Bundel van de Adviescommissie Controle en Financiën van 29 april 2021

Agenda bijlagen

Agenda advies-cie CF 29-4-2021.doc

1 Opening en mededelingen en vaststellen agenda

Behandelvoorstel: Aangeven of u nog wijzigingen op de conceptagenda heeft en vaststellen agenda.

2 Vaststellen verslag van vorige bijeenkomst

Behandelvoorstel: Aangeven of u vragen, opmerkingen of correcties heeft bij het conceptverslag (reeds rondgestuurd). Wanneer u geen vragen of opmerkingen heeft, kunt u het verslag vaststellen en zal deze worden toegevoegd aan de volgende commissie M&S.

Adviescommissie C&F 01-04-2021.docx

3 Ingekomen en verzonden stukken

Ter kennisname:
• Begrotingsrichtlijnen 2022 (provincie)
• Lokale heffingen (deloitte)
• Raadsvoorstel Zienswijze meerjarenbegroting 2022-2025 Belastingsamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht (BghU) --> op de cie van 29 april (15 minuten)

Behandelvoorstel:
• Stukken ter kennisname waarbij leden van de adviescommissie kunnen aangeven of ze dit onderwerp nader willen bespreken.

brief gedeputeerde begrotingsrichtlijnen gemeenteraad.pdf

Notitie Lokale Heffingen 2021.pdf

Raadsvoorstel Zienswijze meerjarenbegroting BghU 2022-2025.pdf

Zienswijzebrief BghU meerjarenbegroting 2022-2025.pdf

Jaarstukken BghU 2020 met verklaring WG.pdf

Ontwerpbegroting BghU 2022 en meerjarenperspectief 2023-2025.pdf

Aanbiedingsbrief Utrecht.pdf

4 Risicovolle projecten

Behandelvoorstel: toelichting door de ambtelijke organisatie en gelegenheid tot het stellen van vragen.

Raadsvoorstel Regeling Risicovolle Projecten.pdf

Regeling risicovolle projecten gemeente Utrecht.pdf

Besluit wijziging Financiële verordening - DROP.pdf

Afwegingskader IJking en herijking.pdf

RRP_Bijlage 2_Handleiding_projectbeheersing.pdf

RRP_Bijlage 3_Rapport Twynstragudde Quickscan VRP en handleiding PB.pdf

Adviesbrief adviescommissie Controle en Financien RRP.pdf

5 Voortgang begroting van de toekomst

Behandelvoorstel: Toelichting door ambtelijke organisatie en mogelijkheid tot het stellen van vragen hierover.
Achtergrond: Dit is een vervolg van de bespreking op 4 maart.

De bijlagen geven een impuls van waar dit project is gestart, en dat het verdere programma voor een gezamenlijke sessie samen met Dimitri, Floor en Cees wordt afgestemd.

Begroting van de toekomst (input meeting gem Utrecht).pdf

Verbeteringen begroting.pptx

6 Update WAAVA

Behandelvoorstel: Toelichting door ambtelijke organisatie en mogelijkheid tot het stellen van vragen hierover.
Achtergrond: toegezegde notitie met de uitwerking van drie onderzoeksvragen (ondergrens activeren, restwaarde en componentenmethode).
Vervolg: aanpassen nota in Q3 2021 (LTA).

Memo notities componentenmethode en restwaarde (waava).docx

Notitie Componentenbenadering 22-4-2021 .docx

Notitie Restwaarde 22-4-2021.docx

7 Vooruitblik jaarplan 2021

Behandelvoorstel:
• Het Jaarplan wordt elke vergadering indien nodig geactualiseerd. Wordt ingestemd met deze onderwerpen?
• Dient volgorde te worden omgedraaid i.v.m. gewijzigde planning JS?
Do. 27 mei
18.00-19.30
Vergadering adviescommissie (90 minuten)
Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten)
Jaarstukken (beschikbaar 29 april) --> cie op 29 juni
(concept) Accountantsrapport van bevindingen, incl. accountantsverklaring over de Jaarstukken
Concept Reactie van het college op het accountantsrapport
Update voortgang Leesbaarheid van de begroting (15 minuten)
Advies aan commissie M&S en S&R n.a.v. de jaarstukken en het accountantsrapport.
Update bevindingen Raadstoets --> 8 juni presentatie
Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten)
Afsluiting (5 minuten)
Do 10 juni
18.00-19.30 Vergadering adviescommissie (90 minuten)
Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten)
Voorjaarsnota (beschikbaar 20 mei) --> Cie op 22-24 juni
Berap incl. resultaatsbestemming en MPUV en MPR --> meer aandacht voor i.v.m. corona
Advies aan commissie M&S en S&R n.a.v. Voorjaarsnota/Berap
Voortgang leesbaarheid investeringen (10 minuten)
Definitieve verslagen/ jaarplan concernaudit (10 minuten)
Definitieve bevindingen Raadstoets (15 minuten)
Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten)
Afsluiting (5 minuten)
||*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*
||*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*|*
NB: 5 minuten wissel pauze, zodat we het laatste deel van de vergadering gebruiken om een advies richting de commissies te formuleren dan wel met elkaar in gesprek te gaan over voorliggende onderwerpen. Voor afsluiting een korte rondvraag richting ambtelijke organisatie door de voorzitter.

Jaarplan adviescommissie C&F 2021 versie april 2021.docx

8 Voortgang controle accountant met adviescie C&F

Behandelvoorstel: toelichting door de accountant.

9 Wvttk

Behandelvoorstel: Dit agendapunt creëert de vrije ruimte voor het behandelen van onderwerpen die niet zijn aangemeld. U kunt naar eigen inschatting onderwerpen inbrengen.

10 Rondvraag en sluiting.

AGENDA Adviescommissie Controle en Financiën
29 april 2021 van 18.00-19.30 uur (digitaal)

Agendapunt 1 t/m 7 worden behandeld in aanwezigheid van de (medewerkers van) de afdeling Concernmanagement Financiën, Inkoop en Juridische Zaken/Concern Control, de voorzitter/secretaris van de Rekenkamer en de accountant.
Agendapunt 8 t/m 10 worden behandeld in aanwezigheid van de accountant.

(2 min)

1. a. Opening en mededelingen.
   b. Vaststellen agenda.
   Behandelvoorstel: Aangeven of u nog wijzigingen op de conceptagenda heeft en vaststellen agenda.

(3 min)

2. Vaststellen verslag van vorige bijeenkomst
   Behandelvoorstel: Aangeven of u vragen, opmerkingen of correcties heeft bij het conceptverslag (reeds rondgestuurd). Wanneer u geen vragen of opmerkingen heeft, kunt u het verslag vaststellen en zal deze worden toegevoegd aan de volgende commissie M&S.

(5 min)

3. Ingekomen en verzonden stukken.
   Ter kennisname:
   - Begrotingsrichtlijnen 2022 (provincie)
   - Lokale heffingen (deloitte)
   - Raadsvoorstel Zienswijze meerjarenbegroting 2022-2025 Belastingsamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht (BghU) --> op de cie van 29 april (15 minuten)
   - Gewijzigde planning JS 2020 (bij stukken presidium 26-4)

   Behandelvoorstel:
   - Stukken ter kennisname waarbij leden van de adviescommissie kunnen aangeven of ze dit onderwerp nader willen bespreken.

Commissiegriffier financiën ✉ danielle.rijnders@utrecht.nl

(25-30 min)

4. Raadsvoorstel Risicovolle projecten
   Behandelvoorstel: toelichting door de ambtelijke organisatie en gelegenheid tot het stellen van vragen.
   Update 19-4: inmiddels is het raadsvoorstel ontvangen. Wat vind de adviescie hiervan? Zijn eerdere aanbevelingen overgenomen? Wenst de adviescie een adviesbrief op te stellen? Wat is het advies van de accountant?

(10-15 min)

5. Voortgang begroting van de toekomst
   Behandelvoorstel: Toelichting door ambtelijke organisatie en mogelijkheid tot het stellen van vragen hierover.
   Achtergrond: Dit is een vervolg van de bespreking op 4 maart.
   NB: De bijlagen geven een impuls van waar dit project is gestart. Het verdere programma voor een gezamenlijke sessie zal samen met Dimitri, Floor en Cees worden afgestemd.

(20 min)

6. Update WAAVA
   Behandelvoorstel: Toelichting door ambtelijke organisatie en mogelijkheid tot het stellen van vragen hierover.
   Achtergrond: toegezegde notitie met de uitwerking van drie onderzoeksvragen (ondergrens activeren, restwaarde en componentenmethode).
   Vervolg: aanpassen nota in Q3 2021 (LTA).

(5 min)

7. Vooruitblik jaarplan 2021
   Behandelvoorstel:
   - Het Jaarplan wordt elke vergadering indien nodig geactualiseerd. Wordt ingestemd met deze onderwerpen?
   - Dient volgorde te worden omgedraaid i.v.m. gewijzigde planning JS?

Do. 27 mei 18.00-19.30	**Vergadering adviescommissie (90 minuten)** - Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) - Jaarstukken (beschikbaar 29 april) --> cie op 29 juni - (concept) Accountantsrapport van bevindingen, incl.

Commissiegriffier financiën ✉ danielle.rijnders@utrecht.nl

	accountantsverklaring over de Jaarstukken – Concept Reactie van het college op het accountantsrapport – *Update voortgang Leesbaarheid van de begroting (15 minuten)* – Advies aan commissie M&S en S&R n.a.v. de jaarstukken en het accountantsrapport. – Update bevindingen Raadstoets --> 8 juni presentatie – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (5 minuten)
Do 10 juni 18.00-19.30	**Vergadering adviescommissie (90 minuten)** – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – Voorjaarsnota (beschikbaar 20 mei) --> Cie op 22-24 juni – Berap incl. resultaatsbestemming en MPUV en MPR --> meer aandacht voor i.v.m. corona – Advies aan commissie M&S en S&R n.a.v. Voorjaarsnota/Berap – *Voortgang leesbaarheid investeringen (10 minuten)* – *Definitieve verslagen/ jaarplan concernaudit (10 minuten)* – Definitieve bevindingen Raadstoets (15 minuten) – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (5 minuten)

****

NB: 5 minuten wissel pauze, zodat we het laatste deel van de vergadering gebruiken om een advies richting de commissies te formuleren dan wel met elkaar in gesprek te gaan over voorliggende onderwerpen. Voor afsluiting een korte rondvraag richting ambtelijke organisatie door de voorzitter.

(10 min)

8. Voortgang controle accountant met adviescie C&F
   Behandelvoorstel: toelichting door de accountant.

(3 min)

9. Wvttk
   Behandelvoorstel: Dit agendapunt creëert de vrije ruimte voor het behandelen van onderwerpen die niet zijn aangemeld. U kunt naar eigen inschatting onderwerpen inbrengen.

(2 min)

10. Rondvraag en sluiting.

Commissiegriffier financiën ✉ danielle.rijnders@utrecht.nl

VERSLAG ADVIESCOMMISSIE CONTROLE EN FINANCIËN

1 april 2021 van 18.00-19.30 uur, digitale vergadering via MS Teams

Gemeente Utrecht

Adviescommissie: Dimitri Gilissen (voorzitter), Janneke Admiraal, Has Bakker, Cees Bos, Henk van Deún, Floor de Koning, Eva Oosters, Bert van Steeg, Rick van der Zweth en Daniëlle Rijnders (raadsadviseur Financien, Control & Audit)

Overige deelnemers: Sebastiaan van den Bogaard (strategisch adviseur), Sandra Emsbroek (strategisch adviseur bedrijfsvoering), Lizette Jongen (coördinator fiscaliteit), Gerth Molenaar (secretaris Rekenkamer), Agnes Scholte (strategisch adviseur bedrijfsvoering), Gloria Sundermann (trainee financiën en control), Paul Venhoeven (voorzitter Rekenkamer), Antoine van Vlodorp (manager concernaudit), Edwin Westphal (concernmanager financiën, inkoop en juridische zaken), Katie Zwetsloot (CFO), Niels Fritz en Rein-Aart van Vugt (Deloitte)

Niet aanwezig: Ruurt Wiegant (commissie)

1a. Opening en mededelingen

De voorzitter opent de vergadering. Er zijn geen mededelingen.

1b. Vaststellen agenda

Na agendapunt 2 wordt een toelichting op de tussenstand van de controle aan de agenda toegevoegd. De agenda wordt verder vastgesteld conform opgave.

2. Verslag vorige vergadering (04-03-2021)

Geen opmerkingen; het verslag wordt vastgesteld.

Stand van zaken controle (toegevoegd onderwerp)

Tijdens een vorige vergadering van de Adviescommissie kondigde de heer Westphal aan dat de publicatiedatum van de jaarrekening verschoven moest worden naar 29 april a.s. Dit blijkt echter niet haalbaar te zijn omdat enkele dossiers (waaronder materiële vaste activa, waardering vastgoed en subsidies) nog openstaande vragen bevatten. Deloitte maakt daar een nieuwe planning voor. Het SISA-proces is daarentegen veel vlotter verlopen dan vorig jaar. Dit geldt ook voor de grondexploitaties, de coronaregelingen en Wmo Jeugd.

De vertraging hangt samen met de bijzondere omstandigheden (coronamaatregelen, thuiswerken). Zolang de buitenschoolse opvang niet open is, moeten medewerkers hun werk combineren met de opvang van kinderen; voor velen betekent dat: improviseren. Daarnaast is de gemeente niet in alle gevallen goed genoeg ingericht om snel antwoord te kunnen geven op vragen van de accountant. Er worden al maatregelen ter verbetering getroffen. Op 6 april a.s. is er overleg met de accountant gepland. Daarna is er meer duidelijkheid te geven over de planning.

commissiegriffier Adviescommissie CF ✉danielle.rijnders@utrecht.nl

De heer Van Vugt sluit zich aan bij de mededeling van de heer Westphal; op de wijze van samenwerking heeft hij nauwelijks iets aan te merken. Zaken worden in openheid en goed overleg onderling besproken, en punten van discussie zijn er bijna niet. Processen gaan duidelijk beter dan vorig jaar, vindt de heer Van Vugt, vooral het SISA-proces, dat werd uitgebreid van dertien naar eenendertig regelingen. Daar heeft de ambtelijke organisatie echt vooruitgang geboekt. Het sociaal domein is goed op orde, inclusief de TOZO-regeling. Ook op het gebied van de grondexploitaties zijn er forse stappen in de goede richting gezet. Knelpunten hebben naar het inzicht van de heer Van Vugt grotendeels te maken bij het op afstand werken, ziekteverzuim en enig verloop op de afdeling. Gebrek aan kennis en/of kunde speelt zeker niet.

Het is niet goed aan te geven wat de impact van de vertraging zal zijn. Hierop zal de accountant zo snel mogelijk na 6 april a.s. terugkomen. In elk geval zijn alle inspanningen erop gericht om de uiterste termijn (15 juli a.s.) te halen. De heer Van Vugt verwacht niet dat dat nu in het geding komt.

Desgevraagd licht de heer Van Vugt toe dat TOZO een grote post is bij de gemeente Utrecht, ongeveer € 60 miljoen. Dit geeft wel veel extra werk voor zowel de afdeling als de accountant, maar het proces loopt boven verwachting goed, temeer gezien het feit dat de regeling dit jaar voor het eerst werd ingevoerd en met grote spoed operationeel moest worden.

Op een vraag van de heer Venhoeven geeft de heer Van Vugt dat er vooraf een 'prepared by client'-lijst is gemaakt, een overzicht waarop wordt aangegeven wat de accountant verwacht aangeleverd te krijgen. De invulling daarvan is onder druk gekomen als gevolg van het gebrek aan capaciteit (ziekteverzuim, werken op afstand en verloop op de afdeling). Van onwil of onbegrip is geen sprake geweest. Op het eerste concept van de jaarrekening moeten altijd de grondexploitaties nog worden geboekt; dat gebeurt altijd later. Een correctie is dat eigenlijk niet. Of er veel correcties te verwachten zijn is nu nog niet goed aan te geven, want het is nog niet bekend of er in de posten die nog moeten worden aangeleverd, correcties moeten worden gemaakt.

Hoe is duidelijk geworden dat de planning in de knel zou komen? Volgens de heer Van Vugt was de planning vanaf het begin al aan de ambitieuze kant – een goede zaak, vindt hij, want dat houdt de organisatie scherp. De controle is in de eerste week van maart begonnen. Ongeveer drie weken later werd duidelijk dat vijf à zes (van de ruim twintig) processen de planning onder druk zouden gaan zetten. Op 26 maart jl. trokken de organisatie en de accountant gezamenlijk de conclusie dat de planning zou moeten opschuiven. De organisatie heeft zelf het initiatief genomen om hierover met de Adviescommissie te communiceren.

3. Ingekomen en verzonden stukken

Geen bijzonderheden.

4. Vennootschapsbelasting (Vpb) en horizontaal toezicht

Mondelinge toelichting door mevrouw Jongen; zie haar presentatie, deze wordt toegevoegd aan de vergaderstukken. De gemeente Utrecht is belastingheffer (decentrale belastingen), maar ook belastingbetaler: loonheffingen medewerkers en bijstandsgerechtigden, de TOZO-regeling, omzetbelasting, overdrachtsbelasting, vennootschapsbelasting en zo meer. In 2009 sloot de gemeente een convenant met de Belastingdienst, waarin is vastgelegd hoe beide partijen met elkaar samenwerken. De gemeente Utrecht onderhoudt een goede relatie met de Belastingdienst.

In het kader van het horizontaal toezicht wil de Belastingdienst een wat minder vrijblijvende samenwerking. Vooruitlopend daarop heeft de gemeente de eigen fiscale strategie al bijgesteld, met als belangrijkste overweging dat zij compliant wil zijn. Daarnaast is het standpunt ingenomen dat het beter is om fouten te voorkómen dan achteraf te moeten repareren. Bij de uitrol van het horizontaal toezicht heeft de Belastingdienst bevestigd dat de gemeente Utrecht 'op schema' ligt.

Nieuw is dat er voortaan ook Vpb – 'winstbelasting' – bij overheden wordt geheven, conform Europese regels. De achterliggende gedachte is dat overheden niet moeten concurreren met private bedrijven; zou dat toch het geval zijn, moet het fiscale speelveld gelijk zijn. Bij gemeenten gaat het om grote bedragen, want bij Vpb-plichtige activiteiten moet er over de winst (opbrengst na aftrek van kosten) 25% belasting worden afgedragen. Tijdens de implementatie zijn de belangrijkste economische activiteiten geïnventariseerd, en is afgesproken hoe partijen daarmee zullen omgaan. Om te kunnen bepalen of een bepaalde activiteit Vpb-plichtig is, wordt er getoetst aan het economisch verkeer en wordt bekeken of het er met die activiteiten duurzaam positief resultaat wordt behaald en of het concurrerende activiteiten zijn. Discussie is er met de Belastingdienst over verrekenbare verliezen en over de vraag of het in bepaalde gevallen niet gewoon om vermogensbeheer gaat – en niet om een economische activiteit. Sinds 2014/2015 heeft de gemeente een aantal activiteiten geïdentificeerd die *mogelijk* belastingplichtig zijn. Daarover loopt nog discussie met de Belastingdienst. Enkele gemeenten hebben daarover al rechtszaken aangespannen, die in Utrecht met belangstelling worden gevolgd.

Vragen en reacties

Uit de presentatie bleek dat Utrecht de grenzen van de regels niet opzoekt, maar dat andere gemeenten die dat wél doen. Wat zijn hun ervaringen? Het zijn meestal particulieren die de grenzen opzoeken, zegt mevrouw Jongen. Als je dit als gemeente vaak doet, betekent dit dat je vaak in een gerechtelijke procedure bent verwikkeld. Gemeenten wisselen hierover regelmatig informatie en ervaringen uit. Mevrouw Jongen heeft de ervaring dat er tijdens vooroverleg met de Belastingdienst goed uit valt te komen; de Belastingdienst is echt wel bereid om mee te denken. De heer Van Vugt vult aan dat gemeenten zich gedurende enkele jaren meer op het

standpunt zijn gaan stellen dat overheden elkaar niet zouden moeten bestrijden; zij zoeken dus minder dan voorheen de randen van de wetgeving op. Zelfs in het bedrijfsleven doet men dat niet snel meer, veelal vanuit het perspectief van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Met belastinginkomsten worden immers allerlei maatschappelijke voorzieningen bekostigd.

Hoe zijn de belastingaanslagen verwerkt in risico-analyses en is de laatst ontvangen aanslag een grote tegenvaller? Mevrouw Jongen geeft aan dat de gemeente wel heeft gereserveerd voor belastingaanslagen. Over de specifieke aanslag voor reclameconcessies, bijna € 500.000, is met de Belastingdienst afgesproken dat er tegelijk met een bezwaar ook een verzoek om uitstel van betaling kan worden gedaan.

Uit de presentatie kan worden geconcludeerd dat de Belastingdienst maatwerk levert – is dat wel efficiënt? Hierop wijst mevrouw Jongen erop dat niet alle gemeenten op dezelfde manier werken. Zaken kunnen fiscaal anders uitpakken, al naar gelang de omvang van de gemeente; los daarvan verandert de belastingwetgeving nogal eens. De gemeente Utrecht wil vooraf duidelijkheid hebben over haar fiscale positie, dus als er ergens onzekerheid over is, wordt er direct een afspraak met de Belastingdienst gemaakt.

De heer Bos merkt op dat de gemeente feitelijk grondmonopolist is. Zo wordt er bijvoorbeeld grond uitgegeven voor abri's, waarin de exploitant grote reclameposters ophangt. Waarom vindt de gemeente dat zij daarvoor niet Vpb-plichtig is?

Reclameconsessies voor de openbare ruimte ziet de gemeente als normaal vermogensbeheer, stelt mevrouw Jongen; zij speelt immers geen actieve rol bij het reclamebeleid van de exploitant. De heer Van Vugt wijst erop dat de Vpb voor gemeenten in 2016 is ingevoerd. De Belastingdienst is daarin nog zoekende; er zijn gemeenten die zelfs nog geen aanslag over 2016 hebben ontvangen. Grondexploitaties vormen het grootste knelpunt, maar eigenlijk is de discussie daarover nog niet uitgekristalliseerd. De heer Van Vugt verwacht dat dit nog wel enige jaren zal duren. De gemeente Utrecht monitort het risico doorlopend. De heer Van Vlodorp merkt op dat belastingen opgenomen worden in het rechtmatigheidsverantwoordingstraject 2021.

Update vraag na vergadering:
Er is sprake van een stelpost Vpb voor de betaling van de aanslagen. Specifiek voor het risico op een hogere aanslag heeft VTH dit als risico opgenomen in de risicoparagraaf. Als zodanig komt het bij de jaarrekening en de begroting tot uitdrukking.

5. Voorstel om de leesbaarheid van de (lopende) begroting te verbeteren

Zie de presentatie 'Voorbeelden voor een leesbaardere begroting,' bij vergaderstukken, toelichting door mevrouw Sundermann.

De commissie is blij verrast met het mooie overzicht, al vallen de vele 'rode' scores van Utrecht wel direct op. Het is duidelijk wat er in de komende begroting al verbeterd wordt – de eerste *quick wins*. Hoe zal het in de volgende jaren verder gaan, zowel op korte als op langere termijn?

Voor twee producten is een volledige lijn uitgezet, vertelt mevrouw Sundermann, namelijk voor het boek en voor de website. Er is aangenomen dat de website meer wordt gebruikt; daar is dan ook meer informatie en uitleg te vinden. Voor verbeteringen en uitbreiding is de website geschikter dan het boekwerk. Vanuit de commissie wordt aangegeven dat velen gewend zijn om te beginnen met het boekwerk, omdat dit een compacte beschrijving geeft. De website wordt dan vaak gebruikt voor een verdiepingsslag. Het interessantst om te volgen is het verloop van veranderingen in de loop der jaren, liefst in de vorm van vergelijkende tabellen. Daar geeft het boekwerk dan weer wat minder inzicht in.

Mevrouw Sundermann concludeert dat de raad het prettig zou vinden als de grootste materiële wijzigingen apart worden aangegeven en als er een overzicht met geplande investeringen wordt toegevoegd, zowel in het boek als op de website. De manier waarop de gemeente Zoetermeer de impact van moties weergeeft, wordt waardevol gevonden. Waarschijnlijk, zegt mevrouw Sundermann, kunnen nog niet alle aanpassingen al in de komende begroting gerealiseerd worden, onder andere de wat langere vooruitblik nog niet.

De extra visualisaties zijn toegevoegd om duidelijk met de stad te kunnen communiceren. Welke vorm spreekt in het bijzonder aan, of heeft in het bijzonder toegevoegde waarde? Voor bewoners kan het zeker wel relevant zijn als zij kunnen zien hoeveel geld de gemeente uitgeeft, wordt gezegd. Daarvoor is een kwalitatieve weergave geschikt, liefst zo concreet en toegankelijk mogelijk.

6. Opzet technische briefing Jaarrekening 2020 en Voorjaarsnota 2021

Zie de presentatie 'Opzet technische bijeenkomst 8 juni,' bij vergaderstukken. Geen van de commissieleden heeft daar vragen of opmerkingen over.

De Jaarrekening en de Voorjaarsnota worden apart behandeld, want bij gecombineerde behandeling wordt er het meest gesproken over de Voorjaarsnota. Kan ook de briefing worden opgeknipt? Mevrouw Rijnders legt uit dat er voor een 'financiële avond' op 8 juni is gekozen. Het presidium heeft nadien echter op die avond ook een paar raadsinformatiebijeenkomsten gepland. Graag aandacht voor de aanlevering van RIB's op deze avond.

7. Vooruitblik jaarplan 2021

Zie het overzicht in de vergaderagenda. De ambtelijke organisatie heeft gevraagd om kort stil te staan bij de toekomstige begroting. Mevrouw Rijnders stelt voor om voor alle onderwerpen in de volgende vergadering twintig minuten in te plannen. Daarmee gaan allen akkoord. Het geactualiseerde jaarplan wordt vastgesteld.

commissiegriffier Adviescommissie CF ✉danielle.rijnders@utrecht.nl

Schorsing
De ambtenaren verlaten de vergadering.

8. Voortgang controle accountant

In aanvulling op wat eerder in de vergadering werd gemeld meldt de heer Van Vugt dat het Deloitte enigszins verbaasde dat de in september jl. gemaakte afspraken over de inlevering van de 'moeilijke posten' niet nader werden ingevuld – een gevolg van de coronacrisis. De grootste knelpunten bevinden zich bij Vastgoed en Ruimte, twee afdelingen met een zeer hoog ambitieniveau, maar, naar gaandeweg bleek, ook met veel ziekteverzuim en veel verloop. Daar vallen dan als eerste gaten in de bedrijfsvoering. De heer Van Vugt wil dit nog met de organisatie zelf en met het college bespreken: men wil zolang mogelijk inhoudelijk blijven aanleveren, maar doet dan uiteindelijk toch consessies aan de bedrijfsvoering. Overigens is de gemeente Utrecht daar niet uniek in.

Utrecht werkt met decentrale sturing. Daarnaast zou er naar de mening van de heer Van Vugt centrale regie moeten worden gevoerd op integrale processen, bijvoorbeeld de Jaarrekening. Die versterking moet nog worden toegevoegd; dat vindt de organisatie zelf ook. Vanuit de centrale kaderstelling zou er nog een kwaliteitstoets moeten worden gedaan op alle materiaal dat van de afdelingen komt. Ook daarover wordt nagedacht in de ambtelijke organisatie; hier kan een rol weggelegd zijn voor team Audit.

De accountant voorziet een aanzienlijk positief resultaat. Dat komt doordat de gemeente de resultaten uit grondexploitatie pas in de laatste boekingsgang meeneemt.

9. Rondvraag en sluiting

Er wordt geen gebruik gemaakt van de rondvraagmogelijkheid. De voorzitter bedankt de deelnemers voor hun inbreng, en sluit de vergadering.

PROVINCIE UTRECHT

De raad van de gemeente
Postbus

DATUM	31 maart 2021	TEAM	BEI / IBT Financieel toezicht
NUMMER	82223ADC	REFERENTIE	Mw. A.J.J. van Dixhoorn-Hoogenboom
UW BRIEF VAN		DOORKIESNUMMER	06-52769516
UW NUMMER		E-MAILADRES	ria.van.dixhoorn-hoogenboom@provincie-Utrecht.nl
BIJLAGE	Circulaire begrotingsrichtlijnen en toetsingsaspecten 2022	ONDERWERP	Richtlijnen voor begroting 2022

Geachte raad,

Ieder jaar ontvangt u van ons een begrotingscirculaire. Deze circulaire is een aanvulling op het Gemeenschappelijk Toezichtkader gemeenten 2020 (GTK 2020). In het GTK 2020 zijn de basisuitgangspunten van het financieel toezicht opgenomen. In de circulaire informeren wij u over aantal actuele onderwerpen en onderwerpen die wat het financieel toezicht betreft bijzondere aandacht verdienen bij het opstellen van uw begroting 2022, meerjarenraming 2023 – 2025 en jaarrekening. Deze circulaire vindt u in de bijlage.

Wij zien financiële onzekerheden bij het opstellen van uw begroting 2022.
Afgelopen jaar was een turbulent en onzeker jaar voor het opstellen van uw begroting. We zien dat de gemeenten in financieel zwaar weer verkeren, desondanks is het de meeste gemeenten gelukt om dankzij hun inspanningen een structureel en reëel sluitende begroting te presenteren. Ook het opstellen van de begroting 2022 zal het nodige van u vergen. Er is op het moment van het schrijven van deze brief nog geen duidelijkheid over een aantal onderwerpen, die de financiële positie van de gemeenten raken. We denken hierbij aan de herijking van het Gemeentefonds en een structureel hogere vergoeding voor de kosten Jeugdzorg. Ook de impact van de Coronapandemie op onze samenleving en de economie dragen bij aan deze financiële onzekerheid. Wij realiseren ons dat uw verantwoordelijkheid om een begroting vast te stellen die structureel en reëel in evenwicht is veel inzet en veerkracht vraagt. Wij spreken hiervoor onze waardering uit en ondersteunen onze gemeenten daar waar mogelijk. Doel van ons financieel toezicht is te voorkomen dat uw gemeente een structureel tekort op de begroting krijgt, dat niet (makkelijk) meer door u zelf op te lossen is. Financieel toezicht is dan ook een wezenlijk onderdeel van de "check and balances" binnen het openbaar bestuur. Daarnaast draagt financieel toezicht bij aan een bestendig en sterk openbaar bestuur. Een bestuur waar onze inwoners op kunnen bouwen.

Wij beoordelen uw structurele begrotingspositie.
Uitgangspunt bij ons financieel toezicht is, dat u onder repressief toezicht blijft. Repressief toezicht betekent dat uw gemeente zonder onze voorafgaande goedkeuring de begroting kan uitvoeren. Daarbij is leidend dat de structurele lasten gedekt moeten zijn door structurele baten. Het inzicht in de structurele begrotingspositie van

uw gemeente blijft een belangrijk aandachtspunt. Nogmaals dringen wij er bij u op aan om het begrotingssaldo, zowel voor het betreffende begrotingsjaar als voor de meerjarenraming, inzichtelijk te presenteren. Wij adviseren u hiervoor gebruik te maken van de voorbeelden uit het GTK 2020 en uit de notitie "Structurele en incidentele baten en lasten" van de commissie Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (commissie BBV). Ook bevelen wij u aan het structureel begrotingssaldo op deze wijze in de aanbiedingsbrief bij of in de inleiding van de begroting op te nemen.

Wij lichten het financieel toezicht graag toe.
Gedurende het jaar volgen wij de ontwikkelingen van de financiële positie van uw gemeente. Wanneer wij zien dat de resultaten van jaarrekening, bestuursrapportages of kadernota ongunstig uitpakken, nodigen wij u mogelijk uit voor een overleg. In dit ambtelijk of bestuurlijk overleg geven wij aan welke verbeteringen nodig zijn om te voorkomen dat uw gemeente onder preventief toezicht, verscherpt toezicht, moet worden geplaatst.

Ook op uw initiatief kan een overleg plaats vinden. Wenst u bijvoorbeeld een uitgebreidere toelichting op de begrotingsrichtlijnen, of heeft u vragen over de werkwijze van financieel toezicht en of over de financiële positie van uw gemeente? Wij zijn van harte bereid om met u in gesprek te gaan. Neem dan contact op met Ria van Dixhoorn. U kunt haar hierover mailen (ria.van.dixhoorn-hoogenboom@ provincie-Utrecht.nl) of bellen (telefoonnummer 06-52769516).

Wij presenteren jaarlijks de toezichtbrieven van de Utrechtse gemeenten op onze website. Op de Interbestuurlijk Toezichtkaart (IBT-kaart) ziet u hoe de provincie de gemeenten heeft beoordeeld op alle vormen van Interbestuurlijk Toezicht. Naast financiën zijn dit Omgevingsrecht, Informatie- en archiefbeheer en Huisvesting vergunninghouders.

Tot slot
Wij sturen een afschrift van deze brief - ter kennisgeving – aan uw college van burgemeester en wethouders. De begrotingsrichtlijnen en de toetsingsaspecten uit het GTK 2020 zijn ook voor het college van belang.

Afgelopen jaar hebben we, als provincies, op verschillende wijzen op rijksniveau aandacht gevraagd voor de financiële situatie van de gemeenten. We blijven dit doen daar waar mogelijk. Samen met u!

Hoogachtend,
Gedeputeerde staten van Utrecht
namens hen,

R.C.L. (Robert) Strijk
Gedeputeerde Financiën, Organisatie, Economie en Europa

Commissie BBV

NOTITIE

Lokale heffingen

(belastingen, heffingen en rechten)

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave ..... - 2 -

1. Introductie ..... - 3 -

1.1. Inleiding ..... - 3 -
1.2. Richtlijnen ..... - 4 -
1.3. Leeswijzer ..... - 4 -
1.4. Stellige uitspraken en aanbevelingen ..... - 5 -

2. Het belang van lokale heffingen voor raadsleden ..... - 8 -

2.1. Wat zijn lokale heffingen? ..... - 8 -
2.2. Vereisten bij lokale rechten en heffingen ..... - 10 -
2.3. Verantwoordelijkheden raad ..... - 13 -

3. Lokale heffingen en rechten ..... - 15 -

3.1. Directe lasten ..... - 17 -
3.2. Indirecte lasten ..... - 19 -
3.3. Egalisatie van tarieven ..... - 19 -
3.4. Aandachtspunten tarieven ..... - 25 -
3.5. BTW compensatiefonds ..... - 26 -

4. De paragraaf lokale heffingen ..... - 28 -

4.1. Algemeen ..... - 28 -
4.2 Toelichting onderdelen paragraaf lokale heffingen ..... - 28 -
4.2. Lokale heffingen in andere paragrafen ..... - 32 -

5. Rioolheffing ..... - 33 -

5.1. Algemeen ..... - 33 -
5.2. Grondexploitatie ..... - 35 -

6. Begraafrechten ..... - 37 -

7. Bijlagen ..... - 40 -

7.1. Definities ..... - 40 -
7.2. (Reken)voorbeelden ..... - 42 -
7.3. Casuïstiek ..... - 46 -

1. Introductie

1.1. Inleiding

Deze notitie geeft een overzicht van alle relevante aspecten van lokale heffingen en bijbehorende voorzieningen en reserves met betrekking tot vraagstukken van begroting en verantwoording voor gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen. Daar waar in de notitie alleen over gemeenten wordt gesproken, worden ook provincies en gemeenschappelijke regelingen bedoeld. Deze notitie is niet van toepassing op de waterschappen vanwege de afwijkingen tussen het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en het Besluit Begroting en Verantwoording Waterschappen (BBVW) op het gebied van lokale belastingen en heffingen. De Commissie BBV is ten aanzien van dit document niet alleen verantwoordelijk voor het opstellen ervan maar ook voor het onderhoud. De Commissie BBV zorgt voor regelmatige actualisatie naar aanleiding van wijzigingen in de Gemeentewet, het BBV en eventuele andere relevante wet- en regelgeving.

Het doel van deze notitie is inzicht te bieden aan raadsleden en meer specifiek duiding te geven aan vakspecialisten op het gebied van lokale heffingen. Aanpassingen in de wetgeving in de afgelopen jaren in combinatie met jurisprudentie leiden in de praktijk nog steeds tot veel vragen rondom de tariefstelling voor lokale heffingen en bijbehorende voorziening(en). Het is van belang dat de lezer zich ervan bewust is dat het BBV zogenoemde ‘principle based‘ wetgeving is. Dit in tegenstelling tot de relevante fiscale wetgeving die ‘rule based‘ is. Principle based betekent dat verslaggeving een combinatie is van regels (wetten) en doelstellingen. Niet de regel op zichzelf staat centraal maar het doel dat wordt nagestreefd met de regel. Hierdoor ontstaat de ruimte die het BBV beoogt om raadsleden te voorzien van de juiste informatie om hun besluiten op te baseren. Terminologie als ‘moeten ‘ of ‘aantonen’ zijn in die zin niet dwingend zoals in juridische zin (‘rule based’). Het zijn aanwijzingen die opgevolgd moeten worden, tenzij er gemotiveerd van wordt afgeweken binnen de doelstellingen van de regels (‘principle based’).

Met het wijzigingsbesluit van het BBV (5 maart 2016) zijn nadere aanwijzingen in de toelichting gegeven over de transparantie die moet worden betracht ten aanzien van de maximaal kostendekkende tarieven. In de paragraaf lokale heffingen moet in de begroting en verslaggeving de berekeningswijze van de verschillende tarieven worden toegelicht, de aansluiting met de in de programma’s opgenomen cijfers en de mate van kostendekkendheid per onderdeel van de verordening – en mogelijke kruissubsidiering tussen lokale heffingen.

1.2. Richtlijnen

Richtlijnen van de Commissie BBV aan gemeenten zijn een belangrijk instrument van de Commissie om in navolging van artikel 75, lid 2 BBV een eenduidige toepassing van het BBV te bevorderen. De richtlijnen van de Commissie zijn onderverdeeld naar stellige uitspraken en aanbevelingen. De betekenis van beide categorieën kan voor de praktijk van de begrotingscyclus inclusief jaarverslaggeving verschillen.

Met stellige uitspraken geeft de Commissie een interpretatie van de regelgeving die leidend is. Dit betekent dat verwacht wordt dat stellige uitspraken worden gevolgd. Indien een gemeente toch voor een afwijkende interpretatie kiest dan moet zij dit expliciet motiveren en kenbaar maken bij de begroting en de jaarstukken. De gemeente moet dan onderbouwd motiveren dat in haar specifieke omstandigheden een andere lijn beter past die ook 'BBV-proof' is. Bij aanbevelingen gaat het om uitspraken die 'steun en richting geven aan de praktijk'. De Commissie BBV spoort gemeenten aan om de stellige uitspraken en aanbevelingen te volgen, omdat dat naar haar oordeel bijdraagt aan het inzicht in de financiële positie (transparantie).

De stellige uitspraken en aanbevelingen die de Commissie BBV in deze notitie heeft geformuleerd inzake lokale heffingen zijn samengevat in paragraaf 1.4. Bij elk van de stellige uitspraken c.q. aanbevelingen wordt aangegeven aan welk hoofdstuk of paragraaf deze tekst is ontleend.

In deze notitie is rekening gehouden met de wetgeving, de eerder opgestelde notitie over riolering (2014) en alle gepubliceerde antwoorden over lokale heffingen tot 1 januari 2021. Met de publicatie van de notitie Lokale heffingen in 2021 worden de voorgaande notitie Riolering en gepubliceerde antwoorden ingetrokken. Naast deze notitie kunnen de notities Overhead (2016), Materiële vaste activa (2020) en Erfpacht (2017) aanvullende informatie bieden op het gebied van lokale heffingen.

1.3. Leeswijzer

Deze notitie begint met dit inleidende hoofdstuk en een hoofdstuk specifiek bedoeld voor raadsleden, leden van Provinciale Staten en leden van het algemeen bestuur van gemeenschappelijke regelingen. Hoofdstuk 3 begint met de algemene achtergrond van lokale heffingen en de uitgangspunten die hierbij van toepassing zijn. Hoofdstuk 4 gaat in op de inhoud van de paragraaf lokale heffingen. Hoofdstuk 5 en 6 gaan in op specifieke

heffingen. In de bijlagen van hoofdstuk 7 zijn definities en rekenvoorbeelden van belastingen en heffingen opgenomen ter ondersteuning van de voorgaande hoofdstukken.

1.4. Stellige uitspraken en aanbevelingen

In deze notitie zijn een aantal nieuwe stellige uitspraken en aanbevelingen opgenomen. Deze zijn met ingang van het begrotingsjaar 2022 van toepassing of zoveel eerder als mogelijk.

In de notitie zijn de volgende stellige uitspraken en aanbevelingen opgenomen:

Stellige uitspraken

- De methodiek voor het toerekenen van overhead, zoals opgenomen in het overzicht overhead, aan lokale heffingen en rechten mag niet afwijken van de overige methodieken voor het toerekenen van overhead aan gemeentelijke taakvelden (paragraaf 3.2).
- Indien een voorziening onderhoud (artikel 44, lid 1, sub c BBV) onvoldoende is onderbouwd dan komen deze gelden niet in een reserve maar in een voorziening ex. artikel 44, lid 2 BBV. Dit geldt ook voor de baten uit lokale heffingen die aan het einde van het belastingjaar niet zijn besteed omdat begrote investeringen en (onderhouds)werkzaamheden niet zijn uitgevoerd (paragraaf 3.3).
- Als een gemeente spaart in het tarief voor toekomstige vervangingsinvesteringen in de voorziening toekomstige vervangingsinvesteringen ex artikel 44, lid 1, sub d BBV, dan mogen deze niet gebruikt worden om boekwaarden van eerdere, bestaande investeringen af te boeken (paragraaf 3.3).
- Ook wanneer de jaarlijkse spaarbedragen voor de heffing gelijk zijn aan de jaarlijkse vervangingsinvesteringen (=ideaalcomplex) moeten de ‘spaarbedragen’ als last worden geboekt en wordt vervolgens de daarmee gevormde voorziening afgeboekt op de geactiveerde vervangingsinvesteringen (paragraaf 3.3).
- Het is toegestaan om de bijdragen van derden (baten van de heffing) in te zetten ten behoeve van tariefegalisatie. De middelen worden dan op begrotingsbasis gedoteerd aan een voorziening ex artikel 44, lid 2 BBV. Er moet extracomptabel worden aangetoond dat deze middelen binnen een redelijke termijn ingezet worden ter bestrijding van de lasten waarvoor een heffing is opgelegd (paragraaf 3.3).
- Indien baten van lokale heffingen in één jaar geraamd en gerealiseerd worden en de lasten zich over meerdere jaren uitstrekken, is het toegestaan deze te matchen. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van een voorziening ex artikel 44, lid 2 BBV (baat gaat

voor de last uit) of de balanspost ‘nog te verrekenen bedragen’ (last gaat voor de baat uit) (paragraaf 3.3)[1].

- Investeringen in riolering in uitbreidingsgebieden kunnen ten laste van de grondexploitatie worden gebracht. De bijdragen die de gemeente via de grondprijs ontvangt, zijn te beschouwen als bijdragen van derden, die de gemeente op grond van artikel 62, lid 2 BBV op de waardering van de investering in mindering brengt (paragraaf 5.2).

Aanbevelingen

- De commissie BBV adviseert (documenten die ondersteunend zijn aan) onderhouds- en investeringsplannen[2] die basis zijn voor de berekening van tarieven voor heffingen en rechten uiterlijk eens in de vijf jaar te actualiseren en vast te laten stellen door de raad vanuit hun kaderstellende rol en de rechtmatigheidstoets. De raad kan besluiten deze actualisatie uit te stellen op basis van een raadsbesluit. Binnen deze vijf jaar dienen de onderhouds- en investeringsplannen wel tussentijds te worden bijgesteld als ze niet meer actueel zijn (paragraaf 2.2).
- De commissie BBV adviseert dat in het geval dat een gemeente kiest voor tariefegalisatie dit vast te leggen in een raadsbesluit (paragraaf 3.3).
- De commissie BBV adviseert om periodiek een analyse uit te voeren op de begrote en gerealiseerde lasten en baten van de lokale heffingen. Het inzichtelijk maken van de opbouw van de voorzieningen ex artikel 44, lid 1, sub c, lid 1, sub d, en lid 2 BBV vormt een expliciet onderdeel van deze analyse (paragraaf 3.3).
- De commissie BBV adviseert in geval van heffingen die beogen het gedrag te beïnvloeden de risico’s die hiermee samenhangen op te nemen in de paragraaf lokale heffingen (paragraaf 3.4).
- De commissie BBV adviseert om in de paragraaf lokale heffingen onder het onderdeel beleid een overzicht op te nemen van de te onderscheiden lokale heffingen, de maatstaf en de doelstelling die wordt beoogd met het opleggen van de heffing (paragraaf 0).

[1] De post ‘Nog te verrekenen bedragen’ mag niet worden gebruikt om een tekort op een taak (bijvoorbeeld afvalinzameling of rioolbeheer) op de balans te ‘parkeren’ en zo te verrekenen met toekomstige begrotingsjaren. De post ‘Nog te verrekenen bedragen’ wordt gebruikt als de lasten voor het verstrekken van een bouwvergunning reeds zijn gemaakt, terwijl bijhorende bouwleges in volgende begrotingsjaren wordt opgelegd.

[2] Vergelijkbaar met actualiteit onderhoudsplannen, zie notitie Materiële vaste activa.

- De commissie BBV adviseert om in het gemeentelijk rioleringsplan (GRP) eenduidig onderscheid te maken tussen onderhoud en vervangingsinvesteringen (paragraaf 5.1).

2. Het belang van lokale heffingen voor raadsleden

De begrippen lokale heffingen, gemeentelijke belastingen, leges en retributies hebben allemaal betrekking op bedragen die een gemeente oplegt aan bewoners, bedrijven en forensen/toeristen. De begrippen worden door elkaar gebruikt in de wetgeving hetgeen soms tot onduidelijkheid kan leiden. Dit hoofdstuk voor de raad geeft op hoofdlijnen aan wat lokale belastingen, rechten (leges) en heffingen zijn en welke aandachtspunten en informatie de raad op dit vlak heeft. We gaan ook kort in op de taken en verantwoordelijkheden waar raadsleden zich van bewust moeten zijn. In deze notitie wordt voor het vervolg alleen nog onderscheid gemaakt binnen de lokale heffingen indien dit voor de verwerking in de begroting of jaarrekening relevant is.

2.1. Wat zijn lokale heffingen?

Gemeenten kennen vier inkomstenbronnen, waarvan de uitkering uit het Gemeentefonds verreweg het grootst van omvang is. Daarnaast heeft de gemeente inkomsten zoals inkomensoverdrachten afkomstig van andere overheden[3], gemeentelijke belastingen, leges, heffingen en retributies en overige eigen middelen. Over de omvang van de uitkering van het gemeentefonds, subsidies en de specifieke uitkeringen hebben de gemeenten geen zeggenschap. Met overige eigen middelen bedoelen we de opbrengsten uit verkopen (zoals bouwgrond) of inkomsten uit bezittingen (aandelen of onroerende zaken).
Lokale heffingen kunnen worden geheven op grond van hoofdstuk XV van de Gemeentewet en dan in het bijzonder:

- Paragraaf 2: onroerende-zaakbelastingen
- Paragraaf 3: andere belastingen.

Daarnaast zijn er heffingen die op grond van andere wetten dan de Gemeentewet worden geheven, zoals de afvalstoffenheffing op basis van artikel 15.33 Wet Milieubeheer, BIZ-bijdrage op grond van artikel 1 Wet op de bedrijveninvesteringszones (BIZ) en de paspoortleges op grond van artikel 7 Paspoortwet.

De raad stelt het beleid (uitgangspunten) en de tarieven vast die vervolgens worden opgenomen in de begroting en meerjarenraming. De inkomsten uit belastingen zijn veel ruimer inzetbaar dan die van rechten en heffingen. Inkomsten uit heffingen moeten besteed worden ter bestrijding van lasten die met deze heffingen samenhangen. Voor rechten geldt dat de inkomsten dienen als compensatie voor lasten verbonden aan het leveren van een

[3] zie bladzijde 51 van het Iv3 informatievoorschrift 2021 gemeenten en gemeenschappelijke regelingen

specifieke individuele dienst. Voor zowel heffingen als rechten geldt dat deze maximaal kostendekkend mogen zijn. Het is vanuit het budgetrecht aan de raad om de mate van kostendekkendheid vast te stellen (tot 100%).

We onderscheiden de gemeentelijke heffingen in drie soorten: belastingen, rechten en (bestemmings)heffingen. Deze driedeling is voor het berekenen van tarieven van belang.

	Belastingen[4]	**Rechten**	**(Bestemmings)heffingen**
Besteding	Algemene middelen	Specifieke lasten verband houdend met individuele diensten	Specifieke lasten, verband houdend met collectieve voorzieningen
Opbrengst	Vrij	Maximaal kostendekkend	Maximaal kostendekkend
Soort	• Forensenbelasting • Hondenbelasting • Onroerendezaakbelasting • Roerende ruimte belasting • Parkeerbelasting • Precariobelasting • Reclamebelasting • Toeristenbelasting • Opcenten motorrijtuigenbelasting (P)	• Gebruiksrechten, zoals marktgelden • Genotsrechten, zoals leges • Vermakelijkheidsrechten[5] • Gebruiksrechten (P) • Genotsrechten (P)	• Afvalstoffenheffing • Baatbelasting • BIZ-bijdrage • Rioolheffing • Bodembeschermingsheffing (P) • Grondwaterbeschermingsheffing (P) • Grondwaterheffing (P) • Ontgrondingenheffing (P) • heffing nazorg stortplaatsen (P)

Een gemeente kan overigens de opbrengsten uit de toeristenbelasting, parkeerbelastingen of hondenbelasting aanwenden voor voorzieningen ten behoeve van respectievelijk toeristen, parkeren en honden, maar kan deze ook voor andere doelen inzetten. Er is geen maximum aan de opbrengsten en zij hoeven niet kostendekkend te zijn.

[4] P: Heffing door provincie
[5] Hiervoor geldt niet de eis van kostendekkendheid uit artikel 229b gemeentewet: HR 24 januari 2003, nr. 37 789, BNB 2003/113

Het tarievenbeleid dat ten grondslag ligt aan lokale heffingen is een autonome bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de raad. Een gedegen kennis van de inhoudelijke, financiële en juridische uitgangspunten bij de ondersteunende ambtenaren helpt bij het maken van de juiste afwegingen in dat proces. Het is belangrijk dat de raad bij het vaststellen van tarieven inzicht heeft in de manier waarop deze worden bepaald. Dit inzicht is niet alleen van belang voor de gemeente zelf, maar draagt ook bij aan een groter draagvlak voor de tarieven bij inwoners en bedrijven.

2.2. Vereisten bij lokale rechten en heffingen

De raad oefent zijn invloed uit op de lokale heffingen en rechten door vaststelling van de heffingen en de hoogte daarvan. Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Beleidskader

Het beleidskader is uiteenlopend van aard en wordt op verschillende momenten door het college aan de raad aangeboden ter vaststelling.

De vaststelling van de belastingverordening is de exclusieve bevoegdheid van de gemeenteraad. De raad heeft, binnen de wettelijke grenzen, bepaalde vrijheden bij de invulling van de verordening. Deze vrijheden zijn een (politieke) weerspiegeling van de keuzes die een raad maakt:

- de keuze om een belasting, heffing of recht wel of niet te heffen
- de maatstaf voor de heffing
- het tarief en welke lasten hierin opgenomen worden
- mogelijke vrijstellingen

De kwijtscheldingregeling wordt door de raad vastgesteld en heeft als kader de leidraad invordering van de rijksoverheid[6]. Ook hier is ruimte voor eigen invulling door de gemeente:

- hoger percentage voor kosten van bestaan
- privé vermogen ondernemers onderdeel kwijtscheldingsregeling

De gemeentelijke onderhouds- en investeringsplannen zoals het GRP (gemeentelijk rioleringsplan) vormen samen met de financiële verordening het inhoudelijk en budgettair kader voor wat betreft de verwerking van de taken in begroting en jaarrekening op korte en lange(re) termijn. Onderhouds- en investeringsplannen hebben meestal een lange planningshorizon. De hardheid van de ramingen neemt daarbij vanzelfsprekend af naarmate de te bekostigen maatregelen verder in de toekomst liggen. Het is raadzaam om de onderhouds- en investeringsplannen dan wel de onderliggende stukken regelmatig te actualiseren en vast te stellen zodat deze een goede basis vormen voor de begroting en de tariefberekening. Zowel de onderhouds- en investeringsplannen als de financiële verordening worden vastgesteld door de raad.

Aanbeveling

De commissie BBV adviseert (documenten die ondersteunend zijn aan) onderhouds- en investeringsplannen[7] die basis zijn voor de berekening van tarieven voor heffingen en rechten uiterlijk eens in de vijf jaar te actualiseren en vast te laten stellen door de raad vanuit hun kaderstellende rol en de rechtmatigheidstoets. De raad kan besluiten deze actualisatie uit te stellen op basis van een raadsbesluit. Binnen deze vijf jaar dienen de onderhouds- en investeringsplannen wel tussentijds te worden bijgesteld als ze niet meer actueel zijn.

Investeringen

In de financiële verordening zijn de grensbedragen opgenomen die het onderscheid aangeven tussen lasten die in de exploitatie worden verwerkt en lasten die als investering moeten worden opgenomen. Investeringen met een economisch nut kunnen worden

[6] https://vng.nl/sites/default/files/2020-03/20200109_wijzigingsbesluit-leidraad-invordering-per-1-1-2020.pdf.
[7] Vergelijkbaar met actualiteit onderhoudsplannen, zie notitie Materiële vaste activa.

verhaald door heffingen, zie artikel 35, lid 1, sub b BBV. Zie voor meer informatie over investeringen de notitie Materiële vaste activa van de commissie BBV.

Begroting

De begroting moet elk jaar voor 15 november[8] na goedkeuring door de raad worden aangeleverd bij de financieel toezichthouder. Uit oogpunt van rechtszekerheid moeten de lokale heffingen en rechten, vooruitlopend op het heffingsjaar waarop deze van toepassing zijn, worden vastgesteld door de raad.

Paragraaf lokale heffingen

In de paragraaf lokale heffingen moeten de volgende zaken aan de orde komen:

- de geraamde inkomsten;
- het beleid ten aanzien van de lokale heffingen;
- een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen, waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe bij de berekening van tarieven van heffingen, die hoogstens kostendekkend mogen zijn, wordt bewerkstelligd dat de geraamde baten de ter zake geraamde lasten[9] niet overschrijden, wat de beleidsuitgangspunten zijn die ten grondslag liggen aan deze berekeningen en hoe deze uitgangspunten bij de tariefstelling worden gehanteerd;
- een toelichting over de mate waarin kostendekkendheid tussen onderdelen wordt bereikt door gebruik te maken van kruissubsidiëring;
- een aanduiding van de lokale lastendruk;
- een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid.

Uitgangspunten tariefstelling

Bij de tariefstelling gelden een aantal algemene rechtsbeginselen als uitgangspunt:

- verbod van willekeur: het verbod van willekeur eist dat belangen op een juiste manier worden afgewogen;
- gelijkheidsbeginsel: het gelijkheidsbeginsel gaat uit van een gelijke behandeling van gelijke gevallen en van ongelijke behandeling van ongelijke gevallen naar mate van de ongelijkheid. Het is denkbaar dat sprake is van gelijke diensten, maar dat een verschillend tarief wordt geheven omdat de uitvoering van de dienst verschilt.

---

[8] Gemeenschappelijke regelingen: artikel 34, lid 2: 1 augustus. In de Tweede Kamer is een wetsvoorstel tot wijziging van de Wgr ingediend waarin de indieningstermijn wordt gesteld op 15 september (kamerstuk 35513, nr. 2)

[9] Hoge Raad 27 september 2019, nr. 19/01561, ECLI:NL:HR:2019:1424., en Hoge Raad 4 februari 2005, nr. 38 860, BNB 2005/112 Belastingblad 2005, p. 395

Bijvoorbeeld voor het heffen van een hoger tarief voor het voltrekken van huwelijken in pittoreske locaties ten opzichte van tarieven voor het sluiten van huwelijken in het stadskantoor. De wetgever en de rechter hebben gemeenten een grote vrijheid hierin gelaten;

- profijtbeginsel: het profijtbeginsel is gebaseerd op de gedachte dat burgers en bedrijven moeten bijdragen in de lasten van de door de overheid voortgebrachte voorzieningen naar de mate van het profijt dat zij (de burgers) van die voorzieningen hebben. Het profijtbeginsel moet in een meerjarig perspectief worden geplaatst;
- rechtszekerheidsbeginsel: voor het begin van het belastingjaar moeten tarieven worden vastgesteld zodat potentiële belastingplichtigen weten waar ze aan toe zijn;
- stelselmatigheid: zowel ten aanzien van de balans als de exploitatierekening moet er sprake zijn van een getrouw, duidelijke en stelselmatige weergave van het vermogen c.q. het saldo. Dit betekent consistentie ten aanzien van de methodiek van (door)berekenen. Lasten moeten stelselmatig toegerekend worden;
- lasten die toegerekend worden aan de tariefstelling vallen uiteen in directe lasten uit de programma's en indirecte lasten uit het overzicht overhead;
- kostentoerekening (uitsluitend voor heffingen en rechten): activiteiten moeten direct of meer dan zijdelings[10] in verband staan met de diensten/zorgplichten om te kunnen worden toegerekend aan de heffing. Er zijn diverse lasten waarover discussie is gevoerd of deze verhaalbaar zijn, zoals de lasten van bezwaar- en beroepsprocedures, lasten van algemene beleidsvoorbereiding[11], algemene inspraakprocedures, toezicht, handhaving en controle. Lasten van producten die geen dienst zijn zoals een gratis huwelijk en een vrijstelling voor een evenement als een buurt barbecue mogen niet in de heffing worden verwerkt;
- maximale kostendekkendheid voor heffingen en rechten: volgens artikel 229b Gemeentewet is het niet toegestaan dat de geraamde baten van de heffing de geraamde lasten overstijgen. Ook de rioolheffing en de afvalstoffenheffing kennen een maximale opbrengstnorm (100%). De eis van maximale kostendekkendheid geldt niet voor belastingen.

2.3. Verantwoordelijkheden raad

De drie taken van de raad zijn van invloed op alles wat aan hen wordt voorgelegd. Voor lokale heffingen kunnen deze taken als volgt ingevuld worden:

[10] HR 4 juni 2010, nr. 08/00313, ECLI:NL:HR:2010:BL0990, BNB 2010/234.
[11] Specifieke beleidsvoorbereiding mag wel. Denk aan beleid ten behoeve van een gemeentelijk rioleringsplan

- volksvertegenwoordiging: in een verkiezingsprogramma wordt op hoofdlijnen ingevuld welke resultaten een partij wil bereiken. Er kunnen dilemma's ontstaan, omdat elk voorstel om voorgestelde resultaten te bereiken inhoudelijke en financiële voor- en nadelen met zich meebrengt;
- kaderstellen: de raad is verantwoordelijk voor het vaststellen van de kaders in de vorm van beleid, begroting en verordeningen. Deze zijn in de vorige paragraaf kort genoemd. Met de kaders bepaalt de raad op hoofdlijnen welke resultaten met welke uitvoering en bijbehorende middelen door het college uitgevoerd moeten gaan worden. Denk hierbij aan de inzet van afvalstoffenheffing voor het reduceren van zwerfvuil en afvalscheiding;
- controleren: de raad ziet ook toe op de uitvoering door het college. Zijn de kaders gevolgd, welke resultaten zijn bereikt en wat zijn de financiële resultaten.

3. Lokale heffingen en rechten

Dit hoofdstuk behandelt de uitgangspunten en aandachtspunten betreffende heffingen en rechten die in het algemeen gelden. Een aantal specifieke aandachtspunten komen in de volgende hoofdstukken aan de orde. In het BBV vormt de verslaggeving van lokale heffingen een apart aandachtspunt. Voor gemeentelijke belastingen geldt dat tariefstelling vrij is (binnen bepaalde wettelijke grenzen) en de bijbehorende baten vrijvallen ten gunste van de algemene middelen. Voor heffingen en rechten zijn kostendekkendheid en bestrijding van lasten verbonden aan de dienst echter leidend. Hieronder volgen de basisregels die leidend zijn voor de berekening van de tarieven voor heffingen en rechten en de verwerking in de begroting en jaarrekening.

Basisregels

Uit de Gemeentewet en het BBV volgen een aantal principes ten aanzien van de externe verslaggeving van heffingen en rechten:

- ter bestrijding van de lasten kan de gemeente een heffing of recht in rekening brengen. Wat wel en wat niet onder de lasten valt is primair een fiscaal vraagstuk waardoor lasten volgens het BBV toegerekend moeten worden, maar fiscaal niet toegestaan zijn. Een last mag echter niet in strijd zijn met het BBV[12];
- heffingen en rechten zijn maximaal 100% kostendekkend, het betreft een integrale kostprijs dus inclusief overhead en (omslag)rente. Ook bijdragen aan voorzieningen voor noodzakelijke onderhoud en vervanging van de betrokken activa (onder voorwaarden) en de omzetbelasting die ingevolge de Wet op het BTW compensatiefonds recht geeft op een bijdrage uit het fonds, maken onderdeel uit van de lasten (zie bijvoorbeeld artikel 228a lid 3 en 229b lid 2 sub a en b Gemeentewet en artikel 15.33 Wet Milieubeheer);
- investeringen moeten worden geactiveerd, nu het gaat om investeringen met economisch nut (artikel 59 BBV), waarvoor ter bestrijding van de lasten een heffing kan worden geheven (artikel 35, lid 1, sub b BBV).

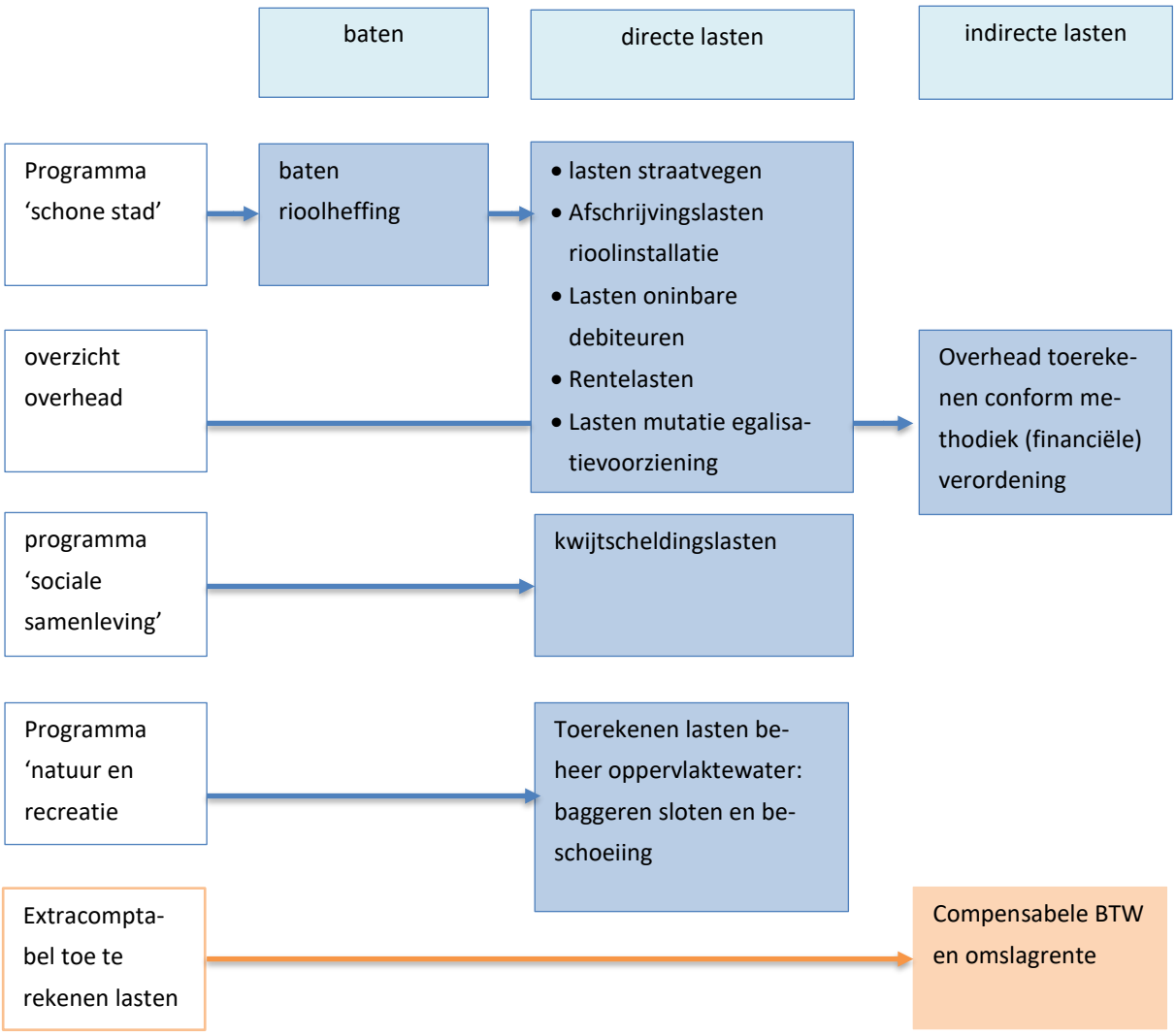
Opbouw tarief

De totale lasten van een heffing zijn samengesteld uit directe en indirecte lasten. Alle lasten van een gemeente zijn volgens een ministeriele regeling (Iv3)[13] toe te rekenen aan één van de taakvelden. Taakvelden worden vervolgens gebruikt om programma's op te bouwen.

---

[12] HR 16 januari 2015, 13/04173, ECLI:NL:HR:2015:67 en HR 17 februari 2017, 16/01547, ECLI:NL:HR:2017:253.
[13] https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/uitwisseling-financiele-gegevens-met-sisa-en-iv3/informatie-voor-derden-iv3

Hierbij kunnen taakvelden in meerdere programma's en overzichten[14] voorkomen, maar een specifieke last kan maar aan een (1) programma of overzicht worden toegewezen.
Als voorbeeld is de rioolheffing hierna schematisch weergegeven. De lasten zijn niet uitputtend geïdentificeerd.



De extracomptabel toe te rekenen lasten maken onderdeel uit van de lasten van de heffing en zijn in het voorbeeld gerangschikt onder de indirecte lasten. De oorsprong is echter extracomptabel en derhalve niet traceerbaar in de grootboekadministratie. De toelichting hierop is nader uitgewerkt in hoofdstuk 4.

Lasten zijn geheel, gedeeltelijk of niet toe te rekenen aan een heffing. Om dit te beoordelen, is het verstandig dat de inhoudelijk deskundige, de financiële deskundige en de deskundige

[14] Met overzicht wordt hier bedoeld overzichten conform artikel 8, lid 1 sub b en sub c BBV.

heffingen/belastingen samen vaststellen: ‘Welke lasten van dit taakveld vallen onder de heffing en waarom?’

3.1. Directe lasten

De directe lasten bestaan met name uit onderhoudslasten, personeelslasten (ook als uitvoeringslasten aangeduid), lasten van specifieke software en kapitaallasten. Ook het sparen voor toekomstige lasten wordt aangemerkt als directe lasten. Dit onderdeel wordt apart behandeld in paragraaf 3.3.

De lasten op het ‘centrale’[15] taakveld zijn voor een groot deel toerekenbaar. Volgens de fiscale jurisprudentie zijn toerekenbaar de lasten die meer dan zijdelings (dat is 10%) verband houden met de taken waarvoor de heffing wordt ingesteld.
Toerekenbaarheid wordt het beste uitgewerkt door het omschrijven van de concrete activiteit en motivatie voor het deel dat toegerekend wordt aan de heffing of het recht, zodat het inzicht geeft aan derden indien er vragen zijn over de onderbouwing van een tarief.

Nadere toelichting
De gewenste transparantie brengt mee dat dus niet wordt vermeld: ‘straatvegen wordt bij het tarief voor rioolheffing voor 80% toegerekend’. Dat is enkel het communiceren van een feit. Duidelijker is het om het beeld te schetsen. Bijvoorbeeld als volgt: voor de verkeersveiligheid, afwatering van hemelwater en het voorkomen van onkruid voert de gemeente veegwerkzaamheden uit. De post veegwerkzaamheden op het taakveld omvat twee activiteiten: activiteiten naar aanleiding van meldingen en klachten en periodiek vegen. Uit de werkplannen van de betreffende medewerkers blijkt dat 20% van de tijd zit in opruimen van huishoudelijke afval, de rest van de tijd zit in het periodiek vegen van dorpskern en buitengebieden. Daarom wordt 80% van de kosten toegerekend.

Overigens blijkt uit jurisprudentie[16] dat kosten die meer dan zijdelings kunnen worden toegerekend, dan geheel mogen worden toegerekend aan de taak. In plaats van het toerekenen van 35% straatveegkosten wordt dan 100% toegerekend. Dat houdt wel in dat deze kosten niet meer aan een andere heffing kunnen worden toegerekend.

[15] Het taakveld waar de directe lasten van een recht of heffing worden geraamd.
[16] HR 26 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:1020.

Naast de directe lasten op het centrale taakveld mogen ook andere directe lasten worden toegerekend van activiteiten die meer dan zijdelings verband houden met de taken waarvoor een heffing in rekening wordt gebracht. Denk aan de veiligheidsregio (brandweer) voor de leges (evenementenvergunningen, omgevingsvergunningen) of de Omgevingsdienst. Maar ook de lasten als gevolg van oninbare debiteuren of kwijtschelding kunnen worden toegerekend aan de heffing als ze in de begroting zijn opgenomen. De lasten en activiteiten die toerekenbaar worden aangemerkt, kunnen indien nodig op dezelfde manier worden opgesplitst als de activiteiten op het centrale taakveld.

Met een toelichting kunnen de kosten van activiteiten die in verband staan tot de hoofdactiviteiten aan de kostenonderbouwing worden toegevoegd. Het is niet nodig om in de paragraaf lokale heffingen de gehele analyse en context op te nemen. Om een nadere toelichting en onderbouwing te kunnen geven, is het wel noodzakelijk de redenen en keuzes vast te leggen. Om voor de raad en de burgers volledig transparant te zijn, kan in de paragraaf lokale heffingen desgewenst een verwijzing naar de gemeentelijke website worden opgenomen waarin de volledige toelichting is terug te vinden. Voor de belastingrechter moet in elk geval - indien aan de orde - volledig inzicht worden gegeven.

Rente

Het is toegestaan om de toegerekende rentelasten mee te nemen in de kostenopstelling die ten grondslag ligt aan de tariefberekening. Dat geldt ook voor de (extracomptabele) rente over het eigen vermogen zoals blijkt uit artikel 2, lid 4 BBV. Volgens de stellige uitspraken in de notitie rente van de commissie BBV mag de rente over het eigen vermogen in de begroting en de jaarrekening niet hoger zijn dan de rente die voor externe leningen wordt betaald. De afwijking tussen de gehanteerde rente in de begroting en de jaarrekening mag niet groter zijn dan de marges die in de notitie rente worden geduid. Ook is het toegestaan, volgens hoofdstuk 3 in de notitie rente, om in de tariefberekening een andere rente te hanteren voor de berekening van de lasten voor de heffing dan in de begroting als omslagrente wordt gehanteerd, mits de rechtvaardiging hiervoor duidelijk gemotiveerd kan worden onderbouwd en niet strijdig is met de financiële verordening. Zie voor meer details de notitie Rente van de commissie BBV.

Wanneer bij de tariefberekening de rente in het tarief gebaseerd is op de omslagrente in de begroting, kan het bij grote wijzigingen in de omslagrente in de begroting door de jaren heen of bij grote afwijkingen tussen de omslagrente in de begroting en de jaarrekening noodzakelijk zijn om toekomstige tarieven te herrekenen. Boeterente/disagio mag alleen onderdeel zijn van de omslagrente indien deze geactiveerd wordt.

3.2. Indirecte lasten

De indirecte lasten bestaan uit de kosten van overhead. Deze kosten zijn opgenomen in het overzicht overhead van de begroting en de jaarrekening.

Overhead

De overhead kan alleen buiten de begroting om aan de tarieven worden toegerekend omdat deze in de begroting volledig opgenomen moet worden in het overzicht overhead. Met de wijziging van het BBV per 2017 is het niet langer mogelijk om uit de taakvelden (voorheen de producten) alle kosten voor deze tarieven, die maximaal kostendekkend mogen zijn, in een keer uit de uitvoeringsinformatie af te leiden. Om deze reden is het van groot belang dat op een andere wijze uit de begroting blijkt hoe de tarieven worden berekend en welke (beleid)keuzes bij de berekening ervan worden gemaakt.

