 31-12-2019 per inwoner weergegeven. Daarbij is aangesloten op de wijze waarop de gemeente Utrechtse Heuvelrug stuurt op het beheersen van de schuld, te weten het begrenzen van de bruto schuld. De bruto schuld bestaat uit de langlopende geldleningen, de kortlopende schulden (waaronder aantrokken kasgeldleningen) en de overlopende passiva.

Tabel 1.2.3 Schuld per inwoner per 31-12-2019

2019 werkelijk (bedrag per inwoner)	Brutoschuld
Gemeente Utrechtse Heuvelrug	3.167
Gemeenten in de selectiegroep (gemiddelde)	1.792
Gemeentegrootte 20.000 tot 50.000 inwoners	2.072
Gemeentegrootte 50.000 tot 100.000 inwoners	2.942
Provincie Utrecht	2.314
Nederland	2.950

De gegevens in de tabel bevestigen het feit dat de gemeente Utrechtse Heuvelrug een relatief hoge schuld heeft.

In de afgelopen jaren heeft de raad diverse besluiten genomen die moeten leiden tot het terugbrengen van de schuldpositie, zoals:

- Kadernota 2017: Blijven sturen op investeringsvolume (i.c. reduceren investeringsvolume).
- Begroting 2017-2020: Vanaf het jaar 2015 doet de gemeente jaarlijks een toevoeging aan de algemene reserve. Voor de periode 2017-2020 bedraagt de totale toevoeging € 3,9 miljoen. Deze toevoegingen zijn hoofdzakelijk het gevolg van de voorgenomen verkopen van gemeentelijk vastgoed (€ 2,4 miljoen) en de verkoop van de ambtswoning (€ 1,5 miljoen), dus incidenteel van aard. De beoogde toevoeging is niet volledig gerealiseerd, omdat er bij de verkoop vertragen is opgelopen.

⁸ De VNG adviseert om 130% als maximum te hanteren en daarboven de schuld af te bouwen.

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

- Kadernota 2018: Bij de behandeling van de kadernota is het amendement 'schulden niet laten stijgen maar laten dalen' aangenomen met als strekking een schuldenplafond in te voeren van € 160 miljoen. Daarnaast is besloten keuzes voor te leggen om de schuld in 2019, 2020, 2021 met minimaal één miljoen te laten dalen. In 2018 wordt dit gerealiseerd door het investeringsvolume te verlagen.

In de kadernota 2020-2023 zijn opnieuw de uitgangspunten voor het verlagen van de schuld vastgesteld:

- Eventuele onderschrijdingen van geautoriseerde investeringskredieten komen ten goede aan het aflossen van schulden;
- Er wordt in 2020 en 2021 meer afgelost, herfinancieringen niet meegerekend, dan er wordt geïnvesteerd;
- Zowel de bruto als netto schuld moet eind 2020 gestabiliseerd zijn. De bruto schuld mag eind 2020 niet hoger zijn dan 165 miljoen;
- In 2021 moet een eerste daling van minimaal 2 miljoen voor de bruto en netto schuld evenals een daling van de financiële verplichtingen zichtbaar worden;
- De schuldenlast wordt gereduceerd door het terugbrengen van specifieke investeringen en verkoop van de ambtswoning.

De gemeente geeft in de begroting 2021-2024 aan dat ingrijpendere maatregelen nodig zijn om de schuld te verminderen. De gemeente wil dit koppelen aan de discussie over de toekomstvisie van de gemeente.

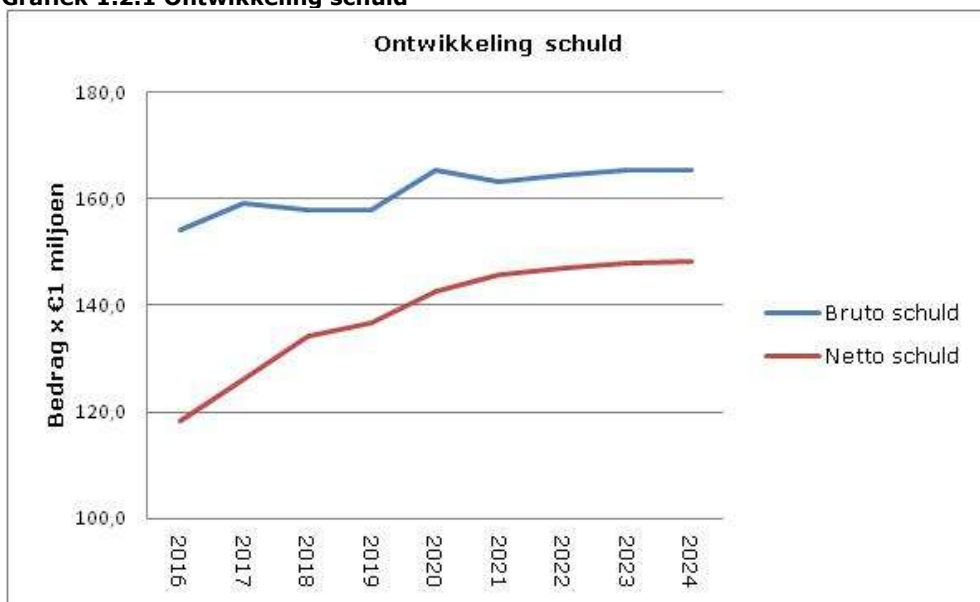
In grafiek 1.2.1 is de ontwikkeling van de bruto- en netto¹⁰ schuld weergegeven. De cijfers tot en met 2019 zijn werkelijke cijfers, de cijfers vanaf 2020 zijn ramingen zoals opgenomen in de begroting 2020-2023 en de begroting 2021-2024. De gemeente geeft aan dat in de schuldprognose rekening is gehouden met de toekomstige investeringen. De werkelijke bruto schuld op 31 december 2019 bedroeg € 158 miljoen. Het restant aan nog te besteden middelen van al beschikbaar gestelde kredieten bedroeg op 31 december 2019 € 15 miljoen.

Als wordt gekeken naar de ontwikkeling van de bruto schuld tussen 31 december 2016 en 31 december 2019 dan is de constatering dat de schuld niet is afgenomen en de doelstellingen op dat gebied nog niet zijn gehaald. Anderzijds kan ook worden geconstateerd, dat de bruto schuld in die periode niet fors is gestegen. Er is sprake van een toename van € 3,8 miljoen.

De nettoschuld is in dezelfde periode toegenomen met € 18,3 miljoen. Dit duidt er op dat de vorderingen op derden zijn afgenomen doordat een deel daarvan is ontvangen door de gemeente, maar dat daarmee de schuld van de gemeente niet kon worden afgelost. Bijvoorbeeld als gevolg van investeringen en de negatieve rekeningssaldi (door onder meer hogere uitgaven sociaal domein ten opzichte van de geraamde budgetten).

¹⁰ De gemeente definieert de netto schuld als: bruto schuld minus geldelijke bezittingen (zie onder meer blz. 120 begroting 2021-2024).

Grafiek 1.2.1 Ontwikkeling schuld



Het terugbrengen van het investeringsvolume en verkoop van bezit heeft een positief effect op de schuldontwikkeling gehad. Daar staat tegenover dat maatregelen om de schuld vanaf 2021 met € 2 miljoen te laten afnemen nog niet concreet zijn gemaakt. Als maatregelen niet concreet worden gemaakt, is de kans kleiner dat de doelstelling om de schuld te laten dalen wordt gehaald.

Als wordt ingezoomd op enkele door de gemeente geformuleerde maatregelen kan daar het volgende over worden gezegd.

- Het ten goede aan het aflossen van schulden laten komen van eventuele overschrijdingen van geautoriseerde investeringskredieten is in de praktijk lastig te realiseren. Feitelijk leidt het niet besteden van beschikbaar gestelde kredieten niet tot verlagen van de schuld maar helpt het wel om de schuld minder snel te laten toenemen, omdat er minder hoeft te worden geleend.
- In 2020 en 2021 meer aflossen, herfinancieringen niet meegerekend, dan er wordt geïnvesteerd:

Dit is een effectieve maatregel om de schuld niet te snel te laten stijgen. Echter, om dit te laten werken moet er ook naar het effect van de afschrijvingslasten worden gekeken. De jaarlijks vrijkomende afschrijvingslasten worden in eerste instantie ingezet om de jaarlijkse aflossingen op de aangetrokken vaste geldleningen te betalen. Indien de aflossingsbedragen hoger zijn dan de afschrijvingsbedragen is de gemeente niet in staat om de aflossingen uit de reguliere begroting te betalen met als gevolg dat er moet worden geleend om aan de aflossingsverplichting te kunnen voldoen. Dit heeft een negatieve invloed op de schuldontwikkeling.

De gemeente onderzoekt de mogelijkheid om de afschrijvingstermijnen te verlengen, waardoor de kapitaallasten gelijk blijven of zelfs kunnen dalen. Daarvoor zijn wel afschrijvingstermijnen nodig van 110 jaar voor wegen (nu 50 jaar), 85 jaar voor civiele werken (nu 30 jaar) en 40 jaar voor Verkeersregelinstallaties (nu 15 jaar). Het eventueel verlengen van afschrijvingstermijnen draagt niet bij aan schuldreductie.

Uit tabel 1.2.4 komt naar voren, dat de afschrijvingsbedragen¹¹ niet voldoende zijn om daarmee aan de aflossingsverplichtingen te kunnen voldoen. Het verschil moet jaarlijks worden bijgeleend, waardoor de schuld toeneemt. Er is dus geen ruimte om te kunnen voldoen aan het uitgangspunt meer af te lossen dan te investeren.

¹¹ De afschrijvingslasten zijn ontleend aan de in de jaarrekening en begroting opgenomen berekening van het EMU saldo.

Tabel 1.2.4 Jaarlijkse afschrijvingsbedragen versus aflossingsverplichtingen (bedragen x € 1 miljoen)

bedragen x € 1 miljoen	Werkelijk			Begroot				
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Aflossing opgenomen geldleningen	9,4	10,1	10,7	10,3	10,7	8,5	10,3	7,3
Afschrijvingen	6,5	6,5	6,2	7,4	6,8	7,2	7,5	7,5
Verschil	-3,0	-3,6	-4,5	-2,9	-3,9	-1,3	-2,8	0,2

Een van de middelen om enerzijds tot schuldreductie te komen en tegelijkertijd de reservepositie te verbeteren is het creëren van een structureel overschot op de begroting. Dit deed zich voor bij de begroting 2020-2023. De raad heeft echter bij de vaststelling van de begroting besloten dit overschot te gebruiken om de OZB opbrengst in 2020 niet met € 1,5 miljoen maar met € 1 miljoen te verhogen. En dit overschot dus niet in te zetten voor schuldreductie.

Investerings

Vaste geldleningen worden aangetrokken om de door de gemeente gerealiseerde investeringen te financieren. Ook wordt het eigen vermogen (de gelden van de nog niet ingezette reserves) gebruikt als financieringsmiddel. Op 31 december 2019 had de gemeente een vaste schuld van € 129 miljoen, terwijl de boekwaarde van de vaste activa per die datum € 157 miljoen bedroeg. De investeringen zijn dus voor 82 % belast met vaste schuld. De eigen middelen zijn dus relatief laag wat ook tot uitdrukking komt in het kengetal solvabiliteit.

Investerings in bijvoorbeeld wegen, water, groen, riolering, gebouwen, sportfaciliteiten leggen beslag op de exploitatie via de kapitaallasten en hebben effect op de schuldpositie.

In relatie tot de relatief hoge schuld van de gemeente is het interessant om te weten of het niveau van investeringen relatief hoog, gemiddeld of laag is ten opzichte van andere gemeenten, op welke onderdelen van de begroting de afwijkingen relevant zijn en waar mogelijkheden liggen voor lagere investeringen.

Vooropgesteld: het is aan de gemeente zelf om te bepalen welke investeringen zij wil doen en hoeveel dat mag gaan kosten. Daarbij geldt wel de randvoorwaarde zoals vastgelegd in artikel 189 van de gemeentewet. Dat artikel bepaalt dat de raad er op toeziet, dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is.

Dit klinkt echter eenvoudiger dan het is. Een besluit om te investeren heeft langdurig effect op de begroting. Immers de jaarlijkse kapitaallasten (rente en afschrijving) zullen vele jaren (vaak decennia) onderdeel zijn van de gemeentebegroting. Het is daarom belangrijk dat er bij het nemen van een investeringsbeslissing sprake is van structurele ruimte in de begroting om de jaarlasten daarvan te dekken. Naast de kapitaallasten zijn dit ook de lasten van exploitatie en van (toekomstig) onderhoud.

Daarnaast kan ook het financieel beleid met betrekking tot de investeringen bijdragen aan een relatief hoog investeringsniveau. Bijvoorbeeld door het hanteren van een relatief lage ondergrens voor investeringen. Ook zijn er gemeenten die er in het verleden voor hebben gekozen om investeringen met maatschappelijk nut in de openbare ruimte in één keer af te boeken. Met ingang van 2017 mag dit op grond van de begrotingswetgeving niet meer, maar bij gemeenten die dit voorheen wel deden is dit terug te zien in de boekwaarde van deze investeringen. De gemeente Utrechtse Heuvelrug heeft overigens in 2011, bij het vaststellen de 'Nota waarderen en afschrijven 2011' besloten een bedrag van € 8,7 miljoen af te boeken op de boekwaarde van de investeringen met maatschappelijk nut in de openbare ruimte. Dit bedrag is ten laste gebracht van de algemene reserve.

Het financiële beleid ten aanzien van de investeringen is vastgelegd in de 'Nota waarderen en afschrijven 2015'. De nota bevat ondermeer richtlijnen voor de te hanteren afschrijvingstermijnen en de wijze van afschrijving.

De gemeente hanteert een ondergrens voor activering van investeringen van € 10.000, wat voor een gemeente met de (financiële) omvang van Utrechtse Heuvelrug niet hoog is.

Om de administratieve lasten te beperken kan worden overwogen de ondergrens te verhogen. Gemeenten gaan hier overigens verschillend mee om¹². Het verhogen van de ondergrens heeft ook een gunstig effect op de schuldpositie. Voor dergelijke investeringen hoeft niet meer te worden geleend omdat deze binnen de exploitatiebegroting gedekt moeten worden.

Investerings worden in principe volgens de lineaire methode afgeschreven. In uitzonderlijke gevallen kan worden gekozen voor de annuïtaire afschrijvingsmethode. Dit is alleen het geval bij het Cultuurhuis Pléiade.

Als wordt ingezoomd op de boekwaarde van de vaste activa (zie tabel 1.2.5) is te zien, dat de vaste activa in totaal hoger zijn dan het gemiddelde van de selectiegroep.

Dit betreft vooral:

- Bedrijfsgebouwen (o.a. gemeentehuis, twee cultuurhuizen, werf)
- Investerings met een heffing van kostenbestrijding (vooral riolering) en
- Investerings in de openbare ruimte met maatschappelijk nut.

Dit laatste ondanks de relatief forse afboeking die de gemeente in 2011 op deze groep investeringen heeft gedaan.

De boekwaarde van de financiële vaste activa is lager dan het gemiddelde van de selectiegroep.

Tabel 1.2.5 boekwaarde vaste activa per 31-12-2019 ten opzichte van gemiddelde van de selectiegroep

Boekwaarden per 31-12-2019 (x € 1 miljoen)	Goeree-Overflakkee	Lingewaard	Overbetuwe	Schagen	West Betuwe	Gemiddelde selectie-groep	Utrechtse Heuvelrug	Vershil met gemiddelde
immateriële vaste activa	0,1	0,2	1,0	0,0	1,3	0,5	1,5	1,0
Gronden en terreinen (incl. NIEGG)	24,3	3,8	19,1	7,5	7,6	12,5	9,7	-2,7
Bedrijfsgebouwen en woonruimten	51,7	43,1	63,3	49,4	51,5	51,8	67,9	16,1
Grond/weg/water werken	5,7	4,2	5,3	0,0	3,7	3,8	5,2	1,4
Investerings t.b.v. kostendekking	33,3	32,1	29,3	11,0	34,5	28,1	35,7	7,7
Erfpacht	3,1	1,1	0,0	0,0	0,0	0,9	0,0	-0,9
Vervoermiddelen	2,1	0,5	1,7	1,2	0,3	1,2	0,6	-0,6
Machines, apparaten, installaties	2,7	1,8	0,6	0,9	0,8	1,3	4,0	2,6
Overige materiële vaste activa	0,0	1,0	3,8	4,9	1,9	2,3	4,1	1,8
Investerings openbare ruimte maatschappelijk nut	8,0	13,1	8,4	25,4	8,6	12,7	23,2	10,5
Financiële vaste activa	13,6	6,3	8,7	12,4	11,7	10,5	5,6	-5,0
Totaal boekwaarde	144,5	107,2	141,0	112,7	121,8	125,5	157,4	31,9
Boekwaarde per inwoner	€ 2.865	€ 2.282	€ 2.920	€ 2.406	€ 2.364	€ 2.569	€ 3.148	€ 579

De boekwaarde van de vaste activa is op 31 december 2019 per saldo € 31,9 miljoen hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep. Het verschil tussen het gemiddelde bedrag per inwoner van de selectiegroep en het bedrag per inwoner van Utrechtse Heuvelrug bedraagt € 579.

In de in tabel 1.2.5 weergegeven boekwaarde zit nog niet de boekwaarde van de nog niet bestede kredieten. De stand daarvan op 31 december 2019 bedroeg € 15 miljoen. Dit betreft vooral investeringen in wegen, fietspaden en riolering.

In tabel 1.2.6 is de boekwaarde **per inwoner** van de vaste activa (exclusief financiële vaste activa) vergeleken met het gemiddelde van de selectiegroep, het gemiddelde van gemeenten in de groottegroep 20.000-50.000 inwoners en ook (omdat Utrechtse Heuvelrug dicht tegen de grens van 50.000 inwoners zit) met de groottegroep 50.000-100.000 inwoners. De indeling wijkt iets af van de tabel 1.2.5, omdat de informatiebron (www.findo.nl) waarop de gegevens zijn gebaseerd geen nadere specificatie laat zien.

¹² De referentiegemeenten hanteren de volgende ondergrens: € 25.000 Lingewaard, € 15.000 Schagen, € 10.000 West Betuwe, € 5.000 Overbetuwe, Goeree-Overflakkee: onbekend.

Tabel 1.2.6 boekwaarde materiële vaste activa per 31-12-2019 per inwoner

Boekwaarde activa per inwoner 31-12-2019	Referentie-gemeenten gemiddeld	Gemeente-grootte 20 000 tot 50 000 inwoners	Gemeente-grootte 50 000 tot 100 000 inwoners	Utrechtse Heuvelrug
A111 - Kosten verbonden aan sluiten geldlening en saldo agio/disagio	0	2	3	0
A112 - Kosten onderzoek en ontwikkeling voor een bepaald actief	3	5	3	0
A113 - Bijdragen aan activa in eigendom van derden	43	40	48	30
A121 - Gronden en terreinen	302	302	434	215
A122 - Woonruimten	2	12	7	22
A123 - Bedrijfsgebouwen	1.074	1.078	1.379	1.372
A124 - Grond-, weg- en waterbouwkundige werken	858	887	957	1.198
A125 - Vervoermiddelen	27	18	14	11
A126 - Machines, apparaten en installaties	52	75	105	92
A129 - Overig	57	117	125	125
Totaal Materiële vaste activa	2.070	2.187	2.586	2.820

Het beeld is feitelijk hetzelfde als het beeld dat in tabel 1.2.5 naar voren kwam. Vooral hogere investeringen bedrijfsgebouwen en grond-, weg en waterbouwkundige werken. De investeringen in bedrijfsgebouwen bevinden zich op het niveau van de gemeenten in de klasse 50.000-100.000 inwoners.

De jaarlijkse lasten van investeringen komen naar voren in de afschrijvingslasten en rentelasten. Het gemiddelde van de afschrijvingslasten in de referentiegemeenten bedroeg in 2019 (basis van de jaarrekening 2019) € 97 per inwoner. In Utrechtse Heuvelrug was dat € 133 per inwoner. Dat is een grote afwijking, echter ten opzichte van gemeenten in de groottegroep 20.000 – 50.000 inwoners (€ 122 per inwoner) is het verschil kleiner. In onderstaande tabel 1.2.7 zijn de grootste afwijkingen per taakveld weergegeven.

Tabel 1.2.7 Afschrijvingslasten grootste afwijkingen

Afschrijvingslasten per inwoner jaarrekening 2019	Referentie-gemeenten gemiddeld	Gemeente-grootte 20 000 tot 50 000 inwoners	Gemeente-grootte 50 000 tot 100 000 inwoners	Gemeente Utrechtse Heuvelrug
0.4 Overhead	11	17	23	23
2.1 Verkeer en vervoer	9	16	20	19
5.2 Sportaccommodaties	9	13	14	12
7.2 Riolering	12	18	15	28

Bij riolering doet zich de grootste afwijking voor. Dit komt ook overeen met het beeld in tabel 1.2.5 en 1.2.6. Bij overhead (stadskantoor, ICT), verkeer en vervoer (wegen) en sportaccommodaties is er een relatief grote afwijking te zien met het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep maar in mindere mate met de gemeenten in de groottegroepen 20.000-50.000 inwoners en 50.000-100.000 inwoners.

Uitzondering is riolering, waarvan de boekwaarde ten opzichte van alle vergelijkingsgroepen relatief hoog is. In principe heeft dit geen effect voor de exploitatiebegroting (omdat dit in de tarieven rioolheffing wordt verdisconteerd) maar heeft uiteraard wel een negatief effect op de schuldpositie.

In de begroting 2021-2024 wordt er vanuit gegaan, dat de boekwaarde van de vaste activa de komende jaren per saldo (investeringen minus afschrijvingen) op een niveau van circa € 167 miljoen zal blijven.

Als wordt gekeken naar de jaarlijkse investeringsbedragen en de afschrijvingen die de gemeente doet op lopende investeringen (op basis van de jaarrekeningen 2017 tot en met 2019) dan is te zien, dat die elkaar redelijk in evenwicht houden. Daardoor loopt de boekwaarde niet snel op (maar daalt uiteraard ook niet). Als in een jaar een of meer grote investeringen worden gedaan, zoals bouw Revius, dan gaat dat niet op. Dan is er uiteraard wel sprake van een toename van de boekwaarde.

Het investeringsniveau van gemeenten is verschillend. Enerzijds door andere ambities, anderzijds door andere lokale omstandigheden en door een andere leeftijd van bijvoorbeeld riolering wat tot uiting komt in vervanging in andere jaren of in pieken bij noodzakelijke vervanging.

Onderstaand zijn de bedragen uit de investeringsplannen 2021-2024 van gemeente Utrechtse Heuvelrug en de gemeenten in de selectiegroep zichtbaar gemaakt. Daaruit komt naar voren, dat het investeringsniveau van Utrechtse Heuvelrug in die jaren

lager is. Dit heeft uiteraard specifieke oorzaken; zo bouwt Goeree-Overflakkee enkele scholen, Overbetuwe een zwembad van € 22 miljoen en Schagen ook een school en een brandweerkazerne. De gemeente Lingewaard investeert € 20 miljoen in onderwijshuisvesting.

Bij Utrechtse Heuvelrug is vooral sprake van investeringen voor vervanging en renovatie. Het Integraal huisvestingsplan Onderwijshuisvesting (IHP) is overigens nog niet verwerkt in het investeringsplan. De gemeente geeft aan dat daar nog wel een behoorlijk investeringsbedrag uit voort kan komen.

Tabel 1.2.8 Investeringsplan 2021-2024

	Netto investeringsbedrag 2021-2024	Gemiddeld investeringsbedrag per jaar	Gemiddeld investeringsbedrag per inwoner per jaar
Goeree-Overflakkee	59,1	14,8	293
Lingewaard	49,9	12,5	266
Overbetuwe	53,3	13,3	276
Schagen	44,2	11,0	236
West Betuwe	36,4	9,1	177
Gemiddelde selectiegroep	48,6	12,1	249
Utrechtse Heuvelrug	29,9	7,5	150

De ontwikkeling van het eigen vermogen (solvabiliteit)

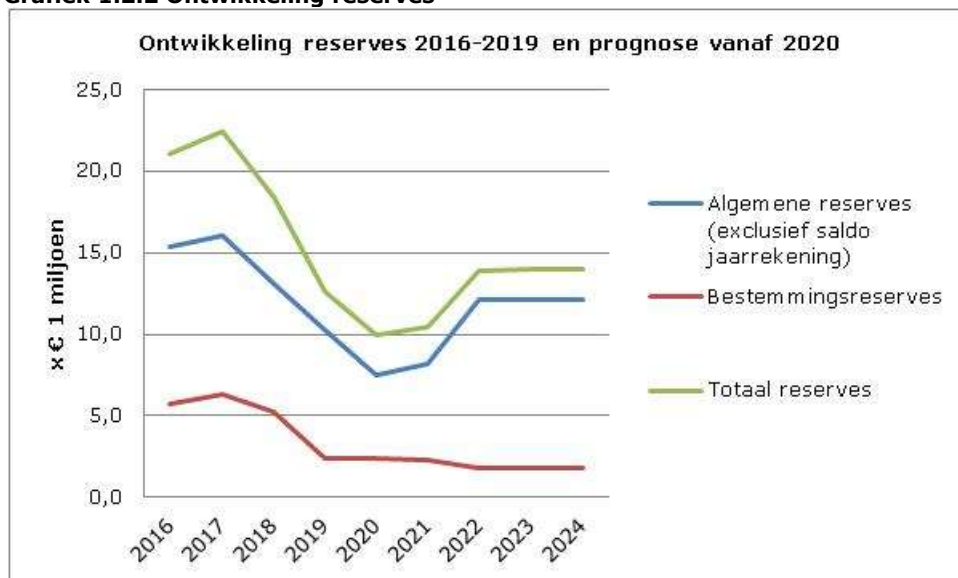
De solvabiliteit (eigen vermogen als percentage van het balanstotaal) van Utrechtse Heuvelrug heeft de signaleringswaarde "meest risicovol".

In de periode 31 december 2016 tot en met 31 december 2019 zijn de reserves met € 8,5 miljoen afgenomen. Dit betreft vooral de algemene reserve.

In de begroting 2021-2024 wordt ten opzichte van de werkelijke stand op 31 december 2019 een toename van de reserves met een gering bedrag (€ 1,4 miljoen) voorzien.

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.

