BMC
YACHT GROUP

# Financiële analyse

## BIG TIRE



Rapport | 8 oktober 2021

Partners in verbetering

# Financiële analyse

## BIG TIRE

Rapport
Gemeente Westervoort

# Inhoudsopgave


**H1 | Financiële positie van de gemeente Westervoort afgewogen 5**
1.1 Conclusies 5
1.1.1. Weerbaarheid 6
1.1.2. Stabiliteit 6
1.1.3. Flexibiliteit 7
1.1.4. Normering kengetallen BBV 7

**H2 | Huidige financiële positie van de gemeente Westervoort 12**
2.1 Inleiding 12
2.2 Belastingen 12
2.2.1. Onroerendezaakbelasting (OZB) 13
Vergelijking met gemeenten in de regio 14
2.2.2. Afvalstoffenheffing 15
2.2.3. Rioolheffing 17
2.2.4. Woonlasten 19
2.2.5. Overige belastingen 20
2.3 Inkomsten 21
Effecten herijking gemeentefonds 23
Resumerend 23
2.4 Grondexploitaties 24
Kengetal grondexploitatie 26
2.5 Treasury 27
2.5.1. Kengetallen met betrekking tot treasury 27
2.5.2. Financiering – kasgeldlimiet en renterisiconorm 29
Kasgeldlimiet 30
Renterisiconorm 30
Liquiditeitspositie 30
Waarborgen, garantstellingen en leningen 31
2.6 Investeringen 32
2.7 Reserves 33
2.7.1. Bufferratio en reserves per inwoner 33
2.7.2. Omvang en ontwikkeling van reserves 34
2.7.3. Weerstandsvermogen 35
2.7.4. Vrije ruimte in de reserves 36
2.8 Exploitatie 37
2.8.1. Risico’s exploitatie 44
Ontwikkeling algemene uitkering gemeentefonds - herverdeling 44
Ontwikkeling algemene uitkering gemeentefonds - Jeugdzorg 44

Ontwikkeling kosten Sociaal Domein 44
Rivierklimaatpark 45
Duurzaamheidsopgave en klimaat 45
Onderhoud kapitaalgoederen 45
Omgevingswet 46
COVID-19 46
1Stroom en uitvoeringskracht 46

**Bijlage 1 Kostentoerekening afvalstoffenheffing 48**

**Bijlage 2 Kostentoerekening rioolheffing 49**

**Colofon 50**

*Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.*

# H1 | Financiële positie van de gemeente Westervoort afgewogen

In dit hoofdstuk zetten wij onze conclusies ten aanzien van de financiële positie van de gemeente Westervoort uiteen. In hoofdstuk 2 volgt de onderbouwing van onze conclusies en aanbevelingen. In de analyse is, daar waar van toepassing, rekening gehouden met de conceptprogrammabegroting 2022-2025[1] van de gemeente Westervoort. Opgemerkt moet worden dat deze ten tijde van het schrijven van deze rapportage nog niet was vastgesteld.

## 1.1 Conclusies

Onze conclusie is dat de gemeente Westervoort zich in een financieel slechte positie bevindt. De gemeente staat er op dit moment financieel zwaar onvoldoende voor. Dit wordt geconcludeerd ten aanzien van de weerbaarheid, de stabiliteit en de flexibiliteit van de gemeentelijke financiën. Hierbij maken we de opmerking dat de financiële positie richting de toekomst verder onder druk staat door dalende inkomsten en stijgende uitgaven (zie paragraaf 2.8 Exploitatie).

De gemeente is gezien de huidige financiële positie onder preventief toezicht geplaatst door de provincie Gelderland. De gemeente heeft hier in het eerste kwartaal van 2021 een herstelplan[2] vastgesteld om invulling te geven aan de onder curatele plaatsing van de provincie, waarbij het de opgave is om te komen tot een structurele en in reëel evenwicht zijnde begroting en waarbij het eigen vermogen van de gemeente weer op peil wordt gebracht. Dit herstelplan bevat een taakstelling van circa € 400.000,— tot € 500.000,— per jaar aan kostenreductie en inkomstenverhogende maatregelen. Het herstelplan getuigt van een aanwezig bestuurlijke urgentie om keuzes te maken en daarmee de financiële positie te verbeteren. Ten aanzien van het herstelplan maken wij op dat bepaalde risico's inmiddels kwantificeerbaar zijn, zoals bijvoorbeeld de herijking van het gemeentefonds. In de laatste calculatie (augustus 2021) lijkt dit tot een nadelig effect te leiden voor de gemeente Westervoort van -/- € 1,037 mln. structureel (dit is € 800.000,— meer dan waar nu rekening mee is gehouden). Hierbij de opmerking dat voor de periode 2023-2027 voor- en nadeeleffecten worden gemaximaliseerd tot € 60 per inwoner. Dit zou voor de gemeente Westervoort een absoluut effect betekenen van -/- € 897.000,—. Wat er na 2027 gebeurt is nog ongewis. Daarnaast spelen verschillende andere ontwikkelingen (zie paragraaf 2.8 Exploitatie) die van invloed zijn op de exploitatie in negatieve zin. De financiële situatie in de gemeente Westervoort is krap en kent uitdagingen richting de toekomst. De aanwezigheid van bestuurlijke wil en een gevoel van urgentie helpen om deze uitdagingen het hoofd te bieden en keuzes te maken ten aanzien van taakuitvoering en kwaliteit van dienstverlening.

[1] Gemeente Westervoort, 2021, *Programmabegroting 2022-2025 gemeente Westervoort (CONCEPT)*, p. 1-139.
[2] Gemeente Westervoort, 2021, *Financieel herstelplan Westervoort*, 9 maart 2021, p. 1-81.

### 1.1.1. Weerbaarheid

De begroting van de gemeente Westervoort staat onder grote druk. In de begroting is weinig ruimte opgenomen qua marge en daarmee mogelijkheden om tegenvallers op te vangen. Ook de mogelijkheden om de inkomsten te verhogen via de belastingen zijn beperkt. De begroting 2021 van de gemeente Westervoort is niet sluitend en niet reëel in evenwicht. Hierdoor is er sprake van een beperkte exploitatieruimte. Dit is, in combinatie met een zeer slechte vermogenspositie, een zeer risicovolle situatie. De negatieve exploitatieruimte zal de vermogenspositie verder doen verslechteren. Dit is in het verleden ook gebleken, waarbij negatieve exploitatieresultaten de vermogenspositie van de gemeente flink hebben doen verslechteren. De conceptbegroting 2022 laat een gunstiger beeld zien. Als gevolg van de septembercirculaire 2021 (forse toename accres door loon- en prijsstijgingen) is te zien dat de begroting van de gemeente (na bestemming) voor de boekjaren 2022 en 2023 een positief resultaat laat zien en voor de boekjaren 2024 en 2025 een negatief resultaat. Het effect van de septembercirculaire geeft enigszins wat financiële ademruimte in de begroting van de gemeente Westervoort. Daarnaast spaart de gemeente actief.

De gemeente is voornemens (zie conceptbegroting 2022) om actief te gaan sparen om zo het weerstandsvermogen te verbeteren. Hierdoor is men stapje voor stapje in staat om weer risico's op te vangen. Wij vinden het weerstandsvermogen op dit moment ruim onvoldoende. Het negatieve resultaat van het boekjaar 2020 heeft gezorgd voor een algemene reserve die negatief is. De weerbaarheid wordt nog verder ingeperkt door de in het herstelplan opgenomen taakstelling, de ontwikkeling van het gemeentefonds en overige ontwikkelingen (zie paragraaf 2.8 Exploitatie) zoals de actualisatie beheerplannen, ontwikkelingen Sociaal Domein, de Omgevingswet et cetera, die een impact hebben op de exploitatie van de gemeente.

Op basis van bovenstaande beoordelen wij de mate van weerbaarheid als onvoldoende.

### 1.1.2. Stabiliteit

De begroting 2021 (vastgesteld) van de gemeente Westervoort is structureel en reëel niet in evenwicht. Oorzaken hiervan liggen voornamelijk in het Sociaal Domein en dan met name in de Jeugdzorg waar de kosten steeds meer oplopen. Daarnaast is onze verwachting dat ook de kosten van de Wmo de komende jaren zullen oplopen als gevolg van de vergrijzing. De begroting 2021 van de gemeente Westervoort heeft geen ruimte om deze ontwikkelingen, of andere risico's, op te vangen. Het op orde brengen van de beheerplannen leidt tot financiële consequenties (€ 368.000,—), waarbij er nu geen ruimte aanwezig is binnen de begroting om dit op te vangen. In de conceptbegroting 2022 zijn de cijfers gunstiger, mede door voordeliger effecten van de septembercirculaire 2021. Hierdoor wordt een structureel sluitende begroting gepresenteerd. Dit geeft enigszins wat financiële ademruimte. Maar de begroting kent nog diverse risico's, bijvoorbeeld ten aanzien van het Sociaal Domein en is afhankelijk van de realisatie van het herstelplan.

De gemeente Westervoort staat aan de vooravond van grote besparingen zoals weergegeven in het herstelplan en opgenomen in de Voorjaarsnota 2020. De bezuinigingsopgave is, mede gezien de risico's die wij nog aanvullend signaleren, aanzienlijk ten opzichte van de begrotingsomvang van de gemeente Westervoort. De realisatie van de bezuinigingsmaatregelen bepaalt in hoeverre daarmee de financiële positie op orde kan worden gebracht. Hierbij is tevens aandacht nodig voor de verbetering van het weerstandsvermogen, omdat de gemeente - gezien het huidige negatieve saldo hiervan - niet voldoende in staat is om risico's op te vangen.

De huidige stabiliteit van de begroting is onvoldoende en naar de toekomst toe worden diverse risico's gelopen, zowel in het daadwerkelijk realiseren van de huidige opgaven als aanvullende financiële risico's.

### 1.1.3. Flexibiliteit

De flexibiliteit van de reserves en de structurele exploitatieruimte van de gemeente Westervoort zijn beperkt. We concluderen dat de gemeente qua belastingen beperkte mogelijkheden heeft voor het genereren van extra inkomsten. Ook aangaande de grondexploitaties heeft de gemeente beperkte mogelijkheden om extra inkomsten te genereren. Deze inkomsten zijn echter incidenteel van aard en daardoor nauwelijks inzetbaar om structurele uitgaven (tekorten) te dekken. Daarnaast is de gemeente Westervoort voor ruim 65% van haar inkomsten afhankelijk van het Rijk. Daarnaast geldt dat de gemeente een weerstandsvermogen heeft dat zwaar onvoldoende is. De flexibiliteit wordt daarom beoordeeld als onvoldoende.

### 1.1.4. Normering kengetallen BBV

Bij de invoering van de nieuwe regels BBV is een normering opgesteld om de financiële positie van gemeenten te duiden. In onderstaande tabel hebben wij deze normeringen voor de gemeente Westervoort uiteengezet (ultimo 2020). De normen worden in dit rapport verder behandeld.

| | **Normering** | | | **Westervoort** | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Kengetal** | **Goed** | **Voldoende** | **Onvoldoende** | **2020** | **2021** | **2022** | **2023** |
| Nettoschuldquote | < 90% | 90% - 130% | > 130% | 66,86% | 99,04% | 97,96% | 94,83% |
| Nettoschuldquote – gecorrigeerd | < 90% | 90% - 130% | > 130% | 62,61% | 99,04% | 97,96% | 94,83% |
| Solvabiliteit | > 50% | 20% - 50% | < 20% | 2,8% | 2,5% | 0,5% | 0,5% |
| Grondexploitatie | < 20% | 20% - 35% | > 35% | 0,07% | 0,07% | 0,07% | 0,07% |
| Structurele exploitatieruimte | Begroting > 0% | Begroting = 0% | Begroting < 0% | -3,40% | -0,73% | -0,73% | -0,72% |
| Belastingcapaciteit | < 95% | 95% - 105% | > 105% | 107% | 107% | 111% | 113% |

*Tabel 1 Normeringen kengetallen BBV + invulling gemeente Westervoort periode 2020-2023*

Hieronder worden per onderwerp van dit onderzoek onze conclusie, onze waardering en ons advies weergegeven.

