
Deel 1

Beschrijving van de financiële positie van de Utrechtse lokale overheden

Hoofdstuk 1	Aard en uitkomsten financieel toezicht
Hoofdstuk 2	Ontwikkeling financiële positie Utrechtse gemeenten
Hoofdstuk 3	Belastingen, heffingen en belastingdruk
Hoofdstuk 4	Financiële risico's

1

Aard en uitkomsten financieel toezicht

Samenvatting

In dit hoofdstuk worden de wettelijke grondslag en de praktijk van het financieel toezicht geschetst. U kunt hier informatie lezen over de Gemeentewet en het Beleidskader Financieel Toezicht als basis voor het toezicht. Ook wordt op actuele ontwikkelingen rond het toezichtkader ingegaan. Vervolgens wordt op hoofdlijnen de aard en uitkomsten van ons financieel toezicht op de lokale Utrechtse overheden beschreven. De gemeenten waarbij de beoordeling van de begroting heeft geleid tot opmerkingen worden nader belicht.

Tenslotte wordt de beoordeling van de gemeenschappelijke regelingen en de waterschappen kort toegelicht.

Voor het begrotingsjaar 2013 zijn 12 gemeenten zonder meer onder het repressieve toezicht gebleven en 14 gemeenten kennen een repressief toezicht op maat en er zijn geen preventieve gemeenten.

1.1

Inleiding

De wettelijke grondslag van het financiële toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen ligt in de Gemeentewet (titel IV paragraaf 3 artikel 203 – 211). Dit wettelijk kader geeft Gedeputeerde Staten de bevoegdheid toezicht te houden op het begrotingsevenwicht bij de gemeenten. Begrotingsevenwicht betekent dat een gemeente een structureel sluitende begroting en meerjarenraming presenteert. De gemeenten zijn primair zelf verantwoordelijk voor een gezond financieel beleid. Vanuit de genoemde bepalingen is repressief, terughoudend toezicht dan ook de regel en preventief, indringend toezicht de uitzondering. Het centrale uitgangspunt van het toezicht is: "de gemeente haar eigen verantwoordelijkheid laten, maar alert reageren op beslissingen met financiële consequenties die het begrotingsevenwicht aantasten".

Om in aanmerking te komen voor repressief toezicht dient zowel de begroting als de jaarrekening sluitend te zijn. Bij een begroting die niet in evenwicht is, moet door middel van de meerjarenraming worden aangetoond dat het evenwicht binnen drie jaar tot stand zal worden gebracht. Indien de jaarrekening een tekort vertoont kan dat, afhankelijk van de aard en de omvang van het tekort van invloed zijn op de aard van het toezichtregime. Daarnaast dienen de begroting en jaarrekening tijdig te zijn ingezonden. De termijnen van inzending zijn vastgelegd in de Gemeentewet. Voor de begroting is de uiterste termijn van inzending 15 november (voorafgaand aan het begrotingsjaar). De rekening dient vóór 15 juli (na afloop van het rekeningjaar) te worden ingezonden.

Binnen het begrip "repressief toezicht" hebben wij binnen de werkwijze van de provincie Utrecht een nuancering aangebracht:

- repressief;
- repressief op maat.

Een gemeente krijgt het predicaat repressief als die gemeente voldoet aan de bepalingen in het beleidskader en het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Bij repressief op maat worden opmerkingen in de toezichtbrief opgenomen. Deze opmerkingen kunnen vooraf met de gemeente worden besproken in een bestuurlijk overleg. In dat geval gaat het om zwaarwegende en politiek relevante opmerkingen met als doel dat de gemeente in financiële zin orde op zaken gaat stellen. Voorafgaand aan de toezichtbeslissing 2013 is met twee gemeenten een dergelijk gesprek gevoerd. Dit op basis van het resultaat van de beoordeling van de conceptbegroting 2013 en de meerjarenraming 2014 - 2016.

Naast een preciaire begrotingspositie kan "repressief op maat" ook een indicatie zijn van twijfel aan de realiteitswaarde van ramingen of een signaal dat de begroting/meerjarenraming op belangrijke onderdelen niet of gedeeltelijk voldoet aan de begrotingsvoorschriften (de zogenaamde kwalitatieve aspecten)

Voor alle duidelijkheid: bovenstaande nuancering van het begrip repressief heeft een signaalfunctie; geen wettelijke status. Een gemeente is op grond van de bepalingen in de Gemeentewet "repressief" of "preventief".

Aan het wettelijk kader hebben Gedeputeerde Staten concrete invulling gegeven in het "Beleidskader 2004 voor het financieel toezicht op de Utrechtse gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen". Hierna te noemen: Beleidskader 2004.

1.2 Het Beleidskader Financieel Toezicht

Naast toetsing aan Gemeentewet en het Beleidskader 2004 wordt aanvullend getoetst aan het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader "Zichtbaar Toezicht", kortweg GTK "Zichtbaar Toezicht". In dit Gemeenschappelijk Toezichtkader is vastgelegd op welke wijze in de toekomst invulling zal worden gegeven aan het financieel toezicht. Deze afspraken zijn onder andere gemaakt ter bevordering van de transparantie en (landelijke) consistentie van het financieel toezicht op de gemeenten en de gemeenschappelijke regelingen en voor de toezichthouders onderling.

De toetsing aan het GTK "Zichtbaar Toezicht" heeft geen formele consequenties. In hoofdstuk 7 (actuele ontwikkelingen) wordt aandacht besteed aan de ontwikkelingen rondom het wetsvoorstel over de invulling van het financieel toezicht.

1.3 Beoordeling gemeenten

1.3.1 Toezichtbeslissing 2013 gemeenten

Zoals vermeld is, zijn er op wettelijke gronden slechts twee toezichtmogelijkheden. Dat is enerzijds het repressieve toezicht achteraf en anderzijds het preventieve toezicht vooraf. Daarnaast hanteren wij de niet-wettelijke op de praktijk gerichte variant van het repressieve toezicht: "het repressieve toezicht op maat". Bij deze gemeenten heeft de toezichthouder extra aandacht voor de financiële ontwikkelingen.

De economische situatie leidt al een langere periode tot een onzeker en verslechterend financieel perspectief voor de gemeenten. Gelet hierop worden jaarlijks landelijk aanvullende afspraken gemaakt over de beoordeling van de gemeentelijke begrotingen. Voor de toezichtbeslissing 2013 geeft dit de volgende scenario's.

Tabel 1.3.1 : scenario's bij beoordeling begroting 2013 - 2016

Resultaat beoordeling	Toezichtbeslissing 2014	Bijzonderheden
2014 - 2017 reëel sluitend;	Repressief toezicht	Ramingen in verband met richtinggevende bezuinigingstaakstellingen en/of ombuigingen zijn toegestaan. Taakstellingen en/of ombuigingen geraamd 2014 moeten wel bij de vaststelling van de begroting concreet op programmaniveau ingevuld zijn in 2014.
2014 niet reëel sluitend en/of 2015 en 2016 niet reëel sluitend;	Repressief toezicht	Strikte toepassing van art. 203, lid 1 Gemeentewet (= laatste begrotingsjaar sluitend).
2017 (laatste jaar) wel reëel sluitend.		Ramingen in verband met richtinggevende bezuinigingstaakstellingen en/of ombuigingen zijn toegestaan. Taakstellingen en/of ombuigingen geraamd in 2014 moeten wel bij de vaststelling van de begroting concreet op programma-niveau ingevuld zijn in 2014.

2014 reëel sluitend; 2015 - 2017 niet reëel sluitend.	Repressief toezicht	<p>De voortgang van het proces tot herstel van het financieel evenwicht zal worden gemonitord.</p> <p>Strikte toepassing van art 203, lid 1 Gemeentewet (= begrotingsjaar sluitend)</p> <p>Ramingen in verband met richtinggevendende bezuinigingstaakstellingen en/of ombuigingen zijn toegestaan.</p> <p>Taakstellingen en/of ombuigingen geraamd in 2014 moeten wel bij de vaststelling van de begroting concreet op programmaniveau ingevuld zijn in 2014.</p> <p>De gemeente wordt verzocht maatregelen te nemen om het begrotingsevenwicht te herstellen en de toezichthouder actief te informeren over haar financiële positie.</p>
2014 niet reëel sluitend, 2015 - 2017 ook niet reëel sluitend (Alle jaren niet reëel sluitend)	Preventief toezicht	<p>Ramingen in verband met richtinggevendende bezuinigingstaakstellingen en/of ombuigingen zijn niet toegestaan.</p> <p>De gemeente dient een herstelplan op te stellen.</p>

Voor het begrotingsjaar 2013 hebben wij de begroting en meerjarenraming van onze 26 gemeenten aan de hand van in de tabel genoemde criteria beoordeeld.

Dit heeft geleid tot de volgende uitkomsten:

- alle 26 gemeenten hebben zowel de jaarrekening 2011 als de begroting 2013 tijdig vastgesteld;
- 12 gemeenten konden zonder meer onder het repressieve toezicht blijven. Het betreft de gemeenten **Baarn, Bunnik, De Bilt, IJsselstein, Lopik, Nieuwegein, Renswoude, Soest, Veenendaal, Vianen, Woudenberg en Zeist**;
- 14 gemeenten is weliswaar het repressieve toezichtregime toegekend, maar heeft de beoordeling van de begroting geleid tot hetzij zwaarwegende opmerkingen, hetzij kwalitatieve aanmerkingen op de begroting of meerjarenraming (**Amersfoort, Bunschoten, De Ronde Venen, Eemnes, Houten, Leusden, Montfoort, Rhenen, Stichtse Vecht, Utrecht, Utrechtse Heuvelrug, Wijk bij Duurstede en Woerden**) en bij een gemeente (**Oudewater**) tot dwingende aanbevelingen.

De Utrechtse cijfers afgezet tegen de landelijke cijfers geeft het volgende beeld.

Tabel 1.3.2: toezichtregime 2012 en 2013; landelijk en provinciaal

	Totaal gemeenten	Repressief	Preventief termijn	Preventief Arhi	Preventief Financieel
Periode	2012 – 2013	2012 – 2013	2012 – 2013	2012 – 2013	2012 – 2013
Landelijk	416 – 408	380 – 374	3* – 5	28* – 23*	8 – 9
Provincie Utrecht	26 – 26	24 – 26	0 – 0	0 – 0	2 – 0
* drie gemeenten zijn zowel preventief termijn als Arhi					

Werkwijze beoordeling gemeentebegroting 2013 - 2016

De jaarlijkse toezichtbeslissing wordt genomen vóór 1 januari van het begrotingsjaar, dit op basis van een eerste beoordeling van de toegezonden stukken (= 1^e faseonderzoek). De uitkomsten van de 1^e fasebeoordeling zijn hiervoor weergegeven. Na 1 januari vindt er een aanvullende beoordeling van de begroting/meerjarenraming plaats mede aan de hand van de door de gemeenten verstrekte aanvullende informatie (= 2^e faseonderzoek).

In de navolgende tabel 1.3.3 zijn zowel de beoordelingen van de jaarrekening als de begroting op basis van huidige wet- en regelgeving als op basis van het Beleidskader GTK "Zichtbaar Toezicht" in beeld gebracht. Hierbij wordt opgemerkt dat de aanvullende beoordeling van de gemeentelijke meerjarenbegroting 2013 - 2016 (= 2^e faseonderzoek) voor enkele gemeenten heeft geleid tot aanpassing van het begrotingssaldo in de jaren 2013 tot en met 2016.

In tabel 1.3.3 zijn de resultaten weergegeven na afronding van de beoordelingen.

Een **groene Ja** betekent dat de begroting en/of jaarrekening na onze beoordeling in evenwicht is of een positief saldo kent.

Een **rode Neen** betekent dat de begroting en/of jaarrekening na onze beoordeling een tekort vertoont.

Tabel 1.3.3 : toezichtbeslissing 2013 Utrechtse gemeenten

Gemeente	Toepassing Beleidskader 2004 (Materieel sluitend)					GTK "Zichtbaar Toezicht"			
	Materieel sluitend					Reëel en structureel sluitend			
	Rekening 2011	Begroting 2013	2014	2015	2016	Begroting 2013	2014	2015	2016
Repressief op maat									
Amersfoort	Neen	Neen	Ja	Ja	Ja	Neen	Ja	Ja	Ja
Bunschoten	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Neen	Ja	Neen	Ja
De Ronde Venen	Neen	Ja	Ja	Neen	Neen	Ja	Ja	Neen	Ja
Eemnes	Neen	Ja	Neen	Neen	Neen	Neen	Neen	Neen	Neen
Houten	Ja	Neen	Ja	Neen	Ja	Neen	Neen	Neen	Neen
Leusden	Neen	Ja	Ja	Ja	Ja	Neen	Neen	Neen	Neen
Montfoort	Neen	Ja	Ja	Neen	Ja	Ja	Ja	Neen	Ja
Oudewater	Ja	Ja	Neen	Neen	Neen	Neen	Neen	Neen	Neen
Rhenen	Neen	Ja	Ja	Ja	Ja	Neen	Neen	Ja	Ja
Stichtse Vecht	Neen	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Utrecht	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Neen	Ja	Ja	Ja
Utrechtse Heuvelrug	Neen	Neen	Ja	Neen	Ja	Neen	Ja	Neen	Ja
Wijk bij Duurstede	Neen	Neen	Neen	Neen	Ja	Neen	Neen	Neen	Ja
Woerden	Ja	Ja	Ja	Neen	Neen	Neen	Ja	Neen	Neen
Repressief									
Baarn	Neen	Ja	Ja	Ja	Ja	Neen	Ja	Ja	Ja
Bunnik	Neen	Ja	Ja	Ja	Ja	Neen	Neen	Neen	Ja
De Bilt	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
IJsselstein	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Lopik	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Neen	Ja	Ja	Ja
Nieuwegein	Ja	Neen	Ja	Ja	Ja	Neen	Ja	Ja	Ja
Renswoude	Neen	Ja	Ja	Neen	Ja	Ja	Ja	Neen	Ja
Soest	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Neen	Ja	Ja	Ja
Veenendaal	Neen	Neen	Neen	Ja	Ja	Neen	Neen	Ja	Ja
Vianen	Neen	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Woudenberg	Neen	Ja	Ja	Ja	Ja	Neen	Ja	Neen	Ja
Zeist	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

1.3.2**De toezichtbeslissing op de gemeenten nader belicht**

Hierna wordt een beknopte toelichting gegeven op de toezichtbeslissing en hetgeen in de toezichtbrieven verwoord is (repressief op maat).

Amersfoort

De beoordeling van de programmabegroting 2013 en de meerjarenraming 2013 - 2016 heeft tot de conclusie geleid, dat er geen materieel begrotingsevenwicht is in het jaar 2013. Het vereiste

materieel evenwicht ontstaat vanaf 2014, waarbij overigens kritische opmerkingen gemaakt zijn over haalbaarheid en realiteit van de in 2014 nog te realiseren bezuinigingen om dit begrotingsevenwicht tot stand te brengen.

Voor wat betreft de grondexploitaties kent de gemeente een hoog risicoprofiel. In relatie tot de vermogenspositie van de gemeente is hierover in de toezichtbrief de bezorgdheid uitgesproken. De gemeente beschikt namelijk niet over specifieke reserves voor het afdekken van grondexploitatierisico's. Deze risico's worden betrokken bij het algemene risicoprofiel van de gemeente en de daarvoor benodigde weerstandscapaciteit.

Bunschoten

De gemeente heeft weliswaar een sluitende meerjarenbegroting 2013 - 2016, maar in deze begroting zijn nauwelijks investeringen voor onderhoud wegen (reconstructies en vervangingen) met bijbehorende lasten opgenomen. Ook zal bij ongewijzigd beleid eind 2015 de onderhoudsregalisatievoorziening wegen uitgeput zijn. In de toezichtbrief wordt aangegeven dat dit afbreuk doet aan de realiteitswaarde van de meerjarenraming. De gemeente is verzocht om maatregelen te nemen ter voorkoming van achterstallig onderhoud wegen.

De Ronde Venen

Deze gemeente heeft de begroting en meerjarenraming sluitend gemaakt met taakstellingen en bezuinigingsmaatregelen. De beoordeling op hardheid en haalbaarheid van deze stelposten heeft in een aantal gevallen geleid tot vraagtekens bij de realiteitswaarde van de voorgenomen maatregelen. De ramingen/bedragen gemoeid met deze naar ons oordeel niet concrete bezuinigingsmaatregelen zijn bij de bepaling van het begrotingssaldo in mindering gebracht. Voor een positief oordeel is het noodzakelijk dat de te treffen bezuinigingsmaatregelen concreet op programmaniveau zijn ingevuld. Verder dient het proces van concretiseren vast te liggen.

De gemeente is gevraagd ons in 2013 actief te informeren over de concrete invulling van in de begroting opgenomen taakstellende bezuinigingen.

Ook is de gemeente in overweging gegeven om met ingang van de begroting 2014 marktconforme rentepercentages te hanteren voor het toerekenen van rente aan de grondexploitaties. De gemeente heeft toegezegd in de loop van 2013 een "nieuwe" Nota grondbeleid vast te stellen. Een hierin op te nemen revisie van de uitgangspunten voor het berekenen van rentelasten en -baten zal expliciet onderdeel van de besluitvorming zijn.

