

ABCOUDE, APRIL 2021

FINANCIËLE SCAN GEMEENTE WOUDENBERG



Gemeente
Woudenberg



PROVINCIE  UTRECHT

PROVINCIE UTRECHT

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

FINANCIËLE SCAN GEMEENTE WOUDENBERG

Samenstellers

Opdrachtgever
Uitvoerder
Extern bureau

Met medewerking van:
Gemeente Woudenberg

Provincie Utrecht

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

Strategisch adviseur financiën, A. van de Bovenkamp
Financieel adviseur sociaal domein, Z. van den Boogaard

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

Inhoudsopgave

Leeswijzer	5
Bestuurlijke samenvatting financiële scan gemeente Woudenberg	6
Inleiding, belangrijkste bevindingen en aanbevelingen	8
FINANCIËLE SCAN GEMEENTE WOUDENBERG	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	35
1.3 Weerstandsvermogen (beleid, risico's, weerstandscapaciteit)	39
1.4 Overhead	42
1.5 Onderhoud kapitaalgoederen	44
2 De eigen inkomsten vergeleken	49
2.1 Inleiding	49
2.2 De opbrengsten van de belangrijkste heffingen vergeleken met de normen artikel 12 van de Fvw	49
2.3 Gemeentelijke woonlastendruk	50
2.4 Overige heffingen	52
3 De nettolasten vergeleken	54
3.1 Inleiding	54
3.2 Nettolasten begroting 2021 ten opzichte van de clusters algemene uitkering 2021	56
3.3 Toelichting inkomstenclusters	59
3.4 Toelichting uitgavenclusters	63
Bijlagen	72
Bijlage 1 De vergelijking van Woudenberg met zichzelf (op basis van structurele lasten)	73
Bijlage 2 Clustervergelijking op taakveldenniveau tussen de structurele nettolasten per inwoner van Woudenberg en van de selectiegroep	74
Bijlage 3 Clusterindeling 2021 gemeentefonds	78
Bijlage 4 Financiële positie in historisch perspectief	79

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 Woudenberg

Voor u ligt de financiële scan gemeente Woudenberg. 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.

Als wordt gekeken naar de weerbaarheid van de financiële positie van de gemeente dan kan worden geconcludeerd dat de schuldpositie relatief laag is en de boekwaarde van de grondexploitaties door verkoop van gronden afnemen. Beiden zijn positief.

Echter, de ontwikkeling van de reservepositie geeft wel reden tot zorg.

Tussen 2017 en 2019 zijn de reserves met € 3,4 miljoen (27%) afgenomen. Dit betreft vooral de algemene reserves (algemene reserve en de reserve grondbedrijf). Ook de bestemmingsreserves zijn afgenomen als gevolg van het dekken van afschrijvingslasten ten laste van reserves en de inzet van de reserve sociaal domein.

De afhankelijkheid van de exploitatiebegroting van de reservepositie maakt de financiële positie kwetsbaar en minder wendbaar.

Bij noodzakelijke vervanging van activa of uitputting van deze reserves moet alsnog dekking in de exploitatiebegroting worden gevonden. Vooral bij het sociaal domein is hier nu sprake van. Daarnaast is er sprake van een negatieve uitgangspositie in de begroting 2021-2024 (in alle begrotingsjaren een tekort) en als gevolg daarvan nog in te vullen taakstellingen en bezuinigingsopgaven. De gemeente staat dus voor grote (financiële) uitdagingen.

Woudenberg wordt, net als de meeste gemeenten, geconfronteerd met tekorten op de nieuwe taken van het sociaal domein (jeugdzorg en Wmo), waarvan de uitvoering vanaf 2015 naar de gemeenten is overgegaan. Tot en met de meerjarenbegroting 2019-2022 heeft de gemeente de lasten hiervan budgettair neutraal geraamd, waarbij tot en met 2021 ook de reserve sociaal domein werd ingezet als dekking voor deze structurele lasten. Vanaf 2022 wordt deze onttrekking niet meer als baat geraamd, omdat de bestemmingsreserve sociaal domein is uitgeput. Deze reserve wordt in 2019 tot en met 2021 nog aangevuld ten laste van de bestemmingsreserve dorpsvoorzieningen.

De gemeente heeft de, per saldo positieve, financiële effecten van de verwachte groei van de gemeente al ingeboekt. Een tegenvallende groei heeft daardoor een negatief effect op de financiële positie.

Vanaf 2022 raamt de gemeente ook de te verwachten negatieve effecten van de herijking gemeentefonds (€ 0,22 miljoen in 2022, oplopend naar € 0,66 miljoen vanaf 2024). De gemeente wil een reëel meerjarenperspectief schetsen en neemt dit effect daarom al mee. De raming is overigens wel gebaseerd op voorlopige informatie. De consultatie van de Raad Openbaar Bestuur (ROB) is nog niet afgerond en die van de VNG moet nog starten.

Met betrekking tot het onderhoud van de kapitaalgoederen is er een risico met betrekking tot (onderhoud van) wegen en het gemeentehuis. Voor de benodigde verhoging van het onderhoudsbudget wegen is nog geen structurele dekking in de begroting opgenomen. Daarnaast is er bij het gemeentehuis sprake van achterstallig onderhoud.

Bij de vergelijking van de gemeentelijke woonlastendruk blijkt dat het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, afvalstoffenheffing en rioolrecht) van zowel een meerpersoonshuishouden als eenpersoonshuishouden in Woudenberg in 2021 hoger is dan de gemiddelde woonlastendruk in de selectiegroep. Dit wordt vooral veroorzaakt door de afvalstoffenheffing en de onroerende zaakbelasting.

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

In deze financiële scan is een aantal aanbevelingen opgenomen. De aanbevelingen hebben onder meer betrekking op:

- Sturen op het realiseren en behouden van structureel begrotingsevenwicht.
- Definiëren van de term "tekort sociaal domein" en het opnemen van de berekening daarvan in de begroting en in de jaarrekening.
- Toelichten (meerjarige) reservemutaties in de begroting.
- Opnemen meerjaren-investeringsplan in de (meerjaren)begroting.
- Versterken van de reservepositie.
- Kaders stellen voor bandbreedte weerstandsratio.
- Het opnemen van structurele dekking voor structurele onderhoudslasten.

Inleiding, belangrijkste bevindingen en aanbevelingen

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 Woudenberg 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 begrotingsscan¹. Het grote verschil met de scan die nu voorligt is, dat een begrotingsscan normaal gesproken alleen door gemeenten kan worden aangevraagd die door hun financiële positie onder preventief toezicht staan. Bij deze financiële scan is dit niet aan de orde. De financiële scan is daarmee voor gemeenten veel meer een preventief hulpmiddel om inzicht te krijgen in hoe zij er voor 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 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

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

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 Woudenberg 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 Woudenberg, zodat de uitkomsten kunnen worden gebruikt als ondersteuning bij het maken van prioriterings- en beleidskeuzes.

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

Onderzoeksvraag 1

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

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

Naast het beschrijven van de ontwikkeling van de financiële positie, wordt ook ingegaan op eventueel doorgevoerde of geplande bezuinigingen en de belangrijkste oorzaken van een, ten opzichte van de begroting, afwijkend rekeningssaldo. Waar relevant worden ook bevindingen van de accountant naar aanleiding van de controle van de jaarrekeningen meegenomen en opmerkingen van de toezichthouder naar aanleiding van de financiële beleidsstukken.

Aan de hand van vijf financiële kengetallen wordt inzicht gegeven in de "wendbaarheid" en de "weerbaarheid" van de gemeentelijke begroting. Daar wordt 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.

Dit onderdeel wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

Bij de conclusies wordt in principe de volgende driedeling aangehouden:

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

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

Terugkijken en Vooruitkijken

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

Onderzoeksvraag 2

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

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

Er wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste eigen inkomstenbronnen van de gemeente en de woonlasten in 2021. Verder wordt aandacht besteed aan de heffingen in relatie tot de selectiegroep.

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

Onderzoeksvraag 3

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

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

Uitgangspunt is de vastgestelde begroting over het jaar 2021.

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

Selectiegroep

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen 2 en 3 wordt uitgegaan van een selectiegroep. Ook in onderdelen van hoofdstuk 1 worden vergelijkingen gemaakt met deze groep van gemeenten. Op basis van de belangrijkste structuurkenmerken van de gemeente Woudenberg is in overleg met de gemeente gezocht naar een groep van gemeenten die gemiddeld genomen vergelijkbaar is, verder te noemen de selectiegroep.

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

Het betreft de Gelderse gemeente Hattem, de Zeeuwse gemeente Kapelle, de Utrechtse gemeenten Lopik en Montfoort en de Noord-Brabantse gemeente Reusel-de Mierden.

Gemeente	Sociale Structuur	Centrum-functie	Inwoners*	Provincie
Hattem	Goed	Weinig	12.309	Gelderland
Kapelle	Goed	Redelijk	12.799	Zeeland
Lopik	Goed	Zonder	14.586	Utrecht
Montfoort	Goed	Zonder	14.031	Utrecht
Reusel-de Mierden	Goed	Weinig	13.219	Noord-Brabant
Woudenberg	Goed	Weinig	13.471	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)

Nadat de gemeente in de eerste jaren van de raadsperiode 2014-2018 nog genoodzaakt was om bezuinigingen door te voeren, is er in 2017 weer enige ruimte voor nieuw beleid. Na een eerdere bezuinigingsronde over de periode 2008-2014 van in totaal € 1 miljoen is er in 2013 een 2^e bezuinigingsronde van € 0,6 miljoen gestart. Van de 2^e bezuinigingsronde moet vanaf 2017 nog circa € 0,2 miljoen worden gerealiseerd, waarvan het grootste deel op bedrijfsvoering.

In de (meerjaren)begrotingen 2017 tot en met 2020 sluiten alle begrotingsjaren met een positief saldo. Er moet echter sprake zijn van structurele batige saldi. De gemeente maakt het structurele saldo in de begrotingen tot en met 2020 echter niet zichtbaar, waardoor niet meteen is vast te stellen of er sprake is van structureel sluitende begrotingsjaren. In de begroting 2021-2024 verslechtert het financieel perspectief zodanig dat er in alle jaren sprake is van structurele tekorten. Op basis van de begroting 2021-2024 komt Woudenberg daarom in aanmerking voor preventief toezicht. De belangrijkste oorzaak voor de tekorten is de ontwikkeling van de lasten binnen het sociaal domein en dan vooral voor jeugdzorg.

Met ingang van het jaar 2015 zijn nieuwe taken in het sociaal domein (jeugdzorg, participatiewet en de transitie van de AWBZ) naar de gemeente overgedragen. Het financiële uitgangspunt van de gemeente was in eerste instantie om de uitvoering van de taken in het kader van de Wmo en de Jeugdwet budgettair neutraal te laten plaatsvinden. Dit betekent, dat de uitgaven in principe volledig gedekt moeten worden door de door het Rijk beschikbaar gestelde budgetten en de al in de gemeentebegroting aanwezige middelen voor deze domeinen (o.a. jeugd en welzijn). Eventueel geraamde tekorten werden ten laste gebracht van de bestemmingsreserve sociaal domein en deels ten laste van de algemene middelen. In dat laatste geval raamde de gemeente overigens een taakstelling² tot eenzelfde bedrag. Tot en met de meerjarenbegroting 2019-2022 zijn de lasten van de nieuwe taken binnen het sociaal domein dus budgettair neutraal geraamd, waarbij tot en met 2021 ook de reserve sociaal domein werd ingezet als dekking voor deze structurele lasten. Vanaf 2022 wordt deze onttrekking niet meer als baat geraamd. Dit kan ook niet, omdat de bestemmingsreserve sociaal domein is uitgeput. Deze reserve wordt in 2019 tot en met 2021 nog aangevuld ten laste van de bestemmingsreserve dorpsvoorzieningen.

Naast oplopende tekorten bij jeugdzorg en ook bij Wmo is er ook sprake van stijgende lasten voor leerlingenvervoer en ICT. Daarnaast boekt de gemeente vanaf de jaarschijf 2022 de te verwachten negatieve effecten van de herijking gemeentefonds in (door de gemeente geschat op € 0,22 miljoen in 2022, oplopend naar € 0,66 miljoen vanaf 2024). De tekorten worden enigszins gedempt door het feit dat de gemeente al rekening houdt met de (per saldo) positieve financiële effecten van de verwachte groei van de gemeente.

Om vanaf 2022 weer een structureel en reëel sluitende (meerjaren)begroting te kunnen realiseren start de gemeente in 2021 een bezuinigingsdialoog. De geraamde tekorten hebben ook invloed op de reservepositie en dan vooral op de ontwikkeling van de algemene reserve. Deze staat onder druk.

Bij de jaarrekening 2017 was nog sprake van een batig saldo (echter na verrekening van de incidentele baten en lasten is sprake van een structureel nadelig saldo), vanaf 2018 is sprake van (structurele) nadelige rekeningsaldi. Tekorten die zich op de nieuwe taken binnen het sociaal domein voordoen worden uit de reserve sociaal domein gedekt. Hierdoor komen deze tekorten niet (volledig) tot uitdrukking in het jaarresultaat. In 2017 betreft dit een bedrag van € 0,8 miljoen, in 2018 van € 0,6 miljoen en 2019 € 0,6 miljoen.

² Onder taakstelling wordt in het algemeen verstaan: een uitvoeringsopdracht om binnen de aangegeven beleidsvelden maatregelen te nemen die leiden tot lagere lasten of tot hogere baten.

De financiële stukken zijn duidelijk en goed leesbaar. De ontwikkeling van de begrotingssaldi vanuit de vorige begroting, kadernota naar de nieuwe begroting is goed te volgen. Wel kan de informatiewaarde nog verder toenemen door het in de (meerjaren)begroting opnemen van een toelichting op de (meerjarige) reservemutaties en het opnemen van een (integraal) meerjarig overzicht van de voorgenomen investeringen. Met ingang van de begroting 2021-2024 wordt ook het structurele begrotingssaldo (meerjarig) berekend. Dit is een goede vooruitgang maar ook zeer noodzakelijk, omdat de raad daardoor beter in staat zal zijn om te sturen op het structurele begrotingsevenwicht. De raad dient er namelijk op grond van artikel 189 gemeentewet ook op toe te zien, dat de begroting of meerjarenbegroting structureel en reëel in evenwicht is.

Weerbaarheid en wendbaarheid (hoofdstuk 1.2)

Als wordt gekeken naar de ratio's die inzicht geven in de weerbaarheid van de financiële positie, dan komt naar voren dat de schuldpositie relatief laag is (en nog verder zal afnemen) en de boekwaarde van de grondexploitaties afneemt door verkoop van gronden. Echter de ontwikkeling van de reservepositie geeft reden tot zorg.

De solvabiliteit (reservepositie) is naar objectieve maatstaven niet zeer sterk en zit in 2019 dicht bij classificatie "meest risicovol". De solvabiliteit uitgedrukt in een percentage van het balanstotaal neemt in de komende jaren toe, niet zozeer doordat de reserves toenemen (tussen 2019 en 2023 wordt een daling van de stand van de reserves met € 0,5 miljoen geprognosticeerd) maar vooral doordat het balanstotaal lager wordt. Dit is het gevolg van de verwachte afname van de schulden en afname van de boekwaarde van de grondexploitaties.

De boekwaarde van de in exploitatie zijnde grondexploitaties is in 2019 nog relatief hoog, maar neemt in de komende jaren af doordat diverse grondexploitaties worden afgesloten.

Bij de wendbaarheid van de financiële positie gaat het om de structurele exploitatieruimte en de belastingcapaciteit.

De begroting van de gemeente Woudenberg bevat weinig flexibiliteit als gevolg van een negatieve uitgangspositie in de begroting 2021-2024 (in alle begrotingsjaren een tekort) en als gevolg daarvan nog in te vullen taakstellingen en bezuinigingsopgaven.

De exploitatiebegroting was de afgelopen jaren ook afhankelijk van de reservepositie, bijvoorbeeld door inzet van de reserves ter dekking van afschrijvingslasten en de reserve sociaal domein. Ook de, per saldo positieve, financiële effecten van de groei van de gemeente zijn al ingeboekt. Een tegenvallende groei heeft daardoor een negatief effect op de financiële positie.

Naast het verlagen van lasten kan de gemeente nog financiële ruimte vinden door het verhogen van de onroerende zaakbelasting (OZB), ervan uitgaande dat de leges, de rioolheffing en de afvalstoffenheffing al kostendekkend zijn.

Uit het kengetal belastingcapaciteit komt naar voren dat de woonlasten hoger zijn dan het landelijk gemiddelde. Desondanks heeft de gemeente op dit punt nog ruimte om structurele tegenvallers op te vangen. In vergelijking met de normen die in het kader van artikel 12 financiële verhoudingswet gelden is er nog een "onbenutte belastingcapaciteit" van € 1,0 miljoen. In hoofdstuk 2 wordt hier dieper op ingegaan.

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

In de begroting 2021-2024 is de weerstandsratio voor het jaar 2021 voor de risico's, inclusief de risico's grondexploitatie, 1,46. Daarmee is deze ruim voldoende te noemen. De gemeente rekent de onbenutte belastingcapaciteit ook tot de weerstandscapaciteit. De algemene reserve alleen is niet toereikend voor het kunnen opvangen van het totaalbedrag aan geïnventariseerde en gekwantificeerde risico's.

Bij eventuele toekomstige verhoging van de opbrengst onroerende zaakbelasting zal het aandeel van de onbenutte belastingcapaciteit in de weerstandscapaciteit afnemen.

Het risicobedrag omgerekend naar een bedrag per inwoner is lager dan het gemiddelde per inwoner van de selectiegroep. De hogere risicobedragen bij enkele van de gemeenten in de selectiegroep zijn echter te verklaren uit specifieke kenmerken van die gemeenten, zoals de aanwezigheid van een bedrijvenpark of een groot volume aan boekwaarde grondexploitaties.

Overhead (hoofdstuk 1.4)

Bij de vergelijking van de overhead komt naar voren dat de overhead van Woudenberg (als percentage van de omzet en als bedrag per inwoner) lager is dan het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep.

Het relatief lage percentage overhead bij Woudenberg is wel enigszins vertekend, gelet op het relatief hoge bedrag aan lasten in 2021 door het ramen van de grondexploitaties. Het gemiddelde van de overhead per inwoner van de gemeenten in de selectiegroep bedraagt € 363. Woudenberg zit daar ruim onder met € 284 per inwoner.

De overhead is mede afhankelijk van de mate waarin een gemeente taken heeft uitbesteed. Een gemeente die veel taken uitbesteedt, heeft minder eigen overhead. De overhead van de organisatie waaraan taken zijn uitbesteed, is onderdeel van de aan de gemeente in rekening gebrachte uurbedragen. Deze worden direct op de betreffende taakvelden verantwoord en niet op de post overhead. Uit hoofdstuk 1.2.2 komt naar voren dat Woudenberg relatief veel taken heeft uitbesteed.

Onderhoud kapitaalgoederen (hoofdstuk 1.5)

Voor de kapitaalgoederen geldt dat de door de raad vastgestelde (beleids)plannen actueel zijn. De nota IBOR dateert echter wel al uit 2014. De gemeente werkt voor de meeste kapitaalgoederen met een onderhoudsvoorziening of onderhoudsreserve (met uitzondering van openbare verlichting en openbaar groen) en spaart daarmee dus voor toekomstig onderhoud.

De gemeente geeft aan, dat er bij het gemeentehuis sprake is van achterstallig onderhoud. Als sprake is van kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties moet de gemeente hiervoor direct een voorziening achterstallig onderhoud vormen. Er kan echter ook sprake zijn van achterstallig onderhoud zonder dat dit leidt tot kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties. Daar is sprake van wanneer de onderhoudstoestand van een kapitaalgoed lager is dan het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau. Wanneer dit veroorzaakt wordt door onvoldoende beschikbaar gesteld budget door de raad is het noodzakelijk dat de raad een besluit neemt om of meer budget beschikbaar te stellen of het gewenste kwaliteitsniveau naar beneden bij te stellen zonder dat dit leidt tot kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties.

Voor de, op basis van het wegenbeheerplan 2019-2023, benodigde verhoging van het onderhoudsbudget wegen is nog geen structurele dekking in de begroting opgenomen.

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)

Redelijk peil artikel 12 Fvw voor 2021 en omvang onbenutte belastingcapaciteit

De feitelijke belastingopbrengst 2021 van de gemeente Woudenberg 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 € 1,0 miljoen lager is dan het normbedrag dat bij toelating voor art. 12 wordt gehanteerd.

Woonlasten 2021 voor meerpersoonshuishoudens

Bij de vergelijking van de gemeentelijke woonlastendruk voor burgers blijkt dat het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, afvalstoffenheffing en rioolrecht) van een meerpersoonshuishouden in Woudenberg in 2021 € 22 hoger is dan de gemiddelde woonlastendruk in 2021 in de selectiegroep.

Dit wordt vooral veroorzaakt door de hogere afvalstoffenheffing. Het rioolrecht is lager dan het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep.

Bij de afvalstoffenheffing valt vooral het relatief lage tarief bij een van de gemeenten in de selectiegroep (Reusel-de Mierden) op, dat het gemiddelde van de selectiegroep sterk positief beïnvloedt.

Het OZB-tarief woningen is lager dan het gemiddelde tarief van de gemeenten in de selectiegroep. Echter door de hogere gemiddelde woningwaarde in Woudenberg (€ 363.107 tegenover € 318.827 gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep) is de belastingaanslag voor de inwoners van deze gemeente wel (gering) hoger.

Woonlasten 2021 voor eenpersoonshuishoudens

Het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, afvalstoffenheffing en rioolrecht) van een eenpersoonshuishouden in Woudenberg is in 2021 € 120 hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep.

Ook hier is de afvalstoffenheffing hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep, maar daarnaast ook de rioolheffing. Het verschil met de tarieven voor meerpersoonshuishoudens is relatief groot. Bij de rioolheffing is de invloed van het (relatief) lage tarief bij Reusel-de Mierden groot.

De rioolheffing is in Woudenberg voor meerpersoonshuishoudens en eenpersoonshuishoudens gelijk, net als overigens bij twee andere gemeenten in de selectiegroep (Hattem en Montfoort). Drie gemeenten in de selectiegroep (Kapelle, Lopik en Reusel-de Mierden) kiezen voor differentiatie in deze tarieven. Er is dus ook sprake van een beleidsmatige eigen keuze van de gemeenten over hoe de lasten over meer- en eenpersoonshuishoudens worden verdeeld.

3. Hoe verhouden de eigen inkomsten en de nettolasten van de gemeente Woudenberg 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 Woudenberg 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 € 2,0 miljoen hoger dan waar het gemeentefonds van uitgaat. Dit komt neer op € 152 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	10	
Openbare orde en veiligheid	22	
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	54	
Educatie	5	
Cultuur en ontspanning		23
Inkomen en participatie		3
Clusters sociaal domein	53	
Riolering en reiniging	33	
Overig (af rondingen)	1	
Totaal	178	26

Met ingang van de begroting 2019 is vergelijking van de lasten met betrekking tot de Wet Maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 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.

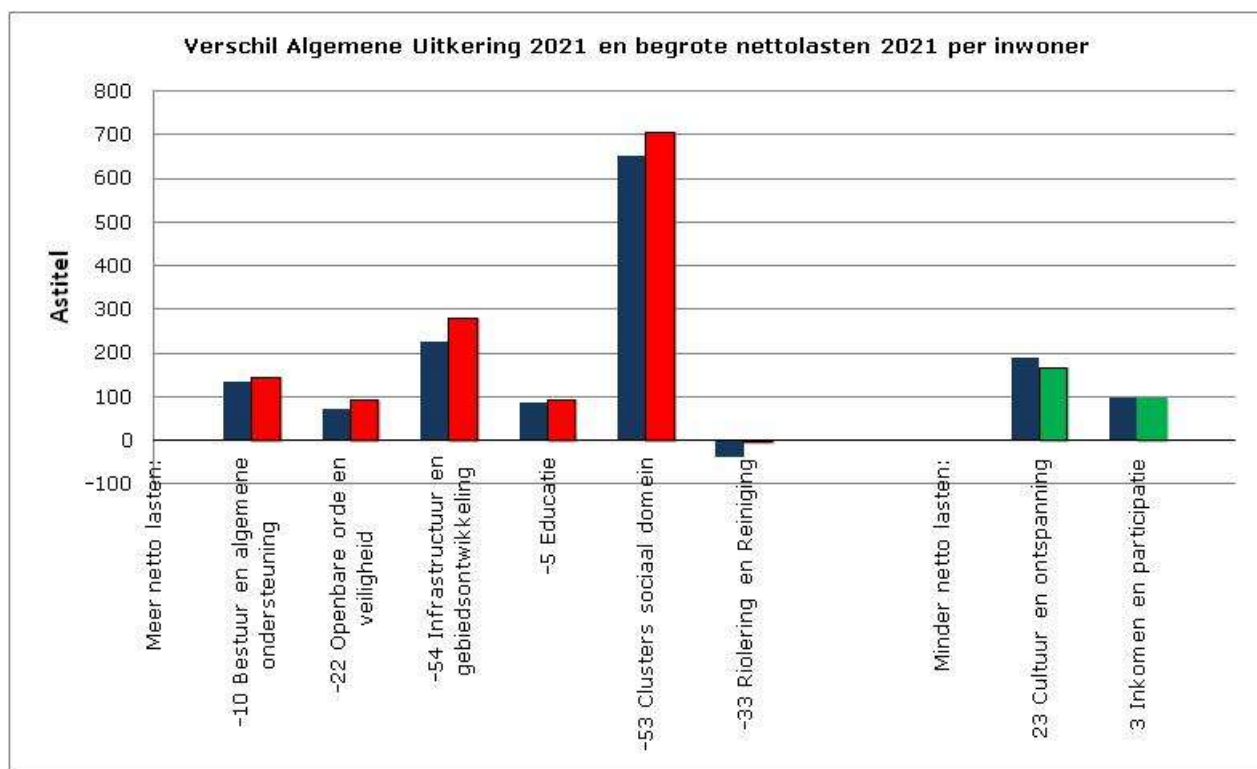
Uit de vergelijking van de in deze clusters te ontvangen algemene uitkering uit het gemeentefonds en de nettolasten van de gemeente komt naar voren, dat de in de begroting 2021 geraamde nettolasten binnen de clusters sociaal domein in totaliteit hoger zijn dan de vergoeding die de gemeente hiervoor via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

Binnen het hoofdcluster Bebouwing en omgeving (infrastructuur en gebiedsontwikkeling, riolering en reiniging en openbare orde en veiligheid) doen zich de grootste verschillen met de algemene uitkering voor.