| BIG TIRE | Conclusies | Waardering | Advies |
|---|---|---|---|
| ***B*elastingen** | De lokale lastendruk van Westervoort ligt voor eigenaar-bewoners boven het gemiddelde in Nederland. Voor huurders ligt deze ruim onder het gemiddelde.<br>In de vergelijking met de gemeenten in de regio constateren we dat de gemeente Westervoort het hoogste tarief hanteert voor de OZB-woningen. Ten aanzien van de tarieven OZB niet-woningen (eigenarendeel en gebruikersdeel) zit de gemeente Westervoort onder het gemiddelde van de buurgemeenten.<br>De tarieven voor de rioolheffing en afvalstoffenheffing liggen boven het gemiddelde in vergelijking met de buurgemeenten.<br>De bestemmingsheffingen (rioolheffing en afvalstoffenheffing) zijn nog niet kostendekkend. Er kunnen nog meer kosten worden toegerekend, maar deze zijn qua omvang beperkt van aard.<br><br>De gemeente kent geen onbenutte belastingcapaciteit op de OZB (ten opzichte van de art.12-norm).<br><br>Daarnaast heft de gemeente de volgende belastingen:<br>• hondenbelasting;<br>• precariobelasting.<br>De forensenbelasting, reclamebelasting en toeristenbelasting zijn wellicht het onderzoeken waard om de verdiencapaciteit van de gemeente te vergroten. | **Behoeft aandacht** | **Financieel-technisch**<br>• Reken alle toe te rekenen kosten (conform geldende jurisprudentie) toe aan de bestemmingsheffingen en zorg daarbij voor een adequate onderbouwing van de toe te rekenen bedragen.<br>• Onderzoek de mate van kostendekkendheid van de overige leges (begraafrechten, bouwleges, leges APV en burgerzaken).<br><br>**Beleidsinhoudelijk**<br>• Onderzoek welke belastingen qua rendement (meer inkomsten dan perceptiekosten) interessant zijn om te gaan heffen om de verdiencapaciteit van de gemeente te vergroten. |
| ***I*nkomsten** | Wij concluderen dat de gemeente Westervoort voor ruim 65% van haar inkomsten afhankelijk is van inkomsten van het Rijk en voor ruim 35% van overige inkomsten. Vanaf 2021 stijgt deze afhankelijkheid en dit fluctueert vervolgens door de jaren heen. Dit wordt met name veroorzaakt door een daling van de eigen inkomsten van de gemeente Westervoort vanaf 2021. Daarmee is er - vergeleken met landelijke gemiddelden van gemeenten van gelijke omvang - een beperkte eigen beleidsruimte aanwezig.<br>De gemeente kan door middel van eigen maatregelen, rentebeleid en tarievenbeleid maatregelen treffen om de eigen inkomsten te vergroten, waardoor de afhankelijkheid van het Rijk wordt beperkt. Deze ruimte is beperkt aanwezig bij de gemeente Westervoort. | **Geen oordeel - invloed beperkt** | **Financieel-technisch**<br>• Monitor de uitkomsten van de herverdeling van het gemeentefonds. De effecten zullen naar alle waarschijnlijkheid negatief uitpakken voor de gemeente Westervoort. Dit heeft een negatieve forse impact, die ook het herstelplan in een ander licht zet. Het is aan te bevelen om op basis daarvan een strategie op te stellen om hierop in te spelen. Dit kan door middel van het verhogen van de inkomsten of het verlagen van de kosten. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | Op 12 augustus 2021 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nieuwe cijfers gepresenteerd over de herverdeling van het gemeentefonds. Voor de gemeente Westervoort is er sprake van een negatief effect van -/- € 69,— per inwoner (absoluut -/- € 1,037 mln.). Dit bedrag wordt voor vier jaar (2023-2027) gemaximaliseerd op -/- € 60,— per jaar door het Rijk. Wat daarna gebeurt, is nog ongewis.<br>De gemeente ontvangt een compensatie voor de tekorten Jeugdzorg van € 1,381 mln. (incidenteel). | | |
| **Grond-exploitaties** | De gemeente kent een kleine grondpositie: één grondexploitatie is op dit moment van toepassing. Ultimo 2020 bedraagt de boekwaarde hiervan € 604.598,—. Op deze grondexploitatie maakt de gemeente een verlies op eindwaarde van -/- € 565.211,—. De gemeente heeft hiervoor een voorziening getroffen.<br><br>Het gecalculeerde weerstandsvermogen (reserves) is aan de krappe kant gezien de risico's die de gemeente loopt op de grondexploitaties.<br>Voor de gemeente Westervoort is het kengetal grondexploitatie 0,07 in 2020 (realisatie) en 0,07% in 2021 (begroting). Dit kan gekenmerkt worden als goed. Dit goede kengetal wordt veroorzaakt door de geringe grondpositie van de gemeente Westervoort.<br>Uit de woonvisie 2021-2030 blijkt dat de komende jaren sprake is van een relatief grote woningbouwopgave voor de gemeente Westervoort. Dit heeft een grote impact op de grondexploitaties van de gemeente. | **Voldoende** | |
| **Treasury** | De schuldratio van de gemeente is de afgelopen jaren fors toegenomen. In 2018 was sprake van een ratio van 80,07%. In 2020 bedroeg deze ratio 97,24%. De verwachting is dat de ratio stijgt naar 99,47% in 2024. De oorzaak hiervan zijn de exploitatietekorten van de aflopen jaren (zie paragraaf 2.8 Exploitatie). De schuldratio laat zien dat het vermogen van de gemeente Westervoort vrijwel alleen maar bestaat uit schulden. Het eigen vermogen is vrijwel nihil en dreigt negatief te worden. Dit betekent dat de gemeente geen weerstandsvermogen heeft om risico's op te vangen. Het kengetal schuldratio is dan ook onvoldoende.<br><br>De nettoschuld (gecorrigeerd) bedraagt ultimo 2020 62,61% en dat is goed te noemen. De gemeente is dus in staat om voor relatief weinig | **Onvoldoende** | **Financieel-technisch**<br>• De opgave in het herstelplan is er ook op gericht om de vermogenspositie van de gemeente te verbeteren. Dit zal allereerst moeten worden bewerkstelligd om de lasten te verlagen en de opbrengsten te vergroten. Treasury speelt een belangrijke rol in het monitoren van de vermogenspositie en het laag houden van de kapitaallasten. Wij adviseren om deze rol nadrukkelijk bij Treasury neer te leggen en daarbij ook mee te kijken bij de toekomstige |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | middelen (= kapitaallasten) vreemd vermogen aan te trekken voor de financieringsbehoefte. Dit kengetal neemt de komende jaren fors toe (99,04% in 2021; 91,53% in 2024 (= voldoende)). Dit betekent dat de schuldpositie steeds zwaarder drukt op de exploitatie in de vorm van kapitaallasten (rente en aflossing). De gemeente profiteert op dit moment nog van een relatief lage rente. Indien de rente gaat stijgen, bestaat het risico dat het kengetal nettoschuldquote harder stijgt.<br>De kasgeldlimiet wordt intact gehouden, conform de normering. De renterisiconorm is in 2020 overschreden. Voor 2021 is de verwachting dat binnen de norm wordt gebleven.<br><br>De liquiditeitspositie van de gemeente is slecht te noemen. De kengetallen (current ratio en quick ratio zijn onvoldoende). Dit betekent dat de gemeente Westervoort op korte termijn niet - door middel van de beschikbare vlottende activa - in staat is om de betalingsverplichtingen op de korte termijn (vlottende passiva) te voldoen. Voor gemeenten is het over het algemeen niet moeilijk om geldleningen aan te trekken en zijn de risico's rondom liquiditeit hier kleiner dan in bijvoorbeeld het bedrijfsleven. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat gemeente Westervoort op dit moment reeds beschikt over teveel schulden. | | investeringen (compleetheid in kaart brengen) en hier de liquiditeitsplanning op in te richten.<br>• Breng de (totale) begrote lasten van toekomstige investeringen in beeld en vertaal deze door naar de liquiditeitsbehoefte in de komende jaren. Vertaal dit ook door in de geprognosticeerde balans.<br>• Investeer in de kwaliteit van de geprognosticeerde balans en gebruik dit actief als sturingsinstrument en als instrument in de informatievoorziening aan de raad over de financiële stand van zaken van de gemeente. Wij zien daarnaast ook dat de accountant steeds meer naar de kwaliteit van de geprognosticeerde balans gaat kijken. |
| ***I*nvesteringen** | Op basis van de beschikbare gegevens lijkt de kapitaallastennorm in tact te blijven. Er bestaat echter een risico dat hierin niet alle benodigde (vervangings)investeringen zijn opgenomen, omdat er niet voor alle kapitaalgoederen beheerplannen aanwezig zijn. Hierdoor is de kapitaallastennorm lastig te beoordelen: het kan zo zijn dat de in de begroting opgenomen middelen voor investeringen onvoldoende zijn en er een negatieve impact op de exploitatie ontstaat. | **Behoeft aandacht** | **Beleidsinhoudelijk**<br>• Breng de beheerplannen voor kapitaalgoederen op orde en maak een (meerjarige) prognose van de benodigde investeringen.<br><br>**Financieel-technisch**<br>• Verwerk de actuele beheerplannen en investeringsagenda in de liquiditeitsprognose (zie Treasury) en de begroting. |
| ***R*eserves** | De algemene reserve van de gemeente Westervoort is na de bestemming van het resultaat van de jaarrekening 2020 negatief. Hierdoor is ook het weerstandsvermogen negatief en zijn verschillende ratio's niet meer te berekenen en te beoordelen. De reserves kennen geen flexibiliteit. In het herstelplan is aandacht voor het herstellen van het weerstandsvermogen (de algemene reserve), dat eind 2026 weer een positief saldo moet hebben om vervolgens door te groeien naar een | **Onvoldoende** | **Financieel-technisch**<br>• Vergroot het weerstandsvermogen van de gemeente Westervoort. De gemeente heeft dit opgenomen in het herstelplan. Stel daarbij ook een ambitie/norm vast ten aanzien van de omvang van het weerstandsvermogen.<br>• Heroverweeg de vrijval van |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | robuust saldo. In het herstelplan worden enkele beklemde bestemmingsreserves toegevoegd aan de algemene reserve, wat een negatieve impact heeft op de exploitatie. Het gaat hierbij onder andere om de reserve kapitaallasten vervangingsinvesteringen. Hieromtrent bestaat een extra risico vanwege het niet volledig op orde zijn van de beheerplannen (zie investeringen). | | reserves in het herstelplan: deze beslissing is gebaseerd op een te beperkte scope (geen volledige beheerplannen), zie ook Investeringen. |
| ***E*xploitatie** | De begroting 2021 van de gemeente Westervoort is niet sluitend en niet reëel in evenwicht in meerjarig perspectief. In het herstelplan wordt, met uitzondering van 2021, een sluitend perspectief gepresenteerd. De aansluiting met eerdere bezuinigingsopgaven, het oordeel van de provincie hierover en diverse financiële ontwikkelingen is echter lastig te maken. Daarnaast spelen nog diverse risico's, waaronder de kosten van het sociaal domein en onderhoudsachterstanden in het ruimtelijk domein, niet voor alle kapitaalgoederen aanwezige beheerplannen en de ontwikkeling van de verdeling van de algemene uitkering. Deze zaken hebben een negatieve impact op de exploitatie. Zoals hierboven aangegeven zijn de reserves van de gemeente zeer beperkt in omvang en is er geen flexibiliteit om risico's op te vangen.<br><br>De concept begroting 2022 laat een gunstiger beeld zien. Dit is ondere andere het gevolg van de septembercirculaire 2021 (forse toename accres door loon- en prijsstijgingen). Hierdoor laten de boekjaren (na bestemming) 2022 en 2023 een positief resultaat zien. De boekjaren 2024 en 2025 sluiten met een negatief resultaat. Het effect van de septembercirculaire geeft enigszins wat financiële ademruimte in de begroting van de gemeente Westervoort. De bij dit onderdeel genoemde risico's blijven van toepassing. | **Onvoldoende** | **Financieel-technisch**<br>• Neem structureel ruimte op in de begroting om de vermogenspositie van de gemeente te verbeteren. Met andere woorden: 'spaar actief'. Dit is opgenomen in het herstelplan en ook in de begroting 2022 (concept).<br><br>**Beleidsinhoudelijk**<br>• Breng de baten en lasten beter met elkaar in balans, creëer een structureel sluitende begroting. Dit vraagt om het maken van keuzes. Hiertoe vormt het herstelplan (en Voorjaarsnota 2020) een aanzet. Echter, voortschrijdend inzicht in de risico's lijkt te vragen om verdergaand ingrijpen, omdat de middelen om risico's op te vangen, ontbreken. |

*Tabel 2 Conclusies en waardering onderdelen BIG TIRE*

# H2 | Huidige financiële positie van de gemeente Westervoort

## 2.1 Inleiding

In deze rapportage geven wij een beeld van de financiële positie van de gemeente Westervoort. Dit doen we aan de hand van de beschrijving van de BIG TIRE. De letters BIG TIRE staan voor:

- **B**elastingen
- **I**nkomsten
- **G**rondexploitatie
- **T**reasury
- **I**nvesteringen
- **R**eserves
- **E**xploitatie

BMC gebruikt een vergelijkbare invalshoek voor de zogeheten 'stresstest' voor gemeenten waar de Raad voor de Financiële Verhoudingen voor pleitte. U kunt dit rapport lezen als een dergelijke test: een test met betrekking tot de flexibiliteit om de begroting structureel te verbeteren en een test met betrekking tot het reserveniveau om risico's op te vangen.

## 2.2 Belastingen

In deze paragraaf werken wij het onderdeel Belastingen voor de gemeente Westervoort uit. Als vergelijkingsgemeenten kiezen wij hier voor de buurgemeenten van de gemeente Westervoort. Dit zijn de gemeenten: Lingewaard, Duiven, Zevenaar, Rheden, Rozendaal en Arnhem.

De gemeente Westervoort neemt in de Atlas van de lokale lasten de 234e positie in[3] (totaal 352 gemeenten) voor het boekjaar 2021, waarbij geldt dat nummer 1 de laagste lokale lasten heeft. Dit betreft het rangnummer voor eigenaar-bewoners (meerpersoons-huishouden). Wanneer we kijken naar de lasten voor huurders (meerpersoonshuishouden), neemt de gemeente Westervoort de 25e positie in op de ranglijst. Daarmee ligt de lokale lastendruk van Westervoort voor eigenaar-bewoners boven het gemiddelde in Nederland, terwijl deze voor huurders ruim onder het gemiddelde ligt.

De tarieven voor de OZB woningen, OZB niet-woningen (gebruikersdeel) en de rioolheffing liggen boven het landelijk gemiddelde. De tarieven voor afvalstoffenheffing en OZB niet-woningen (eigenarendeel) liggen onder het gemiddelde. In onderstaande tabel hebben wij de tarieven van de gemeente Westervoort afgezet tegen het landelijk gemiddelde, de maximum- en de minimumtarieven.

[3] COELO, 2021, Atlas van de lokale lasten 2021 (www.coelo.nl)

| | Tarief 2021 Westervoort | Landelijk gemiddelde 2021 | Hoogste 2021 | Laagste 2021 |
|---|---|---|---|---|
| OZB woningen | 0,2119% | 0,1188% | 0,2506% | 0,0369% |
| OZB niet-woningen (eigenarendeel) | 0,2731% | 0,2740% | 0,9431% | 0,0665% |
| OZB niet-woningen (gebruikersdeel) | 0,1640% | 0,2045% | 0,5226% | 0,0000% |
| Afvalstoffenheffing meerpersoons | Vastrecht € 173,46<br>Container 140 liter per container: € 8,02 per lediging<br>Container 240 liter per container: € 9,99 per lediging<br>**Vergelijkingseenheid: € 250,—** | € 285,54 | € 468,12 | € 38,00 |
| Rioolheffing meerpersoons (< 500 $m^3$) | € 228,03 | € 215,28 | € 500,10 | € 95,04 |

*Tabel 3 Lokale lasten in perspectief*

De gemeente Westervoort heft voor de afvalstoffenheffing een vastrecht en variabel deel per lediging voor restafval. Dit betekent dat de gemeente diftar toepast. De afvalstoffenheffing voor een verzamelcontainer voor een meerpersoonshuishouden bedraagt € 273,76. De afvalstoffenheffing voor een verzamelcontainer voor een eenpersoonshuishouden bedraagt € 205,33. Voor de lediging van gft-afval en pmd-afval zijn geen kosten verbonden.

De gemeente Westervoort heeft de inning en heffing van de gemeentelijke belastingen in eigen beheer (via 1Stroom).

### 2.2.1. Onroerendezaakbelasting (OZB)

Het OZB-tarief voor woningen ligt bij de gemeente Westervoort boven het landelijk gemiddelde. De tarieven OZB voor niet-woningen (het eigenarendeel en gebruikersdeel) liggen onder het landelijk gemiddelde. De OZB-inkomsten worden bepaald door de waarde van het onroerende goed x het tarief. De gemiddelde WOZ-waarde in de gemeente Westervoort bedroeg circa € 201.000,— in 2019 en € 219.000,— in 2020[4]. De gemiddelde WOZ-waarde in Nederland bedroeg in 2019 € 248.000,—. In 2020 lag de gemiddelde WOZ-waarde op € 270.000[5]. Het volgende overzicht geeft inzicht gerealiseerde opbrengsten OZB voor de periode 2018 tot 2021.

[4] Bron: Waarderingskamer (www.waarderingskamer.nl)
[5] Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (www.cbs.nl)

| | Inkomsten OZB absoluut | Inkomsten OZB per inwoner |
|---|---|---|
| 2018 (realisatie) | € 2.545.552,— | € 169,53 |
| 2019 (realisatie) | € 2.591.438,— | € 173,41 |
| 2020 (realisatie) | € 2.642.619,— | € 176,52 |
| 2021 (begroot) | € 3.037.049,— | € 202,47 |

*Tabel 4 Inkomsten OZB 2018 tot en met 2020 (realisatie) en 2021 (begroot) absoluut en per inwoner.*

De gemiddelde OZB-lasten per inwoner (inkomst voor de gemeente) in Nederland bedroegen € 283,— in 2018, € 289,— in 2019 en € 295,— in 2020[6]. De gemiddelde OZB-inkomsten per woning van de gemeente Westervoort liggen onder het landelijk gemiddelde. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de relatief lage WOZ-waarde in de gemeente.

Ten opzichte van het art.12-percentage[7] is er geen sprake van een onbenutte belastingcapaciteit op de OZB.

### Vergelijking met gemeenten in de regio

In tabel 5 worden de tarieven 2021 voor de OZB van de gemeente Westervoort vergeleken met de buurgemeenten. In de vergelijking met de gemeenten in de regio constateren we dat de gemeente Westervoort het hoogste tarief hanteert voor de OZB woningen. Ten aanzien van de tarieven OZB niet-woningen (eigenarendeel en gebruikersdeel) zit de gemeente Westervoort onder het gemiddelde van de buurgemeenten.

Aangezien de OZB-opbrengsten ook worden bepaald door de WOZ-waarde van de woningen in de gemeenten, zetten wij in onderstaande tabel de gemiddelde WOZ-waarde van de gemeente Westervoort af tegen de gemiddelde WOZ-waarde van de vergelijkbare gemeenten. In vergelijking met de gemeenten in de regio zien we dat Westervoort qua gemiddelde WOZ-waarde onder het gemiddelde zit van de buurgemeenten.

| 2021 | Westervoort | Lingewaard | Duiven | Zevenaar | Rheden | Rozendaal | Arnhem | Gemiddelde |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| OZB woningen | 0,2119% | 0,1599% | 0,1365% | 0,1617% | 0,1318% | 0,1000% | 0,1466% | 0,1498% |
| OZB niet-woningen (eigenarendeel) | 0,2731% | 0,3040% | 0,2013% | 0,3148% | 0,2790% | 0,1366% | 0,6180% | 0,3038% |
| OZB niet-woningen (gebruikersdeel) | 0,1640% | 0,2429% | 0,1540% | 0,2577% | 0,1930% | 0,1098% | 0,2060% | 0,1896% |
| Gemiddelde WOZ-waarde 2020 | € 219.000,— | € 272.000,— | € 241.000,— | € 212.000,— | € 236.000,— | € 536.000,— | € 217.000,— | € 276.143,— |

*Tabel 5 Overzicht tarieven OZB gemeente Westervoort en gemeenten in de regio 2021*

[6] www.eigenhuis.nl
[7] Zie hiervoor de Gemeentefonds Meicirculaire 2020, p. 115. Voor 2021 is het percentage van de WOZ-waarde voor toelating tot artikel 12 vastgesteld op 0,1809% - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2020, *Meicirculaire 2020 Gemeentefonds*, 29 mei 2020, p. 1-126.