Eemnes

De gemeente presenteert een meerjarenbegroting 2013 – 2016 waarvan alleen het jaar 2013 na doorgevoerde bezuinigingen sluitend is. De overige jaren sluiten met een tekort. Om ook voor de jaren na 2013 tot een sluitende begroting te komen moet de gemeente nog een omvangrijke bezuinigingstaakstelling invullen. Daar komt bij dat de gemeente nog niet heeft geanticipeerd op de financiële gevolgen van de nog komende rijksmaatregelen, zoals de efficiencykortingen op de taakoverdrachten naar de gemeenten. De gemeente is gevraagd voortvarend maatregelen te nemen om het structurele begrotingsevenwicht te herstellen. De gemeente heeft in dit kader toegezegd dat bij het vaststellen van de kadernota 2014 fundamentele keuzes gemaakt zullen worden om te komen tot financieel herstel.

Ook is in de toezichtbrief aandacht gevraagd voor de ontwikkelingen en risico's rondom de grondexploitaties. De economische crisis leidt er toe dat de projecten gezien hun financiële omvang, looptijd en complexiteit de komende jaren een hoog risicoprofiel zullen houden. De gemeente dient daarom de toezichthouder actief te informeren over ontwikkelingen en maatregelen die van invloed zijn op het risicoprofiel. In de paragraaf grondbeleid wordt weliswaar inhoudelijk ingegaan op de projecten en grondexploitatiecomplexen, maar een cijfermatige prognose of financiële paragraaf ontbreekt. De gemeente is in het bijzonder gevraagd op dit punt de informatiewaarde van de paragraaf grondbeleid te verbeteren.

Houten

Deze gemeente heeft (bewust) een meerjarenbegroting vastgesteld, waarvan de jaarschijf 2013 door een combinatie van incidentele maatregelen sluitend gemaakt is. De overige jaren vertonen een tekort. Al eerder heeft de gemeente besloten tot een omvangrijk pakket aan maatregelen en bezuinigingen om te komen tot herstel van het begrotingsevenwicht. Dit proces ligt op koers en heeft tot doel het realiseren van een sluitende meerjarenbegroting voor 2014 – 2017. De benaderingswijze van de gemeente (structurele lasten dekken met incidentele middelen) leidt ertoe dat ook het jaar 2013 als niet reëel sluitend is aangemerkt. Dankzij de toegestane inzet van 1/30^e van Algemene Reserve is er in 2014 en in het laatste jaar 2016 sprake van een sluitende begroting. (Zie ook hoofdstuk 7 voor uitleg van de 1/30^e regel)

Ook voor deze gemeente zijn de risico's rondom de grondexploitaties een aandachtspunt.

Vanuit de strikte toepassing van artikel 203, lid 1 Gemeentewet is de gemeente onder het repressieve (op maat) toezicht gebleven, maar gezien de bijzondere benaderingswijze en het belang van de realisatie van de voorgenomen bezuinigingsmaatregelen is de gemeente een

actieve informatieplicht opgelegd. Deze plicht geldt ook voor ontwikkelingen rondom de grondexploitaties.

Leusden

Deze gemeente is verzocht om ons op de hoogte te houden van de voortgang van de al ingezette bezuinigingstrajecten en het debat over de (kern)taken.

Montfoort

Deze gemeente is eveneens verzocht om ons op de hoogte te houden van de voortgang van het bezuinigingstraject. Daarnaast is aandacht gevraagd voor de verwerking in de begroting van de (toekomstige) lasten van onderhoud kapitaalgoederen.

Oudewater

De meerjarenraming 2014 – 2016 vertoont in alle jaren een, gezien de omvang van de gemeente, substantieel tekort. De gemeente is dan ook dringend verzocht de noodzakelijke maatregelen te treffen om het begrotingsevenwicht te herstellen en dit tijdig te doen. Dankzij de toegestane inzet van 1/30^e van Algemene Reserve is er in 2014 sprake van een (ternauwernood) sluitende begroting.

Gezien de precaire financiële positie van de gemeente hebben wij in onze toezichtbrief dwingende aanbevelingen geformuleerd. Het niet opvolgen daarvan en het uitblijven van herstel van het evenwicht zou komend jaar preventief toezicht tot gevolg kunnen hebben. De gemeente wordt indringend gevolgd om de voortgang van het proces tot herstel van het financieel evenwicht te monitoren. Met het oog hierop is de gemeente gevraagd ons actief te informeren over te nemen maatregelen.

Rhenen

In de toezichtbrief is aandacht gevraagd voor een juiste financieel technische verwerking van het besluit om de afschrijvingstermijn van een tweetal investeringen te wijzigen.

Stichtse Vecht

Om te komen tot een sluitende begroting 2013 heeft de gemeente een groot aantal besparingen ingeboekt. De gemeente is verzocht ons op de hoogte te houden van de voortgang van de ingezette bezuinigingstrajecten.

Utrecht

Een belangrijk zorgpunt is het door de gemeente in de Nota kapitaalgoederen gemelde achterstallig onderhoud kapitaalgoederen. De realiteitswaarde van de begroting staat hiermee onder druk. In de toezichtbrief is de verwachting uitgesproken dat de gemeente bij het vaststellen van de Voorjaarsnota 2013 aanvullend beleid vaststelt en dat binnen afzienbare tijd het achterstallig onderhoud bij de kapitaalgoederen openbare ruimte vermindert tot een aanvaardbare omvang.

Utrechtse Heuvelrug

De gemeente kent vanuit de kerntakendiscussie een omvangrijk bezuinigingstraject. Het realiseren van alle voorgenomen besluiten is van belang voor het welslagen van het bezuinigingstraject en het herstel van het financieel evenwicht. Wij hebben de gemeente dan ook gevraagd om ons op de hoogte te houden van de voortgang van het traject en ontwikkelingen die de financiële positie van de gemeente negatief beïnvloeden te melden.

Ook is in de toezichtbrief aandacht gevraagd voor de financieel technisch verwerking van de bruto-methode reserve voor de dekking van kapitaallasten en het inzichtelijk maken van de financieringsbehoefte voor de komende jaren in relatie tot de meerjarig geraamde rentelasten.

Wijk bij Duurstede

Begin 2012 is de wethouder financiën uitgenodigd voor "een koffiegesprek". In dit gesprek hebben wij onze zorgen geuit over de financiële situatie van de gemeente. In het verlengde hiervan is deze gemeente afgelopen jaar uitgebreid gemonitord en heeft intensief overleg plaats gevonden. Resultaat; het is de gemeente (met moeite) gelukt na ingrijpende bezuinigingen een meerjarenbegroting te presenteren die in het laatste jaar (2016) sluit. De overige jaren vertonen een tekort. Vanuit de strikte toepassing van artikel 203, lid 1 Gemeentewet is de gemeente onder het repressieve (op maat) toezicht gebleven.

We hebben Wijk bij Duurstede gevraagd ons actief te informeren over de voortgang van het bezuinigingstraject en eventuele ontwikkelingen die van negatieve invloed zijn op het financieel herstel. Dit in het licht van de eventueel nog komende bezuinigingen op het gemeentefonds en efficiencykortingen op de taakoverdrachten. Daarnaast is in de toezichtbrief de verwachting uitgesproken dat de realiteitswaarde van de begroting op een aantal onderdelen verbeterd wordt.

Woerden

Geconstateerd is dat in het gelijktijdig met de meerjarenbegroting 2013 – 2016 vastgestelde dekkingsplan taakstellingen en bezuinigingen zijn opgenomen. Een aantal van de opgenomen taakstellingen (personeel, parkeerbeleid, automatisering en vastgoed) is echter nog niet concreet en plausibel onderbouwd. De ramingen/bedragen gemoeid met deze niet concrete bezuinigingsmaatregelen zijn door de toezichthouder bij de bepaling van het begrotingssaldo in mindering gebracht. Voor een positief oordeel is het noodzakelijk dat de te treffen bezuinigingsmaatregelen concreet op programmaniveau zijn ingevuld. Verder dient het proces van concretiseren vast te liggen.

Na deze aanpassing/correctie vertonen de jaarschijven 2015 en 2016 een tekort. De gemeente is gevraagd om ons op de hoogte te houden over de concrete invulling van in de begroting opgenomen taakstellende bezuinigingen.

1.4 Beoordeling gemeenschappelijke regelingen

1.4.1 Gemeenschappelijke regelingen onder financieel toezicht

Naast het financiële toezicht op de gemeenten oefenen wij op vergelijkbare manier toezicht uit op de door de gemeenten gevormde gemeenschappelijke regelingen. In 2013 zijn 23 (2012: 22) gemeenschappelijke regelingen aan ons toezicht toevertrouwd.

- De gemeenschappelijke regeling Woonwagenschap Regio Zeist is per 1 januari 2012 opgeheven;
- De bestaande regelingen Milieudienst Noordwest Utrecht en de Milieudienst Zuidoost Utrecht zijn samengevoegd tot een nieuwe gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Regio Utrecht;
- Ook zijn onder de naam Regionale Dienst Werk en Inkomen, de gemeenschappelijke regelingen Sociale Werkvoorziening Zeist en Regionale Sociale Dienst Kromme Rijn-Heuvelrug samengegaan;
- En tenslotte is de Regionale ICT Dienst Utrecht nieuw gevormd in 2012.

Begin 2013 is het aantal regelingen nog uitgebreid met:

- Gemeenschappelijke regeling Werk en Inkomen Lekstroom (WIL);
- Gemeenschappelijke regeling Utrechtse Waarden (UW);
- Belastingssamenwerking Gemeenten Hoogheemraadschap Utrecht (BGHU).

Deze regelingen is gemeld dat zij vanaf de datum van inwerkingtreding onder het financieel toezicht vallen en vanaf 2014 worden betrokken bij de toezichtbeslissing.

Gerangschikt naar taken gaat het om de volgende samenwerkingsverbanden.

Tabel 1.4.1 : aantallen gemeenschappelijke regelingen naar categorie

Soort Gemeenschappelijke Regeling	2012	2013
Sociale werkvoorziening	5	4
Regionale samenwerking	4	6
Afval, reiniging en milieu	3	2
Sociale Zaken	2	3
Archief	2	2
Veiligheid	1	1
Overig	5	5
Totaal	22	23

Daarnaast stuurt de gemeenschappelijke regeling Waterschapshuis, een samenwerking tussen uitsluitend waterschappen, de begroting, de jaarrekening en de overige financiële stukken *ter kennisneming* aan Gedeputeerde Staten. (artikel 50f Wgr.)

1.4.2

Beoordeling gemeenschappelijke regelingen**Toezichtkaders**

Volgens artikel 33 Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) zijn de toezichtbepalingen uit de Gemeentewet overeenkomstig van toepassing op gemeenschappelijke regelingen die als openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan zijn ingesteld. Daarmee is het toezicht op de begroting van een gemeenschappelijke regeling in principe repressief. Ook het Beleidskader 2004 Financieel toezicht en het beleidskader GTK "Zichtbaar Toezicht" zijn van toepassing op de gemeenschappelijke regelingen.

Zowel de begroting als de jaarrekening moet binnen twee weken na de vaststelling aan ons college worden ingezonden, maar in ieder geval vóór 15 juli; de begroting voorafgaand aan het jaar waarvoor de begroting is opgesteld; de jaarrekening volgend op het jaar waarop zij betrekking heeft. Bij overschrijding van de termijn kan preventief toezicht toegepast worden.

Toezichtbeslissing 2013 gemeenschappelijke regelingen

Voor het begrotingsjaar 2013 hebben wij de begroting en meerjarenraming van 20 (van de 23) gemeenschappelijke regelingen aan de hand van deze criteria beoordeeld. Dit heeft geleid tot de volgende uitkomsten:

- alle gemeenschappelijke regelingen hebben de begroting 2013 tijdig ingezonden. Ook de jaarrekeningen 2011 zijn tijdig ontvangen;
- twee regelingen (Regionale Werkvoorziening (RWA) en de Omgevingsdienst Regio Utrecht) hebben uitstel gevraagd voor het inzenden van de begroting 2013. Dit uitstel is verleend;
- één regeling is op financiële gronden onder preventief toezicht geplaatst (Recreatieschap de Vinkeveense Plassen);
- 12 regelingen konden zonder meer onder het repressieve toezicht blijven. De begroting- en jaarrekeningpositie van deze regelingen vertonen een voldoende structureel en reëel sluitend beeld. Bovendien hebben deze regelingen de planning- en control cyclus zodanig op orde, dat zij er in slagen om aan de wettelijke termijnen te voldoen;
- 7 regelingen is weliswaar het repressieve toezichtregime toegekend, maar heeft de beoordeling van de begroting geleid tot het maken van al dan niet zwaarwegende opmerkingen;

De toezichtbeslissing 2013 nader belicht

Hierna wordt aandacht geschonken aan de gemeenschappelijke regelingen waarbij de beoordeling van de begroting heeft geleid tot maken van opmerkingen.

Recreatieschap de Vinkeveense Plassen

Bij de beoordeling van de financiële situatie van deze gemeenschappelijke regeling is geconstateerd dat er, evenals vorig jaar, een onvolledig financieel beeld gepresenteerd wordt. Daarnaast heeft het bestuur besloten de deelnemersbijdrage te verlagen en dit gedeeltelijk te compenseren ten laste van de reserve vervangingsinvesteringen. Dit gevoegd bij het feit dat er in alle jaren sprake is van een materieel begrotingstekort is aanleiding geweest om het bestuur van de gemeenschappelijke regeling uit te nodigen voor bestuurlijk overleg. Van deze uitnodiging is geen gebruik gemaakt. Nu er geen nieuwe gezichtspunten zijn ingebracht, is de gemeenschappelijke regeling om financiële redenen onder preventief toezicht gesteld. Dit preventieve toezicht houdt in dat besluiten met financiële gevolgen eerst aan Gedeputeerde Staten ter goedkeuring moeten worden voorgelegd voordat tot uitvoering hiervan kan worden overgegaan.

De twee deelnemers aan deze regeling, de gemeenten Amsterdam en **De Ronde Venen**, hebben besloten de regeling te liquideren. De liquidatie zal medio 2013 zijn beslag krijgen. Het preventief toezicht heeft in dit licht gezien een meer formeel karakter. In de brief over het toezichtregime is dan ook de verwachting uitgesproken dat in 2013 geen besluiten meer genomen zullen worden die lijden tot wijziging van het financieel beeld.

Sociale werkvoorziening

Regionaal Sociaal Werkvoorzieningsschap Amersfoort (RWA)

Deze gemeenschappelijke regeling is verzocht ons te informeren over de uitvoering van het bedrijfsplan 2012 van Amfors (het leer-werkbedrijf voor de regio Amersfoort voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt). Dit bedrijfsplan is enerzijds gericht op het houden en verkrijgen van een materieel sluitende (meerjaren)begroting voor de GR. Anderzijds is hierin de aanpak van Amfors opgenomen om tot een versterking van het weerstandsvermogen te komen om toekomstige verliezen van de GR te kunnen afdekken.

Sociale Werkvoorziening Werkbedrijf (IW4)

Aan deze gemeenschappelijke regeling is gevraagd maatregelen te treffen gericht op het houden en verkrijgen van een materieel sluitende (meerjaren)begroting. Ook is het bestuur verzocht ons actief te informeren over de voor de financiële positie van belang zijnde (financiële) ontwikkelingen.

SW de Sluis

Ook het bestuur van deze regeling heeft een verzoek ontvangen om ons te informeren over van belang zijnde ontwikkelingen. In de toezichtbrief is specifiek genoemd het eventueel samengaan van de gemeenschappelijke regeling met de sociale diensten van de vier deelnemende gemeenten.

Pauw bedrijven

De (meerjaren)begroting 2013 – 2016 is sluitend gemaakt door alle jaren te onttrekken aan de algemene reserve. De deelnemende gemeenten hebben niet extra bijgedragen. Voor zover de vastgelegde ondergrens van de algemene reserve niet is bereikt, is dit toegestaan. Echter door de geraamde onttrekking in 2013 en het geprognoseerde tekort 2012 is vanaf begrotingsjaar 2014 de minimumomvang al bereikt. Dit betekent dat voor de jaren 2014 – 2016 geen sprake is van een materieel sluitende begroting. Het bestuur is verzocht passende maatregelen te nemen en de eventuele tekorten met de deelnemende gemeente af te rekenen. In onze toezichtbrief is dit als een dwingende aanbeveling geformuleerd. Wordt hieraan niet voldaan dan zou dat kunnen leiden tot een ander toezichtregime voor 2014.

Het algemeen bestuur van deze GR is begin 2013 door de portefeuillehouder financieel toezicht uitgenodigd voor "een koffiegesprek" om over de financiële situatie van gedachten te wisselen.

Veiligheidsregio Utrecht (VRU)

Het bestuur van de Veiligheidsregio is vorig jaar verzocht om de informatiewaarde van de begroting en in het bijzonder de meerjarenbegroting te verbeteren. Dit traject is onder de noemer "doorontwikkeling begroting" voortvarend opgepakt en een kwaliteitsverbetering is zichtbaar.