De financiële omvang van de clusters ligt echter ver uit elkaar. Zo hebben de clusters sociaal domein in totaal een omvang van € 8,8 miljoen aan algemene uitkering (€ 651 per inwoner) en bijvoorbeeld het cluster bestuur en algemene ondersteuning een omvang van € 1,8 miljoen (€ 134 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 2021 in de begroting 2021-2024.



Hogere nettolasten ten opzichte van de algemene uitkering doen zich voor bij de clusters Bestuur en algemene ondersteuning, Openbare orde en veiligheid, Infrastructuur en gebiedsontwikkeling, Educatie, clusters sociaal domein en Riolering en Reiniging.

Van lagere nettolasten ten opzichte van de algemene uitkering is sprake bij de clusters Cultuur en ontspanning en Inkomen en participatie.

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 2021

Bedragen per inwoner	Meer nettobaten	Minder nettobaten
Onroerendezaakbelastingen	50	
Overige eigen middelen (OEM)	23	
Mutaties reserves	17	
Totaal	90	0

Te zien is dat de gemeente een deel van de hogere structurele nettolasten vooral door de onroerende zaakbelastingen bekostigt. Een deel, omdat de begroting 2021 met een tekort sluit en dus niet alle structurele lasten zijn gedekt door structurele baten.

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.

In hoofdstuk 3 wordt uitgebreid op het bovenstaande ingegaan.

Aanbevelingen

Hoofdstuk 1

Begroting en jaarstukken

- Stuur nadrukkelijk op het realiseren en behouden van structureel begrotingsevenwicht en neem in zowel begroting als jaarrekening een berekening van het (meerjarig) structureel saldo op.
- Definieer de term "tekort sociaal domein" i.c. Jeugdzorg en Wmo (hogere werkelijke lasten ten opzichte van de geraamde lasten, hogere geraamde lasten ten opzichte van de in de vorige begroting geraamde lasten, inclusief of exclusief gedeeltelijke compensatie uit eventuele groei algemene uitkering e.d.?) om zo een eenduidig beeld te verkrijgen wat daarmee wordt bedoeld.
- 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.
- Licht de in het meerjarig overzicht van reserves in de begroting ook de (meerjarige) reservemutaties toe.
- Neem in de meerjarenbegroting ook een meerjarig overzicht van voorgenomen investeringen (MIP) en de dekking hiervan op.

Weerbaarheid en weerbaarheid van de financiële positie

- Zet in op het verbeteren van de reservepositie (de solvabiliteit) en ontwikkel daar beleid op.

Weerstandsvermogen

- Stel kaders vast voor de bandbreedte waarbinnen de weerstandsratio zich moet bevinden.
- Stel vast of de in de algemene reserve grondbedrijf gereserveerde gelden voldoende zijn voor de toekomstige ontwikkelingen in Woudenberg-Oost en welke impact dit eventueel heeft op het weerstandsvermogen van de gemeente.
- Actualiseer de Notitie risicomanagement 2006.
- Stuur op het versterken van het weerstandsvermogen, bijvoorbeeld door verkoop van bezit of inzet van een deel van de geraamde hogere baten door groei van de gemeente hiervoor.

Overhead

- Stel op regelmatige basis aan de hand van de "Notitie Overhead" van de commissie BBV, vast of de aan overhead toegerekende lasten en baten conform de in die notitie opgenomen definitie van overhead plaatsvindt.
- Blijf de ontwikkeling van de overhead ten opzichte van bijvoorbeeld regiogemeenten en eventueel landelijk beschikbaar komende cijfers volgen. En doe, voor zover dit nog niet gebeurt en voor zover door de gemeente zelf gewenst, op termijn onderzoek naar de hoogte van de overhead in vergelijking tot andere gemeenten.

Onderhoud kapitaalgoederen

- Neem voor structurele onderhoudslasten ook structurele dekking op in de begroting.
- Stel vast of er maatregelen nodig zijn om het tot en met 2039 totaal benodigde budget voor onderhoud van gebouwen ook daadwerkelijk beschikbaar te hebben.
- Stel vast of er bij het gemeentehuis inderdaad sprake is van achterstallig onderhoud (of van achterstanden in de uitvoering van het geplande onderhoud, zonder dat dit leidt tot onveilige situaties).

Hoofdstuk 2

Belastingen en rechten

- Neem kennis van het feit dat de gemeente een onbenutte belastingcapaciteit heeft van € 1,0 miljoen ten opzichte van het normbedrag dat bij toelating voor artikel 12 (Financiële-verhoudingswet) wordt gehanteerd.

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 WOUDEBERG

1 De ontwikkeling van de financiële positie in historisch perspectief

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende vraag.

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

1.1 Financiële positie in historisch perspectief

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

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

Samenvatting financiële positie in historisch perspectief

In tabel 1.1.1 is op basis van de begrotingen en de meerjarenramingen vanaf 2017 het begrotingsbeeld weergegeven. Tevens zijn de rekeningssaldi vanaf 2017 weergegeven. De begrotings- en rekeningssaldi zijn niet gecorrigeerd ten aanzien van eventuele incidentele componenten. Dat betekent dat het saldo ook "eenmalige baten en lasten" bevat zoals te verwachte verkopen van groenstroken of een eenmalig project.

Tabel 1.1.1 gepresenteerde begrotings- en rekeningssaldi vanaf 2017

Bedragen x € 1 miljoen (+ is positief saldo)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Gepresenteerd begrotingssaldo								
Begroting 2017-2020	0,1	0,1	0,1	0,2				
Begroting 2018-2021		0,2	0,2	0,1	0,1			
Begroting 2019-2022			0,1	0,2	0,2	0,2		
Begroting 2020-2023				0,0	0,0	0,0	0,3	
Begroting 2021-2024					-0,7	-0,7	-0,7	-0,8
Gepresenteerde jaarrekeningssaldi	0,5	-0,3	-0,7					

Nadat de gemeente in de eerste jaren van de raadsperiode 2014-2018 nog genooddaakt was om bezuinigingen door te voeren is er in 2017 weer enige ruimte voor nieuw beleid. Na een eerdere bezuinigingsronde over de periode 2008-2014 van in totaal € 1 miljoen is er in 2013 een 2^e bezuinigingsronde van € 0,6 miljoen gestart. Van de 2^e bezuinigingsronde moet vanaf 2017 nog circa € 0,2 miljoen worden gerealiseerd, waarvan het grootste deel op bedrijfsvoering.

In de begroting 2016-2019 is besloten een (positieve) stelpost op te nemen van € 0,1 miljoen voor eventueel niet te realiseren bezuinigingen.

Met ingang van het jaar 2015 zijn nieuwe taken in het sociaal domein (jeugdzorg, participatiewet en de transitie van de AWBZ) naar de gemeenten overgedragen. De overdracht van de taken ging gepaard met een korting op het bijbehorende budget. Voor de uitvoering van deze taken is in 2015 het budget van de begroting van Woudenberg verhoogd met ongeveer € 4,6 miljoen. Daarnaast is er een budget van € 0,8 miljoen voor de "oude" Wmo taken.

Het financiële uitgangspunt van de gemeente was in eerste instantie om de uitvoering van de taken in het kader van de Wmo en de Jeugdwet budgettair neutraal te laten plaatsvinden. Dit betekent, dat de uitgaven in principe volledig gedekt moeten worden door de door het Rijk beschikbaar gestelde budgetten en de al in de gemeentebegroting aanwezige middelen voor deze domeinen (o.a. jeugd en welzijn).

Eventueel geraamde tekorten werden ten laste gebracht van de bestemmingsreserve sociaal domein en deels ten laste van de algemene middelen. In dat laatste geval raamde de gemeente overigens een taakstelling tot eenzelfde bedrag.

In de jaarrekening 2015 is sprake van een gering tekort op het sociaal domein (Jeugdzorg en Wmo) en in de jaarrekening 2016 is sprake van een overschot ten opzichte van de geraamde lasten.

In de jaarrekening 2017 is er echter sprake van een tekort van € 0,9 miljoen op Jeugdzorg en Wmo wat grotendeels werd gedekt uit de reserve sociaal domein. In 2017 was er ook sprake van voordelen (onder meer algemene uitkering 2017, hogere opbrengst leges bouwvergunningen en vrijval deel reserve cultuurhuis) waardoor er per saldo een batig jaarresultaat kon worden gerealiseerd.

De jaarrekening 2018 sluit met een nadelig saldo van € 0,3 miljoen, grotendeels veroorzaakt door extra verplichte toevoegingen aan pensioen- en wachtgeldvoorzieningen van (oud-) wethouders hogere lasten en hogere lasten bedrijfsvoering.

Op het sociaal domein is ook sprake van een nadeel van € 0,4 miljoen, maar dit wordt in 2018 gecompenseerd door een eenmalige incidentele bijdrage van het rijk inzake knelpunten sociaal domein³.

De jaarrekening 2019 sluit met een nadelig saldo van € 0,7 miljoen. Het uiteindelijke resultaat is voor een belangrijk deel nadelig beïnvloed door een hoger tekort sociaal domein (vooral afrekening voorgaande jaren ad € 0,3 miljoen) en extra verplichte toevoegingen aan pensioen- en wachtgeldvoorzieningen van (oud-) wethouders als gevolg van de lage rentestand. Een deel van het tekort sociaal domein wordt ook in 2019 gedekt uit de reserve sociaal domein (€ 0,6 miljoen).

Ook over het jaar 2020 verwacht de gemeente een tekort op Jeugdzorg en Wmo. Overigens wordt in dit kader met "tekort sociaal domein" bedoeld: het verschil tussen de geraamde lasten en de werkelijke lasten. Een eventuele compensatie door een hogere algemene uitkering wordt in de begroting wel verrekend met de hogere lasten maar in de jaarrekening wordt dit niet zichtbaar gemaakt. De integratie-uitkering sociaal domein wordt met ingang van 2019 grotendeels geïntegreerd in de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Daardoor is niet meer zuiver te berekenen hoeveel de gemeente voor de in 2015 overgedragen taken op het gebied van het sociaal domein ontvangt. Om te bewerkstelligen dat iedereen hetzelfde bedoeld met de term "tekort op het sociaal domein" is het dan ook raadzaam dit te definiëren.

Uit tabel 1.1.1 komt naar voren dat de begrotingen 2017 tot en met 2020 batige saldi laten zien⁴, maar dat het financieel perspectief vanaf de begroting 2021-2024 sterk verslechtert.

In de begroting 2019-2022 raamt de gemeente de te verwachten hogere lasten op het sociaal domein tot een bedrag van € 1,3 miljoen. Onderdeel van de hogere lasten in de begroting 2019-2022 is het laten vervallen van de in de begroting 2018 opgenomen taakstelling binnen het sociaal domein van € 263.000.

Een deel van de hogere lasten wordt gedekt uit de stijging van de algemene uitkering. Ook zet de gemeente een bedrag van € 0,3 miljoen, oplopend naar € 0,6 miljoen, uit het accres algemene uitkering in. Daarnaast is er een taakstelling ingeboekt van € 0,05 miljoen in 2019, oplopend naar € 0,4 miljoen in 2022.

Het nadelig saldo dat dan nog overblijft, dekt de gemeente uit de reserve sociaal domein. Deze onttrekking vindt plaats in de jaren 2019 tot en met 2021 en loopt af van € 0,6 miljoen in 2019, € 0,37 miljoen in 2020 naar € 0,15 miljoen in 2021. Vanaf 2022 wordt deze onttrekking niet meer als baat geraamd.

In de (meerjaren)begroting 2019-2022 zijn de lasten van de nieuwe taken binnen het sociaal domein dus budgettair neutraal geraamd.

In de begroting 2020-2023 verslechtert het financieel perspectief, niet alleen door stijgende lasten van Jeugdzorg en Wmo maar ook door hogere lasten op de overige programma's, zoals bij Leefomgeving (onderhoud, kosten afval), Ruimte en Wonen (bijdrage RUD) en Dienstverlening (extra budget flexibele schil).

³ In 2018 is eenmalig de decentralisatie-uitkering (DU) "Voorziening knelpunten sociaal domein" van € 200 miljoen gevormd. Deze DU is voor € 100 miljoen gevoed vanuit de algemene uitkering en voor € 100 miljoen door het Rijk.

⁴ Het gaat om het formele saldo en niet om het structurele saldo. Dit is van belang voor het financieel toezicht. Uit de toezichtsbrieven blijkt namelijk dat bij de begrotingen 2019 en 2020 de eerste jaarschijven niet structureel sloten volgens de toezichthouder.

In de begroting is dan ook een bezuinigingsopgave opgenomen van € 0,25 miljoen structureel. Deze is als volgt uitgewerkt:

- Programma samenleving € 0,09 miljoen
- Overige beleidsprogramma's € 0,16 miljoen.

Met ingang van de begroting 2019-2022 raamt de gemeente een "stelpost inkomstenstijging woningen en inwoners" en daar tegenover een stelpost voor eenzelfde bedrag aan uitgaven. Dit in verband met de relatief forse groei van aantal woningen en inwoners die de gemeente verwacht.

Vanaf de begroting 2020 zijn de stelposten afgebouwd en wordt de groei zoveel mogelijk verwerkt in de uitgaven van de diverse programma's en bij de inkomsten in de algemene uitkering en OZB-opbrengsten. Per saldo raamt de gemeente een positief effect (dus meer inkomsten dan uitgaven) door de verwachte groei.

In de begroting 2021-2024 verslechtert het financieel perspectief zodanig dat er in alle begrotingsjaren sprake is van een structureel nadelig saldo. De gemeente komt daardoor onder preventief toezicht van de provincie Utrecht te staan. De belangrijkste oorzaken van het verslechterde financieel perspectief zijn de oplopende tekorten bij Jeugdzorg en Wmo, stijgende lasten voor leerlingvervoer en ICT en het ramen van de te verwachten negatieve effecten van de herijking gemeentefonds.

Voor het verwachte nadelige effect herijking gemeentefonds raamt de gemeente in 2022⁵ een nadeel van € 0,22 miljoen, oplopend naar € 0,66 miljoen vanaf 2024. Dit komt neer op circa € 50 per inwoner. Overigens komt uit de op 2 februari 2021 gepubliceerde "Adviesaanvraag verdeelvoorstel herijkt gemeentefonds" van minister Ollongren⁶ naar voren, dat bij de nieuwe verdeling van het gemeentefonds de gemeente Woudenberg inderdaad een nadeelgemeente zal zijn, maar de algemene uitkering met een minder hoog bedrag zal afnemen (te weten € 20 per inwoner) dan nu is geraamd.

De begroting 2021-2024 is de eerste begroting vanaf 2015 waar geen dekking van lasten Jeugdzorg en Wmo vanuit de reserve sociaal domein plaatsvindt. Vanaf 2022 is deze reserve uitgeput waardoor de tekorten vanaf dat moment volledig ten laste van de exploitatiebegroting komen. De tekorten waren er dus (deels) al wel, maar kwamen niet (volledig) tot uiting in de begrotingsaldi.

De gemeente houdt rekening met een toename van de algemene uitkering uit het gemeentefonds als gevolg van de toename van inwoners en woningen en loon- en prijsstijgingen met € 0,65 miljoen structureel en een stijging van de OZB-opbrengst met € 0,08 miljoen in 2021, oplopend naar € 0,2 miljoen in 2024 door de groei van de gemeente. Daartegenover staat het aframen van de "stelpost inkomsten bij stijging woningen en inwoners" van € 0,39 miljoen structureel.

Om vanaf 2022 weer een sluitende begroting te kunnen realiseren start de gemeente een bezuinigingsdialoog en boekt de beoogde opbrengst daarvan in op programma 1, Samenleving (€ 0,72 miljoen structureel vanaf 2022) en daarnaast een taakstellende bezuiniging op bedrijfsvoering/dienstverlening van € 0,035 miljoen in 2022, oplopend naar € 0,1 miljoen vanaf 2024. De in de begroting 2019-2022 opgenomen taakstelling op sociaal domein (€ 0,4 miljoen in 2022) is nog niet volledig gehaald en wordt daardoor meegenomen in de bezuinigingsdialoog 2021 programma 1 Sociaal Domein. De gemeente anticipeert alvast op de verwachte verdere stijging van de lasten binnen het sociaal domein en wil de bezuinigingsopgave laten oplopen tot € 1,5 miljoen in 2024. Overigens wordt een deel van deze lastentoe name veroorzaakt door loon- en prijsstijgingen. Deels wordt dit door de algemene uitkering uit het gemeentefonds gecompenseerd. De salarisstijgingen in de cao's Jeugdzorg en Sociaal Werk zijn de afgelopen jaren evenwel hoger gebleken dan de compensatie welke uit het gemeentefonds is ontvangen. Omdat zorgkosten een hoog looncomponent kennen, houdt de gemeente er zodoende rekening mee dat niet alles in dit kader gecompenseerd wordt.

De geraamde tekorten hebben ook invloed op de reservepositie. In oktober 2020 heeft de raad de "Notitie herschikking reserves" behandeld. Bij de behandeling van de kaderbrief 2021-2024 is ook de reservepositie van de gemeente besproken waarbij geconstateerd

⁵ Inmiddels is bekend, dat de herijking in 2023 wordt doorgevoerd in plaats van in 2022.

⁶ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z02143&did=2021D04698

werd, dat de stand van de algemene reserve, gelet op de verwachte tekorten in de begroting, te laag is.

Daarom is besloten om de volgende bestemmingsreserves in te zetten voor het versterken van de algemene reserve:

- Reserve kapitaallasten cultuurhuis tot een bedrag van € 1,2 miljoen
- Reserve kunstwerken tot een bedrag van € 0,1 miljoen
- Algemene reserve grondbedrijf tot een bedrag van € 0,4 miljoen

De financiële stukken zijn duidelijk en goed leesbaar. De ontwikkeling van de begrotingssaldi vanuit de vorige begroting, kadernota naar de nieuwe begroting is goed te volgen.

In de (meerjaren)begroting wordt de meerjarige ontwikkeling van de reserves weergegeven, maar ontbreekt er een toelichting op de (meerjarige) mutaties. Alleen de mutaties in het begrotingsjaar (eerste jaarschijf) worden toegelicht. Voor het goed kunnen duiden van de ontwikkeling van zowel het begrotingsaldo als de reservepositie kan dit van toegevoegde waarde zijn.

Met ingang van de begroting 2021-2024 wordt ook het structurele begrotingssaldo (meerjarig) berekend. Dit is een goede vooruitgang, omdat de raad daardoor beter in staat zal zijn te sturen op het structurele begrotingsevenwicht. De raad dient er op grond van artikel 189 gemeentewet ook op toe te zien, dat de begroting of meerjarenbegroting structureel en reëel in evenwicht is.

In de begroting ontbreekt een (integraal) meerjarig overzicht van de voorgenomen investeringen (meerjaren investeringsplan). Gelet op de impact daarvan (kapitaallasten, onderhoudslasten) is het raadzaam een dergelijk overzicht in de begroting op te nemen.

Conclusies

Algemeen

- De gemeente Woudenberg is er vanaf 2017 in geslaagd sluitende begrotingen te realiseren (en indien dat niet het geval was werd in ieder geval aangetoond dat het structureel evenwicht in volgende begrotingsjaren werd hersteld), vanaf 2021 is er echter sprake van structurele tekorten in alle begrotingsjaren.
- Belangrijke oorzaak van de tekorten zijn de lasten van Jeugdzorg en Wmo en het ramen van het nadelig effect van de herijking algemene uitkering. Daarnaast is ook sprake van hogere lasten bij GGD, RUD, ICT, personeel flexibele schil, leerlingenvervoer en een correctie van de stelpost BTW-compensatiefonds en de stelpost effecten inkomsten bij stijging van woningen en inwoners.
- De begroting 2021-2024 is de eerste begroting vanaf 2015 waar geen (gedeeltelijke) dekking van lasten Jeugdzorg en Wmo vanuit de reserve sociaal domein plaatsvindt. Vanaf 2022 is deze reserve uitgeput waardoor de tekorten vanaf dat moment volledig ten laste van de exploitatiebegroting komen. De tekorten waren er dus (deels) al wel, maar kwamen niet (volledig) tot uiting in de begrotingssaldi.
- Feitelijk zijn de lasten en baten Jeugdzorg en Wmo tot en met de begroting 2019-2022 budgettair neutraal geraamd: tekorten werden ten laste van de reserve sociaal domein gebracht, ten laste van de groei van de algemene uitkering (accres) en er werden taakstellingen in geboekt.
- Met tekort op Jeugdzorg en Wmo wordt vooral bedoeld: hogere lasten ten opzichte van de raming (van vorig jaar). Niet altijd is duidelijk welk deel daarvan wordt gecompenseerd door een hogere algemene uitkering. Door de nagenoeg volledige integratie van de gelden voor Jeugdzorg en Wmo in de algemene uitkering vanaf 2019 is dit ook niet meer (volledig) ter herleiden.
- De begroting van de gemeente Woudenberg kent een afhankelijkheid van de reservepositie, niet alleen bij het sociaal domein maar ook voor het dekken van kapitaallasten (reserves ter dekking van kapitaallasten).
- Er is in de komende jaren minder ruimte in de reserves om (kapitaal)lasten te dekken.
- Om vanaf 2022 weer een sluitende begroting te kunnen realiseren start de gemeente een bezuinigingsdialoog.

Aanbevelingen

- **Stuur nadrukkelijk op het realiseren en behouden van structureel begrotingsevenwicht en neem in zowel begroting als jaarrekening een berekening van het (meerjarig) structureel saldo op.**
- **Definieer de term "tekort sociaal domein" i.c. Jeugdzorg en Wmo (hogere werkelijke lasten ten opzichte van de geraamde lasten, hogere geraamde lasten ten opzichte van de in de vorige begroting geraamde lasten, inclusief of exclusief gedeeltelijke compensatie uit eventuele groei algemene uitkering e.d.?) om zo een eenduidig beeld te verkrijgen wat daarmee wordt bedoeld.**
- **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.**
- **Licht de in het meerjarig overzicht van reserves in de begroting ook de (meerjarige) reservemutaties toe.**
- **Neem in de meerjarenbegroting ook een meerjarig overzicht van voorgenomen investeringen (MIP) en de dekking hiervan op.**

1.2 Weerbaarheid en wendbaarheid financiële positie

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

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

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

Beoordeling van de kengetallen in samenhang

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

Er zijn geen landelijke normen voor de kengetallen omdat deze erg afhangen van de lokale situatie. Omdat de kengetallen in de eerste plaats bedoeld zijn om inzicht te geven in de financiële positie ten behoeve de horizontale verantwoording (raad), is een externe normering ook niet aan de orde.

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

Voor de financiële kengetallen of een andere wijze van sturingsinformatie geldt, net als voor de weerstandscapaciteit, dat het collegeakkoord het moment kan zijn om daar afspraken over te maken. Op dat moment kan de raad aangeven welk financieel beleid hij voor ogen heeft.

Om de in deze paragraaf opgenomen kengetallen enigszins te kunnen duiden is aansluiting gezocht bij de door de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) gehanteerde signaleringswaarden. De VNG heeft een aantal signaleringswaarden ontwikkeld om een grofmazige waardering te geven aan deze kengetallen. Deze zijn onderverdeeld in drie groepen. In tabel 1.2.1 is dit zichtbaar gemaakt.