### 2.2.2. Afvalstoffenheffing

Bij het te voeren afvalbeleid werkt de gemeente Westervoort samen met de volgende partijen:

- PreZero (voorheen SUEZ) - Deze organisatie zamelt en verwerkt huishoudelijk afval in tegen zo laag mogelijke kosten voor de inwoners en op een zo duurzaam mogelijke manier.
- Voor de inzameling van grof huishoudelijke afvalstoffen maakt de gemeente Westervoort gebruik van het afvalbrengstation (ABS) in Arnhem-Noord. Zij heeft hiervoor een overeenkomst gesloten met de huidige exploitant PreZero.
- Stichting 2Switch. Met Stichting 2Switch is per 2019 een vijfjarig contract afgesloten voor de inzameling van herbruikbaar huisraad, elektrische apparaten en oud ijzer. Vanaf 2020 verzorgt 2Switch ook de inzameling en verwerking van textiel. Westervoort trekt hierin samen op met de gemeente Duiven. 2Switch zamelt herbruikbaar huisraad, AEEA, oud ijzer en textiel in bij haar kringloopwinkel aan Het Vergun in Westervoort en aan huis na aanmelding. Ook verzorgt zij de exploitatie van het kca-depot en kunnen inwoners oud papier, textiel en luiers brengen.

De gemeente Westervoort kende de afgelopen jaren een relatief hoog scheidingspercentage qua afvalscheiding. Dit percentage bedraagt de afgelopen jaren 71% tot 72%[8]. De gemeente Westervoort was één van de eerste gemeenten in Nederland die diftar invoerde. In 2020 heeft de gemeente Westervoort het grondstoffenplan[9] vastgesteld. Hierin worden maatregelen geschetst om het scheidingspercentage verder te verhogen.

Voor afvalstoffenheffing geldt een principe van maximaal 100% kostendekkendheid; dit is weergegeven in de uitgangspunten van de programmabegroting 2021-2024 van de gemeente[10]. Met het meer kostendekkend maken van de tarieven is op het eerste gezicht geen budgettair voordeel te behalen. In dat verband is het echter relevant om te bekijken welke kostencomponenten in de tariefberekening zijn meegenomen. We hebben de tariefopbouw naast de VNG-modellen kostenonderbouwing afvalstoffenheffing[11] en de Handreiking Kostentoerekening[12] gelegd (zie bijlage 1). Hierbij is tevens rekening gehouden met de nieuwe regels.

[8] https://www.benchmarkafval.nl/
[9] Gemeente Westervoort, 2020, *Grondstoffenplan Westervoort - Samen minder afval*, 23 januari 2020, p. 1-45.
[10] Gemeente Westervoort, 2020, *Programmabegroting 2021-2024*, 17 september 2020, p. 1-153. Zie specifiek bladzijde 79.
[11] VNG, 2010, *Model kostenonderbouwing afvalstoffenheffing versie 1.0: Transparantie in zeven stappen*, VNG, februari, p. 1-30.
[12] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014, *Handreiking kostentoerekening heffingen, rechten en tarieven*, 10 oktober 2014, p. 1-188.

De kosten die worden toegerekend aan het tarief zijn als volgt (2021):

| | |
|---|---|
| Afvalinzameling en verwerking | € 1.441.418,— |
| Reiniging openbaar gebied (33% van de kosten) | € 23.189,— |
| Kwijtschelding gemeentelijke belastingen | € 101.000,— |
| Salarislasten | € 135.757,— |
| Overhead | € 105.478,— |
| **Totale lasten** | **€ 1.806.842,—** |
| Opbrengsten afvalstoffenheffing | € 1.637.981,— |
| Overige inkomsten | € 175.476,— |
| **Totale baten** | **€ 1.813.457,—** |
| **Dekkingspercentage** | **100,4%** |

De perceptiekosten (salariskosten en kwijtschelding) worden juist en volledig toegerekend. Dit geldt ook voor de btw. De inkomsten van grondstoffen worden meegenomen bij de baten. De veegkosten worden voor 33% meegenomen in de berekening van de afvalstoffenheffing. Op basis van jurisprudentie mag tot 40% van de veegkosten worden toegerekend aan afvalstoffenheffing[13].

De consequentie van het nog niet volledig toerekenen van alle toe te rekenen kosten (kostendekkendheid < 100%) is dat de niet-toegerekende kosten worden bekostigd via de algemene middelen en niet ten laste vallen van de gebruiker. Met andere woorden, er zit nog een beetje ruimte in de tarieven ten opzichte van de kostprijs van het product afval.

In tabel 7 hebben wij de tarieven 2021 voor de afvalstoffenheffing meerpersoonshuishouden van de gemeente Westervoort vergeleken met die van de vergelijkbare gemeenten. Omdat andere gemeenten in onderstaande vergelijking ook verschillende vormen van diftar hanteren, gaan we ten behoeve van de vergelijkbaarheid uit van de gegevens op basis van COELO[14].

[13] Hoge Raad 23 mei 2014, nr. 13/02955, ECLI:NL:HR:2014:1192
[14] Deze gemeenten hanteren een vorm van diftar; voor de vergelijkbaarheid is een gemiddelde gehanteerd dat geënt is op een gemiddelde van het geproduceerde afval, zie COELO.

| Gemeenten | Afvalstoffenheffing |
|---|---|
| *Westervoort* | *€ 250,—* |
| Lingewaard | € 226,— |
| Duiven | € 233,— |
| Zevenaar | € 196,— |
| Rheden | € 243,— |
| Rozendaal | € 275,— |
| Arnhem | € 197,— |
| **Gemiddelde** | **€ 231,43** |

*Tabel 7 Tarieven afvalstoffenheffing 2021 van de gemeente Westervoort vergeleken met de vergelijkingsgemeenten op belastingen.*

Wanneer we naar tabel 7 kijken, dan constateren we dat het tarief voor de afvalstoffenheffing van de gemeente Westervoort de één na hoogste is van de vergeleken gemeenten. Alleen de gemeente Rozendaal kent een hoger tarief. Het tarief van de gemeente Westervoort ligt dan ook ruim boven het gemiddelde in deze vergelijking.

### 2.2.3. Rioolheffing

Ook voor de rioolheffing geldt een principe van maximaal 100% kostendekkendheid. Dit is weergegeven in de uitgangspunten van de programmabegroting 2021-2024[15] van de gemeente. Hiermee is op het eerste gezicht geen budgettair voordeel te behalen. Ook hierbij is het relevant om te bekijken welke kostencomponenten in de tariefberekening zijn meegenomen. We hebben de tariefopbouw naast de VNG-modellen kostenonderbouwing rioolheffing[16], de Handreiking kostentoerekening[17] (zie bijlage 2) en relevante jurisprudentie gelegd.

[15] Gemeente Westervoort, 2020, *Programmabegroting 2021-2024*, 17 september 2020, p. 1-153. Zie specifiek bladzijde 79.
[16] VNG, 2010, *Model kostenonderbouwing afvalstoffenheffing versie 1.0: Transparantie in zeven stappen*, VNG, februari, p. 1-30.
[17] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014, *Handreiking kostentoerekening heffingen, rechten en tarieven*, 10 oktober 2014, p. 1-188.

De kosten die worden toegerekend aan het tarief zijn als volgt (2021):

| Kostendekkendheid rioolheffing | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|
| **Lasten** | | | | |
| Lasten riolering | € 1.110.162,— | € 1.015.806,— | € 1.022.307,— | € 1.016.108,— |
| Vegen van wegen (33% van de kosten) | € 20.407,— | € 20.407,— | € 20.407,— | € 20.407,— |
| Salarislasten | € 168.773,— | € 168.773,— | € 168.773,— | € 168.773,— |
| Overhead | € 131.129,— | € 131.129,— | € 131.129,— | € 131.129,— |
| *Door te belasten lasten* | *€ 1.430.471,—* | *€ 1.336.115,—* | *€ 1.342.616,—* | *€ 1.336.417,—* |
| Bijdrage aan voorziening | € 159.633,— | € 281.021,— | € 300.394,— | € 331.238,— |
| **Totale lasten** | **€ 1.590.104,—** | **€ 1.617.136,—** | **€ 1.643.010,—** | **€ 1.667.655,—** |
| **Totale opbrengsten** | **€ 1.590.103,—** | **€ 1.617.135,—** | **€ 1.643.009,—** | **€ 1.667.654,—** |
| **Dekkingspercentage** | **100,00%** | **100,00%** | **100,00%** | **100,00%** |

*Tabel 8 Mate van kostendekkendheid rioolheffing van de jaren 2021 tot en met 2024*

De gemeente Westervoort rekent in dit model niet alle kostencomponenten volledig door die zijn genoemd in het VNG-model kostenonderbouwing rioolheffing. De perceptiekosten (GBT en perceptiekosten) worden juist en volledig toegerekend. Dit geldt ook voor de btw en overhead. De veegkosten worden voor 33% toegerekend aan de rioolheffing. Aandachtspunt hierbij is dat dit conform de geldende jurisprudentie voor 25-60% mag worden toegerekend aan de rioolheffing. Tevens constateren we dat de kosten van kwijtschelding niet worden toegerekend.
De consequentie van het niet volledig toerekenen van alle toe te rekenen kosten (kostendekkendheid < 100%) is dat de niet-toegerekende kosten worden bekostigd via de algemene middelen en niet ten laste vallen van de gebruiker. Met andere woorden, er zit nog ruimte in de tarieven ten opzichte van de kostprijs van het product riool.

In tabel 9 hebben wij de tarieven 2021 voor de rioolheffing meerpersoonshuishouden van de gemeente Westervoort vergeleken met die van de vergelijkbare gemeenten[18].

[18] www.coelo.nl

| Gemeenten | Rioolheffing |
|---|---|
| *Westervoort* | *€ 228,03* |
| Lingewaard | € 236,— |
| Duiven | € 238,— |
| Zevenaar | € 237,— |
| Rheden | € 197,— |
| Rozendaal | € 220,— |
| Arnhem | € 168,— |
| **Gemiddelde** | **€ 217,72** |

*Tabel 9 Tarieven rioolheffing 2021 van de gemeente Westervoort vergeleken met de vergelijkingsgemeenten op belastingen*

Wanneer we naar tabel 9 kijken, dan constateren we dat het tarief voor de rioolheffing van de gemeente Westervoort boven het gemiddelde van de vergelijkingsgemeenten ligt. De gemeenten Lingewaard, Duiven en Zevenaar kennen een hoger tarief. De gemeenten Rheden, Rozendaal en Arnhem kennen een lager tarief.

### 2.2.4. Woonlasten

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de woonlasten van de gemeente Westervoort en de goed vergelijkbare gemeenten voor 2021. Hierbij is uitgegaan van de afvalstoffenheffing, de rioolheffing en indien van toepassing de OZB. Ook de heffing die door het waterschap opgelegd wordt, hoort bij de woonlasten. De gemeente heeft hier echter geen invloed op; daarom is deze in onderstaand overzicht niet meegenomen. Bij de berekening van de OZB is uitgegaan van de gemiddelde woningwaarde in de gemeente in 2020. Dit zijn de meest recente gegevens die beschikbaar zijn[19].

[19] www.waarderingskamer.nl

| Woonlasten | Meerpersoonshuishouden met koophuis met in de gemeente gemiddelde WOZ-waarde | Meerpersoonshuishouden met koophuis met een WOZ-waarde van € 250.000 | Meerpersoonshuishouden met een huurhuis |
|---|---|---|---|
| *Westervoort* | *€ 942,09* | *€ 1.007,78* | *€ 478,03* |
| Lingewaard | € 896,93 | € 861,75 | € 462,00 |
| Duiven | € 799,97 | € 812,25 | € 471,00 |
| Zevenaar | € 775,80 | € 837,25 | € 433,00 |
| Rheden | € 751,05 | € 769,50 | € 440,00 |
| Rozendaal | € 1.031,00 | € 745,00 | € 495,00 |
| Arnhem | € 683,12 | € 731,50 | € 365,00 |
| **Gemiddelde** | **€ 839,99** | **€ 823,58** | **€ 449,15** |

*Tabel 10 Overzicht woonlasten gemeente Westervoort en vergelijkbare gemeenten 2021*

In tabel 10 is te zien dat de gemeente Westervoort, vergeleken met de vergelijkbare gemeenten, bij meerpersoonshuishoudens met een koophuis ruim boven het gemiddelde zit qua woonlasten (één na hoogste woonlasten in de vergelijking). Voor meerpersoonshuishoudens met een huurhuis zijn de woonlasten in de gemeente Westervoort het één na hoogst in de vergelijking. Om het effect van het tarief op een vaste WOZ-waarde te laten zien, is de middelste kolom toegevoegd. Hierin wordt voor de berekening van de woonlasten uitgegaan van een woning met een WOZ-waarde van € 250.000,—. De gemeente Westervoort heeft binnen deze vergelijking de hoogste woonlasten.

### 2.2.5. Overige belastingen

Uit de begrotingen en jaarrekeningen van de gemeente Westervoort blijkt dat de gemeente de volgende belastingen heft.

| | Realisatie | Realisatie | Realisatie | Begroot |
|---|---|---|---|---|
| **Belastingsoort/heffingen** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** |
| Hondenbelasting | € 137.314,— | € 135.079,— | € 118.999,— | € 121.452,— |
| Precariobelasting | € 138.800,— | € 138.800,— | € 138.800,— | € 138.800,— |
| Bedrijveninvesteringszone (BIZ) | € 0 | € 51.412,— | € 55.064,— | € 56.784,— |
| Sportaccommodaties (huuropbrengsten) | € 24.000,— | € 24.088,— | € 24.497,— | € 24.000,— |
| Lijkbezorgingsrechten | € 34.345,— | € 45.460,— | € 25.970,— | € 51.547,— |
| Marktgelden | € 7.041,— | € 7.362,— | € 7.550,— | € 12.700,— |
| Leges | € 227.046,— | € 580.336,— | € 353.707,— | € 344.778,— |

*Tabel 11 Overzicht belastingsoorten en opbrengsten periode 2018-2021 van gemeente Westervoort*

De gemeente Westervoort heft de volgende belastingen niet:

- Forensenbelasting - de forensenbelasting dient ertoe om mensen die relatief veel in een gemeente verblijven, maar geen ingezetene zijn van deze gemeente, mee te laten betalen aan voorzieningen in die gemeente. Het doel is niet om kosten voor deze voorzieningen een-op-een te verhalen, maar juist om een bijdrage te vragen aan het algemene voorzieningenniveau van de gemeente, zie ook art. 223 Gemeentewet (bron: VNG). Vooral kleine gemeenten in de buurt van een grote stad heffen deze belasting.
- Toeristenbelasting - toeristenbelasting is verschuldigd over zakelijke of privé-overnachtingen van mensen buiten de gemeente die hiervoor een vergoeding betalen. De ondernemer die de overnachting mogelijk maakt, betaalt de belasting. Dit betekent dat ook toeristenbelasting mag worden geheven voor het verblijf van arbeidsmigranten op vakantieparken of voor zakelijke overnachtingen in een conferentiehotel. Degene die overnacht, betaalt de belasting vrijwel altijd aan de ondernemer die de overnachting verzorgt. Deze ondernemer draagt de belasting daarna af aan de gemeente.
- Reclamebelasting - belasting op uitingen van commerciële aard in de buitenruimte.
- Parkeerbelasting - belasting op het parkeer van voertuigen binnen de gemeente.
- Baatbelasting - de baatbelasting wordt door gemeenten geheven van de eigenaar van wie een onroerende zaak is gebaat bij voorzieningen die tot stand zijn gebracht door of met medewerking van de gemeente.
- Roerende zaakbelasting - de roerende zaakbelasting (RZB) is een gemeentelijke belasting op roerende woon- en bedrijfsruimten (bijvoorbeeld woonschepen).

Een aantal belastingen zijn gezien de omvang en aard van de gemeente Westervoort niet van toepassing of niet rendabel. De forensenbelasting, reclamebelasting en toeristenbelasting zijn wellicht het onderzoeken waard, om de verdiencapaciteit van de gemeente te vergroten.

## 2.3 Inkomsten

Bij het onderdeel inkomsten wordt de afhankelijkheid van het Rijk voor de verwerving van inkomsten bekeken. Dit is in negatieve zin geformuleerd de gevoeligheid voor rijksbezuinigingen. Hoe hoger de afhankelijkheid van het Rijk, hoe minder flexibel de begroting van een gemeente is. Daarbij onderscheiden we de afhankelijkheid van de algemene uitkering en de afhankelijkheid van specifieke uitkeringen. Hoe hoger het aandeel van Rijksuitkeringen in de begroting hoe lager de flexibiliteit, want de flexibiliteit zit dan alleen aan de uitgavenkant. De gemeente Westervoort laat in cijfers de volgende afhankelijkheid zien[20].