In het BBV zijn geen voorschriften opgenomen op welke wijze de overhead aan de tarieven moet worden toegerekend. De gemeenteraad bepaalt welke methode wordt toegepast en legt dit vast in de financiële verordening. Dit laatste punt is een aanbeveling van de commissie BBV uit de notitie Overhead. Bij de methodiek kan gedacht worden aan de door het CBS gehanteerde techniek (op basis van personeelskosten) of naar rato van de omvang van de taakvelden. Ook een combinatie van beide methodieken is toegestaan mits deze consequent toegepast wordt. De gekozen methodiek moet uit oogpunt van eenduidigheid in de verslaggeving consistent worden toegepast op de gehele begroting.

Stellige uitspraak

De methodiek voor het toerekenen van overhead, zoals opgenomen in het overzicht overhead, aan lokale heffingen en rechten mag niet afwijken van de overige methodieken voor het toerekenen van overhead aan gemeentelijke taakvelden.

3.3. Egalisatie van tarieven

Gemeenten hebben een sterke voorkeur voor een constante ontwikkeling van tarieven. Er zijn echter aan zowel de baten als de lasten kant fluctuaties mogelijk die leiden tot sterke daling of stijging van deze tarieven. In deze paragraaf worden de mogelijke fluctuaties aan de baten (veelal aangeduid als ‘egaliseren’) en aan de lastenkant (veelal aangeduid als

'sparen'[17]) beschreven, alsmede de mogelijkheden die het BBV biedt om deze fluctuaties te beheersen ten behoeve van een gelijkmatige tariefontwikkeling. Een belangrijk artikel voor deze beheersing is artikel 44, BBV. Uitgangspunt hierbij zijn de geraamde baten en lasten.

Fluctuaties in de lasten worden meestal veroorzaakt door achterstallig of groot onderhoud en investeringen. Artikel 44, lid 1, sub c en lid 1, sub d BBV bieden de mogelijkheid om te sparen in het tarief voor toekomstige lasten. Zo kan via artikel 44, lid 1 sub c BBV gespaard worden voor toekomstige groot onderhoudslasten en met artikel 44, lid 1, sub d BBV voor toekomstige vervangingsinvesteringen[18], waardoor stijgingen van kapitaallasten worden vermeden.
De voorziening voor onderhoud die op deze wijze wordt gevormd, moet, conform hetgeen daartoe gesteld is in de notitie Materiële vaste activa van de commissie BBV, voorzien zijn van een onderhoudsplan dat niet ouder is dan vijf jaar. Indien een voorziening onderhoud (artikel 44, lid 1, sub c BBV) onvoldoende is onderbouwd of niet actueel is, dan komen deze gelden, als uitzondering op hetgeen gesteld is in de notitie Materiële vaste activa, niet in een reserve maar in een voorziening ex artikel 44, lid 2 BBV. De reden hiervoor is dat het middelen derden betreft die gereserveerd moeten blijven voor het doel waarvoor zij geïnd zijn. Dit geldt ook voor baten uit tarieven die per balansdatum nog niet zijn besteed door later investeren en uitvoeren van bijvoorbeeld onderhoudswerkzaamheden dan voorzien. Dit geldt alleen als de baten op realisatiebasis uitgaan boven de lasten. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de praktische toepassing.

Stellige uitspraak

Indien een voorziening onderhoud (artikel 44, lid 1, sub c BBV) onvoldoende is onderbouwd dan komen deze gelden niet in een reserve maar in een voorziening ex. artikel 44, lid 2 BBV. Dit geldt ook voor de baten uit lokale heffingen die aan het einde van het belastingjaar niet zijn besteed omdat begrote lasten zoals investeringen en (onderhouds)werkzaamheden niet zijn uitgevoerd.

De voorziening ex artikel 44, BBV

Door middel van de voorziening ex artikel 44, lid 1, sub d BBV kan worden gespaard voor toekomstige vervangingsinvesteringen. De voorziening ex artikel 44, lid 1, sub d BBV wordt ingezet zodra een gemeente overgaat tot uitgaven ten behoeve van de daadwerkelijke

[17] Met 'sparen in het tarief' wordt fiscaal bedoeld het verhalen van een bedrag via opname in het tarief dat voorafgaand aan het heffingstijdvak op begrotingsbasis wordt vastgesteld. Hier is geen storting op rekeningbasis bedoeld.
[18] Hoge Raad 16 januari 2015, nr. 13/04173, ECLI:NL:HR:2015:67.

vervangingsinvesteringen. Deze investeringen worden geactiveerd, waarop vervolgens de voorziening in mindering wordt gebracht. Indien er daarna nog een boekwaarde resteert van de oorspronkelijke investering dan wordt de restwaarde geactiveerd en afgeschreven. Netto activeren is dus alleen verplicht, indien gebruik is gemaakt van een artikel 44, lid 1, sub d BBV voorziening voor vervangingsuitgaven.

Stellige uitspraak

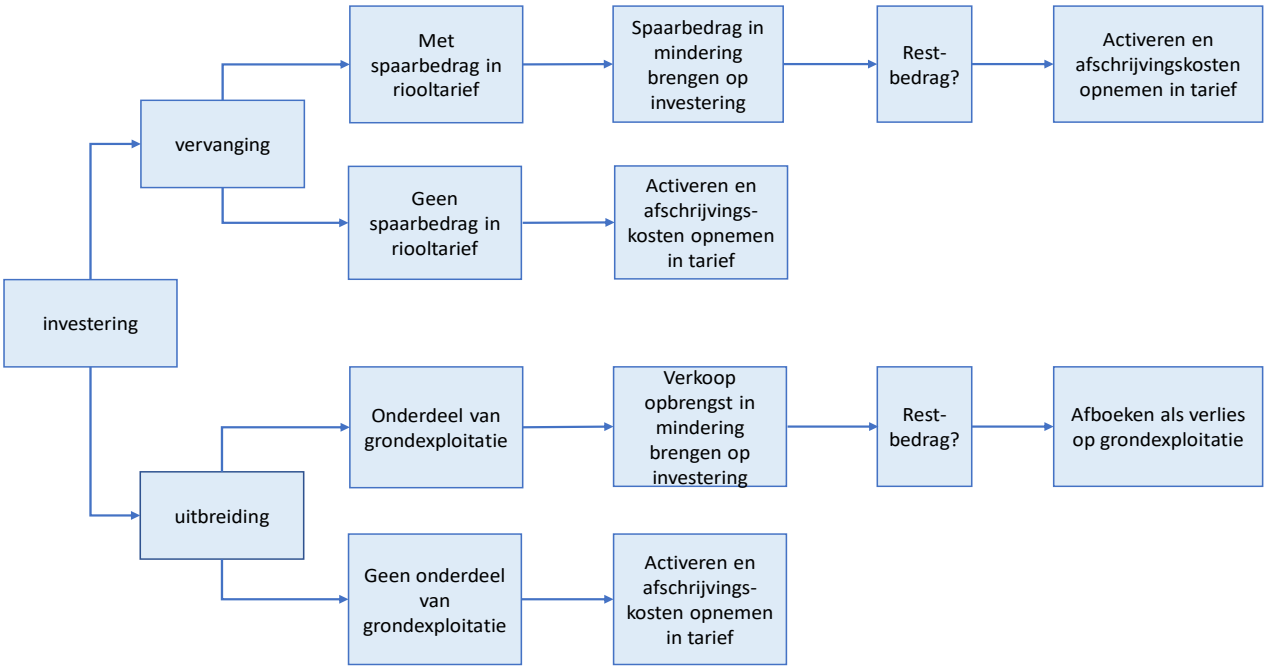
Als een gemeente spaart in het tarief voor toekomstige vervangingsinvesteringen via dotaties in de voorziening toekomstige vervangingsinvesteringen ex artikel 44, lid 1 sub d BBV, dan mogen deze niet gebruikt worden om boekwaarden van eerdere, bestaande investeringen af te boeken.

Stellige uitspraak

Ook wanneer de jaarlijkse spaarbedragen voor de heffing gelijk zijn aan de jaarlijkse vervangingsinvesteringen (=ideaalcomplex) moeten de 'spaarbedragen' als last worden geboekt en wordt vervolgens de daarmee gevormde voorziening afgeboekt op de geactiveerde vervangingsinvesteringen.

De inzet van een voorziening ex artikel 44, lid 1 sub c BBV voor onderhoudslasten vindt plaats zodra de gemeente uitvoering geeft aan onderhoud ten behoeve van de activa. Het is mogelijk dat een gemeente onvoldoende gespaard heeft in een voorziening. Een (verwachte) negatieve voorziening is niet toegestaan. De jaarlijks in de begroting geraamde storting dient in dat geval zodanig verhoogd te worden, via begrotingswijziging, dat de voorziening over de gehele looptijd genomen voldoende is voor het bekostigen van de uitvoering van het onderhoud op elk moment in de tijd. Om een negatieve stand ultimo jaar te voorkomen moet een eenmalige toevoeging plaats vinden ten laste van de exploitatie. Uiteraard zijn uitsluitend de dotaties die in de begroting zijn geraamd voorafgaand aan het belastingjaar door middel van de tarieven te verhalen.

Het volgende schema is opgesteld vanuit een rioolheffing perspectief, maar kan ook van toepassing zijn op afvalstoffenheffing en andere heffingen waarmee investeringen worden bekostigd.
Schematisch ziet de verwerking van investeringen in het tarief er als volgt uit:



Vanuit fiscaal perspectief kan sparen voor vervanging plaatsvinden zowel na eerste aanleg uit grondexploitatie als wanneer de eerste aanleg is geactiveerd.

Bijdragen van derden

Artikel 44, lid 2 BBV waarborgt dat bijdragen van de burger via tarieven in bepaalde gevallen specifiek gereserveerd blijven voor lasten behorende bij die activiteit van de gemeente. Met dit artikel kan de raad ook sturen op gelijkmatige ontwikkeling van tarieven door een egalisatievoorziening te vormen. Er is dus een keuze om egalisatie te bereiken door artikel 44, lid 1 en artikel 44, lid 2 BBV te gebruiken. Het is van belang dat deze keuze transparant voorgelegd wordt aan de raad en dat de administratie inzicht biedt op dit punt zodat monitoring mogelijk is.

Stellige uitspraak

Het is toegestaan om de bijdragen van derden (baten tarieven) in te zetten ten behoeve van tariefegalisatie. De middelen worden dan op begrotingsbasis gedoteerd aan een voorziening ex artikel 44, lid 2 BBV. Er moet extracomptabel worden aangetoond dat deze middelen binnen een redelijke termijn ingezet worden ter bestrijding van de lasten waarvoor een heffing is opgelegd.

Aanbeveling

De commissie BBV adviseert dat in het geval dat een gemeente kiest voor tariefegalisatie dit vast te leggen in een raadsbesluit.

Fluctuaties in de baten van leges kunnen worden veroorzaakt door grote (eenmalige) bouwprojecten maar ook door reguliere aanvragen. Grote bouwprojecten veroorzaken gedurende meerdere jaren kosten van het vooroverleg tot en met het toezicht na oplevering. De baten vallen echter op één moment, namelijk op het moment dat de aanvraag wordt ingediend, bij vergunningverlening of bij oplevering. Dit is afhankelijk van de formulering van het belastbaar feit in de legesverordening. Zeker bij incidentele grote bouwprojecten kan toerekening van de bate aan het incidentele jaar tot grote schommelingen in de exploitatie en ook in het tarief leiden, maar ook een piek van reguliere bouwaanvragen op jaareinde kan dit effect hebben. Dit is echter niet beoogd door het BBV: het stelsel van baten en lasten streeft naar het juist toerekenen van baten en lasten aan de geleverde prestaties. Het is dan ook toegestaan om de baten en de lasten te matchen: de prestaties en de bijbehorende lasten worden gematcht met de baten uit de lokale heffingen. Dit kan zich over meerdere jaren uitstrekken, zowel in de jaren voorafgaand aan de heffing als in de jaren na de heffing. De voorziening ex artikel 44, lid 2 BBV en de balanspost 'nog te verrekenen bedragen' worden ingezet om deze matching en toerekening mogelijk te maken. De post 'Nog te verrekenen bedragen' wordt uitsluitend gebruikt als de lasten voor het verstrekken van een bouwvergunning reeds zijn gemaakt, terwijl bijhorende bouwleges in volgende begrotingsjaren wordt opgelegd.

Stellige uitspraak

Indien baten van lokale heffingen in één jaar geraamd en gerealiseerd worden en de lasten zich over meerdere jaren uitstrekken, is het toegestaan deze te matchen. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van een voorziening ex artikel 44, lid 2 BBV (baat gaat voor de last uit) of de balanspost 'nog te verrekenen bedragen' (last gaat voor de baat uit)[19]'.

Gerealiseerde baten en lasten

Indien de gerealiseerde baten de lasten overtreffen[20] door latere uitvoering van werkzaamheden en investeringen dan moet het voordelig resultaat besteed worden ter bestrijding van de toekomstige lasten van de activiteit waar de heffing voor is geïnd. Dit betekent dat eventuele overschotten op de exploitatie in een voorziening ex artikel 44, lid 2

[19] De post 'Nog te verrekenen bedragen' mag niet worden gebruikt om een tekort op een taak (bijvoorbeeld afvalinzameling of rioolbeheer) op de balans te 'parkeren' en zo te verrekenen met toekomstige begrotingsjaren. De post 'Nog te verrekenen bedragen' wordt gebruikt als de lasten voor het verstrekken van een bouwvergunning reeds zijn gemaakt, terwijl bijhorende bouwleges in volgende begrotingsjaren wordt opgelegd.

[20] Hoge Raad 17 februari 2017, nr 16/01547, ECLI:NL:HR:2017:253.

BBV moeten worden gestort, het zijn immers middelen van derden. Uitzondering hierop zijn gerealiseerde afwijkingen als gevolg van voordelige aanbestedingsresultaten, efficiency voordelen of een hogere gerealiseerde capaciteit (meer aansluitingen, hogere WOZ waarde waar het tarief op gebaseerd is, en meer of omvangrijker vergunningaanvragen dan verwacht). De gemeente kan er voor kiezen om het gerealiseerde efficiencyresultaat in het exploitatieresultaat op te nemen. Deze (nacalculatorisch) gerealiseerde resultaten worden dan toegevoegd aan de algemene middelen en mogen niet toegevoegd worden aan een voorziening ex artikel 44, lid 2 BBV. De gemeente kan er wel voor kiezen deze overschotten in een bestemmingsreserve op te nemen en te besteden aan de toekomstige activiteit waar de heffing voor is geïnd. Het staat de raad dan overigens vrij om deze middelen anders te besteden omdat het een reserve betreft.

Het is raadzaam om periodiek te analyseren welke dotaties en onttrekkingen ten behoeve van de tariefstelling uit de voorzieningen en reserves heeft plaatsgevonden en met welke aanleiding. Hierdoor wordt voorkomen dat het tarief en bijbehorende reserves en voorzieningen een opeenstapeling van verschillende resultaten met verschillende oorzaken zijn. Indien jaar in, jaar uit de baten bij begroting hoger worden geraamd dan bij realisatie dan is het van belang het mogelijke effect op de tariefstelling te analyseren.

Aanbeveling

De commissie BBV adviseert om periodiek een analyse uit te voeren op de begrote en gerealiseerde lasten en baten van de lokale heffingen. Het inzichtelijk maken van de opbouw van de voorzieningen ex artikel 44, lid 1 sub c, lid 1 sub d en lid 2 BBV vormt een expliciet onderdeel van deze analyse.

In het geval dat de gerealiseerde lasten de gerealiseerde baten overtreffen, en er geen voorziening ex artikel 44, lid 2 BBV is, is het niet mogelijk om het tekort te dekken uit een voorziening. De reden hiervoor is dat een voorziening niet negatief mag zijn. Verhoging van het tarief in jaar t+1 om een tekort uit het verleden op te vangen, is niet toegestaan, aangezien in t+1 het tarief ook niet meer dan kostendekkend mag zijn voor dat betreffende jaar of de jaren die daarop volgen. De opties die wel toegestaan zijn:

- eenmalige tariefsverhoging om de kosten jaar t te dekken (maximaal kostendekkend, besluitvorming raad uiterlijk 31 december jaar t-1);
- eenmalig extra middelen in jaar t worden onttrokken aan een daartoe bedoelde bestemmingsreserve. Dit dient door de raad goedgekeurd te worden;
- negatief resultaat op de heffing accepteren en ten laste van de algemene middelen brengen.

3.4. Aandachtspunten tarieven

De beoordeling van de tarieven op de voorwaarde neergelegd in artikel 229b Gemeentewet, namelijk dat er maximaal sprake mag zijn van kostendekkendheid, vindt op grond van deze wetsbepaling plaats op basis van de geraamde baten en lasten (dus op begrotingsbasis). Dit betekent dat gerealiseerde afwijkingen op realisatie (positief dan wel negatief) als gevolg van aanbestedingsresultaten, efficiencyresultaten of een afwijkende gerealiseerde capaciteit (meer aansluitingen, hogere WOZ waarde waar het tarief op gebaseerd is, of meer of omvangrijker vergunningaanvragen) niet in de beoordeling van kostendekkendheid betrokken worden.

Voor de bepaling van de kostendekkendheid van de heffingen is de begroting ten tijde van het vaststellen van de heffingsverordening bepalend. Hogere tarieven na het vaststellen van de verordening, bijvoorbeeld via begrotingswijziging, is alleen mogelijk door de verordening aan te passen. Verlaging van de tarieven is daarentegen wel zonder wijziging van de verordening mogelijk.

Bij het bepalen van de kostendekkendheid mogen alleen lasten in acht worden genomen die zijn gemaakt voor producten waar heffingen en rechten tegenover staan. De kosten die de gemeente maakt voor producten die gratis worden verstrekt mogen niet worden meegenomen bij de berekening. Alleen verhaalbare kosten die op die taakvelden zijn geboekt, worden meegenomen. Dit kan eventueel inzichtelijk worden gemaakt door in de opstelling in de paragraaf lokale heffingen eerst de totale kosten van het taakveld op te nemen en daar de niet-verhaalbare kosten vanaf te trekken.

Het ramen van de baten is lastig bij een maatstaf waarbij de opbrengst afhankelijk is gesteld van gedrag. Te denken valt aan diftar[21] bij de afvalstoffenheffing of het waterverbruik bij de rioolheffing. Als belastingplichtigen het gewenste gedrag daadwerkelijk gaan vertonen zullen de baten lager zijn. Het is aan te raden met dat risico rekening te houden of in ieder geval te benoemen in de toelichting op de heffing.

Aanbeveling

De commissie BBV adviseert in geval van heffingen die beogen het gedrag te beïnvloeden de risico's die hiermee samenhangen op te nemen in de paragraaf lokale heffingen.

[21] Diftar staat voor gedifferentieerde tarieven waarbij per huishouden geregistreerd wordt hoeveel afval aangeboden wordt. Hoe meer afval een burger aanbiedt, hoe hoger de afvalstoffenheffing is. Er zijn veel vormen van diftar.

Bij de berekening van de tarieven voor lokale heffingen mag geen rekening worden gehouden met dotaties en onttrekkingen aan reserves.

De keuze om artikel 44, BBV in te zetten om te sparen of te egaliseren is niet verplicht, maar een mogelijkheid waarbij het mogelijk is te variëren. Artikel 44, lid 2 BBV moet echter gebruikt worden in het geval heffingen en rechten bij de burger via tarieven geïnd zijn en de baten vervolgens wegens vertraging in de uitvoering niet uitgegeven zijn. Ook moet dit artikel gebruikt worden om een voorziening te vormen indien onderhoudsplannen niet actueel zijn en de voorzieningen voor groot onderhoud (tijdelijk) moeten worden opgeheven. Het betreft dan de gespaarde bedragen die geïnd zijn via de tariefstelling ten behoeve van groot onderhoud. Indien in het tarief gekozen wordt voor tariefegalisatie waarbij aangetoond moet worden dat deze middelen binnen een redelijke termijn ingezet worden voor toekomstige lasten, dan moeten deze middelen opgenomen worden in de voorziening art 44, lid 2 BBV.

De in de begroting geraamde toevoegingen aan de egalisatievoorziening voor groot onderhoud en aan de voorziening voor toekomstige vervangingsinvesteringen worden in de jaarrekening voor hetzelfde bedrag als de realisatie verwerkt uit oogpunt van rechtmatigheid. Het is toegestaan om gedurende het jaar dit bedrag aan te passen door middel van begrotingswijzigingen. Dit heeft echter geen effect meer voor het tarief dat voorafgaand het begrotingsjaar is vastgesteld.

3.5. BTW compensatiefonds

De gemeente mag bij bepaling van de omvang van de lasten ten behoeve van de berekening van de toegestane hoogte van de tarieven de geraamde BTW meenemen (229b, lid 2b Gemeentewet[22]). De reden hiervan is dat vóór de invoering van het BTW compensatiefonds (BCF) dit ook toegestaan was en de gemeente bij de invoering van het BTW compensatiefonds anders een niet bedoeld inkomstenverlies zou hebben geleden. De wettelijke bepaling dat de BCF-BTW mag worden doorberekend in de heffing (artikel 229b, lid 2, sub b Gemeentewet) geldt voor de riool- en afvalstoffenheffing en de rechten genoemd in de artikel 229, lid 1, sub a en b Gemeentewet en artikel 223, lid 1 Provinciewet,

[22] Met gelijksoortige bepalingen voor de rioolheffing en de afvalstoffenheffing.

alsmede voor overige gemeentelijke en provinciale rechten waarop artikel 229b Gemeentewet respectievelijk artikel 225 Provinciewet van overeenkomstige toepassing zijn. Het gaat hierbij om alle BCF-BTW, dus zowel de BTW die drukt op goederen en diensten die direct als last op de exploitatie drukken of via een voorziening lopen, als ook de BTW die drukt op de investeringen, onverschillig of deze worden geactiveerd of uit een voorziening worden gedekt[23]. Het is dan ook belangrijk dat in de financiële paragraaf van het onderhouds- en investeringsplannen (zoals het GRP) de (compensabele) BTW afzonderlijk zichtbaar wordt gemaakt. Dit geldt ook voor de toelichting op de ramingen in de begroting. De lasten ramingen in de begroting zijn exclusief BTW, in de toelichting moet ook de compensabele BTW van alle geraamde bestedingen in het betreffende jaar blijken (dus ook de BTW die drukt op de ten laste van de voorzieningen te brengen bestedingen en de te activeren investeringen).
Doordat in het tarief van een recht of een heffing ook de declarabele BCF-BTW van een recht mag worden meegenomen, kunnen in de begroting de geraamde baten hoger zijn dan de geraamde lasten van de taak (maximaal ter grootte van de declarabele BTW component, namelijk in geval van een kostendekkend tarief).

Voor de declarabele BCF-BTW die wordt meegenomen in het tarief bestaat geen wettelijke verplichting om het BTW bedrag te besteden aan de betreffende heffing of recht. De in het tarief betrokken declarabele BTW vormt in feite een vergoeding van inkomensverlies veroorzaakt door de verlaging van het gemeentefonds door de uitname van de compensabele BTW. Het is daarom geen ‘beklemd middel derden’. Het BTW bedrag mag dan ook niet worden opgenomen in de voorziening ex artikel 44, lid 2 BBV als middelen derden en moet worden aangewend als algemeen dekkingsmiddel (algemene of bestemmingsreserve).

[23] Hoge Raad 26 juni 2019, nr. 18/02941, ECLI:NL:HR:2019:1020 en Hoge Raad 26 juni 2019, nr. 18/01310, ECLI:NL:HR:2019:1016

4. De paragraaf lokale heffingen

4.1. Algemeen

Lokale heffingen vormen een belangrijk onderdeel van de begroting en jaarrekening. Daarom wordt hier in het BBV apart en bijzondere aandacht aan geschonken. De wettelijke basis voor het opnemen van de paragraaf lokale heffingen in de begroting en de jaarrekening is artikel 9 BBV. In artikel 10 BBV wordt opgesomd wat er minimaal beschreven moet worden in de paragraaf lokale heffingen:

- de geraamde inkomsten;
- het beleid ten aanzien van de lokale heffingen;
- een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen, waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe bij de berekening van tarieven van heffingen, die hoogstens kostendekkend mogen zijn, wordt bewerkstelligd[24] dat de geraamde baten de ter zake geraamde lasten niet overschrijden, wat de beleidsuitgangspunten zijn die ten grondslag liggen aan deze berekeningen en hoe deze uitgangspunten bij de tariefstelling worden gehanteerd;
- een aanduiding van de lokale lastendruk;
- een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid.

Deze onderdelen mogen ieder afzonderlijk maar ook in onderlinge samenhang in de paragraaf worden beschreven.

De gemeentelijke belastingen worden in het BBV aangeduid als lokale middelen waarvan de besteding niet gebonden is. Deze moeten worden opgenomen in het overzicht van de overige dekkingsmiddelen:

4.2 Toelichting onderdelen paragraaf lokale heffingen

Geraamde inkomsten

De gemeente moet minimaal het overzicht van de verschillende lokale heffingen voor het betreffende begrotings- c.q. verslaggevingsjaar opnemen en kan in dit onderdeel de ontwikkeling over meerdere jaren van de baten van de verschillende lokale heffingen inzichtelijk maken. Een toelichting bij deze ontwikkeling en of significante afwijkingen over de jaren heen vergroot de transparantie voor raad en belastingplichtige.

[24] De 'hoe' vraag wordt beantwoord door een overzicht op te stellen van de diverse heffingen.

Beleid

Dit onderdeel kan ingevuld worden met een overzicht van de lokale heffingen die worden geheven en de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de berekening van de lokale heffingen. Het is toegestaan te verwijzen naar overige verordeningen en documenten die door de raad zijn vastgesteld zoals de financiële verordening, de belastingverordening en de begroting voor wat betreft de doelstellingen en berekeningswijzen. Het is echter aan te raden om per lokale heffing kort de heffingsmaatstaf en de beleidsdoelstelling van de heffing te benoemen.

Aanbeveling

De commissie BBV adviseert om in de paragraaf lokale heffingen onder het onderdeel beleid een overzicht op te nemen van de te onderscheiden lokale heffingen, de maatstaf en de doelstelling die wordt beoogd met het opleggen van de heffing.

Kostendekkendheid

Sinds het begrotingsjaar 2017 moet er in de paragraaf lokale heffingen inzicht worden gegeven in de mate van kostendekkendheid per heffing: hierbij mogen de geraamde baten de geraamde lasten niet overschrijden voor wat betreft heffingen en rechten.
De berekening van de kostendekkendheid van de tarieven moet inzichtelijk maken dat de totale geraamde baten van verordening niet uitgaan boven de totale (macro) geraamde lasten van de verordening. Daarbij is het van belang dat de berekening onderscheid maakt tussen directe lasten uit het betreffende beleidsprogramma en de toerekening van de overhead. De berekening van de kostendekkendheid moet aangevuld worden met een inhoudelijke toelichting over de totstandkoming van die tarieven en de keuzes die daaraan ten grondslag liggen. Onderstaande tabel kan hierbij als voorbeeld dienen:

Voorbeeld berekening van kostendekkendheid van de riool- of afvalstoffenheffing

lasten taakveld(en) incl. (omslag)rente	– 3.500	
Inkomsten taakveld(en), excl. Heffingen	240	
Netto lasten taakveld	– 3.260	
Toe te rekenen lasten:		
Overhead incl. (omslag)rente	– 1.440	
BCF-BTW	– 200	
Totale lasten	– 4.900	100%
Opbrengst heffingen	4.500	
Dekking		92%

De berekening en de toelichting omtrent de berekeningswijze voor de kostendekkende tarieven omvat allereerst een macroniveau (verordening in zijn geheel) en in de tweede plaats een microniveau (tarief of onderdeel / hoofdstuk van de verordening/kruissubsidiering). In de toelichting op de wijziging van het BBV van 5 maart 2016[25] wordt benadrukt dat zowel de achterliggende beleidskeuzes als de mate van kruislingse subsidie moeten worden toegelicht. Dit mag onderdeel uitmaken van de financiële verordening, maar kan ook uitgewerkt worden in de paragraaf lokale heffingen. Op grond van de heersende jurisprudentie is het fiscaal toegestaan om kruissubsidiëring[26] binnen een belastingverordening toe te passen.

Macroniveau

Het is belangrijk dat, gelet op artikel 225 Provinciewet en artikel 229b Gemeentewet, een berekening van de baten en de lasten en de mate van kostendekkendheid niet ontbreekt op het niveau van de verordening in zijn geheel.

Microniveau: tussen de onderdelen

Uit de toelichting van de achterliggende (beleids)keuzes bij deze berekening moet in ieder geval blijken of en zo ja hoe de kostendekkendheid tussen verschillende onderdelen wordt bereikt door gebruik te maken van kruissubsidiëring en in welke mate er kruislings wordt gesubsidieerd. De mate van kruissubsidiëring tussen onderdelen of hoofdstukken kan worden aangetoond door middel van een berekening per hoofdstuk. Als ten behoeve van de kostendekkendheid naast het vermelden van de lasten en de baten ook een percentage kostendekkendheid wordt opgenomen, wordt hiermee invulling gegeven aan het inzichtelijk maken van de mate van kruissubsidiëring tussen de hoofdstukken.
De mate van kruissubsidiëring kan dus eenvoudig inzichtelijk worden gemaakt door de kostendekkendheid uit te drukken in een percentage

Toelichting beleidskeuzes

De beleidskeuzes ten aanzien van de tarieven moeten worden toegelicht. Als de opbrengsten van bepaalde leges zodanig worden vastgesteld dat een hoofdstuk bijvoorbeeld 130% kostendekkend is, dan is dit waarschijnlijk geen toeval. Hetzelfde geldt als andere hoofdstukken een kostendekkendheid hebben die aanzienlijk lager is dan het gemiddelde van de verordening. Als er geen sprake van toeval is dan zit er een bepaalde gedachte en/of

[25] zie: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2016-101.html
[26] Hoge Raad 13 februari 2015, nr. 14/00655, ECLI:NL:HR:2015:282.

beleidskeuze achter. De bedoeling van artikel 10, sub c BBV is om de reden voor deze beleidskeuze toe te lichten. Dit speelt vooral bij hoofdstukken die meer dan kostendekkend zijn of hoofdstukken met een opvallend lage kostendekkendheid. Hierbij kan gekozen worden alle tarieven boven en onder een bepaald percentage toe te lichten. Een dekkingspercentage boven de 100% vraagt in zo'n geval wellicht eerder om een toelichting dan een tarief met minder dan 100% kostendekkendheid. Daarnaast moet de mate van kostendekkendheid inzichtelijk zijn binnen een onderdeel (micro: bijvoorbeeld burgerlijke stand) van de verordening. Waar het hierbij dus om gaat, is dat wordt toegelicht in hoeverre er met de vaststelling van de tarieven in (de verschillende onderdelen van) de verordening(en) wordt bewerkstelligd dat voor alle tarieven gezamenlijk in die verordening de geraamde baten niet boven de geraamde lasten uitkomen. Bij deze toelichting kan ten aanzien van de opbouw van de tarieven worden verwezen naar de nog vast te stellen legesverordening.

Voor het verkrijgen van de hier bedoelde transparantie is het van belang dat raadsleden en belastingplichtigen aan de hand van de begroting en jaarrekening na kunnen gaan hoe de keuzes in de kostendekkendheid van de diensten in de verordening in zijn geheel doorwerken in de individuele tarieven. Dat wordt niet per se bereikt door per tarief of hoofdstuk inzichtelijk te maken of er sprake is van over- of onderdekking (kruissubsidiëring) en in welke mate. Een berekening van de baten en lasten, de mate van kostendekkendheid en de toelichting op de achterliggende (beleids)keuzes, mag ook op een eerstvolgend aggregatieniveau inzichtelijk worden gemaakt. Daarbij moet gedacht worden aan onderdelen of aggregatieniveaus, zoals reisdocumenten of omgevingsvergunning. Het inzichtelijk maken op een te algemeen indelingsniveau, zoals bijvoorbeeld burgerzaken of fysieke leefomgeving, is onwenselijk; daarmee wordt de beoogde transparantie niet gerealiseerd. Wel moet uit de toelichting bij de berekening van een onderdeel (of hoofdstuk) blijken of er tussen de tarieven binnen dit onderdeel kruissubsidiëring plaatsvindt (bijvoorbeeld tussen het tarief voor objecten met lage bouwkosten en het tarief met hoge bouwkosten) en in welke mate. In bijlage 7.2 zijn voorbeelden opgenomen van een berekening van de geraamde lasten per hoofdstuk afgezet tegen geraamde baten en in een voorbeeld van een toelichting bij een hoofdstuk.

Lokale lastendruk

De gemeente geeft via dit onderdeel inzicht in de lokale lastendruk in vergelijking tot andere vergelijkbare gemeenten. De woonlasten omvatten het totaal van de gemiddelde aanslag onroerende-zaakbelasting eigenaar woningen (OZB), de rioolheffing en de afvalstoffenheffing voor meerpersoonshuishoudens. Als bron voor vergelijkende cijfers kan

gebruik worden gemaakt van de gegevens van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO).

Kwijtscheldingsbeleid

De gemeente beschrijft in dit onderdeel voor welke lokale heffingen kwijtschelding mogelijk is en op welke voorwaarden in wetgeving of verordeningen deze kwijtschelding gebaseerd wordt.

4.2. Lokale heffingen in andere paragrafen

De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is de plaats om inzicht te geven in de aanwezige en geldende beheerplannen. Hierbij kan ook gedacht worden aan de onderhoud- en investeringsplannen ten behoeve van activa die leiden tot kapitaallasten in de tarieven van lokale heffingen. Daarbij kan aangegeven worden:

- wat de geldende beheerplannen zijn;
- wat de actualiteit is van de beheerplannen (wanneer vastgesteld, looptijd);
- financiële vertaling in de begroting;
- is er wel of geen sprake van achterstallig onderhoud.

5. Rioolheffing

5.1. Algemeen

Historie

Riolering is een bijzondere categorie materiële vaste activa (MVA). Het behoort als vanouds tot de taak van gemeenten om een rioleringsstelsel aan te leggen en dit te beheren/exploiteren. In de Wet milieubeheer is een zorgplicht voor de gemeenten neergelegd op het gebied van het afvalwater. De Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken is een wijziging, per 1 januari 2008, van de Gemeentewet, de Wet milieubeheer en de Wet op de waterhuishouding. Met deze wetwijziging is de zorgplicht voor hemelwater en grondwater opgenomen in de Wet op de waterhuishouding. De Wet op de waterhuishouding is vervolgens per 22 december 2009 opgegaan in de Waterwet.

Voor de invoering van de rioolheffing konden gemeenten een rioolrecht heffen. Een belangrijk verschil tussen heffing en recht is dat het rioolrecht werd geheven voor het gebruik van de riolering, wat grofweg betekent dat de gebruikers van de riolering betalen voor het rechtstreekse belang en profijt dat zij hebben van de riolering. Rioolheffing is echter een belasting die wordt geheven ter bestrijding van de lasten die verbonden zijn aan de inzameling, het transport en verwerking van (huishoudelijk) afvalwater en regenwater en de nadelige gevolgen van de grondwaterstand. Omdat gemeenten in de problemen kunnen komen bij het bekostigen van taken zoals de verwerking van regenwater op openbaarterrein of het oplossen van grondwaterproblemen, is het rioolrecht veranderd in de rioolheffing, een belasting waar geen rechtstreeks profijt tegenover hoeft te staan.

Gemeentelijke rioleringsplan (GRP)

Op grond van artikel 4.22 Wet milieubeheer is de gemeenteraad wettelijk verplicht telkens voor een daarbij vast te stellen periode een gemeentelijk rioleringsplan (GRP) vast te stellen. Dit door de raad vastgesteld GRP vormt, samen met de financiële verordening[27], het inhoudelijk én budgettair kader voor wat betreft de verwerking van de drie zorgplichten van water (afvalwater, hemelwater en grondwater) in begroting en jaarrekening op korte en lange(re) termijn. Het GRP moet periodiek worden herzien (doorgaans eens per vijf jaar) en kent veelal een planningshorizon van 40 tot 60 jaar. In het GRP moet onder andere een overzicht worden opgenomen van de financiële gevolgen van de in het plan aangekondigde activiteiten. De hardheid van de ramingen neemt daarbij vanzelfsprekend af naarmate de te

[27] Op grond van https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2015-07-01/#TiteldeelIV_HoofdstukXIV_Artikel212

bekostigen maatregelen verder in de toekomst liggen. Met name daar waar het gaat om lasten van maatregelen die bekostigd kunnen worden uit voorzieningen (zoals groot onderhoud en vervangingsinvesteringen) geldt dat deze nogal kunnen fluctueren en in de tijd kunnen verschuiven. Het is dan ook niet reëel bij het berekenen van de hoogte van de jaarlijkse toevoeging in de betreffende voorziening uitsluitend uit te gaan van de planningshorizon die gehanteerd wordt in het GRP. Daarbij kan ook gebruik worden gemaakt van een middellange en in de tijd telkens een jaar opschuivende periode (bijvoorbeeld van 10 jaar). Op deze wijze vormen de eerste 10 jaarschijven in het GRP de basis voor de berekening van de (gemiddelde) lasten in die periode. Daarmee is het mogelijk met inachtneming van artikel 228a Gemeentewet tot een goede afweging te komen hoe hoog het riooltarief moet (kan) zijn en (desgewenst) welke stijgingsfactor daarin moet worden opgenomen. Dit plan vormt de basis voor de in de begroting te ramen lasten die voortvloeien uit deze wettelijke taak.

De componentenbenadering

Voor afschrijving van grotere installaties bij riolering en afvalstoffen kan gebruik worden gemaakt van de componentenbenadering. Zie verder de notitie materiële vaste activa van de commissie BBV. In bijlage 7 van de notitie Materiële vaste activa is een uitwerking van de componentenbenadering opgenomen.

Activeren en voorzieningen

Zoals in hoofdstuk 3 reeds vermeld is netto activeren alleen verplicht, indien gebruik is gemaakt van een artikel 44, lid 1, sub d BBV voorziening voor vervangingsuitgaven.
Indien deze niet gevormd kan worden, omdat de informatie hiervoor niet uit het GRP is te halen, dan dient een artikel 44, lid 2 BBV voorziening te worden gevormd als men een gelijkmatige tariefontwikkeling wil nastreven. Wanneer vervolgens een vervangingsinvestering wordt gedaan, dan wordt deze geactiveerd voor het volledige bedrag. De voorziening kan niet (volledig) in mindering worden gebracht op de investering, aangezien dit niet is toegestaan voor de artikel 44, lid 2 BBV voorziening. Door de vervangingsinvestering ontstaan extra kapitaallasten die (mogelijk) leiden tot een tekort op het product indien de tarieven in het kader van egalisatie gelijk worden gehouden. Voor dit tekort kan vervolgens een onttrekking plaatsvinden uit de voorziening ex artikel 44, lid 2 BBV, voor zover deze niet specifiek is beklemd voor andere rioleringszaken zoals bijvoorbeeld uitgestelde onderhoudslasten.
De commissie BBV vindt het belangrijk om het onderscheid tussen onderhoud en vervanging aan te brengen en inzichtelijk te maken. Er wordt immers uiteindelijk ook een onderscheid gemaakt tussen onderhoudsuitgaven en te activeren vervangingsuitgaven.

Aanbeveling

De commissie BBV adviseert om in het gemeentelijk rioleringsplan (GRP) eenduidig onderscheid te maken tussen onderhoud en vervangingsinvesteringen.

De gereserveerde middelen uit een artikel 44, lid 1, sub d BBV voorziening kunnen dus volledig op de vervangingsinvestering worden afgeboekt indien aanwezig. De middelen uit een artikel 44, lid 2 BBV voorziening kunnen dus alleen als 'dekkingsmiddel' voor de kapitaallasten in de begroting worden ingezet. Dit is een belangrijk verschil.

5.2. Grondexploitatie

Bij gemeenten kan zich bij investeringen in het riool een specifieke situatie voordoen indien deze infrastructuur wordt aangelegd in een uitbreidingsgebied. Investeringen in riolering in uitbreidingsgebieden worden veelal geheel ten laste van de grondexploitatie gebracht. De grondeigenaren dragen, via de grondprijs die zij betalen, bij aan de lasten van de eerste rioolaanleg. Ook via rioolaansluitingsrecht en baatbelasting worden baten gegenereerd ten behoeve van de aanleg van riolering in een grondexploitatie. De bijdragen die de gemeente via de grondprijs en heffingen ontvangt, zijn te beschouwen als bijdragen van derden, die de gemeente op grond van artikel 62, lid 2 BBV op de waardering van de investering in mindering brengt. Als de lasten van eerste aanleg bij uitbreidingsinvesteringen in het rioolstelsel volledig gedekt worden uit verkregen grondprijzen van een grondexploitatie dan activeert de gemeente geen investeringen en zijn er ook geen kapitaallasten. Voor de investeringen in uitbreidingsgebieden mag geen voorziening ex artikel 44, lid 1 sub d of artikel 44, lid 2 BBV worden gevormd.

Stellige uitspraak

Investeringen in riolering in uitbreidingsgebieden kunnen ten laste van de grondexploitatie worden gebracht. De bijdragen die de gemeente via de grondprijs ontvangt, zijn te beschouwen als bijdragen van derden, die de gemeente op grond van artikel 62, lid 2 BBV op de waardering van de investering in mindering brengt.

Wanneer de gemeente er voor kiest om de eerste aanleg niet (meer of volledig) ten laste van de grondexploitatie te brengen, maar deze investering (deels) te activeren, dan leidt dit tot kapitaallasten die onderdeel uit gaan maken van het tarief voor de rioolheffing. Een gemeente dient dit besluit, conform de notitie Grondexploitatie, voorafgaand aan de eerste aanleg te nemen. Na de aanvankelijke eerste aanleg van de infrastructuur voor riolering

maakt het gebied deel uit van het hele areaal waarover een tarief voor rioolheffing moet worden bepaald. Er is geen verplichting tot het gescheiden houden van arealen.

Indien een grondexploitatie betrekking heeft op een gebied waarin reeds een infrastructuur voor riolering is aangelegd dan is er, ook indien de riolering opnieuw aangelegd wordt, geen sprake van eerste aanleg maar van vervangingsinvesteringen.

6. Begraafrechten

Gemeenten zijn (voor zich of met een of meerdere gemeenten tezamen) op grond van de Wet op de lijkbezorging verplicht tot het hebben van een gemeentelijke begraafplaats. Voor het goede begrip van de gemeentelijke diensten hieromtrent is het noodzakelijk hierbij onderscheid te maken tussen het recht op een graf, het begraven zelf en grafonderhoud.

Rechten op het graf

Ten behoeve van het begraven worden of zijn, kan door de gemeente een grafrecht gevestigd worden voor onbepaalde tijd of voor bepaalde tijd met een minimum van 10 jaar. Het graf wordt als het ware gereserveerd voor de belanghebbende. Voor het grafrecht kan een tarief worden vastgesteld en in rekening worden gebracht. Deze heffing valt onder de reikwijdte van artikel 229b Gemeentewet en kan derhalve tezamen met de overige tarieven in de verordening begraafrechten of lijkbezorgingsrechten maximaal kostendekkend zijn. De lasten die aan de diensten mogen worden toegerekend betreffen de lasten voor de aanleg en de exploitatie (waaronder het onderhoud) van de begraafplaats, alsmede de lasten die betrekking hebben op het beschikbaar maken en – ingeval van een grafrecht voor bepaalde tijd – het ruimen van het individueel graf. De ontvangen baten dienen derhalve voor het dekken van de lasten van de exploitatie van de begraafplaats. Investeringen waarvoor grafrechten (kunnen) worden geheven, moeten worden gepresenteerd onder de categorie ‘Investeringen met een economisch nut waarvoor ter bestrijding van de lasten een heffing kan worden geheven’.

Het recht op het graf wordt in de regel afgekocht voor een periode van (minimaal) 10 jaar. Uit de ontvangen afkoopsom vloeit voor de gemeente de verplichting voort het graf gedurende 10 jaar ter beschikking te stellen. Deze afkoopsom moet worden aangemerkt als vooruit ontvangen gelden van derden voor een al dan niet kostendekkende jaarlijkse dienstverlening. De ontvangen afkoopbedragen worden opgenomen in een voorziening ex artikel 44, lid 2 BBV. Gedurende de afgekochte periode worden hierop de jaarlijkse lasten in mindering gebracht en als baten van de exploitatie van de begraafplaats verantwoord. Op deze wijze wordt invulling gegeven aan het matchingprincipe bij het stelsel van baten en lasten, volgens welke de inkomsten moeten worden toegerekend aan periode waarop deze betrekking hebben.
Indien het totaal van de jaarlijks ontvangen afkoopsommen een (bij benadering) gelijke omvang heeft als het totaal van de aan een jaar toe te rekenen baten van grafrechten, dan mogen de ontvangen afkoopsommen vanwege de administratieve eenvoud in zijn geheel als baat worden verantwoord in het jaar waarin de afkoop is vastgelegd. Ingeval van een

voortdurende gelijkblijvende begraafplaatsexploitatie en (gemiddeld) gelijkblijvende afkoopperioden, zullen omvangrijke fluctuaties in de regel immers niet optreden en daarmee het beeld van de jaarlijkse exploitatie-uitkomsten niet aantasten. Ook wanneer het totaal van de jaarlijks ontvangen afkoopsommen een (bij benadering) gelijke omvang heeft als het totaal van de aan een jaar toe te rekenen lasten van grafrechten, dan mag dit vanwege de administratieve eenvoud worden toegepast.

Bij een tariefstelling die is gebaseerd op volledige kostendekkendheid kan het noodzakelijk zijn de jaarlijkse exploitatie-uitkomsten via een voorziening ex artikel 44, lid 2 BBV te verantwoorden. Hiervoor geldt hetzelfde als bij de overige heffingen: positieve saldi als gevolg van efficiency of aanbestedingen vallen vrij ten gunste van de algemene middelen. Overige overschotten op de exploitatie moeten in een voorziening ex artikel 44, lid 2 BBV worden gestort, het zijn immers middelen van derden.

Grafonderhoud

De afwerking van het individuele graf (grafafdekking, grafsteen e.d.) is aan de houder van het graf, veelal de nabestaanden. Daar ligt ook de plicht van het onderhoud en dit kan verschillen, afhankelijk van de aard en kwaliteit van de gekozen afwerking.
Het grafonderhoud kan evenwel ook door de gemeente worden uitgevoerd. Daarnaast is er onderhoud aan het algemene deel van de begraafplaats. In veel gevallen wordt hiertoe een tarief vastgesteld en vastgelegd in de gemeentelijke verordening begraafrechten of lijkbezorgingsrechten. Vanwege de grote verschillen in de aard en kwaliteit van de gebruikte materialen kunnen de onderhoudskosten per graf overigens fors variëren.
De vergoeding voor het grafonderhoud kan jaarlijks – door de nabestaanden – worden voldaan. In dat geval vormen deze vergoedingen de jaarlijkse baten die gesteld worden tegenover de jaarlijkse onderhoudskosten van de graven. Daarnaast geven gemeenten ook de mogelijkheid om de heffing voor 10 jaar of meer af te kopen. In dat geval worden de ontvangen afkoopbedragen gezien als bijdragen van derden voor een al dan niet kostendekkende jaarlijkse toekomstige dienstverlening (vooruitbetaalde baten) en worden opgenomen in een voorziening ex artikel 44, lid 2 BBV.
Naar analogie van hetgeen hiervoor onder rechten op het graf is aangegeven, kan ook voor grafonderhoud, vanwege de administratieve eenvoud, ervoor worden gekozen om de ontvangen afkoopbedragen in zijn geheel als baten te verantwoorden in het jaar waarin de afkoop is vastgelegd. Dit kan alleen als de baten uit de afkoopsommen jaarlijks ongeveer gelijk zijn aan de baten die zijn toe te rekenen aan een jaar.

Informatie kostendekkende heffingen

Voor de tarieven van de grafrechten is het van belang dat inzicht wordt gegeven in de wijze waarop de jaarlijkse (begrote) baten zijn bepaald. Ingeval hierbij is afgeweken van het matchingprincipe en derhalve de in het jaar (geraamde) afkoopbedragen als basis is genomen zonder de vooruitbetalingen in een artikel 44, lid 2 BBV voorziening te storten, dan moet de invloed daarvan op de meer of minder dan kostendekkendheid worden toegelicht.

7. Bijlagen

7.1. Definities

Onderstaande notities worden in deze notitie gehanteerd en sluiten aan bij het BBV.
Juridisch kunnen andere definities worden gehanteerd.

Beheer riolering	De opzet, ontwikkeling, aanleg, onderhoud en vervanging van riolering.
Exploitatie	Baten en lasten van een taakveld die tot uiting komen in de begroting, de meerjarenramingen en de jaarrekening.
Uitbreidingsinvesteringen riolering	De uitbreiding van het bestaande rioolstelsel (riolen, pompinstallaties, e.d.) door middel van nieuwe aanleg in of ten behoeve van een gebied waar nog geen riolering aanwezig is; het aantal aansluitingen neemt toe.
Vervangingsinvesteringen riolering	De sloop en vervanging van een deel van het bestaande rioleringsstelsel, inclusief maatregelen ter verbetering van het functioneren van het bestaande rioleringsstelsel, zoals bergbezinkbassins; het aantal aansluitingen wijzigt als gevolg van deze investeringen niet.
Onderhoud riolering	Dit betreft de uitvoering van preventieve dan wel correctieve maatregelen om het rioolstelsel in goede staat te houden of te brengen. Onderhoud valt uiteen in groot onderhoud en klein onderhoud. Onder groot onderhoud wordt verstaan onderhoud van veelal ingrijpende aard, ook wel lang-cyclisch onderhoud genoemd. Klein onderhoud is het onderhoud van geringe omvang dat veelal met een zekere regelmaat terugkeert. Dit wordt ook wel aangeduid met kort-cyclisch onderhoud. Het essentiële verschil met investeringen is dat onderhoud maatregelen betreft die de geplande levensduur van het rioolstelsel niet verlengen.
Rioolheffing	Een heffing zoals bedoeld in artikel 228a Gemeentewet.
Belastingen	Gedwongen betalingen aan de gemeente als zodanig, waar geen rechtstreekse individuele tegenprestatie van de overheid tegenover staat en die krachtens algemene regelen worden geheven. Belastingen kunnen daarnaast aan specifieke doelgroepen gebonden zijn, zoals houders van honden

	(hondenbelasting), parkeerders en houders van een parkeervergunning (parkeerbelastingen), of de kentekenhouder van een auto (opcenten motorrijtuigenbelasting). Deze belastingopbrengsten zijn in principe vrij besteedbaar, ondanks dat een aantal belastingen aan specifieke doelgroepen gebonden zijn.
(Bestemmings)heffingen	Belastingen die dienen ter bestrijding van specifieke lasten van meestal collectieve voorzieningen. Voorbeelden zijn de afvalstoffenheffing en de rioolheffing.
Rechten/retributies/leges	Betalingen die de gemeente krachtens algemene regels vordert ter zake van een direct aanwijsbare contraprestatie van de gemeente. Deze contraprestatie kan bestaan uit een product of dienst.
Gebruiksrechten	Worden aan de overheid betaald voor het gebruik van publieke voorzieningen, zoals de haven (havengeld/liggeld) of de markt (marktgelden), of voor de huur van een graf op een gemeentelijke begraafplaats.
Genotsrechten	Vergoedingen die de individuele burger aan de overheid betaalt voor het profijt (‘genot’) dat hij van bepaalde feiten van de overheid heeft. Leges voor omgevingsvergunningen (voorheen bouwvergunning, sloopvergunning en overige plaatsgebonden vergunningen en ontheffingen) zijn voorbeelden van genotsrechten, maar ook het verstrekken van een paspoort of rijbewijs. Ook het door of vanwege de gemeente inzamelen van bedrijfsafval (reinigingsrechten) en het loodsen of slepen van schepen in de haven zijn genotsrechten.
Vermakelijkhedenrechten	Worden geheven voor het gebruik van bijzondere gemeentelijke voorzieningen of toezicht t.b.v. het geven van evenementen.
Kapitaallasten	Som van afschrijvingslasten en rentelasten.

7.2. (Reken)voorbeelden

Voorbeeld 1: inzichtelijk maken van kostendekkendheid op microniveau[28]

Onderwerp legesverordening	Directe kosten	Loon-kosten	Overhead	Opbrengst	Kosten-dekkenheid	Toelichting / verklaring
Titel 1 - Algemene dienstverlening						
Hoofdstuk 1 - Burgerlijke stand	51.049	93.776	81.205	193.293	85,5%	
Hoofdstuk 2 - Reisdocumenten	182.094	81.398	70.490	287.474	86,1%	
Hoofdstuk 3 - Rijbewijzen	113.091	156.885	135.861	308.534	76,0%	1
Hoofdstuk 4 - Verstrekkingen uit de Basisregistratie Persoonsgegevens	2.750	36.425	31.543	70.318	99,4%	
Hoofdstuk 5 - Overige publiekszaken	49.116	12.000	10.389	63.999	89,5%	
Hoofdstuk 9 - Leegstandswet	-	149	129	231	83,1%	
Hoofdstuk 11 - Kansspelen	-	753	652	2.331	165,9%	3
Hoofdstuk 12 - Kabels en leidingen	18.000	6.573	5.693	10.192	33,7%	5
Hoofdstuk 13 - Verkeer en vervoer	46.521	13.283	11.502	17.338	24,3%	2
Hoofdstuk 14 - Legen Milieu, verontreiniging en bodeminformatie	-	141	122	225	85,6%	
Hoofdstuk 15 - Haven	-	443	383	663	80,3%	
Hoofdstuk 16 - Belastingen en WOZ	-	120	104	209	93,3%	
Totaal titel 1	462.621	401.946	348.073	954.807	78,7%	
Titel 2 - Dienstverlening vallend oonder fysieke leefomgeving/omgevingsvergunningen						
Hoofdstuk 2 - Schetsplan/beoordeling conceptaanvraag	-	682	591	773	60,7%	4
Hoofdstuk 3 - Omgevingsvergunning	127.928	448.630	379.513	955.993	100,0%	
Totaal titel 2	127.928	449.312	380.104	956.766	99,9%	
Titel 3 - Europese dienstenrichtlijn						
Hoofdstuk 1 - Horeca	4.400	17.312	14.992	32.684	89,0%	
Hoofdstuk 2 - Organiseren evenementen of markten	-	16.872	14.610	13.481	42,8%	3
Hoofdstuk 3 - Prostitutiebedrijven	-	893	773	295	17,7%	3
Hoofdstuk 5 - In deze titel niet benoemde aanvraag of afgifte	-	3.872	3.351	4.618	63,9%	6
Totaal titel 3	4.400	38.949	33.726	51.078	66,3%	
Totaal	**594.949**	**890.207**	**761.903**	**1.962.651**	**87,3%**	

Toelichting/verklaring:

1 - wettelijk tarief
2 - vergelijkbaar tarief buurgemeenten
3 - Historisch gegroeid tarief
4 - Overgangstarief
5.....
6.....

Voorbeeld 2: BTW in tarief rioolheffing

In het tarief rioolheffing is de BTW berekend over alle lasten. Dat kan ook de dotatie aan /storting in de voorziening groot onderhoud betreffen. Echter: die dotatie is geen 'betaling van facturen' in het betreffende jaar: dus er wordt ook geen BTW betaald c.q. teruggevorderd c.q. gecompenseerd. De 'betaling' gebeurt bij uitvoering van het groot onderhoud in een later jaar. Dat leidt ertoe dat als in de dotatie berekende BTW meegenomen wordt een ander effect op de 'vrijval' door berekende BTW ontstaat dan wanneer dat niet het geval is. Dit verschil in berekening wordt hierna geïllustreerd.

[28] Indeling conform modelverordening VNG. Kruissubsidiering tussen titels is toegestaan, tenzij vanuit hogere wetgeving kruissubsidiering is verboden.

Eerst wordt over een reeks van jaren (op basis van het Gemeentelijk Riolering Plan -GRP) geraamd wanneer en voor welke omvang groot onderhoud gepleegd gaat worden. Op basis daarvan kunnen de lasten (= uitgaven) per jaar worden berekend en de daarover te betalen BTW. Daarmee zijn de totale lasten over een reeks van jaren berekend. In een sterk vereenvoudigd voorbeeld:

Jaar/cumulatief	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**Cumulatief**
Voor berekening tarief rioolheffing: Jaarlijkse exploitatielasten Groot onderhoud - planning lasten en groot onderhoud	1.000	1.200	1.300	1.400 5.000	
subtotaal	1.000	1.200	1.300	6.400	
Berekende BTW (21%) over jaarlijkse lasten en groot onderhoud	210	252	274	13.44	2.080
Totaal	1.210	1.452	1.574	7.744	11.980

Daardoor kan het jaarlijks tarief rioolheffing berekend worden:

Jaar/cumulatief	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**Cumulatief**
Baten rioolheffing (berekend jaarlijks tarief)	2.995	2.995	2.995	2.995	11.980

Te zien is dat over een reeks van jaren de baten van rioolheffing (maximaal) gelijk zijn aan de lasten.
Vervolgens kunnen deze berekeningen op een tweetal manieren in de begroting van de gemeente worden verwerkt:

Boekhoudkundig: scenario 1 dotatie voorziening inclusief BTW	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**Cumulatief**
Jaarlijkse exploitatie lasten	1.000	1.200	1.300	1.400	
Storting voorziening (incl. BTW)	1.785	1.543	1.421	251	5.000
Totaal lasten	2.785	2.743	2.721	1.621	
Baten rioolheffing (berekend jaarlijks tarief)	2.995	2.995	2.995	2.995	11.980
Vrijval = berekende BTW = rioolheffing -/- totaal lasten	210	252	274	1.344	2.080

Te zien is dat positief effect van de baten -/- de lasten gelijk is aan de BTW alléén over de jaarlijkse exploitatielasten.

Boekhoudkundig: scenario 2 dotatie voorziening exclusief BTW	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**Cumulatief**
Jaarlijkse exploitatie lasten	1.000	1.200	1.300	1.400	
Storting voorziening (incl. BTW)	1.250	1.250	1.250	1.250	5.000
Totaal lasten	2.250	2.450	2.550	2.650	
Baten rioolheffing (berekend jaarlijks tarief)	2.995	2.995	2.995	2.995	11.980
Vrijval = berekende BTW = rioolheffing -/- totaal lasten	745	545	445	345	2.080

Te zien is dat positief effect van de baten -/- de lasten gelijk is aan de BTW over de jaarlijkse exploitatielasten + de dotatie (storting) in de voorziening.

Voorbeeld 3: toelichtende toerekenen op basis van fte

Bij het toerekenen van overhead aan taakvelden kan er gebruik worden gemaakt van de volgende opstelling:

	Totaal	**Overhead**	**Geen overhead**
Concernstaf	125,75	115,60	10,15
Beleid & Projecten	91,19	13,02	79,72
Bewonerszaken	236,24	40,30	195,94
Leefomgeving	180,18	33,88	146,30
Totale FTE's	633,36	202,80	432,11

Totale lasten overhead	€ 31.279.226
Totale FTE's taakvelden (excl. overhead)	432
Overhead per FTE	€ 73.581

Bij deze opstelling moeten de fte overhead geëlimineerd worden omdat overhead niet toegerekend moet worden aan overhead.

Voorbeeld 4: Toelichtende tekst beleidskeuzes lokale heffingen

Per heffing, waarbij sprake is van een maximale kostendekkingsnorm van 100%, kunt u zien wat de mate van kostendekkendheid is voor het begrotingsjaar. Voor de legesheffing geldt dat per hoofdstuk van de tarieventabel de mate van kostendekkendheid en eventuele kruissubsidies moeten worden vermeld in de paragraaf lokale heffingen. Van belang is dat de totale legesverordening de 100% kostendekkingsnorm niet overschrijdt.

Per titel van de legestarieventabel is het percentage kostendekkendheid berekend. Ook wordt inzichtelijk gemaakt wat de mate van kostendekkendheid is per hoofdstuk. De totale verordening, maar ook de afzonderlijke titels overstijgen in geen geval de 100% kostendekkingsnorm. Binnen de hoofdstukken en daarmee ook titels is kruissubsidiëring toegestaan. Kruissubsidiëring is het bewust hanteren van minder dan kostendekkende tarieven voor de ene dienst en meer dan kostendekkende tarieven voor de andere dienst.

Een voorbeeld hiervan zijn de rijbewijzen. Voor rijbewijzen (titel 1, hoofdstuk 5) overstijgt de geraamde opbrengst net de geraamde toe te rekenen kosten. De gehanteerde tarieven voor de rijbewijzen betreffen de maximaal wettelijke tarieven. Het tarief hoeft niet te worden aangepast omdat de totale verordening de 100% kostendekkingsnorm niet overschrijdt.

Binnen Titel 2 vallen de belastbare feiten ten behoeve van de fysieke leefomgeving / omgevingsvergunning. Voor dit onderdeel kan specifiek worden aangegeven dat de tarieven voor de kleine bouwactiviteiten minder kostendekkend zijn dan de tarieven voor een grote bouwactiviteit. De mate van kruissubsidiëring is dat de kleine bouwactiviteiten ongeveer de helft kostendekkend zijn en de grote bouwwerken ongeveer een kwart meer dan kostendekkend zijn. Het is een bestuurlijke keuze om de drempel voor het indienen van aanvragen voor kleine plannen haalbaar en betaalbaar te houden. Door de tarieven laag te houden wordt bevorderd dat aanvragen voor omgevingsvergunningen worden ingediend.

7.3. Casuïstiek

1. Klimaatadaptie

Het verbreden van de sloot met 15 meter heeft als gevolg dat het regenwater beter kan worden opgevangen. De aanleg van de waterberging kan zodoende als 'rioolaanleg' worden geactiveerd. De aanleg van de waterberging is niet als onderhoud ingecalculeerd. Voorts is de aanleg van deze waterberging geen vervanging van een bestaande aanleg. Ten aanzien van de rioolheffing kunnen twee voorzieningen zijn gevormd:

- voorziening bijdrage voor toekomstig groot-onderhoud (artikel 44, lid 1, sub c BBV);
- voorziening bijdrage voor toekomstige vervangingsinvesteringen (artikel 44, lid 1, sub d BBV).

De aanleg van de waterberging kan dus niet ten laste van een voorziening komen. De afvoer c.q. opvang van regenwater behoort wel tot hetgeen 'als last opgevoerd mag worden in de rioolheffing'. De afschrijving op de geactiveerde aanleg behoort tot de jaarlijkse rioollasten.

2. Eenmalig ruimen graven

Het ruimen van de graven betreft reguliere lasten van grafbeheer en kunnen worden meegenomen in het tarief. In principe betekent dit dat in het (eerste) tarief al rekening moet worden gehouden met het later weer ruimen van het graf. Daarmee wordt immers de oorspronkelijke situatie hersteld. Er bestaat echter geen verplichting tot een kostendekkend begraaftarief. Indien een gemeente het ruimen van graven niet eerder opgenomen heeft in het tarief, dan komt een eenmalige actie tot grafruimen ten laste van de algemene middelen uit oogpunt van recht. Activering is niet toegestaan. Anders moeten de huidige nabestaanden betalen voor een eerder niet kostendekkend tarief. Dit is niet toegestaan uit het oogpunt van rechtszekerheid.

3. Wijzigingen in de omslagrente

Volgens de notitie rente van de Commissie BBV moet de renteomslag voor het toerekenen van rente aan de taakvelden in de begroting en jaarrekening op een voorgeschreven wijze worden berekend. Indien tussen het ene en het andere begrotingsjaar de renteomslag meer dan een 0,5% afwijkt moet het gehanteerde percentage van de renteomslag in de begroting en jaarrekening worden aangepast.

Indien de werkelijke rentelasten van externe financiering bij de jaarrekening meer dan 25% afwijkt ten opzichte van de begroting, moet de renteomslag in de jaarrekening na gecalculeerd worden op

basis van de werkelijke rentelasten[29]. Dit heeft gevolgen voor de rentelasten die aan de taakvelden worden toegerekend.
In de situatie dat de berekening van de rente in de kostprijs (het tarief) voor heffingen en rechten gebaseerd is op de omslagrente zoals berekend in het BBV en bij de jaarrekening blijkt de omslagrente af te wijken (met name lager te zijn), ontstaat - zeker wanneer dit meerdere jaren achtereen het geval is - de noodzaak om te beoordelen in hoeverre deze afwijking moet worden betrokken bij het berekenen van de rente in de kostprijs (het tarief) voor heffingen en rechten.

4. Lagere lasten onderhoud en afschrijvingen door vertraging in de uitvoering van onderhoud en investeringen

Een gemeente heeft in haar financiële verordening het volgende opgenomen:

- Investeringen worden geactiveerd en in 20 jaar afgeschreven.
- Er wordt niet gespaard voor groot onderhoud;
- Er wordt niet gespaard voor vervangingsinvesteringen.

De begroting 2018 bevat de volgende budgetten die ook ten behoeve van het meerjarenperspectief zijn gebruikt:

- Jaarlijks lasten riolering € 12.000
- Jaarlijkse opbrengst rioolheffing € 12.000

Dit betekent voor de jaren 2018 tot en met 2020 het volgende in de begrotingen:

Exploitatierekening begroting 2018-2020 (taakveld 7.2 riolering)			
lasten		**baten**	
Exploitatielasten	12.000	Rioolheffing	12.000
	12.000		12.000

Balans			
activa		**passiva**	
Materiële vaste activa (economisch nut)		Voorzieningen	
	0		0

In de realisatie blijken er afwijkingen op te treden. Deze luiden als volgt:
Jaarlijkse opbrengst rioolheffing 2018: € 12.100, jaar 2019: € 12.000, jaar 2020: € 12.300.

[29] Notitie Rente, bladzijde 9: ad e (De aan taakvelden toegerekende rente (renteomslag))

Jaarlijks lasten riolering 2018: € 11.000, 2019: € 11.500, 2020: € 13.300. De verklaring voor de afwijking van de lasten luidt als volgt:
2018: lagere last door uitstellen onderhoud € 700 en lagere afschrijvingslasten € 200 (als gevolg van vertraging investeringen) en € 100 aan efficiency-voordelen;
2019: lagere last door lagere afschrijvingslasten € 400 (als gevolg van vertraging investeringen) en € 100 aan efficiency-voordelen;
2020: hogere last door inhalen van onderhoud € 600 en hogere afschrijvingslasten € 700 (als gevolg van inhaal investeringen en hogere investeringen (dan geraamd))

Dit leidt tot de volgende boekingen in de respectievelijke jaren:

Exploitatierekening 2018 (taakveld 7.2 riolering)			
lasten		**baten**	
Exploitatielasten	11.000	Rioolheffing	12.100
Toevoeging voorziening	900		
	12.000		12.100
Balans			
activa		**passiva**	
Materiële vaste activa (economisch nut)		Voorziening middelen derden (artikel 44 lid 2)	900
	0		900

Resultaat is feitelijk € 1.100 voordelig. Hiervan is € 700 een gevolg van het uitstellen van onderhoud en € 200 een gevolg van lagere afschrijvingslasten door vertraging in de investeringen. Deze moeten aan de voorziening middelen derden worden toegevoegd. Het efficiency-voordeel van € 100 en de hogere opbrengst € 100 (meer areaal) komen ten gunste van de algemene middelen of de ingestelde bestemmingsreserve.

Exploitatierekening 2019 (taakveld 7.2 riolering)			
lasten		**baten**	
Exploitatielasten	11.500	Rioolheffing	12.000
Toevoeging voorziening	400		
	11.900		12.000
Balans			
activa		**passiva**	
Materiële vaste activa (economisch nut)		Voorziening middelen derden (artikel 44 lid 2)	1.300 (900+400)
	0		1.300

Resultaat is feitelijk € 500 voordelig. Hiervan is € 400 een gevolg van het uitstellen van onderhoud. Deze moet aan de voorziening middelen derden worden toegevoegd. Het efficiency voordeel van € 100 komt ten gunste van de algemene middelen of de ingestelde bestemmingsreserve.

Exploitatierekening 2020 (taakveld 7.2 riolering)			
lasten		**baten**	
Exploitatielasten	13.300	Rioolheffing	12.300
Toevoeging voorziening	0	Onttrekking voorzie-ning	1.200
	13.300		13.500
Balans			
activa		**passiva**	
Materiële vaste activa (economisch nut)		Voorziening middelen derden (artikel 44 lid 2)	100 (1.300-600-600)
	0		100

Resultaat is € 1.000 nadelig. Dit is voor € 600 inhaal van onderhoud. Deze moet uit de voorziening middelen derden worden gedekt. In de voorziening middelen derden moet € 100 opgenomen blijven omdat het uitgestelde onderhoud € 700 bedroeg. Daarnaast zijn de afschrijvingslasten € 700 hoger. Deze worden voor € 600 gedekt uit de voorziening middelen derden omdat in de voorziening in jaar 1 en 2 de niet gerealiseerde afschrijvingen zijn opgenomen.
Hogere opbrengst rioolheffing van € 300 (door bijvoorbeeld meer areaal) wordt voor € 100 ingezet om de hogere afschrijvingslast te dekken en komt voor € 200 ten gunste van de algemene middelen of ingestelde bestemmingsreserve.

De besparingen als gevolg van een vertraging worden dus onderdeel van een voorziening artikel 44, lid 2 BBV waarbij deze voorziening wordt gebruikt om in de toekomst een bijdrage te doen aan het product riolering. De systematiek bij netto activeren in de situatie waarin een voorziening groot onderhoud riolering vanwege het ontbreken van een deugdelijk onderhoudsplan moet worden omgezet naar een voorziening artikel 44, lid 2 BBV is qua uitwerking hetzelfde als in bovenstaand voorbeeld. Waarbij de voorziening ex artikel 44, lid 2 BBV kan worden gebruikt om een bijdrage te doen aan de exploitatietekorten van het product riolering.

5. Sloop en herbouw wijk

Bij vooral binnenstedelijke ruimtelijke ontwikkelingen worden oudere wijken of bedrijventerreinen in geheel nieuwe wijken of bedrijventerreinen gerenoveerd.
De oude woningen of bedrijventerreinen worden gesloopt en nieuwe woningen of kavels voor bedrijventerreinen worden ontwikkeld. Veelal worden dan nieuwe grondexploitaties geopend met de ontwikkeling van deze nieuwe woningen of kavels voor bedrijven.
Soms wordt ook de gehele infrastructuur, zoals wegen, groen- en watervoorzieningen geheel gewijzigd. Het rioolstelsel wordt dan vaak ook vernieuwd. Deze vernieuwing van de riolering betreft dan echter geen eerste aanleg waarbij de verkoopopbrengst van de kavels grond als een bijdrage van derden op de investering in de vervanging van de riolering in mindering kan worden gebracht. Deze vernieuwing van de riolering betreft dan feitelijk een vervanging die wordt geactiveerd en afgeschreven of - indien gespaard is voor de vervanging van de riolering - de voorziening vervanging riolering (artikel 44, lid 1, sub d BBV) wordt op de investering in mindering gebracht.

In beide situaties moet een eventuele boekwaarde van de oude riolering die geheel wordt vervangen wel in een keer worden afgeschreven ten laste van de exploitatie.
Bij binnenstedelijke ruimtelijke ontwikkelingen waarbij sprake is van een combinatie van een grondexploitatie, renovatie of onderhoud van de openbare ruimte en vervanging van riolering, is de verwerking in de begroting en jaarrekening een belangrijk aandachtspunt. De werkzaamheden worden gecombineerd uitgevoerd, terwijl een gedeelte van de investeringen en lasten ten laste van de grondexploitatie komen, een deel als investering moet worden geactiveerd, een deel wellicht ten laste van voorzieningen (o.a. groot onderhoud) en een deel ten laste van de reguliere exploitatie moet worden gebracht. Dit vereist een transparante, logische en praktische indeling en splitsing van werkzaamheden vooraf en een goede beheersing van de investeringen en lasten tussentijds met behulp van een projectadministratie.

6. Sparen voor toekomstige vervangingsinvesteringen in combinatie met een ideaalcomplex

Als een gemeente spaart in het tarief voor toekomstige vervangingsinvesteringen via dotaties in de voorziening vervanging middelen derden ex artikel 44, lid 1, sub d BBV dan mogen deze niet gebruikt worden om boekwaarden van eerdere, bestaande investeringen af te boeken. Een gemeente heeft in haar begroting en bijbehorende meerjarenperspectief het volgende opgenomen:

- Jaarlijks lasten riolering € 7.000;
- Jaarlijkse opbrengst rioolheffing € 12.000, waarvan € 5.000 betrekking heeft op het sparen voor toekomstige vervanging;
- Jaarlijkse omvang vervangingsinvesteringen riolering € 5.000.