Grafiek 1.2.2 Ontwikkeling reserves



De afname van de reserves vanaf 2016 wordt vooral veroorzaakt door het verrekenen van de nadelige rekeningssaldi 2017 tot en met 2019. Totaal was dit een bedrag van € 12 miljoen. Ook is de bestemmingsreserve "meerjarig, realistisch evenwicht" ad € 2,6 miljoen ingezet als incidentele dekking voor het geval structureel ingeboekte bezuinigingen als anterieure overeenkomsten, exploitatievoordeel door het afstoten van vastgoed, precario kabels en leidingen en verkoop snippergroen niet (volledig) zouden worden gerealiseerd.

Omdat er tussentijds ook voordelige saldi van bijvoorbeeld bestuursrapportages en grondverkopen aan de algemene reserve zijn toegevoegd is de algemene reserve in de periode met € 8,5 miljoen gedaald in plaats van € 12 miljoen.

De toename van de algemene reserve in 2022 is het gevolg van wijzigingen Materiële Vaste Activa en Meerjarenprogramma grondexploitaties (MPG) ad € 2,8 miljoen en een eenmalige toevoeging in 2022 (als gevolg van extra middelen jeugdhulp – compensatieregeling) ad € 1,2 miljoen.

Op 31 december 2019 had de gemeente nog zeven bestemmingsreserves. De reserves met de grootste financiële omvang zijn de bestemmingsreserves Allemanswaard Amerongen en herinrichting stationsgebied. De gemeente heeft geen bestemmingsreserve voor het dekken van kapitaallasten. De jaarlijkse onttrekkingen ten gunste van de begroting zijn dan ook relatief laag. In die zin is de begroting niet afhankelijk van de reservepositie, behalve dan voor het afdekken van de in de paragraaf weerstandvermogen en risicobeheersing berekende risico's.

Het beleid over de reserves is vastgelegd in de "Nota reserves en voorzieningen 2015-2019". De nota is bijgesteld als gevolg van een wijziging van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Zo rekent de gemeente vanaf 2016 geen rente meer toe aan het eigen vermogen en vindt er ook geen rentebijdrage meer plaats op de reserves. In de nota zijn geen regels opgenomen over de (minimale) hoogte van de algemene reserve. In 2021 wordt aan de raad een geactualiseerde versie van de nota reserves en voorzieningen voorgelegd.

Onderstaand is een vergelijking opgenomen van de algemene reserve en de bestemmingsreserve met de selectiegroep.

Tabel 1.2.9 Vergelijking met de selectiegroep (algemene reserve is exclusief jaarresultaat)

Stand per 31-12-2019 (x € 1 miljoen)	Goeree-Overflakkee	Lingewaard	Overbetuwe	Schagen	West Betuwe	Gemiddelde selectiegroep	Utrechtse Heuvelrug	Verskil met gemiddelde
Algemene reserve	17,5	22,6	19,2	4,3	19,2	16,6	10,2	-6,3
Algemene reserve grondexploitatie	0,0	0,0	0,0	0,0	12,9	2,6	0,0	-2,6
Totaal algemene reserves (x € 1 miljoen)	17,5	22,6	19,2	4,3	32,1	19,1	10,2	-8,9
Totaal algemene reserves per inwoner	€ 347	€ 481	€ 397	€ 91	€ 623	€ 392	€ 204	€ -188
Bestemmingsreserves algemeen	13,6	17,9	11,0	14,8	30,4	17,5	2,4	-15,1
Bestemmingsreserves ter dekking kapitaallasten	4,6	0,8	9,7	34,5	11,1	12,1	0,0	-12,1
Bestemmingreserve grondexploitatie	0,2	5,7	0,0	7,0	0,0	0,0	0,0	
Totaal bestemmingsreserves (x € 1 miljoen)	18,3	24,4	20,7	56,3	41,5	29,7	2,4	-27,3
Totaal bestemmingsreserves per inwoner	€ 363	€ 520	€ 429	€ 1.201	€ 806	€ 660	€ 48	€ -613

Op 31 december 2019 bedragen de algemene reserves (exclusief –batig- saldo jaarrekening 2019) van Utrechtse Heuvelrug € 204 per inwoner en de bestemmingsreserves € 48 per inwoner.

De algemene reserves van Utrechtse Heuvelrug zijn op 31 december 2019 € 188 per inwoner lager dan het gemiddelde van de selectiegroep (exclusief de algemene reserve grondexploitatie is het verschil € 135). De bestemmingsreserves zijn bij Utrechtse Heuvelrug € 613 per inwoner lager dan het gemiddelde van de selectiegroep.

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

¹³ Bron: www.Findo.nl

De ontwikkeling van de grondexploitaties

Het kengetal grondexploitaties bevindt zich in 2021 in de range 'minst risicovol'. In de begroting 2021-2024 is een lichte stijging te zien, maar het kengetal blijft ook dan nog binnen de range 'minst risicovol'.

Het kengetal geeft aan dat het aandeel van de boekwaarde van de grondexploitaties in het totaal van de baten (exclusief onttrekkingen aan de reserves) van de begroting (op 31 december 2021) relatief gering is. Het kengetal gaat uit van de boekwaarde na aftrek van de gevormde verliesvoorziening. De verliesvoorziening bedroeg op 31 december 2019 circa € 2,5 miljoen.

Gemeente Utrechtse Heuvelrug kent per 31 december 2019 zeven lopende grondexploitaties, waarvan er vier verliesgevend zijn (De Kolk, Engweg 8-14, Leersummerstraatweg 9 en Trompplein/Breeschotenlaan). De winstgevende grondexploitaties zullen naar verwachting in totaal met een bedrag van € 3,5 miljoen positief worden afgesloten. Met dit bedrag kan de gemeente de reservepositie versterken¹⁴. In 2021 is sprake van tien lopende grondexploitaties.

In 2011 zijn gronden van de grondexploitatie Lange Dreef Driebergen voor een bedrag van € 16 miljoen in Lange Dreef CV (PPS) ingebracht. In dat jaar is de voorraad onderhanden werk met circa € 19 miljoen afgenomen (van € 24,8 miljoen in 2010 naar € 5,8 miljoen in 2011). De overige € 3 miljoen heeft te maken met de verkoop of mutaties van een drietal grondexploitaties.

De in exploitatie genomen complexen hebben op 31 december 2019 een boekwaarde van € 5,1 miljoen (inclusief verliesvoorziening van € 2,5 miljoen). Er is op 31 december 2019 sprake van een bedrag van circa € 5,8 miljoen aan nog te maken kosten en circa € 13,3 miljoen aan nog te realiseren opbrengsten.

De accountant geeft in zijn accountantsverslag over het boekjaar 2019 geen oordeel over de omvang van het risico van de grondexploitaties van Utrechtse Heuvelrug. De gemeente zelf, geeft in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing geen risico aan voor de grondexploitaties. Althans dit risico staat niet in de daar opgenomen "top 10" grootste risico's. De gemeente geeft aan dat in de jaarrekening 2019 voor de grondexploitaties rekening is gehouden met een risico van € 0,22 miljoen per 1-1-2020.

Het beleid inzake grondexploitatie is vastgelegd in de "nota grondbeleid 2016-2020". Deze nota wordt in 2021 geactualiseerd.

De gemeente kiest in principe voor facilitair grondbeleid, maar er is ook sprake van actief grondbeleid. Bij deze laatste vorm heeft de gemeente een (nog te verwerven) grondpositie om zelf risicodragend te gaan ontwikkelen. Zij gedraagt zich dan als marktpartij.

De grondexploitaties worden jaarlijks herzien. De voordelen van de grondexploitatie (eventuele tussentijdse winstnemingen en bij afwikkeling van de grondexploitatie) worden jaarlijks ten gunste gebracht van de Algemene Reserve. Eventuele nadelen (verliesnemingen, verhogen verliesvoorziening) komen ten laste van deze reserve.

In tabel 1.2.10 is de boekwaarde van de in exploitatie genomen gronden (de nettowaarde, dus na aftrek van al genomen verliezen) opgenomen voor Utrechtse Heuvelrug en de gemeenten in de selectiegroep.

De gemiddelde boekwaarde van de gemeenten in de selectiegroep is € 14,8 miljoen en het gemiddelde van het balanstotaal is 8%. Ten opzichte van de selectiegroep is de boekwaarde relatief laag, evenals het aandeel in het balanstotaal.

Bij de selectiegroep valt de lage (negatieve) boekwaarde op bij Goeree-Overflakkee. Deze gemeente heeft echter een relatief groot bedrag aan boekwaarde bij maatschappelijke vaste activa (voorheen de nog niet in exploitatie genomen gronden: € 24,3 miljoen). De hoge boekwaarde bij West Betuwe betreft vooral het complex De Plantage (Meteren) met een boekwaarde van € 27,2 miljoen en Hondsgemet Noord (Geldermalsen) met een boekwaarde van € 14,3 miljoen.

¹⁴ Op basis van Meerjaren Perspectief Grondexploitaties per 1-1-2020.

Tabel 1.2.10 Boekwaarde grondexploitatie in vergelijking tot de selectiegroep (31-12-2019)

Bedragen x € 1 miljoen	Gronden in exploitatie	% van balanstotaal
Goeree-Overflakkee	-2,0	-1,2%
Lingewaard	5,3	3,8%
Overbetuwe	7,9	4,9%
Schagen	5,8	4,0%
West Betuwe	57,0	28,6%
Utrechtse Heuvelrug	5,1	3,2%

Conclusies Weerbaarheid

Algemeen

- Als wordt gekeken naar de ratio's die inzicht geven in de weerbaarheid van de financiële positie, dan is in eerste instantie de conclusie dat er met betrekking tot de weerbaarheid van de financiële positie van de gemeente Utrechtse Heuvelrug reden tot zorg is.

Schuldpositie

- De schuld is relatief hoog, maar bevindt zich nog wel onder de kritische grens van 130%.
- Als wordt gekeken naar de ontwikkeling van de schuld vanaf 2016, dan is de conclusie dat deze niet fors gestegen is maar ook niet afneemt.
- Nieuwe investeringen leiden niet direct tot toename van de schuld (afschrijving versus investeringen).
- Hogere aflossingsverplichtingen ten opzichte van de vrijval van afschrijvingen en de tekorten op de jaarrekening leiden wel tot toename van de schuld.
- Belangrijke mogelijkheden om te komen tot beheersbaar houden van de schuld en te komen tot schuldreductie is het voorkomen van nadelige rekeningsaldi, het hanteren van realistische (dus niet extreem lange) afschrijvingstermijnen, het sparen voor toekomstig onderhoud in de openbare ruimte (in plaats van activeren) en het intensiveren van het spaarmodel voor de vervanging van riolering.

Vaste activa/investeringen

- De boekwaarde van de vaste activa is relatief hoog, vooral bij riolering, investeringen in de openbare ruimte en bedrijfsgebouwen, met als gevolg dat Utrechtse Heuvelrug op die onderdelen ook hogere kapitaallasten heeft. Dit is vooral veroorzaakt door investeringen in de periode 2006-2012 (na herindeling).
- In de periode 2021-2024 is het investeringsniveau van Utrechtse Heuvelrug lager dan het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep.
- Een norm voor een 'gezond' investeringsniveau is niet te geven.
- De ruimte om nieuwe investeringen te doen, hangt ook af van de hoeveelheid extra schuld die een gemeente aankan.
- Het is belangrijk dat er bij het nemen van een investeringsbeslissing sprake is van structurele ruimte in de begroting om de jaarlasten daarvan te dekken. Naast de kapitaallasten zijn dit ook de lasten van exploitatie en van (toekomstig) onderhoud.

Reservepositie

- De reservepositie (solvabiliteit) is zwak.
- In de periode 31 december 2016 tot en met 31 december 2019 zijn de reserves met € 8,5 miljoen afgenomen. Dit betreft vooral algemene reserve.
- Het in 2011 genomen raadsbesluit om € 8,7 miljoen af te boeken op de boekwaarde van investeringen met maatschappelijk nut ten laste van de algemene reserve heeft de reservepositie van de gemeente verzwakt. Voor de afboeking werd 2/3^e van de stand van de algemene reserve ingezet. De negatieve jaarresultaten in 2017, 2018 en 2019 hebben de reservepositie verder verzwakt.
- De algemene reserve is € 188 per inwoner lager (exclusief de algemene reserve grondexploitatie is dit € 135) en de bestemmingsreserves zijn € 613 per inwoner lager dan het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep.
- De reserves worden in geringe mate ingezet als (structureel) dekkingsmiddel in de exploitatiebegroting, wat positief is omdat de begroting daardoor niet afhankelijk is van de reservepositie. Anderzijds worden de reserves wel in relatief forse mate ingezet in de jaarrekeningen ter dekking van de nadelige jaarresultaten

Grondexploitaties

- Het aandeel van de boekwaarde van de grondexploitaties in het totaal van de baten (exclusief onttrekkingen aan de reserves) van de begroting (op 31 december 2021) is relatief gering.

Wat kan er beter

- Het vastgestelde beleid om te komen tot verlaging van de schulden is nog niet effectief. De maatregelen zijn niet altijd concreet, waardoor het risico bestaat dat het bij voornemens blijft.

Aanbevelingen

- **Onderzoek de huidige werking van het spaarmodel vervanging riolering ten opzichte van de in het GRP 2017 opgenomen voornemens en zet in op intensivering van dit spaarmodel. En dus op het niet meer (of zo min mogelijk) activeren van dergelijke investeringen.**
- **Geef prioriteit aan het verbeteren van de reservepositie (de solvabiliteit). Dit heeft ook een positief effect op de schuldpositie.**
- **Onderzoek of door een andere wijze van financiering van groot onderhoud openbare ruimte (vooral renovatie), bijvoorbeeld door het sparen via een onderhoudsvoorziening of –reserve, het niveau van investeren kan worden verminderd.**
- **Verleng alleen de afschrijvingstermijnen als hiervoor duidelijke objectieve onderbouwingen aanwezig zijn en breng het effect hiervan op de schuldpositie in beeld (en niet alleen het voordeel voor de exploitatiebegroting). Lange afschrijvingstermijnen hebben in het algemeen een negatief effect op de schuldpositie omdat het verschil tussen het totaal van de afschrijvingsbedragen en de te betalen aflossingsbedragen daardoor groter wordt.**

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 begroting, dus ruimte voor nieuw beleid of om structurele tegenvallers op te vangen.

In de begroting 2021-2024 (blz. 95) berekent de gemeente dit kengetal voor alle begrotingsjaren positief. Er is dan ook in alle begrotingjaren sprake van een structureel batig begrotingssaldo (zie blz. 168 begroting 2021-2024).

Om dit daadwerkelijk te realiseren moet het voorgenomen bezuinigingspakket, met onder meer de taakstelling op het sociaal domein en de ingeboekte lagere begrotingsraming voor Voogdij/18+, overigens nog wel volledig 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.

Voor er 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?

- Er is nog een aantal in te vullen bezuinigingsopgaven op sociaal domein. Onderdeel van de taakstelling sociaal domein is het inboeken van € 1,6 miljoen aan extra van het Rijk te ontvangen jeugdelden. Vanaf 2022 resteert, indien het nieuwe kabinet niet besluit om de tijdelijke extra middelen die verstrekt worden tot en met 2021 voort te zetten, een nog te realiseren opgave van € 0,4 miljoen oplopend naar € 0,5 miljoen vanaf 2023. Als deze taakstelling niet op de beoogde wijze kan worden ingevuld, moet er alternatieve ruimte worden gevonden binnen de exploitatiebegroting.
- Voor onderhoud en vervanging van kapitaalgoederen is, ten opzichte van de uitgangspunten in de beheerplannen, pas vanaf 2024 voldoende budget geraamd. Het is nog niet zeker of de gemeente dit, bij eventuele tegenvallers, kan handhaven.
- Voor onderhoud kapitaalgoederen zijn geen onderhoudsreserves of voorzieningen gevormd (met uitzondering van de onderhoudsreserve gebouwen). Dat betekent dat beperkt wordt gespaard voor grote onderhoudsuitgaven. Deze lasten zullen op het moment dat zij zich voordoen gedekt moeten worden ten laste van de begroting.
- De gemeente heeft een relatief hoge schuldpositie met daaruit voortvloeiend hoge rentelasten (deze zijn circa € 1,5 miljoen hoger dan het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep). Hetzelfde geldt overigens voor de afschrijvingslasten die circa € 1,3 miljoen hoger zijn¹⁵.
- De rioolheffing is nog niet kostendekkend. Jaarlijks worden de lasten en baten geëgaliseerd door een onttrekking uit de voorziening riolering. Deze voorziening daalt van € 3,1 miljoen in 2021 naar € 1,7 miljoen in 2024.

¹⁵ Bron: www.findo.nl Begrotingen gemeenten 2021.

Mogelijkheden om financiële ruimte te vinden bij de baten doen zich voor met betrekking tot:

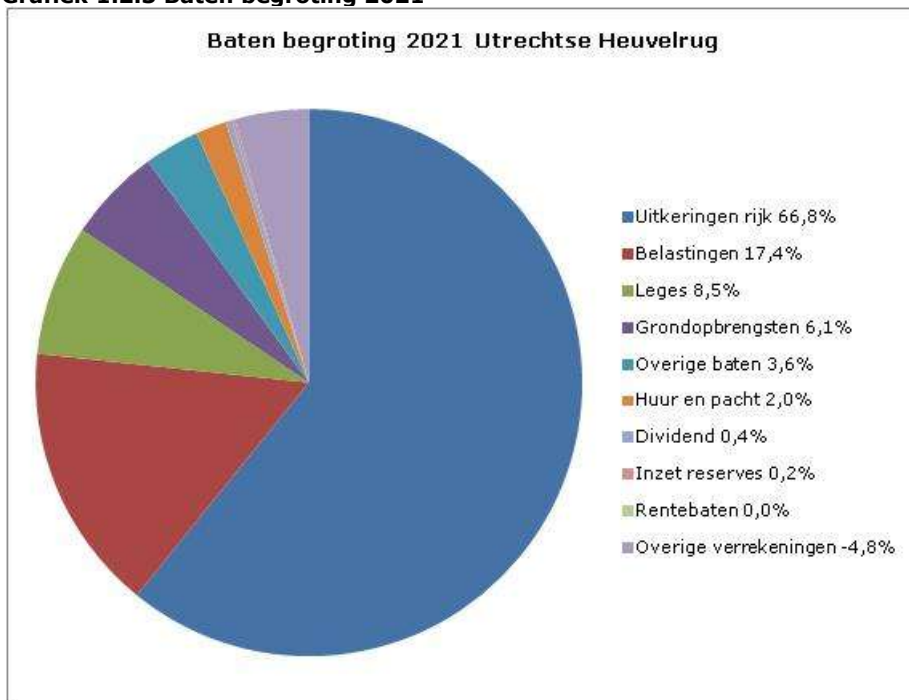
- Verhogen kostendekkendheid "leges Algemene Dienstverlening" en begraafrechten (binnen de wettelijke mogelijkheden).
- Verhogen belastingen (OZB).

Onderverdeling baten en lasten

Uit onderstaande afbeelding¹⁶ komt naar voren dat circa 67% van de baten van Utrechtse Heuvelrug (begroting 2021) bestaan uit uitkeringen van het Rijk. Daarna volgen qua grootte de gemeentelijke belastingen met circa 17%. 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.

Baten

Grafiek 1.2.3 Baten begroting 2021



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 20.000 tot 50.000 inwoners en, gelet op het feit dat het inwoneraantal van Utrechtse Heuvelrug dicht tegen de 50.000 aanzit, ook van gemeenten in de grootteklasse 50.000 tot 100.000 inwoners

De uitkeringen van het Rijk als percentage van de baten zijn hoger dan die van de gemeenten in de selectiegroep en de gemeenten in de beide grootteklassen. Ook de belastingopbrengsten en de leges zijn hoger dan het gemiddelde in de selectiegroep en de groottegroep. Bij de belastingen is vooral sprake van hogere opbrengst rioolheffing in Utrechtse Heuvelrug.

De grondopbrengsten (grondexploitaties) fluctueren per jaar en zijn in 2021 hoger ten opzichte van de selectiegroep en van de beide groottegroepen. Overigens verwerkt de gemeente de lasten en baten van de grondexploitatie budgettair neutraal in de begroting. De gemeente neemt bij de "overige verrekeningen" een tegenboeking op. In tabel 1.2.11 is te zien dat dit een negatieve baat is (bij overige verrekeningen).

¹⁶ Bron gegevens: www.findo.nl

De inzet van reserves als dekkingsmiddel is in Utrechtse Heuvelrug in vergelijking met de selectiegroep en de groottegroep relatief laag. De gemeente heeft, in tegenstelling tot de gemeenten in de selectiegroep, geen reserves ter dekking van afschrijvingslasten. Bij de gemeente Lingewaard vindt in 2021 een verschuiving in reserves plaats, wat zich bij de baten uit in relatief hoge onttrekkingen.

Tabel 1.2.11 Baten begroting 2021 vergeleken

Baten begroting 2021	Utrechtse Heuvelrug	Gemiddelde selectie-groep	20.000-50.000 inwoners	50.000-100.000 inwoners
Uitkeringen rijk	66,8%	59,8%	63,7%	64,6%
Belastingen	17,4%	12,8%	12,9%	10,7%
Leges	8,5%	6,6%	6,0%	6,0%
Overige baten	3,6%	3,0%	4,9%	5,4%
Huur en pacht	2,0%	3,0%	2,1%	2,3%
Grondopbrengsten	6,1%	2,5%	4,3%	4,2%
Dividend	0,4%	0,1%	0,4%	0,3%
Inzet reserves	0,2%	9,8%	4,0%	5,0%
Rentebaten	0,0%	0,2%	0,2%	0,3%
Overige verrekeningen	-4,8%	2,1%	1,6%	1,2%
	100%	100%	100%	100%

Lasten

In tabel 1.2.12 is een vergelijking opgenomen (op basis van de begroting 2021) van de opbouw van de lasten van de gemeenten in de selectiegroep en van gemeenten in de grootteklasse 20.000 tot 50.000 inwoners en de grootteklasse 50.000 tot 100.000 inwoners.

Tabel 1.2.12 Lasten begroting 2021 vergeleken

Lasten begroting 2021	Utrechtse Heuvelrug	Gemiddelde selectie-groep	20.000-50.000 inwoners	50.000-100.000 inwoners
Overige goederen en diensten	20,9%	15,6%	17,7%	17,4%
Sociale uitkeringen	20,8%	21,1%	19,4%	22,1%
Salarissen en sociale lasten	20,3%	21,1%	17,6%	18,3%
Gemeenschappelijke regelingen	19,0%	11,1%	18,2%	14,0%
Afschrijvingslasten	5,7%	4,2%	4,6%	4,4%
Grond en duurzame goederen	0,4%	1,5%	2,5%	2,9%
Inkomensoverdrachten (incl. subsidies)	7,8%	8,3%	9,4%	9,8%
Toevoeging aan reserves	0,6%	6,1%	2,7%	3,3%
Inhuur derden	0,8%	1,0%	1,0%	1,1%
Kapitaaloverdrachten	0,5%	0,5%	0,3%	0,5%
Belastingen	0,3%	0,4%	0,4%	0,5%
Toevoeging aan voorzieningen	0,7%	4,7%	1,7%	1,6%
Rentelasten	2,3%	1,0%	1,2%	1,5%
Overigen verrekeningen	-0,1%	3,4%	3,1%	2,7%
	100%	100%	100%	100%

Het meest opvallend in tabel 1.2.12 is bij de gemeenten in de selectiegroep het lage percentage lasten op de kostensoort "bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen" (kostensoort 4.3.3) ten opzichte van Utrechtse Heuvelrug en de gemeenten in de grootteklasse 20.000 tot 50.000 inwoners.

De uitvoering voor inkomensregelingen wordt verzorgd door de gemeenschappelijke regeling 'Regionale Dienst Werk en Inkomen Kromme Rijn Heuvelrug'. De gemeente verantwoordt de lasten hiervan, conform de door het Rijk vastgestelde begrotingsregels, op kostensoort 4.3.3. Vervolgens boekt de Gemeenschappelijke Regeling bij het uitvoeren van de inkomensregelingen op de kostensoort 4.1.1.

Niet alle gemeenten begroten dit op deze wijze, wat de vergelijkbaarheid op kostensoortniveau lastiger maakt. En vooral het trekken van conclusies daaruit. Bij belangrijke en niet goed verklaarbare verschillen is dan dus nader onderzoek nodig.

De lasten van Gemeenschappelijke Regelingen komen bij Utrechtse Heuvelrug vooral terecht op taakveld 6.3 "inkomensregelingen" (€ 14,9 miljoen).

Uitgedrukt in een bedrag per inwoner zijn de lasten voor gemeenschappelijke regelingen € 137 per inwoner hoger (€ 6,7 miljoen) dan het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep.

De salarislasteren zijn echter € 91 per inwoner lager dan het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep. Dit kan er op duiden dat Utrechtse Heuvelrug meer taken heeft belegd bij gemeenschappelijke regelingen dan deze gemeenten.

Daarnaast raamt Utrechtse Heuvelrug minder lasten dan de gemeenten in de selectiegroep op kostensoort 4.1.1 (sociale uitkeringen in geld). Dit is ook bij taakveld 6.3 (inkomensregelingen) het geval. Per saldo zijn de geraamde uitkeringslasten circa € 3,6 miljoen lager. Deze lasten zijn echter terug te vinden in de begroting van de gemeenschappelijke regeling 'Regionale Dienst Werk en Inkomen Kromme Rijn Heuvelrug' en komen in de begroting van Utrechtse Heuvelrug terug in de bijdrage die aan de gemeenschappelijke regeling wordt betaald.

Als tabel 1.2.12 wordt aangepast op basis van de wijze waarop de andere gemeenten in de selectiegroep (met uitzondering van West Betuwe, die de regels op dezelfde wijze uitvoert als Utrechtse Heuvelrug) deze kosten rammen, dan ziet het beeld er als in tabel 1.2.12a uit. De lasten voor gemeenschappelijke regelingen zijn redelijk vergelijkbaar. De lasten voor sociale uitkering zijn relatief hoog, echter daar ontvangt de gemeente ook een (hogere) vergoeding voor via de BUIG gelden. Dat is in tabel 1.2.11 ook terug te zien bij de Uitkeringen van het Rijk.

Deze hogere vergoeding dekt overigens de kosten niet af. Daarom moest ieder jaar een beroep worden gedaan op de vangnetregeling. Deze aanvragen zijn ook steeds gehonoreerd.