[20] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2021/05/31/meicirculaire-gemeentefonds-2021

| Gemeente Westervoort | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Algemene uitkering* | *€ 11.784.799* | *€ 20.282.284* | *€ 21.121.895* | *€ 22.695.348* | *€ 22.386.891* | *€ 22.443.553* | *€ 22.685.044* |
| *Integratie-uitkeringen* | *€ 9.249.716* | *€ 3.015.902* | *€ 3.002.009* | *€ 3.335.711* | *€ 3.275.451* | *€ 3.252.451* | *€ 3.216.813* |
| Decentralisatie AWBZ - Wmo | € 2.122.378 | € 0 | € 0 | € 0 | € 0 | € 0 | € 0 |
| Decentralisatie Jeugdzorg | € 3.978.599 | € 0 | € 0 | € 0 | € 0 | € 0 | € 0 |
| Decentralisatie Participatiewet | € 3.148.739 | € 0 | € 0 | € 0 | € 0 | € 0 | € 0 |
| Participatie | € 0 | € 2.526.805 | € 2.476.391 | € 2.570.849 | € 2.528.972 | € 2.505.972 | € 2.470.334 |
| Voogdij 18+ | € 0 | € 489.097 | € 525.618 | € 764.862 | € 746.479 | € 746.479 | € 746.479 |
| Inburgering | € 0 | € 0 | € 0 | € 0 | € 0 | € 0 | € 0 |
| *Decentralisatie-uitkeringen* | *€ 1.435.119* | *€ 578.865* | *€ 423.441* | *€ 462.261* | *€ 350.357* | *€ 346.591* | *€ 344.813* |
| **Totaal** | **€ 22.469.634** | **€ 23.877.051** | **€ 24.547.345** | **€ 26.493.320** | **€ 26.012.699** | **€ 26.042.595** | **€ 26.246.670** |
| Eigen inkomsten | € 14.534.366 | € 14.269.949 | € 16.859.655 | € 12.745.680 | € 13.498.301 | € 13.734.405 | € 13.514.330 |
| Totale baten exploitatie (voor bestemming) | € 37.004.000 | € 38.147.000 | € 41.407.000 | € 39.239.000 | € 39.511.000 | € 39.777.000 | € 39.761.000 |
| | | | | | | | |
| % algemene uitkering van totale baten | 31,85% | 53,17% | 51,01% | 57,84% | 56,66% | 56,42% | 57,05% |
| % Integratie- en decentralisatie-uitkeringen van totale baten | 28,87% | 9,42% | 8,27% | 9,68% | 9,18% | 9,05% | 8,96% |
| **% Rijksuitkeringen van totale baten** | **60,72%** | **62,59%** | **59,28%** | **67,52%** | **65,84%** | **65,47%** | **66,01%** |

*Tabel 12 Mate van afhankelijkheid van uitkering van het Rijk gemeente Westervoort periode 2018-2024*

De integratie-uitkeringen bestaan uit: de Rijksuitkeringen voor participatie, Voogdij 18+ en Inburgering. Deze zijn apart weergegeven in tabel 13. De decentralisatie-uitkering bestaat uit Rijksuitkeringen voor armoedebestrijding kinderen, brede aanpak dak- en thuisloosheid, brede impuls combinatiefuncties/buurtsportcoaches, cultuurmiddelen, extra kosten verkiezingen in verband met COVID-19 (2021), gezond in de stad, heroriëntatie zelfstandigen, jeugd aan zet, maatschappelijke begeleiding, vergunningverlening, toezicht en handhaving, versterking omgevingsveiligheidsdiensten en voorschoolse voorziening peuters.

De eigen inkomsten bestaan uit de baten die de gemeente genereert op de programma's (geen rijksoverdracht). Hierbij kan gedacht worden aan inkomsten uit belastingen, leges, grondexploitaties, bestemmingsheffingen (rioolheffing en afvalstoffenheffing) et cetera. Vanaf 2021 is sprake van een forse afname van de eigen inkomsten van de gemeente. Dit wordt met name veroorzaakt door een afname de precariobelasting (-/- € 139.000,—).

Uit de Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2019[21] blijkt dat de gemeente Westervoort per inwoner 11% minder aan Rijksbijdragen krijgt dan het landelijk gemiddelde. Dat is overigens regulier voor gemeenten van deze omvang. De grote gemeenten ontvangen ruim meer dan het landelijk gemiddelde.

### Effecten herijking gemeentefonds

Op 12 augustus 2021 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nieuwe cijfers gepresenteerd over de herverdeling van het gemeentefonds. Op hoofdlijnen zijn de volgende conclusies te trekken[22]:

- Nadelige effecten verschuiven verder richting het westen van het land.
- Grote gemeenten gaan er gemiddeld op vooruit, dat voordeel lijkt ten koste te gaan van de middelgrote gemeenten (tussen 20.000 en 50.000 inwoners).
- De herverdeling pakt gunstig uit voor de gemeenten met een zwakke sociale structuur.
- Gemeenten zonder een centrumfunctie leveren verder in.
- Geen verschuiving van platteland naar de stad.

Voor de gemeente Westervoort is er sprake van een negatief effect van -/- € 69,— per inwoner (absoluut -/- € 1,037 mln.)[23]. Hierbij de opmerking dat voor de periode 2023-2027 de voor- en nadeeleffecten worden gemaximaliseerd tot € 60,— per inwoner[24]. Dit zou voor de gemeente Westervoort een absoluut effect betekenen van -/- € 897.000,—. Wat er na 2027 gebeurt is nog ongewis.

Naast de herverdeling van het gemeentefonds, heeft het Rijk € 1,3 miljard incidenteel beschikbaar gesteld als compensatie voor de tekorten in de Jeugdzorg. Daar staat tegenover dat gemeenten zich committeren aan een aantal maatregelen die een besparing van € 214 miljoen moet opleveren. In overleg met de VNG is besloten om de middelen via het cluster Jeugdhulp binnen de algemene uitkering te verdelen. Voor de gemeente Westervoort komt dat neer op een bedrag van € 92,— per inwoner (absoluut: € 1.380.700,— (incidenteel)). Conform de richtlijnen van de VNG heeft de gemeente dit bedrag voor 75% structureel opgenomen in de begroting. Wij roepen hierbij op tot voorzichtigheid, omdat er vanuit het Rijk (op moment van schrijven) nog geen formele toezeggingen zijn gedaan dat deze gelden een structureel karakter krijgen. Tevens kent de begroting een grote mate van afhankelijkheid bij het structureel inboeken van deze gelden.

### Resumerend

We concluderen dat de gemeente Westervoort voor ruim 65% van haar inkomsten afhankelijk is van inkomsten van het Rijk en voor 35% van overige inkomsten. Vanaf 2021 stijgt deze afhankelijkheid en deze fluctueert vervolgens door de jaren heen.

---

[21] COELO, 2020, *Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2019*, p. 1-58.
[22] BMC, 2021, *Actualisatie herverdeling leidt tot verdere verschuiving*, augustus 2021, p. 1-5.
[23] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/08/12/documenten-actualisatie-verdeelvoorstel-gemeentefonds-naar-2019
[24] https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/maximering-herverdeeleffect-gemeentefonds-tot.17651799.lynkx

Dit wordt met name veroorzaakt door een daling van de eigen inkomsten van de gemeente Westervoort vanaf 2021. Daarmee is er, vergeleken met landelijke gemiddelden van gemeenten van gelijke omvang, een beperkte eigen beleidsruimte aanwezig. Dit behoeft in die zin nuancering dat eigen beleidsruimte niet hetzelfde is als bestedingsruimte. De gemeente kan door middel van eigen maatregelen, rentebeleid en tarievenbeleid maatregelen treffen om de eigen inkomsten te vergroten, waardoor de afhankelijkheid van het Rijk wordt beperkt. Zoals aangegeven in het onderdeel Belastingen is deze ruimte beperkt aanwezig bij de gemeente Westervoort; er is geen onbenutte belastingcapaciteit aanwezig op OZB en de belastingdruk is meer dan gemiddeld hoog. Dit geldt ook voor de grondexploitaties van de gemeente, die zijn beperkt in omvang. Daarnaast speelt dat de effecten van het gemeentefonds nog opgeteld dienen te worden bij de opgave om de exploitatie structureel sluitend te krijgen, zie hiervoor paragraaf 2.8 Exploitatie.

## 2.4 Grondexploitaties

*Wijzigingen regels grondexploitatie BBV*
De wijzigingen van het wettelijk kader door het nieuwe Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) met ingang van 2016, zijn van belang geweest voor de grondexploitaties van de gemeente Westervoort. Met ingang van de begrotingscyclus 2019 zijn deze wijzigingen nader uitgewerkt, verduidelijkt of (beperkt) gewijzigd in de ‘Notitie grondbeleid in de begroting en jaarstukken 2019’ van de Commissie BBV.

*Grondexploitatiebeleid gemeente Westervoort*
Het beleid van de gemeente Westervoort is vastgelegd in de Nota Grondbeleid (vastgesteld op 16 maart 2009). De gemeente heeft daarbij vastgesteld om een faciliterend grondbeleid te voeren. Bij faciliterend grondbeleid (ook wel passief grondbeleid genoemd) stelt de gemeente de kaders (in de vorm van een bestemmingsplan) voor de ontwikkeling vast, maar zijn derden (zoals ontwikkelaars of woningcorporaties) verantwoordelijk voor de realisatie.

De gemeente kent een in omvang beperkte grondexploitatie. De Schans is het enige complex in de grondexploitatie. De gronden zijn aan een ontwikkelende marktpartij verkocht. De kavels zijn in drie deelplannen (Wonen achter de Dijk, Het Geerken en Fort Geldersoord) ingedeeld en de stand is als volgt (ultimo 2020):
- Wonen achter de Dijk, alle kavels zijn verkocht;
- Het Geerken, alle kavels zijn verkocht;
- in deelgebied Fort Geldersoord zijn twintig woningen gepland. Deze worden door de ontwikkelaar projectmatig ontwikkeld. De voortgang stokte, maar is op dit moment weer in beweging. De verwachting is dat de woningen in 2022 verkocht zijn.

Primo 2021 is het verwachte resultaat om de grondexploitatie De Schans -/- € 565.211,—. Dit verlies wordt veroorzaakt door onder andere hogere kosten bouw- en woonrijp maken, hogere kosten tijdelijk beheer en hogere plankosten dan begroot. De gemeente heeft voor dit verlies een voorziening getroffen. Ultimo 2020 bedroeg deze € 565.211,— (gedane toevoeging in 2020 bedroeg € 105.931,—).

Onderstaand overzicht geeft inzicht in de grondexploitaties van de gemeente Westervoort. Het geeft inzicht in boekwaarden, nog te maken kosten en opbrengsten, reeds genomen en nog te verwachten winst en het verwachte eindresultaat op eindwaarde van de plannen in exploitatie. Dit overzicht is gebaseerd op de jaarrekening 2020 van de gemeente.

| Complex | Boekwaarde primo 2020 | Boekwaarde ultimo 2020 | Nog te maken kosten | Nog te maken opbrengsten | Eindwaarde (nominaal) | Startwaarde (2020) | Reeds Genomen Winst (POC) | Looptijd |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| De Schans | € 485.140,— | € 604.598,— | € 280.480,— | € 328.823,— | € 588.056,— | € 560.923,— | € 0 | 31-12-2022 |
| **Totaal** | **€ 485.140,—** | **€ 604.598,—** | **€ 280.480,—** | **€ 328.823,—** | **€ 588.056,—** | **€ 560.923,—** | **€ 0** | |

*Tabel 14 Grondexploitaties gemeente Westervoort*

De gemeente kent geen aparte risicoreserve grondexploitaties. Dit betekent dat eventuele risico's ten laste vallen van de algemene reserve. De gemeente heeft in de paragraaf Grondbeleid een calculatie gemaakt van de risico's ten aanzien van de grondexploitatie De Schans: € 57.696,—.

Onze benadering voor het kwantificeren van risico's bestaat uit vier elementen:
1. Inventariseren van projectspecifieke risico's in de plannen. Belangrijk is dat deze risico's regelmatig worden gemonitord. Eventuele verliezen worden direct genomen.
2. Totaal voorraden niet in exploitatie genomen gronden minimaliseren. De gemeente Westervoort kent € 1,619 mln. aan strategische gronden (materiële vaste activa). Dit betreffen de ondergronden van de scholen en niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG's).
3. Een percentage van de geraamde nog te maken kosten reserveren vanuit de gedachte dat er in veel plannen sprake is van een te optimistische planning. Bij vertraging in het plan is er sprake van extra rentebijschrijvingen over de boekwaarde. Bij een vertraging van één à twee jaar is er al snel sprake van een tot 10% verhoogde boekwaarde. Daarmee neemt het (positieve) resultaat ook af.
4. Een percentage van de geraamde grondopbrengsten reserveren. De ramingen van toekomstige opbrengsten zijn namelijk sterk afhankelijk van de economische vooruitzichten. Ook hier is al snel sprake van 10% lagere opbrengsten.

De kans dat beide laatste risico's zich tegelijk zullen voordoen, is in het huidige tijdsgewricht aanzienlijk en wordt ingeschat op 30%. Onze risico-inschatting geeft aan hoe groot de reserve grondexploitatie minimaal moet zijn om de risico's te kunnen opvangen.

| | | Risicofactor | Risico |
|---|---|---|---|
| Nog te maken kosten | € 588.056,— | 10% | € 58.806,— |
| Nog te maken opbrengsten | € 560.923,— | 10% | € 56.092,— |
| | | | **€ 114.898,—** |
| | | 30% | |
| | | | **€ 34.469,—** |

*Tabel 15 Minimale omvang van risicoreserve grondexploitaties gemeente Westervoort*

Zoals aangegeven kent de gemeente geen aparte reserve grondexploitaties. Risico's vallen daarmee ten laste van de algemene reserve. Aangezien deze door negatieve exploitatieresultaten negatief is, heeft de gemeente geen tot nauwelijks mogelijkheden om dergelijke risico's op te vangen, zie hiervoor ook paragraaf 2.7 Reserves.

### Kengetal grondexploitatie

In 2015 is er een aantal kengetallen vastgesteld door de commissie Depla (landelijke normering) die gemeenten dienen op te nemen in hun P&C-documenten. Eén van deze kengetallen is het kengetal grondexploitatie. Dit geeft aan hoe groot de grondpositie (de waarde van de grond) is ten opzichte van de totale (geraamde) baten. Een laag percentage geeft dus aan dat het risico relatief klein is. Dit behoeft echter de nuance dat een lage (huidige) boekwaarde geen volledig beeld geeft van de nog te maken kosten en de verwachte inkomsten. Gemeenten kunnen op basis van dit kengetal dus niet een-op-een met elkaar vergeleken worden; het getal laat een momentopname zien.

Voor de gemeente Westervoort is het kengetal grondexploitatie 3% in 2018 (realisatie), 1% in 2019 (realisatie), 0,07% in 2020 (realisatie). Dit kan gekenmerkt worden als goed. Een ratio grondexploitatie die kleiner is dan 20% is het minst risicovol te noemen volgens het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader (GTK 2020). Dit goede kengetal wordt veroorzaakt door de geringe grondpositie van de gemeente Westervoort.

In april 2021 is de Woonvisie 2021-2030 van de gemeente Westervoort[25] vastgesteld. Uit deze woonvisie blijkt dat de komende jaren sprake is van een relatief grote woningbouwopgave voor de gemeente Westervoort. Tot 2040 wil de gemeente 740 nieuwe woningen in de gemeente bouwen (tot 2025 520 nieuwe woningen, tot 2030 195 nieuwe woningen en tot 2040 nog eens 25 nieuwe woningen). Deze opgave wordt ingegeven door de Liemerse Woonagenda[26]. Voor de gemeente Westervoort geldt dat op de nu bekende locaties in Westervoort ruimte is voor circa 350 woningen (exclusief de locatie Westervoort Noord). De woningbouwopgave zal straks vormgegeven worden door middel van inbreilocaties en herstructureringslocaties.

[25] Gemeente Westervoort, 2021, *Woonvisie 2021-2030*, april 2021, p. 1-39.
[26] Gemeenten Doesburg, Duiven, Montferland, Westervoort en Zevenaar, 2020, *Liemerse Woonagenda: de koers voor 2020-2025*, oktober 2020, p. 1-14.