Bij deze gemeenschappelijke regeling is aandacht gevraagd voor het op niveau brengen van de bedrijfsvoeringreserve en de onderbouwing van de raming van salarissen en sociale lasten.

De BEL-combinatie (samenwerking Blaricum, Eemnes en Laren)

Deze gemeenschappelijke regeling is in de toezichtbrief gevraagd om ons te informeren over de realisatie van de door de drie gemeenten in te vullen bezuinigingstaakstelling.

Servicebureau gemeenten

In de begrotingsramingen 2013 - 2016 is nog geen rekening gehouden met de overgang van een gedeelte van de werkzaamheden naar de Omgevingsdienst Utrecht. Het bestuur is gevraagd ons actief te informeren als zich ontwikkelingen op dit gebied voordoen.

1.4.3

Ontwikkelingen

Sinds 2005 wordt er gesproken over het overdragen aan de gemeenten van het financieel toezicht op de gemeenschappelijke regelingen (Zie ook hoofdstuk 7.4). Dit vanuit versterking van controle en verantwoording binnen de horizontale keten. Om een en ander te realiseren, dient sprake te zijn van een kwalitatief goede financiële functie. BZK geeft vooralsnog geen hoge prioriteit aan het ontwikkelen van het hiervoor noodzakelijke instrumentarium. De verwachting is dan ook dat het nog 4 tot 5 jaar kan duren, voordat het financieel toezicht op de gemeenschappelijke regelingen daadwerkelijk aan de gemeenten wordt overgedragen.

Vanuit de ontwikkelingen rondom het Interbestuurlijk Toezicht (zie hiervoor hoofdstuk 7.5) zal de komende jaren het toezicht op de gemeenschappelijke regelingen "sober, proportioneel en risicogericht" worden uitgevoerd. Dit totdat deze toezichttaak aan de gemeenten kan worden overgedragen. Dit betekent dat met ingang van 2013 het financieel toezicht op

gemeenschappelijke regelingen wordt beperkt tot de meest risicovolle GR's en de (in 2013) nieuw gevormde regelingen. Selectiecriteria voor volledige beoordeling zijn dan ook omzetvolume en dreigende exploitatietekorten. Voor de overige regelingen zal worden volstaan met een globale beoordeling van de jaarrekening en (meerjaren)begroting.

1.5 Beoordeling waterschappen

1.5.1 Waterschappen onder het financieel toezicht

Op grond van de Waterschapswet (artikelen 100, 101 en 107) dienen de waterschappen ons de (meerjaren)begroting, begrotingswijzigingen en de jaarrekening binnen twee weken na vaststelling *ter kennisneming* toe te sturen. De uiterste termijn voor inzending van de jaarrekening is vastgesteld op 15 juli van het jaar, volgend op het begrotingsjaar. Die van de (meerjaren)begroting op 1 december van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient.

Doelstelling van het (financieel) toezicht op de waterschappen is het borgen van uitvoering van de taken en de financiële continuïteit. Het toezicht heeft dan ook het karakter van een toetsing op hoofdlijnen. In eerste instantie zijn de waterschappen zelf verantwoordelijk voor de eigen financiële situatie.

De Waterschapswet bevat een algemeen juridisch kader voor het financieel toezicht. De Wet financiering decentrale overheden geeft een meer specifieke uitwerking bij onderdelen van het financieel toezicht. Aan dit wettelijk kader hebben Gedeputeerde Staten een verdere invulling gegeven in de "Nota Relatie provincie Utrecht met de waterschappen" van 25 oktober 2011. Hierin is vastgelegd dat in ieder geval de volgende onderdelen getoetst worden:

- De financiële structuur;
- De begroting, jaarrekening en jaarverslag;
- De kasgeldlimiet;
- De renterisiconorm;
- De kostentoedelingsverordening.

De toetsing vindt plaats aan de hand van beoordelvingsvragen, welke eveneens in de genoemde nota vastgelegd zijn.

1.5.2 Ontwikkelingen

De invulling van het (financieel) toezicht op de waterschappen is vastgelegd in de Nota "relatie provincie Utrecht met de waterschappen" (GS besluit van 25 oktober 2011).

Landelijk vindt met alle provincies overleg plaats om te komen tot uniforme toetsingsaspecten vast te leggen in een gezamenlijk landelijk beleidskader "financieel toezicht op de waterschappen". De verwachting is dat in de tweede helft van 2013 de voorbereidende werkzaamheden hiervoor kunnen worden afgerond, waarna de besluitvormingsprocedure in gang gezet kan worden. De verwachting is dat dit beleidskader medio 2014 in werking zal treden.

1.5.3 Waterschappen

In onze provincie zijn vier waterschappen actief:

- Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht;
- Waterschap Rivierenland (hieronder valt de gemeente Vianen).
- Waterschap Vallei en Veluwe;
- Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden.

Op het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht oefenen de provincie Utrecht en de provincie Noord-Holland gezamenlijk het toezicht uit. Op het Waterschap Rivierenland wordt toezicht uitgeoefend door de provincie Gelderland.

Het Waterschap Vallei en Eem en het Waterschap Veluwe zijn met ingang van 1 januari 2013 gefuseerd tot het Waterschap Vallei en Veluwe met als standplaats Apeldoorn. Het toezicht op dit nieuwe Waterschap wordt gezamenlijk met de provincie Gelderland uitgeoefend.

Het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden valt onder het toezicht van de provincie Utrecht.

1.5.4 Begroting 2013 waterschappen

De beoordeling van de begroting en jaarrekening van de drie onder ons toezicht vallende waterschappen geeft aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

De begrotingen zijn volledig en reëel. Alle wettelijke taken zijn er in opgenomen met de bijbehorende lasten en baten. De komende jaren worden forse investeringen geraamd op het gebied van Watersysteem- en Zuiveringsbeheer, met name op het gebied van rioolzuiveringsinstallaties en waterwerken. De totale investeringen van de drie waterschappen zijn voor 2013 geraamd op € 149 miljoen. Ten opzichte van 2012 is dit een stijging met € 30 miljoen.

Ook wordt de komende jaren een lastenstijging voorzien. Om het begrotingsevenwicht te handhaven worden naast besparingen in de exploitatiesfeer en temporisering van de investeringen de waterschapsbelastingen verhoogd. De belastingopbrengsten van de drie waterschappen stijgen van € 393 miljoen in 2013 naar € 435 miljoen in 2015. Overigens is landelijk (Unie van Waterschappen en het Rijk) afgesproken dat de belastingtarieven gemiddeld met 5% per jaar mogen stijgen. Wordt deze norm overschreden dan dient dit te worden gemeld bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Het weerstandsvermogen van de waterschappen is een optelsom van de reserves. In tegenstelling tot de gemeenten beschikken waterschappen vanuit de specifieke kostenverdelingsstructuur niet over een onbenutte belastingcapaciteit. Het totale weerstandsvermogen van de drie waterschappen bedraagt ultimo 2012 € 44,3 miljoen. Dit is een verslechtering ten opzichte van 2011 met ca. € 11 miljoen (2011: € 55,2).

De drie waterschappen voldoen aan de bepalingen van de wet FIDO. De waterschappen zijn voor hun financieringsbehoefte aangewezen op het aantrekken van vaste geldleningen. De invoering van de Wet "Houdbare OverheidsFinanciën" (zie hoofdstuk 7, actuele ontwikkelingen) heeft ook gevolgen voor de waterschappen. Enerzijds met betrekking tot de financiering (aantrekken van geldleningen) anderzijds leidt deze wet tot het mogelijk vertragen van de noodzakelijke investeringen.

2

Ontwikkeling financiële positie Utrechtse gemeenten

Samenvatting

In dit hoofdstuk wordt een uiteenzetting gegeven van de financiële positie (= ranking) van de Utrechtse gemeenten. Deze positie wordt geanalyseerd aan de hand van omzet gerelateerde kengetallen. Bij de omzet gerelateerde kengetallen gaat het om begroting- en rekeningsaldi en weerstandscapaciteit als percentage van de omzet. Het zijn primair deze grootheden die relevant zijn voor de toezichtbeslissing die in het vorige hoofdstuk besproken is.

De omzet gerelateerde kengetallen worden toegepast in de jaarlijkse ranking. Beschreven wordt hoe deze tot stand komt, welke criteria worden gehanteerd en wat de uitgangspunten zijn. Per toetspunt wordt een korte beschrijving met uitkomsten gepresenteerd. Voor het jaar 2013 heeft Zeist haar eerste plaats van 2012 weten te behouden en heeft de gemeente Utrechtse Heuvelrug haar laatste positie overgedragen aan de gemeente Wijk bij Duurstede.

2.1 Inleiding

De financiële positie (= ranking) van de Utrechtse gemeenten wordt aan de hand van rekeningsaldo, begrotingssaldi en weerstandscapaciteit bepaald. Dit sluit nauw aan bij de grondslag voor de toezichtbeslissing zoals die verwoord is in art 203 Gemeentewet: het rekeningsaldo, het materieel (structureel) begrotingssaldo van de komende jaarschijf en de saldi van het meerjarenperspectief.

In de nota's (tot en met 2008) waren deze grootheden uitgedrukt in een bedrag per inwoner. Vanaf de nota Begrotingspositie 2009 is dit gewijzigd in een percentage van de omzet. Omzet zegt meer over de financiële positie van een gemeente dan het inwoneraantal. De kengetallen worden gecombineerd met de weerstandscapaciteit exploitatie en weerstandscapaciteit vermogen om de jaarlijkse ranking te bepalen. De ranking is een puur cijfermatige vergelijking en geeft de onderlinge relatieve financiële positie weer van de Utrechtse gemeenten. Er worden geen uitspraken gedaan over het maatschappelijke voorzieningenniveau in een gemeente. Daarnaast is de ranking niet van invloed op de toezichtbeslissing.

2.2 De jaarlijkse "ranking"**2.2.1 De vijf toetsingscriteria van de "ranking"**

Bij de bepaling van de "ranking" van de financiële positie worden vijf toetsingscriteria toegepast. Dat zijn het begrotingssaldo van het komende begrotingsjaar, het rekeningsaldo van het laatst afgesloten dienstjaar, het rekenkundige gemiddelde van de meerjarenbegrotingssaldi en de weerstandscapaciteiten exploitatie en vermogen. Deze vijf criteria worden gerelateerd aan de gecorrigeerde omzet: hoogste van baten en lasten minus de geraamde lasten van de grondexploitatie.

Tabel 2.2.1 : toetsingssysteem "ranking"

Toetsingscriterium	Wegingsfactor
1. Begrotingssaldo na correctie als percentage van de omzet	2
2. Meerjaren begrotingssaldo na correctie als percentage van de omzet	2
3. Gecorrigeerd rekeningsaldo als percentage van de omzet	1
4. Weerstandscapaciteit vermogen als percentage van de omzet	2
5. Weerstandscapaciteit exploitatie als percentage van de omzet (excl. 1/30 ^e)	3
Totaal	10

De ranking kent een éénjarig karakter. De ranking zoals die gepresenteerd wordt geldt voor de financiële positie van het begrotingsjaar 2013. Alleen het toetsingscriterium "Meerjaren begrotingssaldo als percentage van de omzet" (toetsingscriterium 2) heeft een gedeeltelijk meerjarig karakter.

Opmerking bij tabel 2.2.2

De ranking geeft de **relatieve positie** weer die gemeenten ten opzichte van elkaar innemen. **Geen** uitspraak wordt gedaan over het **maatschappelijke voorzieningenniveau** in de gemeenten. Na toepassen van de criteria komt het volgende beeld voor 2013 naar voren. Dit is het resultaat na onze 2^e beoordeling van de programmabegroting 2013/meerjarenraming 2014-2016 en overeenkomstig de aan de gemeenten verzonden checklisten.

Tabel 2.2.2 : ranking tabel financiële positie Utrechtse gemeenten 2013 versus 2012

Gemeente	Ranking 2013	Ranking 2012	Vershil
<i>Zeist</i>	1	1	0
<i>IJsselstein</i>	2	2	0
<i>De Bilt</i>	3	3	0
<i>Vianen</i>	4	5	1
<i>Renswoude</i>	5	10	5
<i>Stichtse Vecht</i>	6	12	6
<i>Soest</i>	7	6	-1
<i>Lopik</i>	8	7	-1
<i>Baarn</i>	9	9	0
<i>Woerden</i>	10	4	-6
<i>Bunschoten</i>	11	15	4
<i>De Ronde Venen</i>	12	16	4
<i>Utrechtse Heuvelrug</i>	13	26	13
<i>Rhenen</i>	14	17	3
<i>Bunnik</i>	15	14	-1
<i>Woudenberg</i>	16	18	2
<i>Utrecht</i>	17	20	3
<i>Oudewater</i>	17	8	-9
<i>Montfoort</i>	19	20	1
<i>Eemnes</i>	20	18	-2
<i>Nieuwegein</i>	21	11	-10
<i>Leusden</i>	22	12	-10
<i>Veenendaal</i>	23	22	-1
<i>Houten</i>	24	24	0
<i>Amersfoort</i>	25	22	-3
<i>Wijk bij Duurstede</i>	26	25	-1

De top drie is ten opzichte van vorig jaar ongewijzigd. **Zeist** heeft haar eerste plaats van 2012 weten te behouden en neemt deze positie al enige jaren in. De gemeente **Wijk bij Duurstede** neemt de laatste positie in. Vorig jaar was dat de gemeente **Utrechtse Heuvelrug**, de grootste stijger van dit jaar! Ten opzichte van de ranking 2012 stijgt deze gemeente 13 plaatsen. De grootste dalers zijn dit jaar de gemeenten **Nieuwegein** en **Leusden** (-10).

In tabel 1.7 in de bijlagen is een overzicht opgenomen van de toetsingscriteria die gebruikt zijn voor het samenstellen van de ranking. Hieruit is ook op onderdelen af te leiden welke toetsingscriteria geleid hebben tot de positiewisselingen.

Onderstaand volgt per toetsingscriterium een nadere toelichting.

2.2.2 Toetsingscriterium 1 : Begrotingssaldo 2013 na correctie

Het door de gemeente vastgestelde **begrotingssaldo** wordt gecorrigeerd voor de incidentele baten en lasten en de mutaties in de reserves, voor zover deze niet zijn aangewend voor dekking van incidentele lasten. Aanwending van reserves voor dekking van kapitaallasten (bruto-methode reserves) worden niet gecorrigeerd. De **omzet** wordt gedefinieerd als het hoogste van de baten en lasten verminderd met de lasten van de grondexploitatie. Het gecorrigeerde begrotingssaldo wordt afgezet tegen de gecorrigeerde omzet en uitgedrukt in een percentage. In de weging van totaal 10 punten heeft dit onderdeel 2 punten.

In incidentele gevallen kan een door de gemeente vastgesteld positief saldo wijzigen in een door de toezichthouder berekend negatief saldo. In de twee volgende tabellen wordt dit in beeld gebracht.

Tabel 2.2.3 : scores door gemeente **vastgestelde** saldi begrotingen (exclusief toepassing 1/30^e regel) 2010 tot en met 2013

Begrotingssaldo	2010	2011	2012	2013
Begroting sluitend	28	26	24	23
Begrotingstekort	1	0	2	3
Totaal	29	26	26	26

Tabel 2.2.4 : scores door toezichthouder **gecorrigeerde** saldi begrotingen (exclusief toepassing 1/30^e regel) 2010 tot en met 2013

Begrotingssaldo	2010	2011	2012	2013
Begroting sluitend	20	11	9	8
Begrotingstekort	9	15	17	18
Totaal	29	26	26	26

De tendens uit bovenstaande tabel is, dat het steeds minder gemeenten gelukt is om een materieel sluitende begroting te presenteren.

2.2.3 Toetsingscriterium 2 : Meerjarensaldi 2014 - 2016 na correctie

Van de saldi in het meerjarenperspectief (2014 - 2016) wordt het rekenkundige gemiddelde (= saldo van de drie jaarschijven gedeeld door 3) genomen. Dit gemiddelde wordt afgezet tegen de gecorrigeerde omzet van het begrotingsjaar 2013 en uitgedrukt in een percentage. In de weging van totaal 10 punten heeft dit onderdeel 2 punten.

Tot dusver mag een saldo na correctie een negatieve uitkomst hebben. Dat heeft geen consequenties voor de toezichtbeslissing, mits het begrotingsjaar 2013 reëel sluitend is. (Zie hiervoor tabel 1.3.1.) Het nieuwe toezichtkader zal daar naar verwachting geen verandering in brengen. In hoofdstuk 7 wordt hier nader aandacht aan besteed.

Tabel 2.2.5 : scores saldi **meerjarenramingen 2014 - 2016** (exclusief toepassing 1/30^e regel)

Meerjarenbegrotingsaldo	MJB 2014 - 2016	
	vastgesteld gemeente	na correctie toezichhouder
Alle jaren sluitend	13	11
Een of twee jaar niet sluitend	10	11
Alle jaren niet sluitend	3	4
Totaal	26	26

Het aantal gemeenten dat in alle jaren een (materieel) sluitende meerjarenraming kan presenteren in 2013 is niet gewijzigd ten opzichte van 2012, de samenstelling wel. Nieuwkomers zijn in het bijzonder de gemeenten die in hun begroting en meerjarenraming financieel anticiperen op de komende decentralisaties. De hiervoor geraamde bedragen worden positief gecorrigeerd op de begrotingssaldi. Dit overeenkomstig de landelijk afgesproken toetsingscriteria op dit punt.