Tabel 1.2.12a Lasten begroting 2021 vergeleken

Lasten begroting 2021	Utrechtse Heuvelrug	Gemiddelde selectie-groep	20.000-50.000 inwoners	50.000-100.000 inwoners
Sociale uitkeringen	31,4%	23,6%	19,4%	22,1%
Overige goederen en diensten	20,9%	15,6%	17,7%	17,4%
Salarissen en sociale lasten	20,3%	21,1%	17,6%	18,3%
Gemeenschappelijke regelingen	8,3%	7,8%	18,2%	14,0%
Afschrijvingslasten	5,7%	4,2%	4,6%	4,4%
Grond en duurzame goederen	0,4%	1,5%	2,5%	2,9%
Inkomensoverdrachten (incl. subsidies)	7,8%	8,3%	9,4%	9,8%
Toevoeging aan reserves	0,6%	6,1%	2,7%	3,3%
Inhuur derden	0,8%	1,0%	1,0%	1,1%
Kapitaaloverdrachten	0,5%	0,5%	0,3%	0,5%
Belastingen	0,3%	0,4%	0,4%	0,5%
Toevoeging aan voorzieningen	0,7%	4,7%	1,7%	1,6%
Rentelasten	2,3%	1,0%	1,2%	1,5%
Overigen verrekeningen	-0,1%	3,4%	3,1%	2,7%
	69%	76%	80%	78%

De afschrijvingslasten en rentelasten zijn hoger. Eerder kwam al naar voren dat Utrechtse Heuvelrug een relatief hoge boekwaarde aan materiële vaste activa had die vooral is gefinancierd met vreemd vermogen.

De gemeente heeft een relatief hoge schuldpositie met daaruit voortvloeiend rentelasten. Ook dit is terug te zien in tabel 1.2.12.

De (negatieve) post "overige verrekeningen" betreft in hoofdzaak een negatieve last bij overhead. Dit betreft aan andere taakvelden doorbelaste kosten van overhead.

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 Utrechtse Heuvelrug bevat niet veel flexibiliteit meer in de lasten als gevolg van vastgestelde en deels nog te realiseren taakstellingen en bezuinigingsopgaven.
- Als gevolg van de relatief hoge boekwaarde van de materiële vaste activa en de als gevolg daarvan opgebouwde schuldpositie bevat de begroting van de gemeente een relatief hoog bedrag aan rentelasten.
- Naast het verlagen van lasten kan de gemeente nog financiële ruimte vinden door in te zetten op de volgende posten:
 - Verhogen kostendekkendheid leges.
 - Verhogen kostendekkendheid begraafrechten.
 - Verhogen belastingen (OZB).

1.3 Weerstandsvermogen (beleid, risico's, weerstandscapaciteit)

In het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten) 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.

Utrechtse Heuvelrug heeft het beleid over risicomangement vastgelegd in de Kadernota Weerstandsvermogen en Risicomangement 2010. Deze wordt momenteel herzien. De gemeente geeft aan te verwachten dat de nieuwe nota voor de zomer van 2021 gereed zal zijn.

Het risicoprofiel van de gemeente is berekend aan de hand van in totaal 26 geïnventariseerde en gekwantificeerde financiële risico's.

In de begroting 2021 krijgt: "Verwijdering afval en verontreiniging drugslab" de hoogste risicoscore, gevolgd door de gevolgen van de Corona-uitbraak voor sociaal domein, handhaving en veiligheid, belastingen, sport en recreatie.

Aan het sociaal domein (Wmo en Jeugd) wordt een relatief laag risico toegekend.

In de begroting 2020 kreeg: "De algemene uitkering daalt waardoor we minder inkomsten hebben" de hoogste risicoscore. In de begroting 2021 is dit risico uit de top 10 verdwenen. De gemeente geeft desgevraagd aan, dat dit risico door uitstel van de herijking van het gemeentefonds op korte termijn lager is geworden.

De benodigde weerstandscapaciteit wordt berekend aan de hand van de geïnventariseerde financiële risico's en de zogenaamde 'Monte Carlo simulatie'. Dit is een gewogen risicosimulatie waarbij rekening is gehouden met de kans op voordoen van een risico en het ingeschatte financiële effect, met de aanname dat de risico's zich niet allemaal gelijktijdig en in hun maximale omvang voordoen.

De gemeente rekent tot de incidentele weerstandscapaciteit:

- Algemene reserve
- Stelpost onvoorzien uitgaven
- Onbenutte belastingcapaciteit

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 de Kadernota Weerstandsvermogen en Risicomangement 2010 is de ratio weerstandsvermogen tussen weerstandscapaciteit en risico's $>1,0 - < 1,4$ als basisnorm vastgesteld.

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.

Tabel 1.3.1 Weerstandsratio vanaf 2017

(bedragen x 1 miljoen)	Werkelijk			Begroot	
	2017	2018	2019	2020	2021
Algemene reserve	€ 16,1	€ 13,1	€ 10,3	€ 12,1	€ 8,2
Algemene reserve zonder bestemming					
Reserve grondexploitatie					
Rekeningresultaat					
Post onvoorzien	€ 0,1	€ -	€ -	€ 0,1	€ 0,1
Onbenutte belastingcapaciteit	€ 5,8	€ 6,4	€ 5,4	€ 5,4	€ 5,3
Weerstandscapaciteit (A)	€ 22,0	€ 19,6	€ 15,7	€ 17,6	€ 13,6
Risicobedrag (na weging) (B)	€ 2,6	€ 3,6	€ 2,9	€ 2,9	€ 3,2
Weerstandsratio (A/B)	8,58	5,45	5,40	6,10	4,25

De weerstandsratio komt in 2021 uit op 4,25. Het risicobedrag blijft redelijk constant. De stijging vanaf 2018 wordt veroorzaakt door het opnemen van een risicobedrag voor het terugvorderen van omzetbelasting op sportvoorzieningen door de belastingdienst. De daling vanaf 2019 wordt veroorzaakt door afname van de "overige risico's" met € 1 miljoen. Deze risico's worden in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in één bedrag genoemd en niet nader benoemd omdat hier alleen de top 10 aan grootste risico's wordt uitgesplitst. De stijging van het risicobedrag in de begroting 2021 ten opzichte van de begroting 2020 wordt veroorzaakt door de "overige risico's". Hier vallen ook risico's grondexploitaties onder voor € 0,2 miljoen.

Het door de gemeente in de begroting 2021 opgenomen bedrag aan risico's ad € 3,2 miljoen komt in totaal neer op een bedrag van € 64 per inwoner. Het gemiddelde bedrag aan risico's is in de selectiegroep € 10,4 miljoen ofwel € 214 per inwoner. Alle gemeenten in de selectiegroep hebben een hoger bedrag aan gekwantificeerde risico's. Goeree-Overflakkee heeft een relatief hoog bedrag aan risico's naar aanleiding van de Corona-uitbraak opgenomen (€ 4 miljoen), daarnaast een specifiek risico voor restauratiewerkzaamheden aan 't Fort (€ 1,9 miljoen) en een bedrag van € 1,3 miljoen omdat de gemeente nog niet toegezegde rijks gelden voor het dekken van hogere lasten van jeugd in de begroting heeft geraamd. Lingewaard raamt circa € 4,3 miljoen aan risico's naar aanleiding van de Corona-uitbraak. Utrechtse Heuvelrug heeft een bedrag van € 1,6 miljoen structureel in de begroting geraamd voor nog niet toegezegde rijks gelden voor het dekken van hogere lasten van het sociaal domein. Het risico hiervan bedraagt vanaf 2022 nog circa € 0,4 tot € 0,5 miljoen. De gemeente heeft dit niet als risico geraamd (in de brief over de toezichtsvorm 2021 heeft de provincie dit benoemd als aandachtspunt). Daar tegenover staat dat er wel een risico is opgenomen voor tegenvallende lasten in het sociaal domein.

De door de gemeente West Betuwe berekende risico's bestaan voor € 10,2 miljoen uit risico's voor de grondexploitaties. Eerder in deze financiële scan kwam al naar voren, dat West Betuwe een relatief hoge boekwaarde van gronden in exploitatie heeft. De gemeente Overbetuwe heeft bij de risico's een "algemene stelpost rekeningstekort e.d." van € 5 miljoen opgenomen. Doel daarvan is tekorten die veroorzaakt worden door hogere bijdragen aan verbonden partijen en "eigen" rekeningtekorten te dekken.

Tabel 1.3.2 Risico's als bedrag per inwoner

Begroting 2021	Risico's: totaal- bedrag	Risico's: bedrag per inwoner
Goeree-Overflakkee	€ 15.804.000	€ 313
Lingewaard	€ 10.845.000	€ 231
Overbetuwe	€ 8.200.000	€ 170
Schagen	€ 6.001.000	€ 128
West Betuwe	€ 11.356.000	€ 220
Utrechtse Heuvelrug	€ 3.207.000	€ 64

Conclusies

Algemeen

Het risicobedrag omgerekend naar een bedrag per inwoner lager dan het gemiddelde per inwoner van de selectiegroep.

In de begroting 2021 is de weerstandsratio voor de risico's, inclusief de risico's grondexploitatie, 4,25. Daarmee is deze uitstekend te noemen. De weerstandsratio geeft aan in hoeverre de door de gemeente geïnventariseerde risico's uit de reserves kunnen worden gedekt. Dit lijkt in tegenspraak met de zwakke reservepositie (solvabiliteit). Het bedrag aan risico's lijkt de gemeente dus relatief laag in te schatten op basis van deze vergelijking.

Aanbevelingen

- **Toets of de Kadernota Weerstandsvermogen en Risicomanagement 2010 nog voldoet in het kader van de kaderstellende rol van de raad.**
- **Vermeld in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing ook de risico's grondexploitatie.**

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. Daarnaast zijn er diverse alternatieven 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 in het geval een organisatie diensten afneemt van een samenwerkingsverband de overhead van het samenwerkingsverband onderdeel is van het integrale 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 is 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.

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

Tabel 1.4.1 Overhead (nettolasten)

Overhead	Begroting 2021		
	Bedrag (x 1 miljoen)	% van de lasten	Bedrag per inwoner
Goeree-Overflakkee	€ 18,4	30,0%	364
Lingewaard	€ 15,2	13,3%	324
Overbetuwe	€ 15,4	14,0%	318
Schagen	€ 18,0	13,5%	385
West Betuwe	€ 14,8	9,8%	287
Utrechtse Heuvelrug	€ 14,7	12,8%	293

Het gemiddelde van de overhead per inwoner van de gemeenten in de selectiegroep bedraagt € 335. Utrechtse Heuvelrug zit daar ruim onder.

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. In veel gevallen zullen op termijn ook vervangingsinvesteringen nodig zijn. 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 kan leiden 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 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.

Utrechtse Heuvelrug

De gemeente geeft aan, dat er geen sprake is van achterstallig onderhoud maar wel van achterstanden in het uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden. In de afgelopen jaren is er bezuinigd op de budgetten van beheer openbare ruimte. De bezuinigingen die zijn ingezet in 2012 (uiterlijk geëffectueerd in 2016) hebben een omvang van € 1,2 miljoen op de exploitatiebudgetten (Reguliere begroting, dit betreft vooral wegen en groen) en € 1 miljoen op de investeringsbudgetten (vooral wegbeheer). Ook zijn sinds 2012 areaalmutaties niet gehonoreerd, terwijl er wel bouwlocaties zijn toegevoegd aan het areaal, en is er niet in alle jaren prijscompensatie op de budgetten toegepast.

De afgelopen jaren heeft de gemeente een sober basisniveau gehanteerd qua onderhoud en zich voornamelijk gericht op het voorkomen van onveilige situaties en schades (de zgn. minimale variant). Om te zorgen dat de kapitaalgoederen hun waarde niet verliezen is de komende jaren meer nodig. De gemeente heeft nieuwe beheerplannen opgesteld waar dit in wordt geborgd, maar het daarbij behorende budget is in de jaren 2021 tot en met 2023 nog niet volledig in de begroting opgenomen.

Er is vooral een tekort aan budget (benodigd budget conform de in november 2020 vastgestelde beheerplannen ten opzichte van de in de begroting geraamde budgetten) bij wegen (€ 1,1 miljoen op klein en groot onderhoud en € 0,9 miljoen op vervanging). Daarna volgt het onderhoud (€ 0,2 miljoen tekort) en vervanging (€ 0,4 miljoen tekort) van bomen.

De gemeente hanteert een zgn. ingroei-model. De gemeente verhoogt gefaseerd de budgetten voor onderhoud van de openbare ruimte en van vastgoed. Vanaf 2024 zijn de volledige budgetten voor onderhoud geraamd.

Bij de kapitaalgoederen in de openbare ruimte is daarnaast sprake van het verhogen van het investeringsniveau in de jaren 2021-2024 om op die wijze de onderhoudsachterstanden in te lopen.

Voor de kapitaalgoederen geldt dat de meeste (beleids)plannen in november 2020 door de raad zijn vastgesteld en dus actueel zijn. Dit betreft de beheerplannen openbare ruimte. Bij het budget voor onderhoud van openbaar groen is er op het eerste gezicht sprake van een positief verschil. Echter, de gemeente geeft aan dat hier een probleem van 'verschoven' kosten vanuit reiniging en bomen onder zit. In de werkzaamheden buiten worden vanuit efficiëntie veel combinaties gemaakt waardoor de toerekening naar het juiste product nu nog niet altijd voldoende te maken is. De gemeente geeft aan hier strikter op te gaan monitoren en te evalueren.

Het verhogen van het investeringsniveau in vervangingen in de openbare ruimte heeft hogere kapitaallasten (rente en afschrijving) en ook schulden tot gevolg. De gemeente onderzoekt de mogelijkheid om de afschrijvingstermijnen te verlengen, met als gevolg dat de kapitaallasten gelijk blijven of dalen.

Daarvoor zijn afschrijvingstermijnen nodig van 110 jaar voor wegen (nu 50 jaar), 85 jaar voor civiele werken (nu 30 jaar) en 40 jaar voor Verkeersregelininstallaties (nu 15 jaar). Het verlengen van de afschrijvingstermijn van wegen lijkt overigens niet te stroken met de noodzaak de komende jaren diverse in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw aangelegde wegen te vervangen.

Uit de begroting 2021-2024 komt naar voren, dat de gemeente de langere afschrijvingstermijnen nog onvoldoende kan onderbouwen. Om deze reden is aan de raad

niet voorgesteld om de nieuwe afschrijvingstermijnen vast te stellen. Daarvoor zijn nadere studies nodig naar de ondergrond en belasting van de wegen, en zal systematisch in beeld moeten worden gebracht hoe de onderhoudsstaat zich naar verwachting gaat ontwikkelen en hoe de onderhoudscyclus van deze wegen eruit moet zien. Dit proces wordt in 2022 afgerond.

In 2023 zal dan op een onderbouwde wijze duidelijk zijn wat de benodigde investeringsbedragen zijn voor de nieuwe beheersstrategie. Dit kan leiden tot het inzicht dat de investeringsbudgetten en afschrijvingstermijnen moeten worden aangepast.

In de begroting 2021-2024 gaat de gemeente bij het plannen van vervangingskredieten openbare ruime al wel uit van een langere levensduur van onder meer wegen (zie blz. 102 en 103 begroting 2021-2024).

Wegen

De gemeente maakt in de wegenstructuur onderscheid tussen de hoofdstructuur en woonstraten. Daarbij is het uitgangspunt dat openbaar vervoer en fietsverkeer wordt gestimuleerd.

De meeste wegen zijn in de jaren zeventig en tachtig aangelegd. Ondanks het idee om de afschrijvingstermijn te verlengen van 50 jaar naar 110 jaar, gaat de gemeente er voornamelijk van uit dat de in de jaren zeventig en tachtig aangelegde wegen de komende jaren (levensduur van 50 jaar) moeten worden vervangen. De gemeente staat dus voor een grote vervangingsopgave.

In 2021 wordt gestart met een inhaalslag met vervanging en groot onderhoud van wegen. Hierbij wordt extra aandacht besteed aan het buitengebied.

In 2021 wordt € 4 miljoen geïnvesteerd, waaronder een extra bedrag van € 0,9 miljoen voor het uitvoeren van een inhaalslag.

Voor groot onderhoud van de wegen is er geen reserve of voorziening. De gemeente spaart dus niet voor groot onderhoud. De gemeente raamt wel jaarlijks onderhoudsbudgetten in de begroting. De lasten voor groot onderhoud kunnen echter jaarlijks fluctueren. Op het moment dat dit aan de orde is moet daarvoor ruimte in de begroting worden gevonden. Vervanging en renovatie (herinrichting) van wegen worden geactiveerd en als investering in de begroting opgenomen. Dit is op basis van het BBV toegestaan, mits de betreffende werkzaamheden inderdaad vervanging /renovatie betreft en geen groot onderhoud.

Openbare verlichting

Het areaal openbare verlichting is sterk verouderd. De gemeente wil het areaal vernieuwen onder gelijktijdige vermindering van het aantal lichtpunten met circa 2.000.

Voor openbare verlichting is een beheerplan gemaakt, echter de financiële effecten daarvan zijn nog niet door de gemeente doorgerekend. Het is dan ook niet duidelijk of de benodigde budgetten in de begroting beschikbaar zijn. De raad zal zich hierin het kader van de aanbesteding van de openbare verlichting nog over buigen. De aanbesteding zal in 2021 plaatsvinden. De in de begroting opgenomen budgetten voor openbare verlichting zijn taakstellend. Voor 2021 zijn voor vervanging openbare verlichting echter geen bedragen in het investeringsplan opgenomen. De gemeente wil hierin niet (meer) investeren maar leasen/diensten afnemen van een derde.

Er is geen onderhoudsvoorziening en geen onderhoudsreserve.

Civiele kunstwerken

Er is sprake van achterstand in onderhoud en vervanging, onder meer door bezuinigingsopgaven. De gemeente wil in 2021 een inhaalslag maken.

Voor regulier onderhoud van civiele kunstwerken is € 35.000 in de begroting opgenomen. In het investeringsplan is voor de komende vier jaar jaarlijks € 117.000 voor vervanging beschikbaar. Er is geen onderhoudsvoorziening en geen onderhoudsreserve.

Openbaar groen

In 2021 start de gemeente ook met de inhaalslag op het onderhoud van openbaar groen en het vervangen van bomen.

Structureel is in de begroting een bedrag van € 50.000 opgenomen voor investeringen aan openbaar groen. Van 2021 tot en met 2024 is dit bedrag verhoogd tot € 558.000.

Deze investering zal worden ingezet voor onder andere omvormen van het openbaar groen. Ook voor openbaar groen is er geen onderhoudsvoorziening en geen onderhoudsreserve.

Speelgelegenheden

Eén keer per jaar worden alle speeltoestellen technisch geïnspecteerd. Daarnaast vinden twee keer per jaar visuele controles plaats. Door speelplaatsen eventueel om te vormen, hoopt de gemeente met het beschikbare budget zoveel mogelijk speelmogelijkheden in de openbare ruimte te creëren. In de begroting 2021-2024 zijn geen investeringsbedragen voor speelgelegenheden opgenomen.

Ook voor vervanging en/of groot onderhoud van speelgelegenheden is er geen reserve of voorziening.

Riolering

De uitvoering van het onderhoud en de vervanging van riolering vindt plaats op basis van het in 2017 door de raad vastgestelde Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) 2017-2020. Daarin is opgenomen dat de gemeente de financiering van het rioolbeheer op een andere wijze wil gaan invullen. Voorgesteld werd om een (spaar)voorziening op te bouwen vanuit de rioolheffing van waaruit direct investeringen gedekt worden. Hierdoor vallen de kapitaallasten lager uit. Het jaarlijkse spaarbedrag zal op termijn gelijk zijn aan het investeringsniveau. In het GRP 2017-2020 wordt ervan uitgegaan, dat vanaf 2018 het aandeel "direct afboeken" van investeringen rechtstreeks ten laste van de (spaar)voorziening wordt geboekt. Dit loopt op van 20% in 2018 naar 100% in 2030. Volgens het GRP 2017-2020 zou er in de periode 2021-2024 circa € 2,6 miljoen direct van de spaarvoorziening worden afgeboekt.

In de vergadering van 23 januari 2020 heeft de raad het herziene uitvoeringsprogramma rioleringen met daarbij behorende herziene kostendekkingsplan rioleringen vastgesteld. Onderdeel daarvan is nog steeds het (deels) afboeken van investeringen ten laste van een spaarvoorziening. Volgens het herziene kostendekkingsplan zal niet in 2030 maar in 2040 100% van de investeringsbedragen worden gedekt uit de spaarvoorziening.

In de praktijk wordt de spaarvoorziening in mindere mate dan voorgenomen toegepast. In 2018 is gestart met het voeden van de spaarvoorziening met 3% cumulatief verhoging van de rioolheffing per jaar. Deze inkomsten worden gestort in de spaarvoorziening. Direct daar tegenover staat het afboeken van de boekwaardes van de activa riolering voor hetzelfde bedrag. De stand van de spaarvoorziening per 1-1-2021 is € 0.

Net als voor wegen, geldt ook voor riolering dat in de jaren zeventig en tachtig het meeste is aangelegd. Dus ook hier staat de gemeente op korte termijn voor een grote vervangingsopgave. Voor riolering is er geen reserve aanwezig, maar wel een onderhouds-/egaliseringsvoorziening.

Gebouwen

In 2017 is de visie op vastgoed vastgesteld door het college.

De gemeente heeft drie categorieën vastgoed in eigendom:

- Publiek vastgoed (zoals cultuurhuizen, sporthal, gymzalen, gemeentekantoor, gemeentewerf, brandweerkazernes);
- Niet commercieel vastgoed (monumenten, aula's, kinderboerderij en standplaatsen);
- Af te stoten vastgoed (kinderdagverblijven, woningen).

Het niet commerciële vastgoed wordt in een zo goed mogelijke staat onderhouden en zo mogelijk afgestoten. Het af te stoten vastgoed wordt minimaal onderhouden. Bij het publieke vastgoed worden aanpassingen verricht in het kader van de duurzaamheidsambities van de gemeente.

De meerjaren onderhoudsplannen zijn in december 2019 geactualiseerd voor 2020 t/m 2039. De noodzakelijke budgetten voor onderhoud zijn vanaf 2022 olopend in de begroting geraamd. Meerjarig gepland onderhoud is hiermee vanaf 2024 structureel gedekt. Voor vervanging en/of groot onderhoud van gebouwen is er een reserve.

In tabel 1.5.1 is een overzicht van de beheerplannen, onderhoudsniveaus, realiteit ramingen, eventueel achterstallig onderhoud en aanwezigheid van reserves of onderhoudsvoorzieningen opgenomen.

Tabel 1.5.1 Overzicht beheerplannen Utrechtse Heuvelrug

	Plan aanwezig?	Onderhoudsniveau?	Ramingen reëel? (begroting 2021-2024)	Achterstallig onderhoud?	Onderhoudsvoorziening?	Onderhoudsreserve?
Straten, wegen, pleinen	Ja. 12 november 2020. Wordt verder uitgewerkt in beheerplan wegen raad 31-1-2021	C	Ja	Nee, wel achterstanden in onderhoud.	Nee	Nee
Openbare Verlichting	Ja. 12 november 2020.	C	Ja	Nee, wel achterstanden in onderhoud.	Nee	Nee
Civiel-technische Kunstwerken	Ja. 12 november 2020.	C	Ja	Nee, wel achterstanden in onderhoud.	Nee	Nee
Openbaar groen	Ja. 12 november 2020.	C	Ja	Nee, wel achterstanden in onderhoud.	Nee	Nee
Speelgelegenheden	Ja. 12 november 2020.	C	Ja	Nee	Nee	Nee
Riolering	Ja. 23 januari 2020	B	Ja	Nee, wel achterstanden in onderhoud.	Ja	Nee
Gebouwen	Ja Raadsbesluit 2017-486 d.d. 25 jan. 2018.	3	Ja NB: ingroeimodel. Het benodigde bedrag wordt in 4 jaren (2022-2024) begroot.	Nee, wel achterstanden in onderhoud.	Nee	Ja, reserve onderhoud gebouwen

Conclusies

Algemeen

- Voor de kapitaalgoederen geldt dat voor de openbare ruimte de (beleids)plannen in november 2020 zijn vastgesteld en dus actueel zijn.
- De financiële effecten van de vastgestelde beheerplannen zijn gefaseerd, via een ingroeimodel, in de begroting 2021-2024 vertaald.
- In de afgelopen jaren is er bezuinigd op de budgetten van beheer openbare ruimte, wat heeft geleid tot achterstanden in het uitvoeren van onderhoud. Ook zijn sinds 2012 areaalmutaties niet gehonoreerd, terwijl er wel bouwlocaties zijn toegevoegd aan het areaal en is er niet in alle jaren prijscompensatie op de budgetten toegepast.
- Om achterstand in te lopen wordt in de jaren 2021-2024 voor een periode van 4 jaar het investeringsniveau voor vervanging van wegen, straten en pleinen en voor openbaar groen verhoogd.
- De gemeente staat voor een grote vervangingsopgave van vooral wegen en riolering.
- Alleen voor gebouwen wordt via een reserve gespaard voor (groot) onderhoud.
- Voor groot onderhoud van wegen, openbare verlichting, civieltechnische kunstwerken, openbaar groen en speelgelegenheden wordt niet gespaard (gereserveerd). De gemeente raamt wel jaarlijks onderhoudsbudgetten in de begroting. De lasten voor groot onderhoud kunnen echter jaarlijks fluctueren. Op het moment dat dit aan de orde is moet daarvoor ruimte in de begroting worden gevonden.
- De in het GRP 2017 opgenomen spaarvoorziening (sparen voor vervanging van riolering) is nog niet van de grond gekomen. Investerings in riolering worden dus nog steeds volledig

geactiveerd. Het niet meer activeren van vervanging van riolering, maar hiervoor sparen heeft echter een positief effect op de ontwikkeling van de schuldbestand.

- De gemeente overweegt de afschrijvingstermijnen voor vervanging van investeringen in de openbare ruimte te verlengen (110 jaar voor wegen: nu 50 jaar, 85 jaar voor civiele werken: nu 30 jaar en 40 jaar voor Verkeersregelinstallaties: nu 15 jaar).
- Het verlengen van de afschrijvingstermijn van wegen lijkt op het eerste gezicht niet te stroken met de noodzaak de komende jaren diverse wegen die in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw zijn aangelegd te vervangen.