Voor de meeste van deze plannen (goed voor ruim 300 woningen) geldt dat ze niet 'hard' zijn (nog geen vastgesteld bestemmings- of omgevingsplan). De ontwikkeling rondom de woningbouwopgave heeft straks een impact op de grondexploitaties van de gemeente. De financiële omvang en het te verwachten rendement zal naar verwachting klein zijn.

## 2.5 Treasury

Bij het onderdeel Treasury kijken we welk deel van het gemeentelijk bezit met schuld is belast en hoe de schuld zich ontwikkelt. Schuld kost immers rente en door hoge rentekosten kunnen huidige en toekomstige publieke voorzieningen in het gedrang komen. Daarnaast kijken we naar de risico's in de sfeer van afgegeven garanties.

De gemeente Westervoort heeft haar beleid rondom de treasuryfunctie vastgelegd in het treasurystatuut 2021[27]. De treasuryfunctie omvat alle activiteiten die zich richten op het sturen en beheersen van, het verantwoorden over en het toezicht houden op de financiële vermogenswaarden, de financiële stromen, de financiële posities en de hieraan verbonden risico's. De gemeente stelt zich daarbij de volgende doelen:

1. Het verzekeren van duurzame toegang tot financiële markten tegen acceptabele condities.
2. Het beschermen van gemeentelijke vermogens- en (rente-)resultaten tegen ongewenste financiële risico's zoals renterisico's, kredietrisico's en liquiditeitsrisico's.
3. Het minimaliseren van de interne verwerkingskosten en externe kosten bij het beheren van de geldstromen en financiële posities.
4. Het optimaliseren van de renteresultaten binnen de kaders van de Wet fido respectievelijk de limieten en richtlijnen van het treasurystatuut.
5. Het genereren van informatie ter ondersteuning van het te voeren treasurybeleid en de af te leggen verantwoording over het gevoerde beheer.

### 2.5.1. Kengetallen met betrekking tot treasury

De gemeente Westervoort heeft een schuldratio of debtratio van 80,1% in 2018, 90,6% in 2019 en 97,2% in 2020. In de jaren daarna stijgt deze naar verwachting verder door en is deze rond de 99,5% (op basis van de geprognosticeerde balans). Dit getal laat zien dat de gemeente Westervoort een heel groot gedeelte van haar activa financiert met vreemd vermogen (ten opzichte van andere gemeenten). Waar de debtratio wordt berekend met het vreemd vermogen, wordt de solvabiliteitsratio berekend met het eigen vermogen. Samen vormen deze kengetallen dus altijd 100% (vreemd vermogen plus eigen vermogen is gelijk aan totaal vermogen). Wanneer het exploitatieresultaat van 2020 wordt verwerkt in de ratio van solvabiliteit is er sprake van een negatief kengetal. Met andere woorden, de algemene reserve is negatief.
In het voorjaar van 2021 heeft de raad van Westervoort een financieel herstelplan[28] vastgesteld als gevolg van het onder preventief toezicht stellen van de gemeente Westervoort door de provincie.

[27] Gemeente Westervoort, 2021, *Treasurystatuut gemeente Westervoort 2021*, 12 januari 2021, p. 1-6.
[28] Gemeente Westervoort, 2021, *Financieel herstelplan Westervoor*t, 9 maart 2021, p. 1-81.

Het doel van het financieel herstelplan is om vanaf 2022 te zorgen voor een sluitende exploitatie (begroting structureel in evenwicht) en op deze wijze weer vermogen en daarmee weerstand op te bouwen. De huidig teruggang van de mate van solvabiliteit is veroorzaakt door structurele tekorten op de lopende exploitatie, waarbij het Sociaal Domein de grootste veroorzaker is. In de paragrafen 2.7 Reserves en 2.8 Exploitatie gaan we hier diep op in.

Volgens de normeringen van de commissie Depla (landelijke normering – art. 11 BBV) geeft een debtratio hoger dan 80% aan dat de gemeente haar bezit met zeer veel schulden heeft belast. Voor een gemeente is het goed als de debtratio onder de 50% blijft. Het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader van provincies (GTK 2020) geeft een vergelijkbare signaleringswaarde voor de solvabiliteitsratio. Een gemeente valt in de categorie 'meest risicovol' wanneer deze lager is dan 20% (vergelijkbaar met een debtratio van hoger dan 80%). Een gemeente valt in de categorie 'minst risicovol' wanneer de solvabiliteitsratio groter is dan 50%. De gemeente Westervoort zit wat betreft deze kengetallen in de categorie 'meest risicovol' of 'onvoldoende'.

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Debtratio | 80,07% | 90,58% | 97,24% | 97,46% | 99,45% | 99,48% | 99,47% |
| Solvabiliteit over totaal vermogen | 19,93% | 9,42% | 2,76% | 2,54% | 0,55% | 0,52% | 0,53% |

*Tabel 16 Debtratio en solvabiliteitsratio (over het totaal vermogen) op basis van de jaarrekening (2018 t/m 2020) en de geprognostiseerde balans op basis van de begroting 2021 (2021 t/m 2024).*

In onderstaand schema hebben wij de nettoschuld (gecorrigeerd voor alle leningen en niet-gecorrigeerd) in drie soorten kengetallen weergegeven.

| Kengetallen | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Netto schuld | € 22.619.000 | € 25.788.000 | € 27.683.000 | € 38.864.000 | € 38.706.000 | € 37.722.000 | € 36.394.000 |
| Netto schuld per inwoner | € 1.506 | € 1.726 | € 1.849 | € 2.591 | € 2.574 | € 2.508 | € 2.420 |
| Netto schuldquote | 61,13% | 67,60% | 66,86% | 99,04% | 97,96% | 94,83% | 91,53% |
| | | | | | | | |
| Netto schuld (gecorrigeerd voor alle leningen) | € 20.861.000 | € 23.959.000 | € 25.925.000 | € 38.864.000 | € 38.706.000 | € 37.722.000 | € 36.394.000 |
| Netto schuld (gecorrigeerd voor alle leningen) per inwoner | € 1.389 | € 1.603 | € 1.732 | € 2.591 | € 2.574 | € 2.508 | € 2.420 |
| Netto schuldquote (gecorrigeerd voor alle leningen) | 56,37% | 62,81% | 62,61% | 99,04% | 97,96% | 94,83% | 91,53% |

*Tabel 17 Nettoschuld voor de gemeente Westervoort uitgedrukt per inwoner en als quote voor de boekjaren 2018, 2019, 2020 (gerealiseerd) en 2021 t/m 2024 2017 (begroot).*

Als we kijken naar de netto schuldquote (mate waarin de schuldenlast drukt op de begroting van de gemeente) blijft de gemeente Westervoort tot 2020 onder de grens van de normering van commissie Depla van 90%, waardoor dit als goed te bestempelen is.

Daarna stijgt het kengetal boven de 90%, wat wil zeggen dat de schuldenlast steeds meer op de exploitatie drukt. Overigens zijn de kengetallen voor na 2020 nog als voldoende te bestempelen. De risico-indeling van de commissie Depla komt overeen met die in het GTK 2020. De gemeente is dus in staat met relatief weinig middelen (= kapitaallasten) vreemd vermogen aan te trekken voor de financieringsbehoefte. Dit wordt grotendeels veroorzaakt door een relatieve lage rente op dit moment. Op het moment dat de rente gaat stijgen, zal dit een negatief effect hebben voor de gemeente. Recentelijk heeft de gemeente in het kader van het herstelplan vier langlopende leningen bij de BNG geherfinancierd naar één langlopende lening (30 jaar tegen 2,16% op basis van de informatie in het herstelplan).

### 2.5.2. Financiering – kasgeldlimiet en renterisiconorm

De boekwaarde van het totale vreemd vermogen bedroeg op 31 december 2020 € 38.132.000,—. Dit bedrag bestaat uit de volgende componenten:

| x € 1.000 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Voorzieningen | € 1.215 | € 1.532 | € 1.911 | € 2.183 | € 2.481 | € 2.453 | € 2.707 |
| Langlopende schulden | € 21.906 | € 24.516 | € 27.726 | € 25.437 | € 23.147 | € 23.147 | € 23.147 |
| Kortlopende schulden | € 2.933 | € 5.126 | € 3.123 | € 13.427 | € 15.559 | € 14.575 | € 13.247 |
| *Overlopende passiva* | *€ 3.375* | *€ 4.544* | *€ 5.372* | *€ 0* | *€ 0* | *€ 0* | *€ 0* |
| **Totaal** | **€ 29.429** | **€ 35.718** | **€ 38.132** | **€ 41.047** | **€ 41.187** | **€ 40.175** | **€ 39.101** |

*Tabel 18 Opbouw vreemd vermogen gemeente Westervoort voor de boekjaren 2018 tot en met 2024*

In 2020 is een nieuwe geldlening van € 5 miljoen aangetrokken. De totale rentelast voor het jaar 2020 over de vaste schulden bedraagt € 699.000,—.
Ten opzichte van 2019 zijn de vlottende passiva (kortlopende schulden en overlopende passiva) in totaliteit afgenomen. Dit is met name een gevolg van de lagere kasgeldleningen. De stijging van de overlopende passiva van 2019 naar 2020 heeft vooral te maken met de Tozo-uitkering (€ 1,5 mln.).

De omvang van de schulden neemt conform de begroting 2021 verder toe naar € 41,2 mln. in 2022. In de jaren daarna daalt deze weer, met name door een daling van de kortlopende schulden. In de programmabegroting 2021 is in de paragraaf Financiering een liquiditeitsprognose opgenomen, hierbij gaat het om de volgende bedragen per boekjaar:

- 2020 - € 0,42 mln.;
- 2021 - € 2,182 mln.;
- 2022 - € 1.943 mln.;
- 2023 - € 1.201 mln.;
- 2024 - € 1.139 mln.

De gemeente kan dit financieren middels kort (maximaal € 3,3 mln. - zie kasgeldlimiet) en lang geld.

### Kasgeldlimiet

Voor het aantrekken van een kortlopende lening dient rekening gehouden te worden met de kasgeldlimiet. De Wet fido maximeert met de kasgeldlimiet de kortlopende schuld. Met kortlopende leningen kan het renterisico aanzienlijk zijn, omdat fluctuaties in de rentestand een relatief grote impact kunnen hebben op de rentelasten op de korte termijn. Om dit risico te beperken, is de kasgeldlimiet gelijk aan een bepaald percentage (8,5%) van het begrotingstotaal. Voor 2020 bedraagt deze limiet voor de gemeente Westervoort dan € 3,3 miljoen. De kasgeldlimiet is alleen in het eerste en tweede kwartaal van 2020 overschreden. Conform de bepalingen in de Wet fido is dit toegestaan (twee achtereenvolgende kwartalen mogen worden overschreden).

### Renterisiconorm

Behalve op de kasgeldlimiet wordt er binnen treasury gestuurd op de renterisiconorm. De renterisiconorm maakt deel uit van het renterisicobeheer van een gemeente. De renterisiconorm schrijft voor dat de omvang van de jaarlijks verplichte aflossingen en de renteherzieningen niet groter mogen zijn dan een vast percentage van de totale lasten (van de begroting). Op basis van het percentage van 20%, bedroeg de renterisiconorm voor de gemeente Westervoort voor 2020 € 7,733 mln. De gemeente heeft deze norm in 2020 overschreden met € 761.000,—.
Voor 2021 geldt een renterisiconorm van € 7.717.000,—. De liquiditeitsprognose geeft aan dat de gemeente Westervoort in 2021 maximaal € 3,0 miljoen financieringsbehoefte heeft. De verwachting is dat binnen de norm gebleven wordt.

### Liquiditeitspositie

De liquiditeit (berekend als de verhouding vlottende activa/vlottende passiva, ofwel de ‘current ratio’) van de gemeente Westervoort ultimo 2020 is 0,86. Ultimo 2019 bedroeg deze 0,84 en ultimo 2018 0,9. De verhouding tussen vlottende activa en vlottende schulden is in geval van een kengetal van groter dan 1,0-1,5 voldoende om de kortlopende schulden binnen de gestelde betaaltermijnen te kunnen voldoen. Onder 1,0 heeft de gemeente moeite om de kortlopende schulden binnen de gestelde termijn te voldoen, boven de 2,0 is er een teveel aan liquiditeit en zou er meer op lange termijn belegd of geïnvesteerd moeten worden. De gemeente Westervoort heeft ultimo 2020 een liquiditeitspositie die in dit opzicht laag te noemen is, namelijk onder het kengetal van 1,0. Bij deze berekening worden ook de voorraden meegenomen.

De current ratio kan dan een te hoge waarde krijgen, omdat de post vlottende activa (door voorraden) dan hoog is, maar er toch weinig liquide middelen kunnen zijn. De quick ratio brengt liquiditeit in beeld zonder de voorraden erbij te betrekken. Voor 2020 was deze ratio 0,86, voor 2019 0,84 en voor 2018 0,87. Een kengetal van 1,0 is hierbij voldoende. Ook deze ratio ligt dus onder de norm die als voldoende wordt gezien. Dit betekent dat de gemeente Westervoort op korte termijn niet door middel van de beschikbare vlottende activa in staat is om de betalingsverplichtingen op de korte termijn (vlottende passiva) te voldoen. Kanttekening hierbij is wel dat het gaat om een momentopname: voor de berekening van deze kengetallen wordt gekeken naar de cijfers op de balans per jaareinde.

Daarbij is het voor gemeenten over het algemeen niet moeilijk om geldleningen aan te trekken en zijn de risico's rondom liquiditeit hier kleiner dan in bijvoorbeeld het bedrijfsleven. Wel spelen de eerder genoemde renterisiconorm en de kasgeldlimiet een rol in de mogelijkheden van gemeenten om kort (en lang) vermogen aan te trekken.

In onderstaande tabel zien we dat de kengetallen gerelateerd aan de liquiditeit vanaf 2019 dalen. We zien dat in de geprognosticeerde balans de vlottende activa toenemen en de vlottende passiva in omvang afnemen.

| Kengetal | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Current ratio | 0,90 | 0,84 | 0,86 | 0,63 | 0,54 | 0,58 | 0,64 |
| Quick ratio | 0,87 | 0,84 | 0,86 | 0,63 | 0,54 | 0,58 | 0,64 |

*Tabel 19 Kengetallen liquiditeit, current ratio en quick ratio, op basis van de jaarrekeningen 2018 t/m 2020 en 2021 t/m 2024 op basis van de geprognosticeerde balans in de begroting 2021*

### Waarborgen, garantstellingen en leningen

De gemeente heeft een aantal waarborgen en garantstellingen uitstaan. Ultimo 2019 stond de gemeente garant voor een totaal bedrag van € 21.236.000,—. Ultimo 2020 was dit € 18.583.000,—. Deze waarborgen staan weergegeven onder de balans en behoren daarom niet tot het eigen of vreemd vermogen van de gemeente. De gemeente staat borg ingeval de organisaties hun leningen niet kunnen afbetalen en hun rente voor die leningen niet kunnen opbrengen.

Voor de gemeente Westervoort betreft het hier gegarandeerde leningen van Vitens ten behoeve van de drinkwatervoorzieningen. Per ultimo 2020 is de garantiestelling afgelopen. Daarnaast betreft het garantstellingen aan woningbouwcorporaties (Stichting Plavei, Woonzorg Nederland en Stichting Vivare), waarbij de gemeente een achtervangpositie heeft. Omdat de gemeente een 'tweede vangnet' vormt bij deze garantstellingen, is het risico hierop kleiner. De directe risico's worden overgenomen door Waarborgfonds Sociale Woningbouw.

De gemeente Westervoort heeft diverse leningen verstrekt ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak. De totale omvang bedraagt ultimo 2020 € 1.917.000,—. Het gaat hierbij om aandelen Alliander (€ 159.000,—) en om bij het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn) ondergebrachte Startersleningen en Duurzaamheidsleningen (€ 1.758.000,—). Na 2015 zijn geen nieuwe Startersleningen meer verstrekt. In 2020 zijn er geen nieuwe leningen verstrekt. De aflossingen hebben volgens het reguliere betaalschema plaatsgevonden.

## 2.6 Investeringen

Voor het beoordelen van de gezondheid van een gemeente is een belangrijk element of de gemeente de ruimte voor kapitaallasten intact laat, zodat het mogelijk blijft om nieuwe investeringen te kunnen doen. Dit wordt de kapitaallastennorm genoemd. Daarbij wordt gekeken of de vrijval kapitaallasten[29] niet wordt benut voor lopende (andere) uitgaven.