2.2.4 Toetsingscriterium 3 : Rekeningsaldo 2011 na correctie

Het rekeningsaldo na correctie wordt gedefinieerd als het door de gemeente vastgestelde saldo gecorrigeerd met de, naar het oordeel van de Toezichthouder, incidentele baten en lasten. Vervolgens wordt dit saldo 2011 afgezet tegen de omzet 2013. In de weging van totaal 10 punten heeft dit onderdeel 1 punt.

Tabel 2.2.6 : scores gecorrigeerde **rekeningsaldi 2008 - 2011**

Rekeningsaldo	2008	2009	2010	2011
Rekening sluitend (overschot)	17	9	10	11
Rekening tekort	12	20	19	15
Totaal	29	29	29	26

2.2.5 Toetsingscriterium 4 : Weerstandscapaciteit vermogen

Voor de bepaling van de weerstandscapaciteit vermogen (WCV) ofwel de **incidentele weerstandscapaciteit** wordt de som van de totale algemene reserve (vrij en geblokkeerd) en de bestemmingsreserves exclusief de bruto-methode reserves en exclusief de reserve(s) grondexploitatie afgezet tegen de gecorrigeerde omzet. In de weging van totaal 10 punten heeft dit onderdeel 2 punten.

Tabel 2.2.7 : relatie weerstandscapaciteit **vermogen** (WCV) tot de omzet

Weerstandscapaciteit vermogen	2010	2011	2012	2013
WCV > 100% omzet	0	0	1	1
75% < WCV < 100%	3	2	1	2
50% < WCV < 75% omzet	9	4	5	6
WCV < 50% omzet	17	20	19	17
Totaal	29	26	26	26

2.2.6 Toetsingscriterium 5 : Weerstandscapaciteit exploitatie

De weerstandscapaciteit exploitatie ofwel de **structurele weerstandscapaciteit** is opgebouwd uit de som van het begrotingssaldo na correctie, het bedrag voor onvoorzien en de resterende belastingcapaciteit (OZB, afval, riool) afgezet tegen de omzet. De resterende belastingcapaciteit is de som van de resterende ruimte in de OZB opbrengsten ten opzichte van het zogenaamde "redelijk peil" en het positieve verschil tussen de opbrengsten en kosten van de rioolheffing en de afvalstoffenheffing. In de weging van totaal 10 punten heeft dit onderdeel 3 punten.

Tabel 2.2.8 : relatie weerstandscapaciteit **exploitatie** tot de omzet

Weerstandscapaciteit exploitatie	2010	2011	2012	2013
Weerstandscapaciteit exploitatie > 5%	2	2	7	4
Weerstandscapaciteit exploitatie 0 ≤ 5%	24	20	16	19
Weerstandscapaciteit exploitatie < 0%	3	4	3	3
Totaal	29	26	26	26

2.3 Omzet 2013

De ontwikkeling van de omzet van de Utrechtse gemeenten blijkt uit onderstaande tabel. Daarbij hebben wij aangesloten bij de definiëring van de omzet zoals die in voorgaande jaren is gehanteerd in de nota begrotingspositie Utrechtse gemeenten: de hoogste van baten en lasten minus de hoogste van baten en lasten van de grondexploitatie.

De (totale) omzet van de Utrechtse gemeenten is ten opzichte van vorig jaar met 1,7% toegenomen. De omzet varieert van € 1.415 per inwoner voor de gemeente **Bunschoten** tot € 3.530 per inwoner voor de gemeente **Utrecht**. De gemiddelde omzet per inwoner bedraagt € 2.346 (zie ook tabel 3.6).

Tabel 2.3.1 : omzetontwikkeling van de Utrechtse gemeenten

	2009	2010	2011	2012	2013
Totaal omzet (x € 1.000.000, -)	2.836	2.907	2.987	2.868	2.915
Index (kalenderjaar 2009 = 100)	100	102,5	105,3	101,1	102,8
Mutatie t.o.v. voorgaand jaar		2,5%	2,8%	-4,2%	1,7%
Omzet per inwoner	2.339	2.383	2.429	2.323	2.346

3

Belastingen, heffingen en belastingdruk**Samenvatting**

Een belangrijke inkomstenbron voor de gemeenten zijn de belastingen en heffingen. Vooral de onroerende zaakbelastingen (OZB) vormen een aanzienlijk deel van de vrij besteedbare middelen. In dit hoofdstuk worden de belastingen, heffingen en belastingdruk besproken. Daarnaast wordt een beeld gegeven van de resterende belastingcapaciteit. Met de tabellen wordt inzicht gegeven in de opbrengsten van de belastingen en heffingen. Overigens maakt de belastingdruk geen deel uit van de ranking, zoals die in hoofdstuk 2 besproken is. Naast de drie gemeentelijke belastingen/heffingen (OZB, Afvalstoffenheffing, Rioolheffing) wordt ook aandacht besteed aan de waterschapsheffingen.

3.1 Inleiding

Naast de algemene uitkering en de specifieke doeluitkeringen kent een gemeente nog een aantal belastingen, retributies en/of heffingen met een algemeen of geoormerkt karakter. Deze worden door de gemeenten zelf geheven op grond van de Gemeentewet en bijzondere wetten (o.a. wet Milieubeheer). Daar waar deze baten zijn geoormerkt is sprake van een maximaal kostprijs dekkende opbrengst. Te denken valt aan de rioolheffing, afvalstoffenheffing en opbrengsten ter zake van uit te geven documenten aan de inwoners van de gemeente (paspoorten en rijbewijzen). Anders ligt het bij de algemene belastingen die qua opbrengst geen wettelijk toegestaan maximum kennen. De hoogte hiervan is een keuze van het gemeentebestuur in het kader van het te voeren beleid. Te denken valt hierbij aan de toeristenbelasting, hondenbelasting en precarioheffing. Voor wat betreft de OZB is de landelijke macronorm van toepassing. Hiermee wordt beoogd de opbrengststijging van de OZB te matigen. Tot slot spelen de hoogte van de OZB opbrengsten en de resterende belastingcapaciteit een rol bij de eventuele toekenning van een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds indien de financiële positie van een gemeente dit noodzakelijk maakt (de art 12 Fvw procedure).

Bij het vergelijken van gemeenten wordt vaak de belastingdruk aangehaald. Immers, dit is één van de meest voorkomende financiële relaties tussen gemeente en inwoner. In dit hoofdstuk wordt dan ook de belastingdruk besproken.

3.2 Grondslag van heffing

De grondslag voor de heffing bij toeristenbelasting, hondenbelasting en precariorechten is het belastbaar feit: een overnachting per persoon, een hond (en volgende honden) of een beslag op de openbare ruimte. Hier is per eenheid een tarief aan gekoppeld zodat de opbrengst wordt berekend door eenheid x tarief. Voor uit te geven documenten wordt een tarief per te verstrekken document in rekening gebracht.

De grondslagen van de drie belangrijkste gemeentelijke heffingen (OZB, riool- en afvalstoffenheffing) worden hierna toegelicht.

3.2.1 OZB

Bij de OZB is de grondslag een percentage van de door de gemeente getaxeerde waarde van het onroerend goed (WOZ waarde). OZB wordt geheven van de:

- zakelijke gerechtigden (eigenaren) woningen;
- zakelijke gerechtigden (eigenaren) niet-woningen;
- gebruikers niet-woningen.

Aan de hand van de getaxeerde WOZ waarden en de door de gemeenteraad gewenste OZB opbrengsten wordt een percentage vastgesteld. Voor woningen is dit het tarief "eigenaren woningen". Voor de niet-woningen is sprake van een eigenaren- en een gebruikerstarief. Bij de vaststelling van de uiteindelijke tariefpercentages wordt rekening gehouden met de effecten van bezwaarprocedures en leegstand bij de categorie niet-woningen.

De Rijksoverheid heeft een macronorm vastgesteld waarmee de totale landelijke OZB opbrengst mag stijgen in enig jaar. De macronorm OZB voor 2013 is vastgesteld op 3% (bron: juni-circulaire gemeentefonds 2012). In de circulaire wordt aangekondigd dat de overschrijding van de macronorm in 2012 (ca. € 7,7 miljoen) zal worden verrekend met de macronorm van 2013. De reële macronorm, rekening houdend met de vermindering bedraagt voor 2013 2,76%. In 2012 was deze 3,75%.

3.2.2 Rioolheffing

De rioolheffing is een belasting die geheven wordt ter bestrijding van de kosten die een gemeente maakt voor:

- de inzameling en transport van het huishoudelijk en bedrijfsafvalwater naar een rioolwaterzuiveringsinstallatie en
- voor de inzameling, transport en verwerking van het afvloeiende hemelwater en
- de zorg dat voor zover mogelijk het grondwater de bestemming van een gebied niet structureel belemmert.

Ook de kosten van zwerfafval (veegkosten) kunnen worden toegerekend aan de rioolheffing of aan de afvalstoffenheffing. In het boekje *Kostentoerekening en gemeentelijke heffingen* (VNG-uitgeverij, Den Haag 1999) beveelt de VNG aan om het percentage van de kosten dat wordt toegerekend te bepalen aan de hand van onderzoek naar de herkomst van het veegvuil. In de praktijk worden de kosten van zwerfafval zowel aan de afvalstoffenheffing als aan de rioolheffing toegerekend. De jurisprudentie over veegkosten heeft vooral betrekking op de rioolheffing. Indien een gemeente aannemelijk kan maken dat het vegen ertoe leidt dat het riool minder vervuild raakt kan een deel van de kosten aan de rioolheffing worden toegerekend. In de leidraad *Kostentoerekening en gemeentelijke heffingen* is opgenomen dat het doorberekenen van maximaal 50% van de veegkosten in de belastingheffing is toegestaan.

De grondslag voor de rioolheffing is divers en kan per gemeente verschillen. Veel gebruikte zijn een vast bedrag per aansluiting/eigendom en een heffing naar de hoeveelheid afgevoerd water. Indien geheven wordt op basis van m³ waterverbruik gaan wij uit van een gemiddeld jaarverbruik van 130 m³ per meerpersoonshuishouden. De gemeente **Amersfoort** heft op basis van de WOZ waarde van een woning en maakt onderscheid in een tarief voor eigenaren en gebruikers.

De baten van de rioolheffing mogen maximaal 100% kostendekkend zijn. Het is de gemeenten toegestaan om ter uitvoering van een gemeentelijk rioleringsplan (GRP) rekening te houden met toekomstige lastenstijgingen veroorzaakt door grootschalige vervangingsinvesteringen. Wordt deze werkwijze toegepast dan zal bij het ramen van de lasten in het begrotingsjaar rekening worden gehouden met een toevoeging aan een voorziening egalisatie lasten/baten rioolbeheer, dit op basis van een vastgesteld GRP.

3.2.3 Afvalstoffenheffing

Bij de afvalstoffenheffing is de grondslag een tarief per huishouden. Hierbij kan nog onderscheid worden gemaakt tussen éénpersoons- en meerpersoonshuishoudens. Daarnaast kan een gemeente ook overige inkomsten genereren door verplicht gebruik van gemeentelijke afvalzakken of tarieven voor gebruik van de milieustraat en/of het afvoeren van bedrijfsmatig afval. Voor de toerekening van veegkosten zie de opmerking bij het onderdeel rioolheffing.

3.3 Ontwikkelingen en opbrengsten

3.3.1 OZB

De totale opbrengst van de OZB van alle Utrechtse gemeenten wordt voor 2013 begroot op € 256 miljoen. Dat is ten opzichte van 2012 een stijging van bijna € 14 miljoen (5,8%). Hiermee ligt de stijging van de OZB in de Utrechtse gemeenten boven de macronorm. De landelijke stijging van de OZB opbrengsten 2013 ten opzichte van 2012 bedraagt 5,2% (bron: CBS). In de provincie Utrecht doen de grootste stijgingen zich voor in de gemeenten **Baarn** (24,7%), **Woerden** (15,5%) en **Bunschoten** (10%). Aan de verhogingen liggen budgettaire overwegingen ten grondslag.

Door forse bezuinigingen op het Gemeentefonds moeten gemeenten drastisch schrappen in hun uitgaven. Dat is echter niet altijd voldoende. Als het met bezuinigen niet lukt om de begroting sluitend te krijgen, terwijl voorzieningen op acceptabel niveau blijven, moeten gemeenten zorgen voor meer inkomsten. De OZB is een instrument dat zij daarvoor hebben.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten vindt het overigens een zorgelijke ontwikkeling dat de OZB voor het tweede achtereenvolgende jaar meer stijgt dan afgesproken. Dat zegt iets over de financiële situatie van gemeenten. Aan verhoging van de onroerende zaakbelastingen gaan uitvoerige discussies in de gemeenteraad vooraf.

Voor het begrotingsjaar 2012 en 2013 zijn de OZB opbrengsten van de Utrechtse gemeenten in tabel 3.3.1 gesplitst naar woning/niet-woning en eigenaar/eigenaar-gebruiker.

Tabel 3.3.1 : overzicht van opbrengsten **OZB**

Opbrengsten OZB	2012		2013		Totaal	
	Eigenaar	Gebruiker	Eigenaar	Gebruiker	2012	2013
OZB woningen	131,4		141,3		131,4	141,3
OZB niet woningen	66,4	44,4	69,1	45,6	110,8	114,7
Totaal	197,8	44,4	210,4	45,6	242,2	256,0

Bedragen x € 1.000, -

In tegenstelling tot vorig jaar stijgen de OZB opbrengsten voor de woningen (eigenaren) meer dan de OZB opbrengsten eigenaren voor niet-woningen.

3.3.2 Rioolheffing

De totale opbrengst van de rioolheffing voor alle Utrechtse gemeenten wordt voor 2013 begroot op € 110,7 miljoen. Dat is ten opzichte van 2012 een stijging van € 3,4 miljoen (3,2%). De landelijke stijging van de rioolheffing 2013 ten opzichte van 2012 bedraagt 3,3% (bron: CBS). Deze stijging is vooral het gevolg van het doorberekenen van hogere investeringslasten (effecten vaststelling GRP's) en strengere milieueisen op het gebied van het oppervlakte- en grondwater waardoor extra investeringen noodzakelijk zijn.

De lastendekking wordt voor 2013 in de provincie Utrecht gemiddeld begroot op 99,8%. Daarmee is de het gemiddelde dekkingspercentage iets hoger aan het percentage van 2012 (99,3%).

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de lasten versus de baten met de dekkingsgraad. Het blijkt dat op totaal provinciaal niveau nagenoeg alle lasten worden gedekt door de baten.

Tabel 3.3.2 : lasten, baten en **dekkingsgraad rioolheffing**

Rioolheffing	2011	2012	2013
Lasten	103.608	108.094	110.912
Baten	102.920	107.285	110.713
Dekkingsgraad	99,3%	99,3%	99,8%
<i>Bedragen x € 1.000, -</i>			

Bij de gemeenten **Houten** en **Soest** stijgen de *baten* ten opzichte van 2012 met respectievelijk 15,5% en 11,9%. Bij de gemeente **Houten** stijgen de *lasten* met eenzelfde percentage. De lastenstijging in **Soest** is 14,3%. Bij de gemeenten **Bunnik** en **Utrechtse Heuvelrug** dalen de baten met respectievelijk 22,4% en 9,5%. Bij de gemeente **Bunnik** zijn de exploitatielasten lager ten opzichte van 2012 door het niet meer toerekenen van de kosten van afvoer van grond- en hemelwater in de rioolheffing.

3.3.3

Afvalstoffenheffing

De totale opbrengst van de afvalstoffenheffing voor alle Utrechtse gemeenten wordt voor 2013 begroot op € 117,3 miljoen. Ten opzichte van 2012 is dit een stijging van € 5,4 miljoen (4,8%), terwijl de landelijke trend een daling is (0,2%). Dit blijkt uit de Atlas van de lokale lasten 2013 van het Coelo en de CBS-cijfers.

Evenals bij de rioolheffing is de dekkingsgraad belangrijker dan de opbrengst. Voor 2013 is dat op begrotingsbasis voor de Utrechtse gemeenten 100%. Ten opzichte van 2012 een stijging met 0,7%.

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de lasten versus de baten met de dekkingsgraad.

Tabel 3.3.3 : lasten, baten en **dekkingsgraad afvalstoffenheffing**

Afvalstoffenheffing	2011	2012	2013
Lasten	116.413	112.721	117.356
Baten	115.882	111.964	117.351
Dekkingsgraad	99,5%	99,3%	100,0%
<i>Bedragen x € 1.000, -</i>			

Bij de gemeenten **Rhemen**, **Woerden** en **Utrecht** stijgen de baten ten opzichte van 2012 met respectievelijk 29,6%, 16,0% en 13,3%. Bij de gemeenten **Stichtse Vecht** en **De Ronde Venen** dalen de baten met respectievelijk 7,6% en 6,1%. (Zie tabel 2.3 opbrengst afvalstoffenheffing) Aan de stijgingen en dalingen liggen uiteenlopende redenen ten grondslag.