Tabel 1.2.1 signaleringswaarden financiële kengetallen 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 ruimte deze belastingen te verhogen?*

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

In onderstaande tabel zijn deze kengetallen in beeld gebracht voor de gemeente Woudenberg 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	50,8%	50,4%	50,0%	25,7%	10,6%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen	50,8%	50,4%	46,3%	25,7%	10,6%
Solvabiliteitsratio	30,5%	25,5%	20,7%	30,0%	38,2%
Grondexploitatie	37,5%	34,8%	30,8%	17,8%	-7,0%
Structurele exploitatieruimte	-2,5%	-6,5%	-4,6%	-0,1%	-4,0%
Belastingcapaciteit	102,4%	104,3%	104,2%	117,7%	119,7%

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

1.2.1 Weerbaarheid

Als wordt gekeken naar de ratio's die inzicht geven in de weerbaarheid van de financiële positie, dan is er geen eenduidige positieve conclusie met betrekking tot de weerbaarheid van de financiële positie van de gemeente Woudenberg te trekken. De schuldpositie is relatief laag en de boekwaarde van de grondexploitaties dalen door verkoop van gronden. Echter de ontwikkeling van de reservepositie geeft wel reden tot zorg.

De schuld is relatief laag en zal nog verder afnemen, de solvabiliteit (reservepositie) is naar objectieve maatstaven niet zeer sterk en zit in 2019 dicht bij classificatie "meest risicovol". De solvabiliteit neemt in de komende jaren toe, niet zozeer doordat de reserves sterk toenemen (tussen 2019 en 2023 wordt een daling van de stand van de reserves met € 0,5 miljoen geprognoseerd) maar vooral door daling van het balanstotaal. Dit is het gevolg van de verwachte afname van de schulden en afname van de boekwaarde van de grondexploitaties.

De boekwaarde van de in exploitatie zijnde grondexploitaties is in 2019 nog relatief hoog, maar neemt in de komende jaren af doordat diverse grondexploitaties worden afgesloten.

De ontwikkeling van de schulden

Het in 2021 berekende kengetal voor de schuld is enigszins geflatteerd. De schuld wordt afgezet tegen de inkomsten (exclusief de onttrekkingen uit de reserves). Onderdeel van de baten in de begroting 2021 is een bedrag van € 12,2 miljoen aan verrekkingen met betrekking tot grondexploitaties en € 8,7 miljoen aan opbrengsten grondverkoop grondexploitaties. Beide bedragen zorgen voor een hoge omzet, zodat ten opzichte daarvan het kengetal schuld lager is dan bij een "reguliere" omzet.

In onderstaande tabel 1.2.3⁷ is de langlopende schuld op 31-12-2019 per inwoner weergegeven. En ook de vaste schuld min de financiële vaste activa, dus feitelijk de schuld die de gemeente heeft ter financiering van de eigen activiteiten.

Tabel 1.2.3 Schuld per inwoner per 31-12-2019

2019 werkelijk (bedrag per inwoner)	Vaste schulden met een looptijd van één jaar of langer	Financiële vaste activa (doorgeleend)	Vaste schuld min financiële vaste activa
Gemeente Woudenberg	1.377	186	1.191
Gemeenten in de selectiegroep (gemiddelde)	1.317	227	1.090
Gemeentegrootte 10.000 tot 20.000 inwoners	1.203	292	911
Provincie Utrecht	1.768	197	1.571
Nederland	2.247	422	1.825

De hoogte van de schuld is redelijk vergelijkbaar met die van de gemeenten in de selectiegroep. De schuld van de gemeente Lopik is zeer laag, dus dat beïnvloed wel het gemiddelde. Hattem heeft bijvoorbeeld een vaste schuld van € 2.038 per inwoner en

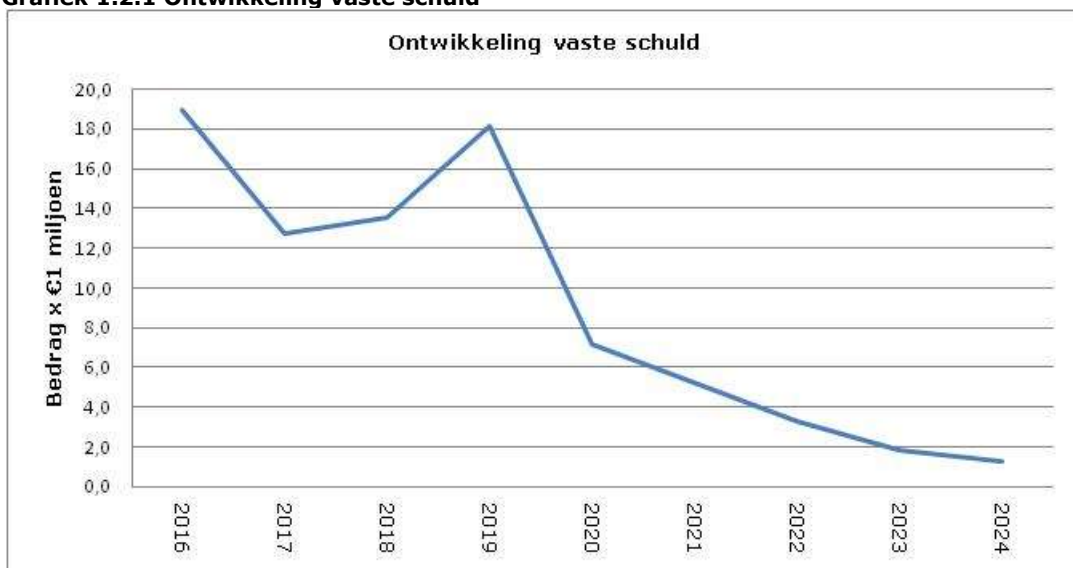
⁷ Gebaseerd op de gemeentelijke cijfers die zijn gepubliceerd op www.findo.nl

Kapelle van € 2.234. De gemeenten Montfoort en Reusel-de Mierden hebben een iets lagere schuld per inwoner dan Woudenberg.

Als wordt gekeken naar de werkelijke ontwikkeling van de vaste schuld tussen 31 december 2016 en 31 december 2019 dan is de constatering dat de schuld met € 0,8 miljoen is afgenomen. De gemeente verwacht vanaf 2019 echter een redelijk forse daling van de schuld.

In 2021 wordt voor een totaal van € 7,9 miljoen op geldleningen afgelost. In 2021 verwacht de gemeente geen nieuwe leningen aan te trekken. Of dit ook daadwerkelijk het geval is, hangt af van de ontwikkeling op het gebied van de grondexploitaties "Nijverheidsweg", "Amalialaan", "Hoevelaar fase 1" en de "Spoorzone" evenals van andere aan- en verkopen. Bij de in de begroting 2021-2024 opgenomen prognose van de schuldontwikkeling is uitgegaan van een positief scenario. In hoeverre de schuld daalt of toeneemt, hangt dus af van de door de gemeente te nemen besluiten in bovengenoemde ontwikkelingen.

Grafiek 1.2.1 Ontwikkeling vaste schuld



Investeringsen

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 € 18,1 miljoen, terwijl de boekwaarde van de vaste activa per die datum € 24,9 miljoen bedroeg. De investeringen zijn dus voor 73 % belast met vaste schuld. Echter niet alleen de investeringen zijn gefinancierd met leningen, ook voor de grondvoorraad heeft de gemeente geld geleend. Door afwikkeling van diverse grondexploitaties in de komende jaren komt er geld vrij voor het verlagen van de schuld.

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

Dit betreft vooral:

- Bedrijfsgebouwen (en woonruimten) en
- investeringen t.b.v. kostendekking (vooral riolering)

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

Boekwaarden per 31-12-2019 (x € 1 miljoen)	Hattem	Kapelle	Lopik	Montfoort	Reusel-de Mierden	Gemiddelde selectie-groep	Woudenberg	Verskil met gemiddelde
Immateriële vaste activa	0,6	1,0	0,0	0,0	0,8	0,5	0,0	-0,5
Gronden en terreinen (incl. NIEGG)	5,4	1,4	0,0	0,8	1,5	1,8	3,0	1,2
Bedrijfsgebouwen en woonruimten	8,5	15,5	11,9	12,2	10,9	11,8	7,8	-4,0
Grond/weg/water werken	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,2	0,2
Investeringen t.b.v. kostendekking	7,2	8,2	2,0	4,7	8,1	6,0	2,1	-3,9
Erfpacht	0,0	7,4	0,0	0,0	0,3	1,5	0,0	-1,5
Vervoermiddelen	0,2	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Machines, apparaten, installaties	1,1	0,9	0,3	0,8	0,2	0,6	2,5	1,9
Overige materiële vaste activa	0,9	0,3	1,2	1,8	0,1	0,9	0,3	-0,5
Investeringen openbare ruimte maatschappelijk nut	4,5	14,4	2,1	2,0	4,6	5,5	6,4	0,9
Financiële vaste activa	10,1	2,0	1,3	0,4	0,4	2,8	2,5	-0,4
Totaal boekwaarde	38,6	51,2	18,8	22,9	27,0	31,7	24,9	-6,8
Boekwaarde per inwoner	€ 3.135	€ 4.002	€ 1.290	€ 1.631	€ 2.046	€ 2.368	€ 1.849	€ -519

Bij de gemeenten in de selectiegroep valt vooral de relatief hoge boekwaarde bij de gemeente Kapelle op. Deze gemeente heeft een hoge boekwaarde bedrijfsgebouwen en woonruimte en investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut (vooral wegen). En heeft daarnaast gronden in erfpacht in bezit.

Woudenberg verantwoordt de boekwaarde van de gebouwen De Schans en het Cultuurhuis onder de investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut.

De gemeente geeft aan, dat De Schans hieronder is geplaatst aangezien de gemeente gedeeltelijk eigenaar is van dit multifunctioneel gebouw wat volgens de gemeente moeilijk verhandelbaar is.

In het cultuurhuis zitten diverse culturele instellingen zoals Bibliotheek, Stichting Kunst en Cultuur, Stichting Oud Woudenberg en de Rabobank. Gezien de gebruikers van dit pand vindt de gemeente, dat ook dit gebouw moeilijk verhandelbaar is.

Volgens de definitie van het de begrotingsvoorschriften (het BBV) zijn dit gebouwen met een maatschappelijke functie en vallen ze daardoor onder de bedrijfsgebouwen (investeringen met economisch nut).

In het kader van deze financiële scan is dit niet zeer belangrijk, omdat het totaal van de boekwaarde daardoor niet wijzigt. Wel kan het bij de vergelijking met de gemeenten uit de selectiegroep een enigszins vertekend beeld geven op de specifieke activasoorten.

De boekwaarde van de vaste activa is op 31 december 2019 € 1.849 per inwoner, het gemiddelde van de selectiegroep is € 2.368 per inwoner en het gemiddelde van de groottegroep 10.000 – 20.000 inwoners is € 2.650⁸ per inwoner.

In de begroting 2021 wordt ervan uitgegaan, dat de boekwaarde van de vaste activa de komende jaren per saldo (investeringen minus afschrijvingen) zal afnemen naar circa € 19 miljoen in 2024.

De ontwikkeling van het eigen vermogen (solvabiliteit)

De solvabiliteit (eigen vermogen als percentage van het balanstotaal) van Woudenberg heeft de signaleringswaarde "neutraal".

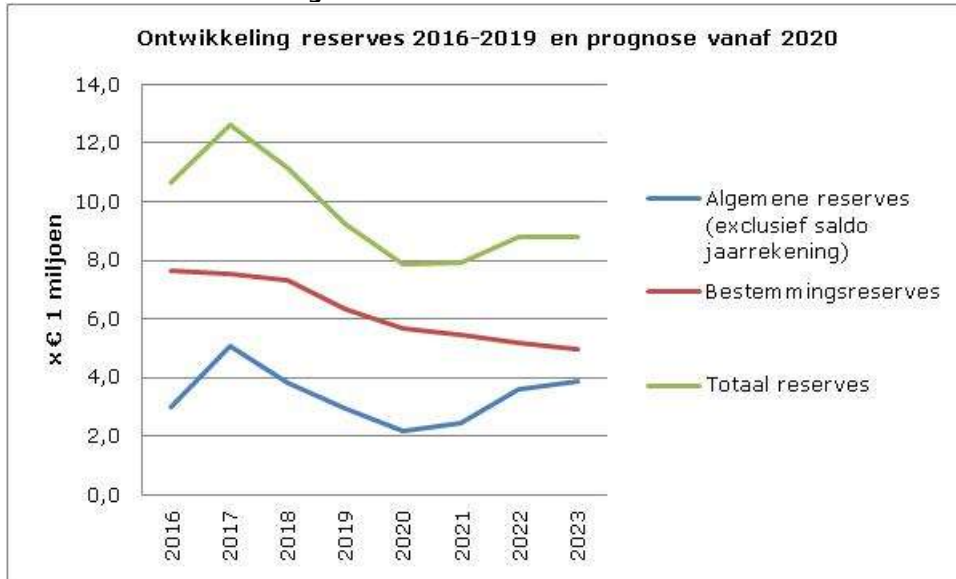
De werkelijke ontwikkeling van de reserves van 31 december 2016 tot en met 31 december 2019 is in grafiek 1.2.2 weergegeven evenals de in de begroting 2021-2024 opgenomen prognose van de ontwikkeling van de reserves vanaf 2020.

Voor de algemene reserve is niet de stand gebruikt die in het overzicht reserves en voorzieningen in de begroting 2021-2024 is opgenomen (€ 1,9 miljoen, zie blz. FB 9 begroting 2021-2024), maar de stand die de gemeente als basis voor het herschikken van de reserves (zie verderop in dit hoofdstuk) neemt (€ 0,65 miljoen, zie blz. PA 12 begroting 2021-2024).

De stand per 1 januari 2020 is gecorrigeerd met mutaties naar aanleiding van al aangegane verplichtingen via raadsbesluiten (vooral investeringen) en het nadelige jaarresultaat 2019, welke nog ten laste moet worden gebracht van de algemene reserve.

⁸ Bron: www.findo.nl

Grafiek 1.2.2 Ontwikkeling reserves

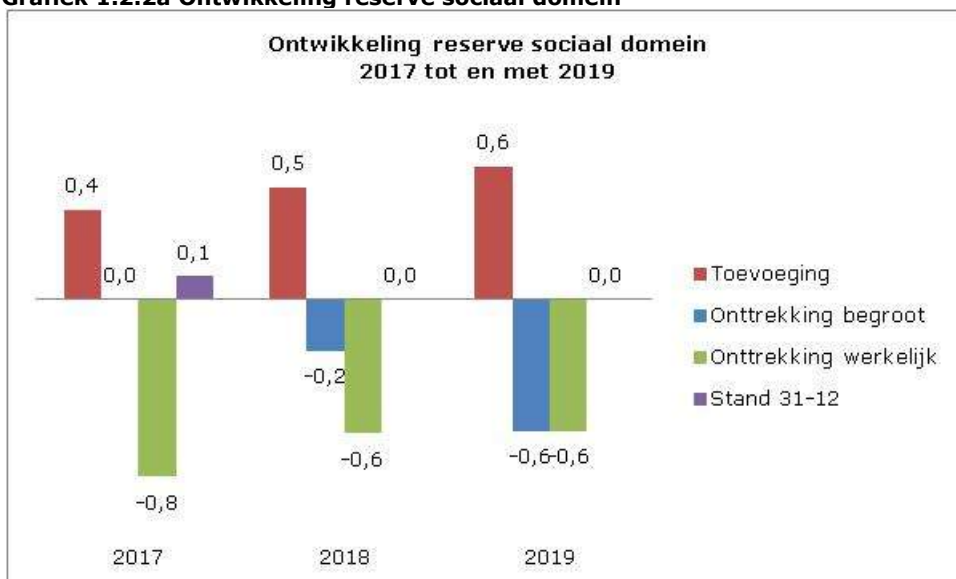


De toename van de reserves in 2017 wordt vooral veroorzaakt door toevoeging van het batige rekeningssaldo over 2016 (€ 0,38 miljoen) aan de bestemmingsreserve sociaal domein, winstnemings grondexploitaties en de opbrengst van verkoop van schoolgebouwen.

Tussen 2017 en 2019 is een sterke daling (€ 3,4 miljoen) van de reserves te zien. Oorzaken hiervan zijn de onttrekkingen aan de bestemmingsreserves die worden ingezet om afschrijvingslasten te dekken. Jaarlijks wordt hier circa € 0,5 miljoen aan onttrokken. Ook zijn de overige bestemmingsreserves afgenomen, vooral door inzet van de reserve sociaal domein.

In grafiek 1.2.2a is de ontwikkeling van de reserves sociaal domein weergegeven in de jaren 2017 tot en met 2019. De reserve was jaarlijks niet toereikend om de geraamde en de werkelijke onttrekkingen op te vangen. De reserve is op peil gehouden door deze in 2017 en 2018 vanuit de resultaatbestemming jaarrekeningen aan te vullen. In 2019 tot en met 2021 wordt het benodigde bedrag onttrokken uit de reserve dorpsvoorzieningen en toegevoegd aan de reserve sociaal domein.

Grafiek 1.2.2a Ontwikkeling reserve sociaal domein



Daarnaast zijn uit de algemene reserve onder meer het nadelig resultaat jaarrekening 2016, de lasten van I&A samenwerking, lasten samenwerking BAG/WOZ/Belastingen en het op peil brengen voorziening afvalstoffenheffing gedekt.

Ten laste van de algemene reserve grondbedrijf is onder meer een verliesvoorziening

gevormd en de waardevermindering Laagerfseweg 45 afgeboekt.

In de begroting 2021-2024 wordt ten opzichte van de werkelijke stand op 31 december 2019 een afname van de reserves tot en met 2023 met € 0,5 miljoen voorzien. De bestemmingsreserves ter dekking van kapitaallasten nemen in die periode verder af met circa € 1,3 miljoen evenals de algemene reserve die in 2020 door de gemeente wordt gecorrigeerd van € 1,9 miljoen naar € 0,65 miljoen). De algemene reserve grondbedrijf neemt met € 2,3 miljoen toe.

Op 31 december 2019 had de gemeente vijftien bestemmingsreserves. De grootste financiële omvang hebben de bestemmingsreserves kapitaallasten Cultuurhuis en kapitaallasten centrumplan.

In oktober 2020 heeft de raad de "Notitie herschikking reserves" behandeld. Bij de behandeling van de kaderbrief 2021-2024 is ook de reservepositie van de gemeente besproken waarbij geconstateerd werd, dat de stand van de algemene reserve, gelet op de verwachte tekorten in de begroting, te laag is.

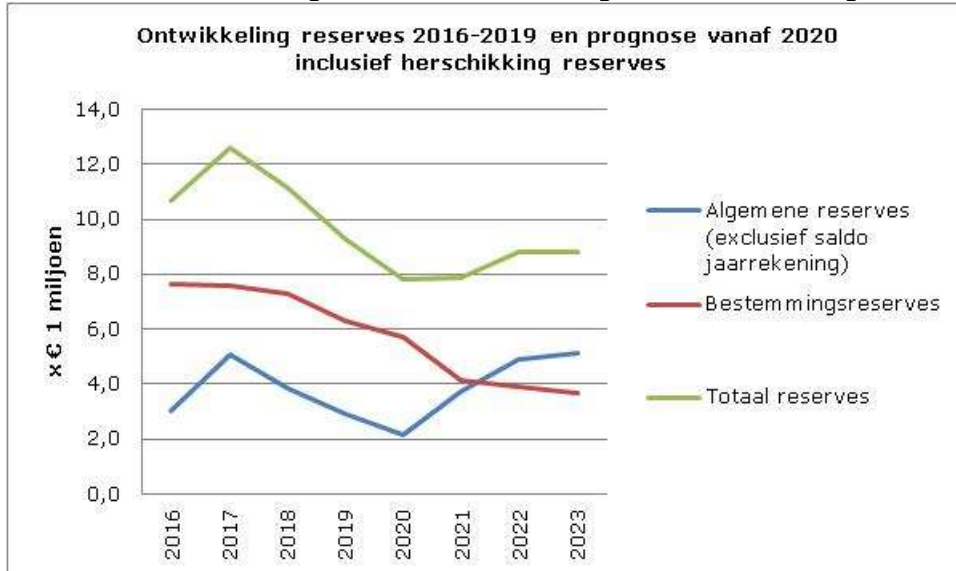
Daarom is besloten om de volgende bestemmingsreserves in te zetten voor het versterken van de algemene reserve:

- Reserve kapitaallasten cultuurhuis tot een bedrag van € 1,2 miljoen
- Reserve kunstwerken tot een bedrag van € 0,1 miljoen
- Algemene reserve grondbedrijf tot een bedrag van € 0,4 miljoen

In de kaderbrief 2021-2024 zijn de risico's voor het grondbedrijf berekend op € 0,5 miljoen. De omvang van de algemene reserve grondbedrijf dient minimaal € 0,5 miljoen te bedragen om de risico's te kunnen afdekken. De algemene reserve grondbedrijf neemt de komende jaren toe. De gemeente wil de overschotten in grondexploitaties beschikbaar houden voor de toekomstige ontwikkelingen in Woudenberg Oost.

Na herschikking van de reserves blijft de totale stand van de reserve gelijk, maar nemen de bestemmingsreserves af ten gunste van de algemene reserve. Overigens is in grafiek 1.2.3 geen rekening gehouden met de in de begroting 2021-2024 geraamde jaarlijkse tekorten. Voornamelijk wordt ervan uitgegaan dat de gemeente vanaf 2022 alsnog een structureel sluitende begroting realiseert. Als dat niet lukt, zal dit ook een nadelig effect op de reservepositie hebben, omdat tekorten ten laste van de algemene reserve komen.

Grafiek 1.2.3 Ontwikkeling reserves na verwerking notitie herschikking reserves



Het beleid van de reserves is vastgelegd in de jaarlijkse Kadernota. Ieder jaar worden in de Kadernota de reserves en voorzieningen geactualiseerd.

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

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

Stand per 31-12-2019 (x € 1 miljoen)	Hattem	Kapelle	Lopik	Montfoort	Reusel-de Mierden	Gemiddelde selectie-groep	Woudenberg	Verskil met gemiddelde
Algemene reserve	6,8	5,3	8,4	4,9	8,5	6,8	2,0	-4,8
Algemene reserve grondbedrijf	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	0,9
Totaal algemene reserves (x € 1 miljoen)	6,8	5,3	8,4	4,9	8,5	6,8	2,9	-3,8
Totaal algemene reserves per inwoner	€ 554	€ 410	€ 578	€ 346	€ 642	€ 505	€ 218	€ -288
Bestemmingsreserves algemeen	1,7	0,9	5,0	2,1	5,2	3,0	2,4	-0,6
Bestemmingsreserves ter dekking kapitaallasten	0,8	17,0	1,3	0,0	1,2	4,1	3,9	-0,1
Bestemmingreserve grondexploitatie	0,3	0,8	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	-0,2
Totaal bestemmingsreserves (x € 1 miljoen)	2,8	18,6	6,3	2,1	6,5	7,3	6,3	-0,9
Totaal bestemmingsreserves per inwoner	€ 225	€ 1.457	€ 430	€ 151	€ 491	€ 542	€ 469	€ -73

Op 31 december 2019 bedragen de algemene reserves (exclusief –nadelig- saldo jaarrekening 2019) van Woudenberg € 218 per inwoner en de bestemmingsreserves € 469 per inwoner.

De algemene reserves van Woudenberg zijn op 31 december 2019 € 288 per inwoner lager dan het gemiddelde van de selectiegroep. De bestemmingsreserves van Woudenberg zijn € 73 per inwoner lager dan het gemiddelde van de selectiegroep. Bij de bestemmingsreserves ter dekking van kapitaallasten valt het hoge bedrag bij Kapelle op. Deze gemeente heeft dergelijke reserves voor onder meer de brede school, sportcentrum en aanleg van een tunnel.

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 € 786.⁹

De ontwikkeling van de grondexploitaties

Het kengetal grondexploitaties bevindt zich in 2021 de range ‘minst risicovol’ en is zelfs negatief (er is dus een negatieve boekwaarde, dus meer inkomsten dan uitgaven). In de begroting 2021-2024 is een lichte stijging te zien, maar het kengetal blijft ook dan nog ruimschoots 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) gering is. Het kengetal gaat uit van de boekwaarde na aftrek van de gevormde verliesvoorziening. De verliesvoorziening bedroeg op 31 december 2019 circa € 0,4 miljoen.

Gemeente Woudenberg kent per 31 december 2019 zes lopende grondexploitaties, waarvan vier woningbouwexploitaties en twee bedrijventerreinen. Twee exploitaties zijn verliesgevend. Bij de bedrijventerreinen is dat Spoorzone A.2 en bij de woningbouw is dat Nijverheidsweg. De zes grondexploitaties worden in principe in de komende vier jaar afgerond en financieel afgewikkeld.

Naast de gronden in exploitaties is er ook sprake bezit dat nog in exploitatie genomen moet worden. Dit betreft Hoevelaar fase 2 (ontsluiting Hoevelaar op de N224). Hiervoor heeft de gemeente een voorziening getroffen van € 1,2 miljoen. Deze voorziening staat echter, conform de begrotingsvoorschriften, niet bij de grondexploitaties (debetkant van de balans), maar bij de voorzieningen aan de creditkant van de balans.