Aanbeveling

- **Beoordeel welke impact het feit, dat niet voor alle kapitaalgoederen (via een voorziening of reserve) wordt gespaard voor toekomstige kosten van instandhouding van kapitaalgoederen op de financiële positie van de gemeente heeft (in het geval de kosten zich gaan voordoen).**

1.6 Algemene Uitkering uit het gemeentefonds

De gemeente is voor haar inkomsten voor een belangrijk deel aangewezen op de algemene uitkering uit het gemeentefonds die van het Rijk wordt ontvangen. In de begroting 2021 betreft de algemene uitkering (inclusief sociaal domein) circa 59% van de totale inkomsten (inclusief onttrekkingen aan de reserves) van de gemeente.

Uitgangspunt van de verdelingssystematiek van het gemeentefonds is (dit volgt uit het zgn. "derde aspiratieniveau"¹⁷), dat de gemeentefondsuitkering zodanig over gemeenten moet zijn verdeeld dat zij daarmee in staat zijn om een gelijkwaardig voorzieningenniveau te realiseren. Het doel van de algemene uitkering is om gemeenten – gegeven hun structuurkenmerken – de mogelijkheid te geven gelijkwaardige voorzieningen aan te bieden tegen gelijke belastingdruk.

De gemeente heeft aangegeven dat, ondanks bovenstaand uitgangspunt, de algemene uitkering uit het gemeentefonds voor Utrechtse Heuvelrug negatiever lijkt uit te vallen dan het landelijke beeld.

In 2018 heeft de gemeente naar aanleiding hiervan aan een deskundige op dit gebied (Dirk Jans van LiasPauw) gevraagd een korte notitie te schrijven. De belangrijkste conclusies uit die notitie zijn:

- De algemene uitkering wordt verdeeld op basis van objectieve maatstaven;
- De maatstaven zijn zo gekozen dat ze rekening houden met structuurkenmerken van een individuele gemeente, zoals sociale structuur (aantal uitkeringsontvangers, eenoudergezinnen, laag inkomen etc.), fysieke structuur (bebouwingsdichtheid), centrumfunctie, economische structuur (onder meer de WOZ waarde van de woningen heeft hier effect op).
- De structuurkenmerken van Utrechtse Heuvelrug: Geen zwakke sociale structuur, geen stedelijkheid, geen centrumfunctie, geen zwakke economische structuur, hebben invloed op de hoogte van de algemene uitkering.
- Het is belangrijk om de basisgegevens die ten grondslag liggen aan de (8) belangrijkste maatstaven (die 70% van de hoogte van de algemene uitkering vormen) goed te beheren, zoals de Basis Administratie Gebouwen (BAG). De acht belangrijkste maatstaven zijn: aantal inwoners, jongeren, lage inkomens, huishoudens, lokaal klantenpotentieel, Omgevingsadressendichtheid, oppervlakte bebouwing en aantal woonruimten

In deze financiële scan wil de gemeente graag antwoord hebben op de volgende vragen:

- **Is specifieker aan te geven welke onderdelen van de algemene uitkering opvallende afwijkingen hebben?**
- **Welke oorzaken liggen hieraan ten grondslag?**
- **Welke maatregelen zijn te nemen om die in positieve zin te beïnvloeden?**

Om deze vragen te kunnen beantwoorden is de algemene uitkering vergeleken met die van de gemeenten in de selectiegroep. Deze zijn immers op basis van de belangrijkste structuurkenmerken het best vergelijkbaar met de gemeente Utrechtse Heuvelrug. Dit werkt ook beter dan bijvoorbeeld een vergelijking met alle gemeenten in de groottegroep 20.000 tot 50.000 inwoners omdat voor het verklaren van verschillen echt moet worden ingezoomd op individuele gemeenten.

Uitgaande van het feit dat de algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt verdeeld op basis van objectieve maatstaven moeten de verschillen kunnen worden verklaard uit de specifieke kenmerken van Utrechtse Heuvelrug en de gemeenten in de selectiegroep.

¹⁷ zie memorie van toelichting van de Financiële-verhoudingswet 1997

In dit hoofdstuk wordt uitgegaan van de huidige verdeelsystematiek van het gemeentefonds en de daarin door de wetgever gemaakte keuzes. De vraag of deze keuzes de juiste zijn kan in het kader van deze financiële scan niet worden beantwoord. Daarvoor is veel diepgaander onderzoek nodig. Dit wordt momenteel in het kader van de herijking van het gemeentefonds door het ministerie van BZK uitgewerkt. Ook bij de aankomende herijking (ingående per 1-1-2023) geldt het uitgangspunt, dat de gemeentefondsuitkering zodanig over gemeenten moet zijn verdeeld dat zij daarmee in staat zijn om een gelijkwaardig voorzieningsniveau te realiseren.

De algemene uitkering uit het gemeentefonds bestaat uit drie onderdelen:

- Algemene uitkering
- Integratie-uitkeringen
- Decentralisatie-uitkeringen.

Onderstaand is de totale algemene uitkering uit het gemeentefonds 2021 per inwoner (gebaseerd op de septembercirculaire 2020¹⁸) van Utrechtse Heuvelrug en de gemeenten in de selectiegroep weergegeven.

Tabel 1.6.1 Algemene uitkering 2021 per inwoner op basis van septembercirculaire 2020¹⁹

Algemene uitkering 2021 per inwoner	Algemene uitkering	Integratie-uitkeringen	Decentralisatie-uitkeringen	Totale uitkering gemeentefonds
Goeree-Overflakkee	1.372	132	18	1.522
Lingewaard	1.262	117	13	1.392
Overbetuwe	1.268	171	13	1.452
Schagen	1.373	132	16	1.521
West Betuwe	1.217	83	12	1.312
Gemiddelde selectiegroep	1.298	127	14	1.440
Utrechtse Heuvelrug	1.247	129	14	1.390
Vershil	-51	2	0	-50

De totale algemene uitkering uit het gemeentefonds van Utrechtse Heuvelrug is circa € 50 per inwoner (€ 2,5 miljoen) lager dan het gemiddelde van de gemeenten uit de selectiegroep. Dit wordt vooral veroorzaakt door het onderdeel "algemene uitkering". Bij de integratie-uitkeringen en decentralisatie-uitkering is er weinig verschil ten aanzien van het gemiddelde, maar doen zich wel op de onderdelen van deze uitkeringen verschillen voor. Daarom worden ze in dit hoofdstuk wel nader belicht.

Decentralisatie-uitkeringen

Het gemiddelde per inwoner van de gemeenten in de selectiegroep is gelijk aan Utrechtse Heuvelrug. In onderstaande tabel zijn de bedragen per inwoner per specifieke decentralisatie-uitkering opgenomen. Uitkeringen van € 25.000 en lager zijn bij de berekening naar een bedrag per inwoner niet zichtbaar (uitkomst € 0). Dit is het gevolg van het afronden van de getallen. Voor de analyse maakt dit geen verschil omdat het hier niet om substantiële bedragen gaat.

¹⁸ Bij volgende circulaire over de algemene uitkering kan de berekening op onderdelen een ander resultaat geven, bijvoorbeeld door actualisatie van maatstaven.

¹⁹ Bron: rekenmodel BZK bij septembercirculaire 2020

Tabel 1.6.2 Decentralisatie-uitkeringen 2021 per inwoner

Decentralisatie-uitkeringen per inwoner	Goeree-Overflakkee	Linge-waard	Over-betuwe	Schagen	West betuwe	Ge-middeld	Utrechtse Heuvelrug
Armoedebestrijding kinderen	3	3	3	3	3	3	3
Brede aanpak dak- en thuisloosheid	1	1	1	1	1	1	1
Brede impuls combinatiefuncties/buurtsportcoaches	4	5	5	5	3	4	5
Gezond in de stad	0	0	0	1	0	0	0
Jeugdhulp aan kinderen in een AZC	0	0	0	0	0	0	2
Knelpunten verdeelproblematiek	6	0	0	2	0	2	0
Vergunningverlening, toezicht en handhaving	3	3	3	4	3	3	3
Versterking omgevingsveiligheidsdiensten	0	0	0	0	0	0	0
Voorschoolse voorziening peuters	2	1	2	2	2	2	2
Totaal	18	13	13	16	12	15	14

De gemeente Utrechtse Heuvelrug ontvangt een hogere vergoeding voor Brede impuls combinatiefuncties/buurtsportcoaches dan het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep. Het gemiddelde van de selectiegroep wordt vooral beïnvloed door de relatief lage uitkering van de gemeente West Betuwe.

Binnen de grenzen van de gemeente Utrechtse Heuvelrug bevindt zich een asielzoekerscentrum (AZC). Voor jeugdhulp aan kinderen in een AZC ontvangt de gemeente € 83.000 (€ 2 per inwoner). De gemeenten in de selectiegroep ontvangen hiervoor geen gelden.

De gemeenten Goeree-Overflakkee en Schagen ontvangen een bijdrage in het kader van Knelpunten verdeelproblematiek²⁰. Utrechtse Heuvelrug ontvangt een dergelijke bijdrage niet. Deze decentralisatie-uitkering houdt verband met btw-aspecten ten aanzien van wegen die in beheer zijn van waterschappen.

Conclusie decentralisatie-uitkeringen

Hoewel er in totaliteit geen groot verschil is in het bedrag per inwoner aan decentralisatie-uitkeringen zijn er wel verschillen tussen de decentralisatie-uitkeringen onderling. Het feit dat een gemeente een decentralisatie-uitkering ontvangt en de hoogte daarvan is afhankelijk van gemeentespecifieke factoren (zoals aanwezigheid AZC, wegen van waterschappen, aanwezigheid van provinciale inrichtingen binnen de gemeentegrenzen).

Integratie-uitkeringen

Vanaf 2015 hebben gemeenten vanwege de uitbreiding van hun verantwoordelijkheid op grond van de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatie middelen ontvangen via de integratie-uitkering Sociaal domein. Per 2019 zijn de meeste van deze budgetten aan de algemene uitkering van het gemeentefonds toegevoegd. Het betreft de volgende onderdelen:

- IUSD Wmo;
- IUSD Jeugdhulp;
- Re-integratie klassiek

Een aantal onderdelen van de integratie-uitkering Sociaal domein (IUSD) kon per 2019 nog niet overgeheveld worden naar het "algemene deel" van de algemene uitkering. Concreet betreft dit de volgende onderdelen:

1. Van de IUSD Wmo het onderdeel Beschermd wonen;
2. Van de IUSD Jeugd het onderdeel Voogdij/18+;
3. Van de IUSD Participatie de onderdelen: voorheen Wajong, Begeleid werken (ex Wsw-regulier en ex Wsw/Beschut werk) en de Wsw -'oude stijl'.

Deze uitkeringen zijn met ingang van 2019 bekend als de integratie-uitkering Beschermd wonen, de integratie-uitkering Voogdij/18+ en de integratie-uitkering Participatie.

In totaliteit ontvangt Utrechtse Heuvelrug € 2 per inwoner (€ 0,1 miljoen) meer aan integratie-uitkeringen dan het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep. Uit onderstaande tabel 1.6.3 komt naar voren dat dit wordt veroorzaakt door het feit, dat de gemeente € 54 per inwoner (€ 2,7 miljoen) meer ontvangt voor Voogdij/18+ dan het

²⁰ De decentralisatie-uitkering heeft betrekking op de herverdeeleffecten per gemeente van de aanpassingen in het verdeelmodel 2007. Voor gemeenten die bij het beheer van wegen te maken hebben met BTW-problematiek als gevolg van doorbetalingen aan een waterschap is deze uitkering ingevoerd (zie § 5.8 septembercirculaire 2006).

gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep, maar € 52 per inwoner (€ 2,6 miljoen) minder voor Participatie.

Tabel 1.6.3 Integratie-uitkeringen 2021 per inwoner

Integratie-uitkering per inwoner	beschermd wonen	Voogdij/18+	Participatie	Inburgering	Totaal
Goeree-Overflakkee	0	29	102	1	132
Lingewaard	0	29	87	1	117
Overbetuwe	0	92	78	1	171
Schagen	0	33	98	1	132
West Betuwe	0	18	64	1	83
Gemiddelde selectiegroep	0	40	86	1	127
Utrechtse Heuvelrug	0	94	34	1	129
Vershil	0	54	-52	0	2

Beschermd wonen

De integratie-uitkering beschermd wonen wordt verdeeld over 43 centrumgemeenten. Daar horen Utrechtse Heuvelrug en de gemeenten in de selectiegroep niet toe.

Voogdij/18+

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de jeugdhulp en krijgen hiervoor een budget. Een deel van dit budget bestaat uit geld voor kinderen met een voogdijmaatregel en voor 18+ers.

Voor de verdeling van voogdij en 18+ wordt geen gebruik gemaakt van een objectieve verdeling. Verdeling vindt plaats op basis van historisch gebruik (t-2, dus werkelijke cijfers van twee jaar geleden). Het historisch gebruik wordt jaarlijks geactualiseerd.

Een aantal gemeenten ervaart een verschil tussen het budget dat zij op grond van de beleidsinformatie krijgt toegewezen en de werkelijke kosten voor voogdij en 18+²¹. Om de verschillende soorten problemen met de verdeling van het (historisch verdeelde) budget voor kinderen met een voogdijmaatregel en voor 18+ers op te lossen, is de compensatieregeling voogdij/18+ ingericht. Voor 1 oktober moeten gemeenten die menen voor compensatie over het voorafgaande jaar in aanmerking te komen de aanvraag indienen bij het ministerie van VWS. In de decembercirculaire wordt de compensatie dan geëffectueerd.

Uit de decembercirculaire 2020 komt naar voren dat Utrechtse Heuvelrug in 2021 een bedrag van € 1,5 miljoen (€ 30 per inwoner) ontvangt op basis van deze compensatieregeling. Dit bedrag is overigens nog geen onderdeel van het in tabel 1.6.3 opgenomen bedrag voor Voogdij-18+.

In de begroting 2021-2024 heeft de gemeente hiervoor al een bedrag van € 1,4 miljoen ingeboekt in de jaren 2021 en 2022.

Overigens kon in principe in 2020 voor het laatst compensatie worden aangevraagd, omdat het begrip woonplaatsbeginsel²² met ingang van 1 januari 2022 wijzigt. Volgens informatie van het Rijk is het zeer waarschijnlijk dat er nog een (afsluitende) compensatieregeling over 2020 en 2021 komt in 2022.

Uitgangspunt in de nieuwe definitie van het woonplaatsbeginsel wordt de gemeente waar de jeugdige zijn woonadres heeft volgens de Basisregistratie Personen (de BRP). Met de wijziging van het woonplaatsbeginsel verdwijnt de clustering van de kosten voor voogdijkinderen en 18 plussers bij specifieke gemeenten. Hierdoor kan het budget voor voogdij en 18+ op basis van een objectief verdeelmodel verdeeld gaan worden en is overheveling van het budget naar de algemene uitkering voorzien. Dit zal tegelijkertijd plaatsvinden met de invoering van de nieuwe verdeling van het gemeentefonds, met ingang van 2023. In 2022 zal het budget voor Voogdij/18+ verdeeld blijven worden op basis van historisch gebruik (t-2). Bij het vaststellen en verdelen van het budget zal al wel het nieuwe woonplaatsbeginsel worden toegepast.

²¹ Bron: <https://vng.nl/nieuws/compensatieregeling-voogdij-en-18-staat-open-voor-gemeenten>.

²² Het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet regelt welke gemeente financieel verantwoordelijk is voor de jeugdhulp.

Participatie

Bij het onderdeel participatie is te zien dat de gemeente minder ontvangt dan het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep. Het bedrag per inwoner is bij Utrechtse Heuvelrug het laagst.

Het model voor de participatiemiddelen valt in twee onderdelen uiteen:

1. Participatiebudget nieuwe doelgroep
2. Wet sociale werkvoorziening (Wsw)

1. Participatiebudget nieuwe doelgroepen

In het verdeelmodel voor de nieuwe doelgroepen wordt in de berekening onderscheid gemaakt tussen het budgetaandeel van personen die voorheen in de Wajong zouden zijn ingestroomd en het budgetaandeel voor de kosten van de begeleiding van de nieuwe doelgroep. Voor de berekening van het eerstgenoemde budgetaandeel wordt gebruik gemaakt van historische cijfers van de instroom werkregeling Wajong; voor de berekening van het laatstgenoemde budgetaandeel wordt tevens gebruik gemaakt van de (historische) instroom in de wachtlijst Wsw.

2. Wet sociale werkvoorziening

De verdeling van de middelen Wsw wordt bepaald op basis van het aantal gerealiseerde plaatsen in standardeenheden (SE) in het voorgaande jaar, gecorrigeerd voor de per gemeente geschatte daling op basis van de uitstroomkans van de werknemers sociale werkvoorziening. Door een onderzoeksbureau worden de blijfkansen per gemeente berekend. Deze blijfkansen zullen jaarlijks worden geactualiseerd.

Het aantal gerealiseerde plaatsen wordt in de loop van een uitkeringsjaar bekend. Er is daarom sprake van een voorlopig bedrag in de meicirculaire voorafgaande aan het uitkeringsjaar en een definitief budget in de meicirculaire van het uitkeringsjaar.

Bij de integratie-uitkering participatie wordt het lagere bedrag grotendeels veroorzaakt door een lagere uitkering voor WSW (€ 39 per inwoner ofwel € 1,9 miljoen). Hiertegenover zouden ook lagere lasten voor WSW moeten staan (taakveld 6.4 begeleide participatie) ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep. Op basis van de begrote bedragen in de begroting 2021 komt naar voren dat de nettolasten van op taakveld 6.4 (begeleide participatie) van de gemeenten in de selectiegroep gemiddeld € 97 per inwoner bedragen en die van Utrechtse Heuvelrug € 29 per inwoner. De gemeente ontvangt minder gelden voor WSW, maar daar tegenover staat dat de lasten hiervoor ook lager zijn.

Resumé integratie-uitkeringen

Hoewel er ook bij de integratie-uitkeringen in totaliteit geen groot verschil is in het bedrag per inwoner zijn er wel verschillen tussen de uitkeringen onderling. De hogere vergoeding voor Voogdij/18+ is gebaseerd op de werkelijke kosten (van 2 jaar geleden). Deze zijn in Utrechtse heuvelrug dus hoger dan in de gemeenten in de selectiegroep. Zelfs zodanig hoog, dat Utrechtse Heuvelrug over 2021 (en overigens ook in eerdere jaren) een extra compensatie voor dit doel is toegewezen. In 2021 is dit € 1,5 miljoen. De gemeenten in de selectiegroep hebben voor 2021 geen aanvraag voor compensatie ingediend.

De lagere vergoeding voor participatie wordt veroorzaakt door de lagere kosten WSW. Ook deze uitkering is gebaseerd op het aantal werkelijk gerealiseerde plaatsen.

Conclusie is daarom, dat gemeenten via de integratie-uitkeringen voor de werkelijke lasten voor de betreffende activiteiten worden gecompenseerd. Wel kan er, doordat gebruik wordt gemaakt van historische cijfers, een verschil ontstaan tussen de huidige werkelijkheid en de werkelijkheid in de periode waarop de uitkering is gebaseerd (2 jaar geleden). Door jaarlijkse (tussentijdse, zie participatie) actualisatie en de mogelijkheid tot het aanvragen van compensatie wordt dit verschil zo klein mogelijk gehouden. De wijziging van het woonplaatsbeginsel (bij Voogdij/18+) zal tot gevolg hebben dat deze uitkering niet meer op basis van historische gegevens wordt toegekend maar op basis van een objectief verdeelstelsel.

Algemene Uitkering (algemene deel)

Het grootste nadeel voor de gemeente doet zich voor in het 'algemene deel' van de algemene uitkering. Daar is sprake van een negatief verschil van € 51 per inwoner (€ 2,5 miljoen) ten opzichte van het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep. In tabel 1.6.4 is de verdeling van de algemene uitkering naar de clusterindeling van het gemeentefonds weergegeven.

Tabel 1.6.4 Algemene uitkering 2021 per inwoner

Algemene uitkering 2021 naar clusters per inwoner	Goeree-Overflakkee	Linge-waard	Over-betuwe	Schagen	West Betuwe	Gemiddeld	Utrechtse Heuvelrug	Vershil
Eigen middelen	-161	-132	-139	-151	-150	-147	-178	-31
Inkomen en participatie	86	96	100	99	75	91	106	15
Samenkracht en burgerparticipatie	23	25	25	25	23	24	26	2
Jeugd	226	233	245	215	195	223	198	-25
Maatschappelijke ondersteuning	392	382	344	383	333	367	382	15
Educatie	119	103	117	119	99	111	105	-6
Volksgezondheid	8	8	8	8	8	8	8	0
Cultuur en ontspanning	191	188	185	196	185	189	195	6
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	303	211	228	301	283	265	243	-22
Riolering en reiniging	-46	-38	-38	-40	-34	-39	-45	-6
Openbare orde en veiligheid	109	73	79	99	86	89	88	-1
Bestuur en algemene ondersteuning	122	113	114	119	114	116	119	3
Totaal	1.372	1.262	1.268	1.373	1.217	1.298	1.247	-51

Als wordt gekeken naar verschillen van € 10 per inwoner en meer, dan doen de grootste negatieve verschillen zich voor bij de clusters:

- Eigen middelen (€ 1,5 miljoen)
- Jeugd (€ 1,2 miljoen), exclusief Voogdij/18+ (hiervoor ontvangt Utrechtse Heuvelrug € 2,7 miljoen meer dan de gemeenten in de selectiegroep gemiddeld ontvangen, maar daar staan ook hogere lasten tegenover)
- Infrastructuur en gebiedsontwikkeling (€ 1,1 miljoen)

Bij de volgende clusters is sprake van een hogere uitkering ten opzichte van het gemiddelde van de gemeente in de selectiegroep.

- Inkomen en participatie (€ 0,7 miljoen)
- Maatschappelijke ondersteuning (€ 0,8 miljoen).

Omdat de algemene uitkering wordt verdeeld op basis van objectieve maatstaven (en de maatstaven zo zijn gekozen dat ze rekening houden met structuurkenmerken van een individuele gemeente) moeten de bovenstaande verschillen te verklaren zijn vanuit de specifieke kenmerken van zowel de gemeenten in de selectiegroep als van de gemeente Utrechtse Heuvelrug.

Eigen middelen

Het cluster Eigen Middelen bestaat naast een negatief bedrag per woonruimte, grotendeels uit een aftrekpost voor belastingcapaciteit van de 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 een voor alle gemeenten gelijk rekkentariaf gebruikt. Het rekkentariaf wordt bepaald op basis van een uniform percentage van de WOZ-waarde.

Tabel 1.6.5 Eigen inkomsten 2021 per inwoner

Belastingcapaciteit in aftrek op algemene uitkering	Woningen	Niet-woningen	Overig	Totaal
Goeree-Overflakkee	-92	-46	-23	-161
Lingewaard	-88	-26	-18	-132
Overbetuwe	-83	-38	-18	-139
Schagen	-90	-39	-22	-151
West Betuwe	-86	-47	-17	-150
Gemiddelde selectiegroep	-88	-39	-20	-147
Utrechtse Heuvelrug	-122	-35	-21	-178
Vershil	-34	4	-1	-31

In hoofdstuk 2 komt naar voren, dat de gemiddelde OZB waarde van een woning in de gemeente Utrechtse Heuvelrug op 1-1-2020 circa € 391.000 bedraagt. De gemiddelde woningwaarde van de gemeenten in de selectiegroep is € 285.000.

Gelet op het feit dat de aftrekpost in de gemeente een voor alle gemeenten gelijk percentage is over de waarde van de woningen en niet-woningen betekent dit voor Utrechtse Heuvelrug een grotere aftrekpost. Het idee daarachter is dat de gemeente meer belastingcapaciteit heeft en deze kan inzetten voor het dekken van de gemeentelijke lasten.

Jeugd (exclusief Voogdij/18+)

Voor de berekening van de uitkering in het cluster jeugd is vooral het aantal jongeren jonger dan 18 jaar, ouders met (langdurig) psychisch medicijngebruik en uitkeringsontvangers minus bijstandsontvangers bepalend. Hierin zijn geen (grote) afwijkingen te zien ten opzichte van het gemiddelde van de selectiegroep.

De lagere uitkering wordt vooral veroorzaakt doordat het gemiddeld gestandaardiseerd inkomen van huishoudens en het gemiddeld gestandaardiseerd inkomen van huishoudens met kinderen als aftrekpost op de uitkering in mindering wordt gebracht. Deze twee posten vormen circa € 0,9 miljoen lagere uitkering voor jeugd ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep (dit bedrag wordt nog vermenigvuldigd met de uitkeringsfactor). Het gemiddeld inkomen is dus hoger dan dat in de gemeenten in de selectiegroep.

Tabel 1.6.6 Belangrijkste maatstaven cluster Jeugd (exclusief Voogdij/18+), in absolute aantallen

Belangrijkste maatstaven cluster Jeugd	Jongeren jonger dan 18 jaar	ouders met (langdurig) psychisch medicijngebruik	Uitkeringsontvangers minus bijstandsontvangers	Eenouder huishoudens	Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen	Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen met kinderen
Goeree-Overflakkee	9.834	565	2.137	1.081	14.878	3.555
Lingewaard	9.356	404	2.078	1.329	13.405	3.583
Overbetuwe	10.313	427	2.055	1.436	13.890	3.842
Schagen	8.677	175	2.380	1.381	14.049	3.133
West Betuwe	10.818	385	1.823	1.258	15.882	4.111
Gemiddelde selectiegroep	9.800	391	2.095	1.297	14.421	3.645
Utrechtse Heuvelrug	9.785	377	2.321	1.237	18.018	4.534
Vershil	-15	-14	226	-60	3.597	889

Overigens is de totale uitkering voor jeugd bij de gemeente Utrechtse Heuvelrug hoger dan het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep.

Te weten € 94 Voogdij/18+ en € 198 algemeen deel algemene uitkering is totaal € 292 tegenover totaal € 263 selectiegroep: € 40 plus € 223).

Dit komt doordat de vergoeding Voogdij/18+ ook onder het cluster jeugd valt. In dit hoofdstuk is dit apart belicht bij het onderdeel Integratie-uitkeringen. Daar kwam naar voren dat Utrechtse Heuvelrug voor dat onderdeel € 51 per inwoner meer ontvangt dan de gemeenten in de selectiegroep (waar dus ook hogere lasten bij Utrechtse Heuvelrug tegenover staan).

Infrastructuur en gebiedsontwikkeling

Voor het berekenen van de uitkering in dit cluster is het aantal woonruimten het belangrijkste. Daarnaast ook de Omgevingsadressendichtheid (OAD) en oppervlakte bebouwing in de woonkernen.