Onderstaande tabel toont de ontwikkeling van de kapitaallasten voor de periode 2018-2024 voor de gemeente Westervoort.

| Kapitaallasten | Realisatie 2018 | Realisatie 2019 | Realisatie 2020 | Begroot 2021 | Begroot 2022 | Begroot 2023 | Begroot 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Rente | € 744.206 | € 715.089 | € 720.059 | € 614.805 | € 505.440 | € 516.829 | € 524.392 |
| Afschrijvingen | € 1.118.856 | € 1.235.432 | € 1.191.841 | € 1.259.484 | € 1.262.730 | € 1.276.092 | € 1.266.859 |
| **Kapitaallasten** | **€ 1.863.062** | **€ 1.950.521** | **€ 1.911.900** | **€ 1.874.289** | **€ 1.768.170** | **€ 1.792.921** | **€ 1.791.252** |
| Exploitatielasten totaal (voor bestemming) | € 37.809.000 | € 41.816.000 | € 44.038.000 | € 40.083.000 | € 39.523.000 | € 39.426.000 | € 39.116.000 |
| **% van de totale exploitatielasten** | **4,93%** | **4,66%** | **4,34%** | **4,68%** | **4,47%** | **4,55%** | **4,58%** |

*Tabel 17 Ontwikkeling kapitaallasten gemeente Westervoort periode 2018-2024*

De kapitaallasten ten opzichte van de exploitatielasten zijn redelijk constant, maar in de jaren na 2018 wel lager. Dit wordt vooral veroorzaakt door een daling van de rentelasten, met name in 2021 en de jaren daarna. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de herfinanciering van leningen in het kader van het herstelplan, waardoor sprake is van een lager rentepercentage.

Met het oog op instandhouding van de structurele dekking van nieuwe investeringen is het belangrijk dat de vrijval kapitaallasten niet wordt benut voor structurele andere uitgaven. De kapitaallastennorm van de gemeente Westervoort is echter onvolledig op orde. Dit wordt veroorzaakt, omdat er niet voor alle kapitaalgoederen actuele beheerplannen beschikbaar zijn. De gemeente Westervoort kent voor het ruimtelijke domein niet voor alle onderdelen beheerplannen. Op moment van schrijven van deze rapportage is de gemeente Westervoort bezig om het beleid Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR) up-to-date te maken en daarmee inzicht te verkrijgen in de noodzakelijke investeringen en daarmee gepaarde kosten. Deze actualisatie heeft geleid tot een benodigd bedrag van € 368.000 (verschil tussen benodigd en aanwezig budget op basis van de huidige onderhoudsniveaus). De actualisatie kan naar verwachting leiden tot meer kosten ten opzichte van de status quo.

[29] Kapitaallasten bedragen de rente en afschrijving op gedane investeringen. Op het moment dat deze investering niet wordt vervangen, vallen deze lasten vrij ten gunste van de algemene middelen. Een gemeente kan dan eventueel de middelen besteden voor andere doeleinden. Wanneer er echter nieuwe investeringen worden gedaan, ontstaan er nieuwe kapitaallasten die gedekt moeten worden. Door dit te doen met de vrijval van kapitaallasten ontstaat er een structurele dekking.

Deze aanvullende kosten zijn nog niet opgenomen in de begroting 2021 en dat betekent dat dit een aanvullend risico is op de exploitatie van de gemeente (zie paragraaf 2.8 Exploitatie). Het is hierdoor lastig om de kapitaallastennorm te beoordelen: op basis van de beschikbare gegevens lijkt deze in tact te blijven. Er bestaat echter een risico dat hierin niet alle benodigde (vervangings)investeringen zijn opgenomen, waardoor de in de begroting opgenomen middelen onvoldoende zijn en er een negatieve impact op de exploitatie ontstaat.

## 2.7 Reserves

In dit onderdeel bekijken we de reservepositie van de gemeente in absolute, relatieve en kwalitatieve zin. Vervolgens bekijken we de opbouw en de mate van beklemming (beperkte aanwendbaarheid) van de reserves.

De reserves hebben verschillende functies. De gemeente Westervoort onderscheidt de volgende soorten reserves:
- algemene reserve;
- bestemmingsreserves.

Als eerste geven we de hiernavolgende ratio's:
- De bufferratio drukt de totale reserves uit als percentage van de exploitatie.
- De ratio 'reserves per inwoner' geeft het eigen vermogen van de gemeente weer per inwoner. Dit kengetal zorgt ervoor dat de vermogenspositie van gemeenten onderling kan worden vergeleken.

De ratio's worden onder de tabel verder toegelicht.

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Bufferratio | 20,3% | 16,8% | 7,9% | 2,7% | 2,4% | 2,1% | 1,9% |
| Reserves per inwoner | € 514 | € 469 | € 232 | € 71 | € 64 | € 56 | € 48 |
| Totaal reserves (x1.000) | € 7.687 | € 7.027 | € 3.475 | € 1.068 | € 958 | € 839 | € 729 |
| Totaal reserves (x1.000) na verwerking rekeningresultaat 2020 | | | € 899 | | | | |

*Tabel 21 Indicatoren reserves voor gemeente Westervoort op basis van de jaarrekeningen 2018 t/m 2020 en 2021 t/m 2024 op basis van de meerjarenbegroting 2021.*
*NB Voor de jaarrekening 2020 is door de raad van Westervoort besloten om het negatieve jaarrekeningsaldo ten laste te brengen van de algemene reserve. Dit is op een aparte regel in bovenstaande cijfers verwerkt voor het saldo van reserves eind 2020.*

### 2.7.1. Bufferratio en reserves per inwoner

Dit percentage laat over de getoonde jaren een sterke daling zien. De bufferratio is vanaf 2018 al laag te noemen, maar wordt door de ontwikkeling van reserves als gevolg van het resultaat van de jaarrekening 2020 waarschijnlijk negatief. De reserves per inwoner laten een vergelijkbare daling zien, waarbij de omvang hiervan ook in 2018 al gering is.

De omvang van de reserves laat in de jaren 2018-2021 een sterke daling zien. Deze is nog sterker dan in de begroting 2021 aangegeven wanneer de bestemming van het (negatieve) resultaat 2020 meegenomen wordt. De omvang van de reserves is dan met de begrote afname van eind 2020 naar eind 2021 negatief. De uitname uit de reserves is elk jaar groter dan de toevoeging aan de reserves, waardoor de omvang van de reserves daalt.

### 2.7.2. Omvang en ontwikkeling van reserves

De begrote mutaties in de reserves zijn lager vanaf 2021 dan in de voorgaande jaren. Op basis van de ontwikkeling in de jaarrekening ten opzichte van de begroting, zien we dat voor de betreffende jaren (2018-2020) de begrote toevoegingen en onttrekkingen voor elk jaar lager zijn dan in de jaarrekening. De op basis van de begroting geschetste ontwikkeling van de reserves kan dus op basis van de afgelopen jaren als optimistisch gezien worden. Naast de hogere uitname uit de reserves, wordt ook het (negatieve) saldo in 2020 ten laste van de algemene reserve gebracht, waardoor de omvang hiervan zeer gering wordt. Daarnaast zien we in de afgelopen jaren een sterke daling in de omvang van de reserves. Wanneer we dit bekijken vanuit het perspectief van het eigen vermogen zoals dit op de balans is opgenomen, gaat de daling nog sneller. Dit komt omdat het eigen vermogen ook het jaarrekeningresultaat laat zien, waardoor het beeld actueler is. Zoals hieronder in tabel 22 te zien is, daalt de omvang van de reserves de afgelopen jaren sterk. Er is sprake van een daling van ruim € 7 mln. in het eigen vermogen zoals weergegeven op de balans. Uitgedrukt in procenten, is dit een daling van 87%.

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|
| Eigen vermogen | € 8.124,— | € 7.326,— | € 3.714,— | € 1.083,— |
| Stand reserves 31-12 | € 8.123,— | € 7.687,— | € 7.027,— | € 3.475,— |

*Tabel 22 Ontwikkeling van eigen vermogen (incl. resultaat jaarrekening) en stand van reserves per jaareinde (excl. resultaat jaarrekening) op basis van de jaarrekeningen 2017-2020*

De gemeente Westervoort rekent geen rente toe aan de reserves en voorzieningen.

De gemeente Westervoort heeft in 2020 21 bestemmingsreserves en één algemene reserve. Mede gezien de totale omvang van de (bestemmings)reserves, is dit een relatief hoog aantal. De gemiddelde omvang van een bestemmingsreserve is ultimo 2020 circa € 79.000,—. De omvang van de verschillende reserves verschilt: er zitten een aantal ‘grotere’ tussen, waaronder de reserves voor onderhoud gebouwen, kapitaallasten investeringen en kapitaallasten vervangingsinvesteringen wegen.

De overige 18 bestemmingsreserves hebben een gezamenlijke omvang (ultimo 2020) van € 463.000,—. In de jaarrekening 2020 wordt gesteld dat de aanwezige bestemmingsreserves niet vrij aanwendbaar zijn, omdat bij beschikking over de reserve dekkingsproblemen ontstaan. Hierdoor is er geen ruimte om bestemmingsreserves vrij te laten vallen en toe te voegen aan de algemene reserve.

In het herstelplan 2021 wordt echter voorgesteld om van het totale saldo van de bestemmingsreserves € 758.000,— vrij te laten vallen en toe te voegen aan de algemene reserve. Hieronder zijn ook de reserve vervangingsinvesteringen en een deel van de reserve investeringen. Gezien het ontbreken van sommige beheerplannen en het financiële risico dat hiermee samenhangt (zie paragraaf 2.6 Investeringen), zal het laten vrijvallen van deze middelen waarschijnlijk leiden tot een (toenemend) tekort in de exploitatie, waardoor de opgave om te komen tot een structureel sluitende begroting groter wordt.

Ten aanzien van deze reserves wordt aangegeven dat het laten vervallen van de reserve kapitaallasten vervangingsinvesteringen een positief effect heeft op de exploitatie van € 11.708,— in 2021, oplopend tot € 26.375,— in 2023 t/m 2027. Deze tijdshorizon is echter beperkt en dekt waarschijnlijk niet de kapitaallasten van vervangingsinvesteringen voor zover deze al gedaan zijn en in de toekomst zullen plaatsvinden. Mede gezien het ontbreken van sommige actuele beheerplannen, verwachten wij dat dit bedrag in de toekomst verder op zal lopen en dus een groter beslag zal leggen op de exploitatie. Dit blijkt ook het geval te zijn als gevolg van het up-to-date te maken van het beleid Integraal Beheer Openbare Ruimte.
Gezien de omvang van het doel van de hierboven genoemde drie grotere reserves, zien wij hierin wel een risico ten aanzien van de dekking van kosten in de exploitatie: kosten voor onderhoud gebouwen en kapitaallasten zullen niet komen te vervallen. De dekking vanuit reserves valt met de toevoeging aan de reserves wel (deels) weg, waardoor het tekort dat hiermee ontstaat, in de exploitatie opgelost moet worden.
Na toepassing van het herstelplan resteren nog negen reserves en een algemene reserve. Op basis van het herstelplan wordt gestreefd naar een positief saldo van de algemene reserve vanaf eind 2026.

### 2.7.3. Weerstandsvermogen

De gemeente Westervoort heeft geen streefwaarde vastgesteld voor de omvang van het weerstandsvermogen. Wel spreekt zij in het herstelplan Westervoort (2021) van een streefwaarde van een minimumniveau van de algemene reserve van circa € 2 mln. Een norm die door veel gemeenten in het land wordt gehanteerd is 1,0, waarbij de omvang van het weerstandsvermogen minimaal even groot moet zijn als de financiële omvang van de geïdentificeerde risico's. Onderstaande tabel geeft inzicht in een beoordeling van het weerstandsvermogen, waarbij deze vanaf 1,0 als voldoende wordt gezien.

| **Beoordelingstabel weerstandsvermogen** | |
|---|---|
| **Ratio weerstandsvermogen** | **Betekenis** |
| > 2,0 | Uitstekend |
| 1,4 < x < 2,0 | Ruim voldoende |
| 1,0 < x < 1,4 | Voldoende |
| 0,8 < x < 1,0 | Matig |
| 0,6 < x < 0,8 | Onvoldoende |
| < 0,6 | Ruim onvoldoende |

*Tabel 23 Classificatie normering weerstandsvermogen*[30]

[30] Smorenburg, R., 2006, Een norm voor het weerstandsvermogen, *B&G*, oktober 2006, p. 27-30.

Het weerstandsvermogen van de gemeente Westervoort kent op basis van de jaarrekening 2020 de volgende vijf elementen:

- algemene reserve;
- bestemmingsreserves (vrij aanwendbaar);
- stille reserves;
- onbenutte belastingcapaciteit;
- onvoorzien.

De vrij aanwendbare bestemmingsreserves, de stille reserves en de onbenutte belastingcapaciteit hebben eind 2020 alledrie een omvang van € 0. De totale omvang van het weerstandsvermogen is eind 2020, inclusief verwerking van het resultaat van de jaarrekening -/- € 743.000,—. Dit is lager dan de totale omvang van de geïdentificeerde risico's: € 1.468.654,— (bij 90% zekerheidspercentage) in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing jaarrekening 2020. Hiermee is de weerstandsratio ruim onvoldoende en zelfs negatief, als gevolg van de negatieve algemene reserve.

### 2.7.4. Vrije ruimte in de reserves

Om de mate van financiële flexibiliteit van de gemeenten te bepalen, is het belangrijk om naar de vrije ruimte in de reserves te kijken. De gemeente Westervoort maakt in haar overzichten van de reserves het volgende onderscheid:

- Algemene reserve: aan deze reserve is door de raad geen bestemming gegeven; deze reserve dient om risico's in algemene zin op te vangen (bufferfunctie).
- Bestemmingsreserves: de bestemmingsreserve is een reserve die de raad gevormd heeft voor een bepaald doel/investering (beleidsdoelstelling). Deze middelen zijn zonder toestemming van de raad niet vrij aanwendbaar voor andere zaken.

Voor het bepalen van de vrije ruimte wordt gekeken of een reserve vrij inzetbaar is, bestemd is of beklemd is (typering van de reserves). Hieronder verstaan we:

- Vrij besteedbare reserves – reserve heeft geen specifiek doel en kan daardoor vrij ingezet worden.
- Bestemde reserves – bestemd voor een specifiek doel; een andere aanwending heeft een effect op het niet of beperkt realiseren van het oorspronkelijk doel.
- Beklemde reserves – dit is een bestemde reserve, maar een andere aanwending heeft een effect op de exploitatie.

Van de reserves die weergegeven worden in de jaarrekening 2020 is deze verdeling als volgt:

| Type reserve | Saldo per 31-12-2020 (x € 1.000) | Mate van beklemming |
|---|---|---|
| Algemene reserve | € 1.808* | Vrij te besteden.<br>Deze reserve vormt de belangrijkste component in het weerstandsvermogen. *Na verwerking van het resultaat van de jaarrekening 2020 is de Algemene reserve negatief. |
| Bestemde reserves | € 397 | Bestemd. Reserves zijn bestemd voor een bepaald doel, maar deze bestemming kan zonder effect op de exploitatie gewijzigd worden. Dit heeft alleen mogelijk invloed op het eerder gestelde doel. |
| Beklemde reserves | € 1.270 | Beklemd. Deze reserves hebben als doel het afdekken van kapitaallasten van investeringen. Het is niet mogelijk deze zomaar in te zetten voor een ander doel zonder de exploitatie te beïnvloeden. |
| **Totaal** | **€ 3.475** | |

*Tabel 24 Mate van beklemming van reserves eind 2020 (exclusief resultaatbestemming)*

Concluderend kunnen we het volgende stellen:
- 37% van de reserves is beklemd;
- 11% van de reserves is bestemd;
- 52% is vrij besteedbaar.

52% van het eigen vermogen is op basis van de jaarrekening voor bestemming vrij besteedbaar. Dit lijkt veel, maar omdat het jaarrekeningresultaat nog niet in deze cijfers verwerkt is, geeft dit een vertekend beeld. Het negatieve saldo van de algemene reserve dat ontstaat na verwerking van de bestemming van het resultaat, is natuurlijk zeer laag. Het aandeel van de bestemde reserves is vrij beperkt: dit biedt beperkte mogelijkheden om bestemmingen te wijzigen en gelden toe te voegen aan de algemene reserve om het weerstandsvermogen te verhogen. Zoals hierboven aangehaald, heeft de gemeente daartoe in het herstelplan wel mogelijkheden gevonden. Wij merken hierbij op dat het hierbij deels gaat om beklemde reserves, waardoor een effect in de exploitatie ontstaat (zie ook opmerkingen bij omvang en ontwikkeling van reserves hierboven). Dit wordt ook door de gemeente onderkend.