Vanwege de opgaven in diverse regio's op het gebied van woningbouw, verwerven gemeenten ook gronden met het oog op gebiedsontwikkeling die op langere termijn gaat spelen. Dergelijke gronden, waarvan op voorhand vaststaat dat deze als bouwgrond zullen gaan fungeren, maar waarvoor nog geen operationele grondexploitatie is vastgesteld worden in de regel als ‘warme grond’ geduid. Deze gronden worden op de balans opgenomen onder de materiële vaste activa tegen verwervingskosten. Ingeval de gronden

⁹ Bron: www.Findo.nl

nog geen bestemming hebben gekregen als bouwgrond, bestaat de kans dat (tijdelijk) afwaardering moet plaatsvinden naar de waarde volgens de geldende bestemming.

Daarnaast is er ook sprake van strategische aankopen. Onder de gronden en terreinen (vaste activa) is in 2019 de aanschaf van het perceel Laagerfseweg 45 opgenomen. Het perceel met bedrijfswoning maakt deel van een groter geheel wat in 2009 door de gemeente Woudenberg is aangekocht. De in 2019 aangekochte woning was in 2009 nog bewoond, na einde bewoning had de gemeente het recht van 1^e koop. Voor verdere ontwikkeling óf verkoop van het perceel, afhankelijk van toekomstige plannen, was aanschaf van dit perceel noodzakelijk.

De in exploitatie genomen complexen hebben op 31 december 2019 een boekwaarde van € 12,6 miljoen. Er is op 31 december 2019 sprake van een bedrag van circa € 9,5 miljoen aan nog te maken kosten en circa € 24 miljoen aan nog te realiseren opbrengsten.

Het beleid inzake grondexploitatie is vastgelegd in de "nota grondbeleid 2019". De gemeente Woudenberg heeft voor een situationeel grondbeleid gekozen, dat wil zeggen dat de gemeente binnen gestelde kaders per ontwikkeling kiest welke vorm van grondbeleid ze wil voeren. De grondexploitaties worden jaarlijks herzien. De voordelen van de grondexploitatie worden ten gunste gebracht van de algemene reserve grondbedrijf. Eventuele nadelen komen ten laste van deze reserve.

In tabel 1.2.6 is de boekwaarde van de in exploitatie genomen gronden (de nettowaarde, dus na aftrek van al genomen verliezen) opgenomen voor Woudenberg en de gemeenten in de selectiegroep. De gemiddelde boekwaarde van de gemeenten in de selectiegroep is € 3,9 miljoen en het gemiddelde van het balanstotaal is 9,5%. Ten opzichte van de selectiegroep is de boekwaarde (op 31 december 2019) relatief hoog evenals het aandeel in het balanstotaal.

Tabel 1.2.6 Boekwaarde grondexploitatie in vergelijking tot de selectiegroep (31-12-2019)

Bedragen x € 1 miljoen	Gronden in exploitatie	% van balanstotaal
Hattem	-0,3	-0,8%
Kapelle	7,0	11,2%
Lopik	0,0	0,0%
Montfoort	1,2	4,3%
Reusel-de Mierden	11,7	24,3%
Woudenberg	12,6	30,0%

Conclusies Weerbaarheid

Algemeen

Als wordt gekeken naar de ratio's die inzicht geven in de weerbaarheid van de financiële positie, dan is er geen eenduidige positieve conclusie met betrekking tot de weerbaarheid van de financiële positie van de gemeente Woudenberg te trekken. De schuldpositie is relatief laag en de boekwaarde van de grondexploitaties dalen door verkoop van gronden. Echter de ontwikkeling van de reservepositie geeft wel reden tot zorg.

Schuldpositie

- De schuld is ten opzichte van de daarvoor geldende signaleringswaarde als percentage van de inkomsten relatief laag.
- De gemeente verwacht in de komende jaren een verdere daling van de schuld (vooral door ontvangst van inkomsten uit de grondexploitaties).
- De werkelijke ontwikkeling van de schuld hangt af van de ontwikkeling op het gebied van de grondexploitaties en van andere aan- en verkopen.
- De hoogte van de schuld is redelijk vergelijkbaar met die van de gemeenten in de selectiegroep.

Vaste activa/investeringen

- De boekwaarde van de vaste activa in totaal lager is dan het gemiddelde van de selectiegroep. Dit betreft vooral:

- Bedrijfsgebouwen (en woonruimten) en
- investeringen t.b.v. kostendekking (vooral riolering)

Reservepositie

- De reservepositie staat onder druk als gevolg van nadelige rekeningssaldi en de in de begroting 2021-2024 geprognosticeerde tekorten.
- Tussen 2017 en 2019 zijn de reserves met € 3,4 miljoen afgenomen. Dit betreft vooral de algemene reserves (algemene reserve en reserve grondbedrijf). Ook de bestemmingsreserves zijn afgenomen als gevolg van het dekken van afschrijvingslasten en inzet van de reserve sociaal domein.
- Jaarlijks wordt circa € 0,5 miljoen aan de reserves onttrokken voor het dekken van afschrijvingslasten.
- De reserves dekking kapitaallasten en reserve sociaal domein worden ingezet als dekkingsmiddel in de exploitatiebegroting.
- Er is in de komende jaren minder ruimte in de reserves om (afschrijvings)lasten te dekken.
- De algemene reserves van Woudenberg zijn op 31 december 2019 € 288 per inwoner lager dan het gemiddelde van de selectiegroep. De bestemmingsreserves van Woudenberg zijn € 73 per inwoner lager dan het gemiddelde van de selectiegroep.

Grondexploitaties

- Het aandeel van de boekwaarde van de grondexploitaties in exploitatie in het totaal van de baten (exclusief onttrekkingen aan de reserves) is in de jaarrekening 2019 nog relatief hoog, maar neemt in de begroting 2021-2024 snel af.

Wat kan er beter

- De afhankelijkheid van de exploitatiebegroting van de reservepositie (reserve sociaal domein, reserves ter dekking van kapitaallasten) maakt de financiële positie minder wendbaar. Bij vervang van activa of zodra een reserve uitgeput raakt (sociaal domein), kunnen dekkingsproblemen in de exploitatiebegroting ontstaan.

Aanbevelingen

- **Zet in op het verbeteren van de reservepositie (de solvabiliteit) en ontwikkel daar beleid op.**
- **Stuur nog strakker op het voorkomen van nadelige rekeningssaldi (zie ook de aanbeveling hierover bij hoofdstuk 1.1).**

1.2.2 Wendbaarheid

De ontwikkeling van de structurele exploitatieruimte

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

In de begroting 2021-2024 (blz. PA 15) berekent de gemeente dit kengetal voor alle begrotingsjaren negatief. Er is dan ook in alle begrotingsjaren sprake van een structureel nadelig begrotingssaldo. Dit heeft ertoe geleid dat de provincie Utrecht de gemeente onder het verscherpte preventieve toezicht heeft gesteld.

Om dit om te buigen naar batige saldi moet de ingezette bezuinigingsoperatie (waaronder een bezuinigingsdialoog) de beoogde financiële ruimte opleveren. Ook moeten nog in de begroting opgenomen taakstellingen uit vorige begrotingen worden gerealiseerd. Er was een taakstelling in vorige begroting van € 0,4 miljoen welke voor een deel is gerealiseerd. Het deel wat nog niet is gerealiseerd is meegenomen in de nieuwe bezuinigingsoperatie sociaal domein.

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

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

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

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

- De structurele onttrekkingen uit de reserves ter dekking van afschrijvingslasten ad € 0,5 miljoen kunnen bij noodzakelijke vervanging tot een budgettair probleem in de begroting leiden. Immers als bij vervanging geen nieuwe reserve beschikbaar is om de afschrijvingslasten te dekken moet alsnog dekking in de exploitatiebegroting worden gevonden.
- Tot en met 2018 werden de lasten sociaal domein neutraal in de begroting geraamd. In 2018 werd het begrote tekort na aftrek van de te ontvangen extra rijksuitkering ten laste van de reserve sociaal domein gebracht. Ook in 2019 tot en met 2021 werd een deel van het tekort ten laste van de reserve sociaal domein gebracht (€ 574.000, € 376.000 en € 146.000). Nu deze reserve uitgeput raakt, komen de volledige lasten van het sociaal domein ten laste van de exploitatiebegroting. Daarvoor moet dus alsnog structurele dekking worden gevonden.
- Hoewel de financiële effecten van de in de prognoses opgenomen groei van de gemeente zowel aan de lastenkant als de batenkant worden ingeboekt zijn de ingeboekte baten (algemene uitkering, OZB) hoger dan de lasten. Een tegenvallende groei heeft een negatief effect op de financiële positie van de gemeente omdat de baten daarvan al structureel zijn ingeboekt.
- Er is nog een nog uit te voeren bezuinigingsoperatie met een forse opgave.
- Er is een verhoging van het budget wegen benodigd van gemiddeld € 35.000 per jaar. Het hogere budget dekt de gemeente jaarlijks uit de reserve wegen. Voor de benodigde verhoging van het onderhoudsbudget wegen is dus nog geen structurele dekking in de begroting opgenomen.

Onderverdeling baten en lasten

Om een indruk te krijgen hoe de baten en lasten op kostenniveau zijn opgebouwd en hoe deze zich verhouden tot de gemeenten in de selectiegroep en de gemeenten in de

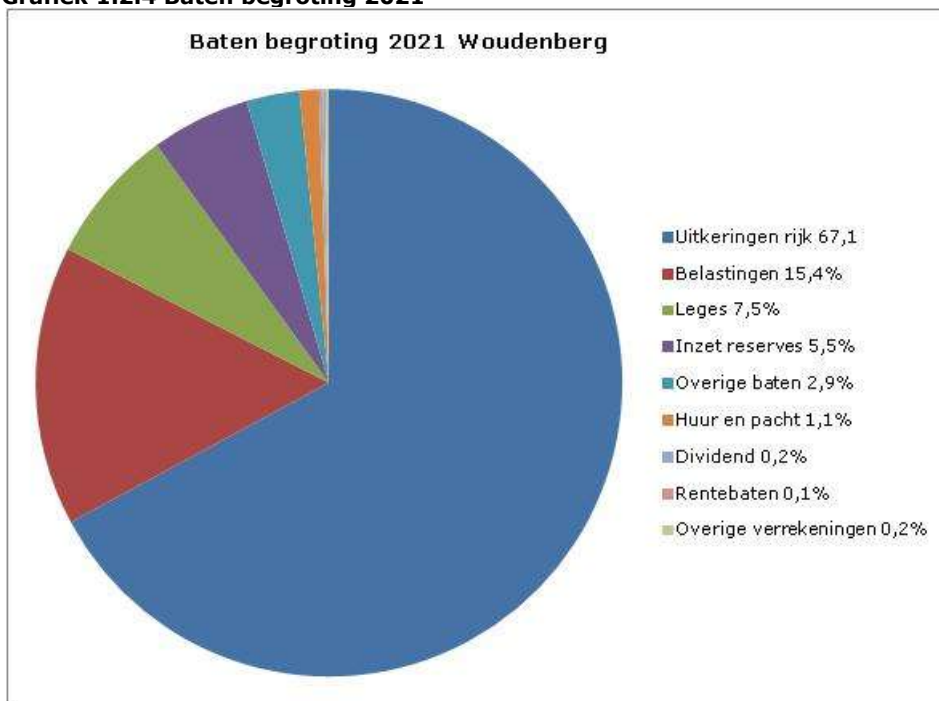
groottegroep 10.000-20.000 inwoners is op basis van de begroting 2021 een vergelijking gemaakt.

De begroting 2021 van Woudenberg bestaat voor circa 1/3^e deel (33%) uit baten en lasten met betrekking tot de grondexploitatie. Dit beïnvloedt de resultaten bij een vergelijking op basis van baten en lasten uitgedrukt in een percentage van de omzet. Dit bemoeilijkt een zuivere vergelijking.

Daarom zijn de baten en lasten met betrekking tot de grondexploitaties bij zowel Woudenberg, de gemeenten in de selectiegroep en de gemeenten in de groottegroep 10.000-20.000 inwoners uit de cijfers geëlimineerd.

Uit onderstaande afbeelding¹⁰ komt naar voren dat circa 67% van de baten (exclusief baten grondexploitaties) van Woudenberg bestaan uit uitkeringen van het rijk. Daarna volgen qua grootte de gemeentelijke belastingen met circa 15%. Feitelijk zit de flexibiliteit aan de batenkant vooral in de post gemeentelijke belastingen. Deze zijn het meest beïnvloedbaar door de gemeente. Leges worden ook door de gemeente zelf vastgesteld, maar deze zijn gerelateerd aan de hoogte van de daar tegenover staande lasten. De leges mogen nooit hoger zijn dan 100% van deze lasten (kostendekkend).

Grafiek 1.2.4 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 10.000 tot 20.000 inwoners. De conclusie is, dat er (los van de grondopbrengsten in 2021 die uit de cijfers zijn geëlimineerd) geen substantiële verschillen zijn.

De uitkeringen van het rijk als percentage van de omzet zijn vergelijkbaar met die van de gemeenten in de selectiegroep en hoger dan het gemiddelde van de gemeenten in de grootteklasse.

Ook de belastingopbrengsten liggen als percentage van de omzet niet ver uit elkaar.

De inzet van reserves als dekkingsmiddel is in Woudenberg in vergelijking met de selectiegroep hoog, maar is gelijk aan de groottegroep.

De opbrengst van huren en pachten is in Woudenberg relatief laag.

Tabel 1.2.7 Baten begroting 2021 vergeleken

¹⁰ Bron gegevens: www.findo.nl

Baten begroting 2021	Woudenberg	Gemiddelde selectie-groep	10.000-20.000 inwoners
Uitkeringen rijk	67,1%	68,0%	64,3%
Belastingen	15,4%	16,0%	15,0%
Leges	7,5%	8,1%	7,0%
Inzet reserves	5,5%	1,7%	5,5%
Overige baten	2,9%	3,1%	4,2%
Huur en pacht	1,1%	2,2%	2,6%
Dividend	0,2%	0,3%	0,5%
Rentebaten	0,1%	0,1%	0,4%
Overige verrekeningen	0,2%	0,4%	0,7%
	100%	100%	100%

In tabel 1.2.7 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 10.000 tot 20.000 inwoners. Ook hierbij zijn weer de aan de grondexploitatie gerelateerde lasten geëlimineerd uit de cijfers.

Tabel 1.2.8 Lasten begroting 2021 vergeleken

Lasten begroting 2021	Woudenberg	Gemiddelde selectie-groep	10.000-20.000 inwoners
Sociale uitkeringen	21,5%	16,7%	17,8%
Overige goederen en diensten	20,0%	15,1%	18,8%
Salarissen en sociale lasten	19,7%	23,8%	17,7%
Gemeenschappelijke regelingen	13,9%	20,5%	19,9%
Inkomensoverdrachten (incl. subsidies)	7,7%	9,4%	9,9%
Duurzame goederen	4,6%	2,9%	2,1%
Afschrijvingslasten	4,2%	4,8%	4,5%
Inhuur derden	3,2%	2,9%	1,5%
Toevoeging aan reserves	2,4%	0,2%	3,1%
Toevoeging aan voorzieningen	1,9%	1,8%	2,0%
Kapitaaloverdrachten	0,1%	0,1%	0,3%
Belastingen	0,1%	0,4%	0,5%
Rentelasten	0,3%	1,0%	1,0%
Overigen verrekeningen	0,3%	0,4%	0,8%
	100%	100%	100%

Het meest opvallend in tabel 1.2.8 is het, vooral ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep, hoge percentage lasten op de kostensoort "sociale uitkeringen". Het is echter aannemelijk, dat dit een verband heeft met het relatief lage percentage bij de kostensoort "bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen". Vooral de gemeenten Kapelle en Lopik ramen relatief weinig lasten op "sociale uitkeringen" (ten opzichte van Woudenberg en de andere gemeenten in de selectiegroep), maar weer relatief veel lasten op "gemeenschappelijke regelingen". Het gemiddelde van de selectiegroep wordt bij deze twee kostensoorten vooral door deze twee gemeenten beïnvloed.

Een verklaring daarvoor kan zijn het verschillend toepassen van de IV-3¹¹ voorschriften.

In de instructie met betrekking tot de IV-3 staat:

"Criterium bij welke instelling de uitgaven aan sociale uitkeringen in geld moeten worden geboekt is bij welke instelling de 'verantwoording van het budget' ligt. Bijvoorbeeld een

¹¹ IV-3 staat voor Informatieverstrekking aan derden (Vooral aan het CBS). Gemeenten moeten hun rekenings- en begrotingscijfers volgens een vaststaand format aanleveren aan het CBS. Omdat gemeenten vrij zijn in de indeling van hun begroting, moeten alle grootboeknummers ook een "IV-3 labeling" krijgen. Niet alle gemeenten gaan hier eenduidig mee om.

aantal gemeenten werkt samen in een gemeenschappelijke regeling voor de uitvoering van de bijstand. Als zij daarbij ook de bevoegdheden overgedragen, dan dienen de uitkeringen in geld bij de gemeenschappelijke regeling te worden geboekt. Blijft echter de beslissingsbevoegdheid bij de gemeenten liggen, dan is verantwoording door de gemeente van toepassing. De bijdragen aan gemeenschappelijke regeling zal dan, voor wat betreft de inkomensoverdrachten, voornamelijk bestaan uit inkomensoverdrachten ter kostendekking van de uitvoering.”

Daarnaast ramen de gemeenten Hattem, Kapelle en Reusel-de Mierden ook lasten voor gemeenschappelijke regelingen op het taakveld overhead. Woudenberg heeft op dat taakveld geen lasten voor gemeenschappelijke regelingen.

Bij de vergelijking van de structurele (netto)lasten in hoofdstuk 3 zal hier meer inzicht in moeten ontstaan.

Uitgedrukt in een bedrag per inwoner zijn de lasten voor gemeenschappelijke regelingen € 162 per inwoner lager dan het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep. De lasten sociale uitkeringen € 109 per inwoner lager.

De salarislasteren zijn € 92 per inwoner lager dan het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep. De kosten voor “overige goederen en diensten” zijn daarentegen € 106 hoger. De gemeente geeft aan, dat Woudenberg relatief veel taken heeft uitbesteed.

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 Woudenberg bevat niet veel flexibiliteit als gevolg van een negatieve uitgangspositie in de begroting 2021-2024 (in alle begrotingsjaren een tekort) en als gevolg daarvan nog in te vullen taakstellingen en bezuinigingsopgaven.
- De exploitatiebegroting is de afgelopen jaren afhankelijk van de reservepositie, bijvoorbeeld door inzet van de reserves ter dekking van afschrijvingslasten en de reserve sociaal domein. Bij noodzakelijke vervanging of uitputting van deze reserves moet alsnog dekking in de exploitatiebegroting worden gevonden. Vooral bij het sociaal domein is hier nu sprake van.
- De, per saldo positieve, financiële effecten van de groei van de gemeente zijn al ingeboekt. Een tegenvallende groei heeft een negatief effect op de financiële positie.
- Naast het verlagen van lasten kan de gemeente nog financiële ruimte vinden door in te zetten ruimte op verhogen van de Onroerende zaakbelastingen (OZB), ervan uitgaande dat de leges, de rioolheffing en de afvalstoffenheffing al kostendekkend zijn.

1.3 Weerstandsvermogen (beleid, risico's, weerstandscapaciteit)

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

Het weerstandsvermogen bestaat uit enerzijds de beschikbare 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.

Woudenberg heeft het beleid over risicomanagement vastgelegd

- Notitie risicomanagement (2006);
- Reserves en voorzieningen (jaarlijks via de Kadernota).

Aanvullend daarop is in mei 2020 de "notitie reservepositie en weerstandsvermogen" verschenen. In die notitie is de ontwikkeling van de reserves geschetst en zijn de risico's geactualiseerd. De conclusie was, dat het weerstandsvermogen te laag dreigt te worden. Daarom is bij de behandeling van de begroting 2021-2024 de notitie "herschikking reserves Woudenberg" vastgesteld. Daarin wordt de algemene reserve verhoogd ten laste van de bestemmingsreserve kapitaallasten cultuurhuis, de reserve kunstwerken en de algemene reserve grondbedrijf.

In de nota risicomanagement 2006 staat beschreven hoe risico's worden geïnventariseerd, beoordeeld, beheerst, bewaakt en bijgestuurd. In 2015 is de nota risicomanagement door de gemeente bekeken en hieruit is naar voren gekomen dat de uitgangspunten van de nota nog steeds van toepassing zijn.

Prioritering van risico's vindt plaats aan de hand van een schaalindeling van de kans (groot, gemiddeld, klein). Woudenberg onderscheidt programmarisico's en risico's die voortvloeien uit de grondexploitatie.

In de begroting 2021 krijgt "gevolgen budgetoverschrijding sociaal domein" het hoogste risicobedrag, gevolgd door de algemene uitkering. Bij de grondexploitatie hebben de "overige gronden" en dan vooral perceel Laagerfseweg het hoogste risico. Het totale risicobedrag is in 2021 berekend op € 1,7 miljoen (€ 1,2 miljoen programmarisico's en € 0,5 miljoen risico's grondexploitatie).

De gemeente rekent tot de weerstandscapaciteit:

- Algemene reserve
- Algemene reserve grondbedrijf
- 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 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	€ 3,3	€ 2,8	€ 2,0	€ 1,8	€ 0,6
Algemene reserve grondbedrijf	€ 1,8	€ 1,0	€ -	€ -	€ 0,5
Onbenutte belastingcapaciteit	€ 1,0	€ 1,0	€ 1,2	€ 1,2	€ 1,3
Weerstandscapaciteit (A)	€ 6,0	€ 4,8	€ 3,2	€ 3,0	€ 2,5
Risicobedrag (na weging) (B)	€ 2,3	€ 0,7	€ 0,5	€ 1,1	€ 1,7
Weerstandsratio (A/B)	2,67	6,43	6,07	2,61	1,46

De weerstandsratio komt in 2021 uit op 1,46 wat ruim voldoende is.

In tabel 1.3.1 is te zien dat de algemene reserve grondbedrijf vanaf 2019 niet meer wordt meegenomen bij de berekening van de weerstandscapaciteit. De gemeente geeft hiervoor als reden dat zij deze reserve beschikbaar wil houden voor de toekomstige ontwikkelingen in Woudenberg-Oost.

In de begroting 2021 wordt de algemene reserve grondbedrijf echter wel weer meegerekend. De gemeente geeft aan deze reserve nu voor het bedrag aan risico's grondexploitaties (= € 486.000) wordt meegenomen bij de berekening van de weerstandscapaciteit. Het resterende deel van deze reserve wordt beschikbaar gehouden voor de toekomstige ontwikkelingen in Woudenberg-Oost.

Het risicobedrag fluctueert. In 2018 daalt het ten opzichte van 2017 behoorlijk en vanaf 2020 neemt het weer toe. Belangrijkste oorzaken daarvan zijn de risico's sociaal domein en grondexploitaties.

De gemeente neemt bij de berekening van de risico's bij de jaarrekeningen het in de jaar gerealiseerde saldo (werkelijke lasten ten opzichte van de raming) mee als risico. In 2017 was er sprake van een tekort van € 1 miljoen, in 2018 van € 0,35 miljoen. Bij de risico's grondexploitaties is in 2018 vooral het risico voor de exploitatie Hoevelaar afgenomen.

De toename van de risico's in 2020 (begroot) wordt veroorzaakt door het sociaal domein (hoger risico lastenontwikkeling) en risico stelpost tijdelijke rijksmiddelen en daarnaast enkele nieuwe risico's, waaronder voorziening pensioenregeling wethouders.

Voor de grondexploitaties raamt de gemeente in 2020 geen risicobedrag omdat voor eventuele verliezen verliesvoorzieningen zijn gevormd.

In de begroting 2021 neemt het risicobedrag weer toe, omdat er weer een risicobedrag voor grondexploitaties (€ 0,5 miljoen) is opgenomen, vooral voor perceel Laagerfseweg.

Het door de gemeente in de begroting 2021 opgenomen bedrag aan risico's ad € 1,7 miljoen komt in totaal neer op een bedrag van € 126 per inwoner. Het gemiddelde bedrag aan risico's is in de selectiegroep bedraagt € 2,9 miljoen ofwel € 215 per inwoner. Vooral de gemeenten Hattem, Lopik en Reusel-de Mierden hebben een relatief groot bedrag aan risico's. Bij Hattem is dit vooral bedrijvenpark Hattemerbroek (€ 1,3 miljoen) en afgegeven garanties (€ 0,9 miljoen). Lopik raamt voor risico's Covid-19 een bedrag van € 2,9 miljoen. Reusel-de Mierden heeft voor de grondexploitaties een risicobedrag van € 1,6 miljoen opgenomen.

Tabel 1.3.2 Risico's als bedrag per inwoner

Begroting 2021	Risico's: totaal bedrag	Risico's: bedrag per inwoner
Hattem	€ 4.965.000	€ 403
Kapelle	€ 761.000	€ 59
Lopik	€ 5.125.000	€ 351
Montfoort	€ 1.096.000	€ 78
Reusel-de Mierden	€ 2.462.000	€ 186
Woudenberg	€ 1.693.000	€ 126

Conclusies

Algemeen

- In de begroting 2021 is de weerstandsratio voor de risico's, inclusief de risico's grondexploitatie, 1,46. Daarmee is deze ruim voldoende te noemen.
- Het risicobedrag omgerekend naar een bedrag per inwoner is lager dan het gemiddelde per inwoner van de selectiegroep.