De lagere uitkering wordt vooral veroorzaakt door minder bebouwd oppervlak in het buitengebied en in de woonkernen en minder oppervlakte land.

Totaal leiden de lagere aantallen in deze maatstaven, ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep, tot een lagere uitkering van circa € 0,7 miljoen.

Tabel 1.6.7 Belangrijkste maatstaven cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling, in absolute aantallen

Belangrijkste maatstaven cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	Oppervlakte bebouwing buitengebied	Oppervlakte bebouwing in woonkern	Oppervlakte land
Goeree-Overflakkee	115	313	26.149
Lingewaard	56	241	6.193
Overbetuwe	108	264	10.907
Schagen	146	291	16.790
West Betuwe	210	310	21.581
Gemiddelde selectiegroep	127	284	16.324
Utrechtse Heuvelrug	72	253	13.205
Vershil	-55	-31	-3.119

Naast de clusters met een lagere algemene uitkering ten opzichte van de selectiegroep is er bij de clusters Inkomen en participatie en Maatschappelijke ondersteuning sprake van een hogere uitkering.

Inkomen en participatie

De belangrijkste oorzaak van de hogere uitkering is het hogere aantal bijstandsontvangers. Verondersteld mag worden dat hier ook hogere lasten ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep uit voortkomen. De gemeente Utrechtse Heuvelrug is een nadeelgemeente op BUIG en doet jaarlijks een beroep op de vangnetregeling dat in al die jaren ook is gehonoreerd.

Maatschappelijke ondersteuning

Bij dit cluster bepalen vooral het aantal inwoners van 64 jaar en ouder en het medicijngebruik met drempel de hoogte van de uitkering. Beide aantallen zijn in Utrechtse Heuvelrug hoger. Dat geldt overigens ook voor het aantal Wajongeren en het aantal bedden in bepaalde AWBZ instellingen. Ook hier geldt, dat tegenover de hogere uitkering ook hogere lasten mogen worden verondersteld. In bijlage 2, waarin de nettolasten van Utrechtse Heuvelrug worden vergeleken met die van de gemeenten in de selectiegroep, komt dit ook naar voren bij taakveld 6.71.

Herijking verdeling gemeentefonds

Algemeen

Met ingang van 2023 wordt het gemeentefonds op een nieuwe wijze over de gemeenten verdeeld. Het Rijk geeft aan, dat een nieuwe verdeling nodig is omdat de huidige verdeling niet meer goed aansluit bij de kosten van de gemeenten.

Dit geldt vooral voor het sociaal domein. Daarnaast is de manier waarop de verdeling rekening houdt met de verschillen in eigen inkomsten tussen gemeenten sinds 1997 niet meer geactualiseerd. Ook bestaat er al langer de behoefte de verdeling eenvoudiger te maken.

Het doel van de verdeling is om iedere gemeente een gelijkwaardige financiële uitgangspositie te geven, zodat ze een gelijkwaardig voorzieningenniveau kunnen realiseren tegen gelijke belastingdruk: mensen moeten in principe toegang hebben tot hetzelfde voorzieningenniveau en dat mag niet afhankelijk zijn van de plek waar iemand woont.

De verdeling is globaler geworden vanwege de wens tot vereenvoudiging, meer transparantie en betere uitlegbaarheid. Dat betekent wel dat niet meer alle kostenverschillen tussen gemeenten worden meegenomen. Zo is het aantal clusters waaruit de verdeling bestaat kleiner geworden en vervalt ongeveer de helft van het aantal maatstaven waarop de huidige verdeling is gebaseerd.

De fondsbeheerders en de VNG hebben in september 2019 gekozen voor de volgende clusterindeling als basis voor de nieuwe verdeling:

Tabel 1.6.8 Nieuwe clusterindeling herijking gemeentefonds

Klassiek domein	Sociaal domein	Algemene Eigen Middelen
Bestuur en ondersteuning	Sociale basisvoorzieningen	Onroerendezaakbelasting
Veiligheid	Individuele voorzieningen Jeugd	Overige Eigen Middelen
Onderwijs	Individuele voorzieningen Wmo	
Sport, cultuur en recreatie	Participatie	
Infrastructuur, ruimte, milieu		

Effect voor Utrechtse Heuvelrug

Uit de op 2 februari 2021 gepubliceerde "Adviesaanvraag verdeelvoorstel herijkt gemeentefonds" van minister Ollongren²³ komt naar voren, dat bij de nieuwe verdeling van het gemeentefonds de gemeente Utrechtse Heuvelrug waarschijnlijk een nadeelgemeente zal zijn en de algemene uitkering lager zal zijn dan in het huidige verdeelmodel. Daarbij moet wel meteen worden aangetekend, dat dit allemaal nog voorlopige informatie betreft. De consultatie bij de Raad Openbaar Bestuur (ROB) is nog niet afgerond en die van de VNG moet nog starten.

Uit onderstaande tabel komt naar voren dat Utrechtse Heuvelrug na de herverdeling waarschijnlijk minder geld uit het gemeentefonds zal gaan ontvangen (circa € 3,5 miljoen op basis van de nettolasten in ijkjaar 2017). Ook ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep is het nadeel voor Utrechtse Heuvelrug groter.

Tabel 1.6.9 Voorlopig effect herverdeling gemeentefonds (gebaseerd op het ijkjaar 2017)

Herijking gemeentefonds voorlopige cijfers (bedragen per inwoner)	Sociaal domein	Klassiek domein	Eigen middelen	Totaal
Goeree-Overflakkee	-65	144	-82	-3
Lingewaard	-106	143	-58	-21
Overbetuwe	-96	148	-73	-21
Schagen	-77	155	-75	3
West Betuwe				0
Gemiddelde selectiegroep	-86	148	-72	-11
				0
Utrechtse Heuvelrug	-115	121	-77	-71
Vershil	-29	-27	-5	-61
Grootteklasse:				
20.000 - 50.000 inwoners	-87	166	-81	-2
50.000 - 100.000 inwoners	-74	175	-94	7

Ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep (en ook de gemeenten in de grootteklasse 20.000-50.000 inwoners en 50.000-100.000 inwoners) zou Utrechtse Heuvelrug (ervan uitgaande dat de verdeling niet meer zou wijzigen) meer nadeel van de herverdeling ondervinden.

Sociaal domein

De verdeling in het sociaal domein laat een verschuiving van kleine naar grote gemeenten zien. Uit het onderzoek van de fondsbeheerders (de minister van BZK en de staatssecretaris van Financiën) blijkt dat grote gemeenten in het sociaal domein gemiddeld meer kosten maken dan kleine gemeenten, waar de huidige verdeling niet voldoende

²³ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z02143&did=2021D04698

rekening mee houdt. Nadelige herverdeeleffecten (het verschil tussen de huidige en de nieuwe verdeling) in het sociaal domein hangen vooral samen met het cluster Wmo en Jeugd. Sommige gemeenten kregen in het cluster Wmo te veel geld en daarnaast is de relatieve omvang van dit cluster in de huidige verdeling te groot: gemeenten hebben op dit cluster minder uitgaven dan in de huidige verdeling verondersteld werd. Voordelige herverdeeleffecten hangen samen met de nieuwe verdeling en met de grotere relatieve omvang van het cluster Jeugd.

Bij de nieuwe verdeelformules voor de gelden in het sociaal domein hebben de maatstaven "huishoudens met een laag inkomen boven drempel" en "jongeren met armoederisico" een relatief groot aandeel.

Herverdelen van het tekort sociaal domein

Overigens is in de nieuwe verdeling geen rekening gehouden met het feit dat het totale budget voor het sociaal domein in het gemeentefonds, gelet op het landelijke beeld bij gemeenten, niet toereikend is. Er worden geen extra gelden aan het gemeentefonds toegevoegd om de bestaande tekorten te compenseren. Een eventueel besluit hierover wordt overgelaten aan een nieuwe regering die wordt gevormd na de verkiezingen van 17 maart 2021.

Feitelijk worden de huidige tekorten in het sociaal domein herverdeeld, waardoor de tekorten bij de grootste gemeenten afnemen en die bij de overige gemeenten toenemen. Overigens hebben gemeenten in het sociaal domein de afgelopen jaren (in ieder geval tot en met het ijkjaar 2017: de voorlopige uitkomsten van de herijking gemeentefonds zijn gebaseerd op de cijfers uit 2017) vooral begroot op de inkomsten die ze kregen via het gemeentefonds. De tekorten, die vooral de laatste jaren naar voren kwamen en de constatering dat deze tekorten een structureel karakter hebben, zijn daardoor niet zichtbaar in de cijfers die de fondsbeheerders voor het onderzoek herverdeling gemeentefonds hebben gebruikt.

Klassiek domein

Voor het klassiek domein geldt dat de herverdeeleffecten vooral samenhangen met het afgenomen belang in de verdeling van de maatstaven bebouingsdichtheid, het aantal woonruimten en de oppervlakte land. Daarnaast is bij de herverdeeleffecten sprake van een verschuiving van lokale naar regionale en landelijke centrumfuncties van gemeenten.

Overig eigen middelen

Bij de herverdeling gaan de fondsbeheerders ervan uit, dat de gemeenten (fors) meer eigen inkomsten kunnen genereren dat tot nu toe verondersteld. De manier waarop de belastingcapaciteit van gemeenten in de verdeling wordt verevend is sinds 1997 niet herijkt. De fondsbeheerders trekken de rekentarieven gelijk met de landelijke gemiddelde tarieven (2017). Daarbij verevent het gemeentefonds voor zowel woningen als niet-woningen 90% op basis van de WOZ-waarde in plaats van de 80% respectievelijk 70% die op dit moment nog worden gehanteerd.

Ingroeipad

Met de VNG is afgesproken een generiek ingroeipad te hanteren met een herverdeeleffect van maximaal € 15 per inwoner per jaar (voor Utrechtse Heuvelrug circa € 0,75 miljoen), voor zowel gemeenten die voordeel als gemeenten die nadeel hebben van de nieuwe verdeling.

Conclusies

Uit de analyse in dit hoofdstuk komt naar voren dat er afwijkingen zijn in de hoogte van de algemene uitkering. De afwijkingen zijn terug te voeren op de specifieke kenmerken van de gemeente. Dit past ook in de systematiek van de verdeling van het gemeentefonds waarbij verdeling van de gelden plaatsvindt op basis van objectieve maatstaven en de maatstaven zo zijn gekozen dat ze rekening houden met structuurkenmerken van een individuele gemeente.

Als gevolg van de voorgenomen herziening van het gemeentefonds per 1-1-2023 kan de verdeling overigens weer wijzigen.

Bij de integratie-uitkeringen volgt de uitkering de werkelijke lasten (zij het vertraagd) wat bij Voogdij/18+ leidt tot een hogere uitkering door de hogere lasten bij Utrechtse Heuvelrug (ten opzichte van het gemiddelde van de selectiegroep) en bij participatie (WSW) tot een lagere uitkering.

Bij het "algemene deel" van de algemene uitkering uit het gemeentefonds is het grootste nadeel ten opzichte van de selectiegroep te zien. Dit wordt vooral veroorzaakt door de clusters Eigen middelen, Jeugd en Infrastructuur en gebiedsontwikkeling. Oorzaken hiervan zijn te herleiden uit de specifieke kenmerken van de gemeente in relatie tot de maatstaven die per cluster worden gehanteerd. Zo wordt de aftrekpost bij het cluster Eigen Inkomsten veroorzaakt door de relatief hoge woningwaarde in Utrechtse Heuvelrug, heeft het (hogere) gestandaardiseerd inkomen een negatieve invloed op de hoogte van het cluster Jeugd (exclusief Voogdij/18+) en heeft de mate van bebouwing in woonkernen en de oppervlakte land een negatieve invloed op de hoogte van de uitkering in het cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling. Verondersteld mag overigens wel worden, dat dit ook tot lagere lasten leidt voor de gemeente. In bijlage 2, waarin de nettolasten van Utrechtse Heuvelrug worden vergeleken met die van de gemeenten in de selectiegroep, komt dit ook naar voren bij taakveld 2.1 (verkeer en vervoer).

Feitelijk leidt het onderzoek in dit hoofdstuk niet tot een andere conclusie dan in de in 2018 door LiasPauw uitgebrachte notitie. Via eigen beleid is de algemene uitkering deels wel door de gemeente te beïnvloeden (door bijvoorbeeld de sociale structuur te verzwakken en zo veel mogelijk te bouwen op inbreidingslocaties binnen de bebouwde kom), maar dit leidt ook weer tot negatieve effecten (minder groen) en wellicht ook hogere lasten (bijstand).

De enige wijze waarop de gemeente serieus invloed kan uitoefenen op een correcte berekening van de algemene uitkering op basis van de geldende verdeelsystematiek en maatstaven is een goed beheer van de basisgegevens. In het advies van LiasPauw werd aangegeven, dat 8 maatstaven samen verantwoordelijk zijn voor 70% van de inkomsten. Het is dus zaak de basisgegevens daarvan goed te beheren en te beheersen. Dit geldt vooral voor de BAG-administratie.

De voorlopige uitkomsten van de herverdeling van het gemeentefonds met ingang van 2023 laten voor Utrechtse Heuvelrug een fors nadelig effect zien. Hieruit zijn echter nog geen definitieve conclusies te trekken, omdat dit nog voorlopige informatie betreft. De consultatie bij de Raad Openbaar Bestuur (ROB) is nog niet afgerond en die van de VNG moet nog starten. Ook vindt er nog een actualisatie plaats naar de stand per 2019 (in plaats van het huidige ijkjaar 2017).

Aanbeveling

- **Monitor en controleer de juistheid en volledigheid van de basisgegevens, waaronder waaronder Basis Administratie Gebouwen (BAG).**

2 De eigen inkomsten vergeleken

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volgende vraag beantwoord:

Doen zich tussen de gemeente Utrechtse Heuvelrug 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 Fww

Om als gemeente toegelaten te worden tot de artikel 12-procedure moet er sprake zijn van een aanmerkelijk en structureel tekort²⁴ en dienen de eigen heffingen van de gemeente te voldoen aan het redelijk peil.

Het gemeentelijk belastingpakket bestaat uit:

- a) Onroerende zaakbelasting
- b) Rioolheffing (bestemmingsheffing)
- c) Afvalstoffenheffing (bestemmingsheffing)
- d) Hondenbelasting
- e) Toeristenbelasting
- f) Forensenbelasting
- g) Leges (bouwen, burgerzaken) (retributies)
- h) Marktgeden (retributies)
- i) Begraafrechten (retributies)
- j) Precariobelasting kabels en leidingen (tot en met 2021).

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 rioolrechten 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 Utrechtse Heuvelrug een percentage voor de WOZ-waarde van eigenaren van woningen van 0,1140, voor de niet-woningen gebruikers 0,1675 en voor niet-woningen eigenaren 0,1986.

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 dat 0,1809²⁵. 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 Utrechtse Heuvelrug 0,1251 (zie D in tabel 2.2.1).

²⁴ 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.

²⁵ 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"

Utrechtse Heuvelrug	Woningen	Niet-woningen gebruikers	Niet-woningen eigenaren	Totaal
A. Waarde onroerende zaken	8.331.427.299	710.938.140	843.660.951	9.886.026.390
B. Tarief 2021 gemeente als percentage van de WOZ-waarde	0,1140	0,1675	0,1986	
C. Opbrengst op basis van waarde en tarief gemeente (A x B)	9.497.827	1.190.821	1.675.511	12.364.159
D. Gemiddeld tarief OZB gemeente als percentage van de WOZ-waarde				0,1251
E. Redelijk peil OZB 2021 voor toelating tot artikel 12 van de Fvw als percentage van de WOZ-waarde (meicirculaire 2021)				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				17.883.822
J. Opbrengst OZB volgens begroting 2021 gemeente				12.363.000
Lagere opbrengst ten opzichte van redelijk peil (J-I)				-5.520.822

Uit tabel 2.2.1 komt naar voren, dat Utrechtse Heuvelrug voor wat betreft de OZB in 2021 een lagere opbrengst van € 5,5 miljoen heeft ten opzichte van de artikel 12-norm van het redelijk peil.

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

Uit de paragraaf Lokale Heffingen in de begroting 2021 komt naar voren dat zowel de bij de rioolheffing als bij de afvalstoffenheffing sprake is van 100% kostendekking.

Bij de rioolheffing is dit echter inclusief een onttrekking van per saldo € 0,3 miljoen (toevoeging bedraagt € 0,6 miljoen en de onttrekking bedraagt € 0,9 miljoen) uit de voorziening riolering. Als deze onttrekking buiten beschouwing wordt gelaten is er sprake van een kostendekkingspercentage van 95.

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)²⁶.

Voor retributies (zoals rioolheffing en afvalstoffenheffing) en voor leges (zoals bouwleges en grafrechten) geldt dat deze hooguit kostendekkend mogen zijn. De begrote baten mogen de begrote lasten niet overtreffen.

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

De in de Atlas Lokale heffingen 2021 opgenomen woonlasten voor afvalstoffenheffing kunnen afwijken van wat gemeenten daar daadwerkelijk voor berekenen.

De afvalstoffenheffing bestaat in diverse gemeenten 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 van uitgaat.

²⁶ 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. Utrechtse Heuvelrug	Landelijke rangorde meerpersoons huishouden in 2021
Goeree-Overflakkee	296	198	0,1086	255.636	278	772	-28,6%	105
Lingewaard	226	236	0,1599	295.120	472	934	-13,6%	315
Overbetuwe	277	97	0,1005	284.566	286	660	-38,9%	15
Schagen	344	170	0,1235	272.829	337	851	-21,3%	215
West Betuwe	298	361	0,1218	321.098	391	1.050	-2,8%	353
Gemiddelde selectiegroep	288	212	0,1229	285.850	353	853	-21,1%	
Utrechtse Heuvelrug	335	299	0,1140	391.830	447	1.081		358

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 het rioolrecht) in Utrechtse Heuvelrug in 2021 € 228 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.

Bij afval zijn de lasten per inwoner nagenoeg gelijk aan het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep. Het kostendekkingspercentage is vooral bij Goeree-Overflakkee relatief laag (76,1%). De gemeenten Schagen en West Betuwe berekenen minder lasten toe aan de afvalstoffenheffing dan Utrechtse Heuvelrug. Het verschil wordt dus vooral veroorzaakt doordat een deel van de gemeenten in de selectiegroep (nog) niet alle kosten in de tarieven doorberekenen.

Bij riolering is er wel sprake van hogere lasten per inwoner (en als gevolg daarvan dus ook van hogere rioolheffing, hoewel er in 2021 ook per saldo nog € 0,3 miljoen wordt onttrokken aan de voorziening onderhoud riolering). Het gemiddelde dekkingspercentage wijkt bij de rioolheffing niet af van dat van Utrechtse Heuvelrug.

Het OZB-tarief woningen is lager dan het gemiddelde tarief van de gemeenten in de selectiegroep. Echter door de hogere gemiddelde woningwaarde in Utrechtse Heuvelrug (€ 391.830²⁷ tegenover € 285.850 gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep) is de belastingaanslag voor de inwoners van deze gemeente wel hoger.

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

Tabel 2.3.2 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)
Goeree-Overflakkee	242	198	0,1086	255.636	278	718
Lingewaard	187	236	0,1599	295.120	472	895
Overbetuwe	230	97	0,1005	284.566	286	613
Schagen	293	170	0,1235	272.829	337	800
West Betuwe	284	361	0,1218	321.098	391	1.036
Gemiddelde selectiegroep	247	212	0,1229	285.850	353	812
Utrechtse Heuvelrug	268	239	0,1140	391.830	447	954

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 het rioolrecht) in Utrechtse Heuvelrug € 142 boven het gemiddelde van de selectiegroep. Ook hier is sprake van hogere lasten bij de beide heffingen en de OZB.

²⁷ Naar waardepeildatum 1-1-2020

Ontwikkeling belastingdruk na 2021

In de begroting 2021-2024 is de raming van opbrengst OZB in de jaren 2022 tot en met 2024 nagenoeg gelijk aan die van 2021. Bij de OZB woningen is sprake van een toename van de opbrengst met 0,5% in 2022 en blijft in de jaren daarna gelijk aan de raming 2022. De geraamde opbrengst OZB niet-woningen stijgt in 2022 ten opzichte van 2021 met 3,5% en blijft in de jaren daarna gelijk.

Bij afval is geen grote toename van de lasten (en dus de baten) in de meerjarenbegroting opgenomen. Dit kan uiteraard jaarlijks wijzigen op basis van de ontwikkeling van de kosten van afvalinzameling en afvalverwerking.

Het rioolrecht zal de komende jaren wel stijgen. De gemeente houdt in de begroting 2021-2024 rekening met circa 7,5% meer aan inkomsten uit rioolheffing (met daartegenover ook toename van de lasten). Utrechtse Heuvelrug hanteert een opslag van 3% om te sparen voor toekomstige vervanging van riolering.

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 Conclusie

Op de vraag *'Doen zich tussen de gemeente Utrechtse Heuvelrug 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 en omvang onbenutte belastingcapaciteit

De feitelijke belastingopbrengst 2021 van de gemeente Utrechtse Heuvelrug 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 een opbrengst aan OZB genereert die circa € 5,5 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 rioolrecht) van een meerpersoonshuishouden in Utrechtse Heuvelrug in 2021 € 228 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 wordt vooral veroorzaakt doordat een deel van de gemeenten in de selectiegroep (nog) niet alle kosten in de tarieven doorberekenen.

Bij riolering is er wel sprake van hogere lasten per inwoner (en als gevolg daarvan dus ook van hogere rioolheffing). Het gemiddelde dekkingspercentage wijkt bij de rioolheffing niet af van dat van Utrechtse Heuvelrug.

De hogere OZB-last in euro's wordt vooral veroorzaakt door de hogere gemiddelde woningwaarde in de gemeente Utrechtse Heuvelrug ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep.

Woonlasten 2021 voor eenpersoonshuishoudens

Het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, afvalstoffenheffing en rioolrecht) van een eenpersoonshuishouden in Utrechtse Heuvelrug is in 2021 € 142 hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep. Ook hier is sprake van hogere lasten bij de beide heffingen en de OZB.

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 59% van de totale inkomsten (inclusief onttrekkingen aan de reserves) van de gemeente.

In hoofdstuk 1.6 is al ingegaan op de systematiek van de algemene uitkering: deze 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 (is lasten minus de direct daaraan te relateren baten) 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.

De algemene uitkering wordt verdeeld naar clusters. Elke cluster verdeelt de middelen voor de daaraan gekoppelde beleidsvelden op basis van een set van maatstaven. De omvang van een cluster is overigens niet maatgevend voor de kosten die gemeenten op een beleidsveld maken. Die kosten kunnen vanwege politieke keuzes en maatschappelijke ontwikkelingen hoger of lager liggen en de algemene uitkering is immers vrij besteedbaar. Desondanks kan het interessant zijn om te zien hoe de lasten van de gemeente op de diverse beleidsvelden zich ontwikkelen ten opzichte van de gelden die daarvoor specifiek voor de gemeente in de diverse clusters van de algemene uitkering zijn opgenomen.

In een begrotingsscan wordt de vergelijking met zichzelf (eigen begroting versus algemene uitkering naar clusters) 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 scan²⁸ 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 beleidskeuzes, 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 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 zit in alle clusters van de algemene uitkering. Om een goede vergelijking van de nettolasten van de gemeente Utrechtse Heuvelrug met de

²⁸ In de inleiding is het verschil tussen begrotingsscan en financiële scan toegelicht.

clusters van het gemeentefonds mogelijk te maken moet de overhead die de gemeente (conform de regels) op een centrale post heeft geraamd ook worden verdeeld over alle taakvelden. De beheerders van het gemeentefonds hanteren hiervoor 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 ook op deze wijze plaatsgevonden. In overleg met de gemeente is bij de verdeling van overhead op basis van salarislasten bij de onderstaande taakvelden 40% van de salariskosten meegenomen als basis voor het doorbelasten van overhead.

- Verkeer en vervoer
- Openbaar groen.

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 Utrechtse Heuvelrug 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 taakveldenniveau tussen de structurele nettolasten van Utrechtse Heuvelrug 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 taakveldenniveau, 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.²⁹

In het vervolg van dit hoofdstuk worden dus voor zowel Utrechtse Heuvelrug 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.nl³⁰. 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 meicirculaire 2020 (jaar 2021) genomen, omdat die circulaire ook de basis was voor het ramen van de algemene uitkering in de begroting 2021 van Utrechtse Heuvelrug.

²⁹ 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).

³⁰ 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 2021³¹

	Nettolasten Utrechtse Heuvelrug begroting 2021 (A) (bedrag x € 1.000)	Gemeentefonds 2021 (meicirculaire 2020) (B) (bedrag x € 1.000)	Vershil 2021 (C=B-A) (bedrag x € 1.000)	Vershil per inwoner Utrechtse Heuvelrug 2021 (=C/49.986)
Uitgavenclusters algemene uitkering				
Bestuur				
Bestuur en algemene ondersteuning	8.440	5.932	-2.508	-50
Totaal Bestuur	8.440	5.932	-2.508	-50
Voorzieningen bevolking				
Educatie	4.301	5.304	1.003	20
Cultuur en ontspanning	9.895	9.602	-293	-6
Inkomen en participatie	7.318	6.729	-589	-12
<i>Clusters sociaal domein:</i>				
<i>Samenkracht en burgerparticipatie</i>	<i>7.704</i>	<i>1.246</i>		
<i>Jeugd</i>	<i>15.755</i>	<i>16.138</i>		
<i>Maatschappelijke ondersteuning</i>	<i>8.843</i>	<i>18.596</i>		
<i>Volksgesondheid</i>	<i>2.162</i>	<i>405</i>		
<i>Totaal clusters sociaal domein</i>	34.464	36.385	1.921	38
Totaal Voorzieningen bevolking	55.978	58.019	2.041	41
Bebouwing en omgeving				
Openbare orde en veiligheid	5.204	4.404	-800	-16
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	14.449	12.108	-2.341	-47
Riolering en reiniging	-2.391	-2.211	180	4
Totaal Bebouwing en omgeving	17.262	14.302	-2.960	-59
Overige	-82	236	318	6
Totaal uitgavenclusters	81.598	78.489	-3.109	-62

+ 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.

Gemeenten begroten in 2019 bij MO & J minder dan waarmee in het gemeentefonds

³¹ Algemene uitkering 2021 op basis van de meicirculaire 2020. 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.

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.