## 2.8 Exploitatie

Voor de exploitatie kijken we naar de mate waarin de begroting realistische ramingen bevat. Hiervoor kijken we naar de ontwikkeling van het saldo van de begroting 2019 en 2020 in relatie tot de rekening van dat jaar en naar de aanwezigheid van niet-ingevulde taakstellingen in de begroting. Daarnaast bezien we in hoeverre de exploitatie structureel sluitend is.

De programmabegroting 2022-2025 van de gemeente Westervoort[31] was ten tijde van het schrijven van deze rapportage nog in concept. Aan het eind van deze paragraaf kijken wij naar deze cijfers.

| x € 1.000 | Baten 2019 Begroting primair | Lasten 2019 Begroting primair | Baten 2019 JR | Lasten 2019 JR | Baten 2020 Begroting primair | Lasten 2020 Begroting primair | Baten 2020 JR | Lasten 2020 JR |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Bestuur | € 26.836 | € 7.768 | € 1.292 | € 3.394 | € 749 | € 3.453 | € 768 | € 3.355 |
| Maatschappij | € 5.783 | € 23.600 | € 5.924 | € 27.629 | € 5.664 | € 24.017 | € 8.392 | € 30.138 |
| Omgeving | € 3.298 | € 4.756 | € 3.985 | € 5.814 | € 3.388 | € 5.171 | € 3.991 | € 6.019 |
| **Subtotaal programma's** | **€ 35.917** | **€ 36.124** | **€ 11.201** | **€ 36.837** | **€ 9.801** | **€ 32.641** | **€ 13.151** | **€ 39.512** |
| | | | | | | | | |
| Algemene dekkingsmiddelen | | | € 26.701 | € 357 | € 27.230 | € 199 | € 27.996 | € 248 |
| Overhead | | | € 311 | € 4.622 | € 315 | € 4.744 | € 260 | € 4.278 |
| Onvoorzien | | | € 0 | € 0 | € 0 | € 25 | € 0 | € 0 |
| | | | | | | | | |
| Totaal mutaties reserves | € 221 | € 0 | € 446 | € 154 | € 1.275 | € 1.011 | € 369 | € 82 |
| | | | | | | | | |
| Totaal voor reserves | € 35.917 | € 36.124 | € 38.213 | € 41.816 | € 37.346 | € 37.609 | € 41.407 | € 44.038 |
| Totaal incl. reserves | € 36.138 | € 36.124 | € 38.659 | € 41.970 | € 38.621 | € 38.620 | € 41.776 | € 44.120 |
| **Saldo voor reserves** | | **- € 207** | | **- € 3.603** | | **- € 263** | | **- € 2.631** |
| **Saldo na reserves** | | **€ 14** | | **- € 3.311** | | **€ 1** | | **- € 2.344** |

*Tabel 25 Exploitatie begroting en jaarrekening 2019 en 2020*

In bovenstaande tabel zijn de begroting en de jaarrekening voor 2019 en 2020 naast elkaar gezet. Wanneer we kijken naar de ontwikkeling van het saldo, zien we binnen de verschillende programma's hogere of lagere baten en lasten in de jaarrekening ten opzichte van de begroting. Tussen deze twee elementen zit nog de gewijzigde begroting. Het saldo van de begroting ontwikkelt zich voor beide jaren op vergelijkbare wijze: van (net) positief, naar fors negatief. In de jaarrekeningen zijn voor vrij veel forse verschillen (> € 100.000,—.) verklaringen voor afwijkingen opgenomen. Dit zegt iets over de mate van control van de gemeente en de wijze van begroten (voorspellend vermogen is voor verbetering vatbaar). Een scherpe begroting, die krap is en weinig marge voor tegenvallers en risico's biedt, stelt hoge eisen aan de controlfunctie van de gemeente. Gezien de ontwikkelingen en ook de input uit gevoerde gesprekken, denken wij dat de huidige inrichting van de controlfunctie hier niet op is ingericht en nog onvoldoende proactief stuurt en daarbij vanuit de verbinding tussen inhoud en financiën adviseert in de strategische koers.

[31] Gemeente Westervoort, 2021, *Programmabegroting 2022-2025 gemeente Westervoort (CONCEPT)*, p. 1-139.

De jaarrekening 2019 is ruim € 3 mln. negatiever dan de primaire begroting. Ook ten opzichte van de najaarsnota bestaat een groot nadeel (ca. -/- € 2,4 mln.). In de jaarrekening worden de afwijkingen ten opzichte van de najaarsnota toegelicht. Het grootste nadeel komt voort uit de kosten voor individuele voorzieningen jeugd (-/- € 871.000,—). Dit wordt verklaard door toewijzingen met terugwerkende kracht in het laatste kwartaal, uitgaven voor landelijke aanbieders en toewijzingen voor dure voorzieningen in het laatste kwartaal. Ook vertraging in het declaratiegedrag van enkele zorgaanbieders wordt benoemd als oorzaak. Totaal is er op het programma Maatschappij een nadeel van ruim -/- € 2 mln., naast een kleiner voordeel ten opzichte van de najaarsnota van circa € 0,5 mln. Binnen het programma Omgeving zijn enkele meevallers, evenals binnen het programma Bestuur. Hiervan is de grootste een voordeel van ruim € 200.000,— op de algemene uitkering, naast een wijziging in de toerekening van de bijdrage aan 1Stroom (welke voor alle programma's in totaal zorgt voor hogere kosten).

Hoewel de primaire begroting 2020 sluitend is, werd in de voorjaarsnota een tekort voorzien van -/- € 2.228.000,—. In de najaarsnota werd deze prognose -/- € 465.000,— negatiever bijgesteld. In de jaarrekening blijkt het tekort ondanks vrij veel verschillen inderdaad uit te komen rond de prognose in de najaarsnota: een nadelig saldo van -/- € 2,6 mln. Het programma bestuur laat per saldo een voordeel zien, wat grotendeels veroorzaakt wordt door een voordeel op de bijdrage aan 1Stroom (mede als gevolg van een andere verdeling, maar ook op totaalniveau bestaat een voordeel). Ondanks bijramingen bij de najaarsnota op het budget voor individuele voorzieningen jeugd, is er in de jaarrekening een nadeel van ruim -/- € 600.000,—. Dit komt voor het grootste deel door late verzoeken voor beschikkingen en facturen van zorgaanbieders. Deze hadden voor een deel betrekking op continuïteit bijdrage in verband met COVID-19 en hadden betrekking op een aantal 'dure' voorzieningen. Daarnaast treden binnen de drie programma's diverse (beperktere) voor- en nadelen op, die grotendeels incidenteel van aard zijn.

Wanneer we naar eerdere jaarrekeningresultaten kijken, zien we dat ook in 2017 de kosten binnen het Sociaal Domein en in het bijzonder de stijging van de kosten voor Jeugdzorg benoemd worden als belangrijke verklaring voor het negatieve saldo. Er was sprake van een negatief saldo voor bestemming van -/- € 2.550.000,— en na bestemming van -/- € 565.000,—. In 2017 was sprake van een nadeel van -/- € 844.000,— op Jeugdzorg/Wmo ten opzichte van de najaarsnota. Hierbij werd benoemd dat voor 2018 rekening werd gehouden met een bijraming van € 450.000,— en dat verwacht werd dat de tekorten daarna kleiner zouden worden. In 2018 was het saldo van de jaarrekening eveneens negatief, maar was deze beperkter: circa -/- € 800.000,— voor bestemming en circa -/- € 370.000,— na bestemming[32]. In dit jaar was sprake van een grote afwijking binnen het programma Wonen en Woonomgeving (-/- € 775.000,—), voornamelijk veroorzaakt door grondexploitaties.

[32] Hierbij wordt uitgegaan van het berekende verschil tussen de lasten en de baten op basis van de gegevens op pagina 110-112 van de jaarrekening. Op verschillende plekken in de jaarrekening worden andere getallen als saldi genoemd.

Er bestond dit jaar een voordeel op de uitvoeringskosten Sociaal Domein (€ 180.000,—) en ook op maatwerkvoorzieningen was sprake van een voordeel ten opzichte van de gewijzigde begroting (€ 117.000,—). Wel was er binnen het Sociaal Domein een nadeel op vervoerskosten (-/- € 178.000,—).

Door de jaren heen (2017-2021) zien we een duidelijke verbetering van de planning en control documenten van de gemeente Westervoort. De basis qua administratie is in die periode sterk verbeterd. Daarnaast zien we dat de gemeente stappen maakt in het doorontwikkelen van de controlfunctie, waarbij de sturing op rechtmatigheid is verbeterd. Dit zien we ook terug in de waardering van de accountant (zie Rapport van bevindingen 2020). De genomen stappen zijn in samenwerking met de accountant tot stand gekomen. De volgende stap is om de controlfunctie in te gaan richten op interne beheersing (genereren van management- en sturingsinformatie, versterken voorspellend vermogen et cetera, waarbij meer vooruit wordt gekeken en de mate van begroten en prognosticeren wordt versterkt (verder doorontwikkeling van de financiële functie).

| x € 1.000 | Baten 2021 Begroting | Lasten 2021 Begroting | Baten 2022 Begroting | Lasten 2022 Begroting | Baten 2023 Begroting | Lasten 2023 Begroting | Baten 2024 Begroting | Lasten 2024 Begroting |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Bestuur | € 29.675 | € 8.495 | € 29.972 | € 8.543 | € 30.238 | € 8.667 | € 30.573 | € 8.881 |
| Maatschappij | € 5.977 | € 26.098 | € 5.977 | € 25.723 | € 5.977 | € 25.516 | € 5.627 | € 24.998 |
| Omgeving | € 3.586 | € 5.490 | € 3.561 | € 5.257 | € 3.561 | € 5.243 | € 3.561 | € 5.237 |
| **Subtotaal programma's** | **€ 39.238** | **€ 40.083** | **€ 39.510** | **€ 39.523** | **€ 39.776** | **€ 39.426** | **€ 39.761** | **€ 39.116** |
| | | | | | | | | |
| Totaal mutaties reserves | € 119 | € 9 | € 110 | | € 119 | | € 110 | |
| | | | | | | | | |
| Totaal voor reserves | € 39.238 | € 40.083 | € 39.510 | € 39.523 | € 39.776 | € 39.426 | € 39.761 | € 39.116 |
| Totaal incl. reserves | € 39.357 | € 40.092 | € 39.620 | € 39.523 | € 39.895 | € 39.426 | € 39.871 | € 39.116 |
| **Saldo voor reserves** | | **- € 845** | | **- € 13** | | **€ 350** | | **€ 645** |
| **Saldo na reserves** | | **- € 735** | | **€ 97** | | **€ 469** | | **€ 755** |

*Tabel 26 Begrote baten en lasten meerjarig, op basis van de begroting 2021-2024.*

De meerjarige begroting 2021 is niet structureel en reëel in evenwicht. Wel is er vanaf 2023 sprake van een positief saldo voor bestemming. Na bestemming is dit al vanaf 2022 het geval. De meerjarige begroting 2021-2024 is echter inmiddels ‘ingehaald’ door de actualiteit in de vorm van het jaarrekeningresultaat 2020 en het herstelplan dat de gemeente heeft opgesteld. We focussen onze analyse daarom op het herstelplan in plaats van de meerjarenbegroting 2021-2024.

Het herstelplan bouwt voort op de meerjarenbegroting 2021-2024, waarin een reeks bezuinigingen is opgenomen zoals besloten bij de voorjaarsnota 2020. Hierbij wordt gekozen om het bezuinigingspakket te richten op de plekken waar overschrijdingen vandaan komen: zo wordt er voor gekozen om de zorgkosten (Sociaal Domein) terug te dringen. We zien dat een deel van deze maatregelen taakstellend is opgenomen, zoals de oplopende besparing op de organisatie (1Stroom) (tot € 148.000,— in 2024), de maatregelen kostenbeheersing Sociaal Domein (€ 345.000,—) en rationaliseren doelgroepenvervoer (tot € 179.000,— vanaf 2022). Onduidelijk is in hoeverre de besparing ‘lucht uit de begroting’ (€ 155.000,—) is geconcretiseerd. Daarnaast valt op dat tegelijkertijd met de maatregelen voor kostenbesparingen binnen het Sociaal Domein ook het budget voor innovatie in het Sociaal Domein wordt verlaagd, wat de kansen om invulling te geven aan besparingen bemoeilijkt. Onze ervaring is dat binnen dit domein vaak een (incidentele) investering nodig is om te komen tot (structurele) besparingen (de lasten gaan voor de baten uit).

De besparingen op basis van de voorjaarsnota 2020 lopen op van € 1.920.250,— in 2021 tot € 2.693.250,— in 2024. Hierbij valt op dat veel besparingen al in de eerste jaarschijf (2021) vrij hoog zijn. Met de inspanningen die het kost om deze besparingen te realiseren (alsmede bijbehorende termijnen en frictiekosten), lijkt geen rekening gehouden te zijn: ook de organisatie wordt een taakstelling opgelegd.

In de beoordeling van de provincie, heeft zij een aantal correcties op de meerjarenbegroting doorgevoerd, omdat volgens het oordeel van de provincie een aantal opgevoerde bezuinigingsmaatregelen onvoldoende realistisch en concreet waren. Dit komt ten aanzien van de maatregelen kostenbeheersing Sociaal Domein (€ 345.000,—) en rationaliseren doelgroepenvervoer (tot € 179.000,— vanaf 2022) overeen met onze opmerkingen hierboven. Daarnaast zijn ook besparingen op onderhoud wegen, huishoudelijke hulp en verkoop en exploitatie onroerend goed teruggedraaid dan wel in omvang verminderd.

| **Ontwikkelingen besparingen en begrotingssaldo** | **2021** | **2022** | **2023** | **2024** |
|---|---|---|---|---|
| Voorjaarsnota 2020 | € 1.920.250 | € 2.369.250 | € 2.616.250 | € 2.693.250 |
| Correcties provincie | - € 510.000 | - € 662.000 | - € 734.000 | - € 749.000 |
| *Verwacht saldo begroting primair na correcties provincie** | *- € 1.245.000* | *- € 565.000* | *- € 265.000* | *€ 6.000* |
| | | | | |
| Saldo voor herstelplan | - € 1.424.000 | - € 770.000 | - € 399.000 | - € 53.000 |
| | | | | |
| Saldo meerjarenbegroting | - € 538.000 | € 285.000 | € 657.000 | € 942.000 |
| Gevolgen septembercirculaire | - € 86.000 | - € 103.000 | - € 32.000 | € 44.000 |
| Structurele gevolgen najaarsnota | - € 290.000 | - € 290.000 | - € 290.000 | - € 290.000 |
| *Saldo na najaarsnota* | *- € 914.000* | *- € 108.000* | *€ 335.000* | *€ 696.000* |
| Bezuinigingen in herstelplan | - € 66.000 | € 576.000 | € 424.000 | € 381.000 |
| **Saldo na herstelplan** | **- € 980.000** | **€ 468.000** | **€ 759.000** | **€ 1.077.000** |
| Toevoeging Algemene reserve | | - € 200.000 | - € 400.000 | - € 500.000 |
| **Resultaat na herstelplan en reserves** | **- € 980.000** | **€ 268.000** | **€ 359.000** | **€ 577.000** |

*Tabel 27 Overzicht van meerjarige financiële gegevens ontwikkeling besparingen en saldo begroting in voorjaarsnota en herstelplan*
**Berekening door BMC op basis van saldo primaire begroting 2021-2024 en correcties van provincie zoals weergegeven in het herstelplan.*

In bovenstaand overzicht is te zien dat zich verschillende ontwikkelingen hebben voorgedaan sinds de voorjaarsnota 2020. Zo heeft de provincie op basis van de begroting 2021-2024 verschillende correcties uitgevoerd op basis van de opgenomen bezuinigingen.

Onze berekening van de saldi in de meerjarenbegroting na deze correcties in tabel 27 wijkt af van de door de gemeente weergegeven saldi voor het herstelplan. Ook wijkt het weergegeven saldo na najaarsnota af van deze cijfers en van het saldo voor herstelplan. Het is kortom lastig om aansluiting te vinden tussen de verschillende bedragen die in de verschillende stukken, maar ook binnen het herstelplan, genoemd worden. Gezien de financiële opgave van de gemeente Westervoort is het van belang om hier wel duidelijkheid over te hebben, mede gezien de risico's die op de gemeente af komen, zie hierna.