Aanbevelingen

- **Stel kaders vast voor de bandbreedte waarbinnen de weerstandsratio zich moet bevinden.**
- **Stel vast of de in de algemene reserve grondbedrijf gereserveerde gelden voldoende zijn voor de toekomstige ontwikkelingen in Woudenberg-Oost en welke impact dit eventueel heeft op het weerstandsvermogen van de gemeente.**
- **Actualiseer de Notitie risicomanagement 2006.**
- **Stuur op het versterken van het weerstandsvermogen, bijvoorbeeld door verkoop van bezit of inzet van een deel van de geraamde hogere baten door groei van de gemeente hiervoor.**

1.4 Overhead

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

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

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

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

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

Door de korte tijd dat ervaring is opgedaan met het apart zichtbaar maken van de overhead, kunnen nog geen definitieve conclusies worden verbonden aan vergelijkingen van de kosten van overhead tussen gemeenten. Zo is niet zeker of alle gemeenten eenduidig met het bepalen van de overhead omgaan.

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

Gemeenten die ambtelijk samenwerken, verwerken de overhead in de eigen begroting op een andere wijze, namelijk als onderdeel van de diverse taakvelden en niet apart op het taakveld overhead. De reden is dat ingeval een organisatie diensten afneemt van een samenwerkingsverband de overhead van het samenwerkingsverband onderdeel is van het uurtarief, dat aan de gemeente wordt doorbelast. Deze lasten komen als gevolg daarvan op de diverse taakvelden en niet op het taakveld overhead.

De hoogte van de overhead 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.

In onderstaande tabel 1.4.1 is overigens het in de begroting van Lopik en Montfoort vermelde percentage Overhead ten opzichte van de lasten (Lopik 27%, Montfoort 22,3%)

gecorrigeerd. Deze waren te hoog berekend. Het percentage overhead bij Woudenberg is enigszins vertekend, gelet op het relatief hoge bedrag aan lasten in 2021 door het ramen van de grondexploitatie. Desondanks is de overhead per inwoner relatief laag. Het gemiddelde van de overhead per inwoner van de gemeenten in de selectiegroep bedraagt € 363. Woudenberg zit daar ruim onder.

Tabel 1.4.1 Overhead (nettolasten)

Overhead	Begroting 2021		
	Bedrag (x 1 miljoen)	% van de lasten	Bedrag per inwoner
Hatterij	€ 4,5	18,0%	362
Kapelle	€ 4,2	12,0%	330
Lopik	€ 6,2	18,8%	428
Montfoort	€ 4,6	16,4%	327
Reusel-de Mierden	€ 4,9	14,3%	368
Woudenberg	€ 3,8	10,5%	284

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

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

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

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

Bezuinigingen op onderhoud kunnen ertoe leiden dat de gemeente uiteindelijk duurder uit is. Uitstel van noodzakelijk onderhoud schuift kosten naar de toekomst of leidt tot kapitaalvernietiging.

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

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

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

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

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

Achterstallig onderhoud

Er kan sprake zijn van achterstand of achterstallig onderhoud als onderhoud niet tijdig volgens de planning wordt uitgevoerd. Bij achterstand is de kwaliteit van het betreffende object (nog) niet aangetast. Bij achterstallig onderhoud is dat wel het geval: er wordt niet (meer) voldaan aan het door de raad vastgestelde minimale kwaliteitsniveau of de wettelijke norm. Achterstallig onderhoud kan ook ontstaan door een onvoldoende financiële vertaling in de begroting van het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau.

In de notitie "Materiële vaste activa" (januari 2020) van de Commissie BBV is een belangrijke wijziging doorgevoerd met betrekking tot het ramen van achterstallig onderhoud.

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

De gemeente geeft aan, dat er sprake is van beperkt achterstallig onderhoud bij straten, wegen en pleinen en bij het gemeentehuis.

Voor de kapitaalgoederen geldt dat de meeste van de door de raad vastgestelde (beleids)plannen redelijk recent zijn vastgesteld.

In februari 2014 heeft de raad de nota IBOR vastgesteld. In deze nota is vast komen te staan dat het huidige onderhoudsniveau van beeldkwaliteit B/C (sober en doelmatig) alleen duurzaam in stand is te houden door naast jaarlijks integraal cyclisch onderhoud ook aandacht te besteden aan planmatig onderhoud voor de renovatie en omvorming van "versleten en niet passende" voorzieningen. Dit houdt in dat bij een gelijkblijvend regulier onderhoudsbudget in de begroting ook investeringen worden gedaan op het gebied van renovaties.

Het onderhoud aan de kapitaalgoederen is gesplitst in regulier en groot onderhoud. Eerder waren voor een groot deel van het groot- en ingrijpend onderhoud voorzieningen getroffen. In 2012 is een aantal voorzieningen voor groot onderhoud (zowel groot onderhoud gemeentelijke gebouwen als voor de onderwijsgebouwen) omgezet naar reserves. Dit betekent, dat zowel het klein als groot onderhoud ten laste van de exploitatie komen, waarna een onttrekking vanuit de reserve ter dekking van de kosten van het groot onderhoud plaatsvindt. Het deel van de kosten voor klein onderhoud blijven ten laste van de exploitatie. Er is nog wel een onderhoudsvoorziening voor vervanging en onderhoud van de riolering.

Wegen

Uit het wegenbeheerplan 2019-2023 komt naar voren, dat er een structureel tekort is op het budget voor het beheer en onderhoud van de verhardingen.

Er is een verhoging van het budget wegen benodigd van gemiddeld € 35.000 per jaar. Het hogere budget dekt de gemeente voor de periode 2020-2023 jaarlijks uit de reserve wegen.

Begrotingsjaar 2024 valt onder het nog op te stellen wegenbeheerplan 2024-2028. De gemeente dekt een eventueel tekort 2024 ook uit de reserve wegen.

Voor de benodigde verhoging van het onderhoudsbudget wegen is dus nog geen structurele dekking in de begroting opgenomen.

Voor groot onderhoud van de wegen is er een onderhoudsreserve. Naast het dekken van de verhoging van exploitatiebudget worden uit deze reserve de kosten van groot onderhoud gedekt. Vervanging en renovatie (herinrichting) van wegen worden geactiveerd en als investering in de begroting opgenomen. In verband met doorgevoerde bezuinigingen wordt deze reserve niet meer gevoed met een jaarlijkse toevoeging en zal dus op termijn uitgeput raken.

Openbare verlichting

De openbare verlichting is bijna allemaal uitgevoerd in LED en voorzien van communicatie en dimsysteem. In 2020 is het verlichtingsareaal met circa 50 lichtmasten uitgebreid.

De onderhoudskosten van deze areaaluitbreiding kunnen gedekt worden binnen de huidige budgetten. Als areaal uitbreiding voor fase 1 Hoevelaar en fase 2 Nijverheidsweg wordt gerekend op ongeveer 100 stuks. Dit resulteert in een geleidelijke stijging van de onderhoudskosten van € 2.500 in 2021 en € 5.000 in 2022 en verder. Deze stijging is in de begroting 2021-2024 geraamd.

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

Civiele kunstwerken

In 2018 is er een nieuw inspectieplan opgesteld van de civiele kunstwerken voor de periode van vijf jaar (2019-2023).

Op basis van dit inspectieplan en het vorige inspectieplan is een doorrekening gemaakt van het regulier onderhoud, groot onderhoud en de vervangingsinvesteringen voor de periode 2019-2033. Uit de doorrekening komt naar voren dat alle verwachte kosten voor de periode 2019-2033 bekostigd kunnen worden uit het reguliere budget van jaarlijks € 16.000, de jaarlijkse toevoeging aan de reserve kunstwerken van € 32.000 en de huidige stand van de reserve kunstwerken.

Jaarlijks fluctueert het onderhoud van de civiele kunstwerken. In de jaren dat het onderhoud het onderhoudsbudget overschrijdt, wordt deze bijgevuld door de reserve kunstwerken en in de jaren dat het onderhoud minder is dan het onderhoudsbudget wordt dit toegevoegd aan de reserve kunstwerken.

Openbaar groen

De kosten voor regulier onderhoud van het openbaar groen worden jaarlijks opgenomen in de begroting. De reserve IBOR wordt ingezet om de kosten van omvorming van wijken te kunnen dekken. Deze reserve wordt vooral gevoed door de opbrengsten van de verkoop van groenstroken.

Speelgelegenheden

Via het actieplan "Samenspel" (door de raad vastgesteld in 2016) wordt een beleids- en financieel kader geboden met inrichtingsvoorstellen op wijkniveau om te komen tot een kwaliteitsimpuls voor de inrichting van de speelplekken in de openbare ruimte van Woudenberg. Dit gaat gepaard met investeringen, waardoor vooral de kapitaallasten zullen toenemen. De toenemende kapitaallasten zijn verwerkt in de begroting 2021-2024. De onderhoudskosten zullen te zijner tijd afnemen. De gemeente verwacht, dat de structurele kosten in de begroting per saldo op termijn (2029) stijgen met € 33.000 ten opzichte van de begroting in 2017.

In het actieplan "Samenspel" is opgenomen, dat de reserve speelvoorzieningen wordt afgebouwd. De kapitaallasten van investeringen met betrekking tot de omvorming van speelvoorzieningen volgens het actieplan (te denken valt aan het weghalen van speelplekken/toestellen, verbeteren van ondergrond bij nieuwe speelplekken en overige aanlegkosten) worden gedekt uit de "reserve speelvoorzieningen".

Riolering

In oktober 2019 heeft de raad het Waterplan 2020-2024 vastgesteld.

In het Waterplan zijn de visie en de ambities voor de komende jaren op het gebied van water en riolering bepaald. Vooral de klimaatontwikkelingen en de invoering van de Omgevingswet krijgen hierin extra aandacht. Daarnaast is aan duurzaamheid extra aandacht gegeven.

In het waterplan 2020-2024 is aangegeven dat voor de periode van 2020 t/m 2079 een bedrag benodigd is van € 59,5 miljoen voor vervanging van vrijvervalriolen, drukriolering, gemalen, klimaatmaatregelen en grondwatermaatregelen. Naast deze kosten dient rekening gehouden te worden in de periode 2020 t/m 2079 met kosten voor verbetering, onderzoek, beheer, onderhoud en herstelmaatregelen. Hiervoor is een bedrag van € 47,0 miljoen geraamd. Voor gedane investeringen uit het verleden is nog een bedrag van € 1,5 miljoen benodigd voor kapitaallasten. Totaal is voor de periode van 2020 t/m 2079 een bedrag van € 108 miljoen gereserveerd. Dit is een bedrag van ruim € 1,8 miljoen per jaar (exclusief btw).

De gemeente heeft een voorziening riolering (stand begin 2021 € 4,9 miljoen). Doel van deze voorziening is jaarlijks schommelende uitgaven van het gemeentelijk waterplan te egaliseren, en hiermee te voorkomen dat het rioolrecht steeds fluctueert.

Deze voorziening zal in de toekomst ook worden gebruikt om uitgaven voor toekomstig groot onderhoud en vernieuwing van het rioolstelsel te kunnen dekken.

Gebouwen

Het onderhoud van de gemeentelijke gebouwen is gebaseerd op het Meerjarenonderhoudsplan gebouwen 2015. Naast het gemeentehuis en de gemeentewerf heeft de gemeente de volgende gebouwen in eigendom en onderhoud:

Gebouwen in eigendom van de gemeente Woudenberg welke in gebruik zijn door anderen dan de gemeentelijke organisatie:

- Het Cultuurhuis (openbare bibliotheek, de Stichting Kunst en Cultuur, de Stichting

- Oud Woudenberg en de Rabobank).
- Brandweerkazerne.
- Peuteropvang Eigenwijs
- Uitvaartcentrum Henschoten.
- Enkele woonhuizen in het buitengebied die tegelijkertijd met grondaankopen in handen van de gemeente zijn overgegaan (op tijdelijke basis verhuurd).
- Complex De Schans (samen met de woningbouwvereniging).

De onderwijsgebouwen zijn (juridisch) wel eigendom van de gemeente, echter de schoolbesturen zijn zelf verantwoordelijk voor het onderhoud. De gemeente heeft een redelijk beeld van het onderhoud van de scholen. Een paar jaar geleden zijn vier scholen samengevoegd tot twee scholen inclusief verbouwing van deze scholen. Daarnaast heeft er nog een uitbreiding plaatsgevonden bij de grootste school in Woudenberg. In 2020 is het Integraal Huisvestingsplan (IHP) vastgesteld en momenteel worden er voorbereidingen getroffen voor de uitbreiding van de twee grootste scholen in Woudenberg wegens toename van het aantal leerlingen conform de leerlingenprognoses oktober 2020.

De meerjarenonderhoudsplanning geeft aan, dat over de periode 2015-2039 in totaal € 1,7 miljoen nodig is om het groot onderhoud te bekostigen (exclusief De Schans, hiervoor wordt via de VVE gereserveerd voor groot onderhoud).

Het groot onderhoud wordt bekostigd uit de reserve onderhoud gebouwen. De reserve onderhoud gebouwen wordt jaarlijks gevoed met € 50.000. Met de huidige jaarlijkse toevoeging is de reserve toereikend om het totaal benodigde budget van € 1,7 tot en met 2039 te realiseren.

De gemeente geeft aan, dat er bij het gemeentehuis sprake is van achterstallig onderhoud. Als sprake is van kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties moet de gemeente hiervoor een voorziening achterstallig onderhoud vormen (zie tekst in gekleurd kader).

Er kan ook sprake zijn van achterstallig onderhoud zonder dat dit leidt tot kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties. Daar is sprake van wanneer de onderhoudstoestand van een kapitaalgoed lager is dan het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau. Wanneer dit veroorzaakt wordt door onvoldoende beschikbaar gesteld budget door de raad is het noodzakelijk dat de raad een besluit neemt om óf meer budget beschikbaar te stellen óf het gewenste kwaliteitsniveau naar beneden bij te stellen zonder dat dit leidt tot kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties.

Buitensport (sportvelden)

Via de gebruikersovereenkomst met Stichting Beheer Sportpark De Grift is het onderhoud en de renovatie van sportterreinen geregeld. Voor het onderhoud ontvangt de stichting een jaarlijkse bijdrage en voor renovatie is door de gemeente een voorziening gevormd (voorziening renovatie sportpark De Grift).

De gemeente voegt € 49.000 aan de voorziening renovatie Sportpark De Grift toe om de geplande renovaties tot en met het jaar 2030 te kunnen bekostigen.

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 Woudenberg

	Plan aanwezig?	Onderhoudsniveau?	Ramingen reëel? (begroting 2021-2024)	Achterstallig onderhoud?	Onderhoudsvoorziening?	Onderhoudsreserve?
Straten, wegen, pleinen	Wegen-beheersplan 2019-2023	Beeldkwaliteit B/C (sober en Doelmatig)	Ja	Beperkt	Nee	Ja
Openbare Verlichting	Nee	Openbare verlichting in 2017 in z'n geheel verduurzaamd	Ja	Nee	Nee	Nee
Civiel-technische Kunstwerken	Onderhouds-planning 2019-2023	B/C	Ja	Nee	Nee	Ja
Openbaar groen	Groenbeleids-Plan (raad juli 2020)	B/C	Ja	Nee	Nee	Nee
Speel-gelegen-heden	Actieplan Spelen (raad mei 2016)	Gemiddeld	Ja	Nee	Nee	Ja
Riolering	Waterplan 2020-2024 (raad okt. 2019)		Ja	Nee	Ja	Nee
Gebouwen	Meerjaren-onderhouds-plan 2015		Ja/nee	Ja, bij gemeentehuis	Nee	Ja
Buitensport (sportvelden)	Meerjaren-onderhouds-plan	Boven-gemiddeld	Ja	Nee	Ja	Nee

Conclusies

Algemeen

- Voor de kapitaalgoederen geldt dat de door de raad vastgestelde (beleids)plannen actueel zijn. De nota IBOR dateert echter wel uit 2014.
- De gemeente werkt voor de meeste kapitaalgoederen met een onderhoudsvoorziening of onderhoudsreserve (met uitzondering van openbare verlichting en openbaar groen) en spaart daarmee dus voor toekomstig onderhoud.
- De gemeente geeft aan, dat er bij het gemeentehuis sprake is van achterstallig onderhoud.

Welke risico's zijn er?

- Voor de, op basis van het wegenbeheerplan 2019-2023, benodigde verhoging van het onderhoudsbudget wegen is nog geen structurele dekking in de begroting opgenomen.

Aanbevelingen

- **Neem voor structurele onderhoudslasten ook structurele dekking op in de begroting.**
- **Stel vast of er maatregelen nodig zijn om het tot en met 2039 totaal benodigde budget voor onderhoud van gebouwen ook daadwerkelijk beschikbaar te hebben.**
- **Stel vast of er bij het gemeentehuis inderdaad sprake is van achterstallig onderhoud (of van achterstanden in de uitvoering van het geplande onderhoud, zonder dat dit leidt tot onveilige situaties).**

2 De eigen inkomsten vergeleken

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volgende vraag beantwoord:

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

Er wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste eigen inkomstenbronnen van de gemeente en de woonlasten in 2021. Deze worden vergeleken met de selectiegroep. Ook wordt aandacht besteed aan de heffingen in relatie tot de selectiegroep.

2.2 De opbrengsten van de belangrijkste heffingen vergeleken met de normen artikel 12 van de Fvw

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) Rioolaansluitrecht (retributies)

Om als gemeente toegelaten te worden tot de artikel 12-procedure moet er sprake zijn van een aanmerkelijk en structureel tekort¹² en dienen de eigen heffingen van de gemeente te voldoen aan het redelijk peil.

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 Woudenberg een percentage voor de WOZ-waarde van eigenaren van woningen van 0,1112, voor de niet-woningen gebruikers 0,1427 en voor niet-woningen eigenaren 0,1778.

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 0,1809¹³. 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 Woudenberg 0,1213 (zie D in tabel 2.2.1).

¹² 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.

¹³ 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"

Woudenberg	Woningen	Niet-woningen gebruikers	Niet-woningen eigenaren	Totaal
A. Waarde onroerende zaken	1.635.900.000	175.556.000	225.580.000	2.037.036.000
B. Tarief 2021 gemeente als percentage van de WOZ-waarde	0,1112	0,1427	0,1778	
C. Opbrengst op basis van waarde en tarief gemeente (A x B)	1.819.121	250.518	401.081	2.470.720
D. Gemiddeld tarief OZB gemeente als percentage van de WOZ-waarde				0,1213
E. Redelijk peil OZB 2021 voor toelating tot artikel 12 van de Fvw als percentage van de WOZ-waarde (meicirculaire 2020)				0,1809
F. Correctie redelijk peil voor onderdekking reiniging				0,0000
G. Correctie redelijk peil voor onderdekking riolering				0,0000
H. Gecorrigeerd redelijk peil OZB voor toelating tot artikel 12 van de Fvw				0,1809
I. Opbrengst OZB op basis van gecorrigeerd redelijk peil OZB voor toelating tot artikel 12 van de Fvw				3.684.998
J. Opbrengst OZB volgens begroting 2021 gemeente				2.697.000
Lagere opbrengst ten opzichte van redelijk peil (J-I)				-987.998

Uit tabel 2.2.1 komt naar voren, dat Woudenberg voor wat betreft de OZB in 2021 een lagere opbrengst van € 1,0 miljoen heeft ten opzichte van de artikel 12-norm van het redelijk peil. De geraamde opbrengst ad € 2.697.000 is inclusief de extra verhoging van de OZB die is vastgestelde bij de begroting 2021-2024.

Bij het berekenen van de belastingcapaciteit wordt ervan uitgegaan 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.

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)¹⁴. Voor retributies (zoals rioolheffing en afvalstoffenheffing) en voor leges (zoals paspoort en rijbewijs) geldt dat deze hooguit kostendekkend mogen zijn. De begrote baten mogen de begrote lasten niet overtreffen.

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

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

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)	Verskil woonlasten meerpersoons huishouden t.o.v. Woudenberg	Landelijke rangorde meerpersoons huishouden in 2021
Hattem	245	186	0,1412	327.972	463	894	-4,0%	278
Kapelle	265	274	0,1052	266.364	280	819	-12,1%	171
Lopik	310	302	0,1362	345.474	471	1.083	16,2%	359
Montfoort	335	255	0,1254	336.788	422	1.012	8,6%	344
Reusel-de Mierden	139	252	0,1103	317.538	350	741	-20,4%	60
Gemiddelde selectiegroep	259	254	0,1237	318.827	397	910	-2,3%	
Woudenberg	295	233	0,1112	363.107	404	932		314

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 Woudenberg in 2021 € 22 per meerpersoonshuishouden boven het gemiddelde van de selectiegroep ligt. Dit wordt vooral veroorzaakt door de hogere afvalstoffenheffing. Het rioolrecht is lager dan het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep.

Bij de afvalstoffenheffing valt vooral het relatief lage tarief bij Reusel-de Mierden op, dat het gemiddelde van de selectiegroep sterk positief beïnvloedt. Zonder Reusel-de Mierden zou het gemiddelde van de selectiegroep € 289 bedragen, wat niet ver van het gemiddelde van Woudenberg af ligt. De lasten voor het inzamelen en verwerken van afval bedragen in Reusel-De Mierden € 63 per inwoner, terwijl dat bij de overige vier gemeenten in de selectiegroep € 107 per inwoner is. Dit is nagenoeg gelijk aan de lasten per inwoner in Woudenberg voor deze taak (€ 106).

Het OZB-tarief woningen is lager dan het gemiddelde tarief van de gemeenten in de selectiegroep. Echter door de hogere gemiddelde woningwaarde in Woudenberg (€ 363.107 tegenover € 318.827 gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep) is de belastingaanslag voor de inwoners van deze gemeente wel (gering) 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)
Hattem	221	186	0,1412	327.972	463	870
Kapelle	209	205	0,1052	266.364	280	694
Lopik	260	178	0,1362	345.474	471	909
Montfoort	205	255	0,1254	336.788	422	882
Reusel-de Mierden	119	86	0,1103	317.538	350	555
Gemiddelde selectiegroep	203	182	0,1237	318.827	397	782
Woudenberg	265	233	0,1112	363.107	404	902

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 Woudenberg € 120 boven het gemiddelde van de selectiegroep. Ook hier is de afvalstoffenheffing hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep, maar daarnaast ook de rioolheffing. Het verschil met de tarieven voor meerpersoonshuishoudens is relatief groot. Bij de rioolheffing is de invloed van het (relatief) lage tarief bij Reusel-de Mierden groot. Zonder Reusel-de Mierden zou het gemiddelde rioolrecht bij de eenpersoonshuishoudens € 206 zijn.

De rioolheffing is in Woudenberg voor meerpersoonshuishoudens en eenpersoonshuishoudens gelijk, net als overigens bij Hattem en Montfoort. De gemeenten Kapelle, Lopik en Reusel-de Mierden kiezen voor differentiatie in deze tarieven. Er is dus ook sprake van een beleidsmatige eigen keuze van de gemeenten over hoe de lasten over

meer- en eenpersoonshuishoudens worden verdeeld.

Ontwikkeling belastingdruk na 2021

Onderdeel van het dekkingsplan van de begroting 2021-2024 was een extra verhoging van de opbrengst onroerende zaakbelasting met 7,1% per jaar in de periode 2020 tot en met 2023. De gemeente voert een bezuinigingsdialoog om de begrotingen voor de komende jaren structureel sluitend te maken en te houden. Het is in dat kader niet uitgesloten dat een verdere structurele verhoging van de OZB-opbrengst (met als gevolg een hogere aanslag onroerende zaakbelasting voor de inwoners) noodzakelijk blijkt.

2.4 Overige heffingen

Naast de heffingen behorend tot het belastingpakket kunnen ook andere heffingen worden genoemd die ten gunste van de algemene middelen komen. Bijvoorbeeld de opbrengsten van hondenbelasting, forensenbelasting en toeristenbelasting. De overige heffingen zijn bestemmingsheffingen of retributies. Vergelijking van de heffingen met het gemiddelde van de selectiegroep werd altijd gedaan op basis van gegevens van het CBS (IV-3). Echter, door de invoering van taakvelden zijn lasten en baten van enkele belastingen niet meer één op één uit deze gegevens te herleiden.

2.5 Conclusies

Op de vraag *'Doen zich tussen de gemeente Woudenberg 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?'* kan het volgende worden geantwoord.

Redelijk peil artikel 12 Fvw voor 2021 en omvang onbenutte belastingcapaciteit

De feitelijke belastingopbrengst 2021 van de gemeente Woudenberg 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 € 1,0 miljoen lager is dan het normbedrag dat bij toelating voor art. 12 wordt gehanteerd.

Woonlasten 2021 voor meerpersoonshuishoudens

Bij de vergelijking van de gemeentelijke woonlastendruk voor burgers blijkt dat het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, afvalstoffenheffing en rioolrecht) van een meerpersoonshuishouden in Woudenberg in 2021 € 22 hoger is dan de gemiddelde woonlastendruk in 2021 in de selectiegroep. Dit wordt vooral veroorzaakt door de hogere afvalstoffenheffing. Het rioolrecht is lager dan het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep. Bij de afvalstoffenheffing valt vooral het relatief lage tarief bij Reusel-de Mierden op, dat het gemiddelde van de selectiegroep sterk positief beïnvloedt.