3.4

Tarieven OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing

3.4.1

OZB tarieven

Zoals al eerder gezegd komen de OZB tarieven tot stand op basis van de getaxeerde woningen en niet-woningwaarden en de gewenste OZB opbrengsten. De tarieven worden in een percentage van de woning- en niet-woningwaarde uitgedrukt. Iedere categorie belanghebbenden van een woning of niet-woning (eigenaar of gebruiker) heeft een eigen tarief.

Tabel 3.4.1 : laagste en hoogste tarieven OZB (eigenaar/gebruiker)

Tarieven OZB	Laagste	Hoogste
Eigenaren woningen	0,07190%	0,16010%
Eigenaren niet-woningen	0,12350%	0,25710%
Gebruikers niet-woningen	0,09430%	0,20770%

Het (tarief)percentage in een enkele kolom wil niet zeggen dat dit betrekking heeft op één individuele gemeente. Het laagste tarief "eigenaar-woning" kan van een andere gemeente zijn dan het laagste tarief "eigenaar/gebruiker niet-woning". Dit is ook van toepassing op de kolom hoogste tarief.

Het OZB tarief van de Utrechtse gemeenten bij de categorie "woningen eigenaren" stijgt ten opzichte van 2012 met gemiddeld 10%. Bij de categorie "niet-woningen eigenaren" is sprake van een gemiddelde stijging van 7,1% ten opzichte van vorig jaar. De categorie "niet-woningen gebruikers" laat ten opzichte van 2011 een gemiddelde stijging zien van 6,3%.

De tariefstijging is enerzijds een gevolg van dalende WOZ-waarden en anderzijds een gevolg van de budgettaire situatie bij de Utrechtse gemeenten. De grootste tariefstijging (woningen) doet zich voor bij de gemeenten **Baarn, Wijk bij Duurstede en Amersfoort**.

De WOZ-waarden van de woningen in de provincie dalen met gemiddeld 3,6% (bron: Waarderingskamer), terwijl de tarieven voor deze categorie met gemiddeld 10% stijgen. De waardeontwikkeling is dus van beperkte invloed op de hoogte van de tarieven. De budgettaire situatie des te meer, zoals al eerder aangegeven. Dat heeft te maken met de wijze waarop de gemeente de hoogte van de OZB-tarieven bepaalt. De hoogte van de tarieven is veelal afhankelijk van de gewenste opbrengst. Het hebben van een stabiele bron als inkomsten speelt daarbij een rol. Ten opzichte van de gemiddelde waardedaling zijn de tarieven bovengemiddeld en meer dan trendmatig verhoogd om de opbrengsten op peil te houden of extra opbrengsten te genereren.

3.4.2

Tarieven rioolheffing

Zoals in paragraaf 3.2 "Grondslag van heffing" is vermeld, kan bij de rioolheffing gebruik worden gemaakt van meerdere grondslagen. Ook kan sprake zijn van twee categorieën van belastingplichtigen; de eigenaar en de gebruiker.

Voor wat betreft het tarief voor waterverbruik zijn er diverse methoden: gestaffeld in oplopende waterquota of voor één quotum waterverbruik. Eén quotum waterverbruik wordt ook toegepast door de toezichthouder bij het berekenen van de belastingdruk. Het tarief voor waterverbruik wordt bepaald op een gemiddeld waterverbruik van 130 m³ voor een meerpersoonshuishouden (3 personen). Het tarief wordt dan 130 x €/m³ of het quotum waarbinnen het 130 m³ volume ligt.

De gemiddelde stijging van de tarieven rioolheffing bedraagt 2,8%. Dit is enerzijds een gevolg van het doorberekenen van extra lasten op grond van de wet Watertaken en anderzijds het actualiseren van de gemeente rioleringsplannen. De grootste stijging doet zich voor bij de gemeenten **Rhenen** (19,1%), **Utrechtse Heuvelrug** (16%) en **Houten** (11%). In de gemeenten **Bunnik, Montfoort, Oudewater, Renswoude, Vianen** en **Zeist** is het tarief gelijk gebleven.

Tabel 3.4.2 : overzicht van laagste en hoogste tarieven rioolheffing eigenaar en gebruiker

Tarieven rioolheffing	Laagste	Hoogste
Rioolheffing	€ 65,25	€ 256,80
<i>Bedragen in euro</i>		

3.4.3 Tarieven afvalstoffenheffing

In deze paragraaf worden de tarieven voor woningaansluitingen in beeld gebracht. Overige tarieven (afvalzakken, milieustraat) zijn niet meegenomen bij het berekenen van de belastingdruk.

De gemiddelde daling van de tarieven afvalstoffenheffing bedraagt 3% (in 2012: 5,2%). De grootste daling doet zich voor bij de gemeenten **IJsselstein** (19%), **Leusden** (13,4%) en **Rhenen** (12,3%). De daling bij deze gemeenten is een gevolg van een ten opzichte van 2012 hogere onttrekking uit de egalisatie reserve dan wel het laten vrijvallen van een deel van de egalisatiereserve (**Leusden**).

In de gemeenten **Baarn, Lopik, Montfoort, Soest, Woerden** en **Zeist** zijn de tarieven gelijk gebleven.

Tabel 3.4.3 : overzicht van laagste en hoogste tarieven **afvalstoffenheffing**

Afvalstoffenheffing	Laagste	Hoogste
Afvalstoffenheffing	€ 139,20	€ 281,04
<i>Bedragen in euro</i>		

3.5 Waterschappen

In de provincie Utrecht zijn vier waterschappen werkzaam. Deze waterschappen heffen belastingen van zowel de eigenaar/gebruiker als de gebruiker. De volgende heffingen mogelijk:

- watersysteemheffing:
 - ingezetenenheffing;
 - heffing ongebouwde onroerende zaken;
 - heffing gebouwde onroerende zaken (al dan niet natuurterreinen).
- zuiveringsheffing;
- verontreinigingsheffing.

Tabel 3.5.1 : tarieven **waterschaps- en watersysteemheffingen** 2013

Waterschap	Zuiverings- Heffing	Ingezetenen (bewoner)	Heffings- percentage
Rivierenland	158,25	72,43	0,037400%
Stichtse Rijnlanden	171,99	63,79	0,022700%
Amstel, Gooi en Vecht	162,00	93,24	0,015561%
Vallei en Veluwe	145,62	45,49	0,017700%
<i>Bedragen in euro's</i>			

De waterschappen hebben voor de zuiveringsheffing gemiddeld een tariefsverhoging doorgevoerd van 1,7% en voor de ingezetenenheffing een gemiddelde tariefsverhoging van 4,2%. Echter voor de heffing gebouwde onroerende zaken is de gemiddelde tariefsverhoging 8,1%. Dit wordt vooral veroorzaakt door de samenvoeging van waterschap Vallei en Eem en waterschap Veluwe per 1 januari 2013. Er is een nieuwe kostentoeedelingsverordening vastgesteld waardoor de tarievenstructuur bij dit nieuwe waterschap is aangepast.

3.6 Belastingdruk

3.6.1 Definitie van de belastingdruk

De belastingdruk wordt gesplitst in die voor de eigenaar/gebruiker en voor de gebruiker. Voor beiden is belastingdruk het bedrag dat per jaar moet worden betaald aan lokale belastingen: OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing. Zie hoofdstuk 9 Begrippen en afkortingen.

Belastingdruk eigenaar/gebruiker

Het bedrag dat een meerpersoonshuishouden (gebruiker en eigenaar) in een gemeente betaalt aan onroerende zaakbelastingen, afvalstoffenheffing en rioolheffing, uitgaande van de gemiddelde woningwaarde in de betreffende gemeente.

Belastingdruk gebruiker

Het bedrag dat een meerpersoonshuishouden (alleen gebruiker) in een gemeente betaalt aan reinigingsheffing en (eventueel) rioolheffing.

In deze paragraaf wordt uitgegaan van een meerpersoonshuishouden (MPH): dat is een huishouden met 3 personen. Daarnaast is een onderscheid gemaakt in een MPH met eigenaar die tevens gebruiker is en een MPH met uitsluitend een gebruiker. De belastingdruk OZB wordt mede bepaald aan de hand van de *door ons* berekende gemiddelde WOZ woningwaarde en het OZB tarief. De gemiddelde WOZ woningwaarde wordt berekend met de formule: (geraamde opbrengst OZB / tarief OZB) / het aantal woningen dat door de gemeente wordt geraamd in het kader van de algemene uitkering uit het gemeentefonds 2013). Vervolgens wordt de belastingdruk voor de OZB berekend met de formule [tarief x gemiddelde woningwaarde]. Hierbij worden de tarieven voor de rioolheffing en de afvalstoffenheffing opgeteld. Zodoende ontstaat dan de totale belastingdruk.

3.6.2 De belastingdruk in 2013

Ten opzichte van 2012 is de totale belastingdruk in de provincie Utrecht voor eigenaren en gebruiker gestegen met **1,5%** (2012: 0,9%). De totale belastingdruk in de provincie Utrecht voor uitsluitend de gebruiker is gelijk gebleven t.o.v. 2012.

Tabel 3.6.1: top vijf van de hoogste en laagste belastingdruk **eigenaar/gebruiker** in 2013

Hoogste Gemeente	Belastingdruk 2012	Belastingdruk 2013	Toename 2013 in % t.o.v. 2012
<i>Bunnik</i>	850	865	1,8%
<i>De Bilt</i>	808	831	2,8%
<i>Eemnes</i>	759	746	-1,8%
<i>Stichtse vecht</i>	725	738	1,8%
<i>Vianen</i>	711	723	1,7%
Laagste Gemeente	Belastingdruk 2012	Belastingdruk 2013	Toename 2013 in % t.o.v. 2012
<i>Bunschoten</i>	490	497	1,5%
<i>Nieuwegein</i>	538	538	0,0%
<i>Veenendaal</i>	545	542	-0,6%
<i>Zeist</i>	567	570	0,4%
<i>Soest</i>	582	574	-1,5%
<i>Bedragen in euro's</i>			

De gemeenten met de hoogste en laagste belastingdruk zijn evenals vorig jaar **Bunnik** en **Bunschoten**. De grootste procentuele stijging doet zich voor bij **Baarn** (9,8%). Dit is een gevolg van de extra verhoging van de OZB. De gemeente **IJsselstein** kent de grootste daling (6,1%). Dit is een gevolg van de verlaging van het tarief van de afvalstoffenheffing. Voor het overzicht per gemeente verwijzen we naar de bijlagen, tabel 2.5.

Tabel 3.6.2 : top vijf van de hoogste en laagste belastingdruk **gebruiker** in 2013

Hoogste Gemeente	Bel druk 2012	Bel druk 2013	Toename 2013 in % t.o.v. 2012
<i>Vianen</i>	497	504	1,4%
<i>De Bilt</i>	488	502	2,8%
<i>Renswoude</i>	482	472	-2,1%
<i>IJsselstein</i>	493	449	-8,9%
<i>Stichtse Vecht</i>	412	427	3,5%
Laagste Gemeente	Bel druk 2012	Bel druk 2013	Toename 2013 in % t.o.v. 2012
<i>Wijk bij Duurstede</i>	215	212	-1,3%
<i>Zeist</i>	226	226	0,0%
<i>Oudewater</i>	227	231	1,6%
<i>Bunschoten</i>	256	244	-4,8%
<i>Woudenberg</i>	289	257	-10,9%
<i>Bedragen in euro's</i>			

Vianen kent de hoogste belastingdruk voor de gebruiker. **Wijk bij Duurstede** kent de laagste belastingdruk. Dit beeld is onveranderd ten opzichte van 2012. De grootste procentuele daling van de belastingdruk doet zich voor bij **Woudenberg** (10,9%) als gevolg van de verlaging van de afvalstoffenheffing. De grootste procentuele stijging doet zich voor bij de gemeenten **Houten** (9,7%). Dit wordt vooral veroorzaakt door de verhoging van de tarieven voor de afvalstoffenheffing en rioolheffing. Voor het overzicht per gemeente verwijzen we naar de bijlagen, tabel 2.6.

3.7 Redelijk peil 2013 en onbenutte belastingcapaciteit

3.7.1 Redelijk peil 2013

Voor het verkrijgen van een aanvullende bijdrage uit het gemeentefonds op grond van bijzondere financiële omstandigheden (toelating tot artikel 12 Fw) moeten gemeenten onder andere voldoen aan het redelijk peil van belastingheffing. De onroerende zaakbelastingen (OZB) maken hiervan deel uit. Voorheen werd aangesloten bij de berekeningswijze van de zogenaamde rekentarieven OZB in het gemeentefonds met een opslag van 20%. De uitkomst hiervan sluit niet meer aan bij de oorspronkelijke beleidslijn dat gemeenten om voor een artikel 12 uitkering in aanmerking te komen, OZB tarieven moeten hanteren die gemiddeld 20% boven het werkelijk gewogen landelijk gemiddelde OZB tarief liggen. Vanaf begrotingsjaar 2012 vindt de berekening van het OZB-tarief plaats op basis van WOZ-waarden en werkelijke OZB percentages. Op de website van het ministerie van Binnenlandse Zaken is een uitgebreide toelichting te vinden.

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2010/07/09/handleiding-artikel-12-financiele-verhoudingswet.html>

Het normpercentage voor 2013 is vastgesteld op 0,1540% (2012= 0,1432%).

Dat wil zeggen dat een gemeente die in aanmerking wil komen voor de bijdrage op grond van art 12 Fw een gemiddeld OZB percentage moet hebben vastgesteld, dat groter of gelijk is aan het normpercentage. Ook de rioolheffing en de afvalstoffenheffing moeten tot 100% dekking opgetrokken zijn.

3.7.2 Onbenutte belastingcapaciteit

De onbenutte belastingcapaciteit is dat deel van de OZB, rioolheffing en de afvalstoffenheffing dat nog extra kan worden geheven zonder dat de opbrengst van de OZB boven de norm van het redelijk peil komt en de opbrengst van de riool- en afvalstoffenheffing nog niet 100% kostendekkend is. Indien één van deze drie opbrengsten boven de norm uitkomt, wordt dat niet in mindering gebracht op de andere onderdelen. Een eventuele onderdekking bij de reiniging en/of riolering moet worden gecompenseerd door een daarmee overeenkomende verhoging van het (gemiddelde) percentage WOZ-waarde.

De onbenutte belastingcapaciteit vormt samen met het begrotingssaldo en de post voor onvoorziene uitgaven het weerstandsvermogen van de exploitatie.

Uit tabel 2.7, "resterende belastingcapaciteit", in de bijlage, blijkt dat de onbenutte belastingcapaciteit € 51,8 miljoen bedraagt.

3.8 Relatie OZB met de Algemene Uitkering

In de algemene uitkering wordt via de inkomstenmaatstaven rekening gehouden met de mate waarin gemeenten zelf OZB kunnen heffen. Deze inkomstenmaatstaven zijn gekoppeld aan de totale WOZ waarden per gemeente. Hoe hoger deze waarde, hoe meer een gemeente wordt geacht zelf in de inkomstenbehoefte te kunnen voorzien. Door de (negatieve) correctie via de inkomstenmaatstaven is de algemene uitkering dan lager. Daardoor moeten gemeenten met een relatief hoge WOZ waarde voor het bieden van een vergelijkbaar voorzieningenniveau hogere OZB opbrengsten genereren dan gemeenten met een lagere WOZ waarde. Ook gemeenten die bij een herwaardering een bovengemiddelde groei van de totale WOZ waarde laten zien, hebben te maken met deze negatieve effecten op de hoogte van de algemene uitkering.

3.9 Conclusie

In dit hoofdstuk is een beeld gegeven van de ontwikkelingen rondom belastingen, heffingen en belastingdruk. Bij de OZB-opbrengsten is in 2013 sprake van een stijging van ca. € 13,9 miljoen ten opzichte van 2012. De opbrengst 2013 van de afvalstoffenheffing stijgt, vergeleken met die van 2012, met circa € 5,4 miljoen.

De opbrengst van de rioolrechten 2013 wordt € 3,4 miljoen hoger geraamd dan in 2012. Dit komt in het bijzonder door de effecten van bij een aantal gemeenten nieuw vastgestelde rioleringsplannen evenals het kostendekkend maken van de rioolheffing.

De opbrengst van de OZB, afvalstoffenheffing en rioolrechten tezamen bedraagt voor 2013 € 484 miljoen (2012 € 461 miljoen). De gemiddelde belastingdruk in Utrecht stijgt in 2013 met gemiddeld 1,5 % bij de categorie "eigenaar/gebruiker". Bij de categorie "gebruiker" blijft de belastingdruk gelijk ten opzichte van 2012.

4

Financiële risico's

Samenvatting

Op basis van de paragrafen en de uiteenzetting van de financiële positie kan meer inzicht worden verkregen in de onderbouwing van de lasten en baten in de begroting en de daarbij behorende financiële risico's. Voor het verkrijgen van een goed inzicht is het in de eerste plaats van belang dat de informatie die wordt verstrekt in de paragrafen voldoet aan de voorschriften vermeld in het BBV. Tevens dient de uiteenzetting van de financiële positie toereikend te zijn.