In de financiële verordening is ten aanzien van de riolering opgenomen dat de afschrijvingstermijn 20 jaar bedraagt, dat er lineair afgeschreven wordt. Er zijn geen rentelasten.

Dit betekent voor de jaren 2018 tot en met 2020 het volgende in de begrotingen:

Exploitatierekening begroting 2018-2020
(taakveld 7.2 riolering)

lasten		**baten**	
Exploitatielasten	7.000	Rioolheffing	12.000
Toevoeging voorziening	5.000		
	12.000		12.000

Balans

activa		**passiva**	
Materiële vaste activa (economisch nut)		Toekomstige vervangingsinvesteringen (artikel 44 lid 1d)	5.000
Riolering	5.000	Toekomstige vervangingsinvesteringen (artikel 44, lid 1d)	-/- 5.000
In mindering brengen voorziening op activa	-/-5.000		
	0		0

In de realisatie blijken er afwijkingen op te treden. Deze luiden als volgt:
Jaarlijks lasten riolering 2018: € 7.100, 2019: € 7.000, 2020: € 7.050.
Jaarlijkse opbrengst rioolheffing 2018: € 11.800, 2019: € 12.100, 2020: € 12.300, waarvan in ieder jaar € 5.000 betrekking heeft op het sparen voor toekomstige vervanging.
Omvang vervangingsinvesteringen riolering 2018: € 6.000, 2019: € 4.500, 2020: € 5.300.

Exploitatierekening 2018 (taakveld 7.2 riolering)			
lasten		**baten**	
Exploitatielasten	7.100	Rioolheffing	11.800
Toevoeging voorziening	5.000		
	12.100		11.800
Balans			
activa		**passiva**	
Materiële vaste activa (economisch nut)		Toekomstige vervangingsinvesteringen (artikel 44 lid 1d)	5.000
Riolering	6.000	Toekomstige vervangingsinvesteringen (artikel 44, lid 1d)	-/- 5.000
In mindering brengen voorziening op activa	-/-5.000		
	1.000		0

Ook wanneer de jaarlijkse spaarbedragen in het tarief gelijk zijn aan de jaarlijkse vervangingsinvesteringen (=ideaalcomplex) moeten de ‘spaarbedragen’ als last worden geboekt en wordt vervolgens de daarmee gevormde voorziening afgeboekt op de geactiveerde vervangingsinvesteringen.

Exploitatierekening 2019 (taakveld 7.2 riolering)			
lasten		**baten**	
Exploitatielasten	7.000	Rioolheffing	12.100
Toevoeging voorziening	5.000		
Afschrijvingslast	50		
	12.050		12.100

Balans			
activa		**passiva**	
Materiële vaste activa (economisch nut)		Toekomstige vervangingsinvesterin-gen (artikel 44 lid 1d)	5.000
Riolering	5.500 (1.000+4.500)	Toekomstige vervangingsinvesterin-gen (artikel 44, lid 1d)	-/- 4.500
In mindering brengen voorziening op activa	-/- 4.500		
Afschrijving	-/- 50 (1.000/20 jaar)		
	950		500

Het saldo van € 500 aan de passiva zijde ex artikel 44, lid 1, sub d BBV mag niet in mindering worden gebracht op bestaande activa van € 950. Het resultaat is het gevolg van hogere opbrengst rioolheffing (bijvoorbeeld areaal). Dit positieve resultaat van € 500 komt ten gunste van algemene middelen of ingestelde bestemmingsreserve.

Exploitatierekening 2020 (taakveld 7.2 riolering)			
lasten		**baten**	
Exploitatielasten	7.050	Rioolheffing	12.300
Toevoeging voorziening	5.000		
Afschrijvingslast	50		
	12.100		12.300

Balans			
activa		**passiva**	
Materiële vaste activa (economisch nut)		Toekomstige vervangingsinvesterin-gen (artikel 44 lid 1d)	5.500 (500 + 5.000)
Riolering	6.250 (950 + 5.300)	Toekomstige vervangingsinvesterin-gen (artikel 44, lid 1d)	-/- 5.300
In mindering brengen voorziening op activa	-/- 5.300		
Afschrijving	-/- 50		
	900		200

Het saldo van € 200 aan de passiva zijde ex artikel 44, lid 1d mag niet in mindering worden gebracht op bestaande activa van € 900. Het resultaat is het gevolg van hogere opbrengst rioolheffing (bijvoorbeeld areaal). Dit positieve resultaat van € 200 komt ten gunste van algemene middelen of ingestelde bestemmingsreserve.

8. Matchen baten en lasten over meerdere jaren

In de begroting van een gemeente zijn de uitgangspunten voor de rioolheffing opgenomen. Uit de onderliggende documenten blijkt dat uitgegaan wordt van de volgende veronderstellingen:

- Lasten stijgen in jaar 1 tot en met 6 met 6% per jaar; vanaf jaar 7 tot en met 11 met 2% per jaar. Bedragen zijn afgerond naar dichtstbijzijnde tiental.
- Rioolheffing (en daarmee de baten) stijgt jaarlijks met 3% per jaar.

Begroot (* € 1.000)				
Taakveld 7.2 riolering	lasten	baten rioolheffing	Resultaat taakveld	Voorziening middelen derden (artikel 44, lid 2) stand per 31 december
jaar 1	5.000	0		
toevoeging voorziening	500			500
Saldo	**5.500**	**5.500**	0	
jaar 2	5.300	5665		
toevoeging voorziening	365			865
Saldo	**5.665**	**5.665**	0	
jaar 3	5.620	5.835		
toevoeging voorziening	215			1080
Saldo	**5.835**	**5.835**	0	
jaar 4	5.960	6.010		
toevoeging voorziening	50			1130
Saldo	**6.010**	**6.010**	0	
jaar 5	6.320	6.190		
onttrekking voorziening		130		1000
Saldo	**6.320**	**6.320**	0	
jaar 6	6.700	6.375		
onttrekking voorziening		325		675
Saldo	**6.700**	**6.700**	0	
jaar 7	6.835	6.565		
onttrekking voorziening		270		405
Saldo	**6.835**	**6.835**	0	
jaar 8	6.970	6.760		
onttrekking voorziening		210		195
Saldo	**6.970**	**6.970**	0	
jaar 9	7.110	6.960		
onttrekking voorziening		150		45
Saldo	**7.110**	**7.110**	0	
jaar 10	7.250	7.170		
onttrekking voorziening		45		0
Saldo	**7.250**	**7.215**	-35	
jaar 11	7.395	7.385		0
Saldo	**7.395**	**7.385**	**-10**	**0**

Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Zienswijze meerjarenbegroting 2022-2025 Belastingsamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht (BghU)

Beleidsveld	Financiën
Organisatieonderdeel	Bedrijfsvoerings- en Strategienetwerk
Opsteller	Jasper Woeltjes
Kenmerk	8650680
Vergaderdatum Raad	volgt
Geheim	Nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. De bijgevoegde brief vast te stellen als zienswijze op de conceptmeerjarenbegroting 2022-2025 van de BghU.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Samenvatting
De Belastingsamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht (BghU) is een verbonden partij die namens de gemeente Utrecht, een negental overige gemeenten en het waterschap HDSR de lokale heffingen uitvoert. De raad wordt in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen op de meerjarenbegroting 2022-2025 van de BghU.

Context
Aanleiding
Het bestuur van de BghU heeft de conceptbegroting 2022 en het meerjarenperspectief 2023-2025 (tezamen: meerjarenbegroting 2022-2025) vastgesteld en voor zienswijze aangeboden. Ter informatie heeft het bestuur van de BghUtevens de jaarrekening inclusief Jaarverslag 2020 aangeboden.

De vaststelling van de begroting staat gepland voor de vergadering van het bestuur van de BghU op 1 juli 2021. Verzoek is zienswijzen uiterlijk op 28 mei kenbaar te maken.

Juridische context
De gemeenteraad wordt, conform de Wet gemeenschappelijke regelingen, in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen.

Beoogd effect
Het bestuur van de BghU neemt de zienswijzen van de gemeente mee bij het vaststellen van de begrotingsstukken.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad
Niet van toepassing.

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	De bijgevoegde brief vast te stellen als zienswijze op de conceptmeerjarenbegroting 2022-2025 van de BghU.
Argumenten	
1.1	<u>De meerjarenbegroting past bij een stabiele uitvoeringsorganisatie.</u>
	De BghU is een uitvoeringsorganisatie die sinds 2014 bestaat. De voorliggende meerjarenbegroting laat een stabiel meerjarig beeld zien, gericht op de continuïteit van de organisatie. In 2022 is er sprake van een hogere bijdrage voor de deelnemers als gevolg van het aanbesteden van een nieuw ICT-systeem. In de loop van 2021 vindt de aanbesteding plaats en wordt duidelijk in hoeverre deze kosten en daarmee de bijdrage van Utrecht naar beneden kunnen worden bijgesteld. Eind 2021 is hierover meer bekend.
1.2	<u>De meerjarenbegroting past binnen de kaders van de gemeente Utrecht.</u>
	De meerjarenbegroting past, inclusief de loon- en prijsontwikkelingen, binnen de uitgangspunten die de gemeente Utrecht hanteert.

Financiën
De jaarlijkse bijdrage aan de BghU is opgenomen in de begroting van de gemeente Utrecht.

Vervolg
De zienswijzebrief van uw raad wordt, na vaststelling, aan het bestuur van de BghU verzonden.

Participatie
Niet van toepassing.

Communicatie
De zienswijzen die van de deelnemers van de BghU worden ontvangen worden besproken in de vergadering van het bestuur van de BghU. De vergaderstukken worden via de website van de BghU openbaar gemaakt.

Niet-Referendabel
Op dit raadsbesluit is de Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht niet van toepassing omdat het een raadsbesluit betreft over stukken van een gemeenschappelijke regeling (artikel 3 lid 2 onder i Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht).

Bijlagen
Bijlagen besluitvorming
- Brief zienswijze meerjarenbegroting 2022-2025 BghU

Bijlagen informatief
- BghU jaarstukken 2020
- Ontwerpbegroting 2022 en meerjarenperspectief 2023-2025
- Aanbiedingsbrief Utrecht met betrekking tot de begroting 2022 en de jaarstukken 2020

Gemeenteraad
Postadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon 14 030
www.utrecht.nl/gemeenteraad

Gemeente Utrecht

VERSIE VOOR BESLUITVORMING

Belastingsamenwerking gemeenten en
hoogheemraadschap Utrecht
M. Vrisou van Eck
Postbus 5150
3502 JD UTRECHT

Behandeld door	J.J.M. Woeltjes	**Datum**	volgt
Doorkiesnummer	030-2862137	**Ons kenmerk**	8651788
E-mail	j.woeltjes@utrecht.nl	**Onderwerp**	Zienswijze meerjarenbegroting 2022 - 2025
Bijlage(n)			
Uw kenmerk		**Verzonden**	
Uw brief van		Bij antwoord datum, kenmerk en onderwerp vermelden	

Geachte mevrouw Vrisou van Eck,

U heeft ons de gelegenheid geboden een zienswijze te geven op de meerjarenbegroting 2022 - 2025 van de Belastingsamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht.

De meerjarenbegroting past binnen de kaders van de gemeente Utrecht. Wij kunnen instemmen met deze meerjarenbegroting en begrotingswijziging.

De huidige context van financiële onzekerheid en krapte in de gemeentefinanciën dwingt gemeenten en hun verbonden partijen om extra kritisch te zijn op de kosten en daarmee de bijdrage van de gemeente. In uw begroting is voor 2022 een hogere bijdrage opgenomen als gevolg van de verwachtte kosten van de migratie van het ICT-systeem. Wij begrijpen dat deze migratie noodzakelijk is en goed voorbereid wordt. In uw begroting geeft u aan dat na de aanbesteding blijkt in hoeverre de kosten lager kunnen uitvallen en daarmee de bijdrage van de gemeente. Wij verzoeken u om u de komende periode te blijven inspannen om deze kosten en daarmee de bijdrage van de gemeente te beperken.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

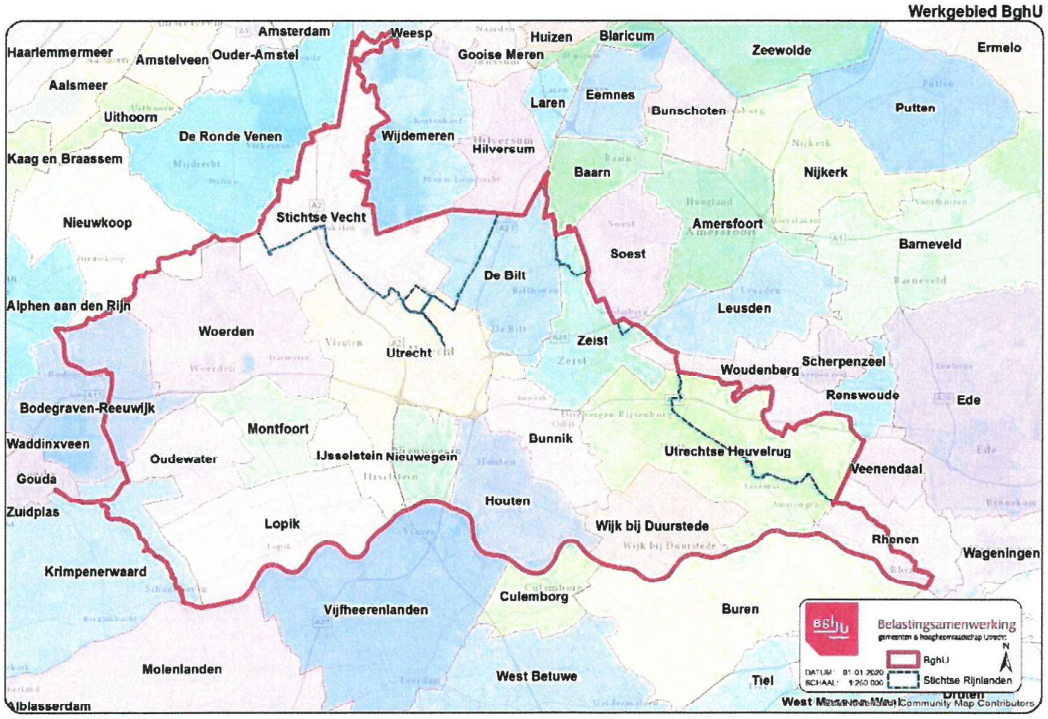
Hoogachtend,
Gemeenteraad van Utrecht,

de griffier,
Merel van Hall

de voorzitter,
Sharon A.M. Dijksma

Belastingsamenwerking
gemeenten & hoogheemraadschap Utrecht

Jaarstukken 2020



Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021	astrium overheidsaccountants b.v.

Inhoudsopgave

Voorwoord 3

1. Jaarverslag 5

1.1 Programmaverantwoording 5

1.1.1 Kernproces databeheer 5

1.1.2 Kernproces dienstverlening & invordering 10

1.1.3 Ondersteunende processen 13

1.1.4 Financieel overzicht programmaverantwoording 14

1.2 Paragrafen 16

1.2.1 Lokale heffingen 16

1.2.2 Weerstandsvermogen en risicomanagement 17

1.2.3 Kapitaalgoederen 19

1.2.4 Financiering 19

1.2.5 Bedrijfsvoering 21

1.2.6 Paragraaf verbonden partijen 26

1.2.7 Grondbeleid 27

2. Jaarrekening 28

2.1 Staat van baten en lasten en balans per 31 december 2020 28

2.2 Waarderingsgrondslagen 29

2.3 Toelichting op de balans 32

2.3.1 Toelichting activa 32

2.3.2 Toelichting passiva 33

2.3.3 Niet uit de balans blijkende verplichtingen 35

2.4 Toelichting op de staat van baten en lasten 36

2.4.1 Toelichting op staat van baten en lasten per kostencategorie 36

2.4.2 Detailtoelichting effecten Covid-19 39

2.4.3 Detailtoelichting Wet Normering topinkomens 40

3. Controleverklaring accountant 42

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021	astrium overheidsaccountants b.v.

Voorwoord

Bij deze bieden wij u de jaarstukken 2020 aan.

We kijken terug op een jaar waarin we als samenleving met een enorme uitdaging te maken kregen. Vol enthousiasme vingen we het jaar 2020 aan met onze planuitvoering en aanslagoplegging. Door het coronavirus werd vanaf medio maart onze normale gang van zaken volledig in de war gebracht. En dus ook met alle gevolgen voor onze inwoners, onze deelnemers en onze organisatie.

Vanaf het begin van deze pandemie heeft de organisatie en hebben onze medewerkers zich ingezet op wat wel mogelijk is om onze dienstverlening zo goed mogelijk voort te zetten.

Het thuiswerken werd de norm en diverse faciliteiten en zorg hiertoe zijn direct ingezet. Achteraf gezien zijn we blij dat we de laatst toegetreden gemeente, gemeente Stichtse Vecht, de eerste maanden van het jaar nog live hebben kunnen verwelkomen en wegwijs konden maken in onze belastingsamenwerking. Een aantal nieuwe collega's hebben we vooral op digitale wijze verwelkomd en wegwijs gemaakt. Een aantal cruciale kantoorfuncties is al die tijd fysiek bemenst en in tijden van enigszins versoepelde maatregelen was er enige ruimte voor doelgericht fysiek afspreken op kantoor. Het belangrijkste project, de aanbesteding software, is voortgezet volgens planning. Er zijn mooie resultaten bereikt op het gebied van informatieveiligheid, introductie van de flexibele automatische incasso, het vaststellen van een nieuwe CAO, het door velen volgen van een WOZ-opleiding en het bieden van een webinar over de Samengestelde Objectenregistratie aan onze deelnemers.

Onze dienstverlening hebben we enigszins moeten aanpassen, zoals het sluiten van de balie en tijdelijk geen inpandige opnames en deurwaarderij. Verder zijn bepaalde belastingaanslagen later opgelegd of verminderd (voorschot toeristenbelasting), is verruiming van betalingsregelingen geboden en is de invorderingsrente tijdelijk verlaagd. Voorafgaande aan de vergaderingen wordt, ingegeven door het digitaal vergaderen, een schriftelijke beraadslaging geboden, ter ondersteuning van de besluitvorming. Verder is sinds dit jaar een kadernota met meerjarenperspectief tot en met 2025 geboden.

De deelnemers hebben aandacht gevraagd voor de financiële positie van gemeenten en een bijdrage hieraan. Tegelijkertijd staat de organisatie voor een behoorlijke opgave met de aanbesteding van belastingsoftware en het streven naar excellente dienstverlening. Met het verder uitwerken van de activiteiten voor 2021 en verder, wordt rekening gehouden met reeds benoemde risico's vanuit de implementatie van de aanbesteding belastingsoftware, de druk op de organisatie door de coronamaatregelen en de toename in bezwaarafhandeling.

Met grote opluchting kunnen we terugkijken op een jaar met weinig uitval wegens corona. Wel blijft het langdurig ziekteverzuim vrij hoog door een aantal langdurig zieke medewerkers (niet werkgerelateerd).

De deelnemersbijdrage is de afgelopen jaren nagenoeg gelijk gebleven. De taakuitvoering verloopt volgens het Uitvoeringsprotocol en voldaan wordt aan actuele wet- en regelgeving. BghU blijft daarmee een efficiënte organisatie voor samenwerkende partners. In samenwerking met de OR en de medewerkers zijn mogelijkheden verkend voor verdere procesoptimalisatie en voor het bijdragen aan excellente dienstverlening en aan efficiency. Reeds is aangegeven dat eventuele verdergaande efficiencyvoordelen worden opgenomen in de meerjarenbegroting.

Financiën 2020

Het resultaat over 2020 bedraagt € 889.870. Daarnaast is een onttrekking vanuit de bestemmingsreserve van € 50.000 voor de dekking van de lasten van de aanbesteding voor belastingsoftware. Deze onttrekking zorgt uiteindelijk voor een positief resultaat van € 939.870.

Dit rekeningresultaat is opgebouwd uit meerdere effecten, waarvan een deel is toe te schrijven aan lagere lasten doordat corona de reguliere bedrijfsvoering heeft verstoord. Verder zijn wederom de proceskosten gestegen en is het aantal af te handelen WOZ-bezwaren met de daarvoor benodigde capaciteit toegenomen.

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021

astrium overheidsaccountants b.v.

Aan de deelnemers is met regelmaat gerapporteerd over de mogelijke impact van de coronamaatregelen op de belastingopbrengsten en op het incasseren van openstaande bedragen. Deze rapportages blijven we voortzetten.

Onze enorme waardering gaat uit naar onze deelnemers en onze medewerkers, hoe we ondanks de huidige situatie met elkaar toch dagelijks klaar staan voor onze inwoners en onze taak vanuit samenwerking zo goed mogelijk uitvoeren.

Op naar een gezond 2021!

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021	astrium overheidsaccountants b.v.

1. Jaarverslag

In het jaarverslag licht BghU haar prestaties over het afgelopen jaar toe. Dat doet BghU aan de hand van de BBV-systematiek. Dat betekent dat de toelichting op de resultaten van BghU de indeling van de begroting BghU 2020 volgt. Die begroting maakte een onderscheid in 3 kernprocessen van BghU, te weten databeheer, dienstverlening en vorderen op maat. De kernprocessen dienstverlening en vorderen op maat zijn in deze jaarrekening samengevoegd tot het kernproces dienstverlening en invordering. Een totaaloverzicht van de baten en de lasten van de programma's is opgenomen in paragraaf 1.1.4..

1.1 Programmaverantwoording

De programmaverantwoording van BghU bestaat uit de 2 kernprocessen van BghU en de ondersteunende processen. Aan de hand van de drieslag: wat wilden we bereiken in 2020, wat deden we daarvoor en wat waren daarvan de kosten, lichten we in dit deel van het jaarverslag onze resultaten over 2020 toe.

1.1.1 Kernproces databeheer

Het procesonderdeel databeheer heeft betrekking op het uitvoeren van de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ) ten behoeve van deelnemende gemeenten en (indirect) voor Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. Dit procesonderdeel bevat zowel de activiteiten inzake het verzamelen, registreren, bewerken en optimaliseren van de basisgegevens ten behoeve van de uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken als het bepalen van de WOZ-waarden. De begroting van BghU bevatte zowel doelstellingen als kwaliteitsnormen voor de dienstverlening.

Wat wilden we bereiken?

Doelstellingen 2020

Onderwerp	Doelstellingen 2020	Realisatie 2020	2019
Beheer objecten (BAG, BRK)	Doelstelling: Alle WOZ-objecten zijn in het Centricsysteem (K2B) met een juiste status en juiste gegevens actueel beschikbaar. Indicator: BAG en BRK-mutaties zijn binnen 5 dagen verwerkt.	95%	95%
Beheer Eigenaren (BRK)	Doelstelling: Alle WOZ-objecten kennen een eigenaar conform het Kadaster waarbij combi- aanslagen een uitgangspunt is. Indicator: BRK-mutaties zijn binnen 4 dagen verwerkt.	99%	95%
Beheer Gebruikers (NHR, BRP)	Doelstelling: Alle WOZ-objecten kennen de actuele gebruikers, inclusief huurinfo niet-woningen en ingeschrevenen woningen. Indicator: BRP-mutaties zijn binnen 2 dagen verwerkt. Indicator: NHR-mutaties zijn binnen 4 dagen verwerkt. Indicator: Retourpost is binnen 5 dagen verwerkt.	95% kent actuele gebruikers 100% 100% 85%	 N.b 100% 100%
Beheer Gebruik / Verbruik	Doelstelling: beheer WOZ-waarde. Indicator: alle (bestaande en in aanbouw zijnde) WOZ-objecten zijn op 1 oktober gewaardeerd	95%	90%

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021

astrium overheidsaccountants b.v.

	Doelstelling: Beheer Waterverbruik Indicator: Voor ieder WOZ-object zijn op 1 oktober de m3's dan wel het aantal VE geregistreerd.	90%	90%
Beheer Gebruik / Verbruik	Beheer overige maatstaven De ontbrekende maatstaven opvragen zodanig dat het bestand actueel is/blijft en er binnen 1 maand na ontstaan belastingfeit de aanslagen opgelegd kunnen worden.	89%	86 %

De doelstelling om alle BAG- en BRK-mutaties binnen 5 werkdagen te realiseren is in de praktijk niet voor 100% realiseerbaar. Iedere maandelijkse verwerking levert immers een aantal mutaties op dat uitgezocht moet worden in het veld of door contact te zoeken met de eigenaar van het object. Dit is voor het gehele proces ook niet direct een probleem. Wel moeten al deze meldingen voor 1 januari van het komende jaar in beeld zijn, zodat op 1 januari, het tijdstip voor het bepalen van de grondslag voor de OZB en de WOZ-beschikking, de gegevens correct zijn. Bij twijfel kan dit ook met terugwerkende kracht worden geconstateerd.

Geconstateerd kan worden dat bijna alle WOZ- en belastingobjecten zijn voorzien van een eigenaar. Uitzonderingen kunnen zijn objecten waarvan niet direct duidelijk is wie de belastingplichtige is, omdat er bijvoorbeeld beperkte rechten op het object zijn gevestigd of dat er sprake is van een nog niet verdeelde erfenis.

Waar mogelijk wordt voor alle objecten tijdig de juiste gebruiker van niet-woningen in het bestand geregistreerd. Hiervoor is de afdeling belastingen wel afhankelijk van de gegevens van de Kamer van Koophandel en de basisregistratie HR. Deze gegevens zijn niet altijd actueel of volledig, omdat ze ook grotendeels afhankelijk zijn van het tijdig melden van wijzigingen door ondernemers. De Basisregistratie Personen is betrouwbaar genoeg, zodat geconstateerd kan worden dat dit voor 99% sluitend is. Afwijkingen kunnen met name zitten in woningen van bijvoorbeeld studenten of expats waar men zich niet tijdig of te laat in- of uitschrijft.

De retourpost wordt zo snel mogelijk afgehandeld, maar binnen 5 dagen is niet altijd mogelijk. Dit heeft met een aantal factoren te maken waar BghU niet altijd direct invloed op heeft. Retourpost gaat vaak om post die terugkomt omdat inwoners wel ingeschreven staan op het desbetreffende adres, maar er feitelijk niet wonen, of dat bedrijven wel volgens de KvK op het desbetreffende adres staan ingeschreven, maar al verhuisd of gestopt zijn. Deze constateringen worden door BghU onderzocht, maar moeten vanuit wet- en regelgeving teruggemeld worden aan de betreffende basisregistraties. BghU heeft geen invloed op de snelheid waarmee deze meldingen worden onderzocht en worden hersteld in de bestanden.

We streven naar een zo goed mogelijke en sluitende registratie van alle m3's of vervuilingseenheden op 1 oktober van het desbetreffende jaar. In sommige gevallen lukt het niet deze administratie 1 op 1 te sluiten. Enerzijds komt dit door het feit dat de gegevens die hiervoor ten grondslag liggen (gegevens van Vitens) maandelijks worden aangeleverd op basis van maandelijkse afrekeningen met klanten. Ook na 1 oktober worden er nog relevante gegevens voor de aanslagen aangeleverd. Anderzijds kan het aantal VE kan na oktober nog wijzigen door grootte van het bedrijf of het aantal bewoners. Afhankelijk van de verwachte grootte van nieuwe bedrijven en het aantal bewoners kan daarnaast ook gewerkt worden met voorlopige en definitieve aanslagen.

De doelstelling om voor 1 oktober alle WOZ-objecten gewaardeerd te hebben, is niet haalbaar. Dit is nu meerdere jaren gebleken. De eis van de Waarderingskamer is dat in ieder geval op 1 december van het belastingjaar 90% van alle WOZ-waarden gefiatteerd moet zijn, aangezien de Waarderingskamer niet eerder op controle komt. Deze eis wordt wel gerealiseerd. De procesteams streven er in ieder geval naar om meer dan 95% van de WOZ-waarden gefiatteerd te hebben voor het opleggen van het grote kohier in februari.

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021

astrium overheidsaccountants b.v.

Het is niet altijd relevant om 100% van alle overige maatstaven binnen een maand verwerkt te hebben. Sommige gegevens worden pas in oktober/november/december geleverd door de aangiften die door BghU verzonden worden. Die informatie is in 2020 zo snel als mogelijk verwerkt te hebben.

Kwaliteitsnormen 2020

Procesactiviteit	Kwaliteitskenmerk	Doelstelling	Realisatie 2020
Waardebepaling (WOZ)	Het van de Waarderingskamer tijdig mogen beschikken	Voldoende/goed	Voldoende
Bestandsbeheer	Bestanden dienen juist, actueel en volledig te zijn	Goedkeurende accountantsverklaring	Gerealiseerd
Aanslagoplegging	Aanslagen dienen juist, volledig en tijdig te worden opgesteld	95% gemeentelijke deelnemers in februari, overige 5% binnen 1 maand na ontstaan belastbaar feit	99%

Op dit moment is de beoordeling door de Waarderingskamer een Voldoende. Naar aanleiding van het rapport van de Waarderingskamer en afstemming van de processen bij objectenbeheer en waardebepaling zullen we moeten komen tot een verdere optimalisatie in onze administratie, waardoor dit op termijn zou kunnen leiden tot een oordeel Goed. Natuurlijk willen wij dit ook voor onze burgers en bedrijven. Ook voor hen geldt immers dat een goede administratie met gegevens voor een waardering met de juiste uitgangspunten zorgt voor een correcte aanslagoplegging.

Wat deden we daarvoor?

Databeheer

Het percentage BRK-verwerking is gestegen doordat er in 2019 een keus is gemaakt om een vast team van medewerkers op dit proces in te zetten. Dit heeft ertoe geleid dat er meer ervaring en daardoor kennis is opgedaan en sneller verwerkt kan worden. Ook door het gebruik van betere software voor de verwerking van de overige maatstaven verloopt de verwerking soepeler en sneller.

WOZ-controles

In 2020 is voor gemeente Stichtse Vecht de eerste keer de herwaardering uitgevoerd in onze waarderingsapplicatie. Er zijn nog diverse aanpassingen aan het waarderingsmodel verricht om dit verder mogelijk te maken. Voor de incourante objecten zoals scholen en sport is er een inventarisatie gedaan op onder andere kadastrale afbakening, archetypen, bruto vloeroppervlakten en bouwjaren. De oppervlakten van woningen zijn nu op een enkel object na, voorzien van m2's in plaats van m3's. Hiermee voldoen we dus ruimschoots aan de eis van de Waarderingskamer om op 1 januari 2022 te waarderen met m2's. De Waarderingskamer heeft op 15 december 2020 een controle uitgevoerd op onze bestanden en toestemming verleend om te beschikken. Voor 2021 zullen wij de bestanden verder moeten optimaliseren op kadastrale percelen, bouwjaren, archetypen, controle verbouw/nieuwbouw en bruto vloeroppervlakten. Ook moet er nog een apart project worden opgestart met betrekking tot de inventarisatie van de kenmerken en afbakening van de agrarische objecten en de recreatieterreinen in gemeente Stichtse Vecht.

Na het verzenden van het grote kohier in februari 2020 zijn wij met een pilot op locatie gestart. Op drie locaties waren medewerkers aanwezig voor vragen over de aanslagen c.q. beschikkingen. De burgers waren enthousiast hierover en vonden dit een goed initiatief.

Voor 2021 is er besloten om geen locatiedagen te organiseren bij onze deelnemers in verband met de coronamaatregelen. Afstemming hierover heeft inmiddels plaatsgevonden met onze deelnemers. Op dit moment worden andere communicatiemiddelen onderzocht.

Vanwege de coronamaatregelen zijn er geen veldcontroles uitgevoerd, maar we hopen deze controles in het voorjaar van 2021 vorm te kunnen geven met onze nieuwe waarderingsapp. Onze gegevens staan op een beveiligde iPad, waardoor wij eenvoudige correcties direct kunnen doo[illegible]

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021
astrium overheidsadviseurs b.v.

in totaal 13 taxateurs geslaagd voor de NRVT-opleiding, dus dat is een mooi resultaat. Elk jaar vindt er permanente educatie plaats.
In november 2020 heeft de Waarderingskamer een interne beheersingscontrole uitgevoerd. Op dit moment zijn de resultaten nog niet bekend. De resultaten zullen wij intern gebruiken om onze processen verder te optimaliseren.

Afbakening energiestations
In 2020 hebben wij de waarderingsapplicatie aan laten passen door onze softwareleverancier om te voldoen aan de specifieke eisen met betrekking tot het afbakenen van energiestations. Hierbij moet gedacht worden aan onder andere trafo's. Getracht is om specifieke afspraken met de eigenaren te maken voor de aanlevering van de specificatie welke bij de aanslag behoort. Dit is helaas tot op heden niet gelukt. Omdat de Waarderingskamer hiervoor geen uitstel geeft voor de beschikkingen van 2021, betekent dit dat deze objecten voor onze deelnemers later in 2021 op beschikking zullen komen. Dit is een complexe materie aangezien er diverse basisregistraties bij betrokken zijn. Er moet een goede kadastrale koppeling zijn met de juiste subjecten en adressen en identificatie.

Verantwoordingsdocument.
In 2020 is in samenwerking met de Waarderingskamer de opzet van het verantwoordingsdocument gestart. In het verantwoordingsdocument wordt uitgelegd hoe de waardebepaling wordt uitgevoerd zodat de burger meer vertrouwen krijgt in het waarderingsproces.

Digitale formulieren
Voor de courante niet-woningen is een e-formulier huurinlichtingen ontwikkeld. In 2021 zullen ook de koopinlichtingen voor woningen en niet-woningen en nog andere formulieren digitaal gemaakt worden.

Taxapp
In 2020 is een taxapp ontwikkeld in samenwerking met onze softwareleverancier. De oplevering was eind januari 2021. Met deze taxapp is het mogelijk om in het veld online de objectgegevens in te zien en te muteren. Tevens kunnen er foto's gemaakt worden welke direct gekoppeld kunnen worden aan het object.

WOZ-bezwaren
In 2020 is gemeente Stichtse Vecht tot BghU toegetreden waardoor de instroom van bezwaren is gestegen. Ook de activiteiten van de N(o)C(ure)N(o)P(ay)-bedrijven zorgen voor meer bezwaren. Ons digitale bezwarenportaal zal in 2021 aangepast worden zodat wij het soort grief beter kunnen duiden en maatregelen kunnen nemen om bepaalde bezwarenstromen te voorkomen.

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021
astrium overheidsaccountants b.v.

Aantallen objecten in bezwaar	Totaal ontvangen				
	Belanghebbende zelf		Gemachtigde		
Gebied	woning	niet-woning	woning	niet-woning	Totaal
UTRECHT ZUID	*1942*	-	*642*	-	
UTRECHT WEST	*570*	-	*192*	-	
UTRECHT OOST	*392*	-	*136*	-	
UTRECHT NOORD	*2589*	-	*316*	-	
UTRECHT LEIDSCHE RIJN	*852*	-	*589*	-	
UTRECHT CENTRUM	*995*	-	*624*	-	
Totaal Utrecht	7340	966	2499	607	11412
ZEIST	676	23	426	86	1211
UHR	376	111	265	61	813
STICHTSE VECHT	628	310	382	116	1436
NIEUWEGEIN	327	48	307	88	770
LOPIK	112	10	97	11	230
HOUTEN	429	40	381	51	901
DE BILT	504	37	408	29	978
BUNNIK	207	28	198	12	445
Eindtotaal	10599	1573	4963	1061	18196

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021

astrium overheidsaccountants b.v.

1.1.2 Kernproces dienstverlening & invordering

Het procesonderdeel dienstverlening en invordering draagt zorg voor een juiste, tijdige en volledige afhandeling van de klantvragen/klantreacties. Dit gaat bijvoorbeeld over de vragen die telefonisch gesteld worden, via de website of schriftelijk per post. Daarnaast draagt dit procesteam zorg voor het tijdig innen van de openstaande saldi en worden bezwaren afgehandeld. In de begroting 2020 was vorderen op maat nog als zelfstandig procesonderdeel opgenomen. Vanwege het kop-staartproces van onze dienstverlening, waar de laatste fase van de invordering integraal bij hoort, is deze in de verantwoording (net als in eerdere bestuursrapportages) als onderdeel van het kernproces dienstverlening en invordering weergegeven.

Wat wilden we bereiken?

Doelstellingen 2020

Onderwerp	Doelstellingen	Realisatie 2020
Kwaliteit dienstverlening	Verdere ontwikkeling medewerkers dienstverlening door middel van communicatiecursussen (benaderen klanten, opstellen schriftelijke communicatie, etc.).	Voortdurend proces, in de paragraaf 'wat deden we hiervoor' leest u wat we in 2020 hiervoor hebben gedaan.
Kwaliteit dienstverlening	Het vormgegeven van een klanttevredenheidsonderzoek.	Het klanttevredenheidsonderzoek heeft mede door corona dit jaar niet plaatsgevonden. Wat we in 2020 hebben gedaan om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren, leest u onder het kopje 'wat deden we hiervoor'.
Versterken zelfredzaamheid belastingplichtige	Het aanscherpen van onze schriftelijke communicatie met als doelstelling dat de schriftelijke communicatie voor iedere belastingplichtige eenduidig geïnterpreteerd kan worden en daarmee duidelijk is.	Voortdurend proces, onder het kopje 'wat deden we hiervoor' vindt u een verdere toelichting.
Kwaliteit dienstverlening	Verbeteren van onze huidige kwaliteitscontroles.	Doorlopend programma tot en met tenminste 2021 dat qua doelstelling op schema ligt.
Interne samenwerking	Leren van onze "fouten" door veelvuldige communicatie in en tussen de procesteams.	Op het gebied van de interne samenwerking hebben we, mede door de start van een tweede coördinator, grote stappen kunnen zetten.
Dwanginvordering	Door eerder en gerichte stappen te zetten in het invorderingsproces is het streven om het aantal vorderingen te incasseren via de deurwaarder te verlagen.	Doorlopend proces, in de toelichting onder 'wat deden we hiervoor' vindt u een meer gedetailleerde beschrijving.

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021

astrium overheidsaccountants b.v.

Kwaliteitsnormen 2020
Telefonische dienstverlening

Procesactiviteit	Kwaliteitskenmerk	Doelstelling	2020	2019
Communicatie (telefonisch)	Op een vriendelijke en professionele wijze de klant te woord staan	Binnen 60 seconden de telefoon opnemen	58%	62%
		Maximaal 1x doorverbinden	99%	99%
		Terugbelafspraak binnen twee werkdagen	98%	98%

Het jaar 2020 is in verloop en het maandelijkse aanbod nauwelijks te vergelijken met voorgaande jaren. Waar de afgelopen jaren een kleine daling zichtbaar was in het aantal telefoontjes, kende het jaar 2020 een stijging ten opzichte van het voorgaande jaar. Hoewel het aantal telefoontjes dat buiten de doelstelling viel, in vergelijking met 2019, procentueel steeg, daalde de gemiddelde wachttijd met vier seconden van 103 seconden in 2019 naar 99 seconden in 2020. De sterkste stijging in telefonie per maand ging hand in hand met de maanden waarin strenge coronamaatregelen werden afgekondigd (maart, november, december). Ook tijdens de eerste invorderingsronde (juni) zagen we een sterke stijging in het aanbod.

De pandemie zorgde ervoor dat iedere medewerker thuis moest werken, waarbij de thuissituatie (soms) een bepalende rol speelde, vooral in de werkzaamheden aan de telefoon. Stabiele verbindingen, een degelijke werkplek, ruggenspraak met collega's en werken met meerdere beeldschermen tegelijk, was niet voor iedereen even makkelijk te realiseren, thuis. De klant heeft hier overigens nauwelijks iets van gemerkt.

Bezwaarafhandeling

Procesactiviteit	Kwaliteitskenmerk	Doelstelling	2020	2019
Verzoek, bezwaar en beroepschriften	Afwikkelen binnen wettelijke gestelde termijnen	Heffingsbezwaren binnen < 6 weken	1%	88%
		WOZ-bezwaren woningen < 12 Weken	12%	36%
		WOZ-bezwaren niet-woningen < 24 weken	12%	39%
		Parkeerbezwaren < 6 weken	22%	89%

Het aantal bezwaarschriften is ten opzichte van 2019 licht gestegen. Vooral de onderdelen woning-bezwaren en eigendom-bezwaren lieten een lichte stijging zien. Dit is te verklaren door het aanhaken van een nieuwe deelnemer, gemeente Stichtse Vecht. Ervaring leert ons dat bij een toetreding er meer bezwaarschriften op deze bezwaarsoorten binnenkomen. In de jaren na een toetreding zal -eveneens uit ervaring blijkend- op deze onderdelen een dalende trend zichtbaar zijn. Rondom de WOZ-bezwaren was einde jaar een achterstand waarbij nog ongeveer 17% van het totaal aantal bezwaren niet per jaareinde was afgehandeld. Een stijging van het aantal bezwaren en een gebrek aan capaciteit zijn hier de oorzaak van. De achterstand lopen we begin 2020 in.

Het aantal niet-woning-bezwaren daalde sterker dan de prognose. Eveneens opvallend is de sterke stijging van de doorlooptijd van de niet-woning-bezwaren. Ruim 63% van de binnengekomen bezwaren werden binnen zes weken afgehandeld, wat een minder goede score is dan die in voorgaande jaren. Dit wordt verklaard doordat wij in voorgaande jaren meer ondersteuning inhuurden in de eerste maanden na de aanslagoplegging. Dit jaar werd de werkvoorraad op dit onderdeel in z'n geheel binnen de eigen formatie afgedaan. Het percentage zoals voor 2020 is ingevuld, betreft alleen de 'gewone' bezwaren, die per post en via het digitale loket binnenkwamen. Dat waren in totaal 6685 bezwaarschriften. Naast de gewone bezwaren werden 6605 ambtshalve bezwaren afgehandeld, waarbij de doorlooptijd kort was: van de 6605 werden er 6536 binnen zes weken afgehandeld, wat neerkomt op ruim 99 % van alle ambtshalve bezwaren.

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021
astrium overheidsaccountants b.v.

De grootste stijging van de bezwaren zit bij de parkeerbelastingen. Vanaf oktober 2019 is de gemeente Utrecht gaan rijden met vier scanauto's in plaats van met een scanauto. Daarnaast heeft de pandemie gezorgd voor een lege stad waardoor de scanauto's met een hogere frequentie door de parkeerzones konden rijden wat een grote toename van naheffingen heeft opgeleverd, met een grote stijging van de bezwaren tot gevolg. Door het in beeld brengen van de bezwaarredenen en de resultaten van de uitspraken konden we VTH/Utrecht voorzien van input om hun processen ter zake te verbeteren.

Kwijtschelding & beroepen

Procesactiviteit	Kwaliteitskenmerk	Doelstelling	2020	2019
Aanvragen kwijtschelding	Correcte en tijdige uitspraken	Afwikkelen binnen 8 weken	41%	63%
Beroepen	Percentage aantal gegronde beroepen	Maximaal 35% gegrond	38%	Niet gerapporteerd

Het aantal kwijtscheldingsverzoeken in 2020 is gedaald ten opzichte van 2019, onder andere doordat er weer meer mensen in aanmerking kwamen voor automatische kwijtschelding. Daarnaast zijn er in 2020 minder mensen in de invordering terecht gekomen, hetgeen van invloed is op het aantal ingediende kwijtscheldingsverzoeken.

Innen en invordering

Procesactiviteit	Kwaliteitskenmerk	Doelstelling	2020	2019
Invorderingsmaatregelen	Nastreven van de volledige betaling van de belastingaanslagen	< 3% van de vorderingen loopt over boekjaar heen	3%	4%
		< 1% van de vorderingen ouder dan 18 maanden	0,52%	0,45%
		< 0,01 ouder dan 3 jaar	0,12%	0,14%

De doelstelling voor het inningsproces is dat 97% van alle in een kalenderjaar opgelegde aanslagen geïnd zijn. Voor 2020 hebben we 97% geïnd en is er nog 3% te innen waarvan 1,54% binnen de termijn loopt. Voor 2021 zullen de maandelijks analyses ertoe moeten leiden dat trends zichtbaarder worden waardoor we sneller kunnen anticiperen.

Daarnaast zijn we in een vergevorderd stadium wat betreft de invoer van een flexibele automatische incasso waarbij de burger/het bedrijf zelf het aantal betaaltermijnen kan bepalen met een maximum van 10 en ook de datum van afschrijving kan aangeven. Beide ontwikkelingen zouden ervoor moeten zorgen dat we in 2021 in staat zijn om minder mensen in de dwanginvordering terecht te laten komen. Ook ontwikkelingen als Schuldenknooppunt, waarbij inzichtelijk wordt gemaakt met welke schulden mensen te kampen hebben, zullen daarbij helpen.

Wat deden we daarvoor?

Verbeteren van de dienstverlening
Naast het continue verbeteren van de brieven, o.a. naar aanleiding van signalen van burgers/bedrijven, hebben wij ook de medewerkers met behulp van Stichting 113 getraind hoe om te gaan met mensen met suïcidale gedachten. We zijn een aantal keer geconfronteerd met mensen die deze gedachten hebben geuit. Om onze medewerkers handvatten te geven hoe te handelen, hebben wij direct een training georganiseerd. Daarnaast hebben we meer mensen opgeleid als allrounder en die ook gedurende het jaar op meerdere werkzaamheden ingezet.

Verder is er een gesprek geweest met de gemeente Tilburg en in navolging ook met een expert van de gemeente Utrecht op het gebied van klantreizen. We hebben de input van onze burgers/bedrijven nodig om onze dienstverlening te kunnen aanpassen dan wel te verbeteren en de klanttevredenheid daarmee te vergroten. Op basis van die input gaan we in het eerste kwartaal 2021 starten met een eerste klantreis.

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021
astrium overheidsaccountants b.v.

Het bezwaarproces dat we gaan gebruiken voor deze klantreis is al in 2020 gedefinieerd maar heeft door de corona niet daadwerkelijk plaatsgevonden. Ook hebben we de betrokken medewerkers van dit proces aangegeven dat we hen in het eerste kwartaal 2021 in contact gaan brengen met de klanten die een bezwaar hebben ingediend. Daarmee hopen we input te verkrijgen wat betreft de kwaliteit van ons proces.

De kleine projectgroep is nog steeds bezig met het aanpassen van de brieven, stap voor stap. Er zijn reeds diverse brieven aangepast en dat blijft ook een continuous improvement, gezien de grote verscheidenheid aan typen brieven maar ook door de blijvende vraag vanuit de maatschappij.

De tweede coördinator binnen dienstverlening heeft zijn rol gepakt en heeft zich gedurende het jaar steeds meer gericht op de bedrijfsvoering waardoor er meer focus is komen te liggen op ontwikkelingen en innovaties door de andere coördinator, medewerker procesoptimalisatie en manager. Zo zijn we begonnen met het inrichten van een zogenaamde chatbot die ondersteunend kan zijn om vragen te beantwoorden van burgers en bedrijven zonder dat we het maatwerk uit het oog verliezen.

De tweede coördinator is in 2020 gestart met een wekelijkse start up per procesteam, waarbij gekeken is naar de werkzaamheden die voor ons liggen en naar de werkzaamheden die de voorafgaande week zijn gedaan. Tegen welke knelpunten zijn we aangelopen en waar liggen die in een ander procesteam?

Die input is meegenomen naar de start up van het betreffende procesteam en daar waar nodig zijn er overleggen opgestart met mensen uit de verschillende procesteams om zaken aan te passen dan wel te verbeteren. Daarnaast zijn er diverse medewerkers ingewerkt op werkzaamheden van andere procesteams om hen allrounder te maken. Deze medewerkers werken structureel een aantal uur per week mee in het procesteam en geven input over zaken die procesteamoverschrijdend zijn.

Ook vindt er centraal overleg plaats waar ieder procesteam (zowel van Databeheer, Staf als Dienstverlening) binnen BghU vertegenwoordigd is en waar ook onderlinge afspraken tot stand komen over planning, kruisverbanden (binnen de werkzaamheden) en communicatie naar buiten.

Ontwikkelingen rondom de invordering
Corona heeft ervoor gezorgd dat we gestart zijn met een corona-impactanalyse waarin we maandelijks de ontwikkelingen monitoren en diepgaand analyseren. De uitkomsten daarvan zetten we in om nieuwe stappen te zetten in het invorderingsproces. Die analyses zijn ook breder ingezet, niet slechts vanuit corona-oogpunt. Uit zo'n analyse hebben we bijvoorbeeld een groep mensen geselecteerd waarbij een beslag op de AOW-uitkering dreigde. Deze mensen zijn gebeld ter voorkoming van beslag en daarmee zijn goede betaalafspraken gemaakt.

Tevens hebben we bedrijven die uitstel hebben gevraagd voor grote openstaande bedragen, in beeld gebracht en gebeld om afspraken op maat te maken. Net zoals we in staat zijn geweest om de door corona getroffen ondernemers op maat te bedienen, hebben we ook de branches goed in beeld kunnen brengen. Daarmee kunnen we anticiperen en bedrijven proactief benaderen zodra er veranderingen worden gesignaleerd.

We hebben in 2020 de bezwaarredenen met betrekking tot de parkeerbezwaren in beeld gebracht en daarmee ook het percentage wat is toegekend. De conclusies uit de analyse zijn gedeeld met VTH/Utrecht met als doelstelling om te voorkomen dat er onnodig naheffingen worden opgelegd. En daarmee voorkomen we dus ook dat er onnodig invorderingsmaatregelen worden genomen. De eerste stappen zijn in 2020 gezet en dat zal in 2021 worden voortgezet.

1.1.3 Ondersteunende processen

De ondersteunende processen hebben als doelstelling het adviseren, ondersteunen en ontzorgen van de deelnemers rond het belastingenproces. Hierdoor zijn de deelnemers in staat om rechtsgeldige belastingverordeningen en tarieven vast te stellen en zijn zij "verzekerd" van de geraamde belastingopbrengsten.

Daarnaast vallen hier de ondersteunende activiteiten onder ten behoeve van het primaire proces. De directie, de staf en alle overige ondersteunende activiteiten ten behoeve van het primaire proces zijn binnen dit onderdeel ondergebracht

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021
astrium overheidsaccountants b.v.

Wat wilden we bereiken?
De uitvoering van de begroting voor de ondersteunende processen, ziet vooral op drie aspecten:

- Het handhaven van de verschillende kaders;
- Het faciliteren van het primaire proces;
- Informatievoorziening van de deelnemers via de regiefunctionaris;

De belangrijkste kaders die daarbij ondersteunend waren voor de doelstellingen, waren onder meer de gemeenschappelijke regeling, het uitvoeringsprotocol en het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Het faciliteren van het primaire proces richtte zich op de (uitbestede) HR-taken, facilitair en het financieel beleid. In 2020 was er echter met name rondom de ICT-voorzieningen sprake van een aantal belangrijke ontwikkelingen, mede door de ontwikkeling van het coronavirus en de implicaties voor de bedrijfsvoering van BghU. Ook de taken van de regiefunctionaris horen onder de staf.

Wat deden we daarvoor?
Op ICT-gebied zijn de volgende processen ter ondersteuning van de primaire processen uitgevoerd:

- In januari is conversie gemeente Stichtse Vecht afgerond.
- In maart uitrol thuiswerkfaciliteiten zodat medewerkers structureel kunnen thuiswerken.
- In het tweede kwartaal is gestart met het inkooptraject Europese aanbesteding ICT-infrastructuur en belastingsoftware.

De overige ICT-projecten zijn toegelicht onder de specifieke taken bij de verschillende onderdelen van dienstverlening en databeheer.

Regie
BghU hechtte ook in 2020 veel waarde aan een duidelijke communicatie tussen deelnemer en BghU op operationeel niveau. Om overzicht en duidelijkheid te creëren is dit door zowel deelnemer als BghU belegd bij de regiefunctionaris. Naast de vaste contactmomenten viermaal per jaar in het regieoverleg met alle regiefunctionarissen vonden ook één tot tweemaal per jaar één op één gesprekken plaats. Tenslotte is het stellen van vragen dagelijks mogelijk via de e-mail of telefoon. In de loop van 2020 is de vragenstroom via de e-mail verder gekanaliseerd door daar een apart e-mailadres voor aan te maken RegieBghU@bghu.nl.

Klachten
Het proces is belegd bij de klachtencoördinator. De klachtencoördinator maakt daar waar nodig gebruik van de expertise binnen BghU om tot beantwoording van de klacht te komen. Het onderwerp klachten is daarbij net zo divers als het takenpakket van BghU breed is. In het jaarverslag klachten rapporteert de klachtencoördinator over de ontvangen klachten. Ook over 2020 is een jaarverslag opgesteld. Dit jaarverslag wordt ieder jaar gedeeld in de eerste bestuursvergadering van het nieuwe jaar

1.1.4 Financieel overzicht programmaverantwoording
Het resultaat van BghU over 2020 bedraagt *€ 889.870* positief op basis van de reguliere baten en lasten. Daarnaast is er nog een onttrekking vanuit de bestemmingsreserve van € 50.000 voor de dekking van de lasten van aanbesteding voor belastingsoftware. Deze onttrekking maakt een formeel resultaat voor bestemming van *€ 939.870*. Onder de toelichting van de staat van baten en lasten in hoofdstuk 2.4 is in meer detail een toelichting gegeven op het resultaat.

Het totale voordeel op de lasten bedraagt € 546.845. In de oorspronkelijke begroting was voor de drie deelgebieden specifiek een lastenbegroting opgenomen. Die is hieronder weergegeven, inclusief de afwijkingen hierop. De inhoudelijke achtergronden van deze afwijkingen zijn terug te lezen in paragraaf 2.4. Een belangrijke reden voor de onderliggende wijzigingen tussen specifieke programmaonderdelen is dat projectkosten in eerste instantie onder de ondersteunende processen worden begroot en daarna pas verdeeld onder de gebieden dienstverlening en databeheer. Ook wordt de beschikbare loonsom voor inhuur pondsgewijs verdeeld tussen dienstverlening en databeheer en gaandeweg het jaar bepaald waar de inhuur het meest nodig is. In 2020 bleek dat rondom de processen bij databeheer te zijn.

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021
astrium overheidsaccountants b.v.

In de dekking werden onder meer voordelen behaald op de individuele bijdragen van deelnemers voor specifieke projecten. Dit levert een hoger bedrag op aan overige opbrengsten. Ook de vervolgingskosten vielen hoger uit. De totale dekking voor onze activiteiten was daarmee € 393.024 hoger dan voorzien in de gewijzigde begroting. Dit voordeel wordt verder toegelicht in de paragraaf 2.4.

Lasten programmaonderdelen	Gewijzigde Begroting 2020	Realisatie 2020	Begroting 2021
Databeheer	€ 4.316.368	€ 5.196.396	€ 5.005.735
Dienstverlening inclusief VOM	€ 4.552.346	€ 4.147.665	€ 4.398.600
Ondersteunende processen	€ 7.522.286	€ 6.500.093	€ 7.206.665
Totaal	€ 16.391.000	€ 15.844.154	€ 16.611.000
	Voordeel	**€ 546.846**	
Baten ter dekking	**Gewijzigde begroting 2020**	**Realisatie 2020**	**Begroting 2021**
Deelnemersbijdrage	€ 15.085.000	€ 15.085.000	€ 15.305.000
Vervolgingskosten	€ 1.201.000	€ 1.357.279	€ 1.201.000
Overige baten	€ 55.000	€ 291.746	€ 55.000
Bestemmingsreserve	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000
Totaal	€ 16.391.000	€ 16.784.024	€ 16.611.000
	Voordeel	**€ 393.024**	
	Totaal	**€ 939.870**	

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021
astrium overheidsaccountants b.v.

1.2 Paragrafen

In dit deel van het jaarverslag is aandacht voor de (verplichte) paragrafen vanuit het BBV. Deze paragrafen volgen de indeling van de begroting, waarbij de paragrafen 'weerstandsvermogen' en 'risicobeheer' in deze jaarrekening zijn samengevoegd in de paragraaf 'weerstandsvermogen en risicomanagement'.

1.2.1 Lokale heffingen

De uitvoering van het belastingproces (waarderen, heffen en innen) van iedere deelnemer valt onder de verantwoordelijkheid van BghU. De deelnemers zijn verantwoordelijk voor het bepalen van de te heffen belastingen, het vaststellen van de verordeningen, de tarieven en de kwijtscheldingsnormen. Kortom, het aangaan van de belastingsamenwerking heeft geen gevolgen voor de beleidsvrijheid van de deelnemers. Iedere deelnemer overhandigt jaarlijks een begroting aan de BghU waarin de deelnemer vermeldt welke belastingen er in het betreffende gebied moeten worden geheven en welke tarieven moeten worden toegepast.

BghU heeft in 2020 inkomsten genoten ter compensatie van de kosten die verband houden met invorderingsmaatregelen. Invorderingsmaatregelen moeten worden genomen op het moment dat een belastingplichtige geen gehoor geeft aan de (middels een aanslag) opgelegde betalingsverplichting. Onder kosten die verband houden met invorderingsmaatregelen verstaan wij onder andere de kosten die gepaard gaan met het verzenden van aanmaningen, dwangbevelen en andere invorderingsactiviteiten. De totale realisatie van de inkomsten wegens vervolgingskosten in 2020 bedraagt circa € 1,35 miljoen.

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021

astrium overheidsaccountants b.v.

1.2.2 Weerstandsvermogen en risicomanagement

BghU kent een nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement waarin de aanpak en het beheersen van risico's binnen BghU is vormgegeven. Jaarlijks maakt BghU in het kader daarvan bij het opstellen van de begroting een risico-inschatting. Onderstaand is de financiële vertaling van die risico-inschatting die onderdeel was van de Begroting BghU 2020 weergegeven. Het benodigde weerstandsvermogen op basis van deze inschatting bedroeg € 450.000.

Berekening weerstandsvermogen in relatie tot de BghU gehanteerd voor begroting 2020

	Bruto-risico	Bruto-risico (toelichting)	Netto risico	Netto-risico (toelichting)	Kans	Restrisico
1.	€ 2.000.000	Betreft maximale kosten van de invoering/ wijziging van voorgestelde belastingen -> tijdvak variant	€ 400.000	Nog veel onzeker en verwachting dat men aansluit bij andere heffingen, bijv: aansluiten bij WSGH-systematiek	50%	€ 200.000
2.	€ 250.000	Reparatie verprutst kohier i.v.m. verkeerde gegevens	€ 125.000	50% meerwerk door slechte kwaliteit van uitbestede diensten	10%	€ 12.500
3.	€ 5.000.000	Verduistering incasso opbrengst /afdracht	€ 50.000	Sommige medewerkers, met name deurwaarders, komen nog in aanraking met contant geld.	25%	€ 12.500
4.	€ 800.000	Maximale boete bij datalekken	€ 200.000	BghU heeft een goed ingebed plan hoe om te gaan met een datalek	50%	€ 100.000
5.	€ 500.000	I.v.m. exogene ontwikkelingen, voorbeelden: ontwikkeling m.b.t. de bureaus die op basis van no cure no pay bezwaarschriften indienen. Verder zijn i.v.m. inningsontwikkelingen de opbrengsten van vervolgingskosten in een dalende trend.	€ 400.000	In de begroting is rekening gehouden met € 100.000 onvoorzien	25%	€ 100.000
				Benodigd weerstandsvermogen		**€ 450.000**

Daaraan koppelt BghU een beschikbaar weerstandsvermogen, ook wel de weerstandscapaciteit genoemd. Deze weerstandscapaciteit werd in 2020 gevormd door de vrij beschikbare algemene reserve en de post onvoorzien. De vrije algemene reserve bedroeg in 2020 € 437.869 en de (niet benutte) post onvoorzien bedroeg € 100.000, wat leidt tot een totaalbedrag dat beschikbaar was voor het afdekken van risico's van € 537.869.

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021

astrium overheidsaccountants b.v.

De bestemmingsreserve voor de aanbesteding van de ICT-middelen behoort niet tot de weerstandscapaciteit: deze middelen zijn, zonder verdere besluitvorming, niet direct beschikbaar om risico's in de bedrijfsvoering af te dekken. Daarnaast staan er (meerjarige) afspraken tegenover.

BghU heeft per 31 december 2020 niet te maken met noemenswaardige risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die niet opgevangen konden worden binnen de reguliere exploitatie. De proceskosten (risico 5) bleken weliswaar hoger uit te vallen dan vooraf voorzien, maar dat kon opgevangen worden binnen de reguliere ontwikkelingen van de begroting. De organisatie bleek daarmee in staat de gevolgen van (de gekwantificeerde) risico's op te vangen zonder dat het beleid van de uitvoering daarvan in gevaar kwamen en zonder dat daarvoor het weerstandsvermogen benut hoefde te worden.

Weerstandsratio's

De weerstandsratio is te berekenen door de beschikbare weerstandscapaciteit te delen door het benodigde weerstandsvermogen op basis van de risico-inschatting. De ratio bedraagt voor BghU eind 2020 1,20. Voor de begroting 2021 bedraagt de ratio 1,07. De verklaring hiervoor is dat de geïnventariseerde risico's voor 2021 € 500.000 aan weerstandsvermogen vereisen, in plaats van de € 450.000 die voor 2020 nodig was. De beschikbare weerstandscapaciteit blijft gelijk in 2021. Daarmee is de waardering voor de beschikbare weerstandsratio zowel in 2020 als in 2021 voldoende. In de (ontwerp)begroting 2022 is een nieuwe weging van de risico's opgenomen.

Beschikbare weerstandscapaciteit	€ 537.869	Ratio
Benodigde weerstandsvermogen	€ 450.000	1,20

Weerstandsratio's klassen		
Waarderingscijfer	Ratio	Betekenis
A	>2.0	Uitstekend
B	1.4-2.0	Ruim voldoende
C	1.0-1.4	Voldoende
D	0.8-1.0	Matig
E	0.6-0.8	Onvoldoende
F	<0.6	Ruim onvoldoende

Specifieke ontwikkeling rondom de proceskosten

Een van de belangrijkste risico's waar BghU in financiële zin mee geconfronteerd wordt, zijn de risico's rondom de ontwikkeling van de proceskosten. Dit is een landelijk probleem. De proceskosten, welke aan de NCNP-bureaus worden uitgekeerd, nemen ieder jaar toe (12 miljoen in 2019, zo'n 15 miljoen in 2020, een landelijke stijgende trend). In opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) recent onderzoek uitgevoerd naar het verdienmodel en de werkwijze van NCNP-bureaus WOZ en BPM. Kort samengevat geeft het rapport 'Van bezwaar in beroep' aan "*dat er niet gesproken kan worden van 'een' handelswijze van NCNP-bedrijven (noch van gemeenten), maar dat er sterke verschillen bestaan tussen de bedrijven*". Daarnaast geeft het rapport aan dat de waardebepaling "*de kern van het probleem*" is, aangezien er massaal gewaardeerd wordt (modelmatig waarderen), "*en vervolgens in bezwaar en beroep naar de individuele woning wordt gekeken*".

BghU werkt zo veel mogelijk met generieke processen, bepaalt de waarde zo veel mogelijk modelmatig en blijft inzetten op de kwaliteit van de gegevens en een zo klantgericht mogelijke dienstverlening. Echter met voortzetting van het huidige systeem van waardebepaling blijft ook BghU te maken houden met een significante, aanhoudende stijging van het aantal bezwaren van deze bureaus tegen WOZ-beschikkingen en de daarmee gepaard gaande toegekende kostenvergoedingen en uitvoeringskosten. Eerder is een voorstel van werken met klassenstelsels of certificeren van waarderingsmodellen geopperd, zowel regionaal als landelijk.

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021

astrium overheidsaccountants b.v.

1.2.3 Kapitaalgoederen

De kapitaalgoederen van BghU bestaan uit ICT-projecten. Op de balans per eind 2020 staan de boekwaarden van drie investeringen, die allen verband houden met de voor BghU benodigde ICT-infrastructuur. De laatste lineaire afschrijvingen van deze investeringen vinden plaats in 2021. De nieuwe investering in (onderdelen van) het belastingsysteem, zal op zijn vroegst tot afschrijving leiden in het begrotingsjaar 2022. In de toelichting op de materiële vaste activa van de balans is meer informatie opgenomen.

1.2.4 Financiering

BghU valt onder de regels van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Dit besluit is ook van toepassing op de financiering van BghU. Hierna volgt de informatie die de regelgeving in verband met financiering voorschrijft.

Kasbeheer

Alle decentrale overheden zijn verplicht om overtollige liquide middelen aan te houden in de schatkist. Schatkistbankieren houdt in dat decentrale overheden hun liquide middelen aanhouden bij het ministerie van Financiën.

Daarbij wordt een drempelbedrag (een bedrag dat een organisatie buiten de schatkist mag houden) gehanteerd. De drempel is gelijk aan 0,75% van het begrotingstotaal indien het begrotingstotaal lager is dan € 500 miljoen met een minimum van € 250.000, -.

Voor BghU geldt het minimumbedrag van € 250.000, - als drempel. Dit drempelbedrag is ook van toepassing op de belastingopbrengsten die binnenkomen op de bankrekening van BghU en die BghU na ontvangst via een (ongeveer) tweewekelijkse cyclus afdraagt aan haar deelnemers.

Kasgeldlimiet

De kasgeldlimiet geeft de grens aan tot welk bedrag lagere overheden hun activiteiten met kort geld mogen financieren. Gemeenschappelijke regelingen mogen 8,2% van het begrotingstotaal financieren met kort geld. BghU heeft per 31 december 2020 geen gebruik gemaakt van de juridische mogelijkheid om een "kortgeld constructie" af te sluiten.

Berekening benutting drempelbedrag schatkistbankieren (bedragen x € 1000)				
	1e kw 2020	2e kw 2020	3e kw 2020	4e kw 2020
Kwartaalcijfer op dagbasis buiten 's Rijks schatkist aangehouden middelen	920	353	279	305
Drempelbedrag	250	250	250	250
Ruimte onder het drempelbedrag				
Overschrijding van het drempelbedrag	670	103	29	55

De overschrijding van het drempelbedrag in het kader van het schatkistbankieren wordt veroorzaakt door betalingen van verschuldigde belastingen na het afroommoment (rond 3 uur 's middags) van het schatkistbankieren. Aan het einde van het eerste kwartaal (31 maart) is een eerste vervaltermijn van de belastingaanslag opgenomen, die na het afromen nog leidde tot € 670.000 aan betalingen. Hetzelfde geldt in mindere mate voor de overige kwartaaleinden.

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021
astrium overheidsaccountants b.v.

Liquiditeitspositie

Wij zijn met de deelnemende partijen overeengekomen dat iedere deelnemer bij aanvang van ieder kwartaal vijfentwintig procent van de jaarlijkse bijdrage aan ons voldoet. Tot op heden zijn daardoor geen financieringsproblemen voorgekomen.

In de (momenteel lopende) aanbesteding voor de bankzaken is een kredietlimiet van € 3 miljoen opgenomen om eventuele tijdelijke liquiditeitstekorten te kunnen opvangen. Hierdoor kunnen cruciale bedrijfsvoeringsfuncties (betalen salarissen en leveranciers) te allen tijde doorgaan.

Ratio's jaarrekening

Omschrijving	2020	2019
Netto schuldquote	-8,2%	0,58 %
Solvabiliteit	25,9 %	2,83 %
Belastingcapaciteit	N.v.t.	N.v.t
Grondexploitatie	N.v.t	N.v.t.
Structurele exploitatieruimte	5,31%	1,57 %

De netto schuldquote geeft inzicht in het niveau van de schuldenlast ten opzichte van de eigen middelen. Het geeft dus een indicatie van de mate waarin de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie drukken. BghU heeft geen netto schuldpositie en een positief eigen vermogen in 2020, dus de netto schuldquote is negatief.

De solvabiliteitsratio geeft inzicht in de mate waarin BghU in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. De solvabiliteitsratio wordt berekend door het eigen vermogen (reserves) af te zetten tegen het balanstotaal per 31 december 2020. De lage solvabiliteitsratio van 2019 wordt verklaard doordat de automatische incasso van december 2019 niet in de afdracht van 2019 was verwerkt, waardoor het vreemd vermogen op de balansdatum, en dus ook het balanstotaal, hoger was dan normaal. In 2020 is de solvabiliteitsratio weer op het gebruikelijke niveau.

De structurele exploitatieruimteratio kan worden benut om te beoordelen welke structurele ruimte BghU heeft om de eigen lasten te dragen. De structurele exploitatieruimteratio is positief wat impliceert dat het structurele deel van de begroting voldoende ruimte biedt om de lasten te blijven dragen.

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021

astrium overheidsaccountants b.v.

1.2.5 Bedrijfsvoering

Hieronder worden de belangrijkste ontwikkelingen binnen de bedrijfsvoering van BghU in 2020 toegelicht.

Missie en visie

In lijn met onze missie en visie zorgen we voor:

- Continuïteit van de taakuitvoering;
- Continue verbetering van de kwaliteit en klantgerichtheid van het waarderings- en belastingproces;
- Verlaging van de maatschappelijke kosten met het behoud van kwaliteit.

Onze kernwaarden (klantgericht, efficiënt, resultaatgericht en samenwerken) sluiten hierbij aan.

Organisatieontwikkeling

Als meerjarenperspectief streven we naar excellente dienstverlening, zodat het mogelijk is om te bereiken:

- Schaalvergroting, met het aantal deelnemers (HDSR-gebied);
- Meer aanverwante taken voor de deelnemers (BAG, BGT).

Naar aanleiding van een verzoek van een niet in het HDSR-gebied gesitueerde gemeente is het meerjarenperspectief als strategische koers opnieuw bevestigt. Daarbij is nadrukkelijk de ruimte benoemd voor verdere procesoptimalisatie en de aankomende aanbesteding van belastingsoftware.

Vanaf het begin van de pandemie hebben we ingezet op wat wel mogelijk is om onze dienstverlening zo goed mogelijk voort te zetten. We hebben onze activiteiten, aanslagoplegging en projecten, zoals de aanbesteding belastingsoftware, zo veel mogelijk voortgezet volgens planning.
Bij de medewerkers is informatie opgehaald om te komen tot planvorming van de activiteiten 2021 en verder. Daarbij is aangegeven dat eventuele verdergaande efficiencyvoordelen worden opgenomen in de meerjarenbegroting.

In deze fase van planvorming is ook benoemd wat de afgelopen jaren extra aan efficiency is bereikt, maar mogelijk onderbelicht is gebleven. De deelnemersbijdrage is hierdoor de afgelopen jaren nagenoeg gelijk gebleven. Daarmee blijft BghU een efficiënte organisatie voor samenwerkende partners.
Met de bereikte groei en efficiency van de afgelopen jaren is BghU dit jaar in een fase van consolidatie gekomen. Met het streven naar excellente dienstverlening en de opgave voor aankomende jaren heeft BghU de ruimte nodig voor procesoptimalisatie.

Personeel en organisatie

Ondersteunend proces: HRM

De ondersteuning op het gebied van HRM wordt verzorgd door de gemeente Utrecht. De gehele personeels- en salarisadministratie wordt uitgevoerd door de gemeente Utrecht. BghU heeft daarnaast een fulltime HRM-adviseur beschikbaar die vanuit de gemeente Utrecht bij BghU gedetacheerd is. Onderstaand enkele feiten op het gebied van HRM. Een aantal kengetallen wordt vergeleken met de getallen uit de meest recente landelijke personeelsmonitor decentrale overheid (2018). Dit om de kengetallen te vergelijken met vergelijkbare organisaties en deze daarmee in de context te kunnen plaatsen. De monitor wordt een keer per twee jaar door de verschillende A&O-fondsen uitgebracht. Op het moment van dit schrijven is de monitor van 2019 nog niet gepubliceerd.

Veilig en gezond werken in coronatijd

In de eerste helft van 2020 is een kaderrichtlijn veilig en gezond werken in coronatijd opgesteld. Deze beschrijft de richtlijnen die wij hanteren zodat medewerkers veilig en gezond kunnen blijven werken en richtlijnen om de dienstverlening te blijven leveren in coronatijd. Een belangrijk punt hierbij is ook het faciliteren van medewerkers om verantwoord vanuit huis te kunnen werken. Vanaf begin april kunnen medewerkers een bureaustoel en/of ondersteunende ICT-middelen aanvragen. Hier hebben veel medewerkers gebruik van gemaakt.

Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra)

Per 1 januari 2020 is de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) in werking getreden. Sindsdien is de cao Samenwerkende Gemeentelijke Organisaties (SGO) van toepassing. Deze wordt aangevuld met het Personeelshandboek BghU, waarin lokale regelingen zijn opgenomen.

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021

astrium overheidsaccountants b.v.