Het OZB-tarief woningen is lager dan het gemiddelde tarief van de gemeenten in de selectiegroep. Echter door de hogere gemiddelde woningwaarde in Woudenberg (€ 363.107 tegenover € 318.827 gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep) is de belastingaanslag voor de inwoners van deze gemeente wel (gering) hoger.

Woonlasten 2021 voor eenpersoonshuishoudens

Het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, afvalstoffenheffing en rioolrecht) van een eenpersoonshuishouden in Woudenberg is in 2021 € 120 hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep. Ook hier is de afvalstoffenheffing hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep, maar daarnaast ook de rioolheffing. Het verschil met de tarieven voor meerpersoonshuishoudens is relatief groot. Bij de rioolheffing is de invloed van het (relatief) lage tarief bij Reusel-de Mierden groot.

De rioolheffing is in Woudenberg voor meerpersoonshuishoudens en eenpersoonshuishoudens gelijk, net als overigens bij Hattem en Montfoort. De gemeenten Kapelle, Lopik en Reusel-de Mierden kiezen voor differentiatie in deze

tarieven. Er is dus ook sprake van een beleidsmatige eigen keuze van de gemeenten over hoe de lasten over meer- en eenpersoonshuishoudens worden verdeeld

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 60% van de totale baten (inclusief onttrekkingen aan de reserves, maar exclusief de baten grondexploitatie) 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 hoe de eigen nettolasten (is lasten minus de direct daaraan te relateren baten) zich verhouden ten opzichte van de gemeentefondsuitkering.

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 lasten die gemeenten op een beleidsveld maken. Die lasten 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 begrotingscan 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 begrotingscan dienen als input voor bezuinigingsdiscussies. De afwijkingen kunnen dan een zoekrichting geven bij het formuleren van noodzakelijke bezuinigingen.

De financiële scan¹⁵ 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 Woudenberg met de clusters

¹⁵ In de inleiding is het verschil tussen begrotingscan en financiële scan toegelicht.

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

- Openbaar groen en (openlucht) recreatie, taakveld 5.7¹⁶.

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 Woudenberg 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 Woudenberg 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.¹⁷

In het vervolg van dit hoofdstuk worden dus voor zowel Woudenberg 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.nl¹⁸. 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 Woudenberg.

¹⁶ Zij maken in mindere mate gebruik van het gemeentehuis, ICT etc.

¹⁷ 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).

¹⁸ 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 2021¹⁹

	Nettolasten Woudenberg 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 Woudenberg 2021 (=C/13.471)
Uitgavencusters algemene uitkering				
Bestuur				
Bestuur en algemene ondersteuning	1.933	1.804	-129	-10
Totaal Bestuur	1.933	1.804	-129	-10
Voorzieningen bevolking				
Educatie	1.219	1.156	-63	-5
Cultuur en ontspanning	2.241	2.553	312	23
Inkomen en participatie	1.276	1.314	38	3
Clusters sociaal domein:				
<i>Samenkracht en burgerparticipatie</i>	2.693	312		
<i>Jeugd</i>	4.008	3.991		
<i>Maatschappelijke ondersteuning</i>	2.125	4.363		
<i>Volksgesondheid</i>	656	109		
Totaal clusters sociaal domein	9.482	8.775	-707	-53
Totaal Voorzieningen bevolking	14.218	13.797	-421	-31
Bebouwing en omgeving				
Openbare orde en veiligheid	1.258	967	-291	-22
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	3.773	3.043	-730	-54
Riolering en reiniging	-48	-497	-449	-33
Totaal Bebouwing en omgeving	4.983	3.513	-1.470	-109
Overige	-1	-24	-23	-2
Totaal uitgavencusters	21.133	19.090	-2.043	-152

+ 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: sociaal domein. De aanleiding hiervoor het is volgende.

In de begrotingsstukken 2020 van het Rijk 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 rekening wordt gehouden. Een belangrijke kanttekening bij deze conclusie is dat het in

¹⁹ 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.

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 € 2,0 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 € 0,1 miljoen (€ 10 per inwoner) hoger dan de algemene uitkering veronderstelt.

Voorzieningen bevolking

Bij voorzieningen bevolking is er per saldo sprake van een bedrag van ruim € 0,4 miljoen (€ 31 per inwoner) aan hogere structurele lasten ten opzichte van de algemene uitkering. Er is sprake van diverse clusters, waarbij de verschillen van de nettolasten ten opzichte van de algemene uitkering divers zijn.

Bebouwing en omgeving

Bij bebouwing en omgeving is per saldo sprake van € 1,5 miljoen hogere structurele lasten (€ 109 per inwoner).

Overige

Het geraamde (negatieve) bedrag onder "overige" betreft een geraamde 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.

De gemeente heeft meer inkomsten (te weten € 1,2 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 Woudenberg begroting 2021 (A) (bedrag x € 1.000)	Gemeentefonds 2021 (meicirculaire 2020) (B) (bedrag x € 1.000)	Verschil 2021 (C=B-A) (bedrag x € 1.000)	Verschil per inwoner Woudenberg 2021 (=C/13.471)
Inkomstenclusters algemene uitkering				
Onroerende zaakbelastingen	2.467	1.795	672	50
Overige eigen middelen	314	0	314	23
Inzet van de reserves	232	0	232	17
Algemene uitkering	17.296	17.296	0	0
Totaal inkomstenclusters	20.309	19.090	1.219	90

+ 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 lager dan het negatieve verschil bij de structurele lasten. Er is dan ook sprake van een structureel nadelig begrotingssaldo van € 0,8 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 FB02. Dit is aangevuld met de maatregelen uit die de raad heeft vastgesteld bij de behandeling van de

begroting op 29 oktober 2020 (zoals verhogen OZB en eenmalige uitname uit de reserve dorpsvoorzieningen).
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 rekentarieven in procenten van de WOZ-waarde voor woningen en niet-woningen. Ook de baten en lasten voor de uitvoering van de wet WOZ en de lasten voor de heffing en invordering van de OZB zijn onderdeel van dit cluster.

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

De belastingcapaciteit is afhankelijk van de waarde van de onroerende zaken in een gemeente. Hoe hoger de waarde, hoe hoger de belastingcapaciteit, hoe hoger de 'OZB-aftrekpost' in de algemene uitkering. Bij de berekening van deze aftrekpost wordt een voor alle gemeenten gelijk rekestarief gebruikt. Het rekestarief wordt bepaald op basis van een uniform percentage van de WOZ-waarde. Door de tarieven van Woudenberg in 2021 af te zetten tegen het rekestarief kan worden bepaald in hoeverre de gemeente meer of minder inkomsten genereert.

Tabel 3.3.1 OZB tarieven 2021 Woudenberg versus rekentarieven gemeentefonds

Woudenberg	Woningen	Niet-woningen gebruikers	Niet-woningen eigenaren
Tarief 2021 gemeente als percentage van de WOZ-waarde	0,1112	0,1427	0,1778
Rekestarieven gemeentefonds als percentage van de WOZ-waarde*	0,0894	0,1281	0,1590

*Zie bladzijde 17 meicirculaire 2020 Gemeentefonds.

Bij zowel de woningen als de niet-woningen hanteert de gemeente een hoger percentage dan het tarief dat wordt gehanteerd als rekestarief bij de berekening van de algemene uitkering. Woudenberg raamt in 2021 per saldo € 0,7 miljoen (€ 50 per inwoner) meer baten op dit onderdeel dan het bedrag aan belastingcapaciteit dat op de gemeentefondsuitkering in mindering wordt gebracht.

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 van waardering, heffing en invordering) 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)	Hatterm	Kapelle	Lopik	Montfoort	Reusel-de Mierden	Gemiddelde selectiegroep	Woudenberg	Verschil
0.61 OZB woningen	193	120	175	167	139	159	180	21
0.62 OZB niet-woningen	59	79	51	108	78	75	20	-55
Totaal	252	199	226	275	217	234	200	-34

OZB woningen

In vergelijking met het gemiddelde van de selectiegroep is de opbrengst OZB woningen per saldo circa € 21 per inwoner (circa € 0,28 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 Woudenberg ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep.

OZB niet-woningen

De opbrengst OZB van niet-woningen per inwoner is echter (aanzienlijk) lager dan het gemiddelde in de selectiegroep (circa € 55 per inwoner ofwel € 0,74 miljoen).

De gemiddelde totaalwaarde van de niet-woningen in Woudenberg is min of meer gelijk aan het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep.

De lagere opbrengst wordt dus vooral veroorzaakt door een lager OZB tarief niet-woningen en dan voornamelijk het tarief voor de eigenaren van niet-woningen.

Het OZB tarief niet-woningen eigenaren 2021 is in Woudenberg 0,1778 en het gemiddelde van de selectiegroep is 0,2649. Bij de niet-woningen gebruikers is dat 0,1472 (Woudenberg) en 0,2047 (selectiegroep).

In onderstaande tabel zijn de lasten per inwoner weergegeven van de waardering (taxatie waarde woningen en niet-woningen), heffing en invordering van de OZB. Te zien is dat de lasten bij Woudenberg hoger zijn dan het gemiddelde van de selectiegroep.

Gemeenten gaan echter niet allemaal eenduidig om met het ramen van de lasten die met de gemeentelijke belastingen zijn gemoeid. Zo ramen Woudenberg, Lopik, Montfoort en Reusel-de Mierden geen of nauwelijks lasten op taakveld 0.64 (overige heffingen). Hattem en Kapelle doen dat wel. Woudenberg verantwoordt ook alle lasten voor het heffen en invorderen van de overige belastingen op het taakveld OZB. Om die reden kunnen uit onderstaande tabel niet direct conclusies worden getrokken.

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

	Hattem	Kapelle	Lopik	Montfoort	Reusel-de Mierden	Gemiddelde selectiegroep	Woudenberg	Vershil
Taakvelden cluster Onroerende zaakbelasting (OZB)								
0.61 OZB woningen	-9	-1	-13	-7	-10	-8	-17	-9
0.62 OZB niet-woningen	0	0	0	-6	-3	-2	0	2
Totaal	-9	-1	-13	-13	-13	-10	-17	-7

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 ervan uit 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 Woudenberg uit op een bedrag van circa € 0,4 miljoen. Inclusief overhead is er sprake van een bedrag van € 0,3.²⁰

²⁰ In tabel 3.2.2 is een bedrag van € 0,3 miljoen aan OEM opgenomen (€ 23 x 13.471 inwoners). Dit is echter inclusief € 0,1 miljoen overhead. 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.

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

Taakvelden cluster Overige eigen middelen (OEM)	Hatterm	Kapelle	Lopik	Montfoort	Reusel-de Mierden	Gemiddelde selectiegroep	Woudenberg	Vershil
0.3 Beheer overige gebouwen en gronden	-6	12	2	9	1	4	0	-4
0.5 Treasury	8	13	5	8	17	10	9	-2
0.64 Belastingen Overig	41	7	6	0	-2	10	4	-6
0.9 Vennootschapsbelasting (Vpb)	0	0	0	0	0	0	0	0
3.1 Economische ontwikkeling	-3	-2	0	0	-10	-3	0	3
3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur	0	-2	0	0	6	1	11	11
3.3 Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen	0	-3	-3	-25	1	-6	-6	0
3.4 Economische promotie	3	9	3	-2	7	4	16	12
8.2 Grondexploitatie (niet bedrijventerreinen)	0	-1	0	0	-4	-1	-1	0
Totaal	43	34	13	-10	16	19	32	13

Bedragen met een –teken zijn lasten

In tabel 3.3.2 is te zien, dat de Overige Eigen Middelen in totaliteit hoger zijn dan het gemiddelde van de selectiegroep (€ 13 per inwoner ofwel € 175.000). De hogere baten zijn vooral zichtbaar bij de taakvelden 3.2 (fysieke bedrijfsinfrastructuur) en 3.4 (economische promotie).

Bij fysieke bedrijfsinfrastructuur betreffen de baten bij Woudenberg vooral de post "overige verrekeningen". Dit betreft afschrijvingslasten Centrumplan fase 2. Bij economische promotie betreffen de baten vooral de opbrengst toeristenbelasting.

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.

Woudenberg voegt in 2021 per saldo € 51.000 aan de reserves toe, maar dit betreft voornamelijk incidentele toevoegingen van de incidentele baten uit grondexploitaties. Als de incidentele toevoegingen en onttrekkingen worden geëlimineerd, blijkt dat de gemeente in 2021 per saldo structureel € 232.000 aan de reserves onttrekt. Dit betreft vooral de onttrekkingen met betrekking tot:

- Kapitaallasten Cultuurhuis
- Kapitaallasten huisvesting basisonderwijs
- Kapitaallasten machinepark openbare werken
- Kapitaallasten Centrumplan

De gemeenten in de selectiegroep ramen gemiddeld € 7 per inwoner aan structurele onttrekkingen. Uit hoofdstuk 1 kwam al naar voren dat vooral Kapelle een redelijk groot volume aan de reserves ter dekking van kapitaallasten heeft.

Bij Lopik en Montfoort is sprake van structurele toevoegingen aan reserves. Dit betreft vooral toevoegingen aan reserves voor onderhoud van de openbare ruimte.

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

Taakvelden cluster Mutaties reserves	Hatterm	Kapelle	Lopik	Montfoort	Reusel-de Mierden	Gemiddelde selectiegroep	Woudenberg	Vershil
0.10 Mutaties reserves	18	36	-13	-21	13	7	17	11
Totaal	18	36	-13	-21	13	7	17	11

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 voogdij/18+, beschermd wonen en participatie.

Op taakveldniveau is zichtbaar dat de door Woudenberg geraamde algemene uitkering circa € 75 per inwoner²¹ lager is dan het gemiddelde van de door de selectiegroep geraamde algemene uitkering.

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

Taakvelden cluster Uitkering gemeentefonds	Hattern	Kapelle	Lopik	Montfoort	Reusel-de Mierden	Gemiddelde selectiegroep	Woudenberg	Vershill
0.7 Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds	1.359	1.393	1.333	1.193	1.515	1.359	1.284	-75
Totaal	1.359	1.393	1.333	1.193	1.515	1.359	1.284	-75

Woudenberg ontvangt op de volgende clusters minder dan (het gemiddelde van) de gemeenten in de selectiegroep:

- Inkomen en participatie
- Infrastructuur en gebiedsontwikkeling
- Openbare orde en veiligheid

Uit de overzichten in bijlage 2 komt naar voren dat Woudenberg op de taakvelden die bij deze clusters horen ook lagere nettolasten heeft. Bij inkomen en participatie ontvangt vooral de gemeente Reusel-de Mierden een relatief hoog bedrag uit het gemeentefonds maar heeft daar ook hogere lasten tegenover staan. Dit betreft vooral het onderdeel "begeleide participatie".

Op het cluster Jeugd ontvangt de gemeente Woudenberg een hoger bedrag uit de algemene uitkering ten opzichte van het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep. Ook hier blijkt uit bijlage 2 dat Woudenberg op dit taakveld hogere nettolasten heeft ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep.

²¹ Naar de stand van de meicirculaire 2020 omdat de raming van de algemene uitkering in de begroting 2021-2024 daar ook op is gebaseerd.

3.4 Toelichting uitgavenclusters

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

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

- Bestuur
- Voorzieningen bevolking
- Bebouwing en omgeving

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

Bestuur

Hieronder valt het cluster Bestuur en algemene ondersteuning

Cluster Bestuur en algemene ondersteuning

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

Woudenberg heeft € 10 per inwoner hogere nettolasten (€ 0,13 miljoen) dan waar het gemeentefonds vanuit gaat. Dit is een relatief gering verschil.

Als wordt gekeken naar de nettolasten in vergelijking met de selectiegroep is te zien, dat Woudenberg ten opzichte van het gemiddelde van deze groep € 89 lagere nettolasten per inwoners heeft. Vooral de structurele nettolasten bij taakveld 0.4, ondersteuning organisatie (overhead) zijn lager dan het gemiddelde van de selectiegroep. Dit bevestigt het beeld dat ook in hoofdstuk 1.4 naar voren kwam, dat Woudenberg relatief lage lasten voor overhead heeft.

Bij taakveld 0.8 (overige baten en lasten) raamt Woudenberg geen baten en lasten. De gemeente heeft dan ook geen post voor onvoorzien uitgaven in de begroting opgenomen.

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

	Hattem	Kapelle	Lopik	Montfoort	Reusel-de Mierden	Gemiddelde selectiegroep	Woudenberg	Vershil
Taakvelden cluster Bestuur en algemene ondersteuning*								
0.1 Bestuur	-109	-66	-64	-86	-79	-81	-70	10
0.2 Burgerzaken	-9	-18	7	-11	-11	-8	-6	2
0.4 Ondersteuning organisatie	-341	-318	-392	-315	-345	-342	-280	62
0.8 Overige baten en lasten	-12	0	-34	-8	-19	-15	0	15
Totaal	-471	-402	-482	-420	-454	-446	-357	89

* Overhead (taakveld 0.4) is onderdeel van dit cluster

Voorzieningen Bevolking

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

Cluster Educatie

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

De gemeente geeft € 63.000 meer uit dan waar het gemeentefonds van uitgaat. Dit is dus een zeer gering verschil (€ 5 per inwoner).

Ten opzichte van het netto lastenniveau van het gemiddelde van de selectiegroep zijn de nettolasten van Woudenberg € 11 per inwoner hoger (€ 0,15 miljoen). Ook dit is geen groot verschil.

Hogere nettolasten doen zich vooral voor bij taakveld 4.3 (onderwijsbeleid en leerlingenzaken). Daar is bij Woudenberg sprake van hogere lasten "sociale uitkeringen in natura". Dit zijn lasten van schoolvervoer.

Bij onderwijshuisvesting (taakveld 4.2) is sprake van lagere lasten ten opzichte van het gemiddelde van de selectiegroep. Echter dat gemiddelde wordt vooral bepaald door de hoge nettolasten voor onderhuisvesting bij de gemeente Kapelle. Dit betreft vooral hogere afschrijvingslasten en hogere bijdragen aan andere overheden. Binnen de gemeentegrenzen van Kapelle bevinden zich twee scholen voor voortgezet onderwijs. Dit is bij deze gemeente overigens ook terug te zien in een hoger bedrag in het cluster Educatie in de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

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

	Hattem	Kapelle	Lopik	Montfoort	Reusel-de Mierden	Gemiddelde selectiegroep	Woudenberg	Vershil
Taakvelden cluster Educatie								
4.1 Openbaar basisonderwijs	-2	-1	0	0	-7	-2	-8	-6
4.2 Onderwijshuisvesting	-22	-74	-29	-27	-19	-34	-23	11
4.3 Onderwijsbeleid en leerlingenzaken	-40	-32	-42	-32	-30	-35	-51	-15
Totaal	-64	-107	-71	-59	-56	-71	-82	-11

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 € 23 lagere nettolasten per inwoner ten opzichte van het gemeentefonds, wat neerkomt op circa € 0,3 miljoen. Ook ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep is er sprake van lagere nettolasten van circa € 0,2 miljoen ofwel € 14 per inwoner.

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

Taakvelden cluster Cultuur en ontspanning	Hattem	Kapelle	Lopik	Montfoort	Reusel-de Mierden	Gemiddelde selectiegroep	Woudenberg	Vershil
2.3 Recreativee havens	0	4	0	0	0	1	0	-1
5.1 Sportbeleid en activering	-14	-12	-15	-13	-3	-11	-12	0
5.2 Sportaccommodaties	-57	-51	-23	-22	-51	-41	-9	32
5.3 Cultuurpresentatie, cultuurproductie en cultuurparticipatie	-26	-11	-2	-13	-11	-13	-19	-7
5.4 Musea	-4	-8	-5	-6	-5	-6	-3	3
5.6 Media	-18	-28	-7	-15	-15	-17	-19	-2
5.7 Openbaar groen en (openlucht) recreatie	-65	-62	-55	-77	-59	-64	-77	-13
7.5 Begraafplaatsen	0	-3	0	-7	0	-2	0	2
Totaal	-185	-171	-108	-153	-144	-152	-138	14

Het verschil doet zich vooral voor op taakveld 5.2 (sportaccommodaties). Vooral de post "overige goederen en diensten" (dus de inkoop van derden) is bij Woudenberg lager. Daarnaast is sprake van lagere inkomensoverdrachten (waaronder subsidies) en lagere afschrijvingslasten.

Bij taakveld 5.7 (openbaar groen en openluchtrecreatie) zijn de lasten niet veel hoger dan het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep. Echter bij drie gemeenten in de selectiegroep is ook sprake van baten op dit taakveld.

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 zijn de nettolasten nagenoeg gelijk aan het bedrag dat in de algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt ontvangen. Het verschil bedraagt € 3 per inwoner lagere lasten, ofwel € 38.000.

Ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep is sprake van € 1,1 miljoen lagere nettolasten ofwel € 79 per inwoner.

In hoofdstuk 3.3 kwam bij het onderdeel "algemene uitkering" al naar voren dat Woudenberg ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep een lager bedrag in dit cluster uit het gemeentefonds ontvangt. Dit betreft vooral de integratie-uitkering participatie (WSW, ofwel uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening). Dit bedraagt bij de gemeenten in de selectiegroep gemiddeld € 1 miljoen tegenover € 0,37 miljoen Woudenberg. Vooral Reusel-de Mierden ontvangt hier een groot bedrag voor (€ 2,5 miljoen). Uit tabel 3.4.4 komt ook naar voren dat de nettolasten bij Reusel-de Mierden op dit taakveld fors hoger zijn dan die van Woudenberg en de overige gemeenten in de selectiegroep.

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

Taakvelden cluster Inkomen en participatie	Hatterm	Kapelle	Lopik	Montfoort	Reusel-de Mierden	Gemiddelde selectiegroep	Woudenberg	Verschil
6.3 Inkomensregelingen	-50	-37	-92	-63	-78	-64	-37	27
6.4 Begeleide participatie	-79	-10	-54	-49	-212	-81	-30	51
6.5 Arbeidsparticipatie	-26	-19	-15	-26	0	-17	-17	1
Totaal	-155	-66	-161	-138	-290	-162	-83	79

Ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep is ook bij taakveld 6.3 (inkomensregelingen) sprake van lagere nettolasten (dus na aftrek van de direct daaraan te relateren baten zoals de BUIG vergoeding). Dit betreft vooral lagere lasten voor uitkeringen. De uitvoering voor inkomensregelingen wordt voor Woudenberg verzorgd door de gemeente Barneveld.

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 kinderbeschermingsmaatregelen, 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 Woudenberg) (bedragen per inwoner)

	Nettolasten Woudenberg begroting 2021 (A) (bedrag x € 1.000)	Gemeente- fonds 2021 (meicirculaire 2020) (B) (bedrag x € 1.000)	Vershil 2021 (C=B-A) (bedrag x € 1.000)	Vershil per inwoner Woudenberg 2021 (=C/13.471)
Uitgavenclusters algemene uitkering				
Samenkracht en burgerparticipatie	2.693	312	-2.381	-177
Jeugd	4.008	3.991	-17	-1
Maatschappelijke ondersteuning	2.125	4.363	2.238	166
Volksgezondheid	656	109	-547	-41
Totaal	9.482	8.775	-707	-53

Te zien is dat er in totaliteit sprake is van een hogere structurele last van € 0,7 miljoen ofwel € 53 per inwoner.

Exclusief volksgezondheid is sprake van hogere nettolasten ten opzichte van de algemene uitkering van circa € 0,16 miljoen, ofwel € 12 per inwoner.

Bij dit cluster komen de tekorten op het brede terrein van het sociaal domein in de begroting naar voren.

In tabel 3.4.6 is een vergelijking opgenomen van de structurele nettolasten per inwoner (exclusief overhead) van de clusters sociaal domein (in samenhang) van Woudenberg met het gemiddelde van de selectiegroep.

Tabel 3.4.6 Vergelijking clusters sociaal domein in samenhang Woudenberg en gemeenten in de selectiegroep (bedragen per inwoner)

Bedrag per inwoner (exclusief overhead)	Woudenberg per inwoner	Gemiddelde selectiegroep per inwoner	Vershil
Samenkracht en burgerparticipatie	-190	-102	-88
Jeugd	-292	-197	-95
Maatschappelijke ondersteuning	-152	-195	43
Volksgezondheid	-44	-44	0
	-678	-538	-140

De nettolasten op deze clusters zijn in Woudenberg hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep. Dit wordt vooral veroorzaakt door hogere lasten op jeugdzorg. Woudenberg ontvangt in het cluster ook een hogere vergoeding uit de algemene uitkering (circa € 70 per inwoner hoger) dan de gemeenten in de selectiegroep. Dit is echter niet genoeg om de hogere lasten binnen het sociaal domein te dekken.