Netto lasten algemeen: Eerste duiding verschillen structurele nettolasten gemeente en gemeentefondsuitkering

In totaliteit is sprake van circa € 3,2 miljoen aan hogere structurele nettolasten dan de gelden die de gemeente via het gemeentefonds ontvangt. Tussen de clusters zijn echter wel verschillen te zien. Deze 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 € 2,5 miljoen (€ 50 per inwoner) hoger dan de algemene uitkering veronderstelt.

Voorzieningen bevolking

Bij voorzieningen bevolking is er per saldo sprake van een bedrag van € 2,0 miljoen (€ 41 per inwoner) aan lagere 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. Vooral bij "Maatschappelijke Ondersteuning" is sprake van lagere structurele lasten ten opzichte van de algemene uitkering.

Bebouwing en omgeving

Bij bebouwing en omgeving is per saldo sprake van € 3,0 miljoen hogere structurele lasten (€ 59 per inwoner).

Overige

Het geraamde (negatieve) bedrag onder "overige" betreft de raming van de suppletie-uitkering integratie sociaal domein en een stelpost BTW compensatiefonds.

Nettobaten algemeen

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.

Utrechtse Heuvelrug voegt in 2021 per saldo € 22.000 aan de reserves toe.

De gemeente heeft meer inkomsten (te weten € 4,3 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 Utrechtse Heuvelrug begroting 2021 (A) (bedrag x € 1.000)	Gemeentefonds 2021 (meicirculaire 2020) (B) (bedrag x € 1.000)	Vershil 2021 (C=B-A) (bedrag x € 1.000)	Vershil per inwoner Utrechtse Heuvelrug 2021 (=C/49.986)
Inkomstenclusters algemene uitkering				
Onroerende zaakbelastingen	12.363	8.531	3.832	77
Overige eigen middelen	461	0	461	9
Inzet van de reserves	-22	0	-22	0
Algemene uitkering	69.958	69.958	0	0
Totaal inkomstenclusters	82.760	78.489	4.271	85

+ betekent hogere baten dan gemeentefonds aangeeft en - lagere baten

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

Per saldo is het positieve verschil op de structurele baten hoger dan het negatieve verschil bij de structurele lasten. Er is dan ook sprake van een structureel batig begrotingssaldo van € 1,162 miljoen (dus exclusief de incidentele baten en lasten). In de begroting 2021-2024 van de gemeente is de berekening daarvan terug te vinden op bladzijde 168. Het overzicht van de structurele baten en lasten in bijlage 1 van deze financiële scan sluit ook aan op dit structurele saldo.

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 rektarieven 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 een voor alle gemeenten gelijk rektarief gebruikt. Het rektarief wordt bepaald op basis van een uniform percentage van de WOZ-waarde. Door de tarieven van Utrechtse Heuvelrug in 2021 af te zetten tegen het rektarief kan worden bepaald in hoeverre de gemeente meer of minder inkomsten genereert.

Tabel 3.3.1 OZB tarieven 2021 Utrechtse Heuvelrug versus rektarieven gemeentefonds

Utrechtse Heuvelrug	Woningen	Niet-woningen gebruikers	Niet-woningen eigenaren
Tarief 2021 gemeente als percentage van de WOZ-waarde	0,1140	0,1675	0,1986
Rektarieven gemeentefonds als percentage van de WOZ-waarde*	0,0894	0,1281	0,1590

*Zie bladzijde 17 meircirculaire 2020 Gemeentefonds.

Bij zowel de woningen als de niet-woningen hanteert de gemeente een hoger percentage dan het tarief dat wordt gehanteerd als rektarief bij de berekening van de algemene uitkering. Te zien is dat vooral het tarief niet woningen hoger is. Utrechtse Heuvelrug raamt in 2021 per saldo € 3,8 miljoen (€ 77 per inwoner) meer baten op dit onderdeel dan het bedrag aan belastingcapaciteit dat op de gemeentefondsuitkering in mindering wordt gebracht.

In vergelijking met de selectiegroep is de opbrengst OZB per inwoner hoger. Utrechtse Heuvelrug raamt de lasten van waardering, heffing en invordering van de OZB niet op de taakvelden OZB woningen (taakveld 0.61) en OZB niet-woningen (taakveld 0.62). Op grond van de verantwoordingsregels zou dit wel moeten.

De gemeente raamt alle kosten van heffing en invordering van belastingen op taakveld 0.64 (overige belastingen). Overigens is dit laatste ook te zien bij een deel van de gemeenten in de selectiegroep.

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

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

Taakvelden cluster Onroerende zaakbelasting (OZB)	Goeree-Overflakkee	Lingewaard	Overbetuwe	Schagen	West Betuwe	Gemiddelde selectiegroep	Utrechtse Heuvelrug	Verskil
0.61 OZB woningen	146	198	122	155	151	154	190	36
0.62 OZB niet-woningen	47	68	52	72	109	70	57	-13
Totaal	193	266	174	227	260	224	247	23

OZB woningen

In vergelijking met het gemiddelde van de selectiegroep is de opbrengst OZB woningen per inwoner per saldo circa € 36 per inwoner (€ 1,8 miljoen) hoger. Dit bevestigt het beeld van Hoofdstuk 2, waarin naar voren kwam dat het OZB tarief voor woningen lager is dan het gemiddelde van de selectiegroep, maar dat sprake is van een de hogere gemiddelde woningwaarde in de gemeente Utrechtse Heuvelrug ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep.

OZB niet-woningen

De opbrengst OZB van niet-woningen per inwoner is echter lager dan het gemiddelde in de selectiegroep (circa € 13 per inwoner ofwel € 0,6 miljoen). Dit wordt enerzijds veroorzaakt door een lagere totaalwaarde van de niet-woningen in Utrechtse Heuvelrug (circa € 190 miljoen lager) dan het gemiddelde van de selectiegroep. Daarnaast is ook het OZB tarief niet-woningen lager, en dan voornamelijk het tarief voor de eigenaren van niet-woningen. Het OZB tarief niet-woningen eigenaren 2021 is in Utrechtse Heuvelrug 0,1986 en het gemiddelde van de selectiegroep is 0,2231. Bij de niet-woningen gebruikers is dat 0,1675 (Utrechtse Heuvelrug) en 0,1710 (selectiegroep).

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

Taakvelden cluster Onroerende zaakbelasting (OZB)	Goeree-Overflakkee	Lingewaard	Overbetuwe	Schagen	West Betuwe	Gemiddelde selectiegroep	Utrechtse Heuvelrug	Verskil
0.61 OZB woningen	0	-5	-8	-6	-8	-5	0	5
0.62 OZB niet-woningen	0	0	-3	-5	-6	-3	0	3
Totaal	0	-5	-11	-11	-14	-8	0	8

Utrechtse Heuvelrug raamt de lasten voor taxatie, heffing en invordering met betrekking tot de OZB niet op het taakveld OZB. Dit geldt ook voor Goeree-Overflakkee.

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 (doorwerking met ingang van 2023) zal ook nader worden ingezoomd op de OEM. Door het toevoegen van de gelden uit de integratie-uitkering sociaal domein, wordt ook het percentage van 5,4% herijkt. Het volume van de uitgavenmaatstaven is daardoor namelijk fors toegenomen.

De feitelijke OEM komt in de gemeente Utrechtse Heuvelrug uit op een bedrag van circa € 1,6 miljoen. Inclusief overhead is er sprake van een bedrag van € 0,5 miljoen ofwel € 9 per inwoner.³²

Tabel 3.3.4 Overige eigen middelen (OEM) exclusief overhead (bedragen per inwoner) vergeleken met de selectiegroep

Taakvelden cluster Overige eigen middelen (OEM)	Goeree-Overflakke	Lingewaard	Overbetuwe	Schagen	West Betuwe	Gemiddelde selectiegroep	Utrechtse Heuvelrug	Verschil
0.3 Beheer overige gebouwen en gronden	0	-24	0	-11	-2	-7	-11	-4
0.5 Treasury	12	4	38	24	16	19	15	-4
0.64 Belastingen Overig	-6	-12	66	25	97	34	9	-25
0.9 Vennootschapsbelasting (Vpb)	0	0	0	0	0	0	0	0
3.1 Economische ontwikkeling	-7	-15	-5	-9	-5	-8	-4	4
3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur	3	1	-1	-7	-5	-2	0	2
3.3 Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen	1	-4	0	-4	-1	-2	0	2
3.4 Economische promotie	33	-3	0	56	-1	17	29	12
8.2 Grondexploitatie (niet bedrijventerreinen)	-5	0	5	-7	-12	-4	-5	-2
Totaal	31	-53	103	66	87	47	33	-14

Bedragen met een –teken zijn lasten

In tabel 3.3.2 is te zien, dat de Overige Eigen Middelen in totaliteit lager zijn dan het gemiddelde van de selectiegroep (€ 14).

Bij "belastingen overig" is sprake van lagere opbrengsten, wat deels wordt veroorzaakt door het feit dat Utrechtse Heuvelrug de lasten van de heffing en inning OZB ook op dit taakveld raamt. Daarnaast ramen enkele gemeenten in de selectiegroep relatief hoge opbrengsten precario op leidingen en kabels.

Bij economische promotie (taakveld 3.4) is bij Utrechtse Heuvelrug sprake van hogere baten ten opzichte van het gemiddelde van de selectiegroep. Dit betreft vooral de opbrengst van toeristenbelasting en forensenbelasting (€ 1,5 miljoen ofwel € 30 per inwoner). Ter vergelijking: in de gemeente Lingewaard bedraagt de jaarlijkse opbrengst toeristenbelasting € 90.000. De gemeente Overbetuwe heft geen toeristenbelasting.

³² In tabel 3.2.2 is een bedrag van € 0,5 miljoen aan OEM opgenomen (€ 9 x 49.986 inwoners). Dit is echter inclusief € 1,1 miljoen overhead (vooral bij beheer gebouwen en grondexploitatie). Dit bedrag verlaagt 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 de OEM is per saldo sprake van baten. De toegerekende overhead (lasten) verlagen het totaalbedrag aan baten.

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.

Utrechtse Heuvelrug voegt in 2021 per saldo € 0,5 miljoen aan de reserves toe, maar dit betreft voornamelijk incidentele toevoegingen van de incidentele baten uit grondexploitaties. De gemeente voegt in 2021 per saldo structureel € 22.000 aan de reserves toe. Dit is het saldo van de toevoegingen en onttrekkingen aan de reserve onderhoud gebouwen.

De gemeenten in de selectiegroep ramen gemiddeld € 21 per inwoner aan structurele onttrekkingen. Uit hoofdstuk 1 kwam al naar voren dat dit vooral de onttrekkingen uit de reserves ter dekking van kapitaallasten betreft. In tabel 3.3.5 staat bij Utrechtse Heuvelrug € 0 per inwoner. Dit komt omdat de structurele toevoeging van per saldo € 22.000 neerkomt op € 0,44 per inwoner wat naar beneden wordt afgerond.

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

Taakvelden cluster Mutaties reserves		Goeree-Overflakkee	Lingewaard	Overbetuwe	Schagen	West Betuwe	Gemiddelde selectiegroep	Utrechtse Heuvelrug	Vershil
0.10	Mutaties reserves	70	-3	33	9	-3	21	0	-21
Totaal		70	-3	33	9	-3	21	0	-21

Cluster Uitkering gemeentefonds

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

Met ingang van 2019 is de integratie-uitkering sociaal domein grotendeels overgeheveld naar de algemene uitkering. Met uitzondering van de integratie-uitkeringen voorgedij/18+, beschermd wonen en participatie.

Op taakveldniveau is zichtbaar (bijlage 2) dat de door Utrechtse Heuvelrug geraamde algemene uitkering circa € 53 per inwoner³³ lager is dan het gemiddelde van de door de selectiegroep geraamde algemene uitkering. In hoofdstuk 1.6 is hier uitgebreid op ingegaan.

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

Taakvelden cluster Uitkering gemeentefonds		Goeree-Overflakkee	Lingewaard	Overbetuwe	Schagen	West Betuwe	Gemiddelde selectiegroep	Utrechtse Heuvelrug	Vershil
0.7	Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds	1.555	1.396	1.464	1.541	1.297	1.451	1.398	-53
Totaal		1.555	1.396	1.464	1.541	1.297	1.451	1.398	-53

³³ Naar de stand van de meircirculaire 2020 omdat de raming van de algemene uitkering in de begroting 2021-2024 daar ook op is gebaseerd (dit kan enigszins afwijken van het totaal per inwoners zoals genoemd in hoofdstuk 1.6, waarin is uitgegaan van de septembercirculaire 2020 en het verschil € 50 per inwoner bedraagt).

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 plaatsvindt. 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.

Utrechtse Heuvelrug heeft € 50 per inwoner hogere nettolasten (€ 2,5 miljoen) dan waar het gemeentefonds vanuit gaat.

Als wordt gekeken naar de nettolasten in vergelijking met de selectiegroep is te zien, dat Utrechtse Heuvelrug ten opzichte van het gemiddelde van deze groep € 8 lagere lasten per inwoners heeft. Dit ligt dus zeer dicht bij elkaar.

Helaas is, door het ontbreken van de "begrotinganalyse 2021" van BZK geen inzicht in hoe de nettolasten van de gemeenten in de selectiegroep zich tot de door hen ontvangen algemene uitkering uit het gemeentefonds verhouden. Op basis echter van de "begrotingsanalyse 2020" kan worden geconcludeerd, dat alle gemeenten in de selectiegroep op dit cluster hogere lasten hebben (in 2020 gemiddeld € 102 per inwoner hogere lasten) ten opzichte van de algemene uitkering.

Hogere lasten op dit cluster is 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.

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

	Goeree-Overflakkee	Lingewaard	Overbetuwe	Schagen	West Betuwe	Gemiddelde selectiegroep	Utrechtse Heuvelrug	Verschil
Taakvelden cluster Bestuur en algemene ondersteuning*								
0.1 Bestuur	-42	-42	-41	-55	-142	-64	-51	13
0.2 Burgerzaken	-12	-13	-8	-13	-20	-13	-30	-17
0.4 Ondersteuning organisatie	-351	-326	-318	-387	-213	-319	-293	26
0.8 Overige baten en lasten	9	-3	-26	5	-6	-4	-19	-15
Totaal	-396	-384	-393	-450	-381	-401	-393	8

* Overhead (taakveld 0.4) is onderdeel van dit cluster

Ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep is bij taakveld 0.2 (burgerzaken) en taakveld 0.8 (overige baten en lasten) sprake van hogere lasten. Bij burgerzaken wordt dit

vooral veroorzaakt door hogere salariskosten (ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep).

In de raming op taakveld 0.8 (overige baten en lasten) is ook een stelpost van € 0,6 miljoen opgenomen voor het mogelijk niet realiseren van bezuinigingen. Dit is een incidentele last en daardoor geen onderdeel van het in tabel 3.4.1 weergegeven bedrag van € 19 per inwoner (€ 0,95 miljoen). De op dit taakveld geraamde structurele lasten betreffen, naast de post onvoorzien (€ 2,50 per inwoner) onder meer de stelpost OR-leden, nog naar producten te verdelen hogere verzekeringpremies en accountants- en advieskosten.

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 leerlingzaken. Onder laatstgenoemd taakveld vallen ook lasten en baten van volwasseneneducatie, peuterspeelzalen, leerlingvervoer en leerplicht.

De gemeente geeft circa € 1,0 miljoen minder uit dat het gemeentefonds veronderstelt.

Ten opzichte van het netto lastenniveau van het gemiddelde van de selectiegroep zijn de nettolasten van Utrechtse Heuvelrug € 13 per inwoner lager (€ 0,66 miljoen). Dit betreft vooral lagere lasten voor onderwijsbeleid en leerlingzaken. Er is vooral sprake van lagere lasten op de kostensoort "salarissen en sociale lasten" en "overige goederen en diensten".

Uit de "begrotingsanalyse 2020" van BZK komt overigens naar voren dat Goeree-Overflakkee, Lingewaard en Schagen ook (fors, vanaf €1 miljoen) lagere lasten op dit cluster hebben ten opzichte van de algemene uitkering. Alleen de gemeenten Overbetuwe en West Betuwe hebben (gering) hogere lasten op dit cluster.

Tabel 3.4.2 Cluster Educatie vergeleken met de selectiegroep (bedragen per inwoner)

Taakvelden cluster Educatie	Goeree-Overflakkee	Lingewaard	Overbetuwe	Schagen	West Betuwe	Gemiddelde selectiegroep	Utrechtse Heuvelrug	Verskil
4.1 Openbaar basisonderwijs	-3	-1	-1	-5	-4	-3	-3	0
4.2 Onderwijshuisvesting	-50	-44	-64	-70	-41	-54	-54	0
4.3 Onderwijsbeleid en leerlingzaken	-30	-38	-57	-25	-43	-39	-25	14
Totaal	-83	-83	-122	-100	-88	-95	-82	13

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 € 6 hogere lasten per inwoner ten opzichte van het gemeentefonds, wat neerkomt op € 0,3 miljoen. Dit is op het totaal van de lasten in dit

cluster (€ 9,9 miljoen) gering te noemen. Ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep is er echter sprake van lagere lasten van circa € 1,5 miljoen ofwel € 31 per inwoner.

Tabel 3.4.3 Cluster Cultuur en ontspanning vergeleken met de selectiegroep (bedragen per inwoner)

Taakvelden cluster Cultuur en ontspanning	Goeree-Overflakkee	Lingewaard	Overbetuwe	Schagen	West Betuwe	Gemiddelde selectiegroep	Utrechtse Heuvelrug	Vershil
2.3 Recreatieve havens	-9	0	0	0	-2	-2	0	2
5.1 Sportbeleid en activering	-10	-13	-15	-16	-12	-13	-9	4
5.2 Sportaccommodaties	-69	-47	-33	-74	-17	-48	-47	1
5.3 Cultuurpresentatie, cultuurproductie en cultuurparticipatie	-9	-8	-9	-24	-9	-12	-8	4
5.4 Musea	-6	0	0	-4	-11	-4	-5	-1
5.6 Media	-13	-18	-18	-20	-20	-18	-21	-3
5.7 Openbaar groen en (openlucht) recreatie	-113	-83	-79	-119	-77	-94	-78	16
7.5 Begraafplaatsen	-2	-3	0	-7	-14	-5	2	7
Totaal	-231	-172	-154	-264	-162	-197	-166	31

Het verschil doet zich vooral voor op taakveld 5.7 (openbaar groen en –openlucht-recreatie). De salariskosten op dit taakveld wijken niet veel af van het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep. Het verschil wordt vooral veroorzaakt door de hogere lasten bij de gemeenten Goeree-Overflakkee en Schagen. De meest voor de hand liggende verklaring hiervoor is de aanwezigheid van een strand in deze gemeenten.

Cluster Inkomen en participatie

Onder het taakveld inkomensregelingen vallen alle inkomens- en bijstandsvoorzieningen, 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 € 12 hogere lasten per inwoner ten opzichte van het gemeentefonds, wat neerkomt op € 0,6 miljoen. Ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep is sprake van lagere lasten van circa € 0,8 miljoen ofwel € 15 per inwoner.

In hoofdstuk 1.6 (algemene uitkering) kwam al naar voren dat Utrechtse Heuvelrug ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep een lagere integratie-uitkering participatie (WSW) ontvangt. Toen werd aangegeven, dat daar ook lagere (netto)lasten tegenover staan op taakveld 6.4 (begeleide participatie). Dit komt overeen met het beeld in tabel 3.4.4.

Tabel 3.4.4 Cluster Inkomen en participatie vergeleken met de selectiegroep (bedragen per inwoner)

Taakvelden cluster Inkomen en participatie	Goeree-Overflakkee	Lingewaard	Overbetuwe	Schagen	West Betuwe	Gemiddelde selectiegroep	Utrechtse Heuvelrug	Vershil
6.3 Inkomensregelingen	-32	-44	-60	7	-68	-39	-101	-62
6.4 Begeleide participatie	-97	-120	-85	-115	-66	-97	-29	68
6.5 Arbeidsparticipatie	-39	-23	-28	-12	-15	-23	-14	9
Totaal	-168	-187	-173	-120	-149	-159	-144	15

Ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep is bij taakveld 6.3 (inkomensregelingen) sprake van hogere nettolasten (dus na aftrek van de direct daaraan te relateren baten zoals de BUIG vergoeding). Dit betreft vooral hogere lasten voor gemeenschappelijke regelingen (uitvoeringskosten en kosten uitkeringen). De uitvoering voor inkomensregelingen wordt voor Utrechtse Heuvelrug verzorgd door de gemeenschappelijke regeling 'Regionale Dienst Werk en Inkomen Kromme Rijn Heuvelrug'.

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 kinderschermingsmaatregelen, aanpak kindermishandeling, jeugdreclassering, opvang (18-), vrouwenopvang/huiselijk geweld (Veilig Thuis) (18-), beschermd wonen (18-), programma's rond verslaving (18-), PGB jeugd, individuele maatwerkdienstverlening voor jeugdigen 18- in opvangvoorziening 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, inloopfunctie 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 3.4.5 Clusters Sociaal domein in samenhang (vergeleken met de algemene uitkering uit het gemeentefonds Utrechtse Heuvelrug) (bedragen per inwoner)

	Nettolasten Utrechtse Heuvelrug begroting 2021 (A) (bedrag x € 1.000)	Gemeentefonds 2021 (meicirculaire 2020) (B) (bedrag x € 1.000)	Vershil 2021 (C=B-A) (bedrag x € 1.000)	Vershil per inwoner Utrechtse Heuvelrug 2021 (=C/49.986)
Uitgavenclusters algemene uitkering				
Samenkracht en burgerparticipatie	7.704	1.246	-6.458	-129
Jeugd	15.755	16.138	383	8
Maatschappelijke ondersteuning	8.843	18.596	9.753	195
Volksgesondheid	2.162	405	-1.757	-35
Totaal	34.464	36.385	1.921	38

Te zien is dat er in totaliteit sprake is van een lagere structurele last van € 1,9 miljoen ofwel € 38 per inwoner. Onderdeel van de raming van de algemene uitkering (zoals door de gemeente geraamd in de begroting 2021-2024) zijn de (vooralsnog tijdelijke) extra middelen voor jeugdzorg (door de gemeente geraamd op totaal € 1,6 miljoen) en de door de gemeente geraamde inkomst ad € 1,4 miljoen uit de compensatieregeling voogdij/18+.

Exclusief volksgezondheid is sprake van lagere nettolasten ten opzichte van de algemene uitkering van circa € 3,7 miljoen, ofwel € 74 per inwoner.

De tabel is vooral interessant in relatie tot de tekorten in de jeugdzorg waar de gemeente de laatste jaren (vooral op rekeningsbasis) mee wordt geconfronteerd.

De in de tussenrapportages en de jaarrekeningen gerealiseerde nadelen op het sociaal domein (jeugdzorg en Wmo) komen niet naar voren in de vergelijking van de nettolasten op begrotingsbasis.

Dit is het gevolg van het feit dat de gemeente de lasten en baten jeugdzorg in de begrotingen uiteindelijk budgettair neutraal raamt door een combinatie van het verlagen van de lasten (met een bezuinigingsopdracht) en het verhogen van de baten (verwachte extra vergoeding van het Rijk).

Niet alleen komt dat beeld in deze financiële scan, op basis van de structurele nettolasten uit de begroting 2021 naar voren. Ook de door het Ministerie van BZK vervaardigde bestanden ten behoeve van de "begrotingsanalyse" in de jaren 2015 tot en met 2019³⁴ laten het beeld zien, dat de nettolasten van Utrechtse Heuvelrug voor het sociaal domein op begrotingsbasis worden gedekt door de vergoeding uit de algemene uitkering (zie tabel 3.4.6).

Opvallend zijn ook de lage lasten bij het cluster maatschappelijke ontwikkeling ten opzichte van de algemene uitkering. Gelet op de relatief hoge lasten bij Samenkracht en burgerparticipatie ligt het voor de hand te veronderstellen dat daar een deel van de lasten wordt verantwoord die onder het cluster maatschappelijke ondersteuning horen. Dit beeld is overigens bij veel gemeenten te zien.

³⁴ 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 Utrechtse Heuvelrug in de betreffende begrotingsjaren. De bestanden met de begrotingsanalyses zijn terug te vinden op: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/gemeentefonds/>

Tabel 3.4.6 Clusters maatschappelijke ondersteuning en jeugd in samenhang (vergeleken met de algemene uitkering uit het gemeentefonds Utrechtse Heuvelrug) (bedragen per inwoner)

	Nettolasten Utrechtse Heuvelrug begroting (A) (bedrag x € 1.000)	Gemeentefonds (B) (bedrag x € 1.000)	Vershil (C=B-A) (bedrag x € 1.000)	Vershil per inwoner Utrechtse Heuvelrug
Uitgavenclusters algemene uitkering				
Begrotingsanalyse 2017 BZK				
Samenkracht en burgerparticipatie	6.509	998	-5.511	-114
Jeugd	9.190	9.821	631	13
Maatschappelijke ondersteuning	6.304	15.093	8.789	181
Volksgesondheid	1.712	259	-1.453	-30
Totaal	23.715	26.171	2.456	51
Begrotingsanalyse 2018 BZK				
Samenkracht en burgerparticipatie	6.557	1.065	-5.492	-112
Jeugd	10.300	11.385	1.085	22
Maatschappelijke ondersteuning	6.312	15.711	9.399	192
Volksgesondheid	1.720	275	-1.445	-29
Totaal	24.889	28.436	3.547	72
Begrotingsanalyse 2019 BZK				
Samenkracht en burgerparticipatie	6.769	1.143	-5.626	-114
Jeugd	12.825	12.031	-794	-16
Maatschappelijke ondersteuning	7.699	16.749	9.050	184
Volksgesondheid	1.815	383	-1.432	-29
Totaal	29.107	30.306	1.199	24
Begrotingsanalyse 2020 BZK				
Samenkracht en burgerparticipatie	6.941	1.295	-5.646	-114
Jeugd	14.421	15.536	1.115	23
Maatschappelijke ondersteuning	8.742	18.446	9.704	196
Volksgesondheid	1.869	402	-1.467	-30
Totaal	31.974	35.679	3.705	75

In tabel 3.4.7 is een vergelijking opgenomen van de structurele nettolasten per inwoner (exclusief overhead) van de vier clusters binnen maatschappelijke ondersteuning en jeugd van Utrechtse Heuvelrug met het gemiddelde van de selectiegroep.