Er is een inventarisatie gedaan naar de volledigheid van de in de programmabegrotingen weergegeven informatie (zoals deze door het BBV is vereist). Daarnaast is gekeken naar de volledigheid van de in de voorgeschreven paragrafen opgenomen informatie. Uit de beoordeling van de begrotingen 2013 van de Utrechtse gemeenten blijkt, dat bij een aantal gemeenten de uiteenzetting van de financiële positie en de informatiewaarde van de paragrafen nog voor verbetering vatbaar is (maar ook dat er verbeteringen zijn ten opzichte van vorige jaren). De resultaten van deze beoordeling worden in dit hoofdstuk gepresenteerd.

Ook wordt aandacht besteed aan het onderwerp "stresstest". Dit is een instrument om de gevolgen van de economische recessie en nieuwe ontwikkelingen in beeld te brengen. In de stresstesten wordt veelal het renterisico genoemd voortvloeiend uit de toename van de schuldenlast van de gemeenten. In dit hoofdstuk wordt daarom ook inzicht gegeven in de ontwikkeling van de vaste schuld bij de Utrechtse gemeenten in de jaren 2007 tot en met 2011. Daarbij wordt een vergelijking gemaakt met de landelijke cijfers.

In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt een aantal financiële ratio's (balans gerelateerde kengetallen) gepresenteerd op basis van de balans per ultimo 2011 van de Utrechtse gemeenten. Ook wordt inzicht gegeven in de ontwikkeling van deze ratio's in de jaren 2009 tot en met 2011. Deze kengetallen zijn niet gebruikt bij het samenstellen van de jaarlijkse ranking. Vooralnog worden deze kengetallen gebruikt als ondersteunende informatie voor het beoordelen van de financiële positie van de gemeenten.

4.1

Inleiding

De in het BBV voorgeschreven paragrafen en de uiteenzetting van de financiële positie geven informatie over de (programma)begroting en de meerjarenraming. De paragrafen geven informatie over de gehanteerde beleidsuitgangspunten van beheersmatige activiteiten en van de lokale heffingen en kunnen een dwarsdoorsnede geven van de in de begroting opgenomen lasten en baten. De uiteenzetting van de financiële positie bevat informatie over de voorgenomen investeringen, de financiering van gedane en nieuwe investeringen en de reserves en voorzieningen. De uiteenzetting is daarmee mede van belang voor het inzicht in de continuïteit van de gemeente.

Voor het verkrijgen van een goed inzicht is het in de eerste plaats van belang dat de uiteenzetting over de financiële positie en die van de paragrafen toereikend is. In dit kader is gekeken naar de kwaliteit van de door het BBV voorgeschreven onderdelen. In dit hoofdstuk wordt hiervan verslag gedaan. Het gaat hierbij vooral om de volledigheid en inzichtelijkheid van de informatie en niet om de kwaliteit van de financiële inhoud. Over de inhoudelijke beoordeling hiervan is in de hoofdstukken 1 en 2 verslag gedaan. Waar in dit hoofdstuk wordt verwezen naar gemeenten die als voorbeeld kunnen dienen, heeft dit dan ook betrekking op de volledigheid en inzichtelijkheid van de informatie en niet op de kwaliteit van de financiële inhoud.

4.1.1. Stresstesten

De effecten van de kredietcrisis werken op allerlei gebieden in nadelige zin door naar de gemeentelijke financiën. Gelet hierop heeft de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) in 2011 voorgesteld om een stresstest voor te schrijven voor provincies en gemeenten. Dit als instrument om een beter inzicht te krijgen in de financiële risico's en beter invulling te geven aan het risicomanagement zoals voorgeschreven in het BBV.

Het advies van de Rfv is niet overgenomen door BZK. Het wordt aan de gemeenten overgelaten om, als er behoefte is aan een stresstest, dit zelf te regelen. In de begrotingsrichtlijnen brief die ieder jaar medio maart aan de gemeenten gezonden wordt, is hierover een passage opgenomen.

Daarnaast wordt in de begrotingsbrief (december) waarin het besluit van over het toezichtregime voor het komende jaar wordt medegedeeld ook ingegaan op de bevindingen omtrent de begroting. Dit kunnen aandachtspunten en aanbevelingen zijn. Deze bevindingen kunnen van belang zijn voor de kaderstellende en controlerende taak op de financiële positie van een gemeente.

Naast ontwikkeling van een stresstest door gemeenten en provincies bieden adviesbureaus een stresstest aan. De stresstesten hebben gemeen dat aan de hand van indicatoren relevante risicoterrijnen in beeld worden gebracht.

De effecten van de grondexploitatie, de rijksbezuinigingen, decentralisaties, in stand houden van kapitaalgoederen, vergrijzing en schuldenlast maken in de stresstesten deel uit van het inzichtelijk maken van de risico's.

In 2011 is een stresstest door het bureau SEO Economisch Onderzoek ontwikkeld in opdracht van en in samenspraak met een groep van 100.000+ gemeenten. In deze stresstest kunnen de effecten van ontwikkelingen voor de gemeentefinanciën in beeld worden gebracht, zoals aanbevolen door de Nederlandse Bank in 2010 namelijk "vooruitblikkend" en "rekening houdend met extreme situaties". Stresstesten zijn uitgebracht ten behoeve van de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Eindhoven en recent van de gemeente Heerlen. Deze gemeente telt ca. 90.000 inwoners. Het model kan ook bruikbaar zijn voor andere gemeenten.

Het vakberaad gemeentefinanciën geconcludeerd, dat veel gemeenten nog het nodige kunnen verbeteren aan de kwaliteit van de paragrafen weerstandsvermogen en verbonden partijen.

In de navolgende paragrafen wordt in beeld gebracht in welke mate de Utrechtse gemeenten invulling geven aan het voldoen aan de BBV-voorschriften ten aanzien van de informatiewaarde van de uiteenzetting over de financiële positie en die van de paragrafen.

4.2 De informatiewaarde van de beleids-en financiële begroting.

De beleids- en financiële begroting, evenals de door het BBV voorgeschreven paragrafen, zijn beoordeeld op volledigheid. De toetspunten zijn vastgelegd en verwoord in een zogenaamde checklist (checklist "beoordeling begroting 2013 - 2016"). Nagegaan is of alle toetspunten volledig zijn verwerkt in de gemeentelijke begrotingen. Geconstateerd is dat qua volledigheid van informatie de *beleids- en financiële begroting* van alle Utrechtse gemeenten goed scoren.

Drie gemeenten (**IJsselstein, Leusden en Vianen**) behalen de maximale score (100%), terwijl één gemeente (**Renswoude**), na een forse verbetering, de financiële positie vrijwel compleet (98%) uiteenzet. De gemeente met de laagste score is **Lopik** (83%).

Als wordt gekeken naar de *kwalitatieve ontwikkeling* die de verstrekte informatie heeft ondergaan, kan geconcludeerd worden, dat deze vanaf 2011 significant is verbeterd.

De verbetering van deze informatievoorziening kan door middel van onderstaande tabel in beeld worden gebracht.

Tabel 4.2.1: Beoordelingsresultaat informatiewaarde paragrafen getoetst aan BBV

Beoordelingsresultaat informatiewaarde paragrafen getoetst aan BBV			
	2011	2012	2013
maximale score(100%)	1	1	3
90-<100%	11	17	15
80-<90%	9	7	8
70-<80%	4	1	0
60-<70%	0	0	0
50-<60%	1	0	0
Totaal	26	26	26
<i>N = 26</i>			

Als wordt gekeken naar de volledigheid van de in de *paragrafen* weergegeven informatie dan blijkt, dat voor wat betreft de beoordeling van de begroting 2013, 25 (van de 26) gemeenten hoger dan 75% scoren. Dit was vorig jaar 23 van de 26. Drie gemeenten (**Leusden**, **Veenendaal** en **Zeist**) behalen zelfs de maximale score van 100%. De gemeente **Lopik** scoort ook op dit onderdeel beduidend lager dan de overige gemeenten, namelijk een score van 61%.

Een nadere toelichting op onderdelen wordt hierna gegeven.

4.2.1. Uiteenzetting financiële positie

Bij de uiteenzetting van de financiële positie gaat het onder andere om het weergeven van investeringen, financieringspositie en de reserves en voorzieningen. Het betreft informatie die mede van belang is voor het inzicht in de (financiële) continuïteit van de gemeente.

De uiteenzetting van de financiële positie in de begroting is bij een deel van de gemeenten nog niet volledig. Om dit onderdeel op orde te krijgen zullen de betreffende gemeenten in het bijzonder meer aandacht moeten besteden aan het geven van (een meerjarig) inzicht in:

- de incidentele lasten en baten, inclusief mutaties op reserves;
- de standen van en mutaties op reserves en voorzieningen;
- de geplande investeringen, met daarbij een onderscheid naar investeringen met een maatschappelijk en met een economisch nut;
- de ontwikkeling van de financiering;
- het EMU-saldo.

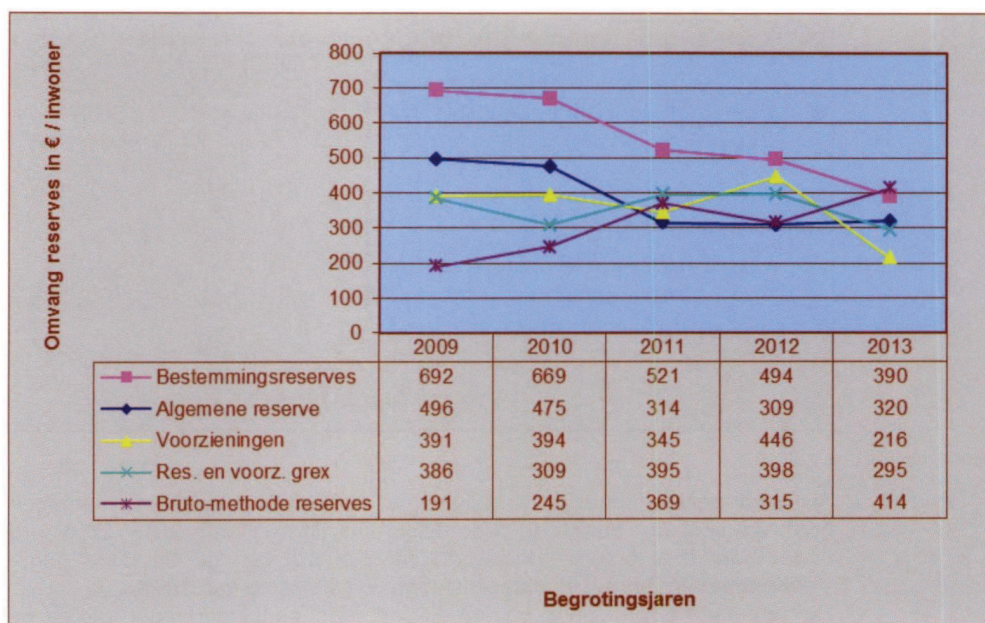
Reserves en voorzieningen

Tot en met 2011 bedroeg de totale omvang van de reserves en voorzieningen € 2,4 miljard. De begroting 2012 gaf een stabilisatie te zien van het totaalbedrag van de reserves en voorzieningen op € 2,4 miljard, inclusief de voorzieningen getroffen in het kader van de grondexploitatie.

Het totaalbedrag van de reserves en voorzieningen daalt, dit op basis van de in de begroting 2013 geraamde bedragen, weer naar € 2,0 miljard. Daarnaast is sprake van een substantiële verschuiving binnen de algemene- en bestemmingsreserves en de verschillende categorieën van de voorzieningen. Zie tabel 3.3.

De gemeenten **Bunnik**, **Houten** en **Zeist** hebben in 2013 de hoogste algemene reserve, uitgedrukt in het bedrag per inwoner. Voor de omvang van de bestemmingsreserves per inwoner scoren de gemeenten **Vianen**, **Woerden** en **Renswoude** het hoogst. De gemeenten, **Leusden**, **Vianen** en **IJsselstein** ramen in 2013 de hoogste bedragen aan voorzieningen per inwoner.

Tabel 4.2.2: ontwikkeling reserves en voorzieningen in € per inwoner



Voor meer informatie over de hoogte van de reserves en voorzieningen per gemeente wordt verwezen naar de Bijlagen, tabellen 3.3 en 3.4.1 tot en met 3.4.3.

Investeringsen

Naast de reserves en voorzieningen is ook het inzicht in de investeringen een belangrijk onderdeel van de uiteenzetting van de financiële positie. De meeste gemeenten geven inzicht in de geplande investeringen. Deze informatie is over het algemeen opgenomen in een bijlage van de begroting.

Voor verbetering vatbaar is:

- verdeling naar investeringen met een maatschappelijk of economisch nut;
- informatie over de met de investeringen samenhangende kapitaallasten;
- of en hoe de kapitaallasten zijn verwerkt in de voorliggende begroting;
- onderscheid naar vervangings- en uitbreidingsinvesteringen.

Een aandachtspunt bij de investeringen vormt het gebruik van bruto-methode reserves. Deze reserves worden ingesteld om kapitaallasten in de begroting te dekken. In de eerste plaats moet een dergelijke reserve toereikend zijn om de kapitaallasten gedurende de gehele afschrijvingsperiode te dekken. Daarnaast is het van belang dat een zorgvuldige afweging wordt gemaakt tussen het gebruik van bruto-methode reserves en de mate waarin sprake is van een investering met een structureel karakter. Indien sprake is van een investering waarvoor na de afschrijvingsperiode een vervangingsinvestering noodzakelijk is, moet de structurele dekkingsruimte in de begroting gevonden worden. Een bruto-methode reserve voorziet immers niet in structurele begrotingsruimte voor in de toekomst te vervangen investeringen.

Verwacht wordt dat gemeenten bij het gebruik van bruto-methode reserves aangeven of het investeringen betreft waarvoor na de afschrijvingsperiode (bij voortzetting bestaand beleid) sprake zal zijn van een noodzakelijke vervangingsinvestering.

4.3 De informatiewaarde van de paragrafen

4.3.1 Lokale heffingen

De paragraaf Lokale Heffingen geeft inzicht in het totaal van de geraamde inkomsten aan gemeentelijke heffingen en in de onderdelen waaruit dit bestaat. Daarbij wordt bij voorkeur meerjarig via een berekening van de lokale lastendruk aangegeven wat de heffingen voor een gemiddeld huishouden betekenen.

Bij de beoordeling van de begroting 2013 is nog bij 2 van de 26 van de Utrechtse gemeenten geconstateerd dat de informatiewaarde van deze paragraaf nog voor verbetering vatbaar is. In 2012 waren dit 6 (van de 26) gemeenten.

De gesignaleerde tekortkomingen zijn:

- het ontbreken van een overzicht met geraamde inkomsten;
- het ontbreken van de aanduiding van de lokale lastendruk.

Op basis van het inzicht in de lokale lasten kan mede worden geschat welke speelruimte een gemeente heeft om tegenvallers op te vangen. Gemeenten met hoge lokale lasten zijn bij tegenvallers – zoals een terugvallende uitkering uit het gemeentefonds – eerder aangewezen op (grotere) ombuigingsoperaties dan gemeenten die momenteel lage lokale lasten hebben. Gemeenten met lage lasten kunnen relatief gezien gemakkelijker extra inkomsten genereren door de lokale lasten te verhogen.

De gemeenten **Bunnik** kent (evenals in 2012) de hoogste belastingdruk (eigenaar/gebruiker) in de provincie Utrecht. De gemeente **Bunschoten** kent de laagste belastingdruk. Voor meer gegevens over de lokale lastendruk wordt verwezen naar de Bijlagen, tabel 2.5.

4.3.2. Weerstandsvermogen

Naast het niveau van de lokale lasten, hangt de mate waarin een gemeente tegenvallers kan opvangen ook af van andere factoren, zoals het beschikbare vermogen van de gemeente en anderzijds de omvang van de risico's waar de gemeente mee te maken heeft. Over dit geheel wordt inzicht gegeven in de paragraaf Weerstandsvermogen. Hoe beter het inzicht is in het weerstandsvermogen hoe beter kan worden geschat welke omvang aan financiële tegenvallers kan worden opgevangen zonder dat dit beleidsgevolgen heeft.

Wat betreft het voldoen aan BBV en de informatiewaarde van de paragraaf Weerstandsvermogen is in 2013 bij 6 (van de 26) gemeenten geconstateerd dat deze paragraaf voor verbetering vatbaar is. Met name de gemeenten **Bunnik, De Ronde Venen, Montfoort, Oudewater, Rhenen en Woerden** zijn op dit punt aan zet. In 2012 was dit bij 11 gemeenten (van de 26) het geval.

De voorkomende tekortkomingen zijn:

- het niet kwantificeren van de risico's;
- het ontbreken van beleid betreffende de risico's en de weerstandscapaciteit;
- het ontbreken van een normering voor de benodigde weerstandscapaciteit.