In tabel 3.4.5 zijn bij volksgezondheid relatief hoge nettolasten ten opzichte van de algemene uitkering zichtbaar. Ten opzichte van het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep zijn de lasten voor volksgezondheid echter vergelijkbaar. De lasten van de referentiegemeenten betreffen voornamelijk bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen. Woudenberg raamt in de begroting de kosten voor de GGD niet op de kostensoort "gemeenschappelijke regelingen" maar raamt de lasten met betrekking tot volksgezondheid op de kostensoort "overige goederen en diensten". Dit moet echter de kostensoort "gemeenschappelijke regelingen" zijn.

Bebouwing en omgeving

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

Tabel 3.4.7 Clusters bebouwing en omgeving (vergeleken met de algemene uitkering uit het gemeentefonds Woudenberg) (bedragen per inwoner)

Uitgavenclusters algemene uitkering: bebouwing en omgeving	Nettolasten Woudenberg begroting 2021 (A) (bedrag x € 1.000)	Gemeente- fonds 2021 (meicirculaire 2020) (B) (bedrag x € 1.000)	Verschil 2021 (C=B-A) (bedrag x € 1.000)	Verschil per inwoner Woudenberg 2021 (=C/13.471)
Openbare orde en veiligheid	1.258	967	-291	-22
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	3.773	3.043	-730	-54
Riolering en reiniging	-48	-497	-449	-33
	4.983	3.513	-1.470	-109

Openbare orde en veiligheid

Bij het cluster openbare orde en veiligheid (de taakvelden crisisbeheersing en brandweer en openbare orde en veiligheid) zijn de nettolasten hoger dan het gemeentefonds deze veronderstelt. Ten opzichte van het gemiddelde van de selectiegroep (bijlage 2) zijn de nettolasten lager (€ 8 per inwoner lager).

De lasten op deze taakvelden betreffen vooral de bijdrage aan de veiligheidregio (crisisbeheersing en brandweer) en daarnaast salarislasten (openbare orde en veiligheid). Het beeld uit de begrotingsanalyse 2020 van BZK²² is dat ook de gemeenten in de selectiegroep meer nettolasten op dit cluster hebben echter wel in iets mindere mate dan dit zich bij Woudenberg voordoet.

Infrastructuur en gebiedsontwikkeling

Ook 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 deels 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 3.3). Echter de gemeente ontvangt circa € 55 per inwoner minder uit het gemeentefonds (onder meer als gevolg van de kleinere oppervlakte van de gemeente) en geeft circa € 11 minder uit ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep.

Er is op dit cluster dus sprake van relatief hoge nettolasten.

Het bedrag in het cluster infrastructuur en gebiedsontwikkeling in de algemene uitkering is niet te herleiden naar de taakvelden die daaruit betaald worden. Uit de beschikbare cijfers is dus niet direct af te leiden waar de hogere nettolasten van Woudenberg in dit cluster door worden veroorzaakt.

Wel is te zien dat Woudenberg meer nettolasten dan de gemeenten in de selectiegroep heeft op taakveld 8.1 (wonen en bouwen). Diverse gemeenten in de selectiegroep ramen daar lasten op die verband houden met de invoering van de omgevingswet, maar geven aan dat dit incidentele lasten zijn. Daarom zijn ze niet in onderstaand overzicht, waarin alleen de structurele nettolasten zijn opgenomen, terug te zien.

Bij taakveld 2.1 is ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep vooral sprake van lagere afschrijvingslasten, minder doorbelaste salarislasten en minder lasten voor "overige goederen en diensten".

²² <https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/gemeentefonds/>

Tabel 3.4.8 Cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling vergeleken met de selectiegroep (bedragen per inwoner)

Taakvelden cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	Hattum	Kapelle	Lopik	Montfoort	Reusel-de Mierden	Gemiddelde selectiegroep	Woudenberg	Verschil
0.63 Parkeerbelasting	0	0	0	0	0	0	0	0
2.1 Verkeer en vervoer	-102	-144	-132	-74	-127	-116	-85	31
2.2 Parkeren	-5	0	0	0	0	-1	0	1
2.4 Economische havens en waterwegen	0	0	-7	-6	0	-3	0	3
2.5 Openbaar vervoer	0	0	0	0	0	0	0	0
5.5 Cultureel erfgoed	-10	-8	-2	-5	-4	-6	0	6
7.4 Milieubeheer	-49	-25	-25	-11	-34	-29	-36	-8
8.1 Ruimtelijke ordening	-4	-12	-6	-31	-39	-18	-34	-15
8.3 Wonen en bouwen	-35	-26	-43	-72	-7	-37	-38	-1
Totaal	-204	-215	-214	-199	-211	-209	-193	16

Riolering en reiniging

Het onderdeel riolering en reiniging bevat de gemeentelijke taken ten aanzien van afvalwater en de waterhuishouding en de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval. Voor dit cluster geldt binnen het gemeentefonds het uitgangspunt dat de lasten door taakgerelateerde baten moeten worden gedekt. Daarmee spelen deze lasten in het verdeelstelsel geen rol, met uitzondering van het aspect van de btw. Gemeenten mogen de btw bij de lasten tellen en op die wijze betrekken in de berekening van de tarieven. Bij riolering en reiniging is de afwijking ten opzichte van de algemene uitkering € 33 per inwoner nadelig ofwel € 0,45 miljoen. Dit duidt erop dat de gemeente wellicht meer kosten aan de afvalstoffenheffing en rioolheffing zou kunnen doorbelasten. In de paragraaf lokale heffingen van de begroting is geen berekening van de kostendekkendheid van deze heffingen opgenomen, zodat daaruit niet is te achterhalen welke kosten en in welke mate (btw, overhead) hieraan worden toegerekend. In een bijlage bij de belastingvoorstellen voor de raad is de systematiek wel aan de raad uitgelegd.

Ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep is er bij Woudenberg sprake van lagere nettobaten. Ook dit duidt er op de andere gemeenten meer kosten aan deze heffingen toerekenen dan dat Woudenberg doet.

3.5 Conclusie

Net als alle gemeenten, heeft Woudenberg meer nettolasten dan waar de vergoeding uit het gemeentefonds in voorziet. De structurele nettolasten zijn circa € 2,0 miljoen hoger dan waar het gemeentefonds van uit gaat. 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	10	
Openbare orde en veiligheid	22	
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	54	
Educatie	5	
Cultuur en ontspanning		23
Inkomen en participatie		3
Clusters sociaal domein	53	
Riolering en reiniging	33	
Overig (af rondingen)	1	
Totaal	178	26

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.

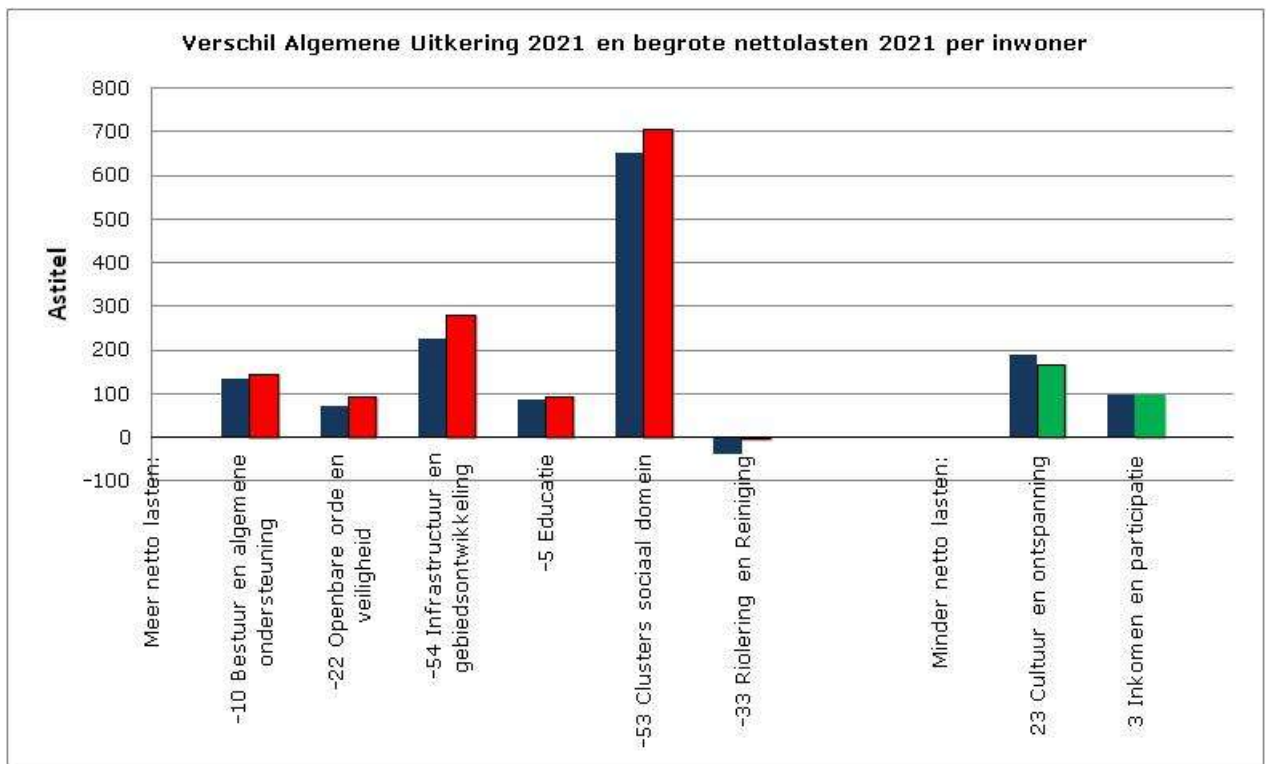
Uit de vergelijking van de voor deze clusters ontvangen algemene uitkering uit het gemeentefonds en de nettolasten van de gemeente komt naar voren, dat de in de begroting 2021 geraamde nettolasten binnen de clusters sociaal domein in totaliteit hoger zijn dan de vergoeding die de gemeente hiervoor via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

Binnen het hoofdcluster Bebouwing en omgeving (infrastructuur en gebiedsontwikkeling, riolering en reiniging en openbare orde en veiligheid) doen zich de grootste verschillen met de algemene uitkering voor.

De financiële omvang van de clusters ligt echter ver uit elkaar. Zo hebben de clusters sociaal domein in totaal een omvang van € 8,8 miljoen aan algemene uitkering (€ 651 per inwoner) en bijvoorbeeld het cluster bestuur en algemene ondersteuning een omvang van € 1,8 miljoen (€ 134 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 nettolasten ten opzichte van de algemene uitkering doen zich voor bij de clusters Bestuur en algemene ondersteuning, Openbare orde en veiligheid, Infrastructuur en gebiedsontwikkeling, Educatie, clusters sociaal domein en Riolering en Reiniging.

Van lagere nettolasten ten opzichte van de algemene uitkering is sprake bij de clusters Cultuur en ontspanning en Inkomen en participatie.

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 2021

Bedragen per inwoner	Meer nettobaten	Minder nettobaten
Onroerendezaakbelastingen	50	
Overige eigen middelen (OEM)	23	
Mutaties reserves	17	
Totaal	90	0

Te zien is dat de gemeente een deel van de hogere structurele nettolasten vooral door de onroerende zaakbelastingen bekostigt. Een deel, omdat de begroting 2021 met een tekort sluit en dus niet alle structurele lasten zijn gedekt door structurele baten.

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.

Bijlagen

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

Gemeente	Woudenberg			
Jaar	2021			
Inwoners	13.471			
	Netto lasten	Gemeente fonds uitkering	Verschil	Verschil per inw.
	(x € 1.000)	(x € 1.000)	(x € 1.000)	(x € 1)
<u>Inkomstenclusters</u>	20.309	-19.090	1.219	90
Onroerendezaakbelastingen	2.467	-1.795	672	50
Overige eigen middelen (OEM)	314	0	314	23
Mutaties reserves	232	0	232	17
Gemeentefondsuitkering	17.296	-17.296	0	0
<u>Uitgavenclusters</u>	-21.133	19.090	-2.043	-152
Bestuur en algemene ondersteuning	-1.933	1.804	-129	-10
Openbare orde en veiligheid	-1.258	967	-291	-22
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	-3.773	3.043	-730	-54
Educatie	-1.219	1.156	-63	-5
Cultuur en ontspanning	-2.241	2.553	312	23
Inkomen en participatie	-1.276	1.314	38	3
Samenkracht en burgerparticipatie	-2.693	312	-2.381	-177
Jeugd	-4.008	3.991	-17	-1
Maatschappelijke ondersteuning	-2.125	4.363	2.238	166
Volksgezondheid	-656	109	-547	-41
Riolering en reiniging	48	-497	-449	-33
<u>Overige</u>	1	-24	-23	-2
Herindeling	0	0	0	0
Suppletie OZB	1	-24	-23	-2
Diversen	0	0	0	0
Resultaat na bestemming	-824	0	-824	-61

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

	Hattem	Kapelle	Lopik	Montfoort	Reusel-de Mierden	Gemiddelde selectiegroep	Woudenberg	Vershil
Taakvelden cluster Overige eigen middelen (OEM)								
0.3 Beheer overige gebouwen en gronden	-6	12	2	9	1	4	0	-4
0.5 Treasury	8	13	5	8	17	10	9	-2
0.64 Belastingen Overig	41	7	6	0	-2	10	4	-6
0.9 Vennootschapsbelasting (Vpb)	0	0	0	0	0	0	0	0
0.11 Resultaat van rekening van baten en lasten	-14	-8	35	56	24	19	52	34
3.1 Economische ontwikkeling	-3	-2	0	0	-10	-3	0	3
3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur	0	-2	0	0	6	1	11	11
3.3 Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen	0	-3	-3	-25	1	-6	-6	0
3.4 Economische promotie	3	9	3	-2	7	4	16	12
8.2 Grondexploitatie (niet bedrijventerreinen)	0	-1	0	0	-4	-1	-1	0
Totaal	29	26	48	46	40	38	85	47

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

Baten

	Hattem	Kapelle	Lopik	Montfoort	Reusel-de Mierden	Gemiddelde selectiegroep	Woudenberg	Vershil
Taakvelden cluster Onroerende zaakbelasting (OZB)								
0.61 OZB woningen	193	120	175	167	139	159	180	21
0.62 OZB niet-woningen	59	79	51	108	78	75	20	-55
Totaal	252	199	226	275	217	234	200	-34

Lasten

	Hattem	Kapelle	Lopik	Montfoort	Reusel-de Mierden	Gemiddelde selectiegroep	Woudenberg	Vershil
Taakvelden cluster Onroerende zaakbelasting (OZB)								
0.61 OZB woningen	-9	-1	-13	-7	-10	-8	-17	-9
0.62 OZB niet-woningen	0	0	0	-6	-3	-2	0	2
Totaal	-9	-1	-13	-13	-13	-10	-17	-7

	Hattem	Kapelle	Lopik	Montfoort	Reusel-de Mierden	Gemiddelde selectiegroep	Woudenberg	Vershil
Taakvelden cluster Mutaties reserves								
0.10 Mutaties reserves	18	36	-13	-21	13	7	17	11
Totaal	18	36	-13	-21	13	7	17	11

Taakvelden cluster Uitkering gemeentefonds	Hattem	Kapelle	Lopik	Montfoort	Reusel-de Mierden	Gemiddelde selectiegroep	Woudenberg	Vershil
0.7 Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds	1.359	1.393	1.333	1.193	1.515	1.359	1.284	-75
Totaal	1.359	1.393	1.333	1.193	1.515	1.359	1.284	-75

Taakvelden cluster Bestuur en algemene ondersteuning*	Hattem	Kapelle	Lopik	Montfoort	Reusel-de Mierden	Gemiddelde selectiegroep	Woudenberg	Vershil
0.1 Bestuur	-109	-66	-64	-86	-79	-81	-70	10
0.2 Burgerzaken	-9	-18	7	-11	-11	-8	-6	2
0.4 Ondersteuning organisatie	-341	-318	-392	-315	-345	-342	-280	62
0.8 Overige baten en lasten	-12	0	-34	-8	-19	-15	0	15
Totaal	-471	-402	-482	-420	-454	-446	-357	89

* Overhead (taakveld 0.4) is onderdeel van dit cluster

Taakvelden cluster Openbare orde en veiligheid	Hattem	Kapelle	Lopik	Montfoort	Reusel-de Mierden	Gemiddelde selectiegroep	Woudenberg	Vershil
1.1 Crisisbeheersing en brandweer	-59	-64	-71	-67	-66	-65	-61	5
1.2 Openbare orde en veiligheid	-23	-19	-17	-17	-25	-20	-17	3
Totaal	-82	-83	-88	-84	-91	-86	-77	8

Taakvelden cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	Hattem	Kapelle	Lopik	Montfoort	Reusel-de Mierden	Gemiddelde selectiegroep	Woudenberg	Vershil
0.63 Parkeerbelasting	0	0	0	0	0	0	0	0
2.1 Verkeer en vervoer	-102	-144	-132	-74	-127	-116	-85	31
2.2 Parkeren	-5	0	0	0	0	-1	0	1
2.4 Economische havens en waterwegen	0	0	-7	-6	0	-3	0	3
2.5 Openbaar vervoer	0	0	0	0	0	0	0	0
5.5 Cultureel erfgoed	-10	-8	-2	-5	-4	-6	0	6
7.4 Milieubeheer	-49	-25	-25	-11	-34	-29	-36	-8
8.1 Ruimtelijke ordening	-4	-12	-6	-31	-39	-18	-34	-15
8.3 Wonen en bouwen	-35	-26	-43	-72	-7	-37	-38	-1
Totaal	-204	-215	-214	-199	-211	-209	-193	16

Taakvelden cluster Educatie	Hattem	Kapelle	Lopik	Montfoort	Reusel-de Mierden	Gemiddelde selectiegroep	Woudenberg	Verschil
4.1 Openbaar basisonderwijs	-2	-1	0	0	-7	-2	-8	-6
4.2 Onderwijshuisvesting	-22	-74	-29	-27	-19	-34	-23	11
4.3 Onderwijsbeleid en leerlingzaken	-40	-32	-42	-32	-30	-35	-51	-15
Totaal	-64	-107	-71	-59	-56	-71	-82	-11

Taakvelden cluster Cultuur en ontspanning	Hattem	Kapelle	Lopik	Montfoort	Reusel-de Mierden	Gemiddelde selectiegroep	Woudenberg	Verschil
2.3 Recreatieve havens	0	4	0	0	0	1	0	-1
5.1 Sportbeleid en activering	-14	-12	-15	-13	-3	-11	-12	0
5.2 Sportaccommodaties	-57	-51	-23	-22	-51	-41	-9	32
5.3 Cultuurpresentatie, cultuurproductie en cultuurparticipatie	-26	-11	-2	-13	-11	-13	-19	-7
5.4 Musea	-4	-8	-5	-6	-5	-6	-3	3
5.6 Media	-18	-28	-7	-15	-15	-17	-19	-2
5.7 Openbaar groen en (openlucht) recreatie	-65	-62	-55	-77	-59	-64	-77	-13
7.5 Begraafplaatsen	0	-3	0	-7	0	-2	0	2
Totaal	-185	-171	-108	-153	-144	-152	-138	14

Taakvelden cluster Inkomen en participatie	Hattem	Kapelle	Lopik	Montfoort	Reusel-de Mierden	Gemiddelde selectiegroep	Woudenberg	Verschil
6.3 Inkomensregelingen	-50	-37	-92	-63	-78	-64	-37	27
6.4 Begeleide participatie	-79	-10	-54	-49	-212	-81	-30	51
6.5 Arbeidsparticipatie	-26	-19	-15	-26	0	-17	-17	1
Totaal	-155	-66	-161	-138	-290	-162	-83	79

Taakvelden cluster Samenkracht en burgerparticipatie	Hattem	Kapelle	Lopik	Montfoort	Reusel-de Mierden	Gemiddelde selectiegroep	Woudenberg	Verschil
6.1 Samenkracht en burgerparticipatie	-52	-82	-46	-31	-53	-53	-30	23
6.2 Wijkteams	-50	-45	0	-127	-26	-50	-160	-110
Totaal	-102	-127	-46	-158	-79	-102	-190	-88

Taakvelden cluster Jeugd	Hattem	Kapelle	Lopik	Montfoort	Reusel-de Mierden	Gemiddelde selectiegroep	Woudenberg	Vershil
6.72 Maatwerkdienstverlening 18-	-184	-242	-167	-118	-180	-178	-164	15
6.82 Geëscaleerde zorg 18-	-7	-3	-32	-21	-29	-18	-128	-110
Totaal	-191	-245	-199	-139	-209	-197	-292	-95

Taakvelden cluster Maatschappelijke ondersteuning	Hattem	Kapelle	Lopik	Montfoort	Reusel-de Mierden	Gemiddelde selectiegroep	Woudenberg	Vershil
6.6 Maatwerk-voorzieningen (WMO)	-28	-39	-116	-21	-19	-45	-26	19
6.71 Maatwerkdienstverlening 18+	-177	-180	-112	-100	-173	-148	-125	23
6.81 Geëscaleerde zorg 18+	-9	-1	-1	0	-1	-2	-1	2
Totaal	-214	-220	-228	-121	-193	-195	-152	43

Taakvelden cluster Volksgezondheid	Hattem	Kapelle	Lopik	Montfoort	Reusel-de Mierden	Gemiddelde selectiegroep	Woudenberg	Vershil
7.1 Volksgezondheid	-42	-56	-39	-45	-39	-44	-44	0
Totaal	-42	-56	-39	-45	-39	-44	-44	0

Taakvelden cluster Riolering en reiniging	Hattem	Kapelle	Lopik	Montfoort	Reusel-de Mierden	Gemiddelde selectiegroep	Woudenberg	Vershil
7.2 Riolering	24	16	17	43	30	26	19	-7
7.3 Afval	24	16	39	34	8	24	11	-13
Totaal	48	32	56	77	38	50	30	-20

Bijlage 3 Clusterindeling 2021 gemeentefonds²³

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)

²³ Bron: Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2021, bijlage 1.
(https://www.rijksbegroting.nl/2021/voorbereiding/begroting,kst282725_17.html).

Bijlage 4 Financiële positie in historisch perspectief

In deze bijlage vindt u een uitgebreide beschrijving van de financiële positie in historisch perspectief. Deze wordt beschreven aan de hand van de (meerjaren)begrotingen 2017 tot en met 2021 en de jaarrekeningen 2017 tot en met 2019. Daarnaast wordt ingegaan op eventueel doorgevoerde of geplande bezuinigingen en de belangrijkste oorzaken van een afwijkend (ten opzichte van begroting) rekeningssaldo.

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

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

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

Tabel 1.1.1 gepresenteerde begrotings- en rekeningssaldi vanaf 2017

Bedragen x € 1 miljoen (+ is positief saldo)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Gepresenteerd begrotingssaldo								
Begroting 2017-2020	0,1	0,1	0,1	0,2				
Begroting 2018-2021		0,2	0,2	0,1	0,1			
Begroting 2019-2022			0,1	0,2	0,2	0,2		
Begroting 2020-2023				0,0	0,0	0,0	0,3	
Begroting 2021-2024					-0,7	-0,7	-0,7	-0,8
Gepresenteerde jaarrekeningssaldi	0,5	-0,3	-0,7					

(Meerjaren)begroting 2017-2020/Jaarrekening 2017

Nadat de gemeente in de eerste jaren van de raadsperiode 2014-2018 nog genooddaakt was om bezuinigingen door te voeren is er in 2017 weer enige ruimte voor nieuw beleid. Na een eerdere bezuinigingsronde over de periode 2008-2014 van in totaal € 1 miljoen (gerealiseerd) is er in 2013 een 2^e bezuinigingsronde (Bezuinigingsdialoog) gestart. Deze bezuinigingsdialoog leverde een totale bezuiniging van op van € 0,6 miljoen. Van het totale bezuinigingsbedrag van € 0,6 miljoen moet vanaf 2017 nog circa € 0,2 miljoen worden gerealiseerd, waarvan het grootste deel op bedrijfsvoering. In de begroting 2016-2019 is besloten een stelpost op te nemen van € 0,1 miljoen voor verwachte niet te realiseren bezuinigingen.

De kadernota 2017-2020 sluit in alle jaren met batige saldi, met uitzondering van 2018 waarin sprake is van een gering nadelig saldo. Ten opzichte van de begroting 2016-2020 is overigens wel sprake van een verslechtering van de saldi. Hoewel de algemene uitkering uit het gemeentefonds stijgt, staan daar ook hogere lasten tegenover van vooral werk en inkomen. Daarnaast is onder meer het financiële effect van het speelbeleidsplan in de kadernota meegenomen, wordt er meer toegevoegd aan de reserve onderhoud gebouwen en moet de toevoeging aan de voorziening pensioenen wethouders structureel worden verhoogd.

De (meerjaren)begroting 2017-2020 geeft een positiever beeld dan de kadernota. Het batig saldo loopt op van € 119.000 in 2017 naar € 182.000 in 2020.

Dit wordt vooral veroorzaakt door de positieve uitkomst van de meicirculaire 2016. Op basis van de meicirculaire ontvangt de gemeente in 2017 extra rijksuitkeringen voor Wmo en Jeugdzorg. Door deze extra uitkeringen wordt aan het beleidsuitgangspunt, dat de inkomsten en uitgaven in het sociaal domein budgettair neutraal zijn voldaan. Door de hogere rijksvergoeding voor jeugd kon de taakstelling op inkoop jeugdzorg (deels) worden teruggedraaid.