Tabel 3.4.7 Vergelijking clusters sociaal domein in samenhang Utrechtse Heuvelrug en gemeenten in de selectiegroep (bedragen per inwoner)

Bedrag per inwoner (exclusief overhead)	Utrechtse Heuvelrug per inwoner	Gemiddelde selectiegroep per inwoner	Vershil
Samenkracht en burgerparticipatie	-132	-118	-14
Jeugd	-308	-264	-44
Maatschappelijke ondersteuning	-176	-185	9
Volksgesondheid	-39	-36	-3
	-655	-603	-52

De nettolasten op deze clusters zijn in Utrechtse Heuvelrug hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep. Dit wordt vooral veroorzaakt door hogere lasten op jeugdzorg. Utrechtse Heuvelrug ontvangt in het cluster ook een hogere vergoeding uit de algemene uitkering. In hoofdstuk 1.6 (algemene uitkering) kwam al naar voren dat de totale vergoeding voor jeugd (Voogdij/18+ en deel jeugd in het algemene deel van de algemene uitkering) circa € 29 hoger is dan het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep.

In tabel 3.4.5 (en ook in tabel 3.4.6), 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 Utrechtse Heuvelrug 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 3.4.8 Clusters bebouwing en omgeving (vergeleken met de algemene uitkering uit het gemeentefonds Utrechtse Heuvelrug) (bedragen per inwoner)

Uitgavenclusters algemene uitkering: bebouwing en omgeving	Nettolasten Utrechtse Heuvelrug begroting 2021 (A) (bedrag x € 1.000)	Gemeentefonds 2021 (meicirculaire 2020) (B) (bedrag x € 1.000)	Vershil 2021 (C=B-A) (bedrag x € 1.000)	Vershil per inwoner Utrechtse Heuvelrug 2021 (=C/49.986)
Openbare orde en veiligheid	5.204	4.404	-800	-16
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	14.449	12.108	-2.341	-47
Riolering en reiniging	-2.391	-2.211	180	4
	17.262	14.302	-2.960	-59

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. Hetzelfde beeld is te zien bij de gemeenten in de selectiegroep (op basis van de begrotingsanalyse 2020 van BZK), waarbij vooral de gemeente West Betuwe relatief hoge lasten heeft.

Ten opzichte van het gemiddelde van de selectiegroep (bijlage 2) zijn de nettolasten nagenoeg gelijk.

Bij infrastructuur en gebiedsontwikkeling is sprake van hogere nettolasten ten opzichte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds maar lagere lasten 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 minder voor dit doel uit de algemene uitkering ontvangt (zie ook hoofdstuk 1.6, algemene uitkering).

De gemeenten in de selectiegroep ontvangen, als gevolg van de voor de verdeling van het gemeentefonds geldende maatstaven, een hoger bedrag hiervoor uit gemeentefonds.

Tabel 3.4.9 Cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling vergeleken met de selectiegroep (bedragen per inwoner)

Taakvelden cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	Goeree-Overflakke	Lingewaard	Overbetuwe	Schagen	West Betuwe	Gemiddelde selectiegroep	Utrechtse Heuvelrug	Vershil
0.63 Parkeerbelasting	0	0	0	0	4	1	0	-1
2.1 Verkeer en vervoer	-191	-111	-111	-119	-124	-131	-92	39
2.2 Parkeren	0	-1	-4	0	-1	-1	0	1
2.4 Economische havens en waterwegen	0	0	0	-36	0	-7	0	7
2.5 Openbaar vervoer	0	0	-2	0	-2	-1	-7	-6
5.5 Cultureel erfgoed	-7	-2	-2	-8	-6	-5	-6	-1
7.4 Milieubeheer	-38	-40	-36	-24	-38	-35	-39	-4
8.1 Ruimtelijke ordening	-15	-23	-12	-41	-17	-22	-39	-17
8.3 Wonen en bouwen	-15	-26	-9	-22	-17	-18	-20	-2
Totaal	-267	-203	-177	-250	-201	-219	-203	17

Het bedrag in het cluster infrastructuur en gebiedsontwikkeling in de algemene uitkering is niet te herleiden naar de taakvelden die daaruit betaald worden. In het kader van het verkrijgen en behouden van een structureel sluitende begroting zouden de taakvelden in dit cluster met het grootste financiële volume (verkeer en vervoer, milieubeheer, ruimtelijke ordeningen wonen en bouwen) dus ook nader belicht kunnen worden.

De gemeente heeft aangegeven geen mogelijke verklaring voor de hogere nettolasten op dit cluster te kunnen geven. Indien de gemeente het wenselijk vindt een mogelijke

verklaring hiervoor te verkrijgen kan de gemeente zelf nader onderzoek doen.

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. Bij riolering en reiniging is de afwijking ten opzichte van de algemene uitkering zeer gering.

Ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep is er bij Utrechtse Heuvelrug sprake van hogere nettobaten. In hoofdstuk 2 kwam al naar voren, dat bij afval de lasten nagenoeg gelijk zijn aan het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep. Maar dat het kostendekkingspercentage bij vooral Goeree-Overflakkee, Schagen en West Betuwe lager ligt dan in Utrechtse Heuvelrug. Bij riolering is er wel sprake van hogere lasten (en dus ook van hogere rioolheffing).

3.5 Conclusie

Net als alle gemeenten, heeft Utrechtse Heuvelrug meer nettolasten dan waar de vergoeding uit het gemeentefonds in voorziet. De structurele lasten zijn circa € 3,2 miljoen hoger dan waar het gemeentefonds van uitgaat. In de systematiek van de verdeling van het gemeentefonds wordt daar ook al rekening meegehouden.

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

Structurele nettolasten begroting 2021 in vergelijking met uitkering gemeentefonds 2021

Bedragen per inwoner	Meer nettolasten	Minder nettolasten
Bestuur en algemene ondersteuning	50	
Openbare orde en veiligheid	16	
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	47	
Educatie		20
Cultuur en ontspanning	6	
Inkomen en participatie	12	
Clusters sociaal domein		38
Riolering en reiniging		4
Overig (af rondingen)		6
Totaal	131	68

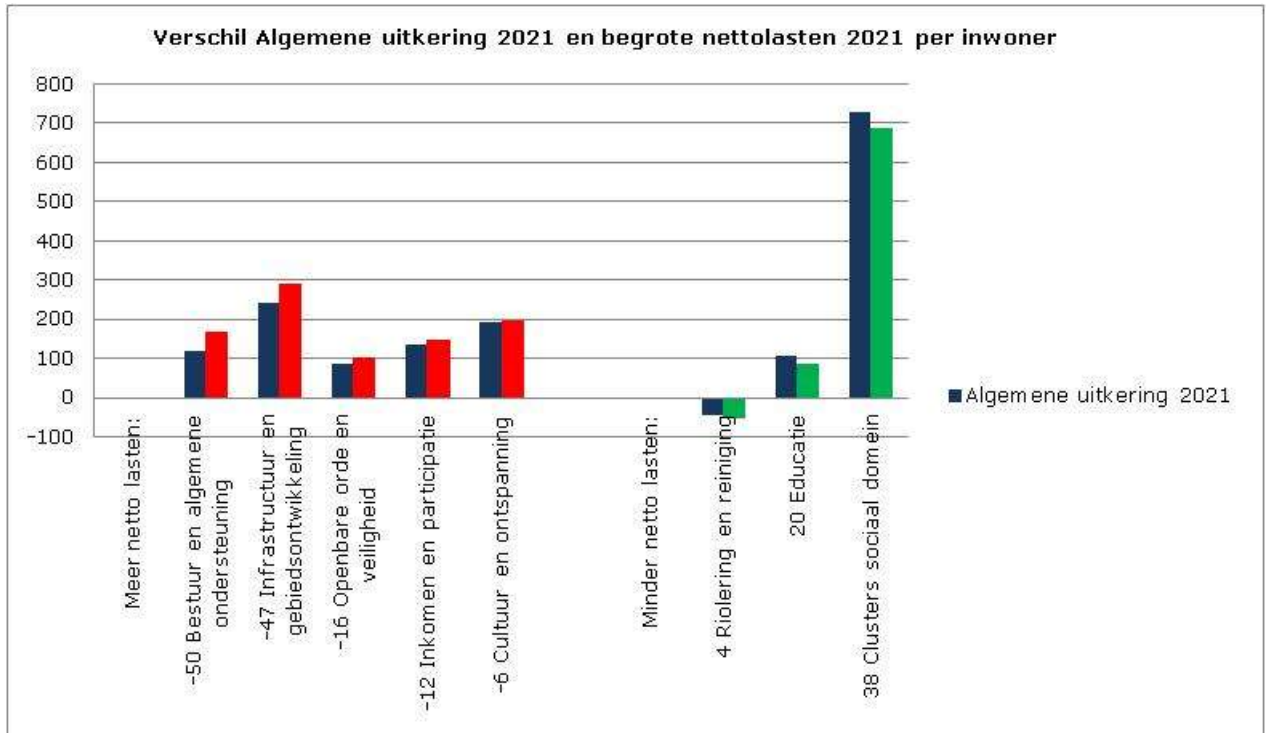
Met ingang van de begroting 2019 is vergelijking van de lasten met betrekking tot Maatschappelijke ondersteuning en Jeugdzorg niet meer één op één mogelijk met de rijksvergoeding, omdat de integratie-uitkering sociaal domein met ingang van 2019 onderdeel is van de algemene uitkering. In verband daarmee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

Uit de vergelijking van de voor deze clusters ontvangen algemene uitkering uit het gemeentefonds en de nettolasten van de gemeente komt naar voren, dat de in de begroting 2021 geraamde nettolasten binnen de clusters sociaal domein in totaliteit lager zijn dan de vergoeding die de gemeente hiervoor via de algemene uitkering uit het gemeentefonds ontvangt.

De financiële omvang van de clusters ligt echter ver uit elkaar. Zo hebben de clusters sociaal domein in totaal een omvang van € 36,4 miljoen aan algemene uitkering (€ 728 per inwoner) en bijvoorbeeld het cluster bestuur en algemene ondersteuning een omvang van € 5,9 miljoen (€ 119 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 nettolasten ten opzichte van het cluster) of groene staven (minder nettolasten ten opzichte van het cluster) zijn de nettolasten 2021 van de gemeente gebaseerd op de ramingen in de begroting 2021-2024.



Hogere nettolasten ten opzichte van de algemene uitkering doen zich voor bij de clusters Bestuur en algemene ondersteuning, Infrastructuur en gebiedsontwikkeling, Openbare orde en veiligheid, Inkomen en participatie en Cultuur en ontspanning. Van lagere nettolasten ten opzichte van de algemene uitkering is sprake bij de clusters Riolering en reiniging, Educatie en de Clusters sociaal domein.

Naast de uitkering uit het gemeentefonds genereren gemeenten ook eigen inkomsten, zoals opbrengsten uit het heffen van onroerende zaakbelastingen (OZB).

Structurele nettobaten begroting 2021 in vergelijking met uitkering gemeentefonds 2021³⁵

Bedragen per inwoner	Meer nettobaten
Onroerendezaakbelastingen	77
Overige eigen middelen (OEM)	9
Mutaties reserves	0
Totaal	85

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 zijn gemeenten wel afhankelijk van de naar hen overgehevelde budgetten.

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.

³⁵ De optelsom in deze tabel is € 85 per inwoner (en geen € 86) als gevolg van afrondingen achter de komma.

Bijlagen

**Bijlage 1 De vergelijking van Begroting 2021-2024 (jaarschijf 2021)
Utrechtse Heuvelrug met Algemene uitkering gemeentefonds 2021 (op
basis van structurele lasten)**

Gemeente		Utrechtse Heuvelrug		
Jaar		2021		
Inwoners		49.986		
	Netto lasten	Gemeente fonds uitkering	Verschil	Verschil per inw.
	(x € 1.000)	(x € 1.000)	(x € 1.000)	(x € 1)
<u>Inkomstenclusters</u>	82.760	-78.489	4.271	85
Onroerendezaakbelastingen	12.363	-8.531	3.832	77
Overige eigen middelen (OEM)	461	0	461	9
Mutaties reserves	-22	0	-22	0
Gemeentefondsuitkering	69.958	-69.958	0	0
<u>Uitgavenclusters</u>	-81.598	78.489	-3.109	-62
Bestuur en algemene ondersteuning	-8.440	5.932	-2.508	-50
Openbare orde en veiligheid	-5.204	4.404	-800	-16
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	-14.449	12.108	-2.341	-47
Educatie	-4.301	5.304	1.003	20
Cultuur en ontspanning	-9.895	9.602	-293	-6
Inkomen en participatie	-7.318	6.729	-589	-12
Samenkracht en burgerparticipatie	-7.704	1.246	-6.458	-129
Jeugd	-15.755	16.138	383	8
Maatschappelijke ondersteuning	-8.843	18.596	9.753	195
Volksgezondheid	-2.162	405	-1.757	-35
Riolering en reiniging	2.391	-2.211	180	4
<u>Overige</u>	82	236	318	6
Herindeling	0	0	0	0
Suppletie OZB	0	0	0	0
Diversen	82	236	318	6
Resultaat na bestemming	1.162	0	1.162	23

Bijlage 2 Clustervergelijking op taakveldenniveau tussen de structurele nettolasten per inwoner van Utrechtse Heuvelrug en van de selectiegroep

Op basis van begroting 2021-2024, jaarschijf 2021

(overhead is centraal geraamd op taakveld 0.4)

	Goeree-Overflakkee	Lingewaard	Overbetuwe	Schagen	West Betuwe	Gemiddelde selectiegroep	Utrechtse Heuvelrug	Verschil
Taakvelden cluster Overige eigen middelen (OEM)								
0.3 Beheer overige gebouwen en gronden	0	-24	0	-11	-2	-7	-11	-4
0.5 Treasury	12	4	38	24	16	19	15	-4
0.64 Belastingen Overig	-6	-12	66	25	97	34	9	-25
0.9 Vennootschapsbelasting (Vpb)	0	0	0	0	0	0	0	0
0.11 Resultaat van rekening van baten en lasten	0	19	0	0	-33	-3	0	3
3.1 Economische ontwikkeling	-7	-15	-5	-9	-5	-8	-4	4
3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur	3	1	-1	-7	-5	-2	0	2
3.3 Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen	1	-4	0	-4	-1	-2	0	2
3.4 Economische promotie	33	-3	0	56	-1	17	29	12
8.2 Grondexploitatie (niet bedrijventerreinen)	-5	0	5	-7	-12	-4	-5	-2
Totaal	31	-34	103	66	54	44	33	-11

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

OZB baten

	Goeree-Overflakkee	Lingewaard	Overbetuwe	Schagen	West Betuwe	Gemiddelde selectiegroep	Utrechtse Heuvelrug	Verschil
Taakvelden cluster Onroerende zaakbelasting (OZB)								
0.61 OZB woningen	146	198	122	155	151	154	190	36
0.62 OZB niet-woningen	47	68	52	72	109	70	57	-13
Totaal	193	266	174	227	260	224	247	23

OZB lasten

	Goeree-Overflakkee	Lingewaard	Overbetuwe	Schagen	West Betuwe	Gemiddelde selectiegroep	Utrechtse Heuvelrug	Verschil
Taakvelden cluster Onroerende zaakbelasting (OZB)								
0.61 OZB woningen	0	-5	-8	-6	-8	-5	0	5
0.62 OZB niet-woningen	0	0	3	-5	-6	3	0	3
Totaal	0	-5	-11	-11	-14	-8	0	8

	Goeree-Overflakkee	Lingewaard	Overbetuwe	Schagen	West Betuwe	Gemiddelde selectiegroep	Utrechtse Heuvelrug	Verschil
Taakvelden cluster Mutaties reserves								
0.10 Mutaties reserves	70	-3	33	9	-3	21	0	-21
Totaal	70	-3	33	9	-3	21	0	-21

Taakvelden cluster Uitkering gemeentefonds	Goeree-Overflakkee	Lingewaard	Overbetuwe	Schagen	West Betuwe	Gemiddelde selectiegroep	Utrechtse Heuvelrug	Vershil
0.7 Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds	1.555	1.396	1.464	1.541	1.297	1.451	1.398	-53
Totaal	1.555	1.396	1.464	1.541	1.297	1.451	1.398	-53

Taakvelden cluster Bestuur en algemene ondersteuning*	Goeree-Overflakkee	Lingewaard	Overbetuwe	Schagen	West Betuwe	Gemiddelde selectiegroep	Utrechtse Heuvelrug	Vershil
0.1 Bestuur	-42	-42	-41	-55	-142	-64	-51	13
0.2 Burgerzaken	-12	-13	-8	-13	-20	-13	-30	-17
0.4 Ondersteuning organisatie	-351	-326	-318	-387	-213	-319	-293	26
0.8 Overige baten en lasten	9	-3	-26	5	-6	-4	-19	-15
Totaal	-396	-384	-393	-450	-381	-401	-393	8

* Overhead (taakveld 0.4) is onderdeel van dit cluster

Taakvelden cluster Openbare orde en veiligheid	Goeree-Overflakkee	Lingewaard	Overbetuwe	Schagen	West Betuwe	Gemiddelde selectiegroep	Utrechtse Heuvelrug	Vershil
1.1 Crisisbeheersing en brandweer	-54	-48	-49	-83	-84	-64	-72	-8
1.2 Openbare orde en veiligheid	-34	-23	-25	-20	-30	-26	-17	9
Totaal	-88	-71	-74	-103	-114	-90	-89	1

Taakvelden cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	Goeree-Overflakkee	Lingewaard	Overbetuwe	Schagen	West Betuwe	Gemiddelde selectiegroep	Utrechtse Heuvelrug	Vershil
0.63 Parkeerbelasting	0	0	0	0	4	1	0	-1
2.1 Verkeer en vervoer	-191	-111	-111	-119	-124	-131	-92	39
2.2 Parkeren	0	-1	-4	0	-1	-1	0	1
2.4 Economische havens en waterwegen	0	0	0	-36	0	-7	0	7
2.5 Openbaar vervoer	0	0	-2	0	-2	-1	-7	-6
5.5 Cultureel erfgoed	-7	-2	-2	-8	-6	-5	-6	-1
7.4 Milieubeheer	-38	-40	-36	-24	-38	-35	-39	-4
8.1 Ruimtelijke ordening	-15	-23	-12	-41	-17	-22	-39	-17
8.3 Wonen en bouwen	-15	-26	-9	-22	-17	-18	-20	-2
Totaal	-267	-203	-177	-250	-201	-219	-203	17

Taakvelden cluster Educatie	Goeree-Overflakkee	Lingewaard	Overbetuwe	Schagen	West Betuwe	Gemiddelde selectiegroep	Utrechtse Heuvelrug	Vershil
4.1 Openbaar basisonderwijs	-3	-1	-1	-5	-4	-3	-3	0
4.2 Onderwijshuisvesting	-50	-44	-64	-70	-41	-54	-54	0
4.3 Onderwijsbeleid en leerlingzaken	-30	-38	-57	-25	-43	-39	-25	14
Totaal	-83	-83	-122	-100	-88	-95	-82	13

Taakvelden cluster Cultuur en ontspanning	Goeree-Overflakkee	Lingewaard	Overbetuwe	Schagen	West Betuwe	Gemiddelde selectiegroep	Utrechtse Heuvelrug	Vershil
2.3 Recreatieve havens	-9	0	0	0	-2	-2	0	2
5.1 Sportbeleid en activering	-10	-13	-15	-16	-12	-13	-9	4
5.2 Sportaccommodaties	-69	-47	-33	-74	-17	-48	-47	1
5.3 Cultuurpresentatie, cultuurproductie en cultuurparticipatie	-9	-8	-9	-24	-9	-12	-8	4
5.4 Musea	-6	0	0	-4	-11	-4	-5	-1
5.6 Media	-13	-18	-18	-20	-20	-18	-21	-3
5.7 Openbaar groen en (openlucht) recreatie	-113	-83	-79	-119	-77	-94	-78	16
7.5 Begraafplaatsen	-2	-3	0	-7	-14	-5	2	7
Totaal	-231	-172	-154	-264	-162	-197	-166	31

Taakvelden cluster Inkomen en participatie	Goeree-Overflakkee	Lingewaard	Overbetuwe	Schagen	West Betuwe	Gemiddelde selectiegroep	Utrechtse Heuvelrug	Vershil
6.3 Inkomensregelingen	-32	-44	-60	7	-68	-39	-101	-62
6.4 Begeleide participatie	-97	-120	-85	-115	-66	-97	-29	68
6.5 Arbeidsparticipatie	-39	-23	-28	-12	-15	-23	-14	9
Totaal	-168	-187	-173	-120	-149	-159	-144	15

Taakvelden cluster Samenkracht en burgerparticipatie	Goeree-Overflakkee	Lingewaard	Overbetuwe	Schagen	West Betuwe	Gemiddelde selectiegroep	Utrechtse Heuvelrug	Vershil
6.1 Samenkracht en burgerparticipatie	-99	-98	-105	-41	-62	-81	-67	14
6.2 Wijkteams	-91	0	-18	-62	-16	-37	-65	-28
Totaal	-190	-98	-123	-103	-78	-118	-132	-14

Taakvelden cluster Jeugd	Goeree-Overflakkee	Lingewaard	Overbetuwe	Schagen	West Betuwe	Gemiddelde selectiegroep	Utrechtse Heuvelrug	Vershil
6.72 Maatwerkdienstverlening 18-	-168	-210	-372	-259	-137	-229	-148	81
6.82 Geëscaleerde zorg 18-	-29	-33	-22	-34	-55	-35	-160	-125
Totaal	-197	-243	-394	-293	-192	-264	-308	-44

Taakvelden cluster Maatschappelijke ondersteuning	Goeree-Overflakkee	Lingewaard	Overbetuwe	Schagen	West Betuwe	Gemiddelde selectiegroep	Utrechtse Heuvelrug	Vershil
6.6 Maatwerk-voorzieningen (WMO)	-33	-70	-51	-33	-34	-44	-25	19
6.71 Maatwerkdienstverlening 18+	-164	-167	-124	-82	-155	-138	-151	-13
6.81 Geëscaleerde zorg 18+	-3	0	-2	-1	-5	-2	0	2
Totaal	-200	-237	-177	-116	-194	-185	-176	9

Taakvelden cluster Volksgezondheid	Goeree-Overflakkee	Lingewaard	Overbetuwe	Schagen	West Betuwe	Gemiddelde selectiegroep	Utrechtse Heuvelrug	Vershil
7.1 Volksgezondheid	-36	-36	-30	-32	-44	-36	-39	-3
Totaal	-36	-36	-30	-32	-44	-36	-39	-3

Taakvelden cluster Riolering en reiniging	Goeree-Overflakkee	Lingewaard	Overbetuwe	Schagen	West Betuwe	Gemiddelde selectiegroep	Utrechtse Heuvelrug	Vershil
7.2 Riolering	30	34	22	18	47	30	40	10
7.3 Afval	-4	34	34	21	13	20	37	17
Totaal	26	68	56	39	60	50	77	27

Bijlage 3 Clusterindeling 2021 gemeentefonds³⁶

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)

³⁶ 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) rekeningsaldo.

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 rekeningsaldi vanaf 2017 weergegeven. De begrotings- en rekeningsaldi zijn niet gecorrigeerd ten aanzien van eventuele incidentele componenten.

Tabel 1.1.1 gepresenteerde begrotings- en rekeningsaldi 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	0,8	0,5				
Begroting 2018-2021		1,0	1,0	1,3	1,3			
Begroting 2019-2022			-1,2	0,0	0,0	0,0		
Begroting 2020-2023				0,2	0,2	-0,4	0,4	
Begroting 2021-2024					0,4	0,4	0,2	0,3
Gepresenteerde jaarrekeningssaldi	-3,14	-5,32	-3,63					

(Meerjaren)begroting 2017-2020/Jaarrekening 2017

De kadernota 2017 geeft voor de begrotingsjaren 2017 tot en met 2019 geringe batigealdi te zien wat in 2020 toeneemt naar bijna € 0,6 miljoen batig.

Dit is nog exclusief het effect van de meicirculaire 2016 die, naar de verwachting van de gemeente, positief is.

De kadernota is beleidsarm, in die zin dat voor nieuw beleid (met uitzondering van het al bestaande nieuw beleid uit het uitvoeringsplan raadsprogramma) geen ruimte is.

In het raadsprogramma is onder meer bepaald, dat de algemene reserve op termijn naar een hoger niveau wordt gebracht en dat de schuldpositie wordt verlaagd.

Vanaf het jaar 2015 wil de gemeente jaarlijks een toevoeging aan de algemene reserve doen. Voor de periode 2017-2020 bedraagt de totale geraamde toevoeging € 3,9 miljoen. Voor deze toevoegingen is geen structurele ruimte in de begroting opgenomen.

Het gaat om incidentele opbrengsten die hoofdzakelijk het gevolg zijn van de voorgenomen verkopen van gemeentelijk vastgoed (€ 2,4 miljoen) en de verkoop van de ambtswoning (€ 1,5 miljoen). De verkopen zijn gefaseerd in het meerjarenperspectief opgenomen. Dit heeft vertraging opgelopen en nog niet alle verkopen zijn op dit moment (2021) gerealiseerd.

De schuldpositie wil de gemeente verbeteren door vooral op het investeringsvolume te sturen.

De (meerjaren)begroting 2017-2020 geeft een negatiever beeld dan de kadernota, vooral omdat de uitkomst van de meicirculaire 2016 in alle jaren circa € 0,5 miljoen negatief is en omdat enkele "oude" bezuinigingen (zwembad en verkoop snippergroen) niet volledig blijken te kunnen worden gerealiseerd. In de begroting zit een structureel bedrag van totaal € 1,8 miljoen aan nog in te vullen taakstellingen en bezuinigingen uit vorige jaren, zoals het gaan heffen van precario op kabels en leidingen nutsbedrijven en kostendekkend maken van anterieure overeenkomsten.

Het is daarnaast noodzakelijk om nieuwe ombuigingen door te voeren, van circa € 1 miljoen in 2017 aflopend naar circa € 0,6 miljoen in 2020. Dit zijn echter vooral financieel technische maatregelen zoals het verdisconteren van de kwijtscheldingslasten in de

tarieven rioolheffing en afvalstoffenheffing en het verwerken van de hogere algemene uitkering vanuit de septembercirculaire 2016. Het is dus nog onzeker of de verwachte extra baten ook zullen worden gerealiseerd. Het effect is dat er sprake is van een batig saldo in alle begrotingsjaren.