Om de gebondenheid aan de cao voor de langere termijn te garanderen is het van belang dat BghU lid wordt van de Werkgeversvereniging Samenwerkende Gemeentelijke Organisaties (WSGO). De bevoegdheid van het bestuur om lid te worden van een vereniging was echter niet in de Gemeenschappelijke Regeling (GR) BghU geregeld. Derhalve is de GR hierop gewijzigd en vervolgens heeft het bestuur dan ook op grond van haar nieuwe bevoegdheid in december definitief besloten om lid te worden van de WSGO. Inmiddels is BghU formeel lid is van de werkgeversvereniging.

Opleiding en ontwikkeling
Eind 2019 is een opleidingsplan opgesteld. Organisatiebreed en per procesteam zijn opleidings-/ontwikkelingsdoelen en bijhorende opleidingsactiviteiten geformuleerd. Deze leveren een bijdrage aan het realiseren van de strategische doelen op de weg naar excellente dienstverlening. Daarnaast hebben een aantal medewerkers een individuele (beroeps)opleiding gevolgd (of volgen zij deze nog) om hun kennis te verbreden en/of hun loopbaanmogelijkheden te vergroten en hebben een aantal medewerkers een coachingstraject gevolgd gericht op het begrijpen, herkennen, waarderen en optimaal benutten van hun talenten. Vanwege de coronamaatregelen is het opleidingsplan begin juli 2020 herijkt. In november/december hebben 35 medewerkers van Databeheer de basismodule WOZ gevolgd bij Involon. Inmiddels hebben de examens plaatsgevonden. Daarnaast zijn de meeste WOZ-taxateurs opgeleid tot NRVT-taxateur en sinds 2020 volgen zij jaarlijks permanente educatie . De Waarderingskamer heeft landelijk een infrastructuur van vakbekwaamheid opgesteld waar BghU ook op aansluit. Ook is in 2020 veel vakinhoudelijke kennis digitaal uitgewisseld binnen en tussen de procesteams en wordt deelgenomen aan commissies en bestuur van de Landelijke Vereniging Lokale Belastingen (LVLB).

Begin 2020 zijn we gestart met het Nano Learning-programma 'Bewustwording informatiebeveiliging en Privacy'. Alle medewerkers ontvangen sindsdien om de twee weken per e-mail een module van de Nano Learning. Elke module duurt zo'n 3 minuten. Op deze manier leren medewerkers op een toegankelijke manier meer over informatiebeveiliging en privacy, hetgeen de bewustwording ook vergroot. Bijkomend voordeel is dat de modules overal en altijd uitgevoerd kunnen worden.

Formatie en bezetting
BghU heeft op peildatum 31 december 2020 een personeelsbestand van circa 118 FTE. Op basis van de loonsom is ongeveer ruimte voor 126,5 FTE wanneer het volledige budget gebruikt wordt voor medewerkers in dienst van BghU.

In 2020 zijn tien nieuwe medewerkers in dienst gekomen. Het betreft een businesscontroller, een WOZ-taxateur, drie medewerkers klantcontact en drie medewerkers gegevensbeheer. Ook is een manager Databeheer gestart. Daarmee is het managementteam weer voltallig.
Dit betekent een instroompercentage van circa 7,52%. Dit ligt lager dan bij de gemeenten (11,4% in 2018) en waterschappen (9,3% in 2018).

In 2020 zijn acht medewerkers uit dienst getreden. Het betreft twee WOZ-taxateurs (andere baan en einde tijdelijk contract), drie medewerkers gegevensbeheer (einde tijdelijk contract), een medewerker klantcontact (op eigen verzoek vervroegd pensioen), een belastingdeurwaarder (andere baan) en de adjunct-directeur (pensioen). Dit betekent een uitstroompercentage van 6,02%. Dit ligt lager dan bij de gemeenten (7,8% in 2018) en waterschappen (6,5% in 2018). Hieruit kan geconcludeerd worden dat de medewerkers van BghU redelijk "honkvast" zijn. Verwachting is dat het uitstroompercentage binnen BghU over een aantal jaar zal stijgen in verband met de vergrijzing van het personeelsbestand.

In 2020 hebben we een stagiair in de organisatie gehad.

Samenstelling personeel
De verdeling tussen man/vrouw was op peildatum 31 december 2020 54%/46%. Binnen de gemeenten ligt deze verdeling op 48%/52% in 2018 en binnen de waterschappen op 70%/30% in 2018. Hiermee is de verdeling binnen BghU vergelijkbaar met die van gemeenten. Bij de waterschappen is het aandeel mannen met 70 procent het grootst.

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021
astrium overheidsaccountants b.v.

Op peildatum 31 december 2020 was de gemiddelde leeftijd 51 jaar. Dit ligt hoger dan de gemiddelde leeftijd binnen gemeenten (48,1 jaar in 2018) en waterschappen (47,9 jaar). Onderstaande tabel geeft inzicht in de leeftijdsopbouw (percentage van aantal personen):

	BghU 2020	Gemeenten 2018	Waterschappen 2018
Jonger dan 25 jaar	1,50%	1%	1%
25-34 jaar	3,76%	12%	11%
35-44 jaar	17,29%	22%	22%
45-54 jaar	42,11%	31%	33%
55-59 jaar	21,05%	17%	18%
60 jaar en ouder	14,29%	16%	16%

De naar verhouding sterke mate van vergrijzing van het personeelsbestand betekent, net als bij de gemeenten en waterschappen, voor de komende jaren extra uitstroom van personeel. Daarmee verdwijnt ook veel kennis en expertise. Het aantrekken van nieuw personeel, een adequate overdracht van kennis en expertise door op korte termijn vertrekkende medewerkers aan instromende medewerkers zijn dan ook belangrijke aandachtspunten voor de komende jaren. Om meer verjonging aan te brengen zullen wij daarnaast proberen komend jaar meer jongeren (onder de 30 jaar) aan te trekken en het aantal stagiaires uit te breiden.

Ziekteverzuim

Het ziekteverzuim bedraagt in 2020 8,17%. Het ziekteverzuim is daarmee gestegen ten opzichte van het jaar 2019 (6,23%) en ligt hoger dan het gemiddelde ziekteverzuim binnen gemeenten (5,9% in 2018) en waterschappen (4,9% in 2018). Daarmee ligt het ziekteverzuimpercentage bij BghU, gemeenten en waterschappen nog steeds (beduidend) hoger dan het ziekteverzuimpercentage van heel Nederland (4,2%). De organisatie heeft in 2020 te maken gehad met een aantal langdurig zieke medewerkers. Het betreft hierbij voornamelijk medewerkers met niet werk gerelateerde klachten. Ten opzichte van 2019 betreft het een stijging van twee langdurig zieke medewerkers. Inmiddels zijn enkele medewerkers gedeeltelijk hersteld. Met alle zieke medewerkers zijn afspraken over re-integratie gemaakt. Een medewerker die langdurig arbeidsongeschikt is ontvangt inmiddels een volledige WIA-uitkering en zal per 1 maart 2021 uit dienst gaan.

Onderstaande tabel geeft inzicht in het ziekteverzuimpercentage over de afgelopen vier jaar.

Ziekteverzuim%	2017	2018	2019	2020
BghU	4,28%	5,96%	6,23%	8,17%

Met ingang van 1 januari 2020 worden wij op het gebied van ziekteverzuim en re-integratie ondersteund door een nieuwe arbodienst: Zorg van de Zaak. Een extra dienst die zij leveren ten opzichte van de vorige arbodienst is het bieden van ondersteuning en advisering op het gebied van (duurzame) inzetbaarheid en (complexe) verzuimdossiers door een inzetbaarheidscoach. Net als voorheen, blijven we interventies inzetten zoals onder andere bedrijfsmaatschappelijk werk, arbeidsdeskundigonderzoeken en psycholoog, etc.. Komende periode zullen wij met de arbodienst onderzoeken welke aanvullende interventies (meer gericht op preventie) wenselijk zijn. Het ziekteverzuim en -preventie heeft permanent aandacht van directie en management.

Ontwikkelingen in de ICT-omgeving

Om te kunnen blijven voldoen aan de informatiebehoefte in een steeds dynamischere omgeving volgt en sluit BghU zoveel mogelijk aan bij landelijke initiatieven zoals:

- Common Ground (scheiden data en processen);
- Gemeentelijke Gemeenschappelijke Infrastructuur (GGI);
- Generieke Digitale Infrastructuur (GDI).

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021
astrium overheidsaccountants b.v.

Door deze ontwikkelingen werkt BghU in toenemende mate data gedreven. Hierdoor is er vanaf 2021 meer focus op het ontsluiten van de benodigde analysetoepassingen en -om er mee te kunnen werken- de opbouw van kennis en vaardigheden door de medewerkers.

Daarnaast is door BghU een eerste verkenning opgestart op het gebied van de ontwikkelingen in social media en bij het robotiseren van bepaalde deelprocessen. De vruchten van deze verkenning hoopt BghU in 2021 te kunnen plukken.

Verslag van de Ciso en Functionaris gegevensbescherming

In oktober 2020 is het informatiebeveiligingsbeleid vastgesteld, dat aansluit op de nieuwe visie op informatiebeveiliging en privacy. De nadruk ligt niet alleen op het continue verbeteren en meegroeien met de digitale ambities, ook komt de nadruk steeds meer te liggen op risicogericht maatregelen nemen. Dit sluit aan op de risicogerichte Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO), waaraan wij verplicht zijn te voldoen. BghU werkt aan de overgang van de Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten (BIG) naar de BIO. De impact voor de organisatie is vooralsnog beperkt omdat de BghU volgens een risico gestuurde aanpak werkt.

Naast het strategisch informatiebeveiligingsbeleid heeft het bestuur ook het besluit gegevensverstrekking BghU vastgesteld waarmee transparant gemaakt wordt welke (persoons)gegevens met deelnemers kunnen worden gedeeld.

De afgelopen jaren heeft BghU de basis van haar ICT-landschap op orde gebracht. Preventief onderhoud is nu een structureel onderdeel van een reguliere cyclus voor groot onderhoud. De aandacht voor continuïteit, stabiliteit, informatiebeveiliging en privacy blijft de komende jaren echter onverminderd hoog. Dit voor het bestendigen en waar mogelijk vergroten van de betrouwbaarheid van de dienstverlening van BghU.

Onderwerpen als cybersecurity, informatiebeveiliging en privacy zullen de komende jaren meer van BghU gaan vragen. Het totaalbeeld op deze onderwerpen laat een aanzienlijke veranderopgave zien waardoor keuzes onvermijdelijk zullen zijn: niet alle ambities kunnen wij tegelijkertijd realiseren.

Allereerst wordt gekozen om lopende initiatieven af te ronden. Nieuwe initiatieven worden gewogen op basis van risico, complexiteit, impact en capaciteit en zullen conform de toegekende prioriteit worden gestart. Dat betekent dat we de grootste bedreigingen het eerst aanpakken.

In het begin van het jaar verruilde BghU het bureau op kantoor voor het werken aan de keukentafel. De pandemie zorgde ervoor dat de meeste medewerkers gedwongen thuis moesten werken. Dit vroeg veel capaciteit, om veilige en stabiele verbindingen te kunnen garanderen.
De vier grootste uitdagingen voor 2020 en 2021 op een rijtje:

1. De verwerking van privacygevoelige gegevens op afstand. BghU-medewerkers moeten veel gegevens (kunnen) verwerken, ook als ze thuis moeten werken.
2. Het gebruik van nieuwe (mogelijk onveilige) software. Collega's gebruiken software zoals bijvoorbeeld Teams en Zoom om de afstand tot hun collega's, leveranciers en opdrachtgevers te overbruggen.
3. Phishing door cybercriminelen. Aan het begin van de corona-uitbraak in Europa zagen cybercriminelen hun kans schoon om misbruik te maken van de situatie, en de dreiging is alleen maar toegenomen.
4. Ransomware. De voorbeelden zijn legio (onder andere een universiteit en een gemeente in Nederland). Ook het stelen van data en dit publiekelijk delen, komt steeds meer voor.

Om deze meest grote uitdagingen aan te pakken, heeft BghU maatregelen genomen om de veiligheid van gegevens en informatiesystemen zo goed mogelijk verder te borgen. Voorbeelden hiervan:

- Collega's faciliteren in het voorzien van een goede thuiswerkplek;
- Extra monitoring op de ketenstructuur bij onze leveranciers;
- Het verhogen van het bewustzijn van de collega's door middel van nanolearning en berichten via intranet.

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021
astrium overheidsaccountants b.v.

Onderwerp	Aantal	Bijzonderheden
Verwerkingen informatie per jaar	5	Geen
Verwerkersovereenkomsten per jaar	4	Geen
Datalekken/incidenten per jaar	7	In geen van de gevallen was een melding bij Autoriteit Persoonsgegevens nodig
Verzoeken om inzage persoonsgegevens	3	Geen verzoeken om vernietiging persoonsgegevens ontvangen
Niet beschikbare systemen in keren per jaar	9	Geen
Aantal deelnemers Nanonlearning in 2020	135	Geen

Audits	Voldaan	Bijzonderheden
DigiD Audit 2020	Ja	Niet akkoord bij Logius
E-herkenning audit 2020	Ja	Geen
UWV-gegevensuitwisseling audit 2020	Ja	Geen

Aanvulling m.b.t. oordeel over DigiD audit door Logius
BghU voldoet alleen nog niet aan het aanscherpingsdeel van norm U/PW.03. Dit gaat over de configuratie baseline van de DigiD server. Logius constateert dat landelijk slechts een klein deel van de DigiD houders niet aan het aanscherpingsdeel voldoet en geeft iedereen negen maanden de tijd om de technisch complexe aanscherping te implementeren. Deze negen maanden zijn vanaf 19 januari 2021 gaan lopen. In de tussentijd is er geen significant risico voor de informatiebeveiliging.

Verslag van de archieffunctionaris
Het archiefbeheer heeft in 2020 een ontwikkeling doorgemaakt. Het jaarverslag van Het Utrechts Archief (HUA) gaf inzage in hoe het archiefbeheer op het moment van constateren er voor stond. HUA droeg veel verbeterpunten aan, die hand in hand gingen met de terugkerende boodschap: maak het archief belangrijker, maak er tijd voor vrij en richt het goed in. Waarmee het HUA op een pijnpunt drukte. De beschikbare capaciteit voor het archiefbeheer is binnen BghU (te) beperkt.

Om gehoor te geven aan het advies van het HUA, en ruimte te geven aan de wil van BghU, is het bestuur om hulp gevraagd; ofwel in kennis en mankracht ofwel in financiële vorm, waarmee BghU kennis en kunde zou kunnen inkopen. Hierdoor is met enkele deelnemers een gesprek ontstaan om in ieder geval vanuit een coachende rol BghU bij te staan. Deze hulp wordt ingezet om de eerste verbeterstappen te kunnen realiseren. BghU verwacht hiervan de eerste resultaten in het voorjaar van 2021 te kunnen presenteren.

Parallel is het (goede) contact met HUA ingezet voor een advies over de aanbesteding, vooral op het gebied van informatiebeheer. Omdat dit onderdeel in de aanbesteding extra aandacht nodig heeft, is er in de voorbereiding op de aanbesteding een extra werkgroep in het leven geroepen. Dit om de inrichting van de documentregistratie, en daardoor het archiefbeheer, meer aandacht te kunnen geven.

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021
astrium overheidsaccountants b.v.

1.2.6 Paragraaf verbonden partijen

Een verbonden partij is een privaat- dan wel publiekrechtelijke organisatie waarin BghU zowel een bestuurlijk als een financieel belang heeft. BghU kent als zelfstandige organisatie geen verbonden partijen.

BghU voert haar taken uit voor de volgende deelnemende gemeenten en voor het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. BghU is voor deze deelnemers een verbonden partij door het bestuurlijke en financiële belang.



Gemeente Bunnik



Gemeente De Bilt



Gemeente Houten



Gemeente Lopik



Gemeente Nieuwegein



Gemeente Stichtse Vecht



Gemeente Utrecht



Gemeente Utrechtse Heuvelrug



Gemeente Zeist



Hoogheemraadschap
De Stichtse Rijnlanden

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021

astrium overheidsaccountants b.v.

1.2.7 Grondbeleid

Grondbeleid is een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van de volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te verwezenlijken. BghU heeft geen invloed op het grondbeleid van haar deelnemers. Om deze reden is de paragraaf Grondbeleid niet van toepassing.

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021

astrium overheidsaccountants b.v.

2 Jaarrekening

Na afloop van ieder boekjaar stelt BghU een jaarrekening op. In de jaarrekening zet BghU de (conform BBV artikel 24 lid 3) de financiële resultaten op een rij. De vastgestelde begroting vergelijken we met de in het boekjaar gerealiseerde resultaten en gedurende het jaar vastgestelde begrotingswijzingen. Deze jaarrekening bevat de realisatiecijfers die betrekking hebben op het boekjaar 2020. Het boekjaar en kalenderjaar lopen parallel aan elkaar.

De jaarrekening BghU kent de volgende opbouw:

- In onderdeel 2.1 geeft de Staat van Baten en Lasten en de balans 2020 weer.
- In onderdeel 2.2 zet BghU de gehanteerde waarderingsgrondslagen uiteen.
- In onderdeel 2.3 volgt een toelichting op de staat van baten en lasten.
- In onderdeel 2.4 licht BghU de balans toe.

2.1 Staat van baten en lasten en balans per 31 december 2020

De tabel hieronder bevat de staat van baten en lasten over 2020. Op de volgende pagina staat de balans 2020.

Staat van Baten en Lasten 31-12-2020

bedragen in euro's

	Afwijking Realisatie - Gewijz.begr. 2020	Realisatie 2020	Gewijzigde Begroting 2020	Initiële Begroting 2020	Realisatie 2019
Rente & Afschrijving	€ 76.418	€ 321.582	€ 398.000	€ 398.000	€ 327.659
Personele lasten (incl. inhuur)	€ 243.485	€ 9.468.515	€ 9.712.000	€ 9.712.000	€ 9.207.993
Lasten personeel in dienst	€ 330.044	€ 8.798.956	€ 9.129.000	€ 9.129.000	€ 8.455.250
Lasten inhuur	€ -84.007	€ 667.007	€ 583.000	€ 583.000	€ 752.743
Materiële lasten	€ 126.942	€ 6.054.058	€ 6.181.000	€ 6.181.000	€ 6.941.396
Onvoorzien	€ 100.000	€ -	€ 100.000	€ 100.000	
Totaal lasten	**€ 546.845**	**€ 15.844.155**	**€ 16.391.000**	**€ 16.391.000**	**€ 16.477.048**
Vervolgingskosten (aanmaningen, dwangbevelen e.d.)	€ 156.279	€ -1.357.279	€ -1.201.000	€ -1.201.000	€ -1.215.703
Overige opbrengsten*	€ 236.746	€ -291.746	€ -55.000	€ -55.000	€ -1.117.804
Totaal baten	**€ 393.025**	**€ -1.649.025**	**€ -1.256.000**	**€ -1.256.000**	**€ -2.333.507**
Te dekken bedragen	€ 939.870	**€ 14.195.130**	**€ 15.135.000**	**€ 15.135.000**	**€ 14.143.541**
Deelnemersbijdragen	€ -	€ 15.085.000	€ 15.085.000	€ 15.290.000	€ 14.335.000
Saldo van baten en lasten	€ -939.870	€ 889.870	€ -50.000	€ 155.000	€ 191.459
Onttrekking bestemmingsreserve	€ -	50.000	€ 50.000		
Dotatie algemene reserve					
Dotatie bestemmingsreserve				€ 155.000	
Resultaat voor bestemming	€ -939.870	€ 939.870	€ -	€ -	€ 191.459

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021

astrium overheidsaccountants b.v.

Balans voor resultaatbestemming	31-12-2020	31-12-2019
VASTE ACTIVA		
Materiële Vaste Activa (investering met economisch nut)	€ 312.132	€ 633.714
VLOTTENDE ACTIVA		
Uitzettingen met rentetypische looptijd	€ 3.872.048	€ 17.129.241
Liquide middelen	€ 494.680	€ 421.348
Overlopende activa	€ 826.538	€ 824.543
	€ 5.505.398	€ 19.008.845
EIGEN VERMOGEN		
Saldo Algemene reserve	€ 437.869	€ 346.410
Saldo Bestemmingsreserve	€ 50.000	€ -
Te bestemmen resultaat	€ 939.870	€ 191.459
VASTE PASSIVA		
Vaste schulden met rentetypische looptijd	€ -	€ -
Voorzieningen	€ 259.350	€ -
VLOTTENDE PASSIVA		
Netto vlottende schulden met rentetypische looptijd	€ 280.682	€ 148.926
Overlopende passiva	€ 3.537.627	€ 18.322.050
	€ 5.505.398	**€ 19.008.845**

2.2 Waarderingsgrondslagen

De gehanteerde grondslagen voor waardering en resultaatbepaling zijn overeenkomstig het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Onderstaand een korte toelichting op de waarderingsgrondslag per balansonderdeel.

Covid-19

De gehanteerde grondslagen voor waardering en resultaatbepaling van de jaarrekening 2020 zijn gebaseerd op de continuïteitsveronderstelling van de gemeenschappelijke regeling.

In de regio Wuhan in China startte in december 2019 een uitbraak van het Covid-19 virus. Medio februari 2020 is dit virus in heel Europa (waaronder ook Nederland) doorgedrongen. Om het virus zo goed mogelijk te bestrijden heeft het Kabinet maatregelen getroffen, waaronder het verbieden van bijeenkomsten van (grote) groepen mensen, diverse reisverboden en de sluiting van eet- en drinkgelegenheden en sport- en fitnessclubs, scholen en kinderdagverblijven. Dit verbod was tijdelijk (deels) opgeheven, maar is op 15 december 2020 weer van kracht gegaan en zal in ieder geval tot 3 maart 2021 duren (verwacht wordt dat de maatregelen na deze datum worden verlengd).

De (nadelige) gevolgen van de Covid-19 virus lopen zodoende ook in het boekjaar 2021 door. De maatregelen om het Covid-19 virus tegen te gaan, hebben wereldwijd aanzienlijke impact op de economie en werkgelegenheid. De gevolgen voor het boekjaar 2021 en verder zijn nog niet te overzien.

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021

astrium overheidsaccountants b.v.

Ook voor de gemeenschappelijke regeling heeft de uitbraak van het Covid-19 virus, op het moment van het opmaken van de jaarrekening 2020, directe organisatorische gevolgen c.q. onzekerheden. Deze organisatorische gevolgen c.q. onzekerheden bestaan uit:

a. Alle medewerkers werken zoveel als mogelijk vanuit huis en zijn voor onderlinge afstemming aangewezen op telefonie of digitale oplossingen.
b. Voor de invordering en aanslagoplegging zijn er maatregelen genomen om de belastingplichtigen die in financiële moeilijkheden zijn gekomen tegemoet te komen. De maatregelen zijn:
    a. Uitstel van het opleggen van een aantal specifieke belastingen en heffingen, zoals verwoord in onze maandelijkse coronarapportage;
    b. De mogelijkheid om gericht te komen tot betalingsregelingen indien een belastingplichtige dit aangeeft.

Dit heeft impact op de werkzaamheden van de gemeenschappelijke regeling. In 2020 heeft dit als gevolg gehad dat onder meer de effecten zoals benoemd.in paragraaf 2.4.2 opgeleverd.

Naast de bovenstaande organisatorische gevolgen heeft dit direct dan wel indirect ook financiële gevolgen c.q. onzekerheden voor onze gemeenschappelijke regeling. Voor het boekjaar 2020 zijn deze gevolgen reeds in kaart gebracht. Vanaf het boekjaar 2021 kunnen (ook) de volgende financiële gevolgen van toepassing zijn, voor zover wij kunnen overzien op het moment van het opmaken van de jaarrekening:

a. Het uitstellen van de dwanginvorderingen kan een negatief effect hebben op de opbrengst vervolgingskosten.
b. Op dit moment zijn de effecten op overige budgetten nog niet volledig te overzien, dit nemen wij mee waarmee mogelijk mee in de 1e bestuursrapportage 2021.

De uitbraak van het Covid-19 virus heeft geen (significante) invloed op de cijfers over het boekjaar 2020. De directie heeft passende maatregelen genomen c.q. zorgt ervoor dat passende maatregelen worden genomen om de continuïteit van de bedrijfsactiviteiten te waarborgen. De directie van de gemeenschappelijke regeling acht een duurzame voortzetting van de bedrijfsactiviteiten derhalve niet onmogelijk. De jaarrekening is dan ook opgemaakt uitgaande van de veronderstelling van continuïteit van de gemeenschappelijke regeling.

Wijzigingen ten opzichte van vorig controlejaar

Het opleggen en innen van belastingen wordt door BghU in mandaat uitgevoerd. Het economisch eigendom en de feitelijke beschikkingsmacht van de inningsrekening ligt hiermee bij de deelnemers (gemeenten en waterschap). Omdat de inningsrekening op naam van BghU staat, kiest BghU ervoor om de liquide middelen op de inningsrekening (of schatkistbankieren) alsnog afzonderlijk te presenteren en om zodoende ook de schuld aan de deelnemers (nog af te dragen belastingen) te laten zien. Hiermee tracht BghU de transparantie te vergroten over de schuld aan deelnemers te vergroten. Als gevolg van deze presentatie in het boekjaar 2020, zijn ook de vergelijkende cijfers aangepast.

Materiële vaste activa (investeringen met economisch nut)

Materiële vaste activa waardeert BghU tegen aanschafwaarde, waarbij BghU de aanschafwaarde vermindert met afschrijvingen, investeringssubsidies en investeringsbijdragen van derden (indien van toepassing).

De jaarlijkse afschrijvingen berekenen we conform de lineaire afschrijvingsmethode en op basis van de verwachte economische levensduur (netto-methode). Hiervoor gebruikt BghU de afschrijvingstermijnen zoals beschreven in de Nota Waarderen en Afschrijven 2018. Voor activa die BghU gedurende het begrotingsjaar in gebruik neemt, start de afschrijvingsperiode 1 januari van het jaar erop.

Uitzettingen met een rentetypische looptijd < 1 jaar

De uitzettingen met een rentetypische looptijd < 1 jaar waardeert BghU tegen nominale waarde onder aftrek van de noodzakelijk geachte voorzieningen wegens verwachte oninbaarheid. BghU hanteert de statische methode van vaststelling van deze voorziening. Onder uitzettingen met een rentetypische looptijd korter dan 1 jaar worden ook de uitzettingen in de schatkist van het Rijk gepresenteerd.

Liquide middelen
In de balans neemt BghU onder de liquide middelen de banksaldi van de bankrekeningen die op naam van BghU staan op. Onder de liquide middelen worden ook kruisposten verantwoord. Er is geen sprake van kasgeld. Liquide middelen waardeert BghU tegen nominale waarde.

Overlopende activa
Overlopende activa waardeert BghU tegen nominale waarde.

Eigen vermogen
Het eigen vermogen bestaat uit de algemene reserve, de bestemmingsreserve voor de investering in de ICT en het resultaat (voor bestemming) volgend uit de staat van baten en lasten.

Voorzieningen
BghU kent risicovoorzieningen, die worden gewaardeerd tegen nominale waarde op basis van de risicoschatting per balansdatum. De voorziening wordt in het volgende boekjaar gebruikt om lasten te dekken.

Netto vlottende schulden met een rentetypische looptijd < 1 jaar
De netto vlottende schulden met een rentetypische looptijd < 1 waardeert BghU tegen nominale waarde.

Overlopende passiva
Overlopende passiva waardeert BghU tegen nominale waarde.

Resultaatbepaling
De BghU stelt haar jaarrekening op conform het principe van het 'stelsel van baten en lasten'. De baten en lasten rekent BghU toe aan het jaar waarop zij betrekking hebben. Baten en lasten worden opgenomen voor zover zij op balansdatum zijn gerealiseerd. Verliezen en risico's worden, voor zover zij hun oorsprong vinden in het desbetreffende begrotingsjaar, in acht genomen.

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021
astrium overheidsaccountants b.v.

2.3 Toelichting op de balans

In deze paragraaf worden de diverse balansrekeningen kort toegelicht. De toelichting begint met een toelichting op de activazijde van de balans en eindigt met een toelichting op de passivazijde van de balans. Eventuele opvallende mutaties en wijzigingen ten opzichte van het voorgaande jaar, worden hier ook benoemd.

2.3.1 Toelichting activa

Vaste Activa

De investeringen in ICT/applicaties betreffen voornamelijk de investering in de softwarepakketten die de BghU heeft aangeschaft ter ondersteuning van haar belastingproces. De oorspronkelijke investering in deze pakketten heeft plaatsgevonden in 2013/2014 en is vervolgens jaarlijks afgeschreven. Eind 2017 is besloten de afschrijvingsduur van de huidige systemen te verlengen tot en met 2021, in lijn met de contractduur van de leverancier Centric. Dat betekent dat vanaf 2022 een eventuele investering in de nieuwe applicaties zichtbaar wordt op de balans. Er is en wordt niet meer geïnvesteerd in dienstauto's (vervoersmiddelen), hiervoor is een leaseconstructie gekozen.

Toelichting investeringen in vaste activa

Materiële vaste activa - Investeringen met economisch nut			
Boekjaar	**Saldo Vervoersmiddelen**	**Afschrijving Vervoersmiddelen**	**Waarde vervoers-middelen per 31/12**
2014	€ 90.688	€ 20.967	€ 69.722
2015	€ -	€ 20.967	€ 48.755
2016	€ -16.280	€ 15.306	€ 17.169
2017	€ -9.588	€ 5.598	€ 1.983
2018	€ -	€ 1.983	€ -
2019	€ -	€ -	€ -
2020	€ -	€ -	€ -
	€ 64.820	**€ 64.820**	€ -
Boekjaar	**Saldo Machines/App.**	**Afschrijving Machines/App.**	**Waarde machines/ app. per 31/12**
2014	€ 4.265.146	€ 853.029	€ 3.412.117
2015	€ 364.149	€ 925.859	€ 2.850.407
2016	€ -	€ 925.859	€ 1.924.548
2017	€ -	€ 925.859	€ 998.689
2018	€ 215.736	€ 259.129	€ 955.296
2019	€ -	€ 321.582	€ 633.714
2020	€ -	€ 321.582	€ 312.132
	€ 4.845.031	**€ 4.532.899**	**€ 312.132**

Uitzettingen met een rentetypische looptijd < 1 jaar

De hoofdmoot van deze post wordt gevormd door de middelen die in de schatkist van het Rijk staan. Dat bedroeg per 31-12-2020 ruim 3,8 miljoen euro. Daarnaast is er nog een kleine post met overige uitzettingen. Dit betreft elf kleine vorderingen aan overheidsinstellingen die gezamenlijk een totaalbedrag van € 21.204 vormen. Dit zijn openstaande vorderingen in het kader van een aantal verrekenende kosten.

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021
astrium overheidsaccountants b.v.

Uitzettingen met een looptijd korter dan 1 jaar	31 december 2020	31 december 2019
Uitzettingen in 's Rijks Schatkist	€ 3.850.844	€ 16.589.518
Overige Vorderingen	€ 21.204	€ 539.723
Totaal	**€ 3.872.048**	**€ 17.129.241**

Liquide middelen
Het saldo van de liquide middelen bedraagt € 494.680. Dit is het geld dat op rekening van BghU staat en niet is afgeroomd naar de schatkist van het Rijk per balansdatum 31-12-2020. Ook de kruisposten voor betalingen onderweg worden tot de liquide middelen gerekend.

Het nog af te dragen saldo aan deelnemers staat niet ter vrije beschikking en is onderdeel van de uitzettingen in 'Rijks Schatkist. Dit betreffen de belastingontvangsten die kort voor de balansdatum per 31 december zijn ontvangen of nog moeten worden toegewezen aan deelnemers. Het nog af te dragen saldo aan deelnemers staat voor eenzelfde bedrag vermeld op de creditzijde van de balans. BghU draagt tweewekelijks af aan de deelnemers.

Ten aanzien van de overige geldmiddelen bestaan er geen belangrijke beperkingen, ze staan ter vrije beschikking.

Overlopende activa
Onderstaand is een specificatie opgenomen van de overlopende activa per 31-12-2020.

Specificatie overlopende activa	31 december 2020	31 december 2019
Dwanginvordering	€ 674.000	€ 605.486
Overige overlopende activa	€ 152.538	€ 219.057
Totaal	**€ 826.538**	**€ 824.543**

De post Dwanginvordering betreft de raming van de vervolgingskosten die de BghU tot ultimo 2020 in rekening heeft gebracht bij belastingplichtigen en nog verwacht te ontvangen in de komende jaren. Aangezien het invorderingstraject wordt uitgevoerd door medewerkers van de BghU, komende opbrengsten (vervolgingskosten) ook toe aan de BghU. Doordat er in 2020 meer activiteiten zijn geweest op het gebied van dwanginvorderingen, is ook de nog te verwachte opbrengst ultimo 2020 hoger in vergelijking tot voorgaand boekjaar.

2.3.2 Toelichting passiva

Eigen Vermogen
Het eigen vermogen bestaat ultimo 2020 uit een algemene reserve, een bestemmingsreserve en het nog te bestemmen resultaat. Het positieve rekeningresultaat 2019, € 191.459, is na vaststelling van de jaarrekening gedoteerd in de bestemmingsreserve voor de aanbesteding van ICT-middelen (€100.000) en voor een in de algemene reserve (€ 91.459). De algemene reserve bedroeg na deze dotatie € 437.870. In 2020 is er niet onttrokken uit de algemene reserve.

Verloop algemene reserve vanaf 2015

	Beginbalans	Dotatie	Onttrekking	Saldo
2014	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
2015	€ 0	€ 342.100	€ 0	€ 342.100
2016	€ 342.100	€ 39.150	€ 0	€ 381.250
2017	€ 381.250	€ 0	€ 0	€ 381.250
2018	€ 381.250	€	€ 34.839	€ 346.411
2019	€ 346.411	€ 0	€ 0	€ 346.411
2020	€ 346.411	€ 91.459	€ 0	€ 437.870

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021
astrium overheidsaccountants b.v.

De dotatie van € 100.000 in de bestemmingsreserve voor de aanbesteding ICT-middelen is conform besluitvorming opgevolgd door een onttrekking van € 50.000, ook in 2020. Daarom resteert nog € 50.000 in de bestemmingsreserve per ultimo 2020. Het nog te bestemmen resultaat 2020 bedraagt € 939.870.

Verloop bestemmingsreserve ICT

	Beginbalans	Dotatie	Onttrekking	Saldo
2019	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
2020	€ 0	€ 100.000	€ 50.000	€50.000

Voorzieningen
BghU kent in 2020 één voorziening, die ook per einde boekjaar 2020 in het leven is geroepen.

Risicovoorziening proceskostenvergoeding
BghU kent een regelmatig patroon voor het verwerken van WOZ-bezwaren, waarbij een gemiddeld percentage van deze bezwaren ook leidt tot een proceskostenvergoeding. Aan het eind van het jaar is over het algemeen 3% van de totale bezwaarlast nog open. Dit betreft met name bezwaren die aan het eind van het jaar zijn binnengekomen. De eventuele proceskosten die daarbij horen, volgen in het jaar daaropvolgend. Omdat dit volume jaar op jaar ongeveer gelijk is, is het niet nodig om daar een voorziening voor te treffen.

Eind 2020 stond echter nog ongeveer 17% van de totale werklast open. Dit is een dermate hoge afwijking ten opzichte van de normale situatie, dat het nodig is om een voorziening te treffen voor de vergoeding van de proceskosten die in 2021 volgen. De voorziening voor de ultimo 2020 nog onderhanden zijnde bezwaren beroepen bedraagt € 259.350.

Vlottende passiva

Specificatie Vlottende Schulden	31 december 2020	31 december 2019
Specificatie netto vlottende schulden		
Netto vlottende schulden (crediteuren)	€ 280.682	€ 148.926
Netto vlottende schulden totaal	**€ 280.682**	**€ 148.926**
Specificatie overlopende passiva		
Af te dragen saldo aan deelnemers	€ 2.648.169	€ 17.467.883
Te betalen premies en loonheffing	€ 567.393	€ 539.318
Te betalen omzetbelasting	€ 20.889	€ 98.937
Overige schulden	€ 301.176	€ 215.912
Overlopende passiva totaal	**€ 3.537.627**	**€ 18.322.050**

De netto vlottende schulden betreffen het crediteurensaldo, ofwel het saldo van de reeds ontvangen facturen voor ontvangen goederen of diensten, die nog niet betaald zijn op 31 december 2020.

Bij de overlopende passiva gaat het onder meer om te verwachten lasten die betrekking hebben op het boekjaar 2020, maar die door externe partijen nog niet in rekening zijn gebracht. Ook zijn de heffingen die betrekking hebben op bijvoorbeeld het personeelsbestand hierbij in kaart gebracht. De verklaring voor het relatief hoge af te dragen saldo aan deelnemers in 2019, is dat in dat jaar de automatische incasso van december niet in dat boekjaar is doorbetaald aan de deelnemers. Dat is in 2020 wel gebeurd.

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021
astrium overheidsaccountants b.v.

2.3.3 Niet uit de balans blijkende verplichtingen

Onderstaand een viertal soorten verplichtingen die BghU is aangegaan en die niet zichtbaar zijn op de balans per 31 december 2020.

- **Kredietfaciliteit**: BghU heeft bij de BNG een kredietfaciliteit van € 15.000.000,-. Per balansdatum wordt hier geen gebruik van gemaakt. In de aanbesteding van het betalingsverkeer is opgenomen dat BghU per 1 januari 2022 terugschakelt naar een kredietfaciliteit van € 3.000.000. Die faciliteit is voldoende voor incidentele uitschieters in het betalingsverkeer van de bedrijfsvoeringsorganisatie. Voor het uitbetalen van de belastingopbrengsten is een separate bankrekening beschikbaar, die geen relatie heeft met de benodigde kredietfaciliteit.

- **Kantoorruimte**: BghU maakt sinds 6 oktober 2014 gebruik van de helft van de 15e en de gehele 16e etage in de Zuidtoren van het Stadskantoor gelegen aan het Stadsplateau 1 te Utrecht. Dit gebruik is op 19 april 2016 geformaliseerd met het vestigen van een afgeleid recht, te weten een onder-erfpachtrecht en een onder-opstalrecht. BghU betaalt hiervoor een jaarlijkse retributie. De retributie bedraagt in 2020 € 515.498. De looptijd van deze overeenkomst is 10 jaar. Na afloop van het contract is BGHU bevoegd het recht op te zeggen.

- **Leaseverplichting vervoersmiddelen**: BghU heeft een leaseverplichting afgesloten ten behoeve van haar vervoersmiddelen. Per 31 december 2020 worden vijf personenauto's ingezet (één voor de inspecteur zuiveringsheffing en vier voor de deurwaarders) met een gemiddeld bedrag per maand van rond de € 650 per auto.

- **Leaseverplichting kopieerapparatuur**: BghU heeft een leasecontract afgesloten ten behoeve van de kopieerapparatuur die op het kantoor te Utrecht aanwezig is.

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021
astrium overheidsaccountants b.v.

2.4 Toelichting op de staat van baten en lasten

In dit hoofdstuk wordt de staat van baten en lasten toegelicht. Onder hoofdstuk 1.1.4 is beknopt weergegeven onder welke programmatische onderdelen de resultaten van 2020 zijn verwerkt. Dit hoofdstuk bevat een uitgebreidere analyse van de staat van baten en lasten over 2020.

2.4.1 Toelichting op staat van baten en lasten per kostencategorie

Rente en afschrijving

Zoals al gemeld bij de 2e bestuursrapportage, vallen de afschrijvingslasten in 2020 lager uit dan in de begroting was voorzien. Het voordeel bedraagt € 76K en werkt door in 2021. In de 1e begrotingswijziging 2021 wordt dit gecorrigeerd. Deze begrotingswijziging loopt parallel op met de 1e bestuursrapportage en is geagendeerd voor de bestuursvergadering van 1 juli 2021. De afschrijvingslasten vanaf 2022 zijn afhankelijk van de geplande investering in het nieuwe belastingsysteem en staan los van de voordelen in 2020 en 2021.

Personele lasten inclusief inhuur

Breakdown personele lasten		2020		2019
Personele lasten vast personeel	€	8.801.508	€	8.455.250
Inhuur Overhead	€	3.492	€	40.011
Inhuur WOZ Proces algemeen	€	85.148	€	446.137
Inhuur Databeheer	€	162.328	€	42.395
Inhuur Bezwaar en Beroep (WOZ)	€	416.040	€	196.501
Inhuur direct klantcontact	€	-	€	18.476
Inhuur kwijtschelding	€	-	€	9.223
Totale personele lasten	€	9.468.516	€	9.207.993
Begroot	€	9.712.000	€	9.412.000
Voordeel	€	243.485	€	204.007

Het grootste deel van de personele lasten bestaat uit personeel in loondienst. Een deel van de loonsom wordt jaarlijks beschikbaar gehouden voor het inhuren van personeel rondom piekbelastingen. In de begroting was reeds rekening gehouden met de effecten van de CAO-stijgingen die stapsgewijs in 2020 zijn doorgevoerd. Dat verklaart ook de toename van de loonkosten in zijn algemeenheid.

De personele lasten vielen echter toch lager uit dan voorzien. De verklaring bestaat uit twee delen. De kosten voor personeel in dienst vallen € 330K lager uit, waarvan €140K bestaat uit lagere kosten voor opleidingen, woon-werkverkeer en overige personeelslasten. Dit is vrijwel volledig toe te schrijven aan de effecten van de coronapandemie. BghU gaat er vanuit dat dit voordeel daarmee grotendeels incidenteel is.

Tevens zijn openstaande vacatures later of nog niet ingevuld, ook mede door de coronapandemie, wat optelt tot een voordeel van € 103K. Hierbij is inbegrepen de latere start van trainees die vanuit de vrije loonsom werden betaald. Ook is een deel van het vrije formatiebudget ingezet voor extra inhuur op het WOZ-bezwarenproces (€ 84K). De inhuurlasten zijn daardoor dit jaar €84K hoger dan voorzien en die kosten komen vrijwel volledig voor rekening van het WOZ-bezwarenproces. Het totale voordeel op de personele lasten komt daarmee uit op €243K.

Materiële lasten

In de materiële lasten is een voordeel van € 127K gerealiseerd. Dit voordeel is feitelijk hoger, omdat in deze materiële lasten ook € 237K aan specifieke kosten voor projecten is verantwoord. Dit betreft projecten die BghU uitvoerde voor de dienstverlening rondom de parkeerbelasting van de gemeente Utrecht en transitiekosten die in overleg met de gemeente Stichtse Vecht zijn gemaakt in het kader van de toetreding tot BghU van deze gemeente.

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021

astrium overheidsaccountants b.v.

In de baten is een (incidenteel) bedrag opgenomen van € 237K dat deze kosten dekt. Ook viel er een bedrag van € 50K vrij uit de bestemmingsreserve, die wordt gebruikt voor dekking van de projectkosten van de aanbesteding ICT-middelen. Ook deze bedragen zijn onderdeel van de materiële lasten. Het feitelijke voordeel op de 'going concern' materiële lasten bedraagt daarmee uiteindelijk € 414K. Afwijkingen hoger dan € 50K zijn hieronder toegelicht. Of het voordeel incidenteel of structureel is, staat met een I/S aangegeven.

Onderwerp	*Gewijzigde begroting 2020*	*Realisatie 2020*	Resultaat	*Toelichting*	*I/S*
Digitale bestanden	€ 152.000	€ 43.000	€ 109.000	Resultaat ontstaat door eenmalige vrijval van een opgenomen nog te betalen post van Logius uit de jaarrekening 2019.	I
ICT-kosten	€ 1.541.000	€1.632.000	€ -89.000	Hogere ICT-kosten dan geraamd, onder meer door verstrekking van coronahulpmiddelen. Een breakdown van de coronakosten voor BghU is in paragraaf 2.4.3 zichtbaar.	I
Proceskosten	€ 700.000	€ 823.000	€ -123.000	Hoger dan geraamde lasten voor proceskosten, door een hoger dan verwachte instroom van nieuwe bezwaren en een naar verhouding groter aandeel van 'no cure no pay' bedrijven. Vanwege een achterstand in de bezwaarafhandeling eind 2020 bestaat een deel van de lasten 2020 uit een risicovoorziening die in 2021 de overloop uit 2020 financieel dekt. Overigens is de post onvoorzien niet aangewend voor deze overschrijding. Het is nog niet duidelijk in hoeverre dit nadeel incidenteel of structureel is.	I/S
Berichtenverkeer Rijk	€ 125.000	€ 26.000	€ 99.000	Voordeel ontstaan doordat de vergoeding voor het berichtenverkeer rondom de BRP gebaseerd is op staffels. Bij het opstellen van de begroting 2020 is voorzichtig geraamd en daarmee ingeschat dat BghU in een hogere staffel viel. Dit blijkt in 2020 niet het geval. Mocht 2021 ook dit beeld geven, dan kan dit voordeel meerjarig structureel gemaakt worden.	I/S
Projectkosten	€ 503.000	€ 250.000*	€ 253.000	De binnen BghU beschikbare projectcapaciteit in mensuren is, in het bijzondere jaar 2020, aangewend voor specifieke projecten voor twee deelnemers. Dit betekent dat het reguliere projectbudget niet is benut. Voor de komende jaren verwacht BghU dit projectbudget mede nodig te hebben voor de ontwikkelingen rondom het belastingsysteem.	I

* Geschoond voor projectkosten met incidentele dekking

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021

astrium overheidsaccountants b.v.

Onvoorzien
De post onvoorzien kan gebruikt worden voor tegenvallers in de bedrijfsvoering, waarbij de toename in proceskosten als specifiek onderwerp genoemd werd. Deze toename heeft zich voorgedaan, maar kon BghU opvangen middels onderschrijding op de andere materiële budgetten. Het voordeel op de post onvoorzien bedraagt daarmee € 100K.

Vervolgingskosten
Bij de vervolgingskosten is sprake van een voordeel van € 157K. In de eerste begrotingswijziging 2020 is dit voordeel als potentieel voordeel genoemd, maar is besloten deze post voorzichtig te ramen omdat de ontwikkelingen met betrekking tot de coronacrisis nog niet helemaal duidelijk waren. Eind 2020 blijkt dat de vervolgingskosten een hoger niveau halen dan voorgaande jaren en dat dit effect zeer waarschijnlijk structureel is. Dit voordeel verwerkt BghU dan ook in de 1e bestuursrapportage 2021 en in de begroting 2022 en meerjarenperspectief 2023-2025.

Overige baten
Het resultaat van de overige baten is €236K positief. Dit zijn grotendeels eenmalige projectbijdragen die onder de materiële lasten zijn toegelicht. De overige posten laten geen voor- of nadelen zien.

Deelnemersbijdrage
De deelnemersbijdrage 2020 is gerealiseerd conform de bij 1e begrotingswijziging 2020 vastgestelde verdeling over de deelnemers.

Reserves
Het rekeningresultaat 2019 is conform besluitvorming in de bestuursvergadering van 26 maart 2020 verwerkt als dotatie aan de algemene reserve en dotatie aan de bestemmingsreserve voor de aanbesteding van de ICT-middelen. Daaruit is inmiddels ook de eerste € 50.000 conform besluitvorming onttrokken.

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021	astrium overheidsaccountants b.v.

2.4.2 Detailtoelichting effecten Covid-19

Op verzoek van het bestuur is in kaart gebracht welk effect de uitbraak van het coronavirus in financiële zin op BghU heeft gehad. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen een direct effect en een indirect effect. Directe effecten zijn lagere lasten voor reiskosten en hogere lasten voor thuiswerkvoorzieningen, terwijl indirecte effecten bijvoorbeeld bestaan uit latere invulling van vacatures door de uitbraak van het coronavirus. Dit speelde met name in de periode van de eerste lockdown van maart 2020, toen zowel scope als de lange termijn werking van de maatregelen nog onvoldoende inzichtelijk was.

Directe corona-effecten

(Bedragen naar boven afgerond op € 1.000)

Type last	Voordeel /nadeel	Effect 2020	Doorwerking 2021
Personele lasten			
Reiskosten	Voordeel	€ 54.000	Ja, loopt mee in analyse bestuursrapportage I 2021
Representatie	Voordeel	€ 10.000	Ja, loopt mee in analyse bestuursrapportage I 2021
Materiele lasten			
Bureaustoelen thuiswerken (onderdeel kosten dienstverlening Utrecht)	Nadeel	€ 11.000	Ja, loopt mee in analyse bestuursrapportage I, gebruik zal minder zijn dan in 2020.
Stijging telefoonlasten (onderdeel kosten dienstverlening Utrecht)	Nadeel	€ 34.000	Ja, loopt mee in analyse bestuursrapportage I 2021

Indirecte corona-effecten

De indirecte corona-effecten in 2020, zijn moeilijk uitputtend te maken. De volgende effecten zijn in ieder geval duidelijk zichtbaar in het resultaat 2020. De verwachting is dat deze effecten eenmalig zijn.

Personele lasten	Voordeel /nadeel	Effect 2020	Doorwerking 2021
Latere invulling vacatures	Voordeel	€ 104.000	Nee, betreft eenmalig in periode maart-jun 2020 (inhuur verplaatst naar juni, vacatures en werving later gestart).
Opleidingen	Voordeel	€ 52.000	Niet helemaal toe te schrijven aan corona, maar pandemie heeft ook effect in 2021. Loopt mee in analyse bestuursrapportage 1.

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021
astrium overheidsaccountants b.v.

2.4.3 Detailtoelichting Wet Normering topinkomens

De WNT is van toepassing op BghU. Het voor BghU toepasselijke bezoldigingsmaximum is in 2020 € 201.000 (het algemeen bezoldigingsmaximum). BghU heeft in 2020 een leidinggevende topfunctionaris gehad die voldeed aan de normen van de WNT.

Gegevens 2020	
Bedragen x € 1	**M. Vrisou van Eck**
Functiegegevens	Directeur BghU
Aanvang en einde functievervulling in 2020	01/01 - 31/12
Omvang dienstverband (als deeltijdfactor in fte)	1,0
Dienstbetrekking?	ja
Bezoldiging	
Beloning plus belastbare onkostenvergoedingen	115.648
Beloningen betaalbaar op termijn	20.227
Subtotaal	*135.875*
Individueel toepasselijke bezoldigingsmaximum	201.000
-/- Onverschuldigd betaald en nog niet terugontvangen bedrag	N.v.t.
Bezoldiging	**135.875**
Het bedrag van de overschrijding en de reden waarom de overschrijding al dan niet is toegestaan	N.v.t.
Toelichting op de vordering wegens onverschuldigde betaling	N.v.t.

Overige rapportageverplichtingen op grond van de WNT

Naast de hierboven vermelde topfunctionarissen zijn er geen overige functionarissen met een dienstbetrekking die in 2020 een bezoldiging boven het individueel toepasselijke drempelbedrag hebben ontvangen.

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021	astrium overheidsaccountants b.v.

WNT 2019

Gegevens 2019		
bedragen x € 1	**M. Vrisou van Eck**	**J. Vonk**
Functiegegevens	Directeur BghU	Waarnemend directeur BghU
Aanvang en einde functievervulling in 2019	01/06 - 31/12	01/01 - 31/5
Omvang dienstverband (als deeltijdfactor in fte)	1,0	1,0
Dienstbetrekking?	ja	ja
Bezoldiging		
Beloning plus belastbare onkostenvergoedingen	64.774	41.313
Beloningen betaalbaar op termijn	11.331	7.335
Subtotaal	*76.105*	*48.648*
Individueel toepasselijke bezoldigingsmaximum	113.167	80.833
Bezoldiging	**76.105**	**48.648**

2. Bestuursleden BghU onbezoldigd.

Naam functionaris	Deelnemers	Functie BghU	Duur dienstverband	Beloning 2020
Dhr. J.C.H. Haan	Dijkgraaf Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (voorzitter bestuur BghU)	Onbezoldigd bestuurslid	n.v.t.	n.v.t.
Dhr. B. de Jong	Hoogheemraad Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden	Onbezoldigd bestuurslid	n.v.t.	n.v.t.
Dhr. P. Heijmerink	Wethouder gemeente Bunnik	Onbezoldigd bestuurslid	n.v.t.	n.v.t.
Dhr. G.J. Spelt	Wethouder gemeente Lopik	Onbezoldigd bestuurslid	n.v.t.	n.v.t.
Dhr. H. Adriani	Wethouder gemeente Nieuwegein	Onbezoldigd bestuurslid	n.v.t.	n.v.t.
Dhr. D.M.P.G Smolenaers	Wethouder gemeente De Bilt	Onbezoldigd bestuurslid	n.v.t.	n.v.t.
Dhr. K. van Dalen	Wethouder gemeente Houten	Onbezoldigd bestuurslid	n.v.t.	n.v.t.
Dhr. G. Boonzaaijer	Wethouder gemeente Utrechtse Heuvelrug	Onbezoldigd bestuurslid	n.v.t.	n.v.t.
Mevr. A. Klein	Wethouder gemeente Utrecht	Onbezoldigd bestuurslid	n.v.t.	n.v.t.
Dhr. S. Jansen	Wethouder gemeente Zeist	Onbezoldigd bestuurslid	n.v.t.	n.v.t.
Dhr. J.W. Klomps	Wethouder gemeente Stichtse Vecht	Onbezoldigd bestuurslid	n.v.t.	n.v.t.

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021

astrium overheidsaccountants b.v.

3. Controleverklaring accountant

De accountant.

Behorende bij onze verklaring d.d. 01-04-2021	astrium overheidsaccountants b.v.

CONTROLEVERKLARING VAN DE ONAFHANKELIJKE ACCOUNTANT

Aan: Het bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling Belastingsamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht (BghU)

A. Verklaring over de in de jaarstukken opgenomen jaarrekening 2020

Ons oordeel

Wij hebben de in de jaarstukken opgenomen jaarrekening 2020 van de Gemeenschappelijke Regeling Belastingsamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht (BghU) te Utrecht gecontroleerd.

Naar ons oordeel:

- Geeft de in de jaarstukken opgenomen jaarrekening een getrouw beeld van de grootte en de samenstelling van zowel de baten en lasten over 2020 als van de activa en passiva van de Gemeenschappelijke Regeling Belastingsamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht (BghU) per 31 december 2020 in overeenstemming met het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).
- Zijn de in deze jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties over 2020 in alle van materieel belang zijnde aspecten rechtmatig tot stand gekomen in overeenstemming met de begroting en met de in de relevante wet- en regelgeving, waaronder verordeningen van de gemeenschappelijke regeling, opgenomen bepalingen zoals opgenomen in het normenkader dat (voor het laatst) is vastgesteld door het bestuur op 23 oktober 2017.

De jaarrekening bestaat uit

1. de balans per 31 december 2020;
2. het overzicht van baten en lasten over 2020;
3. de toelichting met een overzicht van de gehanteerde grondslagen voor financiële verslaggeving en andere toelichtingen.

De basis voor ons oordeel

Wij hebben onze controle uitgevoerd volgens het Nederlands recht, waaronder ook de Nederlandse controlestandaarden, het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado), het protocol op de accountantscontrole BghU 2018 en het Controleprotocol Wet normering topinkomens (WNT) 2020 vallen.

Onze verantwoordelijkheden op grond hiervan zijn beschreven in de sectie 'Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de jaarrekening'.

Astrium Overheidsaccountants B.V.
Edelgasstraat 57, 2718 SX Zoetermeer
www.astrium.nl

Tel: (079) 36 23 613
Fax: (079) 361 57 77
info@astrium.nl

IBAN NL10RABO0322622360
BTW nr. NL810591625B01
KVK: 34168056

Wij zijn onafhankelijk van de Gemeenschappelijke Regeling Belastingsamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht (BghU) zoals vereist in de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten (ViO) en andere voor de opdracht relevante onafhankelijkheidsregels in Nederland. Verder hebben wij voldaan aan de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants (VGBA).

Wij vinden dat de door ons verkregen controle-informatie voldoende geschikt is als basis voor ons oordeel.

Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd
In overeenstemming met het Controleprotocol WNT 2020 hebben wij de anticumulatiebepaling, bedoeld in artikel 1.6a WNT en artikel 5, lid 1, sub n en o Uitvoeringsregeling WNT, niet gecontroleerd. Dit betekent dat wij niet hebben gecontroleerd of er wel of niet sprake is van een normoverschrijding door een leidinggevende topfunctionaris vanwege eventuele dienstbetrekkingen als leidinggevende topfunctionaris bij andere WNT-plichtige instellingen, alsmede of de in dit kader vereiste toelichting juist en volledig is.

Materialiteit
Op basis van onze professionele oordeelsvorming hebben wij de materialiteit voor de jaarrekening als geheel bepaald op € 158.000. De bij onze controle toegepaste goedkeuringstolerantie bedraagt voor fouten 1% en voor onzekerheden 3% van de totale lasten inclusief toevoegingen aan reserves, zoals voorgeschreven in artikel 2 lid 1 Bado.

Daarbij zijn voor de controle van de in de jaarrekening opgenomen WNT-informatie de materialiteitsvoorschriften gehanteerd zoals vastgelegd in het Controleprotocol WNT 2020. Wij houden ook rekening met afwijkingen en/of mogelijke afwijkingen die naar onze mening voor de gebruikers van de jaarrekening om kwalitatieve redenen materieel zijn, zoals ook bedoeld in artikel 3 Bado.

Wij zijn met het bestuur overeengekomen dat wij aan het bestuur tijdens onze controle geconstateerde fouten groter of gelijk aan € 50.000 en onzekerheden groter of gelijk aan € 50.000 rapporteren alsmede kleinere afwijkingen die naar onze mening om kwantitatieve of WNT-redenen relevant zijn.

B. Verklaring over de in de jaarstukken opgenomen andere informatie

Naast de jaarrekening en onze controleverklaring daarbij, omvatten de jaarstukken andere informatie, die bestaat uit:

- het jaarverslag, waaronder de programmaverantwoording en de paragrafen.

Op grond van onderstaande werkzaamheden zijn wij van mening dat de andere informatie met de jaarrekening verenigbaar is en geen materiële afwijkingen bevat.

Wij hebben de andere informatie gelezen en hebben op basis van onze kennis en ons begrip, verkregen vanuit de jaarrekeningcontrole of anderszins, overwogen of de andere informatie materiële afwijkingen bevat.

Met onze werkzaamheden hebben wij voldaan aan de vereisten in de Nederlandse Standaard 720. Deze werkzaamheden hebben niet dezelfde diepgang als onze controlewerkzaamheden bij de jaarrekening.

Het bestuur is verantwoordelijk voor het opstellen van de andere informatie, waaronder het jaarverslag in overeenstemming met het BBV.

C. Beschrijving van verantwoordelijkheden met betrekking tot de jaarrekening

Verantwoordelijkheden van het bestuur voor de jaarrekening
Het bestuur is verantwoordelijk voor het opmaken en getrouw weergeven van de jaarrekening in overeenstemming met het BBV. Het bestuur is ook verantwoordelijk voor het rechtmatig tot stand komen van de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties, in overeenstemming met de begroting en met de in de relevante wet- en regelgeving, waaronder verordeningen van de gemeenschappelijke regeling, opgenomen bepalingen zoals opgenomen in het normenkader dat (voor het laatst) is vastgesteld door het bestuur op 23 oktober 2017.

In dit kader is het bestuur tevens verantwoordelijk voor een zodanige interne beheersing die het bestuur noodzakelijk acht om het opmaken van de jaarrekening en de naleving van die relevante wet- en regelgeving mogelijk te maken zonder afwijkingen van materieel belang als gevolg van fouten of fraude.

Bij het opmaken van de jaarrekening moet het bestuur afwegen of de financiële positie voldoende is om de gemeenschappelijke regeling in staat te stellen de risico's vanuit de reguliere bedrijfsvoering financieel op te vangen. Het bestuur moet gebeurtenissen en omstandigheden waardoor gerede twijfel zou kunnen bestaan of de risico's kunnen worden opgevangen toelichten in de jaarrekening.

Het bestuur is verantwoordelijk voor het uitoefenen van toezicht op het proces van financiële verslaggeving van de gemeenschappelijke regeling.

Onze verantwoordelijkheid voor de controle van de jaarrekening
Onze verantwoordelijkheid is het zodanig plannen en uitvoeren van een controleopdracht dat wij daarmee voldoende en geschikte controle-informatie verkrijgen voor het door ons te geven oordeel.

Onze controle is uitgevoerd met een hoge mate maar geen absolute mate van zekerheid, waardoor het mogelijk is dat wij tijdens onze controle niet alle materiële fouten en fraude ontdekken.

Afwijkingen kunnen ontstaan als gevolg van fraude of fouten en zijn materieel indien redelijkerwijs kan worden verwacht dat deze, afzonderlijk of gezamenlijk, van invloed kunnen zijn op de economische beslissingen die gebruikers op basis van deze jaarrekening nemen. De materialiteit beïnvloedt de aard, timing en omvang van onze controlewerkzaamheden en de evaluatie van het effect van onderkende afwijkingen op ons oordeel.

Wij hebben deze accountantscontrole professioneel kritisch uitgevoerd en hebben waar relevant professionele oordeelsvorming toegepast in overeenstemming met de Nederlandse controlestandaarden, het Bado, het protocol op de accountantscontrole BghU 2018, het Controleprotocol WNT 2020, ethische voorschriften en de onafhankelijkheidseisen.

Onze controle bestond onder andere uit:

- het identificeren en inschatten van de risico's
  - dat de jaarrekening afwijkingen van materieel belang bevat als gevolg van fouten of fraude,
  - dat baten en lasten alsmede de balansmutaties als gevolg van fouten of fraude niet in alle van materieel belang zijnde aspecten rechtmatig tot stand zijn gekomen,

  het in reactie op deze risico's bepalen en uitvoeren van controlewerkzaamheden en het verkrijgen van controle-informatie die voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel. Bij fraude is het risico dat een afwijking van materieel belang niet ontdekt wordt groter dan bij fouten. Bij fraude kan sprake zijn van samenspanning, valsheid in geschrifte, het opzettelijk nalaten transacties vast te leggen, het opzettelijk verkeerd voorstellen van zaken of het doorbreken van de interne beheersing;
- het verkrijgen van inzicht in de interne beheersing die relevant is voor de controle met als doel controlewerkzaamheden te selecteren die passend zijn in de omstandigheden. Deze werkzaamheden hebben niet als doel om een oordeel uit te spreken over de effectiviteit van de interne beheersing van de gemeenschappelijke regeling.
- het evalueren van de geschiktheid van de gebruikte grondslagen voor financiële verslaggeving, de gebruikte financiële rechtmatigheidscriteria en het evalueren van de redelijkheid van schattingen door het bestuur en de toelichtingen die daarover in de jaarrekening staan.
- het vaststellen dat de door het bestuur gehanteerde afweging dat de gemeenschappelijke regeling in staat is de risico's vanuit de reguliere bedrijfsvoering financieel op te vangen aanvaardbaar is. Tevens het op basis van de verkregen controle-informatie vaststellen of er gebeurtenissen en omstandigheden zijn waardoor gerede twijfel zou kunnen bestaan of de gemeenschappelijke regeling haar financiële risico's kan opvangen. Als wij concluderen dat er een onzekerheid van materieel belang bestaat, zijn wij verplicht om aandacht in onze controleverklaring te vestigen op de relevante gerelateerde toelichtingen in de jaarrekening. Als de toelichtingen inadequaat zijn, moeten wij onze verklaring aanpassen. Onze conclusies zijn gebaseerd op de controle-informatie die verkregen is tot de datum van onze controleverklaring. Toekomstige gebeurtenissen of omstandigheden kunnen er echter toe leiden dat de gemeenschappelijke regeling de financiële risico's niet kan opvangen;
- het evalueren van de presentatie, structuur en inhoud van de jaarrekening en de daarin opgenomen toelichtingen.
- Het evalueren of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de onderliggende transacties en gebeurtenissen en of de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties in alle van materieel belang zijnde aspecten rechtmatig tot stand zijn gekomen.

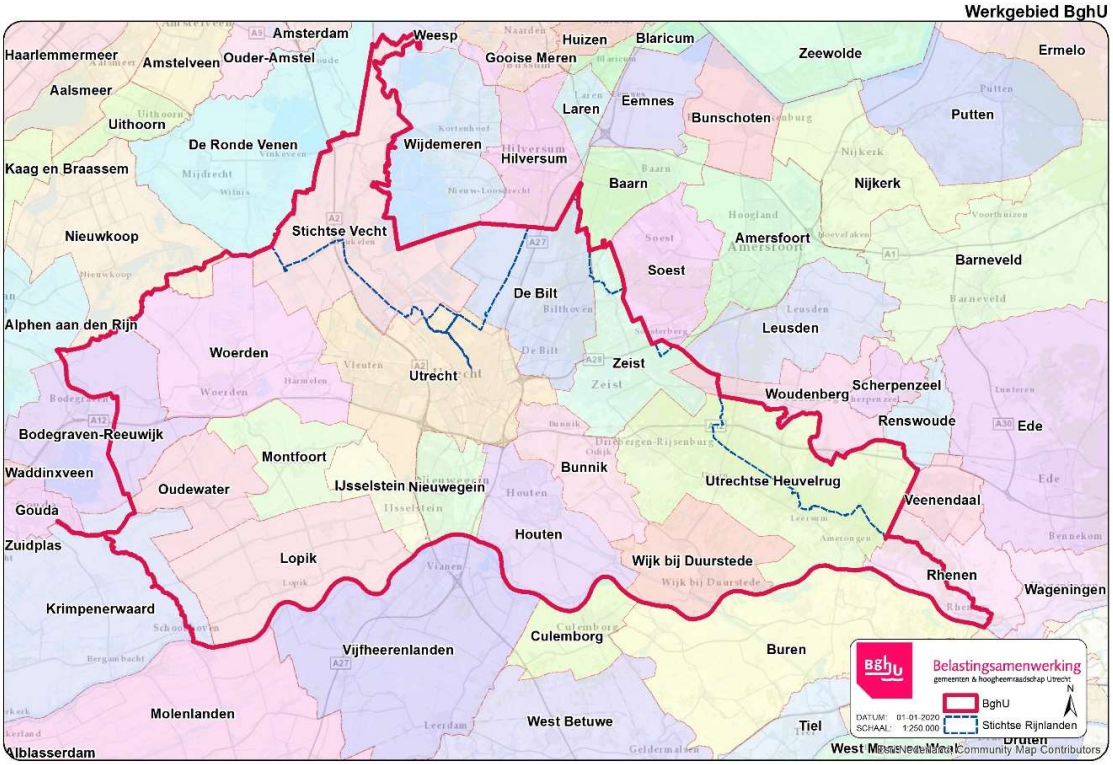
Wij communiceren met het bestuur onder andere over de geplande reikwijdte en timing van de controle en over de significante bevindingen die uit onze controle naar voren zijn gekomen, waaronder eventuele significante tekortkomingen in de interne beheersing.

Zoetermeer, 1 april 2021
Astrium Overheidsaccountants B.V.

Was getekend,
Drs. N.E. Lansbergen RA EMITA RE

Belastingsamenwerking
gemeenten & hoogheemraadschap Utrecht

(Ontwerp)begroting 2022 en Meerjarenperspectief 2023-2025



Inhoudsopgave

Voorwoord 3
1. Programmabegroting 4
1.1 Kernproces Databeheer & waardebepaling 4
1.1.1 Wat willen we bereiken? 4
1.1.2 Wat gaan we daarvoor doen? 5
1.1.3 Wat mag het kosten**?** 7
1.2 Kernproces Dienstverlening en invordering 8
1.2.1 Wat willen we bereiken? 8
1.2.2 Wat gaan we daar voor doen? 9
1.2.3 Wat mag het kosten? 10
1.3 Ondersteunende processen 11
1.3.1 Wat willen we bereiken? 11
1.3.2 Wat gaan we daarvoor doen? 11
1.3.3 Wat mag het kosten? 13
1.4 BghU Activiteiten 14
2. Ontwerpbegroting 2022 en meerjarenperspectief 2023-2025 16
2.1 Ontwerpbegroting 2022 per taak- en deelproces 16
2.2 Financieel perspectief 2023-2025 18
2.3 Deelnemersbijdragen 2022-2025 19
2.4 Gehanteerde uitgangspunten bij het opstellen van de begroting 19
3 Paragrafen 22
3.1 Lokale heffingen 22
3.2 Weerstandsvermogen & risicomanagement 23
3.3 Kapitaalgoederen 26
3.4 Financiering 27
3.5 Bedrijfsvoering 29
3.6 Paragraaf verbonden partijen 31
3.7 Grondbeleid 32
Vaststellingsbesluit 33
Bijlage A – Bijdrage verordening art. 40 GR 34

Voorwoord

De (ontwerp)Begroting BghU 2022 en het meerjarenperspectief 2023-2025 geeft inzicht in de doelstellingen en ambities voor de komende jaren. Vanzelfsprekend biedt de begroting daarmee ook een overzicht van de verwachte baten en lasten van BghU voor de jaren 2022 tot en met 2025.

BghU is een belastingsamenwerking tussen de gemeenten Bunnik, De Bilt, Houten, Lopik, Nieuwegein, Stichtse Vecht, Utrecht, Utrechtse Heuvelrug en Zeist en het Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden. BghU is een publieke, uitvoerende en dienstverlenende organisatie die op basis van maatschappelijk algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes wordt geleid. Door BghU worden vrijwel alle belastingtaken van de deelnemers uitgevoerd. Verder verzorgt BghU voor alle gemeentelijke deelnemers de uitvoering van de basisregistratie Waardebepaling Onroerende Zaken (Wet WOZ) en meten we voor alle gemeenten de gebruiksoppervlakte in voor de basisadministratie adressen en gebouwen (BAG). Voor de gemeente Lopik verzorgt BghU de complete BAG-administratie. Dit heeft ertoe geleid dat de taakuitvoering van de BAG-Lopik momenteel, op basis van de Ensia-beoordeling, ver boven het landelijke gemiddelde zit.[1] In alle controlepunten zit de taakuitvoering voor BAG-Lopik boven 95% van de kwaliteitseisen die door Ensia opgesteld zijn. In de toekomst zouden we deze taken ook graag voor andere deelnemers aan BghU uitvoeren.

Het uitgangspunt is dat BghU alle aan haar opgedragen taken zelfstandig en voor gemene rekening uitvoert. De samenwerking heeft geen gevolgen voor de beleidsvrijheid van de deelnemers voor wat betreft de te heffen belastingsoorten, noch voor het vaststellen van de verordeningen, tarieven en kwijtscheldingsnormen. Op deze onderdelen zijn en blijven zij zelfstandig beslissingsbevoegd. De deelnemers worden allen betrokken bij de ontwikkeling van diverse besturingsinstrumenten. Deze elementen staan ook vastgelegd in het uitvoeringsprotocol.

Met de bereikte groei in deelnemers en de op efficiency gerichte organisatie van de afgelopen jaren, is BghU nu in een fase van consolidatie gekomen. Met de in deze (meerjaren)begroting beschreven doelen en activiteiten zorgen we voor procesoptimalisatie en onze continue verbetering van kwaliteit en dienstverlening tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten. Op deze wijze blijven we tevens bijdragen aan de kostenefficientie van deelnemers. Daarnaast zijn we voorbereid op de nabije toekomst, zoals de ontwikkeling van de samengestelde objectenregistratie. Naast de reguliere taakuitvoering richt de organisatie zich specifiek op de transitie van het ICT-landschap en het bereiken van het oordeel ‘goed’ van de Waarderingskamer. Zolang wij ons bevinden in de coronacrisis passen wij onze dienstverlening zo goed mogelijk aan voor onze deelnemers en inwoners.

[1] [1] Eenduidige Normatiek Single Information Audit (ENSIA) is een initiatief van de VNG, het ministerie van Binnenlandse Zaken en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en richt zicht op de kwaliteit, de tijdige en veilige verwerking van gegevens en de daarvoor ingeregelde interne controles.

1. Programmabegroting

1.1 Kernproces Databeheer & waardebepaling

Het procesonderdeel databeheer heeft betrekking op het uitvoeren van de Wet waardering onroerende zaken (WOZ) ten behoeve van deelnemende gemeenten en (indirect) voor het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. Dit procesonderdeel bevat zowel de activiteiten inzake het verzamelen, registreren, bewerken en optimaliseren van de basisgegevens ten behoeve van de uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken alsmede het bepalen van de WOZ-waarden. In de begroting 2022 zijn zowel algemene doelstellingen opgenomen als specifieke kwaliteitsnormen voor de deelnemers.

1.1.1 Wat willen we bereiken?

Doelstellingen Databeheer & waardebepaling 2022

In de begroting 2022 zijn de volgende doelstellingen opgenomen voor het kernproces databeheer en waardebepaling.