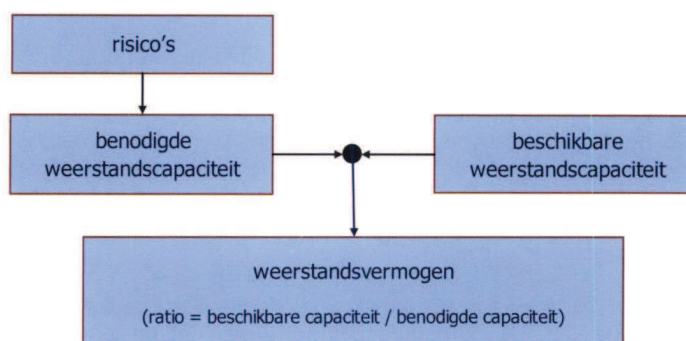
De begrotingen van de gemeenten **Nieuwegein** en **Leusden** bevatten goede voorbeelden van de invulling van de paragraaf Weerstandsvermogen. Qua opzet van de paragraaf onderscheiden ook de gemeenten **Soest** en **Baarn** zich in positieve zin.

Berekening weerstandsvermogen

De hoogte van de benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit hangt sterk af van de individuele situatie bij gemeenten. In absolute zin kunnen hiervoor dan ook geen normen worden gesteld. Vanuit de provincie Utrecht is *in het verleden* als norm een minimumbuffer van de algemene reserve gehanteerd van € 50 per inwoner voor een statische gemeente tot € 150 per inwoner voor een meer dynamische gemeente met meer financiële risico's. Deze norm betreft een ondergrens en geldt in het bijzonder wanneer inzicht in de noodzakelijke omvang van het weerstandsvermogen ontbreekt. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeenten om op basis van een adequate analyse tot een toereikend weerstandsvermogen te komen.

Het weerstandsvermogen van een gemeente wordt bepaald aan de hand van de beschikbare weerstandscapaciteit in relatie tot de benodigde weerstandscapaciteit. Van een toereikend weerstandsvermogen is sprake wanneer de beschikbare weerstandscapaciteit tenminste gelijk is aan de benodigde weerstandscapaciteit.

Figuur 4.3.2.1: relatie weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen



Bij de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit is het van belang dat:

- geen risico's worden vergeten,
- dat de risico-inventarisatie actueel wordt gehouden en
- dat de risico's financieel worden gekwantificeerd.

Bij het bepalen van de totale omvang van risico's kan gebruik worden gemaakt van kansberekening en statistiek. De gemeenten **Amersfoort**, **Veenendaal** en **Zeist** bepalen bijvoorbeeld het risicoprofiel met behulp van een Monte Carlo-simulatie per risico.

Bij de beschikbare weerstandscapaciteit gaat het om de weerstandscapaciteit die aanwezig is om financiële tegenvallers op te vangen. Het is een optelsom van alle daadwerkelijk beschikbare middelen in de vermogenssfeer en de potentiële financiële ruimte waar geen externe verplichtingen tot uitgaven tegenover staan. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt naar de beschikbare weerstandscapaciteit in de vermogenssfeer en in de exploitatie.

Het vermogensdeel wordt over het algemeen gevormd door:

- zowel de algemene reserve als de bestemmingsreserves
- exclusief de bruto-methode reserves en de reserves grondexploitatie

De weerstandscapaciteit exploitatie wordt gevormd door:

- de som van de onbenutte belastingcapaciteit,
- het begrotingssaldo en
- de post onvoorzien.

Bij het berekenen van de beschikbare weerstandscapaciteit op basis van de totale omvang van de algemene reserve en de bestemmingsreserves moet worden onderkend dat een deel van deze reserves is geblokkeerd. Als op het geblokkeerde deel een beroep wordt gedaan bij financiële tegenvallers, dan zijn daarbij beleidskeuzes noodzakelijk aangezien de financiële middelen niet meer aan het beoogde beleidsdoel kunnen worden besteed. Om deze reden hanteert een toenemend aantal gemeenten als uitgangspunt dat bij de berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit vermogen, alleen dat deel van de reserves mag worden betrokken waar geen beleidsmatige besteding voor is vastgesteld. In de regel betekent dit dat deze gemeenten de bestemmingsreserves niet tot de beschikbare weerstandscapaciteit rekenen. Zij voorkomen hiermee dat noodgedwongen beleidsmatige keuzes moeten worden gemaakt wanneer een beroep wordt gedaan op de beschikbare weerstandscapaciteit.

Zeven van de zesentwintig Utrechtse gemeenten hebben in 2013 de risico's niet financieel gekwantificeerd (in 2012 9 van de 26). Daardoor kan ook niet worden vastgesteld, welk weerstandsratio geldt. Met name op dit punt is voor de betreffende gemeenten nog het nodige te verbeteren.

Van de 19 gemeenten die wel een weerstandsratio hebben berekend, kan onderstaand overzicht worden gegeven:

Tabel 4.3.2.2. ratio's weerstandvermogen in de provincie Utrecht

Weerstandvermogen	Inclusief bestemmingsreserves		Exclusief bestemmingsreserves	
	2012	2013	2012	2013
Weerstandvermogen ≥ 1	17	0	13	0
Weerstandvermogen < 1	0	0	4	0
Risico's niet gekw antificeerd	9	0	9	0
Totaal aantal gemeenten	26	0	26	0

Een weerstandvermogen kleiner dan 1 duidt er op dat de beschikbare weerstandscapaciteit niet toereikend is om de gekwantificeerde risico's af te kunnen dekken.

Ontwikkeling weerstandscapaciteit exploitatie en vermogen

De *weerstandscapaciteit exploitatie*, ook wel de structurele weerstandscapaciteit genoemd, geeft een indicatie van de mate waarin een gemeente in staat is structurele lastenstijgingen en/of tegenvallende baten kan opvangen.

Dit kengetal is de resultante van de volgende onderdelen:

- het materieel begrotingsaldo (vastgesteld door de toezichthouder);
- de hoogte van de door de gemeente geraamde post voor onvoorziene uitgaven en
- de zogenaamde resterende belastingcapaciteit.

De aldus berekende weerstandscapaciteit wordt voor de "ranking" (zie paragraaf 2.2.6) uitgedrukt in een percentage van de omzet die de gemeente raamt in het begrotingsjaar.

Het materieel begrotingsaldo van de Utrechtse gemeenten vastgesteld door de toezichthouder laat ten opzichte van 2012 een verbetering zien. Deels kan dit worden toegeschreven aan het (financieel) anticiperen van gemeenten op de effecten van de rijks bezuinigingen. (Bijvoorbeeld verlaging van de raming van de algemene uitkering uit het gemeentefonds.) Een andere ontwikkeling is het effect van de jaarlijkse aanpassing van het OZB-percentage als norm voor het "redelijk peil" en daarmee de onbenutte belastingcapaciteit. (Bijvoorbeeld het achterblijven van de tariefontwikkeling ten opzichte van het "redelijk peil".

De *weerstandscapaciteit vermogen*, de omvang van de algemene reserve en de bestemmingsreserves uitgedrukt per inwoner, is in 2013 ten opzichte van 2012 verder gedaald.

Tabel 4.3.2.3: ontwikkeling weerstandscapaciteit van de exploitatie en vermogen per inwoner

Ontwikkeling weerstandscapaciteit en -vermogen per inwoner				
	2010	2011	2012	2013
Exploitatie	30	31	34	38
Vermogen	1.144	835	804	710
bedragen x €1,-				

Voor informatie over de weerstandscapaciteit vermogen en exploitatie per gemeente uitgedrukt in een percentage van de geraamde omzet 2013, wordt verwezen naar tabellen 1.4 en 1.5 van de Bijlagen. In de tabellen 3.4.1 en 3.4.2 wordt informatie gegeven over de ontwikkeling van de algemene en bestemmingsreserves uitgedrukt in een bedrag per inwoner.

4.3.3. Onderhoud kapitaalgoederen

Gemeenten hebben de taak te zorgen voor het onderhoud van kapitaalgoederen, zoals wegen, riolering en gebouwen. Over de beleidsmatige keuzes en de kosten van dit onderhoud wordt verslag gedaan in de paragraaf Onderhoud Kapitaalgoederen.

Op basis van de beoordeling van de begrotingen 2013 blijkt dat 12 van de 26 gemeenten 100% scoren op dit onderdeel. Daarnaast scoren eveneens 12 gemeenten "goed".

Een goed voorbeeld van het verschaffen van inzicht in het onderhoud van kapitaalgoederen geven de gemeenten **Leusden**, **Soest** en **Woerden**.

Bij 2 gemeenten (**Lopik** en **Stichtse Vecht**) is geconstateerd dat de informatiewaarde nog tekort schiet. Het betreft met name:

- het inzichtelijk weergeven van financiële consequenties van beheerplannen en de vertaling daarvan naar de begroting (inclusief inzicht in het gebruik van reserves en voorzieningen hierbij);
- de mate waarin sprake is van achterstanden in onderhoud (evenals de financiële consequenties hiervan);

Risico's

Voor het onderhoud van de kapitaalgoederen geldt als risico dat bij financiële krapte de neiging kan ontstaan om onderhoudsniveaus en -budgetten naar beneden bij te stellen aangezien maatschappelijke gevolgen hiervan niet altijd direct merkbaar zijn. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat bij ontoereikend onderhoud van kapitaalgoederen het risico toeneemt dat voorzieningen uitvallen, in de toekomst onevenredige meerkosten ontstaan en bijvoorbeeld schade- en aansprakelijkheidsclaims toenemen. Het is dan ook zaak het onderhoud van kapitaalgoederen op een adequaat/aanvaardbaar niveau te handhaven.

Uit de uitgevoerde beoordeling van de begrotingen 2013 blijkt er vooral spanning te zitten op het onderhoud van gebouwen en wegen. Bij enkele gemeenten is op deze onderdelen sprake van mogelijk achterstallig onderhoud. Een toenemend aantal gemeenteraden besluit, al dan niet als resultaat van een kerntakendiscussie, tot verlaging van het kwaliteitsniveau van het regulieren groot onderhoud. Een en ander kan ertoe leiden dat het risico van kapitaalvernietiging en/of toekomstig achterstallig onderhoud toeneemt.

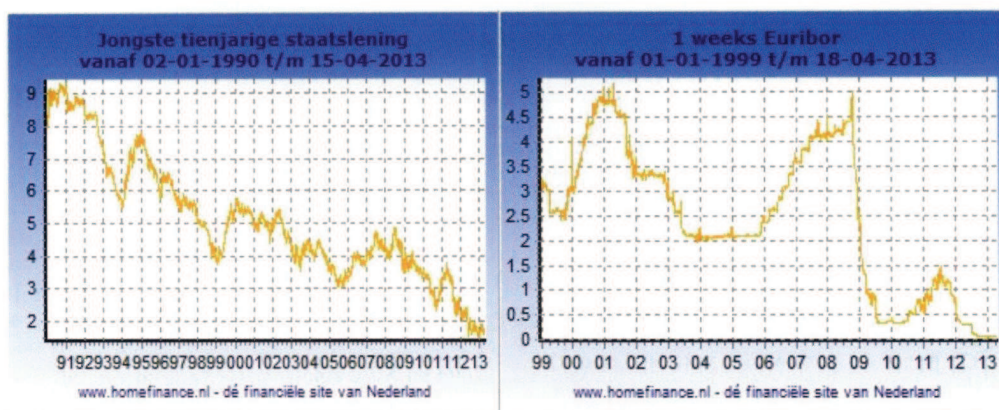
4.3.4. Financiering

Voor de financiering van activiteiten doen gemeenten, voor zover financiering uit eigen middelen niet nodig is, een beroep op de kapitaalmarkt. Daarnaast kunnen gemeenten ook (tijdelijk) overtollige middelen uitzetten. In de Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido) zijn de kaders gesteld voor een verantwoorde professionele inrichting en uitvoering van de financieringsfunctie van de decentrale overheden. Voorbeelden hiervan zijn de kasgeldlimiet en de renterisiconorm. In de paragraaf Financiering geeft de gemeente inzicht in de financieringsactiviteiten en de achtergronden daarvan. Voor het financieel toezicht op basis van de Wet Fido wordt verwezen naar hoofdstuk 5.

Aandachtspunten

De financieringskosten (en eventueel opbrengsten) voor een gemeente hangen af van de rentetarieven op de geld- en kapitaalmarkt. Voor de tarieven op de geldmarkt (leningen korter dan een jaar) wordt veelal gekeken naar het rentetarief dat banken elkaar onderling berekenen (de Euribor) en voor de kapitaalmarkt (leningen langer dan een jaar) naar de rente op staatsleningen. Over het algemeen geldt, dat de rente hoger wordt bij een langere looptijd van de lening.

Figuur 4.3.4.1: verloop kapitaalmarktrente op staatsleningen en euribor



Zoals uit bovenstaande grafieken blijkt, staat de rente op zowel de geld- als de kapitaalmarkt op een historisch laag peil. Hoewel de ontwikkeling van rentetarieven altijd een bepaalde mate van onzekerheid kent, is de situatie door de economische crisis en de olopende schulden van nationale overheden (binnen de eurozone) mogelijk meer onzeker dan anders. Het is dus zeer de vraag, of het Nederlandse rentepeil langdurig laag blijft. Een en ander is afhankelijk of Nederland in staat is te voldoen aan de 3%-norm voor toename van het EMU-tekort.

Risico's

Een belangrijke maatstaf voor het financieringsrisico van gemeenten is de omvang van de netto schuld (het saldo van de uitgezette middelen en de aangetrokken middelen). Hoe hoger de netto schuld hoe groter het risico dat de exploitatielasten (meerjarig) toenemen bij stijgende rentepercentages. In dit kader de volgt onderstaande uiteenzetting over de schuldquote.

Schuldquote Nederlandse Gemeenten

Netto schuld per inwoner

Voor het vaststellen van de toename van de schuld van gemeenten is het (landelijk) kengetal "netto schuld per inwoner" gebruikt. De netto schuld is daarbij gedefinieerd als de som van de voorzieningen, langlopende leningen, kortlopende schuld en overlopende passiva minus langlopende uitzettingen, vorderingen, liquide middelen en overlopende activa. Onderstaand zijn de gegevens van de Utrechtse gemeenten (aan de hand van hun balansen in de jaarrekeningen 2007 tot en met 2011) verzameld.

Schuldquote van de Utrechtse gemeenten (per inwoner over de jaren 2007 tot en met 2011)

In onderstaand overzicht zijn de schuldposities van de Utrechtse gemeenten over de periode 2007 tot en met 2011 weergegeven.

Tabel 4.3.4.2: ontwikkeling schuldpositie Utrechtse gemeenten 2007-2011 (per inwoner en afgerond)

Gemeente	Jaar:					Toe- of afname:	
	2007	2008	2009	2010	2011	2010 t.o.v. 2009	2011 t.o.v. 2010
Amersfoort	2350	2176	2337	2435	2443	98	7
Baarn	-313	-292	167	663	1129	496	466
Bunnik	827	522	693	911	838	218	-73
Bunschoten	421	1231	1779	2067	2061	288	-6
De Bilt	1335	1515	1600	1596	1693	-3	97
De Ronde Venen(nieuw)	0	0	0	1732	1821	*	89
Eemnes	-1627	-1474	-329	-351	46	-22	398
Houten	1060	1021	1385	1844	2359	459	516
IJsselstein	333	-38	60	211	363	151	152
Leusden	-240	-194	-369	-561	-629	-192	-69
Lopik	-883	-671	-448	-263	-267	185	-4
Montfoort	-24	371	769	1044	1383	275	339
Nieuw egein	-403	185	565	1486	2311	921	824
Oudewater	-295	-452	-294	-261	320	33	581
Renswoude	3967	3860	3213	3372	2889	159	-483
Rhenen	722	687	632	575	985	-57	410
Soest	383	506	468	178	242	-290	64
Stichtse Vecht (nieuw)	0	0	0	979	1009	*	30
Utrecht	-89	355	982	1278	1511	296	233
Utrechtse Heuvelrug	1195	1465	1882	2132	1983	251	-150
Veenendaal	1338	1514	1830	1893	2256	63	364
Vianen	356	1198	1266	915	430	-351	-486
Wijk bij Duurstede	560	811	919	1309	1666	390	357
Woerden	553	512	367	307	345	-59	38
Woudenberg	1222	1238	1707	1922	1942	215	20
Zeist	-165	-209	-364	-465	-486	-101	-21
Gemiddeld in Utrecht	583	786	1095	1289	1457	193	168
Gemiddeld landelijk		2306	2357	3160	**	803	0**

* i.v.m herindeling per 1-1-2011 geen vergelijking met gegevens t/m 2009
**geen nieuwe gegevens

Opvallend is, dat het gemiddelde Utrechtse netto schuldbedrag per inwoner in 2011 nog fors lager ligt dan het gemiddelde landelijke cijfer van 2010 (€ 3.160 per inwoner). Voor Utrecht bedraagt het gemiddelde netto schuldbedrag per inwoner over de jaren 2010 en 2011 respectievelijk € 1.289 en € 1.457.

Drie gemeenten (**Leusden**, **Lopik** en **Zeist**) hebben in 2011 een negatief schuldbedrag. Met andere woorden: bij deze gemeenten ontbreekt het aan netto schuld.

Als gekeken wordt naar de schuldpositie van de gezamenlijke Utrechtse gemeenten in 2011 dan blijkt dat die ten opzichte van 2010 met gemiddeld € 168 per inwoner gestegen is.