In de periode 2017 tot en met 2020 wordt in totaal circa voor € 31 miljoen aan investeringen geraamd. Voor de ruim de helft (€ 16,5 miljoen) betreft dit wegen (renovatie) en riolering (vervanging). Daarnaast nieuwbouw en verduurzaming van schoolgebouwen (€ 8,3 miljoen) en grote projecten (Maarsbergen) ad € 3,7 miljoen³⁷. De investeringen zijn overigens nog niet volledig uitgevoerd.

Sinds 2015 voeren gemeenten veel zorgtaken uit die het Rijk en de provincie aan de gemeenten hebben overgedragen. De 3 decentralisaties Participatiewet, WMO en Jeugdwet zijn in de begrotingen 2015 en 2016 (meerjarenraming) budgettair neutraal geraamd. Vanaf 2017 zijn de ramingen sociaal domein gebaseerd op de realisatiecijfers 2015. De werkelijke lasten 2015 waren lager dan de raming.

Op basis van de begroting 2017-2020 komt Utrechtse Heuvelrug in 2017 in aanmerking voor repressief toezicht. In de toezichtbrief wijst de toezichthouder op de noodzaak het voorgenomen pakket aan ombuigingsmaatregelen volledig te realiseren.

De jaarrekening 2017 sluit met een nadelig resultaat van € 3,1 miljoen, wat vooral wordt veroorzaakt door het nadelige resultaat sociaal domein ten opzichte van de begroting ad € 4,8 miljoen. De gemeente verwacht dat hiervan € 3,4 miljoen structureel is. In 2015 en 2016 was er nog sprake van lagere lasten sociaal domein ten opzichte van de van het Rijk ontvangen middelen.

In totaal hield Utrechtse Heuvelrug over de jaren 2015 en 2016 een bedrag over van € 5,4 miljoen. Hiervan is € 3,4 miljoen gestort in de algemene reserve en voor € 2 miljoen is een bestemmingsreserve egaliseringsreserve sociaal domein 2016 – 2018 gevormd.

Onderdeel van het rekeningssaldo is een onttrekking van € 453.000 uit de "reserve meerjarig realistisch evenwicht" ter compensatie van de niet te realiseren opbrengst verkoop groenstroken in 2017. Feitelijk was het rekeningssaldo dus nog iets nadeliger. De voor- en nadelige saldi van de bestuursrapportages worden ook al in de jaarrekening verrekend met de algemene reserve. Deze saldi zijn dus niet zichtbaar in het rekeningresultaat.

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

De accountant wijst op de relatief grote overschrijding bij sociaal domein en adviseert de gemeente aanvullende beheersmaatregelen te implementeren ten einde de financiële realisatie adequater te kunnen begroten.

(Meerjaren)begroting 2018-2021/Jaarrekening 2018

De kadernota 2018 laat in alle begrotingsjaren een tekort zien (van € 0,1 miljoen in 2018, oplopend naar € 1,7 miljoen in 2021). De nadelige ontwikkeling van het begrotingssaldo wordt vooral veroorzaakt door autonome ontwikkelingen (zoals lasten voor ICT, handhaving en digitale dienstverlening), hoger rentelasten en het deels niet kunnen invullen van oude bezuinigingen.

In de kadernota worden dan ook nieuwe bezuinigingen voorgesteld waardoor het evenwicht in de begroting weer kan worden hersteld. De nieuwe bezuinigingen betreffen vooral het toerekenen van btw aan de rioolheffing en het verhogen van leges.

Van de in eerdere begrotingen opgenomen bezuinigingen resteert nog een in te vullen bedrag van € 0,8 miljoen.

In de kadernota wordt ook een groei van de algemene reserve voorzien, vooral door toevoeging vanuit de grondexploitaties als gevolg van de actualisatie van het Meerjarenprogramma Grondexploitaties.

³⁷ Overigens autoriseert de gemeenteraad met het vaststellen van de begroting en het Meerjaren Investeringsplan de kredieten die zijn opgenomen in de eerste jaarschijf van het investeringsplan (i.c. 2017).

De begroting 2018-2021 laat een aanzienlijk positiever beeld zien ten opzichte van de kadernota. Er is sprake van overschotten van circa € 1 miljoen in 2018, oplopend naar € 1,3 miljoen in 2021. Belangrijkste oorzaken hiervan zijn een voordeel op reiniging en riolering en een voordelig rente-effect. En daarnaast het deels aframen van de stelpost prijscompensatie.

Aan reiniging en riool kunnen meer personele lasten worden toegerekend dan waarvoorheen van werd uitgegaan. In de begroting 2018 is de behoefte aan vreemd vermogen kleiner dan in de kadernota nog werd verondersteld, wat tot lagere rentelasten leidt.

Het structurele deel van het nadeel op het sociaal domein dat in de jaarrekening 2017 naar voren kwam (€ 3,4 miljoen) is nog niet in de begroting 2018-2021 verwerkt.

Er is meer aandacht gekomen voor de schuldenpositie van de gemeente en het afbouwen daarvan. Bij de behandeling van de kadernota is het amendement 'schulden niet laten stijgen maar laten dalen' aangenomen met als strekking een schuldenplafond in te voeren van € 160 miljoen. Daarnaast is besloten keuzes voor te leggen om de schuld in 2019, 2020, 2021 met minimaal één miljoen te laten dalen. In 2018 wordt dit gerealiseerd door het investeringsvolume te verlagen. In 2018 bedraagt het investeringsbedrag circa € 6,7 miljoen. Dit betreft vooral investeringen in de openbare ruimte (wegen, fietspaden, riolering).

Op basis van de begroting 2018-2021 komt Utrechtse Heuvelrug in aanmerking voor repressief toezicht. In de toezichtbrief merkt de toezichthouder op erop te vertrouwen, dat het ingezette beleid om de schuld jaarlijks met € 1 miljoen te verlagen, zal slagen.

De jaarrekening 2018 sluit met een nadelig saldo van € 5,3 miljoen, waarvan € 3,5 miljoen structureel doorwerkt. Belangrijkste oorzaak is het sociaal domein, waar zich een tekort voordoet van € 4,5 miljoen. Ten opzichte van het in de 2^e bestuursrapportage gerapporteerde nadeel op het sociaal domein is het tekort nog eens met € 1,1 miljoen toegenomen. Daarnaast is sprake van (verplichte) afwaardering van de gronden golfterrein met circa € 1,5 miljoen.

Vanaf 2018 wordt het resultaat van de bestuursrapportages niet al tussentijds verrekend met de algemene reserve maar geraamd op de stelpost begrotingsresultaat.

Het tekort op de jaarrekening wordt deels gedekt door inzet van de reserve sociaal domein, die daarmee ook meteen is uitgeput. Hiermee wordt wel de algemene reserve enigszins ontzien.

In 2018 is een door de gemeente verstrekte langlopende lening van € 8,1 miljoen door de Woningbouwvereniging afgelost. Desondanks is de schuld van de gemeente zelf ten opzichte van 2017 met € 4 miljoen toegenomen.

Op 31 december 2018 is er van het totaal van € 33 miljoen aan beschikbaar gestelde kredieten een bedrag van € 18,8 miljoen nog niet besteed. De financieringsbehoefte (dus aantrekken van langlopende geldleningen) zal de komende jaren in de schuldpositie zichtbaar zijn.

De accountant heeft over het jaar 2018 een goedkeurende accountantsverklaring voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid verstrekt. In het uitgebreide rapport (het is het eerste jaar dat een nieuw accountant de controle voor Utrechtse Heuvelrug doet) wordt op een groot aantal onderwerpen ingegaan. De beheersbaarheid van de kosten van het sociaal domein springt eruit. De accountant constateert dat dit door de open einde regeling Wmo en jeugdhulp lastig is te realiseren. Ook geeft de accountant aan dat de kwaliteit van de interne beheersing een aandachtspunt is. De accountant constateert tevens (met de gemeente, die hiervoor al een bezuinigingsprogramma heeft opgesteld), dat de financiële positie onder druk staat.

(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.

De raadsperiode startte met het maken van een gezamenlijk raadsprogramma.

De focus voor de gemeente ligt de komende vier jaar op:

- Gezonde financiën
- Duurzaamheid

- Zorg voor iedereen
- Wonen
- En dat samen met de inwoners vorm te geven.

De gemeente wil de schuldenlast terugbrengen door bezit te verkopen, minder te investeren en een overschot van € 1,2 miljoen in de begroting te creëren. Daarnaast wil de gemeente de woonlasten laten dalen en de budgetten voor Wmo en Jeugd met totaal € 1 miljoen verhogen. Bij dat laatste geldt de beperking dat eventueel extra van het Rijk voor dit doel te ontvangen gelden in mindering worden gebracht.

De focus is in 2019 volledig gericht op de verbetermaatregelen in het sociaal domein en het in balans brengen van de gemeentelijke financiën. Hiervoor heeft de gemeente het proces "Ombuigingen" opgestart. Dit proces bestaat uit het voorstellen van ombuigingsmaatregelen, de consultatie van inwoners hierover en het verwerken van de voorstellen in de Kadernota 2020. Met als doel een sluitende begroting 2019 te kunnen presenteren.

De kadernota 2019 is beleidsarm. Er is nog geen doorvertaling gemaakt van het raadsprogramma. In aanloop naar de begroting 2019 worden voorstellen aan de raad gedaan op welke manier stapsgewijs invulling kan worden gegeven aan de diverse onderdelen van het raadsprogramma. Ook het aflossen van de schuld is in deze kadernota nog niet verwerkt.

Wel wordt in de kadernota rekening gehouden met een structurele verhoging van het budget voor Wmo en Jeugdzorg van in totaal € 1 miljoen. De gemeente maakt daarmee de keuze om het structurele tekort op Wmo en Jeugdzorg over 2017 van circa € 3 miljoen niet volledig als structureel te bestempelen. De gemeente gaat ervan uit dit tekort dus terug te kunnen brengen.

De startpositie van de kadernota 2019 is een stuk positiever dan de saldi in de begrotingsjaren in de begroting 2018-2021. Dit wordt vooral veroorzaakt door de positieve ontwikkeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds zoals opgenomen in de maartcirculaire 2019. 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.

Uit de maartcirculaire komt naar voren, dat het accres de komende jaren fors groeit als gevolg van 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.

Na verwerking van de financiële ontwikkelingen is in 2019 sprake van een gering nadelig saldo en in de jaren daarna van een batig saldo. De structurele ruimte is gering, want de jaarschijf 2022 sluit met een batig saldo van € 2.000. In 2021 is dat circa € 1 miljoen. Belangrijkste reden van de daling is het vervallen van de precario op kabels en leidingen in 2022³⁸. De gemeente heeft hier in eerdere jaren nog niet op geanticipeerd (door bijvoorbeeld de opbrengst als incidenteel te zien en deze jaarlijks toe te voegen aan de algemene reserve).

In het saldo van de kadernota zijn nog niet de overige ontwikkelingen en wensen/nieuw beleid zichtbaar. Dit betreft een bedrag van ruim € 4,1 miljoen structureel. Het grootste deel daarvan betreft het ramen van budget voor het sociaal domein ad € 2,3 miljoen om het structurele tekort (naast de al geraamde € 1 miljoen) af te kunnen dekken. Ook is een nadeel vanuit de "Visie op vastgoed" van circa € 0,7 miljoen nog niet meegenomen in het saldo van de kadernota. Uit de geactualiseerde meerjaren onderhoudsplannen voor vastgoed komt naar voren dat dit bedrag jaarlijks extra nodig zal zijn voor het onderhoud.

³⁸ Gemeenten die op 10 februari 2016 precariobelasting op kabels en leidingen hieven, vallen onder een overgangsregeling die loopt tot 1 januari 2022. Vanaf 2022 behoort de precariobelasting op kabels en leidingen definitief tot het verleden.

De begroting 2019 is, in vervolg op de kadernota, ook beleidsarm opgesteld (de gemeente noemt dit "Spoor 1"). Dat houdt in dat onder meer de ambities uit het Raadsprogramma 2018-2022 nog niet in de begroting zijn verwerkt. Als gevolg van een nadelig financieel effect uit de septembercirculaire 2018 van het Rijk (waarin wordt aangegeven hoeveel geld er vanuit het gemeentefonds wordt verwacht) en de ontwikkeling van de kosten van Jeugdzorg en Wmo heeft de raad op voorstel van het college, besloten de uitvoering van het raadsprogramma, met uitzondering van enkele onderdelen, stop te zetten. Dit ook in combinatie met de ambitie om de schuldenlast omlaag te brengen.

Wel zijn de budgetten sociaal domein in de begroting 2019 nog eens met € 2,4 miljoen structureel verhoogd, waardoor de budgetten op het peil worden gebracht van de werkelijke lasten 2017.

De begroting sluit in 2019 met een tekort van € 1,2 miljoen dat wordt onttrokken aan de algemene reserve, maar in de jaren daarna met een (gering) batig saldo.

Op basis van de begroting 2019-2022 komt Utrechtse Heuvelrug in aanmerking voor repressief toezicht. De toezichthouder geeft aan geen afname van de schulden te zien en de hoge schuldenlast een risicofactor voor de gemeente te vinden en vraagt met klem uitvoering te geven aan het eerdere voornemen van de gemeente om de schulden af te bouwen.

Ook beoordeelt de toezichthouder het meerjarenperspectief als zorgelijk.

De meerjarige saldi zijn beperkt van omvang en de begroting is beleidsarm. Zowel de ambities uit het raadsprogramma als het al eerder aangenomen amendement rond de schuldenafbouw³⁹ zijn niet in de (meer)jarenbegroting verwerkt. De besluitvorming rondom het uitvoeringsprogramma met de bijbehorende ombuigingen, het zogenaamde Spoor 2 heeft, naar de mening van de toezichthouder, onmiskenbaar invloed op het financieel perspectief van uw gemeente.

Als positief punt wordt genoemd, dat de gemeente het budget voor het sociaal domein heeft verhoogd op basis van de werkelijke uitgaven in 2017.

De jaarrekening 2019 sluit met een nadelig saldo van € 3,6 miljoen. Belangrijkste oorzaken zijn een dotatie aan de voorziening wethouderspensionen van € 1,2 miljoen door de lage rentestand. En daarnaast € 2,1 miljoen hogere lasten voor het sociaal domein en dan vooral voor Jeugdzorg ten opzichte van de in de begroting geraamde budgetten. Dit ondanks het feit dat de gemeente de budgetten in de begroting 2019 had verhoogd naar het niveau van de werkelijke uitgaven in 2017. Met inbegrip van de al in de bestuursrapportages bijgestelde budgetten voor Jeugd en Wmo is er in 2019 sprake van een tekort van € 4,7 miljoen op het sociaal domein.

Overigens is het geraamde begrotingstekort van € 1,2 miljoen al onttrokken aan de algemene reserve en daardoor geen onderdeel van het rekeningresultaat. Feitelijk is dus sprake van een tekort van € 4,8 miljoen (€ 3,6 jaarrekening en € 1,2 miljoen primitieve begroting), omdat in de jaarrekening in de onttrekkingen uit de reserves al € 1,2 miljoen als baat hiervoor is ingeboekt.

Op 31 december 2019 was er van het op dat moment beschikbaar gestelde bedrag voor investeringen ad € 23 miljoen een bedrag van € 7,6 miljoen besteed.

De accountant heeft over het jaar 2019 een goedkeurende accountantsverklaring voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid verstrekt. De accountant benoemt wederom de beheersbaarheid van kosten sociaal domein. De accountant constateert dat dit door de open einde regeling Wmo en Jeugdhulp lastig is te realiseren. Ook geeft de accountant aan dat de hoge schuldenlast en de forse kostenoverschrijdingen in het sociaal domein aandachtspunten zijn.

(Meerjaren)begroting 2020-2023

In december 2018 is alsnog het 'herzien raadsvoorstel raadsuitvoeringsprogramma' (Spoor 2) door de raad behandeld. Besloten is om het uitvoeringsprogramma niet vast te stellen, maar wel de acties in het uitvoeringsprogramma uit te voeren die bijdragen aan het ombuigen van de uitgaven in het sociaal domein of die extra inkomsten opleveren. In

³⁹ Bij de kadernota 2019 heeft de raad, in lijn met het raadsprogramma, voor de begroting 2019-2022 een amendement aangenomen dat de netto schuld van de gemeente niet hoger mag zijn dan € 129 mln. en dat deze schuld met minimaal € 8 mln. moet worden gereduceerd gedurende deze raadsperiode. Daarnaast mag de bruto schuld gedurende deze raadsperiode niet hoger zijn dan € 159 mln. (= € 160 mln. minus € 1 mln. afbouw).

februari 2019 heeft de raad de `kaderstelling Ombuigingsopgave` (Spoor 3) behandeld. Daarin is het procesvoorstel een ombuigingsopgave van € 5,6 miljoen (exploitatie) opgenomen. Dit is € 3 miljoen ruimte om te kunnen anticiperen op nieuwe ontwikkelingen. En er is € 2,6 miljoen opgenomen om een deel van het tekort in de Jeugd/Wmo op te vangen (er tekent zich een extra tekort – ten opzichte van de verhoogde raming in de begroting 2019- af). Een bedrag van € 0,8 miljoen is al opgevangen via de Taskforce). Op het moment dat dit ombuigingsbedrag wordt gerealiseerd en er meevallers of succesvolle maatregelen zijn, worden deze ingezet voor het verlagen van de schuld met € 24 miljoen in de periode 2019-2022⁴⁰.

Onderdeel van de taakstellende ombuigingsopgave van € 5,6 miljoen is een ombuigingsopgave in het sociaal domein van € 2,6 miljoen en vanaf 2021 dit bedrag in te zetten voor het aflossen van de schuldenlast. Voor wat betreft het sociaal domein wordt het budget verhoogd met € 2,6 miljoen en wordt er vervolgens een taakstelling voor eenzelfde bedrag binnen het sociaal domein geformuleerd.

De kadernota 2020 laat in alle begrotingsjaren tekorten zien: van € 3,2 miljoen in 2020 tot € 1 miljoen in 2023. De budgetverhoging voor het sociaal domein en de overige ontwikkelingen zijn als last meegerekend. De overige ontwikkelingen bedragen echter geen € 3 miljoen zoals eerder gedacht, maar € 1,6 miljoen. Onderdeel daarvan is een bijdrage voor de Regionale Energiestrategie en het structureel verhogen van het budget onderhoud vastgoed met circa € 0,6 miljoen.

Bij de lasten zijn ook de verhogingen van prijzen en lonen meegerekend, maar de compensatie daarvoor uit de algemene uitkering niet.

Als gedeeltelijke dekking voor het geprognosticeerde tekort zijn bezuinigingen op het sociaal domein tot eenzelfde bedrag als de verhoging van het lastenbudget sociaal domein ingeboekt.

De totale financiële opgave (€ 2,6 miljoen) is onderverdeeld in drie onderdelen. Aan de uitgavenkant wordt verwacht dat € 1 miljoen structureel kan worden bespaard. Daarnaast wordt er ook, samen met andere gemeenten, gelobbyd voor een hogere algemene uitkering. Aangezien de raad als kader heeft meegegeven dat verdere stijgingen minimaal budgettair neutraal moeten worden opgenomen, zorgt deze regel voor een sluitend financieel meerjarenperspectief in 2023. Informatie in de meicirculaire zal een betere onderbouwing vormen in hoeverre de op deze regel opgenomen bedragen reëel zijn.

Voor de jaren vanaf 2022 geldt dat, hoewel het Rijk nog geen definitieve uitspraak heeft gedaan over de extra aanvullende middelen die beschikbaar worden gesteld, de gemeente in de raming het bedrag uit 2021 wel opgenomen heeft in het meerjarenperspectief en in mindering heeft gebracht op de te realiseren taakstelling die daarmee volledig is gehaald. Daarnaast diverse ombuigingen en inkomstenverhogende maatregelen uit Spoor 3. De inkomstenverhogende maatregelen worden in de kadernota niet toegelicht. De mogelijkheid om binnen de exploitatiebegroting ruimte vrij te maken om de schuld te kunnen verlagen is er niet.

De aan de raad aangeboden begroting 2020 sluit in alle jaren met een batig saldo. Alle in de kadernota opgenomen ombuigingen zijn in de begroting verwerkt. Wel wordt de structurele verhoging van het onderhoudsbudget vastgoed gefaseerd en vanaf 2022 in vier jaar verhoogd in plaats van in één keer vanaf 2021. Ook is de taakstelling op het sociaal domein verwerkt van € 2,6 miljoen die voor een bedrag van circa € 1,6 moet worden ingevuld door te anticiperen op (nog niet toegezegde) structurele gelden van het Rijk. Daarnaast zijn de inkomstenverhogende maatregelen ingevuld met een verhoging van de OZB met € 1,5 miljoen. Dit is overigens door de raad bij de behandeling van de begroting voor 2020 met ruim € 0,5 miljoen teruggebracht. Ook heeft de raad de taakstelling op inkoop eenmalig verhoogd van € 0,1 miljoen naar € 0,2 miljoen. Hiermee nemen de batige saldi van de uiteindelijk vastgestelde begroting af en is het saldo in 2022 negatief. De begroting voldoet hiermee ook niet meer aan het door de raad via amendement bij de behandeling van de kadernota aan het college meegegeven opdracht om in 2020 een overschot van minimaal € 0,5 miljoen te realiseren.

⁴⁰ Bron: presentatie ombuigingsopgave "scherpe keuzes voor een duurzame toekomst" van 25 januari 2019.

In het investeringsplan zijn voor het jaar 2020 investeringen tot een bedrag van € 11,8 miljoen opgenomen. In de jaren 2021 tot en met 2023 bedraagt het investeringsvolume circa € 25 miljoen.

Op basis van de begroting 2020-2023 komt Utrechtse Heuvelrug in aanmerking voor repressief toezicht. De toezichthouder geeft aan graag op de hoogte te worden gehouden over de wijze waarop de gemeente de (nog niet geraamde) hogere lasten van nog vast te stellen beheerplannen gaat dekken. De toezichthouder geeft aan de hardheid en haalbaarheid van de opgenomen ombuigingen en taakstelling als voldoende te beoordelen.

Op het moment dat deze financiële scan werd vervaardigd (januari - maart 2021) kon er uiteraard nog niet worden beschikt over de jaarrekening 2020.

Uit de in december 2020 vastgestelde 2e bestuursrapportage 2020 komt naar voren dat een overschot van € 0,3 miljoen wordt geprognosticeerd.

Van de in de begroting 2020 opgenomen ombuigingen van totaal € 3,9 miljoen (exclusief de ingeboekte hogere rijksvergoeding sociaal domein ad € 1,6 miljoen) is in 2020 € 2,5 miljoen gerealiseerd. Een bedrag van € 1,4 miljoen zal dus niet in 2020 worden gerealiseerd.

Dit nadeel is nog niet meegenomen in het saldo van de 2^e bestuursrapportage. Dit betekent, dat het rekeningsaldo 2020 naar verwachting nadeliger gaat worden dan in de 2^e bestuursrapportage is opgenomen. Een van de ombuigingen die nog niet is gerealiseerd, is de structurele vermindering van de uitgaven sociaal domein met € 1,1 miljoen.

(meerjaren)begroting 2021-2024

De kadernota 2021 laat een negatief financieel meerjarenperspectief en oplopende schuld zien.

Er wordt in 2021 een begrotingstekort voorzien van € 2,8 miljoen, dat in 2021 oploopt maar daarna weer afvlakt naar € 2,6 miljoen in 2024.

Dit wordt deels veroorzaakt doordat de geraamde prijs- en looncompensatie niet volledig wordt gecompenseerd uit de door de gemeente verwachte compensatie vanuit de algemene uitkering. In de nog te verschijnen meicirculaire 2021 zal moeten blijken of de aanname van de gemeente juist is.

De gemeente houdt rekening met structureel hoge kosten invoering Omgevingswet en hogere kosten vanuit de beheerplannen openbare ruimte. Voor dit laatste wordt gekozen voor een ingroei-model, wat inhoudt dat de gemeente jaarlijks het budget verhoogt en vanaf 2024 op het niveau zit dat nodig is om het onderhoud conform de beheerplannen uit te voeren.

Overigens is het saldo inclusief een stelpost schuldreductie ad circa € 1,4 miljoen. Dit is het voordelig saldo van de septembercirculaire 2019, waarvan de raad bij de behandeling van de begroting 2020 heeft besloten dit bedrag vanaf 2021 te reserveren voor het reduceren van de schuld.

De begroting 2021-2024 laat in alle jaren een positief saldo zien van € 0,4 miljoen in 2021, aflopend naar € 0,3 miljoen in 2024.

Ten opzichte van de geprognosticeerde negatieve saldi in de kadernota 2021 dragen vooral de volgende ontwikkelingen bij aan een verbetering van de begrotingssaldi.

- Verlagen uitgaven voogdij en 18+ met € 1 miljoen (de gemeente anticipeert op minder lasten door wijziging van het woonplaatsbeginsel in 2022)
- Stelpost schuldreductie ad € 1,4 miljoen (voordeel uit de septembercirculaire 2019 was geparkeerd voor schuldreductie maar wordt nu ingezet voor het begrotingstekort)
- Uitstel invoeringsdatum Omgevingswet

Wel moet een deel van de in de begroting opgenomen ombuigingen (zoals vanaf 2022 nog een bedrag van circa € 0,5 miljoen structureel van de ingeboekte extra bijdrage Rijk van in totaal € 1,6 miljoen voor het sociaal domein) nog worden gerealiseerd.

In de begroting 2020 was een nieuwe paragraaf "Ombuigingen" geïntroduceerd. In de begroting 2021 is deze paragraaf niet meer opgenomen.

In het investeringsplan zijn voor het jaar 2021 investeringen tot een bedrag van € 10,7 miljoen opgenomen. In de jaren 2022 tot en met 2024 bedraagt het investeringsvolume circa € 19 miljoen. Ten opzichte van de begroting 2020-2023 is dit een toename met € 4 miljoen.

Op basis van de begroting 2021-2024 komt Utrechtse Heuvelrug in aanmerking voor repressief toezicht. De toezichthouder geeft aan, dat de verwachte toename van de schuld als risicovol wordt bestempeld. De toezichthouder is geen voorstander van het door de gemeente gekozen ingroeimodel voor de het ramen van de budgetten voor onderhoud openbare ruimte (de huidige ramingen zijn ontoereikend, maar vanaf 2024 worden wel de volledige ramingen in de begroting opgenomen). De gemeente wordt gevraagd om in de toekomst bij nieuwe voorstellen de volledige lasten op te nemen in de begroting.

Provincie Utrecht

Postbus 80300, 3508 TH Utrecht

T 030 25 89 111