Onderwerp	Doelstellingen 2022
Beheer objecten (BAG, BRK)	99% van alle WOZ-objecten zijn in het Centricsysteem (Key2B) met een juiste status, juiste gegevens actueel beschikbaar. Alle aangeleverde mutaties zijn dagelijks/maandelijks verwerkt. Er zijn geen achterstanden meer over oudere jaren
Beheer Eigenaren (BRK)	Alle WOZ-objecten kennen een eigenaar. De dagelijkse/maandelijks aangeleverde mutatiebestanden zijn verwerkt. Er zijn geen achterstanden meer over oudere jaren.
Beheer Gebruikers (NHR, BRP)	95% WOZ-objecten kennen een actuele gebruiker gekoppeld vanuit de BRP (natuurlijke personen) of NHR (niet-natuurlijke personen). De overige 5% is terecht op leegstand gezet omdat het object feitelijk leegs staat. Maandelijks worden op basis van nieuwe gebruikers in niet-woningen huurinlichtingformulieren gestuurd; Maandelijks worden op basis van in het bestand leegstaande woningen die langer dan 6 maanden leeg staan eigenaren aangeschreven om leegstand te verifiëren.
Beheer Gebruik/ Verbruik	Maandelijks worden via de gegevens van de waterbank de gegevens ingelezen, gecontroleerd en als grondslag opgevoerd voor verordeningen waarvan dit voor toepassing is en de waterschapsbelastingen
Beheer Gebruik/ Verbruik	Beheer overige maatstaven rondom gebruik en verbruik

Kwaliteitsnormen Databeheer & waardebepaling 2022

Zoals voorgenomen voor het uitvoeringsprotocol 2022.

Procesactiviteit	Kwaliteitskenmerk	Doelstelling 2022
Waardebepaling (WOZ)	Het op grond van de Waarderingskamer tijdig mogen beschikken	Voldoende
Bestandsbeheer	Bestanden dienen juist, actueel en volledig te zijn	Goedkeurende accountantsverklaring
Aanslagoplegging	Aanslagen dienen juist, volledig en tijdig te worden opgesteld	95% van alle WOZ-objecten dienen eind februari beschikt en de gecombineerde aanslag opgelegd te zijn; de overige 5% eind maart. Alle overige heffingen binnen 1 maand na aanlevering vanuit de gemeenten
Afwikkeling WOZ-bezwaren	Afhandeling van de WOZ-bezwaren binnen bepaalde termijnen	Afhandelen van de WOZ-bezwaren binnen 12 weken.

1.1.2 Wat gaan we daarvoor doen?

Binnen het team Databeheer wordt de basis gelegd voor alle werkzaamheden die plaats vinden om een aanslag gemeentelijke belastingen en waterschap heffingen op te kunnen leggen. Binnen deze afdelingen komen alle gegevens die hiervoor noodzakelijk zijn binnen, worden zodanig bewerkt en verrijkt dat de afdeling als eindproduct een gecombineerde aanslag of andere gemeentelijke belastingen en leges in rekening brengt. Dat betekent ook dat de afdeling verantwoordelijk is voor de tijdigheid en kwaliteit van de data voor de rest van het belastingproces. De komende jaren staat de afdeling voor grote uitdagingen.

Doorontwikkeling software

Dit jaar zal BghU haar WOZ- en belastingsoftware gaan aanbesteden. Maar daarmee zijn we er nog niet op het gebied van automatisering. Ook aanpalende software zal (door)ontwikkeld moeten worden om hierin achterstanden te voorkomen en te blijven aansluiten bij landelijke- en interne ontwikkelingen. Daarbij kan gedacht worden aan een urenregistratiesysteem om meer inzicht te krijgen in de urenbesteding van medewerkers en daarmee betere capaciteitsplanningen te kunnen maken. Een andere ontwikkeling waarop geanticipeerd dient te worden is de ontwikkeling op het gebied van 3D technologieën. Deze veranderen de wijze waarop objectkenmerken in beeld worden gebracht, gecontroleerd en verwerkt.

Deze ontwikkeling zal in nauwe samenwerking met de deelnemende gemeenten worden uitgevoerd. Maar voor specifieke WOZ en Belasting doeleinden zal de BghU zelf ook moeten investeren. Ontsluiting en gebruik van data blijven dus belangrijk. BghU zou ook meer onderzoek ter plaatse willen gaan uitvoeren. Hiervoor zijn tools nodig om de medewerker te ondersteunen. Gedacht wordt aan mobiele (buitendienst)apps.

De verwachting is dat er vanaf 2023 een jaarlijks exploitatiebudget van €100.000,-- per jaar nodig zal zijn om software actueel te houden en te blijven investeren in deze ontwikkelingen. In de totstandkoming van het meerjarenperspectief 2023-2025 is dit bedrag meegenomen.

Landelijke ontwikkelingen

Landelijke ontwikkelingen zullen de werkzaamheden van het team Databeheer wezenlijk gaan veranderen. Zo zal de ontwikkeling van een Samengestelde Objectregistratie (SOR) impact hebben op de wijze waarop de afdeling de werkzaamheden uitvoert. Is de komende jaren alleen nog de WOZ-waarde een landelijk zichtbaar gegeven, vanaf 2024 zal dit, door de komst van de SOR ook gelden voor een aantal andere WOZ-gegevens zoals bijvoorbeeld (deel)objecten. Dit wil zeggen dat deze gegevens ook (in eerste instantie) door veel andere afnemers en leveranciers benaderbaar zijn en ook gebruikt en gecontroleerd gaan worden. Dit betekent een andere werkwijze en nog meer aandacht voor kwaliteit en tijdigheid van de gegevens. De verwachting is dat door deze ontwikkeling er ook meer gegevens beschikbaar komen vanuit andere organisaties die tot verbetering gaan leiden in het proces en de kwaliteit van onze eigen data.

In 2022 zal de Omgevingswet in werking treden. BghU is op dit moment afhankelijk van door de gemeente verleende bouwvergunningen voor de optimalisatie van haar bestand. In het kader van deze wet zal er nog meer zonder vergunning mogen worden gebouwd. Hierdoor zal het nog lastiger zijn om objectkenmerken actueel te houden. Wij verwachten dan ook dat er in 2022 meer geïnvesteerd zal moeten worden in jaarlijkse luchtfotosignalering.

Om beide landelijke ontwikkelingen tijdig te kunnen volgen zal er geïnvesteerd moeten worden. De verwachting is dat de kosten voor de introductie van de SOR in 2023 eenmalig € 75.000,-- bedragen. De aanschaf en verwerking van de mutaties van luchtfotosignalering zal vanaf 2022 structureel € 100.000,-- gaan kosten. Deze bedrage zijn meegenomen in de totstandkoming van de begroting 2022 en het meerjarenperspectief 2023-2025.

Buitendienstmedewerkers

De afgelopen jaren zijn er om diverse redenen weinig tot geen onderzoeken ter plaatse uitgevoerd door medewerkers van BghU. Dit heeft geleid tot kwaliteitsverlies en achterstanden in de verwerking van gegevens. In een aantal gevallen is het niet mogelijk om kenmerken van woningen of bedrijven op basis van luchtfoto's te controleren en in te meten. Ook in het geval van precario, reclame of bezwaarafhandeling is het vaak noodzakelijk dat een medewerker ter plaatse gaat kijken. Niet alleen om te controleren maar ook om contact te maken met de inwoner of ondernemer om gezamenlijk te kijken naar een woning of bedrijfspand.

Door meer naar buiten te gaan, wordt BghU zichtbaar voor zijn klanten. Daarnaast verwachten we een positief effect op de kwaliteit, potentieel minder bezwaren en een hoger draagvlak. Tenslotte voert slechts één medewerker van BghU nu veldcontroles uit op het waterverbruik bij bedrijven in het kader van de waterschapsheffingen. Dit is kwetsbaar. Om deze kwetsbaarheid te verminderen en blijvend de werkzaamheden uit te kunnen voeren zal het aantal buitendienstmedewerkers vanaf 2022 met 2 Fte uitgebreid moeten worden. De geschatte kosten daarvan zijn €118.000,-per jaar. Dit bedrag is meegenomen in de totstandkoming van de begroting 2022 en het meerjarenperspectief 2023-2025.

Capaciteit Databeheer

Een van de kwetsbaarste onderdelen in het proces van Databeheer is de verwerking van de kadastrale gegevens. Maandelijks (en aan het eind van het jaar zelfs dagelijks), komen er vanuit het Kadaster mutaties binnen die van invloed zijn op WOZ-objecten en aanslagen gemeentelijke belastingen. Op dit moment beschikt BghU over één medewerker die complexe situaties binnen de kadastrale mutaties kan analyseren en mutaties kan verwerken. Bij (tijdelijke) uitval of bij verlof blijven deze werkzaamheden dan ook liggen. Het gevolg is dat deze mutaties zich opstapelen, aanslagen niet of niet goed worden opgelegd en daarmee achterstanden ontstaan. Om deze kwetsbaarheid te verminderen is uitbreiding van beschikbare formatie op korte termijn noodzakelijk. De structurele kosten daarvan zijn €75.000,--. Dit bedrag is meegenomen in de totstandkoming van de begroting 2022 en het meerjarenperspectief 2023-2025.

Capaciteit waardebepaling

Het beheersgebied van BghU groeit nog jaarlijks in objecten door nieuwbouw van woningen en niet-woningen. Met de huidige bezetting aan taxateurs is daardoor een grote mate van kwetsbaarheid ontstaan. Alle kennis en kunde is op zich goed belegd maar door de toename van het aantal objecten is er onvoldoende tijd en ruimte om kennis te delen. Hierdoor is de situatie ontstaan dat bij ziekte of bij vertrek van een taxateur er direct een uitvoeringsprobleem ontstaat in de primaire processen. Voor de medewerkers die zich verder willen ontwikkelen is daardoor geen ruimte. Ook de optimaliseringsslagen en analyses komen hierdoor onder druk te staan. Op het bezwarentraject wordt daarnaast ook veel ingehuurd.

Daarom is in de totstandkoming van de begroting rekening gehouden met 1 FTE voor taxateurstaken. Hierdoor ontstaat meer ruimte voor kennisontwikkeling, vermindert de kwetsbaarheid en is minder inhuur op het bezwarentraject noodzakelijk. De structurele kosten hiervan bedragen € 75.000,-- per jaar. Dit bedrag is meegenomen in de totstandkoming van de begroting 2022 en het meerjarenperspectief 2023-2025.

Ontwikkeltraject

De Waarderingskamer heeft op 19 november 2020 een controle uitgevoerd voor de beheersing van de interne controle. Uit de bevindingen van de Waarderingskamer is een ontwikkeltraject naar het oordeel goed tot stand gekomen. Hierover is het bestuur bij de vergadering van 1 april separaat geïnformeerd. Hoewel een groot deel van de activiteiten in 2021 plaats vindt, worden ook in 2022 middelen geraamd voor het uitvoeren van de werkzaamheden. In eerste instantie is hiervoor éénmalig € 240.000,-- voorzien voor 2022. In de totstandkoming van de begroting 2022 is dit bedrag meegenomen.

1.1.3 Wat mag het kosten?

Onderstaand overzicht laat de verwachte kosten voor Databeheer en Waardebepaling in 2022. In dit totaaloverzicht zijn de lasten zoals die hierboven expliciet zijn genoemd, verwerkt.

2022	Staf	Databeheer & Waardebepaling	Dienstverlening	TOTAAL
Personeel	€ 2.287.000	€ 4.929.000	€ 2.991.000	€ 10.207.000
Materiele lasten	€ 6.181.814	€ 805.317	€ 1.236.444	€ 8.223.574
Onderverdeling Materiële lasten				
Ict-transitie eenmalig	€ 1.070.369	€ 99.000	€ 55.000	€ 1.224.369
Ict-contract kosten	€ 2.049.792	€ 336.985	€ 84.116	€ 2.470.893
Proceskosten			€ 800.000	€ 800.000
Bedrijfsvoeringskosten	€ 3.061.653	€ 369.331	€ 297.328	€ 3.728.312
ONVOORZIEN	€ 100.000			€ 100.000
TOTAAL LASTEN	€ 8.568.814	€ 5.734.317	€ 4.227.444	€ 18.530.574

1.2 Kernproces Dienstverlening en invordering

Het procesteam Dienstverlening draagt zorg voor een juiste, tijdige en volledige afhandeling van de klantvragen en klantreacties. Denk hierbij aan vragen die telefonisch gesteld worden, via de website of de vragen die per post binnenkomen. Daarnaast draagt dit procesteam zorg voor het tijdig innen van de openstaande saldi.

1.2.1 Wat willen we bereiken?

Doelstellingen 2022 Dienstverlening BghU

Onderwerp	Doelstellingen 2022
Kwaliteit dienstverlening	Verdere ontwikkeling van de medewerkers dienstverlening door gerichte training (benaderen klanten, opstellen schriftelijke communicatie, etc.).
Kwaliteit dienstverlening	Het verder versterken van de kwaliteit van de dienstverlening.
Versterken zelfredzaamheid belastingplichtige	Het aanscherpen van onze schriftelijke communicatie met als doelstelling dat de schriftelijke communicatie voor iedere belastingplichtige eenduidig geïnterpreteerd kan worden en daarmee duidelijk is.
Kwaliteit dienstverlening	Verbeteren van onze huidige kwaliteitscontroles.
Interne samenwerking	Leren van onze “fouten” door veelvuldige communicatie in en tussen de procesteams.
Dwanginvordering	Door eerder en gerichte stappen te zetten in het invorderingsproces is het streven om het aantal vorderingen te incasseren via de deurwaarder te verlagen.

Kwaliteitsnormen 2022 Dienstverlening BghU

Zoals voorgenomen voor het uitvoeringsprotocol 2022.

Telefonische dienstverlening

Procesactiviteit	Kwaliteitskenmerk	Doelstelling 2022
Communicatie (telefonisch)	Op een vriendelijke en professionele wijze de klant te woord staan	Binnen 60 seconden de telefoon opnemen
		Maximaal 1x doorverbinden
		Terugbelafspraak binnen twee werkdagen

Afwikkelingen bezwaren

Procesactiviteit	Kwaliteitskenmerk	Doelstelling 2022
Verzoek, bezwaar en beroepsschriften	Afwikkelen binnen wettelijke gestelde termijnen	Heffingsbezwaren binnen < 6 weken
		Parkeren binnen < 6 weken

Procesactiviteit	Kwaliteitskenmerk	Doelstelling 2022
Invorderingsmaatregelen	Nastreven van de volledige betaling van de belastingaanslagen	< 3% van de vorderingen ouder dan 1 jaar
		< 1% van de vorderingen ouder dan 18 maanden
		< 0,01 ouder dan 3 jaar

Procesactiviteit	Kwaliteitskenmerk	Doelstelling 2022
Aanvragen kwijtschelding	Correcte en tijdige uitspraken	Afwikkelen binnen 8 weken

1.2.2 Wat gaan we daar voor doen?

De klant bedienen
We geven een vervolg aan het werken met klantreizen en het zo goed mogelijk bedienen van de samenleving. Dit vraagt om meer inzicht in ons beheersgebied, zodat we gerichte keuzes kunnen maken. Door de koppeling van de reeds aanwezige data en de uitkomsten van de klantreizen kunnen we realiseren dat we bijvoorbeeld brieven sturen naar mensen die minder aandacht nodig hebben en gaan bellen naar of een huisbezoek afleggen bij mensen die meer aandacht nodig hebben. Op die manier kunnen we eventuele vragen en knelpunten eerder afvangen. Deze activiteit wordt uitgewerkt binnen de beschikbare middelen in de begroting.

Werken vanuit data
Binnen Dienstverlening gaan we meer data gedreven werken: vanuit de visie op onze dienstverlening kunnen we het beheersgebied anders gaan benaderen. Dit komt concreet aan de orde in bijvoorbeeld onderstaande gerichte vragen:

- Uit welk gebied komen meeste kwijtscheldingsverzoeken?
- In welk gebied betekent de deurwaarder de meeste hernieuwde bevelen?
- Vanuit welk postcodegebied komen de meeste waarde bezwaren?
- Waarom maken mensen bezwaar en hoe kunnen we voorkomen dat mensen onnodig in de pen klimmen?

Met de opgedane kennis kunnen we meer “dienst verlenen op maat”, denk daarbij bijvoorbeeld aan het maken van onderscheid tussen aanpakken van specifieke wijken. Zo zouden we wijken waar veel kwijtscheldingsverzoeken vandaan komen, waar veel waardebezwaren worden ingediend en waar de deurwaarders veel energie in moeten steken om het geld te innen, kunnen kiezen voor een andere benadering. Dit zijn optimalisatieslagen die we binnen de reguliere middelen uit gaan voeren.

Betere samenwerking met externe partners
Hier is een concreet voorbeeld mogelijk in de samenwerking met Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving van de gemeente Utrecht (VTH). VTH constateert door middel van een scanauto dat er geen parkeerrecht is betaald, maar de naheffing, de bezwaren en de invordering van de openstaande aanslagen is een taak van BghU. Onderlinge samenwerking aan de voorkant moet voorkomen dat mensen geconfronteerd worden
met onnodige naheffingen en administratieve lasten. Dit zijn procesoptimalisatieslagen die binnen de bestaande formatie en middelen worden uitgevoerd.

Kanaalsturing
In de BghU van de toekomst zullen er naast de reeds bestaande kanalen weer nieuwe communicatie- en afhandelingskanalen ontstaan. We zien een ontwikkeling dat overheden steeds meer naar buiten treden. BghU wil mee in die ontwikkeling om de inwoners langs die kanalen te kunnen bedienen. Het streven is een beter inzicht in de voortgang van dossiers zoals die bij BghU in beheer zijn.

Communicatie & archieffunctie
BghU heeft veel externe communicatie, maar op dit moment onvoldoende capaciteit om die communicatie-uitingen goed te stroomlijnen en te toetsen op kwaliteitsaspecten, schrijfstijl en duidelijkheid voor de inwoners. De taak wordt uitgevoerd bovenop de tijd die nodig is voor de reguliere taakuitvoering. Hetzelfde geldt voor de archieffunctie, waarbij ook sprake is van achterstanden die ontstaan doordat aanbevelingen of verbeteringen niet direct toegepast kunnen worden vanwege een gebrek aan capaciteit. Daarom is in de begroting 2022 en het meerjarenperspectief 2023-2025 een bedrag van € 32.000,-- structureel opgenomen voor uitbreiding van de formatie.

Proceskostenvergoeding
In de begroting 2020 was een bedrag van € 700.000 voorzien aan proceskosten. Dit bedrag bleek niet voldoende. Uiteindelijk is in 2020 € 823.000 aan proceskosten verantwoord, inclusief een voorziening voor proceskosten die gezien de achterstand in bezwaarafhandeling eind 2020 nog open stonden. In voorgaande jaren werd dit opgevangen binnen het totaalbudget van de materiële lasten en was de post niet separaat inzichtelijk. De begroting 2022 laat deze post wel separaat zien, omdat de totstandkoming van de materiële budgetten vanuit een begrotingsperspectief zo min mogelijk beïnvloed mag worden door de extern gedreven ontwikkelingen van de proceskosten. Door de jaren heen is, zoals de onderstaande tabel laat zien, de volledige stijging opgevangen door een korting op de materieel beschikbare middelen. Daarom is de totstandkoming van de materiële last nu losgekoppeld van de proceskostenvergoeding zoals we die verwachten. Voor 2022 is een bedrag van € 800.00 opgenomen. In de paragraaf Weerstandsvermogen & Risicomanagement is het risico op een kostenstijging gekwantificeerd.

	Totale materiele lasten BghU		Aandeel proceskosten	
	Begroting	**Realisatie**	**% begroot**	**% realisatie**
boekjaar 2014	€ 5.701.000	€ 5.304.543	3,6%	4,4%
boekjaar 2015	€ 5.282.000	€ 6.105.231	5,0%	3,9%
boekjaar 2016	€ 5.218.000	€ 5.273.000	3,9%	6,3%
boekjaar 2017	€ 5.626.000	€ 5.448.608	5,8%	6,8%
boekjaar 2018	€ 5.592.000	€ 5.756.712	6,5%	6,4%
boekjaar 2019	€ 5.681.000	€ 5.921.396	7,5%	11,0%
boekjaar 2020	€ 6.181.000	€ 6.054.058	11,3%	13,6%

1.2.3 Wat mag het kosten?
Onderstaand kostenoverzicht laat de kosten voor het kernproces Dienstverlening zien. Hierin zijn de genoemde financiële ontwikkelingen verwerkt ter besluitvorming.

2022	Staf	Databeheer & Waardebepaling	Dienstverlening	TOTAAL
Personeel	€ 2.287.000	€ 4.929.000	€ 2.991.000	€ 10.207.000
Materiele lasten	€ 6.181.814	€ 805.317	€ 1.236.444	€ 8.223.574
Onderverdeling Materiële lasten				
Ict-transitie eenmalig	€ 1.070.369	€ 99.000	€ 55.000	€ 1.224.369
Ict-contract kosten	€ 2.049.792	€ 336.985	€ 84.116	€ 2.470.893
Proceskosten			€ 800.000	€ 800.000
Bedrijfsvoeringskosten	€ 3.061.653	€ 369.331	€ 297.328	€ 3.728.312
ONVOORZIEN	€ 100.000			€ 100.000
TOTAAL LASTEN	€ 8.568.814	€ 5.734.317	€ 4.227.444	€ 18.530.574

1.3 Ondersteunende processen

De ondersteunende processen hebben als doelstelling het adviseren, ondersteunen en ontzorgen van de deelnemers rond het belastingproces. Hierdoor zijn de deelnemers in staat om rechtsgeldige belastingverordeningen en tarieven vast te stellen en zijn zij "verzekerd" van de geraamde belastingopbrengsten. Daarnaast vallen hier de ondersteunende activiteiten onder ten behoeve van het primaire proces.

De directie, de staf en alle overige ondersteunende activiteiten ten behoeve van het primaire proces zijn binnen dit onderdeel ondergebracht. Hieronder vallen de taken met betrekking tot de interne bedrijfsvoering, de interne controlewerkzaamheden, de financiële administratie, de informatie en communicatietechnologie, communicatie en de HRM-werkzaamheden.

1.3.1 Wat willen we bereiken?

Voor de ondersteunende processen staat het maximaal ondersteunen van de primaire processen centraal. Dat betekent dat we op hoofdlijnen ook in 2022 de volgende taken hebben:

1. We monitoren de uitvoering van het Uitvoeringsprotocol en rapporteren daarover via onder meer de voortgangsrapportages;
2. We werken met nieuwe software vanuit het inkoop- en aanbestedingstraject 2021 e.v.
3. We zorgen voor een actuele, klantvriendelijke website (bijdrage aan zo veel mogelijk selfservice)
4. We maken en houden het archief op orde, in samenspraak met de afdeling Dienstverlening.
5. We zorgen dat BghU voldoet aan nieuwe en gewijzigde wet- en regelgeving
6. We gaan aan de slag met de beeldbepaling continuïteit huisvesting lange termijn
7. We blijven aantoonbaar in control aan de hand van het interne control framework.

1.3.2 Wat gaan we daarvoor doen?

De volgende activiteiten ontwikkelen we binnen de huidige formatie en bezetting en beschikbare adviesbudgetten. Deze activiteiten vragen geen uitbreidingen van formatie of materiële budgetten:

1. Jaarlijkse evaluatie met de deelnemers. Dit wordt verzorgd door de regiefunctionaris.
2. N.a.v. de aanbesteding software volgt kennisontwikkeling gebruik diverse software en koppelvlakken, inwerken in kennisplatform en netwerkverbanden en aangetoonde vakbekwaamheid, het generen van stuurinformatie, etc. Verder kunnen activiteiten volgen welke nodig zijn om alle functies te accepteren, omdat de werking nog niet helemaal voldoet aan de aanbesteding, zodat de doelstellingen van BghU goed tot hun recht komen (naast functionele werking, bijvoorbeeld ook leveranciersmanagement en opdrachtgeverschap, zoals escalatie bij problemen, facturering etc.).
3. Met externe expertise website beoordelen op hoger bereik selfservice en blijvend voldoen aan wet- en regelgeving met vervolgens plan van aanpak voor uitvoering verbeteren website.
4. Uitvoering geven aan verbeterpunten HUA en kennis ontwikkelen (2021, 2022)
    a. Elektronische Publicaties (GR-aanmelding in register, gebruik KOOP)
    b. Bijhouden wet- en regelgeving en jurisprudentie voor het volgen van opleidingen en interne educatie (afdelingen),
    c. Klachtenverordening actueel en jaarlijkse rapportage,
    d. Evaluatie informatiebeheertaken (kwantitatief en kwalitatief); CISO, FG, PO-rollen voldoen.
    e. Bijdrage aan uitvoeringsgevolgen bij wijzigingen beleid gemeente- en waterschapsheffingen (kostentoedeling, etc.)
5. Onderzoek evaluatie huisvesting i.s.m. gemeente Utrecht (contractafloop begin 2025)
6. Deelnemers informatie: inzet business intelligence tool en kennis paraat
7. Na de eerste rechtmatigheidsverklaring van het bestuur in 2021 werken we in 2022 verder aan het interne beheersingsraamwerk. Daarin betrekken we ook de rapporten van externe auditors (Waarderingskamer, Ensia) en de vanzelfsprekend de accountant.
8. In 2021 evalueren we de kostenverdeelsystematiek. Eventuele wijzigingen die daaruit volgen worden van kracht in 2022. Mocht de evaluatie tot wijzigingen leiden, is 2022 het eerste jaar waarin deze wijzigingen van kracht worden.
9. BghU onderzoekt de mogelijkheden om de planning en controlstukken op een andere manier aan haar deelnemers te presenteren. Dit zou voor het eerst zichtbaar moeten zijn in 2022.

Transitie ICT-landschap

In de oorspronkelijke begroting 2021 was een investering voorzien van € 5 miljoen in de ICT-middelen. Die investering komt te vervallen en daarmee ook de kapitaallasten die daarbij horen. Er zijn echter nog wel eenmalige middelen nodig voor het implementeren van de eventuele nieuwe belastingapplicaties. In de bestuursvergadering van 1 april 2021ligt daarom ook het transitievoorstel voor het ICT-landschap voor. Daarin is in detail opgenomen welke bedragen noodzakelijk zijn voor de overgang naar een nieuw ICT-landschap. In het voorstel is opgenomen dat de op het moment van schrijven inzichtelijke lasten van 2022 en 2023 worden uitgewerkt in de begroting 2022. De structurele kosten voor 2022 en verder zijn aangepast naar aanleiding van de marktverkenning en kunnen definitief gemaakt worden na gunning van alle percelen. 2022 laat hier ook een piek zien in verband met de tijdelijke overlap van systemen vanuit een continuïteitsprincipe.

Inpassing nieuwe applicatielandschap	2021	2022	2023
Implementatie nieuwe ICT (kosten eenmalig vanuit leveranciers, zonder opslag voor risico)	€ 630.000	€ 646.000	€ 430.000
Incidenteel trajectadvies ICT niet voorzien (150.000 in 2021 reguliere begroting)	€ 69.000	€ 138.000	
Incidenteel extra capaciteit procesteams vervanging aanbesteding + implementatiemanager	€ 456.563	€ 329.063	
Onvoorzien 10% over totaal	€ 115.556	€ 111.306	€ 43.000
Totaal	€ 1.271.119	€ 1.224.369	€ 473.000

Notabene:
2021 via reserve
2022+2023 via begroting

		2021	2022
Uren implementatie	Fasering	Budget	Budgetvraag
Projectmanager (extern)	jul-21	€ 90.000	€ 90.000
Vrijspelen interne ICT-capaciteit	jul-21	€ 63.750	€ 63.750
Belastingsspecialist/databeheer (intern)	jul-21	€ 127.500	€ 63.750
Taxateur modelleur (intern)	okt-21	€ 42.500	€ 42.500
Dienstverleningsspecialist (intern)	okt-21	€ 79.688	€ 15.938
Juristen	okt-21	€ 21.250	€ 21.250
Control	okt-21	€ 10.625	€ 10.625
BI-specialist (intern)	jul-21	€ 21.250	€ 21.250
TOTAAL IMPLEMENTATIE		€ 456.563	€ 329.063

Algemeen projectenbudget

In voorgaande jaren werd het projectenbudget als sluitpost van de materiële begroting vastgesteld. Die systematiek is losgelaten, omdat onder meer in 2020 is gebleken dat hierdoor juist te veel middelen voor projecten werden geraamd. Op basis van het volume aan specifieke verbeteringsprojecten van de afgelopen jaren is structureel rond de € 300.000 aan projectbudget nodig. In 2022 is dit eenmalig € 200.000, omdat BghU verwacht dat de nasleep van de implementatie van een nieuw belastingsysteem leidt tot minder reguliere projecten tot verbetering.

Reservering nieuwe ICT-middelen

In de begroting 2022 en verder zijn geen kapitaallasten meer opgenomen. Reden hiervoor is dat de ICT-transitie uitgaat van een SaaS-tenzij, waarover het Besluit Begroten en Verantwoorden Provincies en Gemeenten expliciet voorschrijft dat deze lasten niet geactiveerd mogen worden. Dat betekent dat BghU te maken krijgt met pieken in de exploitatielasten, zoals die zich bijvoorbeeld ook in 2022 en in mindere mate in 2023 voordoen. Daarom is vanaf 2024 een bedrag van € 500.000 gerealiseerd in het materiële lastenbudget, dat aangewend kan worden mocht een wissel noodzakelijk blijken. Medio 2023 kan dan bepaald worden in hoeverre deze post wel of niet benut dient te worden.

1.3.3 Wat mag het kosten?

Onderstaand overzicht laat de lasten van de Staf voor 2022 zien. Hierin zijn de punten verwerkt zoals die hierboven zijn genoemd, waaronder de eenmalige ICT-lasten.

2022	Staf	Databeheer & Waardebepaling	Dienstverlening	TOTAAL
Personeel	€ 2.287.000	€ 4.929.000	€ 2.991.000	€ 10.207.000
Materiele lasten	€ 6.181.814	€ 805.317	€ 1.236.444	€ 8.223.574
Onderverdeling Materiële lasten				
Ict-transitie eenmalig	€ 1.070.369	€ 99.000	€ 55.000	€ 1.224.369
Ict-contract kosten	€ 2.049.792	€ 336.985	€ 84.116	€ 2.470.893
Proceskosten			€ 800.000	€ 800.000
Bedrijfsvoeringskosten	€ 3.061.653	€ 369.331	€ 297.328	€ 3.728.312
ONVOORZIEN	€ 100.000			€ 100.000
TOTAAL LASTEN	€ 8.568.814	€ 5.734.317	€ 4.227.444	€ 18.530.574

1.4 BghU Activiteiten

BghU voert voor haar deelnemers in 2022 en de daaropvolgende jaren naar verwachting de activiteiten uit zoals die in de tabel hieronder staan beschreven.

	HDSR	Bunnik	De Bilt	Houten	Lopik	Nieuwegein	Stichtse Vecht	Utrecht	UHR	Zeist
Basispakket										
Belastingsoort										
Onroerende zaak belasting (OZB)		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Roerende zaakbelasting						X	X			
Rioolheffing		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Afvalstoffenheffing		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Reinigingsrecht			X						X	
Hondenbelasting		X	X	X	X		X	X	X	
Toeristenbelasting/Forensenbelasting		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Precariobelasting					X	X	X	X		X
Bedrijven investeringszone							X	X	X	
Watersysteemheffing	X									
Verontreinigingsheffing/zuiveringsheffing	X									
Pluspakket										
Belastingsoort										
Parkeerbelasting								X		
Begraaf -en grafrechten									X	X
Lijkbezorgingsrechten										X
Reclamebelasting			X							X
Heffing leges		X							X	X
Marktgelden									X	X

Geraamde belastingopbrengsten 2022 op basis van peiljaar 2021 (bedragen * € 1.000)

	HDSR	Bunnik	De Bilt	Houten	Lopik	Nieuwegein	Stichtse Vecht	Utrecht	UHR	Zeist	Totaal
Belastingsoort											
Onroerende zaak belasting (OZB)		€ 5.508	€ 12.279	€ 12.905	€ 3.300	€ 17.015	€ 13.279	€ 113.445	€ 12.207	€ 12.332	€ 202.270
Roerende zaakbelasting						€ 10	€ 78				€ 88
Rioolheffing		€ 1.528	€ 4.582	€ 5.787	€ 1.385	€ 8.625	€ 6.973	€ 42.802	€ 6.434	€ 5.577	€ 83.693
Afvalstoffenheffing/ Reinigingsrecht		€ 1.854	€ 4.138	€ 4.800	€ 1.761	€ 5.128	€ 7.954	€ 50.567	€ 6.081	€ 8.654	€ 90.937
Hondenbelasting		€ 87	€ 339	€ 180	€ 75		€ 276	€ 820	€ 400		€ 2.177
Toeristenbelasting/ Forensenbelasting		€ 149	€ 215	€ 216	€ 38	€ 55	€ 440	€ 3.913	€ 1.450	€ 336	€ 6.812
Precariobelasting					€ 14	€ 134	€ 97	€ 622		€ 139	€ 1.006
Bedrijven investeringszone							€ 28	€ 150	€ 145		€ 323
Watersysteemheffing	€ 69.658										€ 69.658
Verontreinigingsheffing/ zuiveringsheffing	€ 62.608										€ 62.608

	HDSR	Bunnik	De Bilt	Houten	Lopik	Nieuwegein	Stichtse Vecht	Utrecht	UHR	Zeist	Totaal
Pluspakket											
Belastingsoort											
Parkeerbelasting								€ 4.800			€ 4.800
Begraaf -en grafrechten									€ 929	€ 734	€ 1.663
Lijkbezorgingsrechten											€ -
Reclamebelasting			€ 66							€ 200	€ 266
Heffing leges		€ 1.423							€ 1.422	€ 4.309	€ 7.154
Marktgelden									€ 54	€ 109	€ 163
	€ 132.266	**€ 10.549**	**€ 21.619**	**€ 23.888**	**€ 6.573**	**€ 30.967**	**€ 29.125**	**€ 217.119**	**€ 29.122**	**€ 32.390**	**€ 533.618**

2. Ontwerpbegroting 2022 en meerjarenperspectief 2023-2025

In deze paragraaf is de ontwerpbegroting 2022 en het meerjarenperspectief voor 2023-2025 opgenomen. Omdat de begroting 2022 ter besluitvorming voorligt en het financieel perspectief 2023-2025 ter informatie, is de toelichting gesplitst. In paragraaf 2.4 zijn de door BghU gehanteerde uitgangspunten bij het opstellen van de begroting zichtbaar.

2.1 Ontwerpbegroting 2022 per taak- en deelproces

	Begroting 2020 (na wijziging)	Rekening 2020	Begroting 2021*	Begroting 2022
Rente & Afschrijving	398.000	321.582	398.000	-
Personele lasten (inclusief inhuur)	9.712.000	9.468.515	9.809.000	10.207.000
lasten personeel in dienst	9.129.000	8.798.956	9.195.000	10.037.000
inhuurlasten	583.000	667.007	614.000	170.000
Materiële lasten	6.181.000	6.054.058	7.575.000	8.224.000
ICT-transitie naar SaaS eenmalig	-	-	1.271.000	1.225.000
ICT contractkosten jaarlijks volume	1.781.301	1.886.929	1.837.483	2.471.000
Bedrijfsvoeringskosten	3.699.699	3.343.320	3.666.517	3.728.000
Proceskostenvergoeding WOZ	700.000	823.809	800.000	800.000
Onvoorzien	100.000	-	100.000	100.000
Totaal Lasten	**16.391.000**	**15.844.155**	**17.882.000**	**18.531.000**
Dwangbevelen	1.201.000	1.357.279	1.201.000	1.350.000
Overig	55.000	291.746	55.000	55.000
Totaal Baten	**1.256.000**	**1.649.025**	**1.256.000**	**1.405.000**
"Te dekken" bedragen	**15.135.000**	**14.195.130**	**16.626.000**	**17.126.000**
Geraamde deelnemersbijdragen	15.085.000	15.085.000	15.305.000	17.126.000
Onttrekking algemene reserve			332.000	
Onttrekking bestemmingsreserve ICT	50.000	50.000	989.870	
	50.000	**50.000**	**1.321.870**	**-**
Resultaat voor bestemming		939.870	870	-

* In de begroting 2021 zoals die hier is gepresenteerd, is het bestemmen van het jaarrekeningresultaat 2020 van BghU voor de implementatiekosten ICT verwerkt. Dit leidt niet tot een verhoging of verlaging van de deelnemersbijdrage In de 1e bestuursrapportage 2021 wordt de lopende begroting 2021 verantwoord.

Bovenstaand is de begroting 2022 weergegeven op hoofdkosten niveau. Hieronder is een toelichting opgenomen van de belangrijkste verschillen ten opzichte van 2021 en de manier waarop de bedragen in deze begroting tot stand zijn gekomen.

Rente & afschrijving
Door te werken vanuit een 'SaaS-tenzij' principe, is het niet meer mogelijk te investeren in software. Daarmee valt de enige categorie materiële vaste activa die nog op BghU van toepassing was weg. Dat betekent automatisch dat er geen rente & afschrijvingslasten per 2022 zijn. De laatste afschrijvingstermijn van het belastingsysteem is in 2021. Daarmee dalen de rente- en afschrijvingslasten per saldo naar 0.

Personele lasten inclusief inhuur
De personele lasten inclusief inhuur nemen toe met € 398.000. Hierin is een (mogelijke) CAO-stijging voorzien van € 98.000 (1%). De € 300.000 die de loonsom verder toeneemt, komt voort uit de voorgestelde mutaties en uitbreidingen binnen databeheer (€ 118.000 + € 75.000), dienstverlening (€ 32.000) en waardebepaling (€ 75.000). Door het invullen van vacatures is de ruimte voor inhuur de komende jaren beperkt.

ICT-transitie naar SaaS
In het bestuur van 1 april 2021 ligt het implementatievoorstel voor de transitie naar het nieuwe ICT-landschap voor. Daarin is opgenomen dat de eenmalige en structurele middelen voor 2022 en verder beschikbaar worden gesteld via de begroting. Dat betekent dat de eenmalige materiële exploitatielast voor de overgang naar het nieuwe landschap hier specifiek voor een bedrag van € 1.225.000,-- (afgerond) is opgenomen.

ICT-contractkosten jaarlijks volume
Op basis van de marktverkenning is een jaarlijkse kostenpost voor de ICT-middelen opgenomen. Die ligt voor 2022 en 2023 eenmalig hoger, vanwege potentiële dubbele lasten vanaf 1 januari tot en met 1 mei. Ook moet een deel van de huidige beheerstaken bij de huidige leverancier verlengd worden vanwege de spreiding van de inkoop. De potentiële lasten hangen daarmee ook samen met de implementatie van met name de belastingapplicatie vanaf september 2021. De verwachting is dat er eind 2021 duidelijkheid is over de daadwerkelijke vaste kosten voor 2022 en 2023. Vanaf 2024 normaliseren de ICT-kosten meerjarig. Daarbij moet benadrukt worden dit hier sprake is van cijfers op basis van een marktverkenning, waarbij pas na de definitieve gunning zekerheid ontstaat.

Bedrijfsvoeringskosten
De bedrijfsvoeringskosten zijn opgebouwd uit vaste componenten zoals huur van anderhalve etage in het Stadskantoor in Utrecht, de dienstverlening van de gemeente Utrecht op HR, financieel en ICT-gebied en kosten voor bijvoorbeeld de verspreiding van de aanslagen via de post. Voor deze vaste kosten is een index toegepast en geanalyseerd wat het basissaldo is. Daarnaast zijn er in 2022 ontwikkelingen opgenomen: een projectbudget van € 200.000 voor 2022 en voor 2023 en verder van € 300.000. In deze materiële lasten is ook de mutatiesignalering via luchtfoto's van € 100.000 structureel meegenomen vanaf 2022 en de eenmalige kosten voor de ontwikkelingen rondom de kwaliteitseisen van de Waarderingskamer van ongeveer € 240.000. Overige materiële effecten komen terug in 2023 en volgende jaren, conform de toelichting zoals die onder de specifieke onderdelen in hoofdstuk 1 zijn gegeven.

Proceskosten
De proceskosten worden vanaf 2022 apart begroot en verantwoord. Reden hiervoor is dat deze kosten een beslag legden op een steeds groter deel van de materiële lasten. Dat is vanuit een begrotingsperspectief niet wenselijk: BghU streeft naar een zo realistisch mogelijke inschatting van de materiële lasten, maar op het moment dat door externe ontwikkelingen keer op keer het materiële budget wijzigt, kan hier niet voldoende op gestuurd worden. Daarom is deze post nu separaat gepresenteerd.

Onvoorzien
Deze is niet gewijzigd ten opzichte van de vorige begroting. € 100.000 is als uitgangspunt genomen op basis van de uitgangspunten bij de Kadernota.

Dwanginvorderingopbrengsten
De geschatte dwanginvorderingsopbrengsten zijn structureel verhoogd vanaf 2022, op basis van een toegenomen volume en ervaringscijfers van 2020. Daarbij is wel een onzekerheid opgenomen, vanwege de relatieve onzekerheid rondom faillissementen en de effecten van de coronacrisis, met name na het wegvallen van alle steunpakketten. Daarom is hier in het weerstandsvermogen een bedrag gereserveerd.

Overige baten
Is niet gewijzigd ten opzichte van de vorige begroting, betreft een inschatting van een paar specifieke posten.

Deelnemersbijdragen
Deze laten eenmalig een piek zien in 2022 en stijgen in de conceptbegroting totaal met € 1,8 miljoen, met name door de eenmalige transitie naar SaaS. In hoeverre die eenmalige transitie naar SaaS daadwerkelijk deze lasten oplevert, wordt duidelijk rondom het einde van 2021. Vanaf 2023 dalen, op basis van de huidige marktverkenning voor de software, de deelnemersbijdragen weer.

2.2 Financieel perspectief 2023-2025

	Begroting 2022	Begroting 2023	Begroting 2024	Begroting 2025
Rente & Afschrijving	-	-	-	
Personele lasten (inclusief inhuur)	10.207.000	10.309.000	10.412.000	10.516.000
lasten personeel in dienst	10.037.000	10.139.000	10.242.000	10.346.000
inhuurlasten	170.000	170.000	170.000	170.000
Materiële lasten	8.224.000	7.503.000	7.203.000	7.290.000
ICT-transitie naar SaaS eenmalig	1.225.000	473.000		
ICT contractkosten jaarlijks volume	2.471.000	2.367.000	2.063.000	2.063.000
Bedrijfsvoeringskosten	3.728.000	3.863.000	4.340.000	4.427.000
Proceskostenvergoeding WOZ	800.000	800.000	800.000	800.000
Onvoorzien	100.000	100.000	100.000	100.000
Totaal Lasten	**18.531.000**	**17.912.000**	**17.715.000**	**17.906.000**
Dwangbevelen	1.350.000	1.350.000	1.350.000	1.350.000
Overig	55.000	55.000	55.000	55.000
Totaal Baten	**1.405.000**	**1.405.000**	**1.405.000**	**1.405.000**
"Te dekken" bedragen	**17.126.000**	**16.507.000**	**16.310.000**	**16.501.000**
Geraamde deelnemersbijdragen	17.126.000	16.507.000	16.310.000	16.501.000

In het financieel perspectief voor 2023-2025 zijn alle benoemde effecten uit hoofdstuk 1 die niet in 2022 vallen ook verwerkt. Daarbij is voor 2024 en 2025 in de bedrijfsvoeringskosten een bedrag van € 500.000 opgenomen dat gereserveerd voor aflopende contracten in de ICT-omgeving en projecten die hiermee samenhangen. Het meest voor de hand liggende scenario is om vanaf dat moment een bestemmingsreserve te vormen die gebruikt kan worden voor egalisatie van de lasten. Voor de volledigheid is hieronder ook het meerjarenbeeld uit de Kadernota weergegeven.

Meerjarenbeeld zoals afgegeven in Kadernota 2022-2025

	Begroting 2022	Begroting 2023	Begroting 2024	Begroting 2025
Rente & Afschrijving	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
Personele lasten (inclusief inhuur)	9.907.000	10.006.000	10.106.000	10.207.000
lasten personeel in dienst	9.287.000	9.380.000	9.474.000	9.569.000
inhuurlasten	620.000	626.000	632.000	638.000
Materiële lasten	6.430.000	6.558.000	6.689.000	6.823.000
Onvoorzien	100.000	100.000	100.000	100.000
Totaal Lasten	**17.437.000**	**17.664.000**	**17.895.000**	**18.130.000**
Dwangbevelen	1.201.000	1.201.000	1.201.000	1.201.000
Overig	55.000	55.000	55.000	55.000
Totaal Baten	**1.256.000**	**1.256.000**	**1.256.000**	**1.256.000**
"Te dekken" bedragen	**16.181.000**	**16.408.000**	**16.639.000**	**16.874.000**
Geraamde deelnemersbijdragen	16.181.000	16.408.000	16.639.000	16.874.000

2.3 Deelnemersbijdragen 2022-2025

Deelnemersbijdrage 2020 - 2025												
	2022			2023			2024			2025		
	Basis	Plus	Totaal	Basis	Plus	Totaal	Basis	Plus	Totaal	Basis	Plus	Totaal
Bunnik	€ 229	€ 6	€ 235	€ 221	€ 6	€ 227	€ 218	€ 6	€ 224	€ 221	€ 6	€ 227
Houten	€ 712		€ 712	€ 685		€ 685	€ 676		€ 676	€ 684		€ 684
Lopik	€ 173	€ 41	€ 214	€ 166	€ 41	€ 207	€ 164	€ 41	€ 205	€ 166	€ 41	€ 207
Nieuwegein	€ 1.004		€ 1.004	€ 966		€ 966	€ 953		€ 953	€ 965		€ 965
Zeist	€ 1.244	€ 129	€ 1.373	€ 1.196	€ 129	€ 1.325	€ 1.181	€ 129	€ 1.310	€ 1.196	€ 129	€ 1.325
Utrecht	€ 7.331	€ 649	€ 7.980	€ 7.052	€ 649	€ 7.701	€ 6.963	€ 649	€ 7.612	€ 7.049	€ 649	€ 7.698
De Bilt	€ 863		€ 863	€ 831		€ 831	€ 820		€ 820	€ 830		€ 830
Utrechtse Heuvelrug	€ 726	€ 28	€ 754	€ 698	€ 28	€ 726	€ 689	€ 28	€ 717	€ 698	€ 28	€ 726
HDSR	€ 2.896		€ 2.896	€ 2.786		€ 2.786	€ 2.751		€ 2.751	€ 2.785		€ 2.785
Stichtse Vecht	€ 1.096		€ 1.096	€ 1.054		€ 1.054	€ 1.041		€ 1.041	€ 1.054		€ 1.054
Jaarlijkse bijdrage			**€ 17.126**			**€ 16.507**			**€ 16.310**			**€ 16.501**

Ter vergelijking is hieronder de tabel opgenomen met daarin de deelnemersbijdrage zoals die voor de periode 2022-2025 in de Kadernota is gepresenteerd. De gehanteerde verdeling is op basis van de huidige kostenverdeelsystematiek.

	2022			2023			2024			2025		
	Basis	Plus	Totaal	Basis	Plus	Totaal	Basis	Plus	Totaal	Basis	Plus	Totaal
Bunnik	€ 216	€ 6	€ 222	€ 219	€ 6	€ 225	€ 223	€ 6	€ 229	€ 226	€ 6	€ 232
Houten	€ 670		€ 670	€ 680		€ 680	€ 690		€ 690	€ 701		€ 701
Lopik	€ 163	€ 41	€ 204	€ 165	€ 41	€ 206	€ 168	€ 41	€ 209	€ 170	€ 41	€ 211
Nieuwegein	€ 945		€ 945	€ 959		€ 959	€ 974		€ 974	€ 988		€ 988
Zeist	€ 1.171	€ 129	€ 1.300	€ 1.189	€ 129	€ 1.318	€ 1.206	€ 129	€ 1.335	€ 1.224	€ 129	€ 1.353
Utrecht	€ 6.905	€ 649	€ 7.554	€ 7.007	€ 649	€ 7.656	€ 7.111	€ 649	€ 7.760	€ 7.217	€ 649	€ 7.866
De Bilt	€ 813		€ 813	€ 825		€ 825	€ 838		€ 838	€ 850		€ 850
Utrechtse Heuvelrug	€ 683	€ 28	€ 711	€ 694	€ 28	€ 722	€ 704	€ 28	€ 732	€ 714	€ 28	€ 742
HDSR	€ 2.728		€ 2.728	€ 2.769		€ 2.769	€ 2.810		€ 2.810	€ 2.852		€ 2.852
Stichtse Vecht	€ 1.032		€ 1.032	€ 1.047		€ 1.047	€ 1.063		€ 1.063	€ 1.079		€ 1.079
Jaarlijkse bijdrage			**€ 16.181**			**€ 16.408**			**€ 16.639**			**€ 16.874**

2.4 Gehanteerde uitgangspunten bij het opstellen van de begroting

In de tabel staan de uitgangspunten die BghU hanteerde bij het opstellen van het ontwerp(Begroting) 2022 en het meerjarenperspectief 2023-2025. Deze zijn gelijk aan de uitgangspunten zoals het bestuur die vaststelde bij de Kadernota 2022-2025, met een nuancering voor de lasten die horen bij de investering in de software. Door de inkoopstrategie en keuze voor SaaS is er volgens het BBV geen sprake meer van een investering in een vast actief. De lasten voor de implementatie dient BghU derhalve in de exploitatie te verwerken en niet meer als investering aan te merken.

Onderwerp	Uitgangspunt	Uitwerking
Raming personeelslasten	Totale loonsom jaarlijks indexeren met 1 % om verwachte CAO-stijgingen in het meerjarig beeld mee op te nemen.	Indexatie totale loonsom inclusief inhuur. CAO-stijgingen boven de 1% gedurende een begrotingsjaar, verwerkt BghU middels een begrotingswijziging in dat begrotingsjaar.
Raming materiële lasten	Totale materiële lasten indexeert BghU jaarlijks 2% op basis van een verwachte inflatiecorrectie door leveranciers.	Jaarlijkse stijging van de totaal beschikbare som voor materiële lasten.
Raming investeringen	Investeringen worden apart geraamd en via een apart investeringsvoorstel besloten. Raming van de verwachte kapitaallasten vindt plaats op basis van de vastgestelde afschrijvingstermijnen uit de nota Waarderen en Afschrijven 2018. Van die termijnen kan BghU afwijken bij het daadwerkelijk vaststellen van het investeringsvoorstel door middel van een separaat besluit.	Concreet speelt dit bij de uitwerking van het investeringsvoorstel voor de nieuwe belastingapplicaties dat in maart 2021 is voorzien en meerjarig effect heeft (status Kadernota). In aanvulling op de Kadernota 2022-2025 is in inkoopstrategie van BghU uitgegaan van een volledig 'SaaS-tenzij' perspectief. Dat betekent dat er geen sprake is van een investering.

Raming onvoorzien	Jaarlijks raamt BghU € 100.000 voor onvoorziene kosten. De € 100.000 is expliciet zichtbaar.	Eventueel noodzakelijke aanwending van onvoorzien is onderdeel van de verantwoording middels de bestuursrapportage.
Financiering	Alleen voor investeringen kan BghU eventueel een langlopende lening aantrekken. Hiervoor is een bestuursbesluit vereist.	Concreet speelt dit bij uitwerking van het investeringsvoorstel voor de nieuwe belastingapplicatie. Dat investeringsvoorstel bevat ook de manier waarop BghU de investering gaat financieren.
Belastingen	Materiële lasten worden exclusief compensabele BTW geraamd en inclusief de niet-compensabele BTW van het Waterschap.	Jaarlijks wordt de compensabele BTW van de gemeenten via een apart afrekencircuit doorgeschoven naar de gemeenten.
Belastingen	BghU voert geen dienstverlening uit die onder de VPB-plicht valt.	Niet van toepassing
Formatie & personeel	Loonsomsturing op basis van de vastgestelde begroting	BghU werkt met een vaste formatie (circa 123 FTE) en een flexibele schil inhuur. Binnen deze twee categorieën kan geschoven worden, maar de vastgestelde loonsom kan niet overschreden worden, behalve door CAO-stijgingen hoger dan 1%.

Onderstaande tabel beschrijft de geldende kaders die van toepassing zijn op het opstellen van de begroting.

Onderwerp	Kader	Oorsprong
Structureel evenwicht	Structurele baten dekken de structurele lasten. BghU mag onder de streep geen tekort hebben.	BBV
Reëel beeld	De begroting bevat een reëel beeld van de verwachte materiele lasten, bijvoorbeeld op basis van lopende contracten en verwachte kapitaallasten.	BBV
Kostenverdeling	De werklast is leidend in de verdeling van de kosten onder de deelnemers van de BghU.	Bijdrageverordening op basis van artikel 40 GR
Basispakket & pluspakket	Taken binnen het basispakket worden uitgevoerd voor algemene rekening en als zodanig verdeeld. Het pluspakket is op basis van integrale kostprijs. Bij de bepaling van de uurtarieven voor inzet van medewerkers, worden de landelijke DAR-tarieven gehanteerd.	Uitvoeringsprotocol
Risicomanagement	De begroting bevat een aparte paragraaf conform BBV waarin het risicobeeld van de BghU staat. Dit risicobeeld vertaalt	BBV/ Nota Weerstandvermogen en Risicomanagement

	BghU in een benodigde weerstandscapaciteit. Het weerstandsvermogen wordt uitgedrukt als ratio ten opzichte van de benodigde weerstandscapaciteit, waarbij geldt dat het uitgangspunt is dat de ratio groter of gelijk aan 1 moet zijn.	

3 Paragrafen

3.1 Lokale heffingen

De uitvoering van het belastingproces (waarderen, heffen en innen) van iedere deelnemer valt onder de verantwoordelijkheid van BghU. De deelnemers zijn verantwoordelijk voor het bepalen van de te heffen belastingen, het vaststellen van verordeningen, tarieven en de kwijtscheldingsnormen. Kortom, het aangaan van de belastingsamenwerking heeft geen gevolgen voor de beleidsvrijheid van de deelnemers. Iedere deelnemer overhandigt jaarlijks een begroting waarin zij vermeld welke belastingen (inclusief tarieven) er moeten/mogen worden geheven in de desbetreffende regio.

BghU geniet jaarlijks inkomsten ter compensatie van de gerealiseerde vervolgingskosten. Vervolgingskosten ontstaan op het moment dat een belastingplichtige geen gehoor geeft aan de (door middel van een aanslag) opgelegde betalingsverplichting. Hier worden onder andere kosten die gepaard gaan met het verzenden van aanmaningen, dwangbevelen en overige gerechtelijke activiteiten verstaan. De lasten die gepaard gaan met de diverse invorderingstrajecten worden door de desbetreffende deelnemer financieel gecompenseerd. In de meerjarenbegroting is € 1,35 mln. als begroot bedrag opgenomen, op basis van het rekeningresultaat 2020 en de verwachte jaarlijkse groei in areaal en op te leggen aanslagen.

3.2 Weerstandsvermogen & risicomanagement

BghU kent een nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement waarin de aanpak en het beheersen van risico's binnen BghU is vormgegeven. Jaarlijks maakt BghU in het kader daarvan bij het opstellen van de begroting een risico-inschatting. Onderstaand is de financiële vertaling van die risico-inschatting voor de begroting 2022 weergegeven. Het risicoprofiel borduurt voort op eerder geconstateerde en geïnventariseerde risico's. Het benodigde weerstandsvermogen op basis van deze inschatting bedraagt € 457.700. In de specifieke ontwikkeling rondom de proceskosten is aandacht voor het risico van de stijging van de proceskostenvergoeding per individueel geval.

Berekening weerstandsvermogen in relatie tot de BghU voor begroting 2022

	Risicotypering	Netto risico	Netto-risico (toelichting)	Kans	Restrisico 2022
1.	Betreft maximale kosten van de invoering/ wijziging van voorgestelde belastingen op basis van belastingplannen -> tijdvak variant. Inschatting van potentiële kosten.	€ 400.000	Gezien verkiezingsjaar 2021 en planvorming rondom lokaal belastinggebied lage kans voor 2022	5%	€ 20.000
2.	Reparatie verprutst kohier i.v.m. verkeerde gegevens	€ 125.000	50% meerwerk door slechte kwaliteit van uitbestede diensten. Wordt afgedekt door middel van onvoorzien in implementatietraject ICT	0%	€ 0
3.	Verduistering incasso/misbruik financiële middelen	€ 50.000	Sommige medewerkers, met name deurwaarders, komen nog in aanraking met contant geld. Risico ongewijzigd voor 2022.	25%	€ 12.500
4.	Maximale boete bij datalekken	€ 200.000	BghU heeft een goed ingebed plan hoe om te gaan met een datalek, daarnaast wordt steeds meer kennis en ervaring opgebouwd.	20%	€ 40.000
5.	Onvoorziene kosten door extra benodigde capaciteit bezwaarinstroom in relatie tot kritieke deadlines	€ 400.000	Afhankelijk van mate waarin instroom NCNP zich stabiliseert en afhankelijk van optimalisatieslagen afhandelingsproces	40%	€ 160.000
6.	Terugloop invorderingsopbrengsten door uitgestelde faillissementen	€ 300.000	Mede afhankelijk van snelheid afbouw steunmaatregelen, herstel economie en andere variabelen	50%	€ 150.000
7.	Potentiële na-ijl effecten van coronacrisis (uitgesteld ziekteverzuim, eventuele noodzakelijke uitgaven voor nieuwe manier van werken)	€ 300.000	Afhankelijk van maatschappelijke ontwikkelingen, lastig in te schatten.	25%	€ 75.000
			Benodigd weerstandsvermogen		**€ 457.500**

Daaraan koppelt BghU een beschikbaar weerstandsvermogen, ook wel de weerstandscapaciteit genoemd. Deze weerstandscapaciteit wordt in 2022 gevormd door de vrij beschikbare algemene reserve en de post onvoorzien. De vrije algemene reserve bedraagt bij totstandkoming van de begroting 2022 € 105.869 en de (niet benutte) post onvoorzien bedraagt € 100.000. Dit komt doordat de algemene reserve in 2021 wordt aangewend voor de implementatiekosten van de nieuwe ICT-omgeving. Dit leidt bij het opstellen van de begroting tot een totaalbedrag beschikbaar voor het afdekken van risico's van € 205.869.

De bestemmingsreserve voor de aanbesteding van de ICT-middelen behoort niet tot de weerstandscapaciteit: deze middelen zijn, zonder verdere besluitvorming, niet direct beschikbaar om risico's in de bedrijfsvoering af te dekken. Daarnaast staan er (meerjarige) afspraken tegenover.

Weerstandsratio's
De weerstandsratio is te berekenen door de beschikbare weerstandscapaciteit te delen door het benodigde weerstandsvermogen op basis van de risico-inschatting. Hieronder is het verloop van de ratio vanaf 2020 weergeven:

Jaar	Beschikbare weerstandscapaciteit	Benodigd weerstandsvermogen	Weerstandsratio
2020	537.869	450.000	1,2
2021	205.869	500.000	0,41
2022	205.869	457.500	0,45

De ratio bedraagt voor BghU eind 2020 1,20. Voor de begroting 2021 bedraagt de ratio 0,41. De verklaring hiervoor is dat de geïnventariseerde risico's voor 2021 € 500.000 aan weerstandsvermogen vereisen, in plaats van de € 450.000 die voor 2020 nodig was en dat de beschikbare weerstandscapaciteit daalt in 2021 door inzet van de algemene reserve voor de implementatie van de nieuwe ICT-omgeving. Daarmee is de waardering voor de beschikbare weerstandsratio in 2020 voldoende en in 2021ruim onvoldoende. In de (ontwerp)begroting 2022 is een nieuwe weging van de risico's opgenomen volgens onderstaande formule.

Beschikbare weerstandscapaciteit	€ 205.869	Ratio
Benodigde weerstandsvermogen	€ 457.500	0,45

Weerstandsratio's klassen		
Waarderingscijfer	Ratio	Betekenis
A	>2.0	Uitstekend
B	1.4-2.0	Ruim voldoende
C	1.0-1.4	Voldoende
D	0.8-1.0	Matig
E	0.6-0.8	Onvoldoende
F	<0.6	Ruim onvoldoende

Specifieke ontwikkeling rondom de proceskosten
Een van de belangrijkste risico's waar BghU in financiële zin mee geconfronteerd wordt, zijn de risico's rondom de ontwikkeling van de proceskosten. Dit is een landelijk probleem. De proceskosten, welke aan de NCNP-bureaus worden uitgekeerd, nemen ieder jaar toe (12 miljoen in 2019, zo'n 15 miljoen in 2020, een landelijke stijgende trend). In opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) recent onderzoek uitgevoerd naar het verdienmodel en de werkwijze van NCNP-bureaus WOZ en BPM. Kort samengevat geeft het rapport 'Van bezwaar in beroep' aan "*dat er niet gesproken kan worden van 'een' handelswijze van NCNP-bedrijven (noch van gemeenten), maar dat er sterke verschillen bestaan tussen de bedrijven*". Daarnaast geeft het rapport aan dat de waardebepaling "*de kern van het probleem*" is, aangezien er massaal gewaardeerd wordt (modelmatig waarderen), "*en vervolgens in bezwaar en beroep naar de individuele woning wordt gekeken*".

BghU werkt zo veel mogelijk met generieke processen, bepaalt de waarde zo veel mogelijk modelmatig en blijft inzetten op de kwaliteit van de gegevens en een zo klantgericht mogelijke dienstverlening. Echter met voortzetting van het huidige systeem van waardebepaling blijft ook BghU te maken houden met een significante, aanhoudende stijging van het aantal bezwaren van deze bureaus tegen WOZ-beschikkingen en de daarmee gepaard gaande toegekende kostenvergoedingen en uitvoeringskosten. Eerder is een voorstel van werken met klassenstelsels of certificeren van waarderingsmodellen geopperd, zowel regionaal als landelijk. Dat zou een oplossing kunnen bieden.

In het weerstandsvermogen voor 2022 is rekening gehouden met het risico dat de afhandeling van bezwaarinstroom nog weer extra capaciteit vraagt vanuit de reguliere bedrijfsvoering van BghU. Er is geen bedrag gereserveerd voor de stijging van de proceskostenvergoeding per geval. Concreet betekent dit dat bij een wetswijziging die leidt tot een hogere vergoeding per bezwaar/beroep er een 1-op-1 kostenstijging is voor de deelnemers.

Economische categorieën exploitatiebegroting

Exploitatiebegroting 2022 per taakveld BghU

Taakveld		Taakveldomschrijving	Verdeling	Overhead	Databeheer	Dienstverlening	Totaal
Taakveld	0.2	Burgerzaken	0,00%	€ -	€ -	€ -	€ -
Taakveld	0.61	OZB woningen	31,30%	€ 2.682.366	€ 1.795.060	€ 1.323.351	€ 5.800.777
Taakveld	0.62	OZB niet-woningen	2,84%	€ 243.154	€ 162.720	€ 119.960	€ 525.835
Taakveld	0.63	Parkeerbelasting	8,14%	€ 697.742	€ 466.934	€ 344.233	€ 1.508.909
Taakveld	0.64	Overige belastingen	27,94%	€ 2.394.253	€ 1.602.253	€ 1.181.210	€ 5.177.716
Taakveld	1.1	Crsisib. & Brandweer	0,00%	€ -	€ -	€ -	€ -
Taakveld	1.2	Openbare Orde	0,01%	€ 610	€ 408	€ 301	€ 1.319
Taakveld	2.1	Verkeer en vervoer	0,01%	€ 581	€ 389	€ 287	€ 1.257
Taakveld	2.2	Parkeren	0,00%	€ 394	€ 264	€ 194	€ 852
Taakveld	2.3	Recreatieve havens	0,00%	€ -	€ -	€ -	€ -
Taakveld	3.3	Bedrijfsloket en regel.	0,04%	€ 3.653	€ 2.445	€ 1.802	€ 7.900
Taakveld	3.4	Economische promotie	0,18%	€ 15.402	€ 10.307	€ 7.598	€ 33.307
Taakveld	7.2	Riolering	16,58%	€ 1.420.818	€ 950.822	€ 700.964	€ 3.072.604
Taakveld	7.3	Afval	11,95%	€ 1.023.803	€ 685.137	€ 505.095	€ 2.214.035
Taakveld	7.5	Begraafplaatsen & Crem.	0,06%	€ 4.912	€ 3.287	€ 2.424	€ 10.623
Taakveld	8.3	Wonen en Bouwen	0,95%	€ 81.126	€ 54.290	€ 40.023	€ 175.439
			100,00%	€ 8.568.814	€ 5.734.317	€ 4.227.444	€ 18.530.574
		Percentage aandeel in overhead			58%	42%	
		Doorberekening Overhead		€ -8.568.814	€ 4.969.912	€ 3.598.902	€ -
				€ -	€ 10.704.229	€ 7.826.345	€ 18.530.574

3.3 Kapitaalgoederen

De kapitaalgoederen van BghU bestonden uit investeringen in het ICT-landschap. Deze activa werden in 5 jaar afgeschreven. Aangezien het contract met de ICT leverancier conform de aanbestedingsvoorwaarden met 4 jaar werd verlengd tot mei 2022, zijn geen afschrijvingslasten meer opgenomen in de nieuwe (ontwerp)begroting 2022 en het meerjarenperspectief 2023-2025. Doordat BghU in de aanbesteding 2023-2025 uit gaat van SaaS als leidend principe is dat ook niet nodig. De lasten worden opgevangen in de exploitatie.

3.4 Financiering

BghU mag alleen gelden aantrekken voor haar uitvoeringstaak. Dit betekent dat alleen geld wordt aangetrokken voor activiteiten die door het bestuur zijn goedgekeurd. Er vindt geen uitzetting van gelden plaats en er wordt ook geen gebruik gemaakt van financiële instrumenten (derivaten, opties en dergelijke). BghU is bij het aantrekken van vreemd (kort en lang) vermogen gehouden aan de financieringsvoorschriften zoals die zijn vastgesteld in de "Wet Financiering decentrale overheden" (Wet Fido). BghU dient te voldoen aan de wettelijke kasgeldlimiet en renterisiconorm.

Bij wet van 11 december 2013 tot wijziging van de Wet financiering decentrale overheden zijn decentrale overheden verplicht hun overtollige liquide middelen aan te houden in 's Rijks schatkist (verplicht schatkistbankieren). Schatkistbankieren houdt in dat decentrale overheden al hun overtollige middelen aanhouden in de schatkist bij het ministerie van Financiën. Dit houdt in dat geld en vermogen niet langer bij bijvoorbeeld banken buiten de schatkist mogen worden aangehouden.

Schatkistbankieren

Het naleven van de BBV betekent onder andere dat een organisatie bij het aantrekken van vreemd (kort en lang) vermogen gebonden is aan de financierings-voorschriften zoals die zijn vastgesteld in de "Wet Financiering decentrale overheden". BghU is dan ook verplicht om gebruik te maken van het schatkistbankieren. Schatkistbankieren houdt in dat instellingen hun liquide middelen aanhouden bij het ministerie van Financiën. Door gebruik te maken van schatkistbankieren verlaat publiek geld de schatkist pas op het moment dat de middelen benodigd zijn voor de uitvoering van een publieke taak. Men hanteert hierbij wel drempelbedrag. Het drempelbedrag is een gemiddelde per kwartaal. Het drempelbedrag is een minimumbedrag (afhankelijk van de omvang van de decentrale overheid) dat een organisatie gemiddeld buiten de schatkist mag houden. De drempel is gelijk aan 0,75% van het begrotingstotaal indien het begrotingstotaal lager is dan € 500 miljoen met een onder drempel van € 250.000,-. BghU confirmeert zich daarom aan de onder drempel van € 250.000,-

Kasgeldlimiet

De kasgeldlimiet geeft de grens aan tot welk bedrag lagere overheden hun activiteiten met kort geld mogen financieren. Gemeenschappelijke regelingen mogen 8,2% van het begrotingstotaal financieren met kort geld. BghU heeft juridisch de mogelijkheid dit bedrag te lenen in een zogenaamde "kortgeld constructie". Daar wordt geen gebruik van gemaakt en de verwachting is dat dit in de komende jaren zo blijft.

Liquiditeitspositie

Met de deelnemende partijen is overeengekomen dat iedere deelnemer bij aanvang van een kwartaal vijfentwintig procent van de jaarlijkse bijdrage voldoet. Mocht BghU onverhoopt middelen tekort komen, dan beschikt BghU over een rekening courant krediet van € 3.000.000 bij de huisbank.

Balanspositie per 2020 en meerjarenprognose

Balans voor resultaatbestemming						
	2020	Prognose 2021	Prognose 2022	Prognose 2023	Prognose 2024	Prognose 2025
VASTE ACTIVA						
Materiële Vaste Activa	€ 312.132	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
VLOTTENDE ACTIVA						
Uitzettingen met rentetypische looptijd < 1 jaar	€ 4.366.729	€ 3.668.000	€ 3.668.000	€ 3.668.000	€ 3.668.000	€ 3.668.000
Overlopende activa	€ 826.538	€ 820.000	€ 820.000	€ 820.000	€ 820.000	€ 820.000
Activa	*€ 5.505.399*	*€ 4.488.000*	*€ 4.488.000*	*€ 4.488.000*	*€ 4.488.000*	*€ 4.488.000*
EIGEN VERMOGEN						
Algemene reserve	€ 437.870	€ 105.870	€ 105.870	€ 105.870	€ 105.870	€ 105.870
Bestemmingsreserve	€ 50.000	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Te bestemmen resultaat	€ 939.870					
VREEMD VERMOGEN						
Voorziening proceskostenvergoeding	€ 259.350	€ -				
VASTE PASSIVA						
Vaste schulden met rentetypische looptijd						
Onderhandse leningen van binnenlandse bank		€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
VLOTTENDE PASSIVA						
Netto vlottende schulden met rentetypische looptijd	€ 3.818.309	€ 4.382.130	€ 4.382.130	€ 4.382.130	€ 4.382.130	€ 4.382.130
Passiva	*€ 5.505.399*	*€ 4.488.000*	*€ 4.488.000*	*€ 4.488.000*	*€ 4.488.000*	*€ 4.488.000*

Bovenstaande tabel maakt inzichtelijk dat door het overgaan naar een SaaS-tenzij principe er niet meer in activa geïnvesteerd wordt. Dat betekent ook dat de liquiditeitspositie gelijk blijft. Materiële vaste activa heeft BghU straks vanaf 2021 dus niet meer. Voor de vlottende activa geldt dat de uitzettingen met rentetypische looptijd < 1jaar bestaan uit middelen die per eindejaar in de schatkist staan (over het algemeen de middelen die nog aan deelnemers moeten worden afgedragen) en het saldo liquide middelen. Dat is niet exact te voorspellen en daarom is een aanname gemaakt dat deze waarden gelijk blijven. Hetzelfde geldt voor de overlopende activa.

Aan de passivazijde van de balans is het eigen vermogen bij de huidige stand van zaken bevroren. Het te bestemmen resultaat 2020 wordt in zijn geheel aangewend voor de ICT-implementatie in 2021. De netto vlottende schulden worden bevroren in de prognose: deze zijn sterk gekoppeld aan de uit te betalen bedragen aan deelnemers. De verwachting is dat de voorziening voor de proceskosten eenmalig is en in 2021 niet meer terugkeert op de balans.

Indicatoren meerjarig

Financiele kengetallen						
	2020	**Prognose 2021**	**Prognose 2022**	**Prognose 2023**	**Prognose 2024**	**Prognose 2025**
Netto schuldquote	-8,20%	*-2,15%*	*-2,73%*	*-2,82%*	*-2,86%*	*-2,83%*
Solvabiliteitsratio	*25,93%*	2,36%	2,36%	2,36%	2,36%	2,36%
Grondexploitatie	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Structurele exploitatieruimte	5,31%	-0,03%	*0,24%*	*0,25%*	*0,25%*	*0,25%*
Belastingcapaciteit	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

Bovenstaande indicatoren volgen uit het meerjarenbeeld dat momenteel voorligt. Hoewel de solvabiliteit lager wordt, staat daar een kleine structurele explotiatieruimte tegenover. Dit is te verwaarlozen en wordt veroorzaakt door ramen van € 100.000 voor incidenteel onvoorzien aan de uitgaven kant en € 55.000 aan incidentele inkomsten aan de batenzijde. De netto schuldquote blijft negatief, doordat er geen vreemd vermogen aan hoeft te worden getrokken.

3.5 Bedrijfsvoering

In de paragraaf bedrijfsvoering benoemt BghU de belangrijkste ontwikkelingen in het kader van haar bedrijfsvoering. De ontwikkelingen die BghU hier weergeeft, vloeien grotendeels voort uit eerder gemelde voornemens uit de Kadernota 2022-2025.