Wanneer we kijken naar de conceptprogrammabegroting 2022-2025 zien we de volgende saldi (voor en na bestemming) die van toepassing zijn[33]:

| Jaar | Saldo voor bestemming | Mutatie reserve ( + = onttrekking / - = toevoeging) | Saldo na bestemming | September-circulaire | Totaal |
|---|---|---|---|---|---|
| 2021 | -/- € 844.000 | + € 119.000 | -/- € 725.000 | | |
| 2022 | + € 392.000 | -/- € 107.000 | + € 285.000 | + € 394.000 | + € 679.000 |
| 2023 | + € 158.000 | -/- € 327.000 | -/- € 169.000 | + € 333.000 | + € 164.000 |
| 2024 | -/- € 140.000 | -/- € 427.000 | -/- € 567.000 | + € 330.000 | -/- € 237.000 |
| 2025 | -/- € 83.000 | -/- € 498.000 | -/- € 581.000 | + € 408.000 | -/- € 173.000 |

*Tabel 28 Overzicht saldi conceptprogrammabegroting 2022-2025 gemeente Westervoort*

De programmabegroting 2022-2025 (concept) laat inclusief voordeel van de septembercirculaire een structureel sluitend beeld in meerjarig perspectief zien. De gemeente 'spaart' vanaf 2022 actief door structureel gelden toe te voegen aan de reserves. Hierdoor neemt het saldo na bestemming wel af. Als gevolg van de septembercirculaire 2021 (forse toename accres door loon- en prijsstijgingen) is te zien dat de begroting van de gemeente (na bestemming) voor de boekjaren 2022 en 2023 een positief resultaat laat zien en voor de boekjaren 2024 en 2025 een negatief resultaat. Het effect van de septembercirculaire geeft enigszins wat financiële ademruimte in de begroting van de gemeente Westervoort.

De begrote baten zijn wel afhankelijk van een negatief effect van -/- € 40,— per inwoner als gevolg van de herverdeling gemeentefonds. Zoals aangegeven in paragraaf 2.3 Inkomsten kan dit bedrag hoger uitvallen. Daarnaast wordt uitgegaan van de extra middelen Jeugdhulp (€ 1,380 mln. incidenteel) in structurele zin, conform de richtlijn van de VNG van 75%. Wij hebben hier in paragraaf 2.3 een opmerking over opgenomen. Het realiseren van de begroting is wel afhankelijk van de realisatie van het herstelplan. Tevens wordt ten aanzien van de begrote lasten uitgegaan van een forse daling ten aanzien van het Sociaal Domein. Zoals weergegeven in de volgende paragraaf spelen hier diverse risico's.

[33] Gemeente Westervoort, 2021, Programmabegroting 2022-2025 gemeente Westervoort (CONCEPT), p. 1-139. Zie specifiek bladzijde 110 tot en met 115.

### 2.8.1. Risico’s exploitatie

In het herstelplan worden verschillende risico’s genoemd, welke (nog) niet becijferd worden omdat de omvang hiervan nog niet bekend is. Een aantal zaken hebben wij op basis van actuele informatie ingevuld. De consequentie hiervan is dat de opgave van de gemeente Westervoort om invulling te geven aan het herstelplan substantieel groter wordt.

#### Ontwikkeling algemene uitkering gemeentefonds - herverdeling

Er is in het herstelplan rekening gehouden met een afname van het gemeentefonds als gevolg van de herverdeling van -/- € 200.000,—. Zoals opgenomen in paragraaf 2.3 Inkomsten geven de meest actuele inzichten aan dat het effect voor de gemeente Westervoort naar verwachting -/- € 1,037 mln. bedraagt. Dit is dus circa € 800.000,— minder dan waar in het herstelplan rekening mee gehouden is.

#### Ontwikkeling algemene uitkering gemeentefonds - Jeugdzorg

Het Rijk heeft € 1,3 miljard incidenteel beschikbaar gesteld als compensatie voor de tekorten in de Jeugdzorg. Daar staat tegenover dat gemeenten zich committeren aan een aantal maatregelen die een besparing van € 214 miljoen moeten opleveren. Voor de gemeente Westervoort komt dat neer op een extra bedrag van € 92,— per inwoner (absoluut: € 1.380.700,—). Dit is echter incidenteel. Veel gemeenten hadden een deel van dit bedrag al eerder meerjarig opgenomen in de begroting (op basis van advies van de VNG).

Waarschijnlijk zal niet dit volledige bedrag als voordeel bij de begroting opgeteld kunnen worden. Zoals weergegeven in het herstelplan heeft de gemeente Westervoort al verschillende extra gelden voor jeugd opgenomen en meerjarig begroot (conform advies VNG).

#### Ontwikkeling kosten Sociaal Domein

In de afgelopen jaren heeft de gemeente Westervoort sterk stijgende kosten gezien in de individuele voorzieningen Jeugdzorg. De gemeente heeft de afgelopen periode ingezet op het verbeteren van de control op deze kosten. Landelijk gezien spelen verschillende ontwikkelingen rondom het Sociaal Domein, die invloed kunnen hebben op de ontwikkeling van de kosten. Wij noemen hier de volgende ontwikkelingen, waarbij het niet onze intentie is een uitputtende opsomming te geven:

- Reële prijzen Jeugd en Wmo - gemeenten zijn voor de levering van jeugdhulp en Wmo verplicht reële tarieven te betalen. De consequentie hiervan is veelal dat bij aanbestedingen hogere tarieven moeten worden betaald. Dit heeft een kostenopdrijvend effect.
- Hervormingsagenda jeugdstelsel - naar aanleiding van de extra middelen die het kabinet voor 2022 beschikbaar stelt, is overeengekomen dat gemeenten maatregelen uitvoeren waarmee in 2022 € 214 miljoen wordt bespaard op de jeugdzorguitgaven. Het Rijk en de VNG committeren zich eraan om gezamenlijk te komen tot een hervormingsagenda.

In deze hervormingsagenda worden afspraken gemaakt over maatregelen en een structureel financieel kader die leiden tot een stelsel waarin zorg beschikbaar is voor kinderen die dat echt nodig hebben, gemeenten betere uitvoeringskracht hebben en er meer inzicht komt in informatie, zoals gebruik van jeugdzorg, uitgaven en wachttijden.

- Breed offensief (Participatiewet) - het breed offensief is een brede agenda om de arbeidsmarktkansen voor mensen met een arbeidsbeperking te vergroten.
- Abonnementstarief (Wmo) - het abonnementstarief, een vast tarief voor de eigen bijdragen aan Wmo-voorzieningen, is sinds 1 januari 2020 definitief van kracht. De wetswijziging heeft gevolgen voor het beleid, de uitvoering en - zoals inmiddels is gebleken - de financiën van gemeenten. De invoering heeft gezorgd voor meer aanvragen en daarmee oplopende kosten voor gemeenten. Daar tegenover staat een afname van de eigen bijdrage qua inkomsten.

### Rivierklimaatpark

In het herstelplan worden de ontwikkelingen rondom het Rivierklimaatpark IJsselpoort benoemd. Hiervoor dient eind 2023 in de begroting een reservering voor het bedrag voor de recreatieve maatregelen beschikbaar te zijn (verwacht wordt een omvang van € 0,58 mln.). Dit bedrag kan nog veranderen door in de toekomst te maken keuzes. In het herstelplan is nog geen rekening gehouden met de lasten die hieruit voortvloeien.

### Duurzaamheidsopgave en klimaat

Gemeenten hebben een voorbeeldfunctie in de energietransitie. Eén van de instrumenten hierbij is de verduurzaming van gemeentelijk vastgoed en gemeentelijke accommodaties. Voor de uitvoering van klimaattaken zijn er veel nieuwe uitvoeringstaken naar de gemeenten gekomen. Met de decembercirculaire 2019 hebben gemeenten Rijksgelden ontvangen voor de periode 2019-2021 voor uitvoering van gemeentelijke taken uit het Klimaatakkoord. De uitvoering van deze structurele taken wordt nu incidenteel bekostigd. Vanaf 2022 dient gezocht te worden naar structurele bekostiging. Hiervoor worden aanvullende gelden van het Rijk verwacht. De omvang hiervan, ook in relatie tot de te maken kosten, is nog niet bekend.

### Onderhoud kapitaalgoederen

Zoals aangegeven in de paragraaf Investeringen heeft de gemeente niet voor alle onderdelen binnen het ruimtelijk domein beheerplannen. Op moment van schrijven van deze rapportage is de gemeente Westervoort bezig om het beleid Integraal Beheer Openbare Ruimte up-to-date te maken en daarmee inzicht te verkrijgen in de noodzakelijke investeringen en daarmee gepaarde kosten. Dit heeft geleid tot een benodigd bedrag van € 368.000,— (verschil tussen benodigd en aanwezig budget). Dit ook aangezien de reserve voor vervangingsinvesteringen bij het herstelplan is opgegeven en is toegevoegd aan de algemene reserve. In het herstelplan wordt benoemd dat het de bedoeling is financiële gevolgen te beperken door onderhoudsniveau’s te verlagen. Hierbij bestaat wel het risico op kapitaalvernietiging (wat uiteindelijk juist weer extra kosten met zich meebrengt). Op basis van de gesprekken die wij gevoerd hebben, wordt nu wel een (negatief) financieel effect verwacht.

### Omgevingswet

De gemeente Westervoort werkt in 2021 aan het in kaart brengen van de kostenconsequenties voor de komende jaren van de Omgevingswet (dit is opgenomen in het herstelplan). Hierbij dient naast aandacht voor de incidentele kosten van de Omgevingswet ook aandacht te zijn voor de structurele kosten (dan wel lagere inkomsten) als gevolg van de Omgevingswet. De omvang van de kosten en daarmee ook de revenuen is afhankelijk van hoe de gemeente de Omgevingswet invoert. Indien de gemeente veel bij hetzelfde houdt is de verwachting dat het geld blijft kosten. Indien straks volledig wordt gehandeld conform de gedachten van de wet dan kan op termijn geld worden bespaard, is de verwachting[34+35].

### COVID-19

In het herstelplan gaat de gemeente in op de situatie van inwoners en ondernemers als gevolg van de COVID-19-pandemie. Daarnaast zal COVID-19 ook zorgen voor effecten die dieper doorwerken en een effect sorteren op de langere termijn. Denk hierbij aan inkomensondersteuning, intensivering Jeugdzorg, intensivering op gezondheid (oplopende kosten GGD) et cetera.
De verwachting is dat na het wegvallen van de steunmaatregelen er een toename zal zijn van faillissementen en schulden. Het verleden leert dat mensen gemiddeld vijf jaar na het ontstaan van de eerste schuld hulp zoeken. Dit betekent voor de gemeente Westervoort een zwaarder beslag op taken, zoals schuldhulpverlening, arbeidsparticipatie et cetera.

### 1Stroom en uitvoeringskracht

In het herstelplan is aangegeven dat indien keuzes gemaakt worden in de taken die de gemeente Westervoort van 1Stroom af wil nemen, er overleg gevoerd zal worden met het bestuur en de samenwerkingspartner over de verwerking hiervan in de doorbelasting van de kosten naar beide gemeenten.
Wij merken ten aanzien van de organisatie ook op dat er aandacht dient te zijn voor de uitvoeringskracht. Het takenpakket van gemeenten is in de afgelopen 30 jaar flink uitgebreid en dit zal doorzetten door de Omgevingswet en nieuwe taken voor gemeenten zoals de energietransitie, klimaatadaptatie, circulaire economie en stikstofproblematiek. Gemeenten zijn niet alleen verantwoordelijk voor meer taken, er is ook sprake van groeiende complexiteit en krimpend budget. Hierdoor staat de uitvoeringskracht van gemeente onder druk. De oorzaken hiervan zijn[36]:

- toenemende kenniskosten - kosten nemen toe door meer en complexere taken, inadequate Rijkskaders en schaarste aan kennis;
- toenemende organisatiekosten - kosten nemen toe door gemankeerde samenwerking en inzet van participatie;
- toenemende faalkosten - kosten nemen toe door verantwoording, herstel en reputatieschade;

---

[34] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/03/12/kamerbrief-integraal-financieel-beeld-stelselherziening-omgevingswet
[35] Sira Consulting, 2021, *Actualiseringsonderzoek financiële effecten Omgevingswet*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, p. 1-49.
[36] BMC, 2020, *Het kraakt en piept - Uitvoeringskracht in het fysiek domein*, VNG, 7 juli 2020, p. 1-51.

- afnemende capaciteit - uitvoeringscapaciteit neemt af door krimpende budgetten, bleek imago en gebrek.

De ontwikkeling van vergrijzing en ontgroening van de arbeidsmarkt is ook van invloed op de uitvoeringskracht van de gemeenten. De VNG is hierbij aan zet en wil dit inbrengen bij de kabinetsformatie.

Zoals weergegeven in deze paragraaf spelen er veel ontwikkelingen die van invloed gaan zijn op de organisatie. Deze ontwikkelingen vragen meer en specifieke kennis en kunde van de organisatie. De opgave ligt hierbij om mee te bewegen en te anticiperen op deze ontwikkelingen. De gemeente Westervoort/organisatie 1Stroom wordt hierbij echter belemmerd door een krappe arbeidsmarkt waarbij het een grote opgave is om goed personeel te werven en te behouden. Dit wordt mede ingegeven door de grootte van de organisatie (die samenhangt met de grootte van de twee gemeenten).

# Bijlage 1 Kostentoerekening afvalstoffenheffing

In de vakliteratuur wordt een aantal kosten genoemd die te verhalen zijn door middel van de afvalstoffenheffing (mogelijkheden):

- Verwerkingskosten.
- Inzamelings- en transportkosten.
- Kosten van maatregelen om de hoeveelheid afval te verminderen, zoals subsidies voor het inzamelen van oud papier of voor milieuwinkels en milieuparken en kosten die zijn verbonden aan maatregelen om hergebruik te bevorderen of aan de andere kant de afvalstroom in te perken. Hierbij kan gedacht worden aan stickers ter voorkoming van ongeadresseerd reclamedrukwerk en specifieke voorlichting aan de burgers over voorkoming en vermindering van huishoudelijk afval.
- Kosten voor heffing en invordering (waaronder kwijtscheldingskosten) zijn verhaalbaar.
- 40% van de totale kosten van straatreiniging en reinigingspolitie mag worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing.
- Gemeenten zijn bij de invoering van het BTW-compensatiefonds gekort voor btw op het Gemeentefonds. Daarom mogen gemeenten (en de meeste gemeenten doen dit ook) btw doorberekenen in het rioolrecht en de afvalstoffenheffing (verhaalbare kosten);
- Kosten van algemeen zwerfafval zijn overigens niet verhaalbaar door middel van de afvalstoffenheffing. De Hoge Raad oordeelt namelijk dat alleen kosten mogen worden verhaald die verband houden met de inzameling van het vuil waarop de heffing betrekking heeft.

# Bijlage 2 Kostentoerekening rioolheffing

In de vakliteratuur wordt een aantal kosten genoemd die te verhalen zijn door middel van het rioolrecht (mogelijkheden):

- In het tarief kan een egalisatiebedrag meegenomen worden voor toekomstig groot onderhoud. Egaliseren is mogelijk op grond van artikel van 44,1c BBV. De onderhoudsvoorziening krijgt bij vorming uit het tarief het karakter van een 44.2-voorziening;
- In het tarief mogen spaarbedragen voor toekomstige vervangingsinvesteringen worden meegenomen. Deze worden als last in de exploitatie toegevoegd aan een voorziening conform art. 44 lid 2 BBV;
- Het Ministerie van BZK geeft in haar richtlijnen aan dat veegkosten 'in redelijkheid' toegerekend mogen worden aan rioolheffing. Volgens jurisprudentie is het niet ongebruikelijk om 25-60% van de veegkosten aan het rioolrecht toe te rekenen;
- Uitbreidingsinvesteringen mogen niet onder de lasten worden opgenomen (het is dus niet mogelijk om via het tarief te sparen voor toekomstige uitbreidingsinvesteringen);
- Gemeenten zijn bij de invoering van het BTW-compensatiefonds gekort voor btw op het Gemeentefonds. Daarom mogen gemeenten (en de meeste doen dit ook) btw doorberekenen in het rioolrecht en de afvalstoffenheffing.

**BMC**

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

KvK BMC Advies 32078667
IBAN NL91ABNA0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01

# Colofon

8 oktober 2021

| | | |
|---|---|---|
| Classificatie | : | Vertrouwelijk |
| Naam adviseurs | : | • H. Uffen MSc CMC<br>• T.E. Kinkel MSc |
| Projectnummer | : | PO021856 |