Bij de gemeenten **Nieuwegein**, **Oudewater** en **Houten** was in 2011 de toename uitgedrukt per inwoner, het grootst. Variërend van € 824 voor **Nieuwegein** tot € 516 voor **Houten**.

Bij de gemeenten **Vianen**, **Renswoude** en **Utrechtse Heuvelrug** was echter in 2011 sprake van de grootste substantiële vermindering van de schuldpositie.

4.3.5 Bedrijfsvoering

Van gemeenten wordt verwacht dat in de paragraaf Bedrijfsvoering tenminste aandacht wordt besteed aan personeel, informatisering, automatisering, communicatie, organisatie, financieel beheer (waaronder de administratieve organisatie en de interne controle) en facilitaire dienstverlening (waaronder huisvesting). Deze onderwerpen komen niet bij alle gemeenten aan de orde. Ook de kwalitatieve invulling van de paragraaf verschilt per gemeente. Positieve uitschieter is de gemeente **Leusden** die voor het onderdeel bedrijfsvoering gebruik maakt van het INK-model. Verder wordt door een aantal gemeenten inzicht verstrekt in de omvang en de kosten van het personeelsbestand.

Een aandachtspunt in het kader van de bezuinigingen is de druk op de kosten van de bedrijfsvoering. Als bij bezuinigingsmaatregelen op de bedrijfsvoering niet tevens het takenpakket wordt aangepast of bedrijfsprocessen aantoonbaar efficiënter worden ingericht, bestaat het risico dat de kwaliteit en continuïteit van onderdelen van de gemeente verminderen. Het is dan ook van belang dat in de paragraaf Bedrijfsvoering aan dergelijke aspecten aandacht wordt besteed.

4.3.6 Verbonden partijen

In de paragraaf Verbonden Partijen geeft de gemeente inzicht in de financiële en bestuurlijke relaties met organisaties en instellingen. Bij de invulling van deze paragraaf worden tekortkomingen geconstateerd, zoals:

- de risico's van de verbonden partijen worden niet geformuleerd in termen van (financiële) risico's voor de betreffende gemeente;
- niet wordt aangegeven welke gemeentelijke doelstelling wordt verwacht te realiseren met de verbonden partij;
- een verwijzing naar de relevante beleidsprogramma's ontbreekt;

niet duidelijk is op welk moment nut en noodzaak van de verbonden partij wordt geëvalueerd.

Gemeenten die als voorbeeld kunnen dienen voor invulling van de paragraaf Verbonden Partijen zijn de gemeenten **Amersfoort, Nieuwegein, Woudenberg en Zeist**.

4.3.7 Grondexploitatie

De mate waarin en de wijze waarop een gemeente betrokken is bij grondexploitaties dient tot uitdrukking te komen in de paragraaf Grondbeleid. Met grondexploitaties kan een gemeente veel geld verliezen. Dit maakt een goede sturing bij de grondexploitaties van essentieel belang. Deze sturing is alleen mogelijk bij voldoende transparantie rond de grondexploitaties, inclusief inzicht in de risico's.

In het algemeen geldt, dat bij de invulling van deze paragraaf de transparantie en het inzicht nog voor verbetering vatbaar is. Aan de volgende vereisten die aan de paragraaf worden gesteld wordt niet voldaan of is de invulling ervan niet toereikend:

- het weergeven van een actuele prognose van de te verwachten resultaten van het totaal van de grondexploitaties;
- het inzicht geven in een onderbouwing van (eventuele) winstnemingen;
- het uiteenzetten van de beleidsuitgangspunten over de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van grondzaken.

Het is niet voldoende de informatieverstreking over de actuele stand van de grondexploitaties te beperken tot de jaarstukken of de nota Grondbeleid. Ook in de programmabegroting is het van belang cijfermatig inzicht te geven in de ontwikkeling van de grondexploitaties, hierdoor kan er tijdig en adequaat worden bijgestuurd op wijzigingen. De informatie in de laatste vastgestelde jaarrekening of in een nota Grondbeleid kan hierbij als uitgangspunt worden genomen. In het bijzonder wordt bij het weergeven van informatie aandacht gevraagd voor de toereikendheid van voorzieningen en (risico)reserves in relatie tot de grondexploitaties en het vermelden van de datum van actualisatie van de grondexploitaties.

Een ander aandachtspunt is de verwerking van voorzieningen voor plannen met een te verwachten nadelig exploitatiesaldo. Deze voorzieningen worden in mindering gebracht op de boekwaarde. Als alternatief voor het werken met voorzieningen voor negatieve plannen, kunnen boekwaarden van lopende plannen ook worden afgeboekt. In de paragraaf grondbeleid zou tot

uitdrukking moeten komen hoe met de boekwaarden van negatieve plannen wordt omgegaan. Om zicht te houden op het totaal geïnvesteerde vermogen in lopende negatieve plannen heeft het de voorkeur (van de accountants) inzicht te verstrekken in de omvang van reeds gesaldeerde voorzieningen en gerealiseerde afboekingen.

De commissie BBV heeft in februari 2012 de notitie "grondbeleid-bijgesteld", uitgebracht. De aanbevelingen en stellige uitspraken hierin opgenomen hebben tot doel de informatieverstrekking over de grondexploitatie op een hoger peil te brengen. De commissie geeft door middel van deze aangepaste notitie een nadere verduidelijking over het verwerken van de financiële consequenties in begroting en jaarrekening. Het effect van de "stellige uitspraken" (die in de notitie worden verduidelijkt) dient uiterlijk in de jaarrekening 2012 opgenomen te zijn.

Grondexploitaties binnen de provincie Utrecht

In het BBV is een aantal punten opgenomen die de paragraaf grondbeleid ten minste moet bevatten. De meeste gemeenten voldoen aan deze uitgangspunten. Het gaat hierbij om de visie en uitvoering van het grondbeleid.

De grondexploitaties zullen ook in 2013 het landelijk themaonderzoek zijn. Voor meer informatie hierover verwijzen we u naar hoofdstuk 6 ("Toezichtthema 2012 - 2013").

De hierna beschreven kwalitatieve toets heeft betrekking op onderdelen die volgens het BBV in de paragraaf grondexploitaties moeten worden opgenomen. Hierna wordt inzicht gegeven in hoeverre de Utrechtse gemeenten invulling geven aan genoemd BBV-voorschrift. De informatie is ontleend aan de jaarrekening 2011 en de programmabegroting 2013.

Tabel 4.3.7.1a: "Visie, uitvoering en prognose"; jaarrekening 2011

2011	Visie	Uitvoering	Prognoses
ja	100%	96%	81%
nee	0%	0%	15%
onbepaald	0%	0%	0%
niet van toepassing	0%	4%	4%
Totaal	100%	100%	100%
N=26			

Tabel 4.3.7.1b: "Visie, uitvoering en prognose"; programmabegroting 2013

2013	Visie	Uitvoering	Prognoses
ja	100%	100%	81%
nee	0%	0%	12%
onbepaald	0%	0%	0%
niet van toepassing	0%	0%	8%
Totaal	100%	100%	100%
N=26			

Het beeld is stabiel voor alle onderdelen opgenomen in zowel de jaarstukken (2011) als bij de programmabegroting (2013). Het aantal gemeenten met een prognose vermeld in de begroting 2013 bedraagt 21. Dit betekent dat 5 gemeenten nog geen prognose geven in de begroting. Van deze 5 gemeenten heeft 1 gemeente geen gronden in exploitatie.

Daarnaast wordt in het BBV aangegeven dat actuele resultaten en onderbouwingen van de winstneming opgenomen moeten zijn. Dit voorschrift wordt nog door weinig gemeenten overeenkomstig de strekking van de bepaling verwerkt. Voor het inzicht en het bijsturen door de raad op afwijkingen is het van belang dit gegeven verder te ontwikkelen en te actualiseren. In de **jaarstukken** wordt daar veel meer aandacht aan besteed dan in de **begroting**.

Ten slotte wordt in het BBV aangegeven dat de beleidsuitgangspunten over de reserves voor de grondzaken in relatie tot de risico's moeten worden opgenomen. Dit wordt door de meeste gemeenten gedaan, hoewel de risico's niet worden gekwantificeerd waardoor de relatie met de reserves niet cijfermatig kan worden gelegd. Soms wordt aan dit voorschrift aandacht besteed bij de risicoparagraaf.

De toezichthouder kijkt bij de beoordeling van de paragraaf in het bijzonder naar de risico's van grondexploitaties en de dekking daarvan.

Op basis van een inventarisatie blijkt dat de gemeenten in de provincie Utrecht in 2013 voor gemiddeld € 646 per inwoner aan boekwaarde gronden hebben geraamd (waarvan € 557 betrekking heeft op gronden in exploitatie). Gemiddeld is hiervan € 153 afgedekt via voorzieningen, omdat rekening wordt gehouden met verliesgevendende exploitaties. Daarnaast kan zonnodig een beroep worden gedaan op de (algemene) reserves en overige voorzieningen gevormd in het kader van de grondexploitatie. Gemiddeld is hiervoor € 142 per inwoner beschikbaar.

Tabel 4.3.7.2: Gemiddelde grondexploitatiewaarden per inwoner in de provincie Utrecht 2013

2013	Provincie Utrecht gemiddeld per inwoner	Boekwaarde per 1-1 excl. verliesvoor- zieningen	Verliesvoorzie- ningen per 1-1	Reserves en overige voorzieningen grondexploitatie per 1-1
	Alle gronden	646	153	142
	Gronden in exploitatie	557	144	142
	Gronden niet in exploitatie	88	9	
<i>Bedragen x € 1,-</i>				

4.4 Financiële ratio's : enkele balans gerelateerde kengetallen

4.4.1 Inleiding

Bij het financieel toezicht is het materieel begrotingsaldo maatgevend voor de jaarlijkse toezichtbeslissing. Dit wordt voorgeschreven door art. 203 van de Gemeentewet. In hoofdstuk 1 is hier al uitgebreid op ingegaan. Voor de beoordeling van de financiële positie en in het verlengde daarvan de ranking, worden de (meerjaren)begroting- en rekeningsaldi en de weerstandscapaciteit van de exploitatie en vermogen bepaald als percentage van de omzet. Deze kengetallen zijn, behoudens het rekeningsaldo, gebaseerd op toekomstige nog te realiseren grootheden. Het betreft immers ramingen.

Een andere methode om de financiële positie te analyseren is het hanteren van kengetallen die gebaseerd zijn op gerealiseerde grootheden: de balansposities die in de jaarrekening zijn opgenomen. Hiermee zijn financiële ratio's te berekenen die een meer bedrijfseconomische analyse geven. Bij productie- en dienstverlenende (profit) bedrijven worden deze als stuurinstrumenten gebruikt voor het vast te stellen financiële beleid. Bij een bestedingsorganisatie zoals een overheid is dat lastiger. Immers, de overheid zal juist door bestedingen (bijvoorbeeld subsidies) een maatschappelijke doelstelling trachten te bereiken. Bij het bereiken van een maatschappelijk effect is veelal sprake van maatschappelijke baten, niet van financiële baten. Dat hierbij de financiële positie van de gemeenten nadelig beïnvloed kan worden is een gegeven. Toch kunnen bedrijfseconomische ratio's ook bij gemeenten een indicatie zijn voor de financiële positie. Vooral een eventuele negatieve ontwikkeling van ratio's gedurende een aantal jaren kan een signaal opleveren voor het eventueel herijken van het gevoerd financieel beleid.

4.4.2

Financiering en afschrijving activa

Kern van de ratio's die hier gepresenteerd worden, is een beeld te geven van de wijze waarop de activa worden gefinancierd en afgeschreven.

Financiering met (kort) vreemd vermogen betekent een hogere gevoeligheid van de begroting voor renteschommelingen. Met het hanteren van lange afschrijvingstermijnen kunnen lasten worden verschoven naar de toekomst. Dit is in de gemeentelijke praktijk geen doel op zich. Afschrijvingstermijnen worden bepaald aan de hand van de (economische) levensduur van activa. De wijze waarop de activa zijn gefinancierd en worden afgeschreven kan inzichtelijk worden gemaakt met de volgende ratio's:

- financieringsstructuur;
- gouden balansregel;
- solvabiliteit;
- omloopsnelheid investeringen;
- financieringsratio.

Deze ratio's worden in de praktijk van het financieel toezicht als achtergrondinformatie gebruikt voor het beoordelen van de ontwikkeling in de financiële positie van de gemeenten. Er wordt dus niet alleen beoordeeld op basis van begroting en meerjarenbegroting. Ook de gemeentelijke jaarrekening geplaatst in de reeks van een aantal jaren ondersteunt de toezichthouders bij het beoordelen van de financiële positie van de gemeenten.

1 Financieringssaldo

(vaste passiva minus vaste activa)

Het financieringssaldo geeft weer of de vaste financieringsmiddelen (de som van het eigen vermogen en het lang vreemd vermogen) al dan niet toereikend zijn om de vaste activa te financieren. Een negatief saldo betekent dat er te weinig vaste financieringsmiddelen zijn. Onvoldoende lang vermogen/vaste passiva leidt tot een financieringstekort. De gemeente kan dit gedeeltelijk met kort vreemd vermogen financieren. Dit is wettelijk toegestaan voor zover de kasgeldlimiet niet wordt overschreden. De kasgeldlimiet bedraagt maximaal 8,5% van het begrotingstotaal met een minimum van € 300.000. Het financieringstekort boven de kasgeldlimiet is de aanvullende financieringsbehoefte, die de gemeente met lang vreemd vermogen dient te financieren.

Het is bij gemeenten gebruikelijk dat investeringen in de grondexploitatie (grondverwerving) die in de gemeentelijke balanspositie "Voorraden" zijn opgenomen worden gefinancierd met vaste (=looptijd > 1 jaar) geldleningen.

2 Gouden balansregel

(vaste passiva / vaste activa)

De financieringsstructuur komt ook naar voren in de gouden balansregel. Hierin wordt de verhouding tussen het totaal van de vaste financieringsmiddelen en de vaste activa weergegeven. De looptijd van het vermogen dient daarbij zoveel mogelijk afgestemd te zijn op de omlooptijd van de activa. De bedrijfseconomische norm voor particuliere ondernemingen is 1,0. Dat wil zeggen dat alle vaste activa gefinancierd zijn met eigen vermogen en lang vreemd vermogen. Voor gemeenten ligt de norm lager omdat gemeenten een deel van de vaste investeringen (tot de kasgeldlimiet) mogen financieren met kort vreemd vermogen.

Voor zover de ratio meer dan 1,0 bedraagt wordt dit veroorzaakt door het financieren van investeringen in de grondexploitatie (grondverwerving) met vaste geldleningen.

3 Solvabiliteit

a. (eigen vermogen / vaste activa)

b. (eigen vermogen / totaal vermogen)

Deze ratio's geven de mate weer waarin gemeenten haar investeringen door middel van eigen middelen financiert. Ook geven deze aan of een gemeente kan voldoen aan de betalingsverplichtingen op de lange termijn. Er zijn verschillende manieren om deze ratio uit te rekenen. De hier gekozen manieren zijn:

- eigen vermogen gerelateerd aan de totale vaste activa;
- eigen vermogen gerelateerd aan het totale vermogen (= eigen + vreemd vermogen).

Aangezien de toereikend van de solvabiliteit samenhangt met de kenmerken van de individuele gemeenten (bijvoorbeeld risicoprofiel) is het bepalen van een objectieve norm discutabel.

4 omloopsnelheid investeringen

((immateriële + materiële vaste activa)/afschrijving)

De investeringsratio geeft de gemiddelde resterende afschrijvingstermijn weer. Deze ratio wordt bepaald door de immateriële en de materiële vaste activa te delen door de afschrijvingslasten. Een relatief lange afschrijvingstermijn kan duiden op een zekere financiële problematiek bij een gemeente. Door het hanteren van lange afschrijvingstermijnen kunnen lasten worden verschoven naar de toekomst. Ook hier geldt dat een norm niet eenduidig te geven is vanwege het individuele karakter van gemeenten tot uitdrukking komend in het voorzieningenniveau.

5 Financieringsratio

(afschrijving / aflossing)

De relatie tussen de vrijgekomen middelen (afschrijving) en de betaalde aflossing op lang vreemd vermogen is een indicator voor de mate waarin een gemeente in staat is om het investeringsvolume op peil te houden zonder hiervoor nieuw vreemd vermogen aan te moeten trekken. In een normale situatie lopen de afschrijvingen en aflossingen over een lange termijn gezien nagenoeg parallel. De norm zou op lange termijn op 1 moeten liggen; voor een enkel begrotingsjaar is geen norm te geven.

Voor een enkel jaar c.q. de korte termijn heeft dit kengetal een beperkte signaalfunctie. Belangrijke afwijkingen ten opzichte van de lange termijn norm worden veroorzaakt door extra afschrijvingen, het niet aflossen van geldleningen, het in zeer beperkte mate van aflossen van geldleningen of aflossing van fixe-leningen in combinatie met het herfinancieren van de aflossing.

In de bijlage tabel 4.0 wordt inzicht gegeven in de beschreven financiële ratio's en worden de ontwikkelingen van 2009 weergegeven.