ICT ontwikkeling

Na oplevering van de ICT-transitie voor de kernapplicaties in mei 2022 beschikt BghU over een modulair applicatielandschap. Dit sluit aan bij verschillende technologische ontwikkelingen zoals:

- De scheiding van data met processen en het verminderen van afhankelijkheid van leveranciers conform het Common Ground convenant;
- Een infrastructuur geschikt om de samenhang tussen de verschillende basisregistraties WOZ, BAG, BGT en BOR integraal te ontsluiten.

Dit levert naast potentiële efficiency voordelen een kwaliteitsimpuls voor de data op. Na oplevering in mei 2022 van haar nieuwe belastingsysteem blijft BghU haar applicatielandschap stapsgewijs vernieuwen en innoveren. Daar is onder meer voor Databeheer expliciet voor gereserveerd.

Personeel

BghU vindt het belangrijk dat de medewerkers beschikken over de nodige vakbekwaamheid voor een goede, kwalitatieve uitvoering van de werkzaamheden. Inmiddels zijn de meeste WOZ-taxateurs opgeleid tot NRVT-taxateurs en volgen zij jaarlijks de permanente educatie. Vele medewerkers van Databeheer, enkele taxateurs en medewerkers bezwaarafhandelingen hebben recent de basisopleiding WOZ met succes afgerond om van daaruit de komende jaren zich verder te kunnen specialiseren. De Waarderingskamer heeft landelijk een infrastructuur van vakbekwaamheid opgesteld waar BghU ook in de periode 2022-2025 op aansluit.

Overige activiteiten zijn:

- Het bijhouden van wetgeving en jurisprudentie door het volgen van cursussen en interne educatie.
- Opleiden van trainees/young potentials tot volwaardige taxateurs of medewerkers gegevensbeheer.
- Door middel van talentenonderzoek en coaching inzicht krijgen in de talenten van individuele medewerkers en teams en ervoor zorgen dat deze talenten optimaal benut worden.
- Door middel van strategische personeelsplanning inspelen op (toekomstige) ontwikkelingen, waaronder digitalisering en uitstroom van pensioengerechtigden.

Informatiebeveiliging en zekerheid

De kans op incidenten rond de digitale veiligheid neemt toe, maar de aard van deze incidenten blijft hetzelfde. De maatregelen en processen die hiertegen weerstand bieden, zijn bekend, en BghU is bezig met het implementeren hiervan. Parallel hieraan verhogen we de interne bewustwording, waardoor het risico op incidenten met grote impact wordt verkleind. Als het toch mis mocht gaan, zal de hulp van de IBD en deelnemende gemeenten onderling gecoördineerd ingezet worden. Verschillende soorten incidenten met de impact groot of klein, kunnen onvoorziene kosten met zich meebrengen. Daarvoor is een bedrag gereserveerd in het weerstandsvermogen.

Vanaf 2020 werkt BghU conform de nieuwe baseline informatiebeveiliging overheid (BIO1). De BIO is het verplichte normenkader voor informatieveiligheid. Het nieuwe normenkader voorziet erin dat iedereen werkt conform dezelfde ambities en veiligheidsstandaarden. Informatieveiligheid is daarmee een gedeelde verantwoordelijkheid van de deelnemers en BghU. Want naast de eigen verantwoordelijkheid van BghU-deelnemers, zijn zij voor een deel van de informatieveiligheid afhankelijk van BghU. Geheel in lijn met onze missie en visie wil BghU uiteraard ook in 2022 aan dit blijven normenkader voldoen.

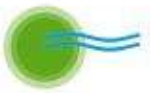
Archief
In 2021 worden eerder geconstateerde achterstanden op de archieftaken zo veel als mogelijk weggewerkt. Om die achterstanden in de toekomst beter te kunnen voorkomen, is extra capaciteit gevraagd aan het bestuur voor de periode 2022-2025. Het wegwerken van de achterstanden in 2021 wordt afgesloten met een advies over de structurele inrichting van de taken binnen de organisatie van BghU. Dat betekent concreet dat we het bestuur bij de behandeling van de jaarstukken 2021 of de 1e bestuursrapportage 2022 verder kunnen informeren over de voortgang.

Financiën
In 2022 wordt alle interne nieuwe regelgeving rondom het financieel beheer, het inkoopbeleid en de financiële verordening van kracht. Dat betekent dat in de interne controle in die fase extra aandacht nodig is voor naleving voor de interne controlemaatregelen en de vraag of de uitvoering van de processen volledig voldoet aan de nieuwe kaders. Dat betekent een extra nadrukkelijke rol voor de interne controlefunctie van BghU. Overige ontwikkelingen spelen zich met name af rond de implementatie van de nieuwe kernapplicaties en de monitoring op de risico's van deze implementatie.

3.6 Paragraaf verbonden partijen

Een verbonden partij is een privaat- dan wel publiekrechtelijke organisatie waarin BghU zowel een bestuurlijk als een financieel belang heeft. BghU kent als zelfstandige organisatie geen verbonden partijen.

BghU voert haar taken uit voor de volgende deelnemende gemeenten en voor het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. BghU is voor deze deelnemers een verbonden partij door het bestuurlijke en financiële belang.



Gemeente Bunnik



Gemeente De Bilt



Gemeente Houten



Gemeente Lopik



Gemeente Nieuwegein



Gemeente Stichtse Vecht



Gemeente Utrecht



Gemeente Utrechtse Heuvelrug



Gemeente Zeist



Hoogheemraadschap
De Stichtse Rijnlanden

3.7 Grondbeleid

Grondbeleid is een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van de volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te verwezenlijken. BghU heeft geen invloed op het grondbeleid van haar deelnemers. Om deze reden is de paragraaf Grondbeleid niet van toepassing.

Vaststellingsbesluit

Besluit:

1. De Ontwerpbegroting 2022, inclusief meerjarenperspectief 2023 - 2025 vast te stellen;
2. De Ontwerp begroting 2022, inclusief meerjarenperspectief 2023 - 2025 voor zienswijze aan te bieden aan de besturen van het Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden en de gemeenten Utrecht, De Bilt, Bunnik, Houten, Lopik, Nieuwegein, Zeist, Utrechtse Heuvelrug en Stichtse Vecht.

Aldus vastgesteld in de vergadering van het bestuur BghU van 1 april 2021, te Utrecht.

Het Bestuur van BghU,

de voorzitter

J.C.H. Haan

de directeur,

M. Vrisou van Eck

Bijlage A – Bijdrage verordening art. 40 GR

In artikel 40 van de Gemeenschappelijke Regeling is bepaald dat het Bestuur een bijdrage-verordening vaststelt met daarin de methode en richtlijnen voor de kostenverdeelsleutel. De uitgangspunten zoals vermeld in deze verordening zijn gehanteerd bij het opstellen van de jaarlijkse deelnemersbijdragen. Eventuele aanbevelingen vanuit de evaluatie van de kostenverdeelsleutel zijn in deze verordening nog niet verwerkt.

a. Uitgangspunt is het gezamenlijk te realiseren maatschappelijk voordeel en de in dat kader benodigde solidariteit.

b. Er wordt onderscheid gemaakt tussen een basispakket en een pluspakket.

c. Het basispakket wordt door alle deelnemers afgenomen, uitgezonderd het onderdeel waardering voor de OZB, dat niet door Hoogheemraadschap wordt afgenomen. Het Hoogheemraadschap deelt via afdrachten aan het ministerie van BZK indirect mee in de kosten voor waarderen.

d. De kosten voor het basispakket worden verdeeld volgens een verdeelsleutel die zowel voldoet aan de voorwaarden voor btw-vrijstelling voor de dienstverlening van de BghU aan haar deelnemers, áls aan de voorwaarden voor het doorschuiven van de inkoop-btw aan gemeenten. Deze laatste voor zover het gaat om diensten die gemeenten afnemen in hun rol als overheid. Een en ander betekent dat de kosten van het basispakket verdeeld worden op basis van een vaste verdeelsleutel en uitdrukkelijk niet op basis van tarieven.

e. De vaste verdeelsleutel is zowel van toepassing op de bepaling van de deelnemersbijdrage begrotingsbasis als op de verrekening van het rekeningresultaat. Daarbij geldt dat verschillen tussen begroting en rekening in eerste instantie worden verevend met behulp van de algemene reserve. Dit betekent dat een eventueel negatief rekeningresultaat automatisch resulteert in een taakstelling voor de BghU en dat een positief rekeningresultaat de buffer creëert die nodig is om bijvoorbeeld de financiële effecten van afwijkende volumeontwikkelingen te kunnen dempen en/of om de aansluiting van nieuwe toetreders c.q. aanvullende voorzieningen op grond van ontwikkelingen in wet- en regelgeving te kunnen bekostigen.

f. De kostenverdeelsleutel is gebaseerd op het principe van “de gebruiker betaalt”, met inachtneming van de bestuurlijke afspraken die in het kader van de toetreding gemaakt zijn. Dit betekent dat de omvang van de werklast van de deelnemers uitgangspunt is voor het verdelen van de kosten en dat de kosten van de werklast worden geraamd op bedrijfseconomisch algemeen aanvaarde gronden.

g. De raming van de werklast, de kosten van de werklast en de daaruit af te leiden kostenverdeelsleutel zullen - met in achtneming van de gemaakte bestuurlijke afspraken - in het perspectief van het principe “de gebruiker betaalt” periodiek worden herijkt naar aanleiding van de gerealiseerde werklast zoals deze blijkt uit de meest recente vastgestelde jaarrekening.

h. Binnen het basispakket wordt onderscheid gemaakt naar de volgende werklastbepalende factoren:

- het aantal WOZ-objecten voor de verdeling van de kosten van het WOZ-proces;
- het aantal aanslagregels voor de verdeling van de kosten van het proces gegevensbeheer en heffen;
- het aantal vorderingen voor de verdeling van de kosten van het daadwerkelijk innen van de belastingen, waaronder begrepen de handelingskosten m.b.t. kwijtschelding;
- het aantal inwoners voor de verdeling van de kosten van het klantcontact (afhandelen web-formulieren, e-mails, telefoontjes, brieven, baliebezoeken, etc.);
- het aantal bezwaren en beroepen voor de verdeling van de kosten van bezwaar en beroep.

i. Het pluspakket bestaat vooralsnog uit de onderdelen parkeren, leges en BAG. De kosten die met het pluspakket samenhangen worden direct toegerekend aan de betreffende deelnemer, en vallen buiten de kosten die door middel van de kostenverdeelsleutel aan de deelnemers worden toegerekend.

Belastingsamenwerking
gemeenten & hoogheemraadschap Utrecht

BghU
Postbus 5150, 3502 JD Utrecht
Telefoon: 088- 0640200
www.bghu.nl

Aan de gemeenteraad van de gemeente Utrecht
Postbus 16200
3500 CE Utrecht

Utrecht, 8 april 2021

Onderwerp
Ontwerpbegroting BghU 2022, (eerste) begrotingswijziging 2021 bij bestuursrapportage en de jaarstukken 2020

Geachte leden van de gemeenteraad,

Hierbij bieden wij u de Ontwerpbegroting BghU 2022 aan en ter informatie ook de jaarstukken BghU 2020. Met deze stukken laten wij u zien hoe wij de komende jaren uw belastingtaak efficiënt en kwalitatief goed blijven uitvoeren. U kunt als raad met behulp van deze stukken uw gemeenschappelijke regeling controleren en zo nodig bijsturen.

Ontwerpbegroting BghU 2022
Op de Ontwerpbegroting BghU 2022 kunt u uw zienswijze indienen. In de ontwerpbegroting wordt tevens het meerjarenperspectief 2023-2025 geboden waarin de ontwikkelingen verder zijn vertaald naar planvorming en financiële consequenties.

Wij verzoeken u uw zienswijze over deze ontwerpbegroting voor 28 mei 2021 schriftelijk kenbaar te maken aan het bestuur. Wij voegen uw reacties bij de ontwerpbegroting en zullen deze aanbieden aan het bestuur van BghU. Op 1 juli 2021 ligt de ontwerpbegroting ter vaststelling voor aan het bestuur. Na vaststelling bieden we de begroting aan de provincie als toezichthouder.

Wellicht ten overvloede attenderen wij u er op de ontwerpbegroting ter inzage te leggen en tegen betaling beschikbaar te stellen. De gemeenten en het hoogheemraadschap publiceren deze terinzagelegging en de verkrijgbaarstelling.

Begrotingswijziging 2021
In haar vergadering van 1 april jl heeft het bestuur besloten de begrotingswijziging 2021 expliciet te koppelen aan de 1e bestuursrapportage 2021 en de begroting 2021 tot die tijd niet te wijzigen.

Jaarrekening 2020
Daarnaast treft u, ter informatie, de jaarstukken 2020 aan. Het jaar is afgesloten met een positief rekeningresultaat van € 939.870 en een goedkeurende accountantsverklaring op het gebied van getrouwheid en rechtmatigheid. Het resultaat zal conform het besluit van het bestuur als volgt worden bestemd: een dotatie van € 939.870 in de bestemmingsreserve voor de ICT-transitie en opgave waar BghU in de komende jaren voor staat.

Hoogachtend,
Het bestuur, namens deze,
De secretaris,



M. Vrisou van Eck MPM

Bijlagen

1. Ontwerpbegroting 2022, inclusief meerjarenperspectief 2023-2025
2. Jaarverslag -en jaarrekening 2020

Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Regeling risicovolle projecten

Beleidsveld	Financiën
Organisatieonderdeel	Bedrijfsvoerings- en Strategienetwerk
Opsteller	Annemarie Koolenbrander
Kenmerk	8687761
Vergaderdatum Raad	Volgt
Geheim	Nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. De Regeling risicovolle projecten vast te stellen, waarmee de kaderstelling en de informatievoorziening aan de gemeenteraad over de meest risicovolle projecten van de gemeente wordt gestructureerd.

2. De projecten Restauratie Domtoren, Overvecht Noord Aardgasvrij, Programma wervengebied, Noordelijke Randweg Utrecht, Berlijnplein en Merwedekanaalzone (deelgebied 5) onder het regime van de Regeling te brengen.

3. Het besluit tot wijziging van de Financiële verordening gemeente Utrecht vast te stellen en daarmee de Regeling risicovolle projecten in de verordening te verankeren.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Samenvatting

De Regeling risicovolle projecten structureert de kaderstelling en de informatievoorziening over de meest risicovolle projecten van de gemeente. Aan de hand van de regeling krijgt de dialoog over sturing, beheersing en bijsturing van deze projecten vorm. De regeling werkt de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad uit ten aanzien van risicovolle projecten. Daarom wordt zij verankerd in de Financiële verordening.

Context

Aanleiding

In december 2018 is het rapport Samen Sturen van de Rekenkamer Utrecht en de Randstedelijke Rekenkamer verschenen. Bij de behandeling van dit rapport is een motie aangenomen waarin de gemeenteraad het college de opdracht heeft gegeven om een regeling te ontwikkelen voor grote en risicovolle projecten (motie 2018/278). Hiermee verwoordde de gemeenteraad een gevoel dat ook in de bestuurlijke en ambtelijke organisatie van de gemeente Utrecht had postgevat: er zijn nu en in de toekomst zulke grote projecten in uitvoering, dat het professionaliseren van zowel de organisatie van het project als de informatievoorziening daarover prioriteit heeft. Dit heeft geleid tot een traject waarin door raadsleden, bestuurders en ambtenaren gezamenlijk is gezocht naar een voor Utrecht geschikte regeling waarin de focus niet alleen ligt op de financiële risico's maar eveneens op de bestuurlijke complexiteit, invloed op de stad, de sturing van het project en risico's die gepaard gaan met innovaties. De Regeling risicovolle projecten ligt nu voor.

Afwegingskader

Om te bepalen welke projecten de gemeente heeft die als risicovol kunnen worden beschouwd en daarom onder de Regeling vallen, is er een afwegingsinstrument ontwikkeld (de ijking van projecten). Dit kader maakt geen deel uit van de Regeling en is als bijlage 1 ter informatie bijgevoegd.

Verankering

De regeling staat niet op zichzelf, maar is ingebed in het gemeentelijke stelsel van projectbeheersing en risicomanagement.

Verbetering projectbeheersing

Zowel het rapport Samen Sturen als ook het onderzoek Professionaliseringskansen van Concernaudit lieten zien dat verbetering van de projectbeheersing mogelijk en nodig is. Op basis hiervan is een intern kader voor projectbeheersing vastgesteld, dat een werkwijze voorschrijft. De implementatie van dit nieuwe kader gaat gepaard met een traject, gericht op verankering van het kader in processen en systemen, in de wijze van sturing en verantwoording en het actueel houden van een heldere projectgovernance, inclusief houding en gedrag van projectmedewerkers. De handleiding voor projecten is als bijlage 2 ter informatie bijgevoegd.

Juridisch kader

De regeling is de uitdrukking van een gemeentelijke beleidskeuze om de controlerende en kaderstellende rol van de gemeenteraad ten aanzien van risicovolle projecten specifiek vast te leggen. Het besluit is referendabel.

Beoogd effect

De Regeling beoogt de controlerende en kaderstellende rol van de raad ten aanzien van risicovolle projecten te versterken, door tijdens de ontwerp en uitvoering van een risicovol project risico's en gewijzigde omstandigheden ten aanzien van de kaders te kunnen signaleren, het verloop en de uitvoering van de projecten te monitoren en op basis daarvan de dialoog over sturing en beheersing ervan te voeren. Waar nodig leidt dit tot bijsturing door een wijziging van de kaders van een risicovol project vast te stellen.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening

Op 20 december 2018 heeft de gemeenteraad naar aanleiding van het rapport Samen Sturen van de Rekenkamer Utrecht en de Randstedelijke Rekenkamer besloten de aanbevelingen over te nemen. Op 19 juli 2019 heeft het college de gemeenteraad geïnformeerd over onze voornemens voor de wijze waarop het college deze besluiten wil opvolgen. In deze brief heeft het college aangegeven zowel een regeling voor risicovolle projecten te maken als een beheerskader met interne regels over voorbereiding, bemensing en uitvoering van project. Daarbij is gebruik gemaakt van de uitkomsten van

het auditonderzoek ‘Professionaliseringskansen bij grote projecten’, waarover de raad op 25 juni 2019 (kenmerk 6274632) is geïnformeerd. Een eerdere versie van de Regeling is, tegelijk met het kader projectebeheersing, beoordeeld door Twynstra Gudde. Deze professionele toets heeft geleid tot een aantal aanbevelingen (ter informatie bijgevoegd als bijlage 3) die zijn verwerkt in het voorliggende document.

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico’s

Beslispunt	
1	De Regeling risicovolle projecten vast te stellen, waarmee de kaderstelling en de informatievoorziening aan de gemeenteraad over de meest risicovolle projecten van de gemeente wordt gestructureerd.
Argumenten	
1.1	Met de Regeling wordt de informatievoorziening over risicovolle projecten versterkt, opdat de raad zijn controlerende en kaderstellende rol kanuitvoeren.
	In de Regeling is vastgelegd welke informatie aan de raad wordt aangeboden in een startdocument en dat wordt voorzien in voortgangsrapportages op vaste momenten in het jaar. In artikel 7 is opgenomen welke kaders worden vastgelegd in een startdocument. Met de beschrijving in het startdocument krijgt de raad een goed beeld van alle relevante en risicovolle aspecten van een project. Door bij de start van een project te beschrijven hoe over deze kaders gehandeld zal worden, wordt tegemoetgekomen aan de besluiten van de gemeenteraad die zijn genomen naar aanleiding van Samen Sturen van de Rekenkamer Utrecht. Twee keer per jaar wordt met een voortgangsrapportage informatie per project opgeleverd. Centraal in deze voortgangsrapportage staan de voortgang in het project en wijzigingen ten opzichte van de uitgangspunten die beschreven zijn inhet startdocument. Daarnaast is de bepaling opgenomen dat tussenrapportages moeten worden gedaan als zich bijzondere situaties voordoen in de projecten endat bij het beëindigen van een risicovol project een eindrapportage wordt vastgesteld. Zo ontstaat aan het begin voor alle partijen duidelijkheid over de randvoorwaarden die voor het betreffende risicovolle project gelden, die gedurende de uitvoering worden gerapporteerd en aan het einde van een project geëvalueerd. In de Regeling is tevens vastgelegd dat een (her-)ijking plaatsvindt van projecten. Artikel 5, lid 2 van de Regeling bepaalt welke risico’s in de ijking moeten worden meegewogen om te bepalen of een project zodanig risicovol is dat dit onder de werkingssfeer van de Regeling moet worden gebracht. In de afweging worden risico’sop meerdere gebieden betrokken: financieel, uitvoering, gevolgen voor de stad of de inwoners, gevolgen voor de gemeentelijke bedrijfsvoering, innovaties en bestuurlijke of organisatorische complexiteit. De voortgangsrapportages worden opgenomen in de bestuursrapportages die twee keer per jaar verschijnen. Voortgangsinformatie over risicovolle projecten gaat op deze manier deel uitmaken van de reguliere informatiestroom binnen de P&C-cyclus. Daarmee wordt twee keer per jaar inzicht gegeven in de risico’s van de risicovolle projecten. Voorts is vastgelegd dat wijzigingen in de kaders die geconstateerd worden bij de voortgangsrapportages, voorzien worden van een raadsvoorstel tot vaststelling van de gewijzigde kaders (artikel 8). Ditzelfde geldt ookals er buiten de momenten van de voortgangsrapportages, in een tussenrapportage geconstateerd wordt, dat afgeweken wordt van de vastgestelde kaders (artikel 9).

1.2	De Regeling maakt transparant hoe burgemeester en wethouders zorg dragen voor kwalitatief goede en uniforme informatie.
	In het college zijn er twee verantwoordelijkheden belegd. In de eerste plaats zijn de portefeuillehouders van projecten in het college ervoor verantwoordelijk dat een eerste ijking van de projecten in hun portefeuille plaatsvindt. Als mocht blijken dat een of meer van zijn of haar projecten onder de Regeling gebracht zouden moeten worden, is de portefeuillehouder ervoor verantwoordelijk dat de vereiste informatie wordt opgeleverd in een startdocument en voortgangsrapportages. De portefeuillehouder control is ervoor verantwoordelijk dat er een ijking wordt georganiseerd en dat de voortgangsrapportages worden opgeleverd. Binnen het college vervult de wethouder control daarnaast de kritische rol op de informatievoorziening.
1.3	De Regeling is een aanscherping van de huidige wijze van informatievoorziening over projectrisicos bij door de raad aangewezen risicovolle projecten
	Tot nu toe wordt de raad in de bestuursrapportages geïnformeerd over de uitvoering van alle grote projecten en daarnaast in de paragraaf risicobeheersing en weerstandsvermogen over de belangrijkste projectrisico's. Door de gestructureerde informatievoorziening die wordt vastgelegd in de regeling ontvangt de raad twee keer per jaar een actueel inzicht in de projectrisico's en de stand van de implementatie van de beheersmaatregelen bij de aangewezen risicovolle projecten.
Beslispunt	
2	De projecten Restauratie Domtoren, Overvecht Noord Aardgasvrij, Programma wervengebied, Noordelijke Randweg Utrecht, Berlijnplein en Merwedekanaalzone (deelgebied 5) onder het regime van deRegeling te brengen.
Argumenten	
2.1	Uit de ijking van de gemeentelijke projecten is gebleken dat de gemeente aanzienlijke risico's loopt in deze projecten.
	Vanuit verschillende bronnen is nagegaan welke projecten er in 2021 bij de gemeente in uitvoering of voorbereiding zijn. Deze projecten zijn geijkt aan de hand van de criteria die daarvoor zijn opgesteld in het afwegingskader met behulp van informatie uit de projecten. Op basis hiervan kunnen vijf projecten als risicovol aangemerkt worden. De ontwikkeling van de Merwedekanaalzone is nog niet geijkt aan de hand van het afwegingskader, maar nu al is duidelijk dat (onderdelen van) deze ontwikkeling voldoen aan de criteria.
Kanttekeningen/Risico's	
2.1	In andere projecten doen zich ook risico's voor
	Het doel van de Regeling is het verbeteren van de kaderstelling en de informatievoorziening. Dit gebeurt voor de meest risicovolle projecten van de gemeente. Echter, ook projecten die bij de ijking niet tot de meest risicovolle projecten lijken te behoren, kunnen te maken krijgen met tegenvallers of onverwachte gebeurtenissen. Voor deze projecten geldt de Regeling niet, maar wel de versterking van de projectbeheersing door middel van het beheerkader.
2.2	Onverwachte wendingen blijven altijd mogelijk
	In de Regeling is vastgelegd welke informatie op welke momenten naar voren gebracht wordt bij de gemeenteraad. De bestuurlijke verantwoordelijkheden zijn verhelderd. Dit kan de gemeente niet behoeden voor de mogelijkheid dat zich onverwachte wendingen voordoen in de risicovolle projecten, die het college en de raad niet voorzien hebben.

Beslispunt	
3	Het besluit tot wijziging van de Financiële verordening gemeente Utrecht vast te stellen en daarmee de Regeling risicovolle projecten in de verordening te verankeren.
Argumenten	
3.1	De Financiële verordening bepaalt voor welke onderwerpen de gemeenteraad financiële beleidskaders vaststelt
	In hoofdstuk drie van de verordening zijn de onderwerpen genoemd, waar de gemeenteraad beleidskaders vaststelt. De Regeling risicovolle projecten is een nieuw instrument, dat kaders stelt met betrekking tot financiële beheersing en informatievoorziening.

Financiën
Toepassing van de Regeling leidt tot meerkosten in de uitvoering van projecten, doordat vaker en diepgaander wordt gerapporteerd. Deze kosten worden gedekt uit het projectbudget.

Daarnaast zal er op centraal niveau tijdsbeslag plaatsvinden voor de coördinatie van de uitvoering en bestuurlijke advisering Bij de inrichting van het bedrijfsvoeringsonderdeel Concerncontrol is hier rekening mee gehouden.

De opbrengsten van deze regeling zijn kwalitatief van aard en hebben vooral betrekking op een toegenomen transparantie over de inrichting van het project, de voortgang van het project en de mogelijkheden om hieraan op bestuurlijk niveau aandacht te besteden.

Vervolg
Als besluitvorming heeft plaatsgevonden zal voorelk door de raad aangewezen risicovol project een startdocument worden opgesteld. De startdocumenten worden bij de Tweede bestuursrapportage 2021 ter vaststelling aan de gemeenteraad aangeboden, of als er dit najaar een projectbesluit aan de orde is tegelijkertijd daarmee. Omdat het gaat om lopende projecten, markeert het startdocument hier niet de start van het project zelf, maar een andere weergave, conform artikel 7 van de Regeling, van de kaders die eerder zijn vastgesteld bij het voorbereidings- of uitvoeringsbesluit. Vanwege de planning van de besluitvorming over het project Merwedekanaalzone (deelgebied 5) zal het startdocument conform de Regeling zo snel mogelijk na het besluit (en uiterlijk zes maanden daarna) worden voorgelegd. Vervolgens zal de raad per project worden geïnformeerd in de bestuursrapportages. De nieuwe werkwijze van informatie en dialoog over de projecten zal volgens een groeimodel nader vorm en inhoud moeten krijgen. De Regeling voorziet in een evaluatie van de werking ervan drie jaar na de vaststelling van de Regeling.

Communicatie
De Regeling heeft een interne werking.

Bijlagen
Bijlagen besluitvorming
- Regeling risicovolle projecten
- Wijziging Financiële verordening gemeente Utrecht

Bijlagen informatief
- Afwegingskader ijking en herijking van projecten
- Handleiding Projectbeheersing
- Rapport Twijnstra Gudde Quickscan VRP

Regeling risicovolle projecten gemeente Utrecht

13 april 2021

Kenmerk 8687761

Versie raadsvoorstel

Inleiding

Aanleiding

Bij de behandeling van het rapport Samen Sturen (Rekenkamer Utrecht, 4 december 2018) is een motie aangenomen waarin de gemeenteraad van de gemeente Utrecht burgemeester en wethouders de opdracht heeft gegeven om een regeling te ontwikkelen voor grote en risicovolle projecten (motie 2018/278). Hiermee verwoordde de raad een gevoel dat ook in de ambtelijke en bestuurlijke organisatie van de gemeente Utrecht had postgevat: er zijn nu en in de toekomst zulke grote projecten in uitvoering, dat het professionaliseren van zowel de organisatie van het project als de informatievoorziening daarover prioriteit heeft. Ambtenaren, raadsleden en bestuurders hebben vervolgens gezamenlijk gewerkt aan een voor Utrecht geschikte regeling, de Regeling Risicovolle Projecten. Deze regeling heeft als doel de raad te versterken in zijn kaderstellende en controlerende rol bij projecten, die risicovol zijn door hun betekenisvolle invloed op de stad, toepassing van innovaties, bestuurlijke complexiteit en/of een substantiële financiële omvang.

Risicomanagement vormt, als onderdeel van projectbeheersing, een belangrijk instrument voor de raad bij deze kaderstellende en controlerende rol. Kaderstellend omdat een risicoinventarisatie vooraf inzicht geeft in de belangrijkste risico's en onzekerheden in relatie tot de vast te stellen ambities en doelen. Controlerend omdat monitoring van deze risico's belangrijke informatie geeft over de voortgang en de beheersing van het project. De dialoog hierover tussen raad en college zorgt voor heldere verwachtingen over en weer en voor het maken van onderbouwde keuzes. Zo sluiten we aan bij het Utrechtse sturingsmodel: gedeelde waarden, heldere kaders en randvoorwaarden, goede informatievoorziening, leren en verbeteren via interactie en dialoog.

De Regeling wordt verankerd in de Financiële verordening.

Samenhang

De regeling staat niet op zichzelf, maar is ingebed in het gemeentelijke beheerkader. Dat beheerkader bestaat, naast geldende wet-en regelgeving zoals het Besluit begroten en verantwoorden (BBV), uit geldende afspraken en beleid van de gemeente Utrecht, die mede op basis van de Financiële verordening zijn vastgesteld. Te denken valt aan de Nota risicomanagement, de Nota inkoop, maar ook de Nota interne beheersing. Specifiek voor de beheersing van projecten is een kader vastgesteld, naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek van de afdeling audit naar de professionaliseringskansen voor projectbeheersing binnen de gemeente Utrecht. Dit kader voor projectbeheersing beschrijft de werkwijze voor interne beheersing van projecten.

De Regeling risicovolle projecten gaat over de kaderstelling en informatievoorziening over de meest risicovolle projecten aan de raad. De uitvoering van de regeling is gebaseerd op het beheerkader en specifiek de werkwijze voor de beheersing van projecten.



Samenspel

De uitvoering van de regeling is een samenspel tussen raad, college en organisatie. Als de raad besluit een project aan te merken als risicovol, ontvangt de raad meer en vaker informatie over de voortgang van het project. Op basis van deze informatie gaan raad en college een dialoog aan, die begint bij een onderbouwd besluit. Daarna volgt de vaststelling van het startdocument, waarin de kaders van het project worden vastgelegd, en dat daarmee de basis is voor verantwoording en bijsturing. Bij de vormgeving van de dialoog kan de raad besluiten een adviescommissie voor het volgen en begeleiden van risicovolle projecten in te stellen en/of raadsrapporteurs aan te wijzen die deze rol kunnen vervullen. Ook kan de raad besluiten om een externe audit uit te laten voeren op een risicovol project dat in uitvoering is. Dit zijn algemene bevoegdheden van de raad, los van de regeling.

De toepassing van de regeling vindt op het niveau van het individuele project plaats onder de verantwoordelijkheid van de projectportefeuillehouder namens burgemeester en wethouders. De concerncontroller ziet namens de portefeuillehouder Control toe op de werking van de regeling. De beheersing van een project is primair de verantwoordelijkheid van de IRM-er en wordt uitgevoerd door de projectmanager met zijn team. De controlorganisatie van de gemeente Utrecht adviseert de projectorganisatie over het sturen op de goede dingen (effectiviteit) en de dingen goed doen (efficiency). Hiertoe monitort en faciliteert de control-organisatie de implementatie van effectieve werkprocessen en risicomanagement en adviseert zij over adequate en betrouwbare informatievoorziening.

Gemeentebreed met focus op fysiek domein

De regeling kan worden toegepast op alle projecten in de gemeente. De risicovolle projecten bevinden zich echter voor het grootste deel in het fysieke domein.

Leeswijzer

Alle afspraken van de regeling staan artikelsgewijs in Regeling risicovolle projecten gemeente Utrecht. De Toelichting bij de regeling risicovolle projecten bestaat uit een Algemeen deel en een Artikelsgewijs deel.

Regeling risicovolle projecten gemeente Utrecht

Artikel 1 Begripsbepalingen

Deze regeling verstaat onder:

a. kaders van een project: de in het startdocument vastgelegde doelstelling, scope, geld, tijd, kwaliteit, risico's en communicatie van risicovol project;

b. project: een samenhangend geheel van activiteiten, uitgevoerd door een tijdelijke projectorganisatie, gericht op het bereiken van een vooraf gedefinieerd resultaat;

c. risicovol project: een door de raad aangewezen project dat door de raad na afweging van de diverse criteria als genoemd in artikel 5, lid 4 als risicovol wordt beschouwd

d. startdocument: een vastgestelde weergave van de hoofdlijnen van een projectplan, zoals nader beschreven in artikel 7;

e. voortgangsrapportage: een periodieke rapportage waarin de ontwikkelingen, afwijkingen en voortgang ten opzichte van het startdocument wordt gemeld van alle projecten binnen deze regeling.

f. tussenrapportage: een rapportage waarmee de raad tussentijds door burgemeester en wethouders wordt geïnformeerd over de voortgang van een risicovol project, bij afwijkingen van de gestelde kaders;

g. eindrapportage: de rapportage waarmee de raad wordt geïnformeerd bij afronding van het project;

h. afweegkader: de wijze waarop burgemeester en wethouders de onderdelen uit artikel 5, lid 4 toepassen om te bepalen of zij een voorstel zullen doen aan de raad om een bestaand dan wel nieuw project aan te wijzen als risicovol project of om deze aanwijzing te beëindigen.

Artikel 2 Doel

Het doel van deze regeling is de controlerende en kaderstellende rol van de raad bij risicovolle projecten te versterken, door:

a. bij de start van het project de kaders gestructureerd vast te stellen;

b. tijdens de uitvoering van een risicovol project risico's en gewijzigde omstandigheden ten aanzien van de kaders tijdig te kunnen signaleren (om bij te kunnen sturen), en
c. het verloop en de uitvoering van de projecten te monitoren en op basis daarvan, waar nodig, de dialoog over sturing en beheersing ervan met burgemeester en wethouders te voeren en bij te sturen door een wijziging van de kaders vast te stellen.

Artikel 3 Afbakening

Deze regeling is van toepassing op risicovolle projecten binnen alle beleidsdomeinen van de Gemeente Utrecht.

Artikel 4 Bestuurlijke verantwoordelijkheid

Deze regeling wordt uitgevoerd door burgemeester en wethouders.

Artikel 5 Aanwijzing of beëindiging als risicovol project

1. Burgemeester en wethouders stellen een afweegkader vast, dat bepaalt aangeeft op welke wijze de onderdelen uit artikel 5, lid 4 worden toegepast.

2. Burgemeester en wethouders beoordelen voortdurend de lopende projecten om te bepalen of er sprake is van een risicovol project.

3. Als toepassing van het afweegkader leidt tot de conclusie dat er sprake is van een risicovol project beschrijven burgemeester en wethouders in een raadsvoorstel dat betrekking heeft op de start of wijziging van een project, om welke redenen zij voorstellen een project onder de werking van deze regeling te brengen of de onderbrenging daaronder te beëindigen. Indien sprake is van een risicovol project, dan onderbouwen burgemeester en wethouders dit en stellen de raad voor om overeenkomstig te besluiten.

4. In het voorstel zoals bedoeld in het derde lid wordt in elk geval melding gemaakt van:
   a. de gemeentelijke bevoegdheden als samengewerkt wordt met meerdere partijen;
   b. het budgettaire beslag en het financiële beslag van de risico's die verbonden zijn aan het project;
   c. de gevolgen die het project heeft voor de samenleving, omgeving en bewoners;
   d. de gevolgen die het project heeft voor de gemeentelijke bedrijfsvoering;
   e. de toepassing van innovatie zoals nieuwe technologieën, contractvormen of financieringsconstructies;
   f. de mate waarin er sprake is van een in organisatorisch opzicht complex besturings- en/of uitvoeringsproces;
   g. de doorlooptijd.

5. Naast burgemeester en wethouders die aan de hand van het afweegkader een voorstel zoals bedoeld in het derde lid ter besluitvorming aan de raad voorleggen, kan de raad

tijdens de voorbereiding of uitvoering van een project zelf ook besluiten een project aan te wijzen of te beëindigen als risicovol project conform deze regeling.

Artikel 6 Informatievoorziening bij risicovolle projecten

1. Indien burgemeester en wethouders de raad voorstellen een project als risicovol aan te merken, dan voorzien zij het voorstel van een startdocument als bedoeld in artikel 7 of geven aan op welke termijn de raad dit kan verwachten.

2. Indien de raad besluit om een project aan te wijzen als risicovol project, zenden burgemeester en wethouders uiterlijk zes maanden na het raadsbesluit het startdocument als bedoeld in artikel 7 ter vaststelling aan de raad. Mocht deze termijn niet haalbaar zijn, dan kunnen burgemeester en wethouders onderbouwd een andere termijn voorstellen aan de raad.

3. Burgemeester en wethouders informeren de raad met voortgangsrapportages als bedoeld in artikel 8. De informatie is geënt op het actuele startdocument.

4. Burgemeester en wethouders informeren de raad waar nodig met een tussenrapportage als bedoeld in artikel 9.

5. Bij de afsluiting van een risicovol project bieden burgemeester en wethouders de raad een eindrapportage ter vaststelling aan als bedoeld in artikel 10.

Artikel 7 Startdocument

1. Het startdocument is het basisdocument voor de kaderstelling en controle op de risicovolle projecten op hoofdlijnen door de raad.

2. Een startdocument dat bij aanvang van de definitie-/opstartfase is opgesteld, wordt bij aanvang van de ontwerp-/initiatiefase en de realisatie-/uitvoeringsfase geactualiseerd.

3. Bij de besluitvorming over de fasedocumenten wordt het (geactualiseerde) startdocument door de raad vastgesteld, of geven burgemeester en wethouders aan op welke termijn de raad dit kan verwachten.

4. In het startdocument worden de kaders van een risicovol project vastgelegd, bestaande uit:

   a. De doelstelling;

      a.1. Doel en beoogd effect;

      a.2. Context van het project;

      a.3. Bijdrage aan publieke waarde;

      a.4. Beoogd eindmoment;

b. De scope;

b.1. Wat hoort wel en wat niet bij de uitvoering van het project;
b.2. Deelprojecten of fasering;
b.3. Plan van aanpak voor de eerste fase met doorkijk voor het vervolg;

c. Geld

c.1. Het beschikbare budget en de inzet ervan per fase, per jaar of per deelproject;

c.2. Onzekerheden in het budget, aan de kostenkant en aan de dekkingskant;

c.3. De raming, de geprognosticeerde eindstand per fase en de verwachte besteding per kostensoort worden op dezelfde manier per fase, deelproject of per jaar opgenomen;

c.4. Toelichting, onderbouwing en duiding van de opgenomen informatie, waarbij de bevindingen van adviseurs of toezichthouders expliciet inzichtelijk worden gemaakt;

d. Tijd

d.1. De planning, zo mogelijk beschreven in mijlpalen, van het project, waarbij expliciet wordt aangegeven op welke wijze rekening is gehouden met vertragingsrisico's;

e. Kwaliteit

e.1. Wijze van borging van de kwaliteit van de uitvoering;

e.2. Eventuele verschillen daarin tussen de fasen of deelprojecten;

e.3. Toelichting, onderbouwing en duiding van projecten of activiteiten, zowel van interne als externe partijen, die van invloed zijn op dan wel de uitvoering raken van het project;

e.4. Toelichting, onderbouwing en duiding van de opgenomen informatie, waarbij de bevindingen van adviseurs of toezichthouders expliciet inzichtelijk worden gemaakt;

f. Risico's

f.1. De belangrijkste risico's die het beoogd effect en doelstellingen van het project kunnen belemmeren, waaronder ook marktrisico's en (indien van toepassing) risico's die samenhangen met innovaties;
f.2. De maatregelen die worden getroffen om deze risico's te beheersen;
f.3. Toelichting, onderbouwing en duiding van de opgenomen informatie, waarbij de bevindingen van adviseurs of toezichthouders expliciet inzichtelijk worden gemaakt;

g. Organisatie

g.1. Besturing van het project (governance);

g.2. Verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, inclusief de vormgeving van interne tegenspraak;

g.3. Samenwerkingspartners, contractpartijen en -vormen, inclusief een overzicht van verdeling van de beslissingsmacht;
g.4. Toelichting, onderbouwing en duiding van de opgenomen informatie, waarbij de bevindingen van adviseurs of toezichthouders expliciet inzichtelijk worden gemaakt
g.5. Regelingen die tussen de samenwerkingspartners zijn getroffen;
g.6. Afspraken over informatievoorziening aan de raad over (geheime) informatie die ressorteert bij samenwerkingspartners en derden, het project betreffende.

h. Communicatie
h.1. Communicatie met de inwoners en stakeholders;
h.2. Participatie met inwoners en stakeholders overeenkomstig de Participatieverordening.

Artikel 8 Voortgangsrapportage

1. Twee keer per jaar informeren burgemeester en wethouders de raad over de ontwikkelingen, afwijkingen en voortgang van risicovolle projecten in een voortgangsrapportage per project bij de bestuursrapportage.
2. De voortgangsrapportage beschrijft de voortgang in het project, de actuele ontwikkelingen en afwijkingen ten opzichte van de informatie in het startdocument.
3. Wanneer burgemeester en wethouders bij een voorgangsrapportage constateren dat een aanpassing van de kaders van één of meerdere risicovolle projecten nodig is, gaat de voortgangsrapportage gepaard met een raadsvoorstel tot vaststelling van de gewijzigde kaders van het project.
4. Een voortgangsrapportage kan voorzien worden van een advies van de Adviescommissie Controle en Financiën en/of de accountant van de raad en/of de Rekenkamer, daar waar zij daar zelf aanleiding voor zien.

Artikel 9 Tussenrapportage

1. In het kader van hun actieve informatieplicht informeren burgemeester en wethouders met een tussenrapportage de raad over de ontwikkelingen, afwijkingen en voortgang van een risicovol project, indien deze zodanig zwaar wegen zijn dat deze niet kunnen wachten tot de reguliere voortgangsrapportage.

2. Wanneer burgemeester en wethouders bij een tussenrapportage constateren dat een aanpassing van de kaders van één of meerdere risicovolle projecten nodig is, gaat de tussenrapportage gepaard met een raadsvoorstel tot vaststelling van de gewijzigde kaders van het project.

3. Een tussenrapportage kan voorzien worden van een advies van de Adviescommissie Controle en Financiën en/of de accountant van de raad en/of de Rekenkamer daar waar zij daar zelf aanleiding voor zien.

Artikel 10 Eindrapportage

1. Wanneer een risicovol project is afgerond, stellen burgemeester en wethouders een eindrapportage op.

2. Uiterlijk binnen zes maanden na het moment als bedoeld in het eerste lid stellen burgemeester en wethouders de eindrapportage ter beschikking aan de raad. Mocht deze termijn niet haalbaar zijn dan kunnen zij aan de raad onderbouwd een andere termijn voorstellen.

3. De eindrapportage over een risicovol project omvat in ieder geval informatie over:

   a. de vraag in welke mate de oorspronkelijke doelstellingen zijn bereikt

   b. de vraag welke activiteiten daarvoor zijn verricht

   c. de vraag wat de kosten zijn geweest van het project en in hoeverre deze afwijken van de oorspronkelijke raming

   d. de vraag in hoeverre de oorspronkelijke planning is gerealiseerd

   e. de vraag in hoeverre de borging van kwaliteit is geëffectueerd

   f. de vraag in welke mate de risico's zijn beheerst

   g. de vraag of de inrichting van de organisatie goed heeft gefunctioneerd

   h. de vraag in hoeverre de informatie toereikend is geweest

4. De eindrapportage bevat de in het project geleerde lessen.

5. Een eindrapportage kan voorzien worden van een advies van de Adviescommissie Controle en Financiën en/of de accountant van de raad en/of de Rekenkamer, daar waar zij daar zelf aanleiding voor zien.

Artikel 11 Evaluatie

Deze regeling wordt drie jaar na de inwerkingtreding geëvalueerd door burgemeester en wethouders en de raad.

Toelichting bij Regeling risicovolle projecten

Algemeen

Doel en reikwijdte van de regeling

De Regeling risicovolle projecten (RRP) beoogt de sturing en beheersing van de meest risicovolle projecten in voorbereiding en tijdens uitvoering te versterken en in een vroegtijdig stadium risico's en gewijzigde omstandigheden te signaleren, de raad daarover te informeren en vervolgens het gesprek tussen burgemeester en wethouders en raad te faciliteren. De regeling garandeert niet dat zich geen onverwachte wendingen zullen voordoen tijdens de looptijd van een project.

Samenspel

De regeling draagt, door het tijdig aanleveren van relevante informatie over risicovolle projecten, bij aan het samenspel tussen ambtelijke organisatie, bestuur en raad. Het samenspel ziet er op hoofdlijnen als volgt uit.

- De projectorganisatie stelt, in samenspraak met de concerncontroller, het startdocument op.
- Burgemeester en wethouders nemen een besluit over het startdocument.
- De raad stelt het startdocument vast en bepaalt daarmee de kaders voor de uitvoering van het project.
- De Regeling wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de project-portefeuillehouder namens burgemeester en wethouders.
- De wethouder Control is verantwoordelijk voor de werking van de Regeling.
- De concerncontroller ziet toe op de werking van de Regeling.

Dialoog over risico's

De dialoog tussen college en raad is van belang bij de versterking van de raad in zijn kaderstellende en controlerende rol. Het startdocument en de rapportages maken deze dialoog mogelijk. Centraal staan de doelstellingen en ambities van het project. Een risico-inventarisatie aan de start van het project geeft inzicht in de risico's (inclusief oorzaken en gevolgen) die het realiseren van de ambities en doelen kunnen belemmeren en is daarom essentieel.

Een risico-inventarisatie geeft antwoord op de volgende vragen:

- Wat zijn de belangrijkste risico's die het realiseren van de doelstellingen en ambities van het project kunnen belemmeren? Wat zijn de verwachtingen en waar liggen de onzekerheden?
- Wat zijn de belangrijkste risico's voor de planning? In hoeverre zijn deze op te vangen binnen het project?
- Wat zijn de belangrijkste risico's voor de kosten (risico's met financiële gevolgen)? Zijn deze op te vangen binnen het project? Is het onvoorzien toereikend om deze risico's op te vangen?
- Welke maatregelen treffen we om bovengenoemde risico's te beheersen en wie pakt deze maatregelen op? In hoeverre is het mogelijk de risico's daadwerkelijk te beïnvloeden?

Op deze manier draagt risicomanagement, inclusief de dialoog over ambities, verwachtingen en onzekerheden, bij aan:

- het bewust aangaan van risico's;
- expliciet keuzes maken op basis van risico-informatie;
- vooruit kijken, prioriteiten stellen en actief sturen op basis van de gemaakte keuzes;
- verrassingen voorkomen. Voor iedereen is het helder welke risico's worden gelopen en hoe de beheersing van de risico's die er zijn op het juiste niveau in de organisatie is belegd.

Bestaande regelingen en kaders

De RRP komt in plaats van de verantwoording over grote projecten twee keer per jaar in de bestuursrapportages. Voor de projecten die in de bestuursrapportages zijn opgenomen en waarvan besloten wordt dat zij onder de RRP gaan vallen, zal in de bestuursrapportages een aan de RRP aangepaste voortgangsrapportage worden opgenomen. Dit laat onverlet dat substantiële afwijkingen bij de uitvoering van alle projecten worden gerapporteerd aan de raad.

Informatievoorziening over risicovolle projecten die op grond van deze regeling plaatsvindt, is in principe openbaar. Als informatie geheim moet blijven, kan geheimhouding worden opgelegd conform de regelgeving en bestaande procedures.

Nadere invulling informatieplicht

De RRP is een nadere invulling van de informatieplicht van burgemeester en wethouders aan de raad voor risicovolle projecten van de gemeente Utrecht. De RRP is een kaderstellend document en wordt daarom verankerd in de Financiële verordening.

Overgangsbepalingen en evaluatie

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze regeling, is een analyse gemaakt van de op dit moment lopende projecten met een groter financieel beslag dan € 10 miljoen of anderszins risicovolle projecten. Voor deze projecten is afgewogen of het, gezien de fase waarin het project verkeert, nog relevant is om deze onder de werkingssfeer van de regeling te brengen. Voor projecten die binnen twee jaar afgerond zullen worden, zal dit niet meer gebeuren om de administratieve lasten voor alle betrokkenen beperkt te houden. Risicovolle projecten die nog meer dan twee jaar lopen, zullen wel onder de regeling kunnen vallen.

Drie jaar na de vaststelling wordt de RRP geëvalueerd en waar nodig bijgesteld.

Artikelsgewijs

Artikel 1 Begripsbepalingen

Project

De RRP gaat over de uitvoering van projecten. Een project is een eenmalige (reeks van) activiteit(en), waarbij binnen een bepaalde tijd wordt toegewerkt naar een gesteld doel. Of activiteiten onder de RRP kunnen vallen, wordt bepaald door de volgende randvoorwaarden:

- De eenmaligheid van de activiteit: activiteiten die de gemeente op structurele basis ('going concern') uitvoert zullen niet onder de RRP vallen, ook al zijn deze risicovol.
- Begrenzing in de tijd: activiteiten waarvoor geen einddatum gepland is of als de verwachte looptijd meer dan 15 jaar is, zullen in principe niet onder de regeling vallen, ook al gaat het hierbij om een eenmalige activiteit. Deze tijdsperiode is zodanig lang dat activiteiten in die situatie meer lijken op een structurele activiteit dan een project.

De RRP is van toepassing op alle domeinen van de gemeente. De grootste en meest risicovolle projecten die op dit moment lopen, worden met name in het fysieke domein uitgevoerd.

Risicovol project en grondexploitaties

In de afweging om wel of niet onder de RRP te vallen, speelt het geen rol van betekenis of de financiering van een project uit een grondexploitatie plaatsvindt. Een grondexploitatie gaat gepaard met de nodige risico's door het langlopende karakter ervan en door de schattingen die gemaakt worden over de kosten en baten. Bij de gemeente Utrecht zijn er instrumenten beschikbaar om deze risico's inzichtelijk te maken en is er een reguliere informatiestroom over lopende grondexploitaties. Deze instrumenten zijn vooral financieel van aard. Projecten die gefinancierd worden uit een grondexploitatie kunnen vanwege hun omvang, gevoeligheid of inhoudelijke risicoprofiel alsnog onder de RRP gebracht worden.

Artikel 2 Doel

De raad wordt door de toepassing van de regeling beter in staat gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol uit te oefenen. De uitoefening van deze rollen is gericht op sturing en beheersing vooraf en tijdens een project, op aspecten als tijd, geld, kwaliteit en resultaat. Het is van belang dat de raad beschikt over juiste en volledige informatie als hij een besluit moet nemen of de voortgang en uitvoering van een project beoordeelt.

De raad besluit of een project onder de regeling valt. Voor een risicovol project is het eerste moment om af te wegen of dit onder de RRP valt, het eerste moment dat een financieel en inhoudelijk kader ter besluitvorming aan de raad wordt aangeboden. Het kan hierbij gaan om besluitvorming over een

programma van eisen, een functioneel ontwerp of een ander document waarin een initiatief voor het eerst in de raad wordt besproken.

De RRP beoogt de sturing en beheersing van de meest risicovolle projecten tijdens de voorbereiding en de uitvoering te versterken en in een vroegtijdig stadium risico's en gewijzigde omstandigheden te signaleren, de raad daarover te informeren en vervolgens het gesprek tussen burgemeester en wethouders en raad te faciliteren. De regeling garandeert niet dat zich geen onverwachte wendingen zullen voordoen tijdens de looptijd van een project.

Artikel 4 Bestuurlijke verantwoordelijkheid

Deze regeling wordt uitgevoerd door burgemeester en wethouders. Binnen burgemeester en wethouders voeren twee wethouders taken uit in het kader van deze regeling: de projectwethouder en de wethouder control. De portefeuillehouders van projecten voeren de eerste (her-)ijking van de projecten in hun portefeuille uit. Ook voorziet de projectportefeuillehouder in juiste en volledige informatie over het project.

De wethouder control ziet namens burgemeester en wethouders toe op de werking van de regeling bij de bestuursrapportages, de herijking van risicovolle projecten en vervult de kritische rol op de informatievoorziening.

Artikel 5 Aanwijzing of beëindiging als risicovol project

Voorafgaand aan een risicovol project moet de raad kunnen beschikken over een startdocument dat inzicht geeft in de publieke waarde van het project, de projectbegroting en de risicoanalyse. Bij de start van een project wordt een eerste afweging gemaakt of het project wordt aangemerkt als risicovol. Projecten kunnen een zeer lange looptijd hebben. Het is niet vanzelfsprekend dat de projecten, als zij eenmaal onder de regeling vallen, daar permanent onder blijven vallen. Immers, als projecten naar een andere fase gaan, kunnen de (uitvoerings)risico's weer anders ingeschat worden. Ook is het mogelijk dat een project in een latere fase als risicovol worden aangemerkt.

Een project wordt als risicovol beoordeeld op basis van een afweging van criteria. Omdat vele aspecten een rol kunnen spelen die tot risico's in de projectuitvoering leiden, wordt de afweging gemaakt op basis van meerdere criteria. Voor het selectieproces is een, door burgemeester en wethouders vastgesteld, afwegingskader uitgewerkt, aan de hand waarvan een objectieve ijking van projecten uitgevoerd kan worden.

Criteria die in de afweging worden gewogen zijn:

Criterium	Omschrijving
Bestuurlijk complex	Overheden of private organisaties spelen een belangrijke rol in het project.
Organisatorisch complex	Bij de uitvoering zijn organisaties of organisatieonderdelen betrokken. Hieronder kunnen ook aannemers en contractpartners vallen.
Substantiële gemeentelijke bevoegdheden als samengewerkt wordt met meerdere partijen	Besluitvorming is verdeeld over meerdere overheden. Andere organisaties hebben instemmingsrecht en er is afstemming met andere partijen, maar Utrecht beslist.
Innovatief in technisch opzicht of contractvorm	Er wordt een nieuwe techniek ingezet en in het hele project blijft vernieuwing een rol spelen. Of er wordt een contractvorm ingezet waarmee de gemeente weinig ervaring heeft.
Complexiteit bij uitvoering	Uitvoering met veel raakvlakprojecten, in de binnenstad, ondergronds of aan cultureel erfgoed.
Impact op samenleving/ omgeving/ bewoners	Impact hoort bij de prioriteiten van burgemeester en wethouders en gaat over de gevoeligheid van het project in de samenleving.
Impact op gemeentelijke bedrijfsvoering	Mate van belasting voor bedrijfsvoeringstaken. ICT-componenten tellen daarbij extra zwaar.
Budgettair beslag	De hoogte van de projectsom bepaalt het risiconiveau.
Financieel beslag risico's	Het risiconiveau wordt bepaald door de (financiële) risico's uitgedrukt in % of in mln. van het projectbudget of door de financiële risico's die niet in kaart zijn gebracht.
Doorlooptijd	De gaat hier om de lengte, uitgedrukt in jaren, van de doorlooptijd van een project.

Burgemeester en wethouders doen een voorstel aan de raad om een project wel of niet onder de regeling te laten vallen. De raad besluit of een project wel of niet onder de regeling komt te vallen en daaronder zal blijven vallen. In voorkomende gevallen kan de raad zonder zo'n voorstel van burgemeester en wethouders besluiten om een project onder de RRP te brengen.

Artikel 6 Informatievoorziening bij risicovolle projecten

De informatievoorziening bij risicovolle projecten krijgt vorm aan de hand van een startdocument. In dit document worden alle relevante aspecten, zoals vastgelegd in artikel 7 van de RRP, behandeld. Burgemeester en wethouders leggen het document ter vaststelling voor aan de gemeenteraad. Het aldus vastgestelde document is het inhoudelijke kader voor de informatievoorziening. De raad wordt regulier geïnformeerd over de voortgang bij de halfjaarlijkse voortgangsrapportages en indien nodig tussentijds. Bij afsluiting van het project stelt de raad de eindrapportage vast.

Artikel 7 Startdocument

De voorbereiding van een besluit over het ontwerp of de uitvoering van een risicovol project is een cruciale fase. Om tot een zorgvuldig besluit te komen moet de raad daarbij over juiste en volledige informatie kunnen beschikken en zelf kunnen bepalen welke informatie hij nodig acht voor zijn kaderstellende en controlerende taak. In de regeling wordt daarom expliciet en gedetailleerd aangegeven welke informatie in een startdocument tenminste opgenomen moet zijn en hoe de kwaliteit van deze informatie geborgd moet worden. De invulling ervan per risicovol project is maatwerk.

In het startdocument wordt alle voor de raad relevante informatie over het project opgenomen. Dit vormt het kader voor het project. De in dit artikel vermelde kaders worden door de raad vastgesteld.

Het startdocument wordt vastgesteld bij het besluit om een project als risicovol aan te merken. Bij belangrijke fase-overgangen vindt een (her-)ijking van het project plaats.

Doelstellingen

Hier wordt duidelijk gemaakt wat de gemeente met het project wil bereiken door te omschrijven welke publieke waarde de gemeente wil verbeteren of bevorderen en hoe het project hieraan bijdraagt. Tevens wordt aangegeven op welk moment of bij het bereiken van welke gebeurtenis, het project niet langer onder deze regeling zal vallen.

Scope

Aangegeven wordt wat wel en wat niet bij de uitvoering van het project hoort.

Geld

Bij de besluitvorming over de start van een groot project hoort een complete en realistische raming van alle kosten inclusief gevolgkosten als gewijzigde beheer- en onderhoudskosten, zodat de raad in het kader van zijn budgetrecht de kosten en baten goed tegen elkaar af kan wegen. Ook de kosten van relevante nevenprojecten, die nodig zijn voor de realisatie van het project, worden hierbij betrokken.

In de raming van een risicovol project is extra ruimte opgenomen in de planning en het projectbudget voor tegenvallers; niet alleen voor onvoorziene omstandigheden binnen het project, maar ook voor ontwikkelingen buiten het project, die de kosten en planning kunnen beïnvloeden.

Het beschikbare budget en de inzet ervan per fase, per jaar of per deelproject wordt opgenomen in het startdocument. De raming, de geprognosticeerde eindstand per fase (planstudie, realisatie en onderhoud/exploitatie) en de verwachte besteding per kostensoort (zoals organisatie, contract/bouw/uitvoeringskosten, onvoorzien) worden op dezelfde manier opgenomen. Daarnaast wordt beschreven uit welke bronnen de kosten gedekt worden. Onzekerheden hierin worden beschreven en aangegeven wordt op welk moment hierover meer duidelijkheid kan worden gegeven. Hoe een raming opgebouwd moet worden, is geregeld in het beheersingskader. Dat bevat een methode die tevens aangeeft welke componenten hierin betrokken moeten worden (zoals uitvoeringskosten, exploitatiekosten na opleveren).

Tijd

Planning: aangegeven wordt wat de mijlpalen binnen het project zijn (deterministische planning). Ook wordt aangegeven wat de planning zal zijn als een aantal risico's in de praktijk werkelijkheid wordt (probabilistische planning).
Zo ontstaat er een realistisch beeld van het project en een bandbreedte in de tijd waarbinnen het gerealiseerd zal worden. Bij een groot project dat ontwikkeld wordt in een complexe omgeving, moet extra ruimte opgenomen worden in de planning en het projectbudget voor tegenvallers; niet alleen voor onvoorziene omstandigheden binnen het project, maar ook voor ontwikkelingen buiten het project, die de kosten en planning kunnen beïnvloeden. Ook de planning van en risico's die optreden in relevante nevenprojecten worden meegewogen. Het beheersingskader geeft hier richtlijnen.

Kwaliteit

De projecten die onder deze regeling vallen dragen zorg voor een kwaliteitsbeleid waarin ook interne audits, dwarskijksessies, Gateway reviews of andere activiteiten een rol kunnen spelen. Als er adviserende of toezichthoudende organisaties betrokken zijn bij de uitvoering van het project, wordt aangegeven welke dat zijn en op welke wijze de gemeenteraad wordt ingelicht over de adviezen of toezichtbevindingen. Adviezen over het sturingsmodel, de uitvoering, de financiën of de planning van het project worden in ieder geval gedeeld met de gemeenteraad.

Beschreven wordt hoe de kwaliteit van de uitvoering geborgd wordt. Als daarin verschillen zijn tussen de fasen of deelprojecten van het project, worden die benoemd. De wijze waarop leerervaringen worden vastgelegd en gebruikt worden beschreven. Tevens wordt aangegeven op welke wijze de gemeenteraad over de uitkomsten ervan ingelicht wordt. Ook wordt aangeven welke projecten of activiteiten raken aan de uitvoering van het project. Er moet ook een beeld gegeven worden van de wijze waarop de projecten of activiteiten van invloed zijn en welke risico's deze met zich meebrengen. Ook andere activiteiten die in de omgeving van het project een rol spelen (van interne en externe partijen) worden beschreven.

Risicoprofiel en afstemming

Het startdocument en de actualisatie daarvan zijn gekoppeld aan faseovergangen en -besluitvorming. Dat zijn belangrijke momenten waarop het risicoprofiel van het project wijzigt: naarmate het project voortschrijdt neemt doorgaans de onzekerheid af, nemen de uitgaven toe en neemt de financiële omvang van risico's toe.

Relevante nevenprojecten die de planning en de risico's van het project raken behoren periodiek te worden besproken. Dat vraagt inzicht in de planning en risico's van deze projecten en openheid in de samenwerking. Als in het project marktpartijen een rol spelen, zal de wijze waarop worden toegelicht. Bijvoorbeeld een marktverkenning, een innovatieve aanbestedings- of contractvorm.

Organisatie

Governance: in het startdocument wordt aangegeven hoe het project bestuurd wordt. Het sturingsmodel wordt uitgewerkt, inclusief een verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Een belangrijk aspect hiervan is het organiseren van interne tegenspraak. Als er meerdere partijen bij de uitvoering van het project betrokken zijn, wordt zo mogelijk aangegeven welke samenwerkingspartners en -vormen er zijn. Als dat nog niet bekend is, wordt aangegeven wanneer hierover wel meer informatie beschikbaar komt. Hierbij wordt aangegeven welk van de partners kan besluiten over welke aspecten of fasen. Daarnaast wordt besproken waar de mandaten uit bestaan en waar die zijn vastgelegd. Alle formele regelingen die tussen de samenwerkingspartners worden getroffen, worden beschreven in de basisrapportage.

In het startdocument wordt opgenomen welke mandaten worden toegekend aan welke partijen. Dit is vooral van belang in de situatie dat een gemeenschappelijke regeling of overeenkomst de algemene bevoegdheidsverdeling van de gemeente Utrecht doorbreekt. In dat geval moet er een incidenteel mandaatbesluit genomen worden.

Informatie

Samenwerkingspartners maken afspreken over de informatie ze met elkaar moeten delen in welke gevallen. Daar zijn samenwerkingspartners dan aan gehouden op grond van hun overeenkomst of op grond van de gemeenschappelijke regeling die aan de basis ligt van de samenwerking. Een wettelijke verplichting om informatie uit te wisselen of aan de gemeente te verstrekken ontstaat niet op grond van deze regeling.

Elk bestuursorgaan behoudt bovendien zijn eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van geheime stukken en zal van geval tot geval moeten afwegen of een geheim stuk aan een derde gestuurd kan worden, ook als dat een samenwerkingspartner is en er bij overeenkomst dingen zijn toegezegd.

Communicatie

Communicatie en omgevingsmanagement: op welke wijze wordt voorzien in de communicatie met de inwoners of stakeholders van het project? Beschreven wordt welke aanvullende activiteiten nodig zijn. Is aanvullende communicatie nodig vanwege het periodiek verschijnen van voortgangsrapportages over de uitvoering van het project.

Artikel 8 Voortgangsrapportage

Gedurende de looptijd van het project verschijnen twee keer per rapportages over de voortgang van risicovolle projecten.

Voortgangsrapportages, bedoeld als informatievoorziening van burgemeester en wethouders aan de raad, gaan vooral in op afwijkingen van de afspraken in het startdocument. Het betreft in ieder geval:

- resultaten van tegenspraak, audits, adviezen of toezichtbevindingen;
- veranderingen in de scope van het project;
- verwachte onder- en overschrijdingen en wijzigingen in de planning;
- aanspraken op de post onvoorzien;
- beheersmaatregelen en de stand van de implementatie van de maatregelen;
- actualisatie van de risicoanalyse en juridische procedures;
- beoordeling of de afspraken in het sturingsmodel nog steeds passend en toereikend zijn;
- wijzigingen in planning en risico's van relevante nevenprojecten;
- bijstellingen in de raming van kosten en dekking;
- geleerde lessen en resultaten kwaliteitsmanagement.

Artikel 9 Tussenrapportage

In het kader van de actieve informatieplicht informeren burgemeester en wethouders indien nodig met een tussenrapportage de raad. Een tussenrapportage kan relevant zijn bij een substantiële afwijking en/of onverwachte, onvoorziene ontwikkeling van de vastgestelde kaders met betrekking tot Doel, Scope, Geld, Tijd, Kwaliteit, Risico's/Onzekerheden, die niet kan wachten tot het reguliere rapportagemoment.

Artikel 10 Eindrapportage

Na afronding van een risicovol project is afgerond, stellen burgemeester en wethouders een eindrapportage op. De rapportage volgt de indeling van het actuele startdocument en bevat een reflectie op de uitvoering van het project en de daarbij geleerde lessen.

Besluit tot wijziging van de Financiële verordening gemeente Utrecht

De raad van de gemeente Utrecht;

Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van ... april 2021 met kenmerk 8684471; Gelet op artikel 212 van de Gemeentewet;
Overwegende dat de kaderstelling met betrekking tot risicovolle projecten ontbreekt in de verordening;
Besluit de Financiële verordening gemeente Utrecht als volgt te wijzigen:

Artikel I

De Financiële verordening wordt als volgt gewijzigd:

Na artikel 15 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 15a Risicovolle projecten

1. Het college biedt de regeling Risicovolle projecten aan. In deze regeling wordt het beleid van de gemeente Utrecht voorgelegd, waarin onder meer de volgende inhoud is opgenomen:
   - de procedure tot aanwijzing van risicovolle projecten
   - de vast te leggen kaders per risicovol project
   - de wijze van informatievoorziening over risicovolle projecten
2. De raad stelt de regeling risicovolle projecten vast.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking vijf weken na bekendmaking in het gemeenteblad.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van <datum>

De burgemeester,
Sharon A.M. Dijksma

De griffier
Merel van Hall

Bijlage:

Overzicht van de wijzigingen in de Financiële verordening gemeente Utrecht

Bestaande tekst:	Nieuwe tekst
n.v.t.	Artikel 15a Risicovolle projecten 1. Het college biedt de regeling Risicovolle projecten aan. In deze regeling wordt het beleid van de gemeente Utrecht voorgelegd, waarin onder meer de volgende inhoud is opgenomen: • de procedure tot aanwijzing van risicovolle projecten • de vast te leggen kaders per risicovol project • de wijze van informatievoorziening over risicovolle projecten 2. De raad stelt de regeling risicovolle projecten vast.

IJking en herijking van projecten

Afwegingskader om het risicoprofiel van projecten te bepalen en ijking



13 april 2021
Kenmerk 8687761

Colofon

uitgave

Bedrijfsvoerings- en Strategienetwerk
Concerncontrol
Gemeente Utrecht
030 - 286 00 00
info@utrecht.nl

informatie

Inhoud

1. Inleiding 4

2. IJking nieuwe projecten 5

3. Herijking en rapportage 7

4. De ijking van lopende projecten 9

Bijlage 1. Vragenlijst 11

Bijlage 2. Scoring van projecten 13

1. Inleiding

1.1. Projecten onder de Regeling

In 2021 treedt de Regeling Risicovolle Projecten (RRP) in werking. Als hulpmiddel om te bepalen of een project een zodanig risicoprofiel heeft dat deze onder de Regeling zou moeten vallen, is een lijst met criteria opgesteld. In de RRP staat deze beoordeling beschreven als de ijking van projecten. Ook is opgenomen dat wordt nagegaan of risicovolle projecten onder de Regeling moeten blijven vallen. Hoe deze ijking en herijking in zijn werk gaat, is opgenomen in hoofdstuk 2 en 3 van dit afwegingskader.

Bij het maken van de RRP, is een eerste ijking uitgevoerd van lopende projecten van de gemeente Utrecht aan de hand van dit afwegingskader. De daaruit voortkomende lijst van projecten is opgenomen in hoofdstuk 4 van deze rapportage.

1.2. Bestuurlijke verantwoordelijkheden

Alle portefeuillehouders die projecten uitvoeren kunnen te maken krijgen met het ijken van projecten en het herijken ervan. Dit betekent dat ook vele organisatieonderdelen met de RRP te maken kunnen krijgen. De verantwoordelijkheden van de portefeuillehouder control, worden ambtelijk voorbereid door de afdeling Concerncontrol. In paragraaf 2.3 worden de verantwoordelijkheden van de ambtelijke betrokkenen verder toegelicht.

Het collegelid in wiens portefeuille het betreffende risicovolle project valt is verantwoordelijk voor:
- de eerste ijking van de projecten
- de herijking ervan.

De portefeuillehouder control is namens het college verantwoordelijk voor:
- de organisatie van de ijking en herijking van risicovolle projecten.

2. IJking nieuwe projecten

2.1. Samenvatting

Wat	Wie	Wanneer
Onderkennen welke nieuw te starten projecten zodanige risico's hebben dat zij mogelijk onder de Regeling moeten vallen	Portefeuillehouders in het college, uitvoerende organisatieonderdelen en eenheden businesscontrol	Voorafgaand aan het moment dat het college met een eerste financieel of inhoudelijk kader naar de gemeenteraad gaat
Bepalen welke risico's zich in een project voordoen met behulp van de vragenlijst in bijlage 1	Uitvoerende organisatieonderdelen en Concerncontrol	Voorafgaand aan het moment dat het college met een eerste financieel of inhoudelijk kader naar de gemeenteraad gaat
Het toekennen van risicopunten aan verschillende aspecten van het project zoals opgenomen in bijlage 2	Control in overleg met project	
Collegebesluit over de vraag of het project aan de raad wordt voorgedragen om onder de Regeling te vallen	College, voorbereiding door uitvoerende organisatieonderdelen en Concerncontrol	Voorafgaand aan het moment dat het college met een eerste financieel of inhoudelijk kader naar de gemeenteraad gaat

2.2. IJking: onderkennen risicovolle projecten

Uitvoerende organisatieonderdelen: Het onderkennen welke projecten onder de RRP kunnen vallen, is primair een verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder in het college en de organisatieonderdelen die projecten uitvoeren. Zij maken de inschatting of hun project dermate omvangrijk, complex, innovatief of betekenisvol is voor de stad dat hierop het bijzondere informatieregime van toepassing zou moeten zijn zoals dat is vastgelegd in de RRP. Hierbij is ook een rol weggelegd voor de eenheden businesscontrol van de organisatieonderdelen. Bij de start van nieuwe projecten, bij faseovergangen in projecten of andere wijzigingen in of rond lopende projecten is de vraag of het project wel of niet (meer) onder de RRP zou moeten vallen, een punt van aandacht.

Voor de portefeuillehouder en de organisatieonderdelen is het eerste moment om af te wegen of het project onder de RRP zou moeten vallen, het eerste moment dat een financieel en inhoudelijk kader ter besluitvorming aan de gemeenteraad wordt aangeboden. Het kan hierbij gaan bij besluitvorming over een programma van eisen, een functioneel ontwerp of een ander document waarin een initiatief voor het eerst in de gemeenteraad wordt besproken.

Projecten kunnen een zeer lange looptijd hebben. Het is niet vanzelfsprekend dat de projecten, als zij eenmaal onder de regeling vallen, daar permanent onder blijven vallen. Immers, als projecten naar een andere fase gaan, kunnen de uitvoeringsrisico's weer anders ingeschat worden.