De nog in te vullen bezuinigingen zijn in de begroting 2017 verwerkt in de reguliere budgetten en dus concreet ingevuld.

De gemeente maakt in de begroting niet het structurele begrotingssaldo zichtbaar. Wel is dit te berekenen aan de hand van het in de begroting opgenomen overzicht van incidentele baten en lasten. De gemeente heeft bestemmingsreserves voor het dekken van afschrijvingslasten, onder meer voor het Cultuurhuis, machinepark, omvorming speelvoorzieningen, automatisering, Henschoterhof en onderwijshuisvesting. Totaal wordt in 2017 een bedrag van circa € 0,5 miljoen aan afschrijvingslasten ten laste van de reserves gedekt. In de begroting is geen overzicht investeringen opgenomen.

Op basis van de begroting 2017-2020 komt Woudenberg in 2017 in aanmerking voor repressief toezicht. In de toezichtbrief heeft de toezichthouder geen specifieke opmerkingen over de financiële positie van de gemeente.

De jaarrekening 2017 sluit met een voordelig resultaat van € 0,5 miljoen. Er is sprake van voordelen (onder meer algemene uitkering 2017, hogere opbrengst leges bouwvergunningen en vrijval deel reserve cultuurhuis) maar ook van nadelen. Het resultaat werd nadelig beïnvloed door een hoger tekort in het sociaal domein van circa € 0,9 miljoen. De gemeente dekt dit voor een bedrag van € 0,8 miljoen uit de reserve sociaal domein. De gemeente verwacht door beleidsmaatregelen het tekort binnen 3-4 jaar terug te kunnen brengen naar nihil. In de overgangperiode van 3-4 jaar worden de eventuele tekorten gedekt via deze reserve. De gemeente ziet het tekort dus vooralsnog als incidenteel.

Doordat de onttrekking al heeft plaatsgevonden is het tekort op het sociaal domein niet zichtbaar in het rekeningsaldo 2017.

Ook het batige exploitatieresultaat 2017 op grondexploitaties (€ 2,6 miljoen) is al toegevoegd aan de algemene reserve grondbedrijf en de bestemmingsreserve dorpsvoorziening.

Het lijkt er echter op dat het overzicht van incidentele baten en lasten in de jaarrekening niet volledig is, waardoor een structureel rekeningssaldo lastig is te berekenen. Zo is de opbrengst "verkoop buiten gebruik gestelde schoolgebouwen" (€ 1,5 miljoen) als buitengewone baat opgenomen, maar de ook al in de jaarrekening verwerkte toevoeging van deze opbrengst aan de reserve huisvesting basisonderwijs niet.

Per saldo wordt in de jaarrekening 2017 € 1,6 miljoen ten laste van de jaarrekening aan de reserves toegevoegd (€ 3,6 miljoen onttrekking en € 5,2 miljoen toevoeging). De toevoegingen betreffen vooral winstneming grondexploitaties en de opbrengst van verkoop van schoolgebouwen.

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

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

(Meerjaren)begroting 2018-2021/Jaarrekening 2018

De kadernota 2018-2021 laat een verslechtering zien van de begrotingssaldi ten opzichte van de begroting 2017-2020, maar er is in alle begrotingsjaren nog wel sprake van een positief financieel resultaat.

De gemeente wordt onder meer geconfronteerd met structurele lasten voor de uitvoering van de omgevingswet en de autonome stijging van salariskosten.

De gemeente verlaagt de budgetten voor Wmo en Jeugd met een bedrag dat gelijk is aan de te verwachten lagere bijdrage van het rijk (€ 168.813 in 2018 aflopend naar € 120.848 vanaf 2021) en raamt deze dus budgettair neutraal.

De begroting 2018-2021 laat in de jaren 2018 tot en met 2020 een positiever beeld zien ten opzichte van de kadernota. Het saldo in 2021 is nagenoeg gelijk aan dat in de kadernota. In alle jaren is dus sprake van positieve begrotingssaldi. De positieve ontwikkeling wordt vooral veroorzaakt door de uitkomst van de meicirculaire 2017.

De lasten voor Wmo en Jeugd nemen met circa € 0,5 miljoen toe. Hiervan wordt ongeveer de helft gedekt door een hogere vergoeding in de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De andere helft wordt in 2018 gedekt uit de bestemmingsreserve sociaal domein. Vanaf 2019 is er een taakstelling van € 234.000 in de begroting opgenomen. Dit is een stelpost die nog moet worden ingevuld met maatregelen om zo het tekort in het

sociaal domein terug te dringen. De gemeente verwacht vooral aanbestedingsvoordelen te kunnen realiseren.

Bij de vaststelling van de Kadernota 2018-2021 heeft de raad via een motie aan het college gevraagd bij het opstellen van de begroting 2018-2021 te onderzoeken of het mogelijk en financieel verantwoord is de OZB voor woningen en niet-woningen met een nader te bepalen percentage te verlagen. Gezien de voordelige begrotingsresultaten 2018-2021 stijgt de OZB voor woningen en niet-woningen voor de jaren 2018 tot en met 2021 jaarlijks met 1% in plaats van 2% zoals voorgesteld in de Kadernota 2018-2021.

Ook in deze begroting is geen overzicht investeringen opgenomen. Ook ontbreekt een berekening van het structurele begrotingsaldo.

In 2018 verwacht de gemeente winstnemingen op grondexploitaties tot een bedrag van € 1,5 miljoen. Dit bedrag wordt toegevoegd aan de algemene reserve, algemene reserve grondbedrijf en reserve dorpsvoorzieningen.

Op basis van de begroting 2018-2021 komt Woudenberg in aanmerking voor repressief toezicht. In de toezichtbrief heeft de toezichthouder geen specifieke opmerkingen over de financiële positie van de gemeente.

De jaarrekening 2018 sluit met een nadelig saldo van € 0,3 miljoen, grotendeels veroorzaakt door extra verplichte toevoegingen aan pensioen- en wachtgeldvoorzieningen van (oud-) wethoudershogere lasten en hogere lasten bedrijfsvoering.

Op het sociaal domein is ook sprake van een nadeel van € 0,4 miljoen, maar dit wordt in 2018 gecompenseerd door een eenmalige bijdrage van het rijk inzake knelpunten sociaal domein.

In de zomernota 2018 is het budget sociaal domein al met € 0,7 miljoen bijgesteld. Het in de jaarrekening 2017 zichtbare tekort zet zich dus door naar 2018. De gemeente heeft het in de zomernota geraamde tekort deels gedekt door extra middelen uit de algemene uitkering en deels ten laste van de reserve sociaal domein. Het restant ad € 368.000 komt ten laste van de algemene middelen en is dus onderdeel van het nadelige saldo van de zomernota 2018 en daardoor ook van de jaarrekening.

Het werkelijke tekort op het sociaal domein in 2018 kwam daarmee uit op € 1,2 miljoen, waarvan € 0,5 miljoen werd gedekt uit de reserve sociaal domein.

Per saldo wordt in de jaarrekening 2018 € 2,0 miljoen ten gunste van de jaarrekening aan de reserves onttrokken (€ 4,6 miljoen onttrekking en € 2,6 miljoen toevoeging). Per saldo wordt er dus meer onttrokken. Dit betreft, naast de structurele onttrekkingen uit de reserves ter dekking van afschrijvingslasten, vooral de onttrekking aan de reserve sociaal domein (€ 0,6 miljoen), algemene reserve (€ 0,5 miljoen, vooral dekken lasten I&A samenwerking) en algemene reserve grondbedrijf (€ 0,7 miljoen, vooral vorming verliesvoorzieningen).

De accountant heeft over het jaar 2018 een goedkeurende accountantsverklaring voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid verstrekt. De score voor de financiële positie is wel minder dan bij de jaarrekening 2017. Zo is de score voor het saldo van baten en lasten gewijzigd van groen naar rood en het gerealiseerde resultaat naar oranje. Het feit dat er in 2018 sprake is van een tekort (in 2017 was er nog sprake van een batig saldo in de jaarrekening) is daar de oorzaak van. Ook de score voor vermogenspositie wijzigt van groen naar oranje. De stand van de reserves is lager ten opzichte van 2017.

(Meerjaren)begroting 2019-2022/Jaarrekening 2019

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

In verband met de gemeenteraadsverkiezingen is er dit jaar geen kadernota, maar een kaderbrief 2019 – 2022 opgesteld. De kaderbrief is puur informatief waarbij aan de raad wordt gevraagd deze voor kennisgeving aan te nemen. De ontwikkelingen en actualisaties worden meegenomen in de begroting 2019-2022. In deze begroting wordt nieuw beleid en het Coalitieakkoord 2018-2022 inhoudelijk en financieel vertaald.

In de komende raadsperiode zet de gemeente in op onder meer betere verkeersveiligheid, de energietransitie, goede zorg voor inwoners, bouw van nieuwe woningen en de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

In de kaderbrief zorgt vooral de ontwikkeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds voor een positief beeld. Daarnaast zijn de financiële effecten van het uitvoeringsplan dienstverlening 2017-2021 opgenomen en diverse autonome bijstellingen. De positieve ontwikkeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt vooral veroorzaakt door 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, zoals klimaat, sociaal domein en toekomstbestendig wonen.

Uit de maartcirculaire komt naar voren, dat het accres de komende jaren fors groeit als gevolg het hanteren van een bredere basis voor de berekening van het accres, beleidsintensiveringen 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.

In de begroting 2019-2022 raamt de gemeente het nadeel op sociaal domein op € 1,3 miljoen in 2019 oplopend naar € 1,5 miljoen in 2022.

Onderdeel van de hogere kosten in de begroting 2019-2022 is het laten vervallen van de in de begroting 2018 opgenomen taakstelling binnen het sociaal domein van € 263.000.

Een deel wordt gedekt door toename van de algemene uitkering. Ook zet de gemeente een bedrag van € 0,3 miljoen oplopend naar € 0,6 miljoen uit het accres algemene uitkering in. Daarnaast is er een taakstelling ingeboekt van € 0,05 miljoen in 2019, oplopend naar € 0,4 miljoen in 2022.

Het nadelig saldo dat dan nog overblijft, dekt de gemeente uit de reserve sociaal domein. Vanaf 2022 is de onttrekking niet meer nodig, ervan uitgaande dat de taakstelling van € 0,4 miljoen wordt gehaald. In de (meerjaren)begroting 2019-2022 is het sociaal domein dus ook budgettair neutraal geraamd.

In de periode 2019 tot en met 2021 wordt totaal € 1,1 miljoen ten laste van de reserve sociaal domein gebracht. Omdat de stand van deze reserve daarvoor niet toereikend is, wordt deze reserve aangevuld vanuit de reserve dorpsvoorzieningen.

Ook in deze begroting is geen overzicht investeringen opgenomen. Ook ontbreekt een berekening van het structurele begrotingsaldo.

Ook in 2019 verwacht de gemeente winstnemingen op grondexploitaties (€ 1,1 miljoen). Dit bedrag wordt toegevoegd aan de algemene reservegrondbedrijf.

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

De jaarrekening 2019 sluit met een nadelig saldo van € 0,7 miljoen. Het uiteindelijke resultaat is voor een belangrijk deel nadelig beïnvloed door een hoger tekort sociaal domein (vooral afrekening voorgaande jaren ad € 0,3 miljoen) en extra verplichte toevoegingen aan pensioen- en wachtgeldvoorzieningen van (oud-) wethouders als gevolg van de lage rentestand.

Het saldo van de begroting 2019 is via de zomernota en najaarsrapportage bijgesteld naar € 434.550 negatief. Het resultaat van de jaarrekening is € 232.000 nadeliger dan geraamd. Belangrijkste nadeel in de zomernota is het aframen van de stelpost BCF-plafond (€ 0,24 miljoen). Bij sociaal domein (jeugd en Wmo) is per saldo (na aftrek van de compensatie via de algemene uitkering in de zomernota) sprake van een nadeel van € 73.000. In de najaarsnota was vooral sprake van een nadeel op leerlingenvervoer, lagere algemene uitkering, hogere kosten afval en hogere kosten van ICT/telefonie-dataverkeer.

Per saldo wordt in de jaarrekening 2019 € 1,6 miljoen ten gunste van de jaarrekening aan de reserves onttrokken (€ 3,0 miljoen onttrekking en € 1,4 miljoen toevoeging).

Per saldo wordt er dus meer onttrokken.

Dit betreft, naast de structurele onttrekkingen uit de reserves ter dekking van afschrijvingslasten (€ 0,6 miljoen), vooral de onttrekking aan de reserve sociaal domein

(€ 0,6 miljoen), algemene reserve (€ 0,5 miljoen, vooral dekken lasten samenwerking BAG/WOZ/Belastingen en op peil brengen voorziening afvalstoffenheffing) en algemene reserve grondbedrijf (€ 0,45 miljoen, vooral waardevermindering Laagerfseweg 45).

De accountant heeft over het jaar 2019 een goedkeurende accountantsverklaring voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid verstrekt.

De score voor de financiële positie is op de meeste punten gelijk aan die van de jaarrekening 2017. Alleen de vermogenspositie (reserves) krijgt in 2019 een mindere score (rood). Inclusief het nadelig jaarresultaat over 2019 zijn de reserves eind 2019 circa € 2,6 miljoen lager dan eind 2018.

(Meerjaren)begroting 2020-2023

In de kadernota 2020-2023 komt naar voren dat er voor het begrotingsjaar een tekort van circa € 0,3 miljoen wordt verwacht. In de begroting 2019-2022 was er in de jaarschijf 2020 nog sprake van een voordelig resultaat van € 0,2 miljoen.

Het verslechterde financieel perspectief wordt grotendeels veroorzaakt door de stijgende zorgkosten voor de Wet maatschappelijke ondersteuning en Jeugdzorg. De hogere uitgaven voor stijgende zorgkosten Jeugdzorg en Wmo worden begroot op ruim € 0,5 miljoen (€ 563.152). De gemeente gaat ervan uit dat daarvan € 0,15 miljoen wordt gecompenseerd door een hogere algemene uitkering jeugd.

Daarnaast is ook sprake van hogere lasten op de overige programma's, zoals bij Leefomgeving (onderhoud, kosten afval), Ruimte en Wonen (bijdrage RUD) en Dienstverlening (extra budget flexibele schil). Vooral bij afval is (naast sociaal domein) sprake van een relatief grote toename van de lasten (€ 250.000). In de kadernota wordt voorgesteld om de tarieven afvalstoffenheffing zodanig te verhogen dat dit bedrag daarin wordt verdisconteerd.

De lastenstijgingen worden verder deels gecompenseerd door een hogere algemene uitkering uit het gemeentefonds.

Overigens is in de kadernota een inschatting gedaan van de ontwikkeling uit de meicirculaire. Bij de totstandkoming van de kadernota was deze circulaire nog niet verschenen.

Een grote inkomstenpost waarmee de gemeente al rekent in de kadernota is het effect van de groei van de gemeente met circa 100 woningen en 200 inwoners per jaar. De gemeente raamt hiervoor in 2020 € 0,2 miljoen, oplopend naar € 0,5 miljoen vanaf 2023. Eventuele verhoging van lasten (zoals onderhoud openbare ruimte) is bij de betreffende programma's meegenomen.

Geconcludeerd kan worden, en dat doet de gemeente overigens ook zelf al in de kadernota, dat de ramingen in de kadernota diverse onzekerheden bevatten. Deze zitten vooral aan de batenkant (definitief resultaat meicirculaire, verhogen inkomsten in verband met de groei van de gemeente).

Vanwege de financieel onzekerheden is in de kadernota een bezuinigingsopgave van € 0,25 miljoen structureel opgenomen. Deze moet nog worden uitgewerkt.

De bezuinigingsopgave is als volgt verdeeld:

- Programma samenleving € 0,09 miljoen
- Overige beleidsprogramma's € 0,16 miljoen.

De aan de raad aangeboden begroting 2020-2023 sluit, inclusief de stelpost bezuinigingen, in alle jaren met een batig saldo. De ontwikkeling van het saldo in de jaarschijf 2020 is iets positiever dan in de kadernota was geprognosticeerd, in de jaren daarna is sprake van extra nadelen. Vooral door een lagere algemene uitkering vanaf 2022 dan in de kadernota was opgenomen.

In de begroting is een stelpost bezuinigingen opgenomen van € 241.000 in 2020, oplopend naar € 284.000 in 2023. In de begroting is een voorstel opgenomen voor concrete invulling hiervan. Zo is onder meer sprake van taakstellingen voor gemeenschappelijke regelingen en subsidies, wordt er bezuinigd op onderhoud openbare ruimte en wil de gemeente de kostendekkendheid leges verhogen.

Op basis van de begroting 2020-2023 komt Woudenberg in aanmerking voor repressief toezicht. De toezichthouder geeft aan, dat de programmabegroting in 2020 weliswaar financieel niet in evenwicht is, maar dit evenwicht (tijdig) in de meerjarenraming wordt hersteld.

Als aandachtspunten noemt de toezichthouder de geraamde bezuinigingstaakstellingen en

de ontwikkelingen binnen het sociaal domein. De bezuinigingstaakstellingen vindt de toezichthouder voldoende concreet en onderbouwd. Voor wat betreft het sociaal domein, constateert de toezichthouder dat de nadelige effecten daarvan een impact hebben op de financiële positie van gemeenten. Vanuit financieel oogpunt heeft ook Woudenberg ervoor gekozen gebruik te maken van de mogelijkheid tot het opnemen van een stelpost "Uitkomst onderzoek jeugdzorg" voor de jaren 2022 en 2023 (€ 233.000 per jaar).

Op het moment dat deze financiële scan werd vervaardigd (eerste kwartaal 2021) kon er nog niet worden beschikt over de jaarrekening 2020. Uit de in juli 2020 door de raad behandelde "financiële tussenrapportage 2020" (voorloper van de zomernota) komt naar voren dat het begrotingsaldo 2020 met circa € 0,8 miljoen zal verslechteren en er dus een fors tekort over 2020 dreigt. Grootste nadeel komt naar voren bij de kosten Jeugdzorg en Wmo (€ 0,7 miljoen), waarvan een deel oude jaren betreft. In de zomernota (september 2020) is sprake van een verdere verslechtering van het rekeningssaldo, vooral door hogere uitvoeringskosten voor WOZ/belastingen. Het verwacht resultaat voor 2020 bedraagt bijna € 1,0 negatief. Het voorstel is om dit resultaat te dekken door middel van een uitname uit de algemene reserve. In de najaarsrapportage kan dit in positieve zin worden bijgesteld, waardoor een nadelig jaarresultaat van circa € 0,37 miljoen wordt geprognoseerd. Grote meevallers zijn de hogere algemene uitkering 2020 van het rijk, een hogere BUIG uitkering 2020 (bijstandskosten) en de hogere opbrengst leges omgevingsvergunning en bijzondere leges. Naast de grote meevallers verwacht de gemeente tot het einde van het jaar ook lagere kosten leerlingenvervoer, Coöperatie en RUD. Tegenvallers in de financiële najaarsrapportage zijn de hogere kosten jeugd en Wmo (€ 0,2 miljoen).

(Meerjaren)begroting 2021-2024

Door toenemende onzekerheden en recente ontwikkelingen, zoals de Coronacrisis, de voorgenomen herijking van het gemeentefonds en de aanhoudende stijging van de kosten in het sociaal domein, staat het financieel meerjarenperspectief van de gemeente onder druk. Als gevolg van onduidelijkheid over eventuele ontwikkelingen hierover bij het Rijk heeft de gemeente besloten geen kadernota maar een, beknoptere, kaderbrief te maken. In de kaderbrief komt naar voren dat de in de begroting 2020-2023 opgenomen besparingsopgave voor 94% is gerealiseerd.

In de kaderbrief worden tekorten voorzien van € 0,9 miljoen in 2021, oplopend naar € 1,2 miljoen in 2024. Belangrijkste nadeel is de stijging van de kosten voor Jeugdzorg en Wmo met € 0,7 miljoen structureel, daarnaast nemen de kosten van ICT toe (€ 138.000). De gemeente houdt rekening met een toename van de algemene uitkering uit het gemeentefonds met € 0,65 miljoen structureel als gevolg van de toename van inwoners en woningen en loon- en prijsstijgingen. Daartegenover raamt de gemeente alvast een nadeel van € 0,22 miljoen in 2022, oplopend naar € 0,66 miljoen in 2024 als gevolg van het nadelig effect herijking gemeentefonds.

Het financiële beeld in de begroting 2021-2024 is vrijwel onveranderd ten opzichte van de situatie zoals beschreven in de kaderbrief 2021-2024.

De gemeente geeft aan, dat door toenemende onzekerheden en recente ontwikkelingen, zoals de coronacrisis, de voorgenomen herijking van het gemeentefonds en de aanhoudende stijging van de kosten in het sociaal domein, het financieel meerjarenperspectief onder grote druk staat.

Er is in alle jaarschijven sprake van een tekort van circa € 1 miljoen.

Overigens werd in de begroting 2020 nog een deel van het tekort sociaal domein gedekt door een onttrekking uit de reserve sociaal domein (€ 376.000). In 2021 is een onttrekking geraamd van € 146.000.

De algemene uitkering die is berekend aan de hand van de meicirculaire is positiever dan in de kaderbrief. In tegenstelling tot vorige begrotingen maakt de gemeente bij het ramen van de algemene uitkering geen onderscheid meer tussen sociaal domein en overig. De hogere lasten die zijn geraamd voor het sociaal domein (€ 0,7 miljoen), zoals loon- en prijsstijgingen, worden deels gecompenseerd via de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De salarisstijgingen in de cao's Jeugdzorg en Sociaal Werk zijn de afgelopen jaren evenwel hoger gebleken dat de compensatie welke uit het gemeentefonds is ontvangen. Omdat zorgkosten een hoog looncomponent kennen, houdt de gemeente er in de begroting 2021-2024 zodoende rekening mee dat niet alles in dit kader

gecompenseerd wordt.

Onderdeel van het begrotingsaldo is overigens de vanaf de begroting 2019-2022 opgenomen taakstelling (project maatregelen zorgkosten en zorggebruik) dat vanaf 2022 moet leiden tot een structurele besparing van € 0,4 miljoen) op de zorgkosten Jeugdzorg en Wmo.

Met ingang van 2022 raamt de gemeente een opbrengst van € 0,72 miljoen die als resultaat uit de te starten bezuinigingsdialoog moet komen. De gemeente wil dit realiseren op programma 1 in zijn geheel (Samenleving). Jeugdzorg en Wmo zijn onderdeel van dat programma, maar het programma is breder dan dat.

De gemeente anticipeert alvast op de verwachte verdere stijging van de lasten binnen het sociaal domein en wil de bezuinigingsopgave laten oplopen tot € 1,5 miljoen in 2024.

Overigens wordt een deel van deze lastentoename veroorzaakt door loon- en prijsstijgingen. Aangenomen mag worden dat deze (deels) via de algemene uitkering uit het gemeentefonds worden gecompenseerd.

De geraamde opbrengst uit de bezuinigingsdialoog is gelijk aan de geraamde stijging van de kosten voor Jeugdzorg en Wmo in de begroting. Overigens zet de gemeente eerst in op extra geld van het Rijk en als dat niet is te realiseren of onvoldoende is wordt de opbrengst van de bezuinigingsdialoog ingezet.

Omdat het weerstandsvermogen onder druk staat, is de gemeente voornemens de reserves te herschikken om zodoende de algemene reserve te kunnen verstevigen. Belangrijkste bestemmingsreserve (qua omvang) waarvan het saldo wordt overgeheveld naar de algemene reserve is de reserve kapitaallasten cultuurhuis.

Ook in deze begroting is geen overzicht investeringen opgenomen.

In de begroting 2021-2024 is een berekening van het structurele begrotingsaldo opgenomen.

Op basis van de begroting 2021-2024 komt Woudenberg in aanmerking voor **preventief** toezicht. De toezichthouder geeft aan, dat de gemeente is geconfronteerd met fors hogere lasten in vooral het sociaal domein.

De maatregelen die uit de op te starten bezuinigingsdialoog voortvloeien, zullen pas bekend worden in het voorjaar 2021. Daarnaast heeft de raad het college gevraagd om te komen met aanvullende bezuinigingsmaatregelen op de andere programma's. De uitwerking daarvan verwacht de raad terug te zien in de kadernota 2022. Dit heeft ertoe geleid dat naar de mening van de toezichthouder, in de begroting 2021 geen concrete maatregelen zijn opgenomen waardoor de in de begroting opgenomen structurele baten onvoldoende van omvang zijn om de structurele lasten te dekken. De begroting is met andere woorden niet structureel in evenwicht en dit evenwicht wordt in de meerjarenraming niet (tijdig) hersteld. Vanwege het opschuivend perspectief bij eerdere begrotingen, had de gemeente de meerjarenraming vanaf 2022 sluitend moeten maken.

De toezichthouder verwacht, dat de gemeente uiterlijk bij de kadernota 2022 (juli 2021) een herstelplan vaststelt.

Provincie Utrecht

Postbus 80300, 3508 TH Utrecht

T 030 25 89 111