Concerncontrol: Het is de taak van Concerncontrol om het bestaan en verdere gebruik van de RRP onder de aandacht te brengen van de belanghebbenden bij de organisatieonderdelen en speciaal bij de eenheden businesscontrol. Er heeft bij het opstellen van de regeling een eerste ijking van projecten plaatsgevonden; het al dan niet toevoegen van projecten onder het regime is een continu aandachtspunt voor zowel de organisatieonderdelen als voor Concerncontrol.

2.3. Beoordeling project aan de hand van criteria

Uitvoerende organisatieonderdelen: Aan de hand van tien criteria kan worden bepaald of een project zodanige kenmerken heeft dat de RRP van toepassing is. Deze criteria zijn opgenomen in bijlage 2. Op basis van deze criteria is een vragenlijst opgesteld om een afweging te maken of een project aan de criteria voldoet. Deze vragenlijst is opgenomen in bijlage 1.
De beoordeling van de vragenlijst en de weging van de criteria door het uitvoerend organisatieonderdeel en concerncontrol zal worden voorgelegd aan de voor het project verantwoordelijke portefeuillehouder om het betreffende project wel of niet onder de RRP te brengen. Hierover wordt gerapporteerd in het overzicht van (her-)ijkingen

.

2.4. Bestuurlijke besluitvorming

De uitvoerende organisatieonderdelen en concerncontrol leggen gezamenlijk de bevindingen uit de ijking voor aan het college. De portefeuillehouders van de projecten in het college zijn verantwoordelijk voor de juistheid en volledigheid van de informatie.

3. Herijking en rapportage

3.1. Samenvatting

Wat	Wie	Wanneer
Nagaan of lopende projecten onder de Regeling vallen	Portefeuillehouders, uitvoerende organisatieonderdelen en businesscontrol	De komende jaren is er sprake van een overgangsperiode waarin ook lopende projecten onder de Regeling gebracht kunnen worden. Dit kan op alle momenten .
Nagaan of een risicovol project onder de Regeling moet blijven vallen	Concerncontrol in samenwerking met de uitvoerende organisatieonderdelen	Bij fase-overgang
Besluitvorming over het voorstel tot het beëindigen dat projecten onder de Regeling vallen of dat nieuwe projecten onder de Regeling zullen vallen	College	Bij start (nieuwe projecten) en fase-overgang
Rapportage over de uitgevoerde ijkingen en herijkingen in de Voorjaarsnota bij de Bestuursrapportage	Concerncontrol	Vanaf de Bestuursrapportage bij de Voorjaarsnota 2022

3.2. Herijking

Herijking van de projecten die zijn opgenomen onder de Regeling gebeurt door opnieuw na te gaan of de risico's in het project, zoals onderkend bij een eerdere ijking, nog actueel zijn. Dit gebeurt aan de hand van de vragenlijst die is opgenomen in bijlage 1 en de scoring die is opgenomen in bijlage 2.

Bij de gemeente zijn er tal van lopende projecten die in 2021 of eerder gestart zijn. Deze projecten zijn bij de start niet geijkt volgens de methode die beschreven is in hoofdstuk 2. Daarom is het mogelijk dat er risicovolle projecten lopen. In de beginjaren dat de Regeling van kracht is, zal ook bij lopende projecten een ijking uitgevoerd kunnen worden. Portefeuillehouders, eenheden businesscontrol en uitvoerende eenheden zullen zich daarvan bewust moeten zijn. Het is de taak van Concerncontrol om het bewustzijn hiervoor te vergroten of te behouden.

3.3. Besluitvorming en informatievoorziening

Het College neemt een besluit over de uitgevoerde ijking en bepaalt of het betreffende project aan de gemeenteraad voorgesteld zal worden om onder de RRP te vallen.

Het college rapporteert jaarlijks in de Bestuursrapportage bij de Voorjaarsnota over de in het afgelopen jaar uitgevoerde ijkingen en herijkingen. Namens de portefeuillehouder control bundelt Concerncontrol deze informatie en voert hierop een toets uit. De portefeuillehouders in het college en de uitvoerende eenheden zijn verantwoordelijk voor de juistheid en volledigheid van de informatie.

Deze informatie wordt aangeboden aan de gemeenteraad. De raad besluit welke projecten onder de RRP vallen.

4. De ijking van lopende projecten

4.1. Onderzoeksmethode

De RRP is ook van toepassing op lopende risicovolle projecten van de gemeente Utrecht. Om na te gaan welke grote projecten er bij de gemeente Utrecht in uitvoering zijn, hebben we stappen gezet, die hieronder zijn opgenomen. Omdat het voor het overgrote deel gaat om lopende projecten, is het onvermijdelijk dat zich wijzigingen voordoen in bijvoorbeeld de financiële gegevens of de beoogde afrondingsdatum. Om na te gaan welke lopende projecten onder de RRP zouden kunnen vallen, zijn de volgende stappen gezet:

1. Inventarisatie investeringsprojecten. Hieruit zijn de projecten met een financieel belang van € 10 miljoen of meer geselecteerd.
2. Van deze projecten is nagegaan of de beoogde afronding voor 2023 ligt in verband met de overgangsbepaling in de RRP dat de looptijd nog tenminste 2 jaar zou moeten zijn, te rekenen vanaf 2021.
3. Op verzoek van de raadsleden in de werkgroep is ook nagegaan of Het Zandpad en WiGo4It toegevoegd zouden kunnen worden aan de risicovolle projecten. Vanuit het programma Energie is daarna nog het project Overvecht Noord Aardgasvrij aangemeld als potentieel risicovol.
4. Voor de potentieel risicovolle projecten is een vragenlijst ingevuld door de projectmanagers.
5. Na het gezamenlijk beoordelen aan de hand van dit afwegingskader, wordt voorgesteld om initieel vijf projecten onder de RRP te brengen.

4.2. Puntentoekenning

In het onderstaande overzicht is de puntentoekenning opgenomen. Dit overzicht laat zien dat er op dit moment vijf projecten lopen die onder de RRP vallen als we de grens bij een puntentotaal van 30 aanhouden om een project wel of niet onder de regeling te laten vallen.

*Overzicht puntentoekenning per project**

	Noordelijk Randweg Utrecht	Restauratie Domtoren	Programma Wervenge-bied	Berlijnplein	Overvecht Noord Aardgasvrij
Bestuurlijk complex	5	5	5	5	5
Organisatorisch complex	3	5	5	5	3
Bevoegdheden	5	5	3	3	3
Innovatief	0	3	3	5	3
Complexiteit bij uitvoering	3	3	5	3	5
Impact samenleving	5	5	5	3	5
Impact bedrijfsvoering	3	3	3	3	0
Budget	5	5	5	5	3
Risico's	5	3	5	5	0
Doorlooptijd	5	5	5	5	5
Totaal	**39**	**42**	**44**	**42**	**32**

4.3. Niet onder de RRP

Bij de afweging van het project transitie van WiGo4It en WSB is geen puntentotaal van 30 of meer gehaald. Voor het Nieuwe Zandpad geldt dat de doorlooptijd vanaf ingaan van de regeling nog minder dan 2 jaar is, en valt daarmee onder de overgangsbepaling in de RRP.

4.4 Vervolg met de projecten

Als besloten wordt over de invoering van de RRP, zal voor de vijf projecten die thans onder de regeling vallen, een startdocument worden opgesteld. In overleg met de projecten zal hiervoor een planning worden gemaakt.

Bijlage 1. Vragenlijst

1. Bestuurlijke complexiteit:

a. Hoeveel externe organisaties (bedrijven of andere overheden) zijn betrokken bij het project? Welke?
b. Hoeveel organisatieonderdelen van de gemeente Utrecht zijn betrokken bij dit project? Welke?
c. Zijn de externe organisaties overheden of private organisaties?

2. Organisatorische complexiteit:

a. Welke rol spelen deze externe organisaties in het project?
b. Is hun rol cruciaal bij de uitvoering van het project?

3. Substantiële gemeentelijke bevoegdheden:

a. Wie kan besluiten nemen over het project?
b. Zijn er ook andere bestuursorganen die besluiten moeten nemen?
c. Zijn er aspecten waarmee andere organisaties moeten instemmen?
d. Over welke aspecten in het project wordt door de gemeente Utrecht afgestemd met andere partijen?

4. Innovatief:

a. Zijn er innovaties in het project?
b. Welke rol spelen die in het project?
c. Zijn dit technische of financiële innovaties?
d. Wordt de toepassing van de innovaties in de loop van het project steeds meer routine?

5. Complexe uitvoering:

a. Hoeveel raakvlakprojecten heb je geïdentificeerd?
b. Wordt het project uitgevoerd in de binnenstad?
c. Zijn er ondergrondse werkzaamheden?
d. Wordt gewerkt aan of in de nabijheid van het cultureel erfgoed van de stad?
e. Zijn er andere aspecten die de uitvoering van het project compliceren?

6. Impact op de samenleving:

a. Heeft de uitvoering van het project te maken met een van de strategische uitgangspunten van het college?
b. Heeft het project impact op de samenleving?
c. Ligt de uitvoering van het project gevoelig bij de inwoners?

7. Impact op gemeentelijke bedrijfsvoering:

a. Zijn er bedrijfsvoeringsonderdelen van de gemeente Utrecht betrokken bij het project?
b. Welke?
c. Wat is hun rol in het project?
d. Is de uitvoering van het project belastend voor de bedrijfsvoering van de gemeente?

8. BUDGETTAIR BESLAG:

a. Wat gaat de uitvoering van het project in totaliteit kosten?
b. In welke fase van het project zullen de meeste kosten gemaakt worden?
c. Wat zijn de kosten per fase, per onderdeel en per jaar?

9. GROTE FINANCIËLE RISICO'S:

a. Is er een risicoanalyse gemaakt en zijn de risico's gekwantificeerd?
b. Zijn er financiële risico's voorzien bij de uitvoering van het project?

10. WAT IS DE TOTALE DOORLOOPTIJD VAN HET PROJECT, INCLUSIEF PLANFASE?

VIND JIJ DAT JOUW PROJECT ONDER DE REGELING RISICOVOLLE PROJECTEN ZOU MOETEN VALLEN?

Bijlage 2. Scoring van projecten

Overzicht operationalisering van de criteria voor risicovolle projecten

Criterium	Hoog (5 punten)	Middel (3 punten)	Laag (0 punten)
1.Bestuurlijk complex	Tenminste drie overheden of private organisaties spelen een belangrijke rol in het project	Een of twee andere overheden of private organisaties spelen een belangrijke rol in het project	Er zijn geen andere organisaties betrokken of hun rol is gering
2. Organisatorisch complex	Bij de uitvoering zijn tenminste drie organisaties of organisatieonderdelen betrokken. Hieronder kunnen ook aannemers en contractpartners vallen.	Bij de uitvoering zijn twee organisaties of organisatieonderdelen betrokken.	Uitvoering ligt volledig bij een organisatieonderdeel.
3. Substantiële gemeentelijke bevoegdheden als samengewerkt wordt met meerdere partijen	Besluitvorming is verdeeld over meerdere overheden	Andere organisaties hebben instemmingsrecht	Er is afstemming met andere partijen maar Utrecht beslist
4. Innovatief in technisch opzicht of contractvorm	Er wordt een nieuwe techniek ingezet en in het hele project blijft vernieuwing een rol spelen. Of er wordt een contractvorm ingezet waarmee de gemeente weinig ervaring heeft.	In de beginfase speelt vernieuwing een rol, in de uitvoering wordt hiermee routine opgedaan	Een aspect is vernieuwend, overwegend routinematige werkzaamheden
5. Complexiteit bij uitvoering	Uitvoering met veel raakvlakprojecten, in de binnenstad, ondergronds of aan cultureel erfgoed	Alleen raakvlakprojecten of contractvorm worden als risicovol gezien	Eenvoudige uitvoering en contractvorm
6. Impact op samenleving/ omgeving/ bewoners	Grote impact, hoort bij opgaven van het college, ligt gevoelig in de samenleving	Grote impact, hoort bij opgaven van het college, niet gevoelig in de samenleving	Lage impact
7. Impact op gemeentelijke bedrijfsvoering	Hoge belasting van tenminste drie bedrijfsvoeringstaken	Hoge belasting van twee bedrijfsvoeringstaken	Hoge belasting van een bedrijfsvoeringstaak
8. Budgettair beslag	Hoger dan € 10 miljoen	Tussen € 2 en € 10 miljoen	Minder dan € 2 miljoen
9. Financieel beslag risico's	De (financiële) risico's zijn ≥ 20% van het projectbudget, of meer dan € 5 miljoen of de financiële risico's zijn niet in kaart gebracht	(Financiële) risico's liggen onder de 20% van het projectbudget of minder dan € 5 miljoen	Er zijn nauwelijks (financiële) risico's
10. Doorlooptijd	Langer dan 5 jaar	2 tot 5 jaar	Minder dan 2 jaar

Handleiding projectbeheersing



8 januari 2021

Gemeente Utrecht

1. Inleiding
Een handleiding naar een meer uniforme werkwijze

Projectbeheersing geeft ruimte

We werken met z'n allen dagelijks aan het voor elkaar krijgen van onze strategische doelstellingen die 'Gezond stedelijk leven voor iedereen' dichterbij brengen. Voor een groot deel doen we dit via het uitvoeren van projecten. Deze projecten doen we in een vaak dynamische en complexe omgeving met vele partners in de stad. Dit vraagt veel van de mensen die aan projecten werken. Met al onze verschillende vaardigheden, proceskennis, bestuurlijke sensitiviteit etc. maken we elke dag het verschil in en voor de stad.

Het goed op orde hebben van projectbeheersing is een noodzakelijke basis. Door met elkaar te weten waar we staan qua tijd, geld en kwaliteit ontstaat ruimte en vrijheid om 'buiten' goed te kunnen sturen in de complexe en veranderende omgeving. En vanuit deze basis kunnen we projecten binnen de kaders realiseren, of -wanneer dit niet lukt- worden we niet last minute verrast als bijsturing of bijstelling van de kaders nodig is.

- *Beter 'in control'*
- Deze 'Handleiding projectbeheersing' heeft tot doel om projecten binnen de gemeente Utrecht op een meer expliciete en uniforme manier te beheersen. Dit om het gesprek tussen opdrachtgever en het project te versterken en samen de doelstelling van het project en de randvoorwaarden continu in beeld te hebben zodat optimaal kan worden gestuurd. Het meer uniform werken draagt bovendien bij aan de mogelijkheid om 'op te tellen' en makkelijk input te leveren aan P&C cycli. Hoewel opgaven en projecten verschillend zijn, geldt een aantal basics in alle projecten, zoals bijvoorbeeld:
- Aan de start van een project is helder wat het gezamenlijk vertrekpunt is. Dit is vastgelegd in een projectcontract (*zie een format via deze link*).

1. Inleiding
Een handleiding naar een meer uniforme werkwijze

- Vanuit het project wordt door de projectmanager middels een voortgangsrapportage (VGR, *zie via deze link*) die deze met het projectteam maakt, gerapporteerd aan de opdrachtgever over de voortgang en evt. afwijkingen. Dit gebeurt 4 keer per jaar (of in een andere frequentie zoals vastgelegd in projectcontract).
- Bij een faseovergang wordt het projectcontract herijkt en aangevuld met de aanpak voor de volgende fase.
- Expliciet besluiten indien sprake is van scopewijziging. Wie hierin welk mandaat heeft om te beslissen (AOG, IRM'er, wethouder, B&W of raad) bij de start vastleggen.
- Rollen, taken en verantwoordelijkheden van cruciale plekken in de projectorganisatie zijn helder en vastgelegd in het projectcontract, zoals die van de opdrachtgever en de projectmanager. Net als duidelijkheid over de invulling van projectbeheersing in het project en de relatie met control buiten het project.
- Het vaststellen van de kaders en verantwoordelijkheden maakt ook duidelijk waar het niet mogelijk is om af te wijken voordat expliciet is besloten betreffende kaders aan te passen of te verruimen door degene die hierover gaat.
- Eisen aan financiële sturing zijn helder: wat zit in een raming (matchend met scope project), hoe indexeren we en hoe gaan we om met risico's in relatie tot financiën?

1. Inleiding
Een handleiding naar een meer uniforme werkwijze

Met ruimte voor verschillen

Naast een aantal aspecten waar in alle projecten hetzelfde mee omgegaan moet worden, is er ruimte voor differentiatie naar omvang en type projecten: een groot project vraagt iets anders dan een klein project en een project dat we vaker doen vraagt iets anders dan een heel nieuw en innovatief project. Indien bepaalde onderwerpen in een specifiek project toch niet aan de orde zijn, is het principe ‘pas toe of leg uit’ aan de orde. Afwijken kan, mits helder beargumenteerd waarom, en uiteraard in overleg. Daarnaast is in deze handleiding ook al in verschillen voorzien. Waar bijvoorbeeld binnen grote projecten een aparte projectcontroller nodig is, is dit voor veel andere projecten niet het geval en is die rol belegd bij een (adviseur) businesscontroller. Alle projecten doen aan risicomanagement. Hiervoor stellen we ook een meer uniforme werkwijze voor, maar het niveau en intensiteit verschilt tussen grote en kleine of anderszins meer of minder risicovolle projecten.

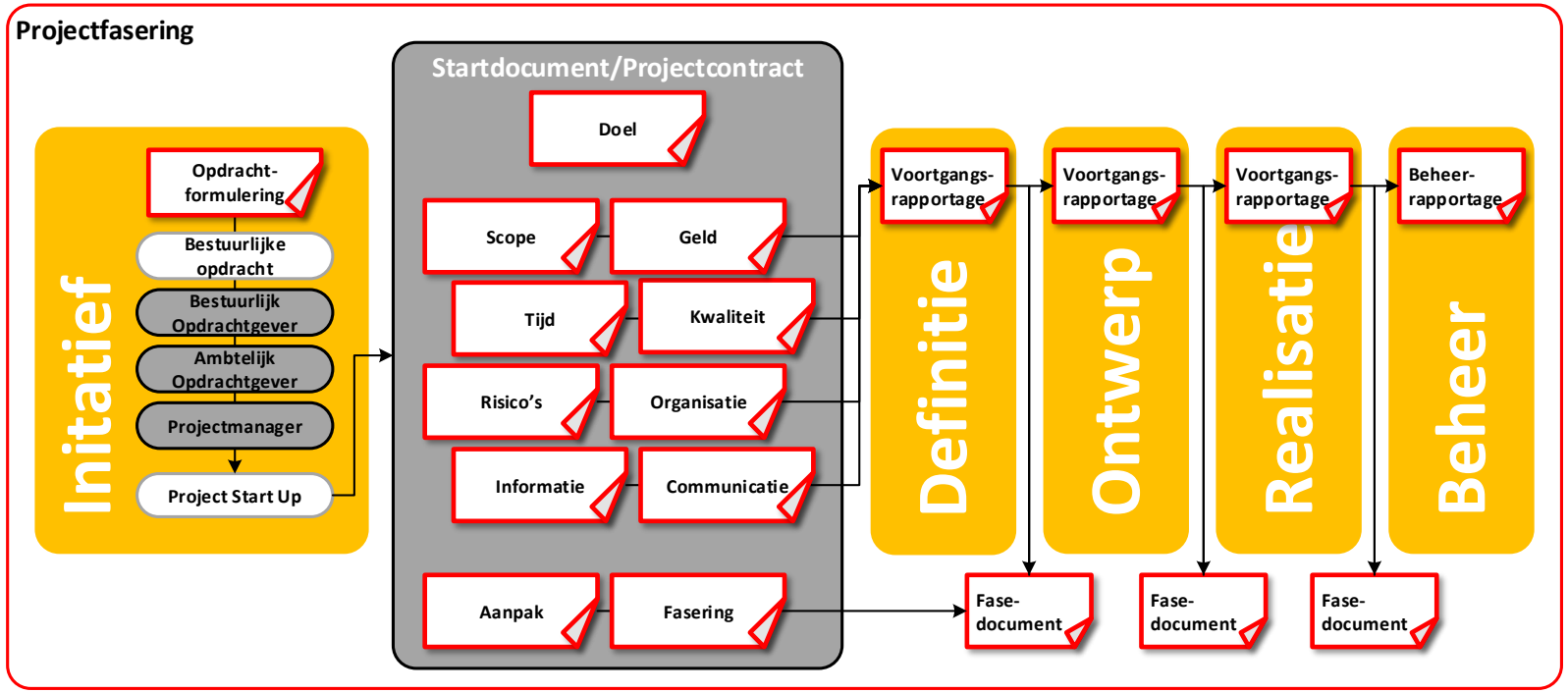
Ook zijn er verschillen tussen type projecten:

- Binnen de opgaven kennen we investeringsprojecten (ook beheer) in o.a. openbare ruimte, mobiliteit en energietransitie
- We hebben grondexploitaties voor ‘eigen’ gebiedsontwikkelingen
- Ontwikkeling van gemeentelijk vastgoed dat door UVO wordt gerealiseerd, vaak voor een gemeentelijk onderdeel dat als exploitant gaat opereren (bijv. cultuur of onderwijs).
- We doen ook in het sociaal domein projecten
- Daarnaast zijn er nog de projecten die initiatieven van derden zijn.
- Deze vragen soms net een andere insteek in de manier waarop het project wordt beheerst. Van belang is om daar aan de start van het project gezamenlijk goed bij stil te staan.

2. Projectaanpak en rapportage

De projectaanpak in Utrecht bestaat uit een goede start, die wordt vastgelegd in een projectcontract, waarin naast de beheersaspecten ook doel, scope, aanpak en fasering een plek hebben. Vervolgens wordt periodiek over de voortgang gerapporteerd. Bij een faseovergang wordt het projectcontract herijkt en de volgende fase concreter gemaakt qua aanpak.

Projectaanpak gemeente Utrecht



Gemeente Utrecht

2. Projectaanpak en rapportage

Een goede start is cruciaal

In het licht van goed projectmanagement en goede projectbeheersing is de eerste fase van een project de belangrijkste. Hier zet je gezamenlijk het project goed neer en maak je afspraken over o.a. het beoogd resultaat, rolverdeling en de route en kaders waarbinnen dat resultaat bereikt moet worden.

Opdrachtomschrijving

Een project begint op het moment dat vanuit een programma een omschrijving voor een project wordt gemaakt, en deze bij een projectmanager wordt neergelegd nadat hiervoor een intake heeft plaatsgevonden. Het formuleren van een project kan door raad, college of ambtelijk worden gedaan (laatste bijv. als uitwerking van een vastgesteld programma).

Deze projectomschrijving of –opdracht is vaak nog redelijk globaal en beschrijft het doel van het project en de bijdrage die het levert aan de strategische doelen. Ook zijn aspecten als het beoogd resultaat, context/belangen en dekking in hoofdlijn in beeld. Van hieruit gaat de projectmanager, in nauwe samenwerking met de opdrachtgever, het project opbouwen om een solide basis te leggen. Hierin is de opdrachtgever verantwoordelijk voor het ‘wat’ en de projectmanager van het ‘hoe’. Voor deze eerste fase wordt vaak een projectbrief gemaakt om de afspraken en verwachtingen hierover vast te leggen. Deze fase eindigt met een projectcontract.

2. Projectaanpak en rapportage - projectcontract

Projectcontract

De projectmanager (PM) gaat –in nauwe afstemming met de betrokken opdrachtgever (OG)- aan de slag om de het project concreet te maken. Een PSU met het (beoogd) projectteam is hier een goed middel voor. Op basis hiervan maakt het projectteam, onder leiding van de projectmanager, een projectcontract (NB: als er deelprojectmanagers zijn, dan zal voor het geheel o.l.v. de overall projectmanager een projectcontract worden gemaakt). Hierin wordt ingegaan op:

- Doelstelling, scope van het project en context
- Het beoogd resultaat
- Beheersaspecten (GROTICK), met onder meer heldere rolverdeling (binnen en buiten project) een globale kostenraming en planning, omgevings- of stakeholderanalyse en een eerste risicoanalyse
- Aanpak en activiteiten: concreet voor fase 1, doorkijk tot projectresultaat
- Fasering, incl. duidelijkheid over faseovergang

In de aanpak wordt ook aangegeven hoe gerapporteerd wordt over de voortgang, ook in relatie tot andere P&C momenten of procedures zoals UPP. Ook is het van belang om in de aanpak aandacht te geven aan de wijze waarop participatie wordt vorm gegeven (zie hiervoor de participatieleidraad).

Dit document wordt door de opdrachtgever en projectmanager samen vastgesteld als gezamenlijk vertrekpunt. Bij grote projecten kan dit -in samengevatte vorm- ook via het college lopen (bijv. als onderdeel van een inhoudelijke startnotitie conform UPP). Voor de projecten in de regeling risicovolle projecten vormt het projectcontract de basis voor een apart startdocument dat met de raad wordt gedeeld conform de nog definitief te worden Regeling (of verordening) risicovolle projecten *<NB: link toevoegen zodra deze is vastgesteld>*.

Het komen tot dit projectcontract is een belangrijk moment in het project. Het is dan ook van belang om hier in gezamenlijkheid als opdrachtgever, projectmanager en projectteam voldoende tijd voor te nemen.

2. Projectaanpak en rapportage - projectcontract

Herijken projectcontract

Bij elke faseovergang moet worden bekeken of het projectcontract moet worden herijkt. Voor projecten die vallen onder regeling risicovolle projecten loopt dit parallel met de actualisatie van het startdocument, welke voor deze risicovolle projecten aan het begin van elke fase door de raad wordt vastgesteld. Dan kan ook de aanpak voor de volgende fase concreet worden gemaakt en kunnen evt. wijzigingen in scope, planning etc. worden verwerkt. Bij grote projecten zou een scopewijziging ook binnen een fase aanleiding kunnen zijn het projectcontract aan te passen.

Na de realisatie is de overdracht naar de beheerder/exploitant belangrijk (NB: en belangrijk om deze al bij de start te betrekken). Het afrondende fasedocument is dan de beheerrapportage. Ook vindt een evaluatie van het project plaats.

2. Projectaanpak en rapportage -voortgangsrapportage

Voortgangsrapportage

Doel van het maken van een voortgangsrapportage is vooral om op basis van gedeeld inzicht het gesprek te hebben over de stand van het project.

Elk kwartaal (of in een andere afgesproken frequentie) wordt vanuit het project gerapporteerd aan de opdrachtgever over de voortgang en of het project loopt binnen de kaders die in het projectcontract zijn afgesproken. In deze voortgangsrapportage komen ook alle beheersaspecten aan de orde. In het gesprek tussen opdrachtgever en projectmanager komen de afwijkingen, veranderingen, risico's of onverwachte omstandigheden ten opzichte van wat in het projectcontract is afgesproken aan de orde. Naast deze 'zakelijke' kant van het project kunnen uiteraard actuele bespreekpunten op andere thema's worden opgenomen. Hiermee kunnen zij samen, op basis van dezelfde informatie, bespreken en/of beslissen of en hoe kan worden bijgestuurd.

De frequentie en timing van de VGR is tussen opdrachtgever en projectmanager af te spreken. Eens per kwartaal lijkt een logische frequentie, maar binnen Ruimte wordt bij mobiliteitsprojecten bijv. maandelijks over de voortgang gerapporteerd. Verder is het van belang om bij de VGR qua timing aan te sluiten op momenten dat projecten toch al informatie moeten aanleveren tbv de P&C cyclus. Zo is binnen Ruimte de peilstok en MPR belangrijk (in januari en juni) en is binnen UVO onder meer ook de peilstok en MJOP van belang.

Voor de projecten die vallen onder de regeling risicovolle projecten geldt dat het college twee keer per jaar bij de bestuursrapportages de raad informeert over de voortgang en afwijkingen ten opzichte van het startdocument

Hier is een format voor de VGR te vinden. Deze kan heel kort en zakelijk zijn op één A4. Als bijlagen zijn een planning, financieel overzicht en risicodossier relevant. Eventuele bespreekpunten die toelichting vragen kunnen ook als bijlagen worden toegevoegd.

2. Projectaanpak en rapportage – relatie UPP

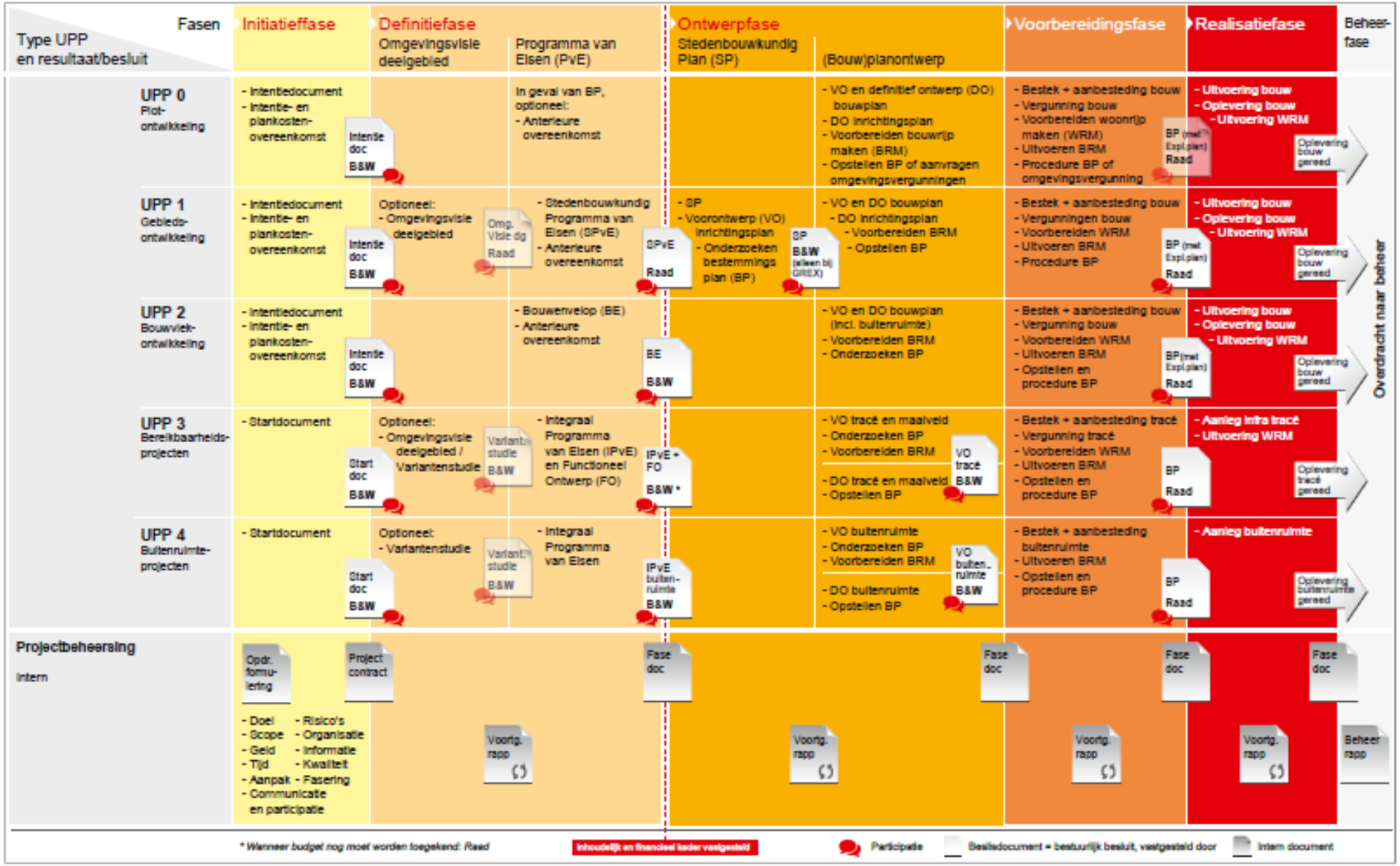
Relatie projectbeheersing met UPP

Het Utrechts Planproces is een belangrijke basis voor veel ruimtelijke projecten, zowel waar het gaat om initiatieven van derden als voor investeringen in openbare ruimte en mobiliteit. In het UPP staat de inhoud en bestuurlijke besluitvorming centraal. Het biedt een logische basis om qua momenten en producten op aan te sluiten met projectbeheersing, zie bijlage. De initiatieffase eindigt met een besluit over de start van een project, dat is ook een logisch moment voor het projectcontract te hebben afgerond. In UPP 3 en 4 kan dit ook, voor particulier initiatief (UPP 0,1 en 2) moet na de bestuurlijke start via een idoc het projectcontract nog moet worden gemaakt. Ook aan de faseovergangen kan een herijkt projectcontract/fasedocument goed gecombineerd worden met het gevraagde bestuurlijk besluit. De input uit / hoofdlijn van de projectcontract of VGR zal immers ook voor bestuurlijke besluitvorming nodig zijn.

Bij particulier initiatief is de gemeente in een begeleidende rol. Dit betekent dat wij minder kunnen sturen, bijvoorbeeld op de planning. Bovendien lopen we heel beperkt financieel risico omdat we zelf niet fors investeren, anders dan in plankosten die we bovendien verrekenen. Toch is een werkwijze als in een ‘eigen’ project aan te bevelen: we lopen immers wel risico in kwaliteit en richting politiek. Door in samenspraak met de initiatiefnemer een goede start te maken en in een projectcontract te vertalen hebben we een beeld van de benodigde inzet die we moeten plegen, de hoogte van de rekening die bij de marktpartij komt en kunnen we hier onderweg goed over communiceren wat gedoe achteraf voorkomt. Ook houden we zo scherp of we het beoogd resultaat met de beoogde kwaliteit bereiken.

Het Utrechts PlanProces (UPP) voor complexe ruimtelijke projecten

Versie december 2020



Gemeente Utrecht

3. Beheersaspecten – doelstelling en scope

Doelstelling en context

- Doelstelling en beoogd resultaat van het project wordt beschreven (waarom doen we dit? wanneer is het succesvol?)
- Hierbij is het van belang dat de doelstelling breder wordt geplaatst dan vanuit het oogpunt van het project. Aandacht geven aan de publieke waarden die het project in het grotere geheel plaatsen van de opgave van de gemeente. Leg hierbij ook duidelijk de relatie tussen het (directe) projectdoel met vastgestelde programma('s), strategische doelstellingen en/of coalitieakkoord, incl. begroting/geld

Scope

- Beschrijving: wat hoort er wel en niet bij de scope van dit project?
- Scope werkt consequent door in alle beheersaspecten, dit geldt ook bij scopewijziging.
- Duidelijk maken wanneer iets een scopewijziging is, en wanneer niet. Beperkte aanpassingen in de aanpak of veranderingen in de omgeving of in de planning zijn niet direct scopewijzigingen. Scope gaat over waar het project zich op richt, niet op hoe je daar precies invulling aan geeft.
- De scope kan bij faseovergang worden aangescherpt, evt. met aanpassing van de beheersaspecten. Gaat mee met detailniveau project. Eerste fase is bijv. vaak nog een onderzoek naar haalbaarheid.
- Scopewijziging gaat altijd gepaard een expliciet besluit van (in eerste instantie) de opdrachtgever. Hierbij is ook relevant de toekomstig beheerder/exploitant niet uit het oog te verliezen. De scopewijziging wordt geborgd/verwerkt in de eerstvolgende VGR/fasedocument, incl. de effecten op de beheersaspecten. Afhankelijk van het mandaat van de opdrachtgever kan een scopewijziging ook een besluit van college of raad vragen. PM en OG samen (of hoger wanneer mandaat daar ligt).

3. Beheersaspecten – organisatie

Organisatie (intern)

Verschillende rollen zijn relevant voor een goede uitvoering van een project, in praktijk zijn deze zelden allemaal aan de orde in een omvang dat dit overal een aparte persoon vraagt. Aan de start wordt de projectorganisatie zo ingericht dat de benodigde rollen zijn belegd (en bij welke personen), dan wel dat is beargumenteerd waarom deze rol niet van toepassing is in dit project. De invulling van de projectorganisatie is een voorwaarde voor de start van een project. Voor de projecten die vallen onder de regeling risicovolle projecten geldt dat in ieder geval expliciet de rol van manager projectbeheersing, risicomanager en projectcontroller wordt belegd.

Opdrachtgevers

- Een project kent één verantwoordelijk wethouder die bestuurlijk verantwoordelijk is. Een project raakt vaak meerdere portefeuilles en dus wethouders, maar de projectwethouder is eerste aanspreekpunt en verantwoordelijk voor inbreng in B&W en zo nodig voor besluitvorming door de raad, en stuurt (ondersteund door de projectmanager en/of opdrachtgever) op raakvlakken met andere portefeuilles / wethouders.
- Ambtelijk OG zorgt voor bestuurlijke opdracht, budget (tenzij anders afgesproken) en is verantwoordelijk dat er bemensing is (samenspel met projectmanager die voorstel doet). Verantwoordelijk voor samenhang/keuzes/prioritering op programmaniveau. Indien een project programma- of OO-overstijgend is wordt voor één opdrachtgever gekozen die (al dan niet in combinatie met een opdrachtgeversoverleg) mandaat heeft.

3. Beheersaspecten – organisatie

Projectteam

- Projectmanager (PM): geeft leiding aan het projectteam en is integraal verantwoordelijk voor het bereiken van het projectresultaat binnen de kaders, incl. financiën. Deze rol is altijd bij één iemand belegd.
- Projectsecretaris of -ondersteuner: een secretaris of ondersteuner zorgt voor agendaplanning, verslaglegging en administratieve werkzaamheden. Deze rol kan breder worden ingevuld met verantwoordelijkheden in communicatie, vastleggen projectbeheersing en financiële bewaking. Dit is (naar niveau) expliciet te maken per OO, ook in relatie tot de werkzaamheden van bijv. een ABC'er en een programmasecretaris.
- Contractmanager: is verantwoordelijk voor de inkoop en beheersing van de uitvoeringswerkzaamheden. Projectafhankelijk of dit een aparte rol is.
- Technisch Manager: is verantwoordelijk voor de technisch inhoudelijke inbreng in het project. Projectafhankelijk of dit een aparte rol is.
- Omgevingsmanager: is verantwoordelijk voor de participatie en interactie met de omgeving en voert regie over vergunningen, milieu en schadeafhandeling. Dit speelt in elk project, maar het is projectafhankelijk of dit een aparte rol is. In minder omvangrijke projecten doet de projectmanager dit zelf i.s.m. een ondersteuner.
- Manager projectbeheersing: is verantwoordelijk voor de beheersing van het project waaronder risico's, de planning, de financiën, de kwaliteit, informatie en organisatie. Bij de grote risicovolle projecten is dit een apart persoon. In minder omvangrijke of risicovolle projecten valt dit direct onder de projectmanager die hier samen met een adviseur businesscontroller, planningsadviseur en/of ondersteuner op stuurt.
- Een planningsadviseur en risicomanager ondersteunen het project met het structureren en in beeld brengen van resp. de planning en risico's (incl. beheersmaatregelen). Hiermee leggen zij een belangrijke basis voor de projectbeheersing.

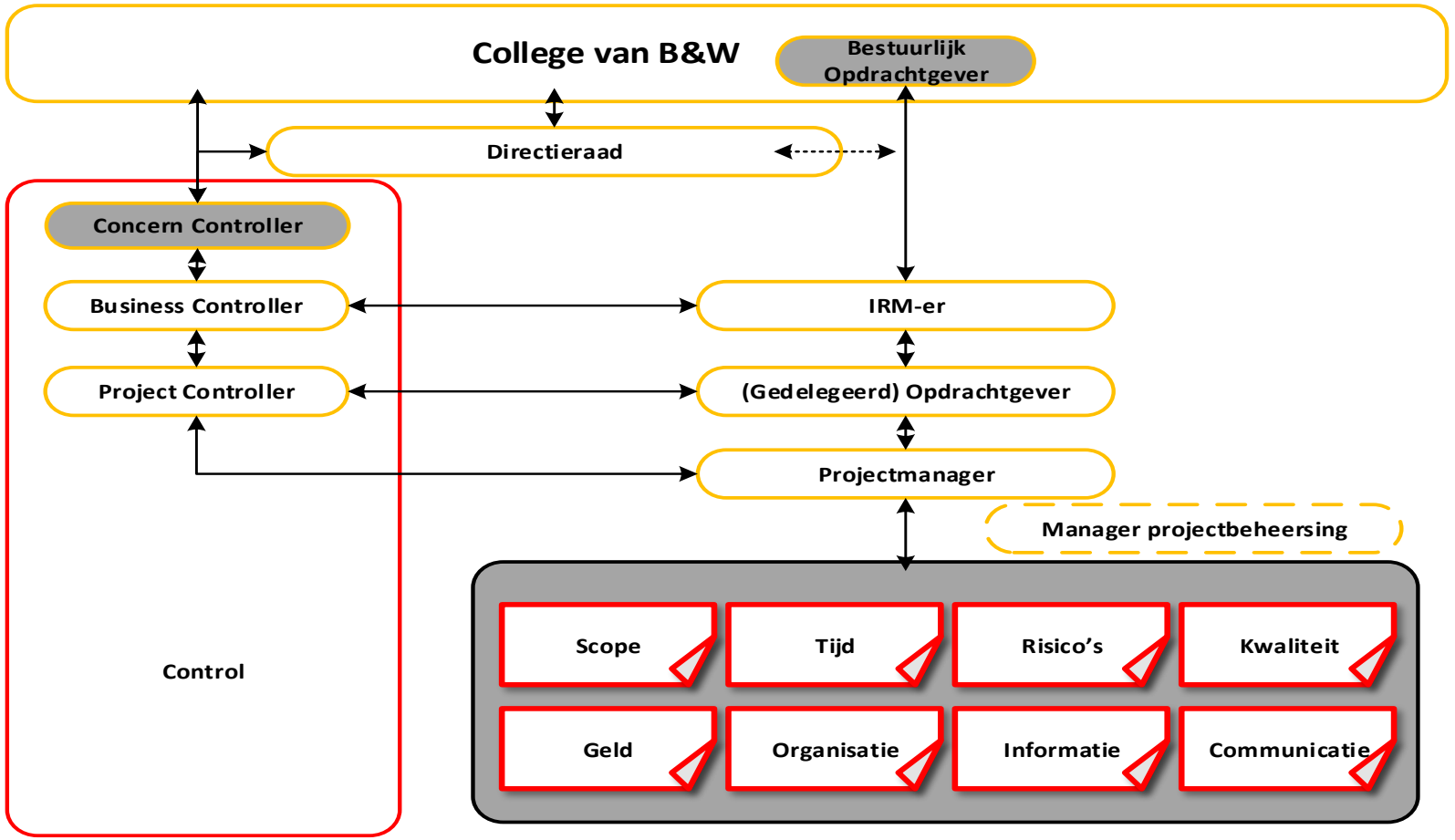
3. Beheersaspecten – organisatie

Projectteam

- Voor de goede financiële input kan vanuit het project een beroep worden gedaan op de financieel adviseurs, die in de huidige setting onderdeel uitmaken van de afdeling Businesscontrol van het betreffende organisatieonderdeel. Project- en/of programmaondersteuners kunnen hier vaak ook een goede rol in spelen.
- Inhoudelijke expertise: per project af te wegen wat nodig is aan input op juridisch, stedenbouwkundig, verkeerskundig, of andere inhoudelijke thema's. Dit wordt geleverd door de inhoudelijke vakafdelingen / beleidsspecialisten. Kijk goed wat gedekt moet zijn in het project en waarvoor alleen incidenteel advies nodig is. Op juridisch advies is van belang om een integrale blik op het hele project te organiseren.
- De rol van beheerder / exploitant na afronding wordt in de organisatie duidelijk belegd, al dan niet vast in het projectteam.

Indien er binnen het projectteam (te) grote tegengestelde belangen zijn bijv. tussen inhoudelijke beleidsvelden onderling of tussen een inhoudelijk onderwerp en financiële haalbaarheid, wordt tijdig geëscaleerd.(naar OG?) Dit voorkomt vertraging, extra plankosten en frustratie terwijl deze tegenstellingen vanuit verschillend beleid soms simpelweg bestaan.

3. Beheersaspecten – organisatie



Gemeente Utrecht

3. Beheersaspecten – organisatie

Control

De control op de beheersing van projecten is binnen Utrecht georganiseerd in de drie niveaus (projectcontrol, businesscontrol en concerncontrol).

- Projectcontroller: heeft een onafhankelijke rol en maakt geen deel uit van het projectteam. De projectcontroller monitort en geeft gevraagd en ongevraagd advies aan de projectmanager en ambtelijk opdrachtgever over de voortgang van het project op de beheersaspecten. De projectcontroller beoordeelt en geeft advies over de door het projectteam opgeleverde verantwoordings- en overige projectdocumenten. Hiërarchisch valt de projectcontroller onder de businesscontroller van het betreffende organisatie onderdeel. Waar nodig of aan de orde escaleert de projectcontroller naar de businesscontroller of zo nodig naar de concerncontroller. Bij de kleinere, minder risicovolle projecten vervult de businesscontroller de rol van projectcontroller en is geen aparte projectcontroller benoemd.
- Businesscontroller: ziet toe op de werking van projectcontrol en de relatie tussen de ontwikkelingen binnen het project en het bredere gemeentebelang. De businesscontroller valt hiërarchisch onder de IRM'er en hij/zij wordt functioneel aangestuurd door de concerncontroller. De businesscontroller heeft een onafhankelijke rol binnen het organisatie onderdeel, wat wordt gewaarborgd door een escalatielijn naar de concerncontroller.
- Concerncontroller: stuurt de businesscontroller functioneel aan en ziet toe op de werking van control in de organisatie en stuurt bij of geeft extra aandacht waar control kwetsbaar is. De concerncontroller voert control uit op project gerelateerde bestuursvoorstellen. Daarbij geldt voor risicovolle projecten nog een verzwaard controlregime door de expliciete rol van de concerncontroller in de advisering over voortgangsrapportages.

3. Beheersaspecten – organisatie

Organisatie (extern)

- Indien sprake is van samenwerking met externe partijen (meervoudig opdrachtgeverschap, gezamenlijke financiering) moet helder zijn vastgesteld hoe taken, rollen en bevoegdheden zijn verdeeld en hoe risico's worden verdeeld.
- Indien van toepassing wordt duidelijk het verschil in rol en bevoegdheid tussen opdrachtgever en financier vastgelegd.
- Formele vastlegging is hierbij een noodzakelijke voorwaarde.
- Een voorstel voor de interne en externe organisatie wordt opgenomen in het projectcontract inclusief:
  - namen
  - functies en verantwoordelijkheden
  - beschikbaarheid in tijd en budget
  - mandaat

3. Beheersaspecten – geld

- Doel van het geven van helder, compleet en betrouwbaar financieel inzicht (op hoofdlijn) is om dezelfde informatie te hebben op basis waarvan het gesprek kan worden gevoerd over evt. bijsturen. Dit vanuit het besef dat de werkelijke uitgaven en de prognose tot einde project steeds in beweging zijn. Dit mag/moet ook zichtbaar zijn. Een situatie waarin de prognose eindstand exact gelijk is aan de opbrengst/dekking is (behalve bij de start) bijna onmogelijk. Het is goed om de afwijkingen in prognose zichtbaar en daarmee bespreekbaar te maken.
- Projectmanager is integraal verantwoordelijk voor de projectbegroting, de opdrachtgever is verantwoordelijk voor budget aan de start van het project (tenzij anders afgesproken). De projectmanager mag dus uiteraard nooit meer uitgeven dan dat er budget is. Maak in projectcontract helder wie verantwoordelijk is voor de dekking/opbrengstenkant van het project.
- Bij het projectcontract en elke volgende fase-overgang wordt een projectbegroting gepresenteerd (in eerste aanleg globaal) waarin zowel de gehele kostenkant als de opbrengstenkant is opgenomen, op basis van een actuele raming. Hier moet de haalbaarheid worden aangetoond.
- Er is een heldere en zichtbare relatie tussen de projectbegroting, de planning (indexering) en de risicoanalyse. Onderdeel van de projectbegroting is het verwachte kasritme, indexering een de prognose eindstand (saldo raming en budget). In de raming zit een onderbouwde post ‘risicoreservering’ die deels is gebaseerd op bekende risico’s en deels onvoorzien. Hoe verder je in het project bent, hoe meer risico’s goed in beeld zijn en hoe minder echt onvoorzien is. RWS hanteert hiervoor onderstaand uitgangspunt, als voorbeeld.

Verhouding risicoreservering	Benoemd	Onbenoemd
Planfase	25%	75%
SO	60%	40%
Ontwerp/contractvoorbereiding	70%	30%
Aanbesteding/Realisatie	80%	20%
Einde bouwfase	95%	5%

3. Beheersaspecten – geld

- Indien sprake is van verschillende dekkings- of financieringsbronnen is het van belang hier goed inzicht in te bieden. Waarin verschillen deze (bijv. mogelijkheid voor aanwending voor verschillende fase/doelen, risico, indexering, etc.)?
- De indexering van zowel kosten als opbrengsten wordt vanaf de start meegenomen. Er wordt dus inzichtelijk gemaakt hoe het budget zich verhoudt tot de kosten tot einde project. Voor de kosten is dit inclusief de te verwachten prijsstijging (aansluitend op de planning). De gemeentelijke dekking en bijdragen derden worden in veel gevallen niet of onvoldoende geïndexeerd, check dit en houd hier rekening mee. De wijze van indexering zal verschillen per type project. Aan de kostenkant wordt de meest passende index gehanteerd (bijv. IBOI, gww, bdb; en uiteraard corresponderend met een realistische planning). Uitgangspunt is het hanteren van de vijfjaars-trend**,** tenzij er aanleiding is om dit anders te doen.
- In de projectbegroting moet aandacht zijn voor fiscaliteit, zeker wanneer aan- en/of verkoop van grond of gebouwen een rol speelt. Wat speelt op dit vlak, hoe wordt hiermee omgegaan, en vraagt dit uitwerking cq zijn hier risico’s aan verbonden?
- De onzekerheid/bandbreedte die bij een project in een bepaalde fase hoort, wordt zichtbaar gemaakt worden door te werken met een raming waarin bandbreedtes worden opgenomen. Dit draagt bij aan het goed meenemen van college en raad over de onzekerheden.
- Ramingssystematiek sluit in specifieke projecten/fases aan bij huidige systemen en richtlijnen voor o.a. GREX-projecten en projecten bij UVO.
- In elk project wordt helder gemaakt hoe is voorzien in de dekking van de beheer- en/of exploitatiekosten die na afronding van het project aan de orde zijn. Dit maakt vanaf de start deel uit van (besluitvorming over) de projectbegroting.

3. Beheersaspecten – risico’s

- Risicomanagement is een belangrijk onderdeel in de sturing van een project. Dit doen we vaak automatisch en (al dan niet bewust) continu. Het is van belang om dit zichtbaarder en explicieter te maken zodat keuzes over de bijsturing en effecten op bijv. de raming goed en gezamenlijk kunnen worden gemaakt.
- Bij de start bespreken opdrachtgever, projectmanager en risicoadviseur het benodigde niveau van risicomanagement. Dit maakt deel uit van projectcontract. Het niveau van risicomanagement bepaalt onder meer hoe vaak een dossier wordt bijgewerkt, bemensing en hoe vaak risico’s worden besproken in projectteam. Het niveau van risicobeheersing wordt elke nieuwe fase van het project heroverwogen.

	Basis	Plus	Hoog
Opstellen dossier	Nee	Ja (minder uitgebreid dossier)	Ja (uitgebreid dossier)
Updaten dossier	NVT	Bij fase overgang	Regelmatig, in ieder geval bij voortgangsrapportage
Bemensing	Geen inzet adviseur of manager	Structurele of ad hoc inzet adviseur of manager	Structurele inzet adviseur of manager
Bespreken risico’s in projectteam	Regelmatig, komt ook terug in verslagen	Regelmatig, komt terug in verslagen	Iedere vergadering
Bespreken risico’s met opdrachtgever	Regelmatig	Regelmatig	Ieder overleg
Planning koppelen aan risicodossier	Nee	Nee	Ambitie is er om dit te doen (probabilistisch plannen)

3. Beheersaspecten – risico’s

- De wijze van vastleggen van risicobeheersing bepaal je ook aan het begin en maakt deel uit in projectcontract. Hierin worden ook de project-specifieke criteria benoemd.
- Een eerste globale risico-inventarisatie wordt bij de start van het project gedaan, ondanks dat dan nog weinig bekend is. Een financiële vertaling is dan nog niet goed mogelijk.
- Risico-inventarisatie maakt (als bijlage) deel uit van het projectcontract en de VGR, waarbij helder is wanneer deze is gemaakt en met wie.
- Risicosessies bij de start en faseovergangen van projecten met daarin ten minste:
  - Benoemen risico, oorzaak en gevolg en kans van optreden
  - Risico’s in categorieën: geld, tijd, omgeving, politiek, imago etc..
  - Scores van de risico op gevolgen voor tijd, kosten, kwaliteit etc. (e.e.a. kan verschillen per project)
  - Beheersmaatregelen
- Vertaling van het risicodossier naar financiële reservering voor voorziene (en onvoorziene) risico’s binnen het project. Tevens inzichtelijk maken van exogene risico’s en deze adresseren ten behoeve van het gemeentebrede risicomodel.

3. Beheersaspecten – tijd

- Planning opstellen bij start van elk project. Afspraken maken hoe er over de planning wordt gerapporteerd en welke mijlpalen hierin worden meegenomen.
- In elk geval bij grote / risicovolle projecten of projecten die hier aanleiding toe geven, is het van belang om aan te geven hoe een link wordt gelegd tussen de risico’s en de planning (bijv. met bandbreedtes, incl. effecten)
- Halfjaarlijkse actualisatie van planning (inclusief risico’s) en/of bij faseovergangen
- Planning als bijlage toevoegen in het projectcontract en de VGR (overzichtelijk en leesbaar voor de ontvanger)

3. Beheersaspecten – informatie

Opslag/documentatie van alle projectgegevens (projectplan, verslagen, rapportages, mails, etc.) op één plek

Alle documenten die relevant zijn voor het project worden opgeslagen. Documenten mag hier breed worden opgevat. Hieronder vallen ook relevante berichten op een telefoon.

Dat zijn in ieder geval:

- Politieke besluitvorming stukken (ook voorbladen voor de wethoudersstaf)
- Fase documenten
- Ontwerpen
- Wijkberichten
- Stukken waar een handtekening op staat
- Besluitvorming van de projectgroep
- Voortgangsrapportage (VGR)
- Verzoek tot Wijziging (VTW)
- Planningen
- Scopedossier
- Risicodossier
- Financiën – financieel overzicht

Versiebeheer (status, datum, etc.) bij producten die buiten het projectteam gedeeld worden

Spreek in het projectcontract af welke extra documenten voor het project van belang zijn. Geef expliciet aan welke bijzondere documenten moeten worden bewaard in het archief. Maak daarnaast ook afspraken over de wijze van overdracht van het archief.

3. Beheersaspecten – kwaliteit

Kwaliteit (borging)

- In het borgen van kwaliteit gaat het erom dat we bewaken we dat we het beoogd resultaat en het doel van het project behalen (incl. bijdrage van project aan bovenliggende doelen/opgave) en dat we dat doen binnen de gestelde kaders en dat we de processen goed doorlopen: doen we wat we afspreken! En hierbij gaat het ook om de wijze waarop we hier samen (project, opdrachtgever, control) elk vanuit onze eigen rol op sturen.
- In het projectcontract wordt vastgelegd hoe over de voortgang wordt gerapporteerd en aan wie.
- Ook wordt hier vastgelegd hoe kwaliteitsborging wordt vorm gegeven. Dit kan van intern collegiaal tot externe gateway reviews.
- De kern is dat mensen met kennis van zaken van buitenaf de thermometer in een project steken om een check te doen op alle belangrijke aspecten in het project. Dit gaat bijv. over de kwaliteit van de raming, de wijze waarop het beheer is meegenomen etc.. De meest passende vorm (audit, dwarskijksessie, gateway-review) en frequentie is in het project te bepalen.
- Na afronding van een project is een evaluatie hiervan een goede aanvulling en deze kan deel uitmaken van het overdrachtsdocument/dossier.

3. Beheersaspecten – communicatie

Communicatie en participatie

Aan de start van het project is het belangrijk om goed na te denken hoe de communicatie en participatie eruit moet zien. Een stakeholderanalyse is een goede basis om te komen tot een communicatieplan en/of participatieplan. Ook is dit bepalend in de keuze of en hoe de rol van omgevingsmanager in een aparte functie is belegd. Participatie is een vast en belangrijk onderdeel van samenwerken met de stad (wat in projecten vrijwel altijd het geval is). Hiertoe is het programma Samen stad maken opgezet en is een participatieleidraad vastgesteld. Belangrijk is dat communiceren en participeren geen doel op zichzelf is. Denk bij elke stap na wat de beïnvloedingsruimte is van stakeholders en richt de aanpak en het participatieniveau daarop in. Deze beweegt met de voortgang van het project mee, waardoor ook de actualisatie van stakeholderanalyse, communicatie- en participatieplan nodig is. De inhoud van dit onderdeel kan bestaan uit hoofdlijnen van het communicatieplan, inclusief de vertaling in middelen, activiteiten, taken en verantwoordelijkheden.

QuickScan

Handleiding projectbeheersing i.r.t. Verordening risicovolle projecten januari 2021

Daniella van Well
Zappa van de Goorbergh

29 januari 2021

TwynstraGudde

Impact op morgen.

Aanleiding

In de tweede helft van 2020 heeft TwynstraGudde een expertmatige toets, de ‘QuickScan’, gedaan op de verordening risicovolle projecten en de handleiding projectbeheersing. Gedurende de uitvoering van de ‘QuickScan’ heeft de gemeente Utrecht een nieuwe versie van de handleiding projectbeheersing opgesteld (Aanpak projectbeheersing – een handleiding, *21 december 2020)*. Op basis van deze nieuwe informatie is gevraagd een aanvulling te doen op de rapportage van de ‘QuickScan’.

In deze aanvullende rapportage zijn reflecties opgenomen over de handleiding projectbeheersing zelf, maar ook over de aansluiting van deze handleiding op de verordening risicovolle projecten. In deze rapportage zal tevens de werking van de keten van projectbeheersing (organisatie, college, raad) worden beschouwd.

Visie op projectbeheersing

Om de inhoud van de handleiding projectbeheersing te beoordelen en te evalueren, is het van belang om te benoemen vanuit welk perspectief wij dit doen. Onderstaand is onze visie op projectbeheersing weergegeven.

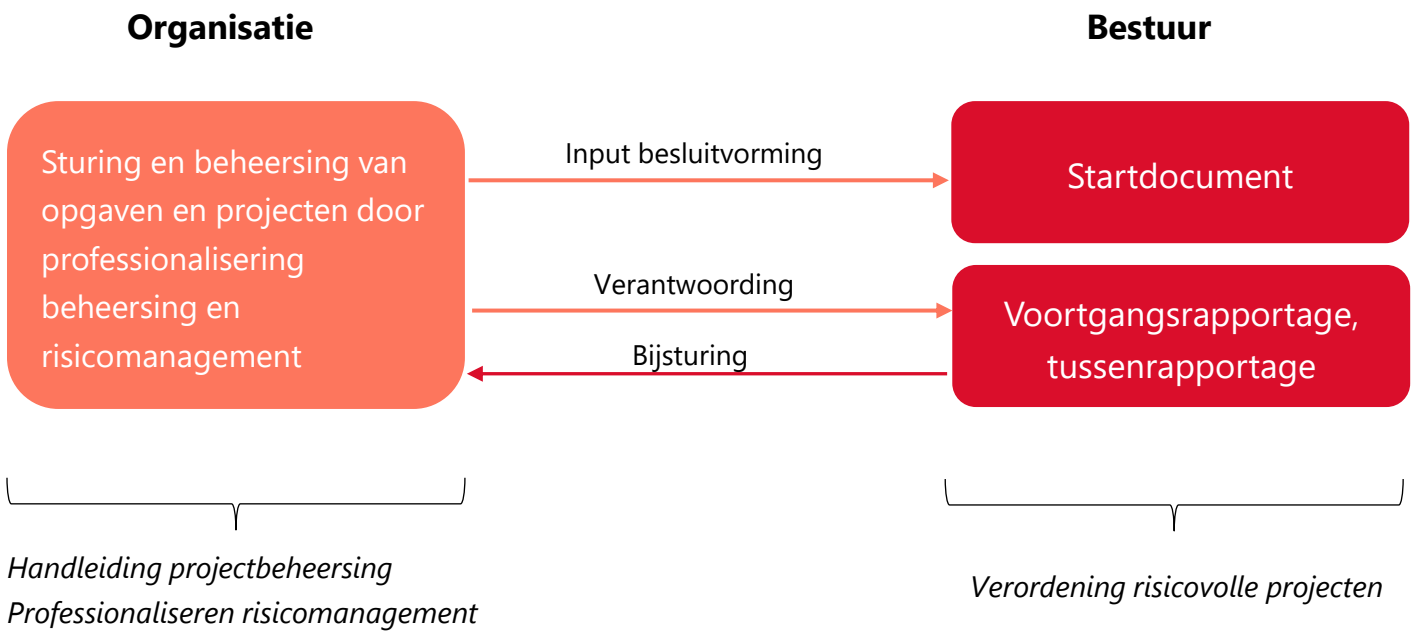
Projectbeheersing zorgt ervoor dat de doelstellingen en het (eind)resultaat van de opgave beheerst, herleidbaar, voorspelbaar en zonder verrassingen tot stand komen. Het geeft een doorkijk naar de benodigde koers en mogelijke stappen om het (eind)resultaat te borgen. Hierin zijn de volgende aspecten van belang:

- **Stuur- en beslisinformatie**: centraal bij projectbeheersing staat het genereren van stuur- en beslisinformatie over de beheersaspecten scope, tijd, geld, risico's, organisatie en kwaliteit. Informatie- en documentmanagement en verantwoorden en rapporteren zijn de beheersaspecten die dit ondersteunen. De gegenereerde stuurinformatie moet passend zijn bij de verschillende managementniveaus binnen de organisatie.
- **Integraliteit**: een integrale aanpak gaat uit van een continue monitoring van de samenhang en afhankelijkheden tussen de beheersaspecten: een wijziging op de planning kan bijvoorbeeld consequenties hebben voor de raming.
- **Gedeeld inzicht**: om tot juiste stuur- en beslisinformatie te komen, moet een gedeeld beeld van de actuele stand van het project bestaan. Hiervoor is betrokkenheid vanuit het hele team van belang.

Projectbeheersing is succesvol als het de juiste informatie genereert voor de sturing van een project of programma. Succesvolle projectbeheersing kijkt vooruit en geeft scenario's voor de toekomst op basis van de feitelijke informatie. Hiervoor heeft projectbeheersing het overzicht over alles wat er speelt. Het gehele team voelt zich erbij betrokken. Dit vraagt continu om maatwerk en is afhankelijk van de opgave en diens context, de teamleden, de opdrachtgever en de timing.

Aansluiting VRP en handleiding PB

De handleiding projectbeheersing en de verordening risicovolle projecten hebben samen het doel om projecten beter te kunnen beheersen en afwijkingen van de kaders vroegtijdig te signaleren. Dit vereist een samenspel tussen bestuur en organisatie.
Dit aspect hebben wij nader beschouwd in deze aanvulling op de rapportage Quikscan.



Leidt tot betere beheersing/sturing

Leidt tot eerder/beter op de hoogte zijn

Bevindingen

Onze belangrijkste bevindingen ten aanzien van dit aanvullende onderzoek geven wij hierna weer in drie hoofdpunten.
Per punt volgt een uitgebreidere toelichting.

1. **Inhoud**. De handleiding projectbeheersing geeft naar onze mening voldoende handvatten aan de organisatie om projecten te beheersen en vervolgens op basis hiervan de juiste informatie richting de raad te kunnen leveren conform de verordening risicovolle projecten. Deze informatie, indien tijdig aangeleverd, biedt voldoende basis voor (bij)sturing.
2. **Rollen en verantwoordelijkheden**. De omschreven taken en verantwoordelijkheden bieden, mits ook daadwerkelijk zo ingevuld, een gedegen basis voor het op de juiste niveaus invulling geven aan de beheersing van projecten. De beschrijving van verantwoordelijkheden in de gehele keten vereist naar onze mening nog een nadere duiding op het samenspel hierbij tussen het college en de raad
3. **Cultuuraspecten**. De implementatie van de handleiding vraagt aandacht. Wij merken op dat een ieder die wij gesproken hebben risicobewustzijn belangrijk vindt. Wij voelen wel een weerstand tegen een standaardwerkwijze gemeentebreed of een ‘opgelegde’ werkwijze. Ook is een ieder er nog niet gerust op dat, op het moment dat het project buiten kaders kan gaan lopen, er een gedeeld beeld zal ontstaan over de benodigde bijstelling van de kaders.

Bevindingen - Inhoud (1)

De voorliggende handleiding biedt een goede basis voor beheersing en sturing van projecten.
Alle relevante elementen komen aan bod in de handleiding alsmede de invulling die hieraan gegeven moet worden. Er zijn concrete handvatten in de handleiding opgenomen om invulling te geven aan de **beheersaspecten**. Er wordt stil gestaan bij:

- Het proces van formulering, aanscherping en wijziging van de *scope*.
- Het opstellen, actualiseren en rapporteren over de *planning* en de link tussen risico's en de planning bij risicovolle projecten.
- Het genereren van *financieel inzicht* door het opstellen van een projectbegroting en prognoses welke tenminste bij faseovergangen geactualiseerd worden. De relatie tussen de prognose, het risicodossier en de planning wordt hierbij ook aangehaald. Daarnaast worden handvatten geboden over hoe omgegaan moet worden met indexering en verschillende (externe) financieringsbronnen.
- Een passend niveau van *risicomanagement* voor het project (inclusief een beschrijving van de verschillende niveaus) met daarbij reguliere risicorapportagemomenten via de voortgangsrapportage.
- De *organisatie* van projecten door de beschrijving van rollen en verantwoordelijkheden (zie slide 8).
- Eenduidig *documentbeheer* met een aantal voorgeschreven documenten voor ieder project.
- *Communicatie* richting de omgeving via stakeholdermanagement. Hierbij wordt aangesloten op de bestaande participatie leidraad.
- De bewaking van het behalen van het beoogd resultaat door verschillende vormen van *kwaliteitsborging*.

Bevindingen - Inhoud (2)

De werkwijze zoals opgenomen in de handleiding leidt tot het kunnen leveren van de gevraagde informatie uit de verordening risicovolle projecten. Dit blijkt o.a. uit het volgende:

- Bij de start van een project wordt er een projectcontract opgesteld, waarin doelstelling, scope, aanpak, planning, financiën, kwaliteit, informatie e.d. worden opgenomen. Dit projectcontract vormt bij risicovolle projecten de basis voor een apart **startdocument** dat met de raad wordt gedeeld. Naar onze mening zijn de juiste elementen in het projectcontract opgenomen om conform de nog definitief te worden verordening risicovolle projecten de raad te informeren.
- Bij elke **faseovergang** wordt bekeken of het projectcontract moet worden herijkt. Voor projecten die vallen onder de verordening risicovolle projecten loopt dit parallel met de actualisatie van het startdocument, welke voor deze risicovolle projecten aan het begin van elke fase door de raad wordt vastgesteld. Dan kan ook de aanpak voor de volgende fase concreet worden gemaakt en kunnen evt. wijzigingen in scope, planning etc. worden verwerkt.
- Elk kwartaal (of in een andere afgesproken frequentie) wordt vanuit het project gerapporteerd aan de opdrachtgever over de voortgang en of het project loopt binnen de kaders die in het projectcontract zijn afgesproken. In deze **voortgangsrapportage** komen ook alle beheersaspecten aan de orde. In het gesprek tussen opdrachtgever en projectmanager komen de afwijkingen, veranderingen, risico's of onverwachte omstandigheden ten opzichte van wat in het projectcontract is afgesproken aan de orde. Voor de projecten die vallen onder de regeling risicovolle projecten geldt dat het college twee keer per jaar bij de bestuursrapportages de raad informeert over de voortgang en afwijkingen ten opzichte van het startdocument.

Bevindingen - Rollen en verantwoordelijkheden (1)

Rollen en verantwoordelijkheden worden eenduidig gedefinieerd en beschreven in de handleiding projectbeheersing, waarbij naar ons oordeel de juiste verantwoordelijkheden bij de juiste functionarissen liggen, zodat invulling kan worden gegeven aan de beheersing van de projecten:

- Er wordt een duidelijke verantwoordelijke vastgesteld per project. De projectwethouder is het eerste aanspreekpunt en verantwoordelijk voor de inbreng in het college en zo nodig voor besluitvorming door de raad, en stuurt (ondersteund door de projectmanager en/of opdrachtgever) op raakvlakken met andere portefeuilles/wethouders.
- Op ambtelijk niveau draagt een ambtelijk opdrachtgever zorg voor de voltooiing van de bestuurlijke opdracht en de bemensing van het project.
- Binnen het project is de projectmanager integraal verantwoordelijk voor het bereiken van het projectresultaat binnen de kaders en geeft leiding aan het projectteam. De individuele projectteamleden hebben ieder de verantwoordelijkheid over hun discipline. In het geval van minder omvangrijke of risicovolle projecten vraagt het nog wel aandacht om ervoor te zorgen dat de rollen voor de beheersing van het project ook worden ingevuld met voldoende ruggespraak (niet te veel rollen bij één persoon).

Bevindingen - Rollen en verantwoordelijkheden (2)

De invulling van de rollen en verantwoordelijkheden geeft daarnaast voldoende basis voor het voldoen aan de verordening:

- Het benoemen van de invulling van de projectorganisatie als voorwaarde voor de **start van een project**. Voor de projecten die vallen onder de regeling risicovolle projecten geldt dat in ieder geval expliciet de rol van manager projectbeheersing, risicoadviseur en projectcontroller wordt belegd.
- Er is helder omschreven tot waar wiens verantwoordelijkheid reikt en wanneer zaken ter besluitvorming moeten worden voorgelegd en aan wie. Er is een **heldere lijn van besluitvorming** opgenomen van projectleider naar ambtelijk opdrachtgever, verantwoordelijk wethouder, college en zo nodig de raad.
- Het is van belang dat tussen college en raad een **gedeeld beeld** bestaat over wat een project risicovol maakt. Zowel raad als college kunnen projecten als risicovol bestempelen. Echter is de wijze van informatievoorziening over en weer tussen college en raad over de voortgang en beheersing risicovolle projecten is cruciaal. Het samenspel in deze informatievoorziening tussen college en raad is onvoldoende beschreven in beide documenten om hier een conclusie aan te verbinden.

Bevindingen - Cultuuraspecten (1)

Om het juiste effect te bereiken met zowel de verordening als de handleiding projectbeheersing, is aandacht voor de cultuur binnen de organisatie van belang. Vanuit de gesprekken die wij hebben gevoerd binnen de gemeente hebben wij een aantal cultuuraspecten gesignaleerd die een rol spelen bij het invoeren van de verordening en handleiding projectbeheersing:

- Wij constateren binnen de ambtelijke organisatie een spanning tussen de behoefte aan eenduidige gemeentebrede afspraken op het gebied van projectbeheersing/informatievoorziening rondom projecten en de behoefte aan ruimte om een eigen invulling hieraan geven. In de handleiding is expliciet aandacht besteed aan **ruimte voor verschillen**. Dit is vooral gericht op de mogelijke variatie in beheersing afhankelijk van de aard en omvang van projecten. Los daarvan merken wij echter dat er weinig draagvlak is voor een 'centraal opgelegd' kader of werkwijze waar een ieder zich aan dient te houden. Wel bestaat behoefte aan ondersteunende hulpmiddelen/formats.
- Er wordt zeer gehecht aan een implementatie die uitgaat van een eigen werkwijze binnen de verschillende onderdelen om te komen tot een gedeelde uitkomst of informatievoorziening. Wij zien hierin het gevaar dat in het geval deze aanpak wordt gevolgd, dit veel tijd kost waarbij het de vraag is of het gewenste niveau van beheersing en eenduidige informatievoorziening kan worden bereikt.
- Invulling geven aan de handleiding vraagt dat strak gestuurd wordt op een aantal **basiscondities** zoals bemensing van de beschreven rollen en het verkrijgen van voldoende middelen die passend zijn bij de te realiseren scope. Een goede invulling van deze condities leidt tot een beheerst project. Het wordt spannend wanneer hier druk op komt te staan (te weinig capaciteit beschikbaar, financiële middelen te krap). Wij hebben gemerkt dat binnen de organisatie men zich afvraagt hoeveel ruimte er dan is om hierover met elkaar te onderhandelen. Uit de gesprekken blijkt dat men er nog niet gerust op is dat het gaat lukken om hier met elkaar te komen tot goede afspraken.

Bevindingen - Cultuuraspecten (2)

- Als laatste hebben wij ervaren dat er over en weer soms sprake is van **verschil in perspectief** over risico's. Het beeld dat risico's volledig te voorspellen en weg te managen zijn, versus het beeld dat onzekerheden inherent zijn aan projecten, hoe goed je het ook doet. Dit verschil in perspectief en verwachtingen constateren wij vooral tussen de projectteams en control en uit zich mogelijk door wederzijds onbegrip en een andere interpretatie of invulling geven aan de verordening.

Conclusie

- Met de handleiding projectbeheersing ligt vanuit ons perspectief een goed kader om invulling te geven aan projectbeheersing en aan de bijbehorende rollen en verantwoordelijkheden.
- Door de werkwijze die in deze handleiding is opgenomen te volgen, wordt goed voldaan aan de informatiebehoefte van de raad conform de verordening risicovolle projecten.
- Cruciaal is dan ook dat gewerkt gaat worden volgens deze handleiding en daar zit tegelijkertijd een punt van zorg aangezien wij in de gevoerde gesprekken weerstand hebben gemerkt tegen een gestandaardiseerde ‘opgelegde’ werkwijze.
- De implementatie van deze handleiding en de verordening vraagt aandacht en kan gezien worden als een veranderingstraject waarin alle organisatieonderdelen betrokken moeten worden (workshops om werkwijze toe te lichten, ondersteuning bij de invulling, etc.).

TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitale transformatie, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.

Daniella van Well
dst@tg.nl

Zappa van den Goorbergh
vdg@tg.nl

Alle intellectuele eigendomsrechten met betrekking tot deze presentatie berusten bij TwynstraGudde. Niets uit deze presentatie mag worden verveelvoudigd of openbaar gemaakt zonder schriftelijke toestemming van TwynstraGudde.

TwynstraGudde

Impact op morgen.

Griffie Gemeenteraad Utrecht

Postadres Postbus 16200, 3500 CE
Telefoon 030 - 286 10 69 **Fax** 030 - 286 15 18
E-mail griffie.gemeenteraad@utrecht.nl
www.utrecht.nl/gemeenteraad

Gemeente Utrecht

Aan het college van B&W

Behandeld door	D. Rijnders	**Datum**	25 februari 2020
Doorkiesnummer		**Ons kenmerk**	7357046
E-mail	danielle.rijnders@utrecht.nl	**Onderwerp**	Regeling risicovolle projecten
Bijlage(n)	-		
Uw kenmerk	-		
Uw brief van	-		

Geacht college van B&W,

Op 20 december 2018 heeft de gemeenteraad motie 2018/278 aangenomen. Hierin heeft het college de opdracht gekregen om, in samenspraak met de raad, te komen tot een Utrechtse 'Regeling Grote Projecten'. Op 10 februari jl. heeft het college de concept Regeling Risicovolle Projecten (RRP) voorgelegd ter consultatie. U heeft ons als adviescommissie Controle & Financiën (C&F) verzocht om een reactie te geven op de concept Regeling Risicovolle Projecten (RRP). Dat doen wij uiteraard graag.

In deze brief zullen wij derhalve ingaan op onze adviezen:

1. Wij kunnen ons goed vinden in de meer uitgebreide reactie op de RRP die uitgebracht is door respectievelijk de raadswerkgroep RRP en de rekenkamer. Hun conclusies en aanbevelingen delen wij. Voorliggende reactie vanuit de adviescommissie is derhalve korter van aard.

2. Wij zijn benieuwd naar het door het college opgestelde beheersingskader, zodat we het geheel aan maatregelen kunnen overzien. We adviseren om hierin ook aandacht te geven aan de organisatiecultuur, in het bijzonder de ruimte die medewerkers ervaren om risico's die zij signaleren actief aan de orde te stellen en waar nodig te escaleren (op alle niveaus).

3. We onderstrepen het belang dat de RRP van toepassing is op risicovolle projecten in alle domeinen (niet alleen het fysieke domein), zonder daarbij de focus te verliezen. Dit zou overigens van invloed kunnen zijn op de criteria van risicovolle projecten.

4. Speciale aandacht vragen wij voor (mogelijke) situaties waarin een tijdelijke organisatiestructuur naast de lijnorganisatie bestaat die niet officieel de naam 'project' heeft, maar wel de kenmerken heeft van een risicovol project en potentieel tussen wal en schip kan vallen. Eveneens gaat onze zorg uit naar 'kleine' projecten die incrementeel en daardoor (enigszins) onopgemerkt een 'groot' en risicovol project worden. Ook deze projecten moeten in het kader van de RRP goed op het vizier gehouden worden.

5. In de afweging of een project wel of niet onder de RRP valt, speelt het geen rol van betekenis als de financiering van een project uit een grondexploitatie plaatsvindt. Bij de gemeente Utrecht zijn er instrumenten beschikbaar om deze risico's inzichtelijk te maken en is er een reguliere informatiestroom over lopende grondexploitaties. Het is voor ons niet duidelijk hoe we de RRP moeten lezen in licht met alle andere risico- en beheersmaatregelen, zoals de maatregelen die voortvloeien uit de Nota Weerstandsvermogen en risicobeheersing. Wij adviseren hier (meer) aandacht aan te besteden.

6. De RRP is een vastlegging van afspraken over de informatievoorziening van het college aan de raad bij risicovolle projecten, met als doel de control op projecten te verbeteren. De RRP is (nu nog) geen verordening. Dit kan mogelijk leiden tot vragen en onduidelijkheid over de status van de regeling. Hoe voorkomen we een subjectieve invulling?

7. Aan het einde van de lopende raadsperiode (2022) wordt de RRP geëvalueerd en waar nodig bijgesteld. Is dit tijdstip wel realistisch gezien het startmoment van de RRP? Wij adviseren om daar meer tijd voor te nemen.

8. De gemeenteraad besluit op voorstel van het college of een project binnen deze regeling wordt uitgevoerd of daar niet onder valt. We zouden daar graag op willen aanvullen dat de raad dit ook eigenstandig kan besluiten, dit geldt ook voor herijkingen. Deze afweging zou een vanzelfsprekend onderdeel moeten zijn van een raadsvoorstel, vergelijkbaar met het oordeel over het referendabel zijn van voorstellen. Hierbij is in alle gevallen geborgd dat een expliciete afweging is gemaakt. In de gevallen dat deze afweging een positieve conclusie kent, zou het toevoegen aan de RRP een onderdeel moeten zijn van het raadsbesluit.

9. De concerncontroller draagt zorg voor een onafhankelijke toets op de informatievoorziening. We gaan graag met de concerncontroller in gesprek over de positie en de rol richting de raad bij deze regeling.

10. Bij de inhoud van de rapportages als gevolg van de RRP adviseren wij een combinatie te kiezen van een overzichtelijk dashboard en duidelijke tekstuele toelichtingen in het kader van het vergroten van de leesbaarheid. Wij zijn benieuwd hoe de rapportages van de RRP passen c.q. opgenomen worden in de jaarlijkse P&C-cyclus.

11. Tot slot willen we de suggestie meegeven de definitieve regeling, voor verzending aan de raad ter besluitvorming, voor advies voor te leggen aan een externe met seniore expertise op het terrein van risicomanagement.

Neem bij vragen gerust contact met ons op.

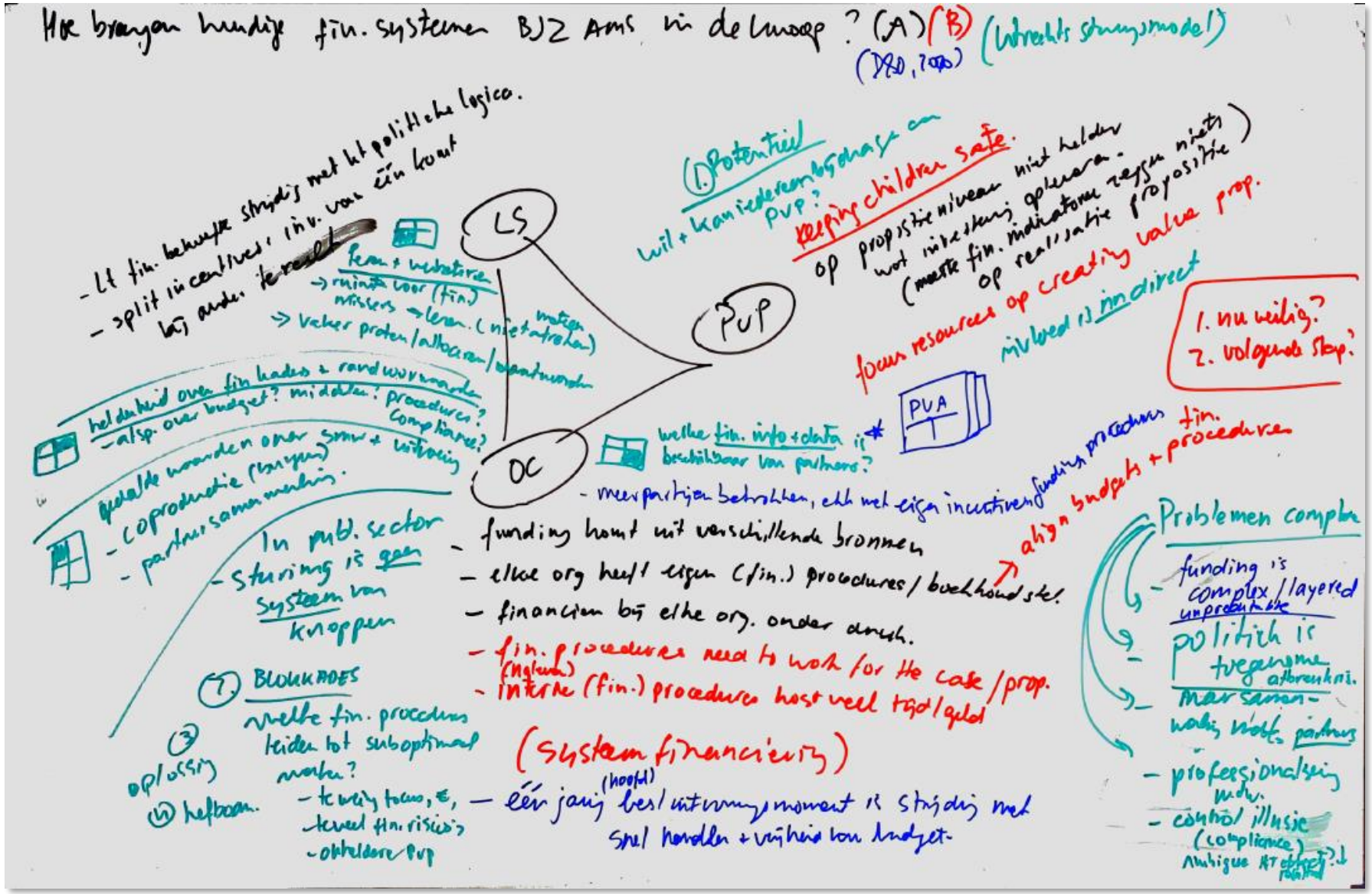
Met vriendelijke groet,

Dimitri Gilissen
voorzitter adviescommissie Controle en Financiën,
Gemeenteraad Utrecht

De begroting van de toekomst (en begroten?)

Dr. J.F.A. (Tom) Overmans MA
j.f.a.overmans@uu.nl

Universiteit Utrecht



Wat gaat er goed, wat wil je behouden?

- *Talk, walk, wallet*: begroting maakt concreet hoe retoriek van politici wordt omgezet in daden en acties (Bandy 2014)
- *What get's measured, get's done*: gebruik van indicatoren zorgt voor gerichte sturing (Groot & Van Helden 2010)

- Begroting als formele wet, en openbare, transparante allocatie van publiek geld vergroten legitimiteit van handelen (Groot e.a. 2010)
- Bouwen op bestaande begrotingen voorkomt discussie over alles: gaat alleen over verdelen 'plussen en minnen' (Wildavsky 1975)

Wat gaat er goed, wat wil je behouden? (2)

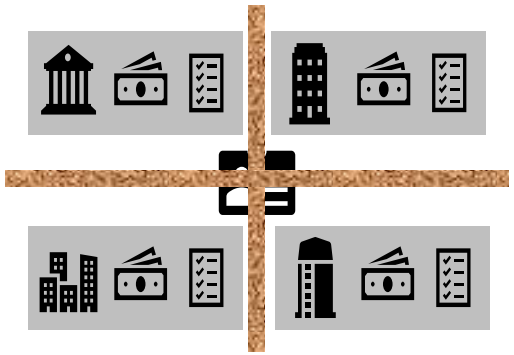
- Verbinden prestaties aan middelen: benadrukt doelmatigheid en doeltreffendheid, ook publieke waarden (Bandy 2014)
- Financiële procedures vergroten voorspelbaarheid en reduceren fraude (Grossi & Budding 2018)
- Verplichte financiële standaarden maken onderlinge vergelijking van prestaties mogelijk (King & De Beer 2018)

- …

Wat gaat er nu mis?

Huidige systematiek gaat uit van ‘rechtspersonen’ (zie BBV):

- Terwijl opgaven vragen om *governance* netwerken waarin publieke en private partijen samenwerken (Douglas & Overmans, 2020)
- Wat maakt dat bij samenwerking iedereen zijn eigen procedures, financieringsvormen, -instrumenten en incentives heeft en daarnaar zal handelen (Bracci e.a. 2019)
- Wat maakt dat gezamenlijke activiteiten via organisatiespecifieke financierings- en verantwoordingslijnen worden afgedaan





Wat gaat er nu mis? (2)

- Planning en control zijn deels illusoir omdat overheidsprestaties ambigue zijn, o.a. geen KT resultaten, geen causaliteit, geen overeenstemming over resultaat (Noordegraaf & Abma 2003)
- Werken met één hoofdbesluitvormingsmoment werkt niet bij realisatie van complexe dossiers waar leren en bijstellen het devies is
- Kan niet omgaan met *split incentives*, bijv. wanneer investeringen door de ene partij, vallen bij een andere partij (vd Heijden 2015)
- Naleven van de vele interne financiële procedures is tijdrovend en duur (Bandy 2014)
- Rijksoverheid voert een ander boekhoudstelsel dan alle andere publieke organisaties (Cw, BBV), dat vergroot onvoorspelbaarheid van financiële ruimte
- …

Begroting van de toekomst

Is een begroting die

- Transparante en doordachte budgetallocatie door gekozen politici mogelijk maakt
- Publieke, private en maat-schappelijke stakeholders helpt om waarde te creëren
- Gerichte verantwoording door betrokkenen aan politieke vertegenwoordigers faciliteert

Is een begroting die

- Ruimte laat voor organisatie-overstijgende budgetallocatie
- Toestaat dat publiek geld door andere (private/maatschappe-lijke) actoren beheerd wordt
- Meerdere ritmes toestaat (kort cyclisch en meerjarig)
- Procedurele variatie toestaat als netwerken daarom vragen

Is een begroting die

- Variatie in bekostiging toestaat (o.a. beschikbaarheid, bundels, netwerk)
- Betekenisvolle indicatoren over publieke waardecreatie bevat die rijke verantwoording moge-lijk maken
- Onderscheid maakt tussen speerpunten en *business as usual*
- …

Universiteit Utrecht

DISCLAIMER

De informatie in deze presentatie is met zorg samengesteld,
maar er kunnen geen rechten ontleend worden aan de inhoud.

© Universiteit Utrecht

Verbeteringen begroting



Gemeente Utrecht

Algemeen

Taalgebruik

Minder wollige schrijfstijl en meer ‘to-the-point’.

Verduidelijking kaderstelling

Teksten zijn erg beschrijvend, maar welk kader wordt nu vastgesteld, welke keuzes worden in deze begroting expliciet gemaakt.

Als VJN m.n. kaderstellend is: per programma samenvattend blok met welke besluitvorming

Relatie met strategische doelstellingen

Programma indeling aansluiten op strategische doelen / opgaven / thema’s

→ NB niveau budgetrecht, dat kan dan op lager niveau binnen een programma

Sturings-instrument

Indicatoren zijn soms een verplichting → meer laten aansluiten op kengetallen waar we ook daadwerkelijk op sturen

Programma's

Samenhang binnen programma

Doelenboom is lastig te volgen; wat hoort waarbij?

Programma → doelstellingen → activiteiten → kengetallen → financiën

Doelstellingen meer 'to-the-point'

Veel woorden bij de doelstellingen → zou in 1 zin geformuleerd kunnen worden, met logische koppeling naar effectindicator.
Voorbeeld: Bergen op Zoom

Als effecten niet te meten in indicatoren, dan dit expliciet benoemen

Ordening in doelstellingen

Doelstellingen met veel geld en doelstellingen met minder geld lopen door elkaar → wat zijn criteria om een doelstelling apart te benoemen?

Onderscheid 'business as usual' en speerpunten

Business as usual: sturen op kwaliteit en budget

Speerpunten: realiseren doelstellingen belangrijker, meer effect op de stad, focus hierop door de raad

Gemeente Utrecht

Paragrafen

Verduidelijking kaderstelling

Wat is voortzetting van huidig beleid en welke nieuwe keuzes worden gemaakt

Kern grondexploitaties

Er staat weinig informatie over belangrijke grondexploitaties. Er wordt verwezen naar MPR; wat is kern van de stand van zaken / risico's / keuzes die worden gemaakt

Relatie investerings -programma's

- Relatie met diverse investeringsprogramma's moeilijk te leggen
- Per programma: welke investeringen
- Geheime bijlage lastig te lezen: wat is budget, wat wordt vrijgegeven in deze begroting, wat is al besteed en wat wordt in het begrotingsjaar besteed

Gemeente Utrecht

Financiën, Inkoop en Juridische Zaken
Strategie en Portfoliomanagement

Memo

Aan	Adviescommissie Controle en Financiën	Datum	20 april 2021
		Van	J.M.W. Koolenbrander
Onderwerp	Waava: componentenmethode en restwaarde	Doorkiesnummer	030 - 28 61619
		E-mail	a.koolenbrander@utrecht.nl
Kopie	-	Bijlagen	2

Hierbij ontvangt u twee ambtelijke notities, voor bespreking in uw vergadering van 29 april 2021. De nieuwe Nota ‘waarderen, activeren en afschrijven van vaste activa’ (WAAVA) is in februari 2020 door de gemeenteraad vastgesteld. Bij de commissiebehandeling heeft de wethouder toegezegd, mede in reactie op de opmerkingen van Stadsbelang Utrecht, de raad nader te informeren over de voor- en nadelen van de beleidskeuzen die zijn gemaakt, ten aanzien van drie onderwerpen:

1. Componentenmethode
2. Restwaarde
3. Ondergrens activeren investeringen met maatschappelijk nut in de openbare ruimte

De opzet voor het onderzoek naar de voor- en nadelen van de beleidskeuzen is in de Adviescommissie C&F van 26 maart 2020 besproken. Met name door de druk die de uitbraak van het coronavirus op de medewerkers van Financiën legde, is de oplevering van het onderzoeksresultaat (oorspronkelijk gepland voor het najaar van 2020) vertraagd. Op dit moment zijn de notities over de componentenmethode en over restwaarde ambtelijk gereed.

De notitie over de ondergrens is nog niet zover. Dat onderwerp is minder technisch en raakt beleidskeuzes, die ook buiten de Nota Waava zijn en worden gemaakt, zoals werkwijzen bij gebiedsontwikkeling en daarmee de investeringsstrategie RSU. Daarnaast is er de relatie met onderhoud en beheer. Een zorgvuldig en onderbouwd antwoord op de onderzoeksvragen is daarom nu nog niet te geven. Ook vraagt de doorrekening van de financiële consequenties van de verschillende alternatieven ambtelijke capaciteit die nu nog nodig is voor de afronding van de jaarstukken.

De notities over de componentenmethode en de restwaarde zijn uitgewerkt aan de hand van de vastgestelde onderzoeksopzet. Die bestaat uit een verkenning van de wettelijke (BBV) kaders, een vergelijking met andere gemeenten en een beoordeling van de verschillende opties. Deze beoordeling mondt uit in een ambtelijk advies. In beide notities wordt geen aanpassing van de bestaande werkwijze geadviseerd. Circulair bouwen is een ontwikkeling die op termijn kan leiden tot een aanpassing van het beleid met betrekking tot restwaarde en toepassing van de componentenmethode. Op dit moment is er nog te weinig kennis en ervaring met circulair bouwen om tot een goed onderbouwd voorstel te komen.

Vragen aan de adviescommissie:

- Zijn de onderzoeksvragen hiermee beantwoord?
- Biedt de uitwerking houvast voor een bestuurlijke afweging?
- Suggesties voor het vervolg

Componentenbenadering

Aanleiding
Donderdag 20 februari 2020 heeft uw gemeenteraad de nieuwe Nota ‘waarderen, activeren en afschrijven van vaste activa’ (WAAVA) vastgesteld. Bij de commissiebehandeling heeft de wethouder toegezegd uw raad nader te informeren over de voor- en nadelen van de beleidskeuzen die zijn gemaakt. De opzet voor het onderzoek naar de voor- en nadelen van de beleidskeuzen is in de Adviescommissie C&F van 26 maart 2020 besproken.

De opzet van deze deelnotitie componentenbenadering, inhoudende het afzonderlijk afschrijven van verschillende samenstellende bestanddelen (componenten) van een materieel vast actief, is in hoofdlijnen als volgt.

- Wettelijke kaders (BBV)
- Vergelijking met Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Eindhoven, Groningen
- Praktijk bij de gemeente Utrecht
- Voor- en nadelen alternatieven

1. Wat zijn de BBV-regels m.b.t. componentenbenadering en eventuele stelselwijziging hierbij

(Bron: commissie BBV, Notitie materiele vaste activa januari 2020, bijlage 7: uitwerking componentenbenadering).
De toepassing van de componentenbenadering op een materieel vast actief kan worden geïllustreerd aan de hand van het verkrijgen van een kantoorpand. Het pand is daarbij, conform artikel 52 BBV, tenminste op te delen in de volgende componenten:

Grond	> niet op afschrijven
Gebouw	> stel: afschrijven in 40 jaar
Verwarmingsinstallatie	> stel: afschrijven in 15 jaar
Liftinstallatie	> stel: afschrijven in 20 jaar
Vloerbedekking	> stel: afschrijven in 10 jaar

De lasten voor de te onderscheiden samenstellende delen worden op basis van bovenstaande opdeling afzonderlijk opgenomen en afgeschreven. In dit voorbeeld kan na 15 jaar de cv-ketel worden vervangen en opnieuw worden geactiveerd (vervangingsinvestering). Wanneer de levensduur van bijvoorbeeld de cv-ketel onverwacht technisch eerder eindigt, kan binnen de componentenbenadering de cv-ketel toch vervangen en geactiveerd worden. De restant boekwaarde van de oude cv-ketel dient dan wel in één keer te worden afgeboekt. Er kan alleen worden afgeschreven op activa die in gebruik zijn. De restantboekwaarde kan niet worden ingebracht als onderdeel van de te activeren vervaardigingsprijs van de nieuwe cv-installatie. Gemeenten kunnen er ook voor kiezen om een materieel actief in zijn geheel te activeren en één afschrijvingstermijn te hanteren. De onderdelen die een kortere gebruiksduur hebben dan de vooraf bepaalde gebruiksduur van het gehele actief, en dus eerder vervangen moeten worden, vallen onder het groot onderhoud. Via het vormen van een onderhoudsvoorziening kunnen de kosten van toekomstig groot onderhoud gelijkmatig gespreid worden in de tijd.

2. Uitkomst benchmark componentenbenadering

Amsterdam is geleidelijk afgestapt van de componentenbenadering. Bij gebouwen worden installaties en casco in 40 jaar afgeschreven. Installaties vervangen loopt vervolgens mee in de

planning van onderhoud. Bij bruggen wordt voor het afschrijven geen splitsing aangebracht in de componenten pijlers, installaties en wegdek.

Den Haag past bij nieuwbouw en vervangingsinvesteringen de componentenbenadering toe. Categorieën en afschrijvingstermijnen zijn in Den Haag vastgelegd in de financiële verordening.

Eindhoven past de componentenbenadering toe, waarbij een onderdeel (component) een minimale verkrijgings- of vervaardigingsprijs van 10.000 euro heeft. Groot onderhoud wordt behandeld als vervangingsinvestering (componentenbenadering): bij deze werkwijze worden alle verschillende onderdelen van een kapitaalgoed, die afzonderlijk vervangen kunnen worden, separaat geactiveerd. Elk onderdeel heeft zijn eigen levensduur en wordt in die periode afgeschreven. Als het betreffende onderdeel van het kapitaalgoed is afgeschreven (einde gebruiksduur), is er geen sprake van groot onderhoud maar van een vervangingsinvestering. Bij deze variant is er dus alleen nog sprake van klein onderhoud dan wel vervangingsinvesteringen.

Groningen heeft de componentenmethode losgelaten bij invoering van restwaarde. De regels rondom restwaarde, afschrijvingen en onderhoud zijn vastgelegd in de financiële verordening 2018, welke met ingang van 1 januari 2018 in werking is getreden. In deze verordening is onder andere bepaald dat restwaarde wordt ingevoerd voor het vastgoed en dat de ‘onderhoudsbenadering’ wordt toegepast in plaats van de ‘componentenbenadering’. Per saldo levert dit door lagere kapitaallasten een voordeel op (bron: jaarrekening 2018).

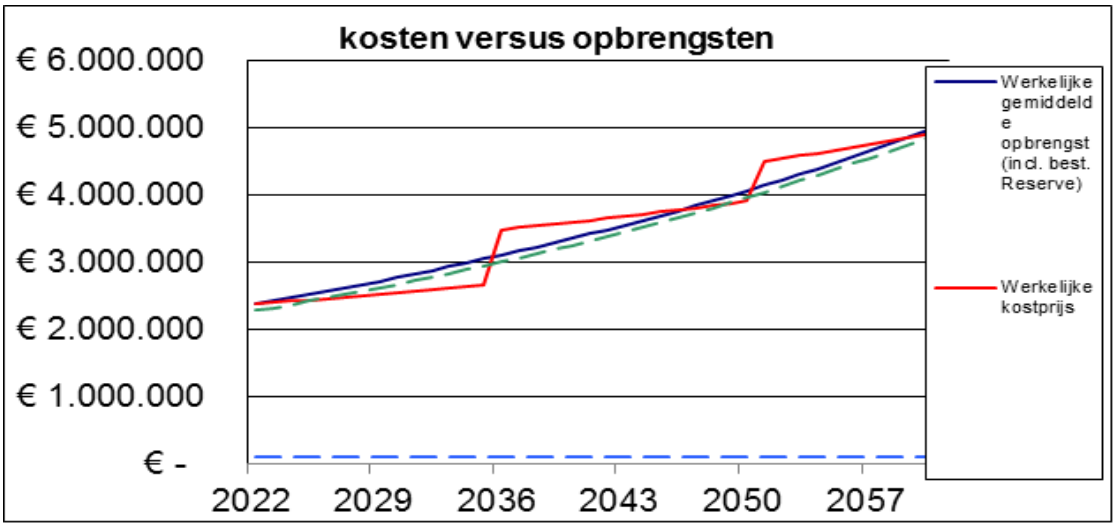
Rotterdam past geen componentenmethode toe. De component met de langste levensduur is bepalend voor de afschrijvingstermijn van het geheel. Bij vastgoed is dat in de regel ook de component met het grootste investeringsbedrag.

Het is een gemêleerd beeld. De Utrechtse werkwijze (geen componentenbenadering) komt overeen met die van Amsterdam, Rotterdam en Groningen.

3. Wat is de huidige spelregel/ praktijk in Utrecht en wat is daarvoor de motivatie (geweest).

Utrecht hanteert de componentenmethode niet. Nieuwe investeringen met als componenten gebouw en installaties worden in dezelfde termijn van 40 jaar afgeschreven. Vervanging van installaties vindt plaats op basis van het meerjarig onderhoudsprogramma met daaraan gekoppeld een onderhoudsvoorziening. Op grond wordt conform BBV-regel niet afgeschreven.
De belangrijkste motivatie om de gehele investering op 40 jaar te zetten is het tegengaan van aanvangsverliezen[1] bij kostendekkende huur. Dit verlies is een resultante van hogere kosten (kapitaallasten) bij een afschrijvingstermijn korter dan 40 jaar en lagere (huur-)inkomsten. Aanvangsverliezen leggen zodoende de eerste jaren onnodig beslag op de begrotingsruimte. Een aanzienlijk deel van de kapitaallasten wordt namelijk bekostigd uit huurontvangsten. Huurontvangsten zijn bij aanvang laag en volgen door indexering een stijgende lijn. Kosten nemen op onderhoudsmomenten trapsgewijs toe, maar worden door de gekozen methode maximaal gespreid. Over de gehele levensduur is de exploitatie in evenwicht en kostendekkend.

[1] In het recente verleden werden de installatie apart in 10 jaar afgeschreven. Het gevolg hiervan was dat door de hoge afschrijvingslast bij aanvang er, ondanks een kostprijsdekkende huur, toch sprake was van aanvangsverliezen. Deze aanvangsverliezen moesten gefinancierd worden bovenop de kostprijsdekkende huur.



Voor op zichzelf staande investeringen in de categorie ‘Machines, apparaten en installaties’ hanteren we de afschrijvingstermijnen uit de Utrechtse afschrijvingstabel. Deze sluiten aan bij de verwachte levensduur van de objecten. Zo worden bijvoorbeeld beveiligings- en brandblusinstallaties in 10 jaar afgeschreven. Vaste activa in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut worden in Utrecht in 15 jaar lineair afgeschreven.

4. Voor- en nadelen voor balans, begroting en risico’s.
   Zoals de commissie BBV aangeeft zijn er twee opties:
   Optie 1: elke component afschrijven in een termijn die past bij de economische levensduur. In dat geval worden de vervangingen eveneens geactiveerd met bijpassende termijn.
   Optie 2: de gehele nieuwbouw inclusief alle componenten voor dezelfde termijn activeren.
   Er kleven geen uitgesproken voor- of nadelen aan één van beide opties en ook de risico’s verschillen nauwelijks.

   Bij optie 1 zijn, door voor componenten afschrijvingstermijnen korter dan 40 jaar te hanteren, de kapitaallasten bij elkaar opgeteld over de gehele looptijd hoger dan bij optie 2, maar daar staat tegenover dat er voor vervanging minder middelen opzij gezet hoeven worden in een onderhoudsvoorziening.

   Bij optie 1 kan de boekwaarde op de balans in enig jaar aansluiten bij de werkelijke waarde van de installaties. Daar staat tegenover dat de exploitatiebegroting bij optie 1 (hogere) aanvangsverliezen kent. Optie 2 kent dat probleem niet.

5. Zijn er bepaalde categorieën investeringen waarvoor het nuttig kan zijn om de componentenbenadering wel of juist niet toe te passen? En zo ja, welke en hoe zouden we daar dan mee om kunnen gaan, bijvoorbeeld met bepaling van de levensduur.
   In het voorgaande zijn we telkens uitgegaan van kostendekkende huur. Daar waar dat niet het geval is, worden rente en afschrijving bekostigd uit de algemene middelen.
   Door groot onderhoud en vervanging te bekostigen uit de voorziening, hoeven componenten niet afgezonderd te worden van het gebouw en ook niet versneld te worden afgeschreven.
   Andere investeringen zijn soms al op kortere termijn rendabel, bijvoorbeeld zonnepanelen met een terugverdientijd van 25 jaar. Om de besparingen rechtstreeks te koppelen aan de kosten, ligt een afschrijvingstermijn van 25 jaar hier voor de hand. De afschrijvingstabel bij de nota WAAVA bevat voor elke soort investering de meest passende afschrijvingstermijn. Als er voor een nieuwe

investering geen passende termijn in de tabel staat, wordt de tabel daarop aangepast. Daarbij is het streven erop gericht de variatie aan afschrijvingstermijnen overzichtelijk en werkbaar te houden.

Met de introductie van het concept ‘circulair bouwen’ krijgt het begrip ‘component’ een andere betekenis. Hergebruik van grondstoffen en materialen met een verschillende gebruiksduur maken dat een deel van de investeringen meer ‘rendabel’ zal zijn dan nu het geval is. De vraag of dat zal leiden tot de herintroductie van de componentenbenadering in Utrecht, is -bij voldoende kennis en ervaring van dit nieuwe concept- relevant.

In de in 2020 opgestelde business case voor de Culturele Voorziening Berlijnplein wordt het concept ‘circulair bouwen’ nader uitgewerkt. Daarbij zijn meerdere componenten met verschillende levensduren in beeld gebracht, gebaseerd op het gebouwlagen principe (o.a. de componenten grond, constructie, installaties, dak/gevel/vloer). Dat heeft niet geleid tot een andere wijze van activeren: het geheel wordt afgeschreven tot nihil. Bij onderhoud en/of vervanging van componenten kan blijken dat de kosten daarvan lager zijn.
De BBV (bijlage 7 van de notitie) sluit meerdere componenten met verschillende afschrijvingstermijnen, m.u.v. grond[2], niet uit. Een gemeente die de componentenbenadering voor een bepaalde categorie kapitaalgoederen wil gaan gebruiken, moet dit consequent voor deze categorie toepassen. Dit kan zij realiseren door in haar financiële verordening onder meer vast te leggen voor welke categorie van activa de componentenbenadering met verschillende afschrijvingstermijnen wordt toegepast en met ingang van welke datum.

6. Advies en eventuele kanttekeningen

Met de invoering van een voorziening die gestoeld is op een meerjarig onderhoudsplan waarin ook vervanging van gebouwgebonden componenten wordt meegenomen, vervalt de noodzaak de componentenbenadering bij nieuwbouw als afschrijvingsmethode te hanteren. De commissie BBV noemt dit als één van de twee opties. De focus wordt hierbij verschoven van het verleden (aanvangsverliezen opvangen bijhouden) naar de toekomst (onderhoudsplanning actueel houden en voldoende middelen reserveren). Zowel Vastgoed Utrecht (VGU) als Stadsbedrijven werken met meerjarige onderhoudsplanningen en voorzieningen.

Het advies blijft dan ook om het huidige beleid te handhaven. Het gebruik van componentenbenadering brengt geen verbetering of voordeel met zich mee, dat een stelselaanpassing rechtvaardigt. Voor het toevoegen van nieuwe, op zichzelf staande componenten, aan bestaande gebouwen, bijvoorbeeld in het kader van energietransitie, is het advies om wel passende afschrijvingstermijnen te blijven hanteren conform de Utrechtse afschrijvingstabel.

Met de introductie van het concept ‘circulair bouwen’ kan de componentenbenadering in de toekomst tot een heroverweging leiden. Een herijkingsmoment is 2023, als de Nota Kapitaalgoederen vastgoed aan de orde is. Voor nu ontbreekt aan voldoende kennis en ervaring om tot een afgewogen oordeel te komen. Bijzondere aandachtspunten hierbij zijn de aanvangsverliezen, waarover in de bovengenoemde business case een kanttekening wordt geplaatst en de component grond waarvoor, in overeenstemming met de BBV, geen afschrijvingstermijn mag worden gehanteerd.

[2] Op grond kan niet worden afgeschreven, omdat grond geen slijtend actief is en daarom een eeuwigdurende gebruiksduur heeft.

Restwaarde

Aanleiding

Donderdag 20 februari 2020 heeft uw gemeenteraad de nieuwe Nota ‘waarderen, activeren en afschrijven van vaste activa’ (WAAVA) vastgesteld. Bij de commissiebehandeling heeft de wethouder toegezegd uw raad nader te informeren over de voor- en nadelen van de beleidskeuzen die zijn gemaakt. De opzet voor het onderzoek naar de voor- en nadelen van de beleidskeuzen is in de Adviescommissie C&F van 26 maart 2020 besproken.

Deze deelnotitie gaat over de beleidskeuze restwaarde. Restwaarde is de schatting, tegen het prijspeil van het moment van ingebruikname, van de opbrengst die na de gebruiksduur nog gerealiseerd kan worden, verminderd met de te maken kosten voor verwijdering of vernietiging van (delen van) het actief. Er wordt bij de bepaling van de restwaarde dus geen rekening gehouden met mogelijke waardeveranderingen vanwege inflatie of deflatie, veranderende marktomstandigheden en dergelijke. De restwaarde dient reëel en per actief te worden geschat. Het hanteren van een vast percentage restwaarde voor bijvoorbeeld het totale vastgoed doet onvoldoende recht aan de individuele kenmerken van de materiële vaste activa. De restwaarde mag niet zodanig hoog worden geschat dat feitelijk geen of te weinig afschrijving plaatsvindt.

De opzet van de notitie is in hoofdlijnen als volgt.

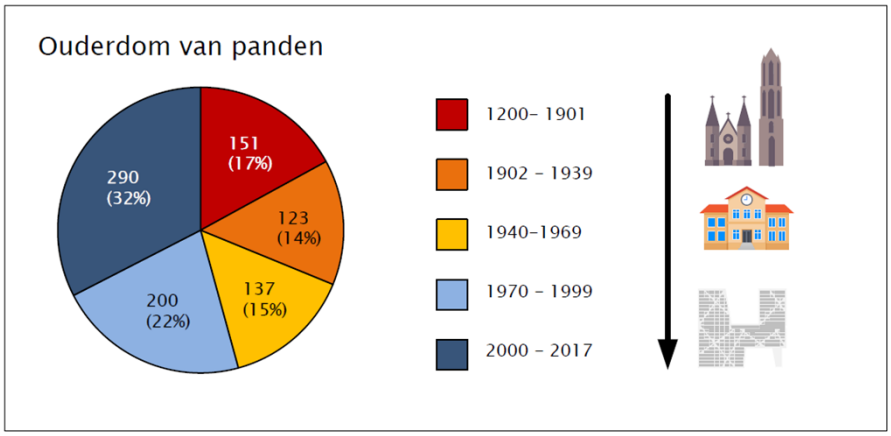
- Wettelijke kaders (BBV)
- Vergelijking met Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Eindhoven, Groningen
- Praktijk bij de gemeente Utrecht
- Voor- en nadelen alternatieven
- Onderzoek naar categorieën die in aanmerking voor restwaarde kunnen komen

1. Wat zijn de BBV-regels m.b.t. restwaarde en eventuele stelselwijziging hierbij

Algemeen geldende regel is dat de gebruiksduur gelijk is aan de verwachte economische levensduur (artikel 64, lid 3 BBV). Op grond van dit artikel dient op vaste activa met een beperkte gebruiksduur jaarlijks afgeschreven te worden volgens een stelsel dat is afgestemd op de verwachte toekomstige gebruiksduur. Wanneer een actief geen boekwaarde meer heeft maar nog wel wordt gebruikt, is dit een indicatie dat de inschatting van de gebruiksduur niet juist (te kort) is geweest. Het met terugwerkende kracht bepalen van een restwaarde is alleen relevant indien sprake is van een daadwerkelijk kortere gebruiksduur (Q&A cie. BBV 3-12-2020).

Bij het bepalen van een restwaarde mag geen rekening worden gehouden met voorgenomen, dus nog niet besloten, toekomstige bestemmingswijzigingen.

In praktijk worden alle gebouwen afgeschreven in 40 jaar, maar zijn vaak (veel) langer in gebruik.



Bron: MPUV 2019

Bovenstaande grafiek laat zien dat bijna de helft van de gemeentelijke panden ouder is dan 50 jaar. De categorieën erfgoed respectievelijk kunst en cultuur vertegenwoordigen een gezamenlijke boekwaarde van 125 miljoen euro. In die gevallen zou de afschrijvingstermijn bijvoorbeeld kunnen verlengd worden naar 80 jaar. Dat is gelijk te stellen met een restwaarde van 50% van de aanschafprijs na het 40ste jaar en dat zonder noodzaak tot verkoop met bijkomende risico's. Ondanks dat dit voordeel in theorie opgaat, is de praktijk anders gebleken. Het is juist de vrijval van kapitaallasten na het 40ste jaar die het mogelijk maakt om zonder extra middelen een gebouw op te knappen en aan te passen aan de nieuwe tijd. Op het moment dat een gebouw (exclusief de grond, wordt niet op afgeschreven en behoudt zijn boekwaarde) tot restwaarde nul is afgeschreven, kunnen de begrote (structurele) kapitaallasten worden gebruikt voor vervangingsinvesteringen. Dat kunnen levensduur verlengende investeringen zijn die worden gepleegd ten behoeve van een bestaand actief en expliciet leiden tot een substantiële levensduurverlenging van betreffend actief. Het gaat hier dus niet om (groot)onderhoud. Onderhoud is niet levensduurverlengend, maar dient om het actief gedurende zijn levensduur in goede staat te houden. Deze kosten nemen in de loop der jaren trapsgewijs toe.

Goed praktijkvoorbeeld van een levensduur verlengende investering is de Stadsschouwburg. Dankzij de vrijval van kapitaallasten na 40 jaar kon er voor een bedrag van 17 miljoen euro verbouwd worden in crisistijd, zonder dat daar een huurverhoging tegenover stond. Bij een afschrijvingstermijn van 80 jaar zou de verbouwing waarschijnlijk niet hebben kunnen plaatsvinden, zonder hiervoor extra middelen vrij te maken. Een kanttekening is hier op zijn plaats. Kapitaallasten zijn voor een deel structureel begroot, zoals bij de Stadsschouwburg. Maar er zijn ook kapitaallasten gedekt door een activareserve, die in principe incidenteel van aard zijn; na 40 jaar is deze reserve nihil.

Het kan ook zijn dat de gebruiksduur daadwerkelijk korter is dan de economische levensduur, bijvoorbeeld omdat je een pand tijdelijk wilt gebruiken. Er kan dan rekening worden gehouden met een restwaarde. Dat moet dan wel duidelijk blijken uit de investeringsbeslissing van de raad en/of een ander raadsbesluit waaruit de gebruiksduur van dat specifieke object blijkt, en ook de intentie tot bijvoorbeeld verkoop na de gebruiksduur (Q&A cie. BBV 3-12-2020).

Artikel 64 lid 2 BBV geeft aan dat de afschrijving slechts om gegronde reden af mag wijken van de grondslagen die in het voorgaande begrotingsjaar zijn toegepast. De achtergrond hiervan is, dat de begroting, de meerjarenraming en de jaarstukken een zo goed mogelijk inzicht moeten bieden in de financiële positie van de gemeente en de ontwikkelingen daarin over de jaren heen. De grondslagen dienen daarom consistent te worden toegepast.

De waarderingsgrondslagen moeten vastgesteld zijn in het activeringsbeleid van de gemeente. Dit beleid moet consistent worden toegepast voor dezelfde activacategorieën en consistent in de tijd. Ook dient hierbij te worden aangegeven of de gemeente wel of niet rekening houdt met een restwaarde. (bron: § 6.2.5 Notitie materiele vaste activa januari 2020 - cie. BBV).
Als een gemeente met een restwaarde voor de categorie gebouwen wil toepassen, dan kan bij een pand en de grond (vanuit het verleden) dat als één actief zijn geactiveerd, alleen een restwaarde op het pand worden gehanteerd. Aan de grond kan niet alsnog een (rest-)waarde toegekend worden (bron: § 6.2.5 Notitie materiele vaste activa januari 2020 - cie. BBV).

Stelsel- en schattingswijziging
Aanpassing van het beleid ten aanzien van de waarderingsgrondslag wordt beschouwd als een stelselwijziging. Een besluit daartoe moet worden onderbouwd op basis van het (bron: hoofdstuk 6.3 Notitie materiële vaste activa januari 2020 – cie. BBV). Bij een stelsel- of schattingswijziging worden bestaande (rest-)boekwaarden niet herrekend maar over de langere, kortere of gelijkblijvende verwachte gebruiksduur afgeschreven. De netto-boekwaarde van het vastgoed (na aftrek restwaarde) dient over de gehele gebruiksduur te worden afgeschreven.

2. Uitkomst benchmark restwaarde

Amsterdam, Den Haag en Eindhoven schrijven alle activa af tot de boekwaarde nihil is. Afschrijven tot een bepaald percentage van de WOZ-waarde is door de gemeente Amsterdam in 2020 als een optie beschouwd, maar onlangs heeft de commissie BBV daar een uitspraak over gedaan. De methodiek van WOZ-taxatie met een vast percentage zal niet voldoen (Q&A cie. BBV 3-12-2020), omdat bij de bepaling van de restwaarde geen rekening gehouden mag worden met mogelijke waardeveranderingen vanwege inflatie of deflatie (ergo: WOZ-taxatie hanteert niet het prijspeil op moment van ingebruikname), veranderende marktomstandigheden en dergelijke. Een WOZ-taxatie dient een heel ander doel dan waardering van activa in de verslaglegging.

Groningen is sinds 2018 restwaarden op alle activa gaan hanteren; voorheen alleen op parkeergarages. Voor bepaling van de restwaarde van de portefeuille per balansdatum 1-1-2018 werkt Groningen met een eigen systematiek. Rotterdam past beperkt restwaarde toe: namelijk voor de categorieën voertuigen in eigen beheer en voor monumentale panden. De restwaarde voor voertuigen in eigen beheer wordt in Rotterdam bepaald op basis van de marktwaarde van de voertuigen aan het einde van het leasecontract. Bij monumenten, waarvoor een wettelijke onderhoudsplicht geldt, is de afspraak dat de restwaarde o.b.v. een taxatierapport wordt vastgesteld.

3. Wat is de huidige spelregel/ praktijk in Utrecht en wat is daarvoor de motivatie (geweest).

Utrecht schrijft materiele vaste activa af naar een boekwaarde € 0. Door naar boekwaarde nihil af te schrijven, wordt bereikt dat geen rente- en afschrijvingslasten meer op de exploitatie drukken nadat een object buiten gebruik is gesteld wegens slijtage of veroudering. Uitzondering op deze regel is de categorie grond. Daar mag, in overeenstemming met de algemene BBV-regel, niet op worden afgeschreven. Grond wordt dan ook apart in de activamodule geadministreerd. Er worden alleen rentekosten aan toegerekend.

4. Voor- en nadelen van alternatieven voor balans, begroting en risico’s.

In de balans staat de boekwaarde van het bezit (alle activa aan de debetzijde van de balans). Dat is de aanschafprijs die Utrecht ervoor betaald heeft minus alle afschrijvingen tot nu toe. Dat hoeft niet de huidige waarde in het economisch verkeer te zijn. De afschrijvingskosten zelf zijn lasten in de exploitatie. Die blijven bestaan gedurende de hele levensduur van het actief. Bij het

kredietbesluit is met de kapitaallasten rekening gehouden in de begroting, bijvoorbeeld met een structureel kapitaallastenbudget. Maar het kan ook via een jaarlijkse onttrekking uit een kapitaallastenreserve die daarvoor speciaal is gevormd.
Als Utrecht zou besluiten om in de toekomst met restwaarden te werken, dan betekent dat automatisch dat er minder zal worden afgeschreven en dat daardoor de boekwaarden minder snel zullen dalen. Dat brengt zowel voordelen als nadelen met zich mee.

Voordelen
Op de korte termijn zijn verscheidene voordelen te behalen. Minder afschrijvingslasten geeft minder druk op de begrotingsruimte.

Een rekenvoorbeeld over restwaarde
In Utrecht worden gebouwen in 40 jaar annuïtair afgeschreven met 2% interne rente. Een gebouw van 1 miljoen euro afschrijven naar restwaarde nul kost jaarlijks 36.556 euro aan kapitaallasten. Datzelfde gebouw afschrijven naar een restwaarde van 100.000 euro (= 10% van de aanschafprijs) kost jaarlijks 34.900 euro. Met een restwaarde van 200.000 (= 20%) dalen de jaarlijkse kapitaallasten naar 33.244 euro.
Conclusie: bij een investering van 1 miljoen euro wordt met elke 100.000 euro extra aan restwaarde de jaarlijkse besparing op kapitaallasten 1.656 euro hoger. In het algemeen geldt volgens deze parameters:
Elke 10% hogere restwaarde geeft 40 jaar lang een besparing op kapitaallasten van 4,53%.

Een praktijkvoorbeeld: de kapitaallasten van het stadskantoor gebouw, exclusief nazorg, bedragen jaarlijks 5,426 miljoen euro. Bij een restwaarde van 20% van de aanschafprijs zouden de kapitaallasten met 9,06% (= 2 x 4,53%) verlaagd kunnen worden tot 4,934 miljoen euro per jaar (5,426 x 90,94%).

De kapitaallastenbudgetten kunnen dus naar beneden worden bijgesteld en ook de kapitaallastenreserves komen met minder toe. Als de dekking van kapitaallasten uit (kostendekkende) huurontvangsten bestaat, kunnen die huren naar beneden, hetgeen gunstig uitpakt voor de gebruikers.
Door te rekenen met restwaarden zullen de boekwaarden (activa) op de balans hoger zijn dan zonder restwaarde met als gevolg een hoger aandeel eigen vermogen (passiva). Een relatieve toename van het eigen vermogen is gunstig voor de solvabiliteitsratio.

Nadelen
Uit het rekenvoorbeeld volgen ook nadelen. De besparing is 4,53% en geen 10% omdat in het geval van restwaarde de boekwaarde minder snel daalt en daardoor de interne rentelasten over de hele looptijd hoger zijn.

Nadelen doen zich ook voor naarmate we verder naar de toekomst kijken en er langer met restwaarden gerekend wordt. Aan het eind van de looptijd houden we een verouderd bezit over met kapitaallasten; na het 40ste jaar blijven de rentelasten zonder afboeken van het restant doorlopen omdat deze restwaarde in stand blijft als boekwaarde.
Is er een structureel budget, dan is dat meestal nodig voor de bekostiging van vervangende nieuwbouw of ingrijpende renovatie. Was er een kapitaallastenreserve, dan is die na 40 jaar opgebruikt. Om de resterende lasten van het oude actief -i.c. bedrijfsgebouwen- te blijven bekostigen zal dus extra financiële dekking gevonden moeten worden. De extra dekking kan gevonden worden in het doorlopend blijven verhuren van het oude pand ofwel door het te

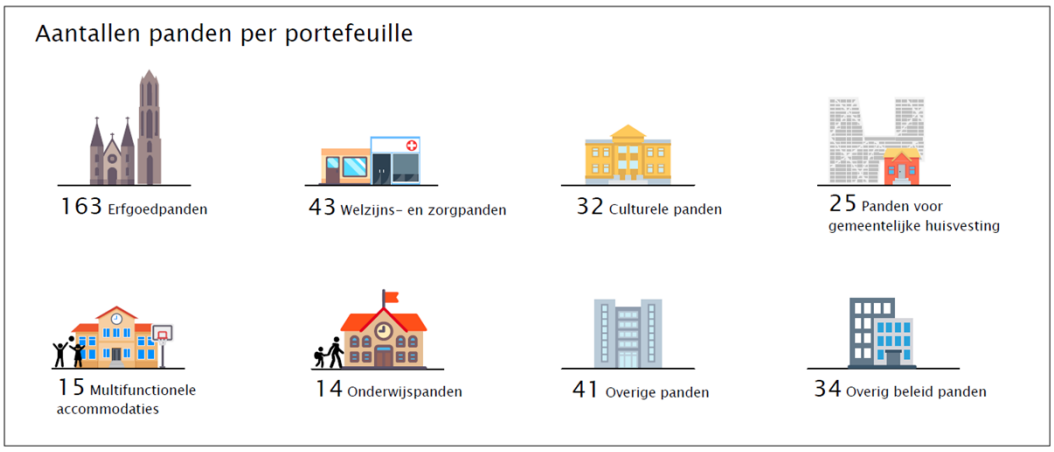
verkopen voor wat het op dat moment waard is in het economisch verkeer. Periodieke toetsing van de marktwaarde geeft aan of de restwaarde hoger/lager is dan de waarde in het economisch verkeer.

Risico's
Zowel de noodzaak van verlengde verhuur als van verkoop om de kosten van restwaarde af te dekken brengen risico's en ook nadelen, blijkend uit onderstaande voorbeelden, met zich mee. Immers de hoogte van de restwaarde is gebaseerd op aannames toen het object nog nieuw was. Dat moment ligt doorgaans 40 jaren eerder. Het zou bijvoorbeeld betekenen dat we in 1980 geschat hebben wat een pand nu in 2020 nog waard is. De toekomst voorspellen is lastig. We hebben nu bijvoorbeeld te maken met een stevige verduurzamingsopdracht, die met de bestaande budgetten lastig te bekostigen is. Daarom worden oudere panden verduurzaamd op het moment dat er voldoende vrijval van kapitaallasten is. Een ander voorbeeld: bij de introductie van asbest dakplaten en later trespa plaatmateriaal, waren dat revolutionaire materialen. Met de kennis van nu brengen deze materialen grote problemen met zich mee en is verwijdering zelfs kostprijsverhogend in plaats van dat het nog wat oplevert. Door de jaren heen kunnen bouwconcepten sterk veranderen: denk ook aan de verandering van eenzijdig naar multifunctioneel en flexibel gebruik, klimaatdoelen en omschakeling van gas- naar elektriciteit, de ontwikkeling naar circulair bouwen. Al deze vernieuwingen maken dat een pand niet alleen qua fysieke conditie veroudert, maar ook qua concept niet meer actueel kan zijn en daardoor slecht in de markt ligt.

Directe gevolgen voor schuldpositie.
Geen gevolgen voor de schuldpositie van de gemeente.
De schuldpositie (uitgedrukt in de schuldquote) neemt toe bij uitgaven waarvoor geld geleend moet worden. Die vinden aan het begin plaats bij de bouw/aanleg of aankoop van een investering.

5. Zijn er bepaalde categorieën bezit waarvoor het nuttig kan zijn om met restwaarden te werken. En zo ja, welke categorieën en om hoeveel gaat het?
Bij de beantwoording van deze vraag gaan we niet uit van de mogelijkheid dat er herbruikbare grondstoffen liggen opgesloten in grond- weg- en waterbouwkundige werken die op zichzelf nog wat op kunnen leveren. Hieruit volgt dat wij ons specifiek richten op de categorie bedrijfsgebouwen. Vooraleer te rekenen met een restwaarde moeten we ons afvragen wat de commerciële verkoopwaarde van een gebouw zou kunnen zijn als de gebruiksduur daadwerkelijk korter is dan de economische levensduur. Ook hier wordt bedoeld het gebouw als geheel en niet de herbruikbare grondstoffen die bij sloop kunnen vrijkomen. De vraag is: Welk deel van het gemeentelijk bezit komt in aanmerking voor verkoop? En welke minimale netto verkoopopbrengst is nodig als dekking van de restwaarde?

Utrecht heeft voor ongeveer 940 mln. euro aan bezit in de BBV-categorie 'bedrijfsgebouwen' op de balans staan (op een totaal van alle categorieën van ca.1,3 mrd. per 2020). Het is in deze categorie dat we de kans vanwege courantheid het meest aanwezig achten dat verkoop voldoende opbrengt om een eventuele restwaarde ineens mee af te kunnen dekken. De gemeente bezit dit vastgoed om verschillende redenen: om te voorzien in de eigen huisvesting, om huisvesting te bieden aan maatschappelijke organisaties die doelen van het gemeentelijk beleid realiseren, om de intrinsieke waarde van bijzondere gebouwen (erfgoed) te behouden en om strategische redenen (Bron: rekenkameronderzoek 'Zicht op vastgoed'.)



Bron: MPUV 2019

Beleidsterrein	**Boekwaarde (in mln. euro's)**	**Specificatie**
Erfgoed	10	Forten, torens, werfkelders, landgoederen
Welzijn	7	Buurtcentra, clubhuizen, kinderopvang, jongerenhuiskamer en speeltuinen.
Zorg	14	Dagopvang, hostels, gezondheidscentrum
Kunst en Cultuur	115	Musea, muziekcentra
Gemeentelijke huisvesting	**167**	**Kantoren (waaronder monumentaal pand stadhuis), wijkgebouwen**
Multifunctionele accommodaties	123	
Onderwijs	275	Scholen voor basis-, middelbaar en hoger onderwijs
Overig	19	Diverse, niet nader gedefinieerd
Overig beleid	24	Brandweer, benzineverkooppunten, bedrijfsverzamelgebouw
Sport en recreatie	54	Zwembaden, Sporthallen, Sport- en gymzalen, sportparken, atletiekbanen
Parkeervoorzieningen	71	Parkeergarages en fietsenstallingen
Panden voor ruimtelijke ordening	8	Tijdelijke panden binnen een grondexploitatie
Facilitair en huisvesting:	40	Inbouwpakket stadskantoor, inbouw stadhuis en overige gemeentelijke huisvesting
Stadsbedrijven:	7	Kantoorunit, bedrijfsloodsen, afvalscheidingsstations
Volksgezondheid:	5	Hostels
Maatschappelijke ondersteuning	1	Buurtcentra, clubhuizen, kinderopvang, jongerenhuiskamer, dierenasiel en bouwspeeltuin.
Totaal actuele boekwaarde 2020	**940**	

Tabel: Verdeling van de BBV-categorie 'bedrijfsgebouwen naar beleidsterrein

Het bezit van gebouwen is van belang voor en geeft garantie op continuering van het volwaardig functioneren van een gemeente. Dat geldt vooral voor gebouwen met een wettelijke taak, zoals scholen en sportvoorzieningen. Deze komen minder in aanmerking voor verkoop.
Deze 'eigendomsgarantie' geldt in mindere mate voor gebouwen zonder wettelijke taak zoals eigen huisvesting. Courante, niet monumentale gemeentelijke huisvestingen zouden, zonder continuering van het functioneren in gevaar te brengen, in principe verkocht kunnen worden (de huisvestingsbehoefte moet dan anders worden opgelost, bijvoorbeeld aanhuren[1]). Dat maakt afschrijven met restwaarde tot een optie. De boekwaarde van de gemeentelijke huisvesting is 167 mln. per 2020, waarvan 16,98 mln. stadhuis en 14,24 mln. divers (o.a. wijkcentra).

Onderstaande tabel geeft de restwaarden weer van gemeentelijke huisvesting o.b.v. een gebruiksduur van meer dan 40 jaar. Dit komt ook overeen met de praktijksituatie. De 'besparing' van kapitaallasten is 4,53% voor elke 10% restwaarde. De genoemde percentages zijn bedoeld als een indicatie en ter illustratie en zijn afgeleid van de percentages van de variant productwaarde (zie business case circulair bouwen Berlijnplein).

Object	Aanschafprijs	Actuele boekwaarde per 2020	Kapitaallasten jaarlijks	Kapitaallasten bij 10% restwaarde	Kapitaallasten bij 20% restwaarde
Stadskantoor	146,37 mln.	135,79 mln.	5,46 mln.	5,21 mln.	4,96 mln.
Totaal		**135,79 mln.**	**5,46 mln.**	**5,21 mln.**	**4,96 mln.**

6. Daarbij hoort een inschatting voor welk aandeel van de bezittingen van Utrecht een eventuele optie tot verkoop geldt.

In de vorige paragraaf hebben we gezien dat het rekenen met restwaarden een optie is bij courante gebouwen voor eigen huisvesting die na verkoop niet in eigendom vervangen/gerenoveerd hoeven te worden.
Maar overig gemeentelijk bezit dat overbodig wordt, kan ook verkocht worden. De huidige strategie is echter om niet (meer) te verkopen maar eventueel te verbouwen om het gemeentelijk bezit in de toekomst een maatschappelijke functie te kunnen geven.

Om het hoofd te bieden aan de gevolgen van de economische crisis in 2008 en verder, is in de periode van 2011 tot en met 2018 met de verkoop van vastgoed 30,726 miljoen euro aan bezuinigingstaakstellingen gerealiseerd:
- de coalitieakkoorden 2010-2014 en 2014-2018,
- de voorjaarsnota 2013;
- het resultaat van doorlichting door de Brinkgroep (bron: MPUV 2019).

De resterende taakstelling van 2,880 miljoen euro is overgeheveld naar het programma Stedelijke ontwikkeling (Bron: MPUV 2020).
Hiermee is voorlopig een eind gekomen aan een langdurige en intensieve doorlichting van het vastgoed op zoek naar overbodige panden die voor de verkoop in aanmerking komen in de context van bezuinigingen.

[1] Bij aanhuren voor eigen huisvestingsbehoefte wordt BTW een kostenpost. Als een gebouw in eigendom is, kan de BTW grotendeels worden verrekend. Bij de aankoop van het Stadskantoor leverde het BTW-aspect een structureel voordeel op van 1 miljoen euro.

Gemeenten hebben voldoende vastgoed nodig voor het realiseren van maatschappelijke doelen. Door de ontwikkelingen in de vastgoedmarkt wordt vrij en betaalbaar vastgoed in de toekomst steeds schaarser en wordt het steeds moeilijker om aan de vraag te kunnen blijven voldoen. Verkoop van gemeentelijk vastgoed is daarom alleen aan de orde als een pand geen gebruikswaarde meer heeft. De maatschappelijke waarde van een pand is daarbij doorslaggevend. We gaan eerst in overleg met mogelijke belanghebbenden vooraleer we besluiten tot verkoop. (bron: MPUV 2020). Onderzocht wordt ook of overbodig vastgoed kan worden ingezet voor nieuwe maatschappelijke initiatieven voordat de gemeente ervoor kiest om over te gaan op verkoop. (bron: Utrecht Circulair 2020-2023).

Al eeuwenlang gaan we in Nederland om met kapitaalgoederen volgens de zogenaamde lineaire economie. Het begint - kort gezegd - met eenmalig gebruik van grondstoffen en eindigt met sloop en afvoeren van afval. Binnen dit economisch model is de landelijke regelgeving BBV van toepassing en ook de Utrechtse spelregels in de nota WAAVA. De keuze die is gemaakt ten aanzien van restwaarde past binnen dit lineaire model. Zo past bijvoorbeeld een restwaarde nul bij de opvatting dat sloopafval nauwelijks nog waarde heeft.

Utrecht wil geleidelijk overstappen naar circulair bouwen. Circulair bouwen is het ontwikkelen, gebruiken en hergebruiken van gebouwen, gebieden en infrastructuur, zonder natuurlijke hulpbronnen onnodig uit te putten, de leefomgeving te vervuilen en ecosystemen aan te tasten door gebruik te maken van zoveel mogelijk hernieuwbare grondstoffen. Met de introductie van het concept ‘circulair bouwen’ krijgt het begrip ‘restwaarde’ een andere betekenis. De transitie naar Utrecht Circulair in 2050 bevindt zich nog in de pioniersfase.

De business case voor de Culturele Voorziening Berlijnplein werkt het concept ‘circulair bouwen’ nader uit. Voor deze nieuwe investering is restwaarde een belangrijk uitgangspunt. Het idee om het gebouw te benaderen als een object dat is samengesteld uit verschillende gebouwlagen heeft het voordeel dat per gebouwlaag verschillende restwaarden kunnen worden aangehouden. De aannames zijn met grote onzekerheden omgeven. Dat wordt ook erkend. In de business case is de afschrijving tot nihil opgenomen en de restwaarde in beeld gebracht als een mogelijke ‘korting’ op de vervangingsinvestering Het dekkingsplan gaat dan ook uit van een kostprijs-dekkende huur o.b.v. de traditionele berekening.

7. Advies en eventuele kanttekeningen

Werken met restwaarden is een optie die ervoor kan zorgen dat afschrijvingslasten op de korte termijn verminderen. Met name bij vastgoed dat (veel) langer dan 40 jaar meegaat en/of niet direct voor beleidsuitvoering aangehouden hoeft te worden. Omdat de afgelopen jaren al intensieve screening heeft plaatsgevonden en panden verkocht zijn, is alleen bij de eigen huisvestingspanden een optie om verkoop te overwegen. Voorwaarde is dat de restwaarde minimaal gelijk is aan de verwachte netto-opbrengst. Bij het aanhuren van vervangende huisvesting wordt de BTW een kostenpost.

Restwaarde met terugwerkende kracht is speculatief, risicovol en onzeker. Hoe schat je de toekomstige verkoopwaarde van een huidig eigen huisvestingspand in, ook als daarbij in overweging wordt genomen de vraag naar kantoorruimte in de toekomst i.r.t. thuiswerken en het concept van circulair bouwen dat de toekomst heeft en de huidige bouwvormen. Kiezen voor met terugwerkende kracht werken met restwaarden staat gelijk met het naar de toekomst verschuiven van lasten die nog met toekomstige baten ‘verdiend’ moet worden.

Voor het hanteren van restwaarden gelden door de landelijke regelgeving restricties en voorwaarden. Ook is de regelgeving (nog) geënt op het lineaire model en past bij de huidige bouwvormen/-normen. In de -nabije- toekomst zal het circulair bouwen de nieuwe bouwvorm en-norm worden. Restwaarden zullen in dit concept, onderbouwd met ervaringscijfers, relevant zijn. Het voor bestaande eigen huisvestingspanden werken met restwaarden met terugwerkende kracht is niet opportuun en levert t.a.v. besparing van kapitaallasten relatief weinig op.

De conclusie luidt: pas de restwaarde op bestaande activa niet toe. Bij de verdere ontwikkeling van circulair bouwen kan de restwaarde wel een rol gaan spelen.

Jaarplan Adviescommissie Controle en Financiën 2021 (april 2021)

Datum en tijdstip 2021	Onderwerpen
Uitgangspunten	– *In beginsel 8 x 2 uur overleg, waar nodig in aanwezigheid van ambtelijke organisatie, rekenkamer en accountant. Update 2020/2021: door gewijzigd vergaderschema a.g.v. corona-maatregelen vergaderen we (tijdelijk) op donderdagavond van 18.00-19.30 (bij voorkeur op cie-avonden, maximaal 90 minuten).* – *De cursief gedrukte onderwerpen zijn aanvullende onderwerpen (naast de reguliere cyclus)* – *Onderwerpen voor de adviescommissie (kunnen) zijn: jaarstukken, voorjaarsnota, programmabegroting, financiële verordeningen en beleidsnota's, art. 213a-onderzoeken, alle overige onderwerpen waarvan de adviescommissie van oordeel is dat deze een (sterke) financiële component bevatten* – *Het Jaarplan wordt elke vergadering indien nodig geactualiseerd. Wijzigingen ten opzichte van de vorige versie zullen zichtbaar worden weergegeven*
Overige onderwerpen (veeglijst)	– ~~*Verbeterslag (leesbaarheid) JS, VJN en PCB, incl. pilots 'sturen op waarden' --> naar agenda 4-3-2021*~~ – *Uitkomsten onderzoek cederen kasstromen erfpachtcontracten, adviescie 20-1-2020 (**voor VJN 2021**) --> uitgesteld**.* – *Digitale audit door Deloitte (30 minuten) --> zomersessie 2021* – *Budgetrecht van de raad (voorstel volgt, bijvoorbeeld MPR) --> vanuit zomersessie 2020 en advies bij de PB 2021 --> lopend* – *Financiële spelregels (27-10-2020)* – *Voortgang financiële paragraaf in RV (toezegging wethouder)* – ~~*Advies adviescie bij de PB 2021 (opvolging) --> naar agenda 4-3-2021*~~ – *Financiële informatie in excel (17-9): tevens aandacht voor de trendanalyse (horizontale analyse) --> Floor/has/annemarie* – *Voortgang rechtmatigheidsverantwoording door college (reflectie bij de JS 2021) & aanpassen controleverordening (rechtmatigheid)* – *Aanpassen controleverordening*
Do. 7 januari 18.00-19.30 NB doorgeschoven vanuit nov/dec 2020	**Vergadering adviescommissie (90 min)** – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – Concept Boardletter van de accountant (tijd: 30 minuten) --> verschoven naar 28-1 – Concept Reactie van het college op de Boardletter (PM) --> verschoven naar 28-1 – RV Rechtmatigheid (grenswaarden) (Tijd: 20 minuten) – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Voortgang controle accountant (tijd: 10 minuten) – Afsluiting (tijd: 5 minuten) – *3e Technische Begrotingswijziging (schriftelijk)*
Do. 28 januari	**Vergadering adviescommissie (90 minuten)**

Datum en tijdstip 2021	Onderwerpen
18.00-19.30	– Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – Voorstel Aanpak raadstoets Jaarstukken (tijd: 30 minuten) – Evaluatie PB (tijd: 15 minuten) – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (5 minuten)
Do. 4 maart 18.00-19.30	**Vergadering adviescommissie (90 minuten)** – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – 1e Technische Begrotingswijziging (15 minuten) --> *denk aan tech vragen vooraf inventariseren* – Notitie aanpak toekomstige begroting – Notitie leesbaarheid investeringen (van veeglijst) – Notitie verbeteren leesbaarheid lopende begroting (van veeglijst) – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (5 minuten)
Do. 1 april 18.00-19.30	**Vergadering adviescommissie (90 minuten)** – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – ~~*Jaarverslag/jaarplan Rekenkamer en Concernaudit (loopt van april tot en met maart)**~~ – *Horizontaal toezicht en VPB (20 minuten)* – *Leesbaarheid van de begroting (20 minuten)* – *Invulling TB 8 juni JS/VJN (15 minuten)* – Voortgang accountantscontrole (15 minuten) – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (5 minuten) ~~*) normaal is medio maart het jaarplan en verslag van de rekenkamer beschikbaar (gecombineerd verslag) maar door bestuurswissel/verkiezingen komt jaarplan voor de zomer. Het plan van concernaudit komt op 10 juni op de agenda.~~
Do. 29 april 18.00-19.30	**Vergadering adviescommissie (90 minuten)** – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – *Risicovolle projecten (20 minuten)* – *Afronden onderzoek WAAVA (incl. aandacht circulair op activeren/afschrijven (20 minuten)* – *Voortgang begroting van de toekomst (20 minuten).* – Voortgang accountantscontrole (15 minuten) – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (5 minuten)
Do. 27 mei 18.00-19.30	**Vergadering adviescommissie (90 minuten)** – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – Jaarstukken (beschikbaar 29 april) --> cie op 29 juni – (concept) Accountantsrapport van bevindingen, incl. accountantsverklaring over de Jaarstukken – Concept Reactie van het college op het accountantsrapport – *Update voortgang Leesbaarheid van de begroting (15 minuten)* – Advies aan commissie M&S en S&R n.a.v. de jaarstukken en het accountantsrapport.

Datum en tijdstip 2021	Onderwerpen
	– Update bevindingen Raadstoets – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (5 minuten)
Do 10 juni 18.00-19.30	**Vergadering adviescommissie (90 minuten)** – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – Voorjaarsnota (beschikbaar 20 mei) --> Cie op 22-24 juni – Berap incl. resultaatsbestemming en MPUV en MPR --> meer aandacht voor i.v.m. corona – Advies aan commissie M&S en S&R n.a.v. Voorjaarsnota/Berap – *Voortgang leesbaarheid investeringen (10 minuten)* – *Definitieve verslagen/ jaarplan concernaudit (10 minuten)* – Definitieve bevindingen Raadstoets (15 minuten) – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (5 minuten)
Zomersessie adviescie C&F *Vrijdag 3 september van 10.00-16.00*	**Nader in te vullen:** - Jaarplan 2021-2022 van de rekenkamer (voor de zomer) - Update financiële positie door de accountant (jaarlijks) - Digitale audit Deloitte (veeglijst) - IT ML (geheim) - Risicomanagement (Annemieke Jutte) - Leesbaarheid investeringen (vervolg)
Do. 23 september 18.00-19.30	**Vergadering adviescommissie (90 minuten)** – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – 2e Technische Begrotingswijziging (tijd: 15 minuten) – Definitief PvA Aanpak accountantscontrole ('jaarplan') incl. concept-raadsvoorstel (t.b.v. commissie M&S) (tijd: 15 minuten) – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (tijd: 5 minuten)
Do. 7 oktober 18.00-19.30 (NB door raad 14-9, herfstreces en PB dichter op 23-9)	**Vergadering adviescommissie (90 minuten)** – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – Programmabegroting + 2e Berap (tijd: 60 minuten) – Advies aan commissie M&S en S&R over Programmabegroting. – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (tijd: 5 minuten)
Do. 9 december 18.00-19.30	**Vergadering adviescommissie (90 minuten)** – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – Concept Boardletter van de accountant – Concept Reactie van het college op de Boardletter – Voortgang controle – 3e Technische Begrotingswijziging – Onderwerpen/ aandachtspunten voor onderzoeken in jaarplannen auditteam, Rekenkamer, accountant en evt. adviescommissie. – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (tijd: 5 minuten)

Datum en tijdstip 2021	Onderwerpen
*** update maart 2021: Uitkomsten onderzoek cederen kasstromen erfpachtcontracten*	*Eind 2019 is een notitie in de AdviesCie geweest. Daarin was aangegeven dat de verwachting was dat dit onderzoek in 2020 afgerond zou kunnen worden. In dat geval hadden de uitkomsten mogelijk meegenomen kunnen worden met de VJN2021. Door een overvol werkprogramma heeft de uitvoering van dit onderzoek het afgelopen jaar lelijk in de weg gezeten. Het lijkt me goed om op dit punt het verslag van vorig jaar te volgen: agenderen zodra het onderzoek is afgerond.*