



Inkomsten en risico's in Woudenberg

Rekenkameronderzoek naar het risicomanagement van de gemeentelijke inkomsten in Woudenberg



Rekenkamercommissie Vallei en
Veluwerand

27 juni 2018



COLOFON

De rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand is een gemeenschappelijke onafhankelijke rekenkamercommissie van de gemeenten Barneveld, Bunnik, Bunschoten, Leusden, Nijkerk, Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg en Zeewolde.

De externe commissie bestaat uit een voorzitter en vijf leden: de heer J. van Zomeren (voorzitter), mevrouw F.T. van de Vlierd (lid), de heer M. Pen (lid), de heer J.G.W. Scheltinga (lid), de heer M.G. Visser (lid tot 18 jan 2018) en de heer H.M. ter Beek (lid vanaf 8 maart 2018). De commissie heeft twee ambtelijke onderzoekers / secretarissen: mevrouw B. Meijboom en mevrouw I.M.T. Spoor.

Voorwoord

Voor u ligt het rapport van de Rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand met de resultaten van het onderzoek naar het risicomanagement van de inkomsten in de gemeente Woudenberg.

De rekenkamercommissie heeft voor dit onderzoek gekozen op verzoek van de auditcommissie van de gemeenteraad van Woudenberg. Wij hebben getwijfeld om dit onderzoek uit te voeren, omdat op voorhand duidelijk was dat de invloed van de gemeente op de inkomsten gering is en wij verwachtten dat het onderzoek geen belangrijke aanbevelingen zou opleveren. Nadat wij dit aan de auditcommissie hebben laten weten, bleek de auditcommissie evenwel een voorkeur te hebben voor dit onderzoek. Vervolgens hebben wij besloten het onderzoek toch uit te voeren. Dit heeft een inventariserende en informatieve rapportage opgeleverd met enkele aanbevelingen, waar de gemeente Woudenberg haar voordeel mee kan doen.

Wij danken de ambtelijke organisatie en de geïnterviewde raadsleden hartelijk voor de goede medewerking aan dit onderzoek.

Jan van Zomeren

Voorzitter Rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand

Bestuurlijke samenvatting

Aanleiding en vraagstelling onderzoek

Op verzoek van de auditcommissie van de gemeente Woudenberg heeft de rekenkamercommissie onderzoek gedaan naar het risicomanagement van de inkomsten in de gemeente Woudenberg. In het onderzoek is nagegaan welke inkomsten de gemeente heeft en hoe de gemeente omgaat met de risico's ten aanzien van deze inkomsten. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode oktober 2017 tot en met april 2018. De rekenkamercommissie heeft voor dit onderzoek gemeentelijke en landelijke documenten bestudeerd. Daarnaast zijn interviews gehouden met gemeenteamttenaren en de wethouder.

Inkomsten van de gemeente

De inkomsten van de gemeente Woudenberg bedragen rond de € 30 miljoen. Ongeveer de helft van de inkomsten is afkomstig van het Rijk. Op deze inkomsten heeft de gemeente nauwelijks invloed. Het Rijk verdeelt de inkomsten over alle gemeenten volgens een bepaald verdeelstelsel. Deze inkomsten fluctueren jaarlijks en gedurende het jaar. De totale omvang loopt gelijk op met de uitgaven van de verschillende ministeries. Deze systematiek heet "samen-de-trap-op-en-samen-de-trap-af". De jaarlijkse groei (of krimp) van de inkomsten aan de gemeenten staat bekend als het accres.

Naast de inkomsten van het Rijk ontvangt de gemeente inkomsten van burgers en bedrijven door het innen van lokale belastingen, heffingen, rechten en leges (ca. 15-18%). Op deze inkomsten heeft de gemeente invloed, doordat ze zelf bepaalt welke belasting ze heft en welke tarieven gehanteerd worden. Een groot deel van de inkomsten van de gemeente Woudenberg is afkomstig uit grondexploitaties (27-34%). De risico's die daarop betrekking hebben brengt de gemeente in beeld en worden jaarlijks geactualiseerd bij de herziening van de grondexploitatie. Dit wordt gerapporteerd aan de gemeenteraad. Verder heeft de gemeente nog een klein deel overige inkomsten (2-4%), zoals rente-inkomsten en/of subsidies.

Risicomanagement

Het risicomanagement heeft de gemeente Woudenberg op een praktische wijze ingevuld. De gemeente werkt projectmatig. Bij aanvang van ieder project is er aandacht voor de risico's. Vervolgens wordt in voortgangsrapportages ingegaan op de risico's. Daarnaast rapporteert de gemeente in de planning-en-controldocumenten over de financiële omvang van de belangrijkste risico's en koppelt deze aan het weerstandsvermogen. Zo bepaalt de gemeente of er voldoende financiële buffer is om de risico's op te vangen. De meeste gerapporteerde risico's hebben overigens geen betrekking op de inkomsten, maar op de kosten en/of capaciteit. Naar aanleiding van het onderzoek stelt de rekenkamercommissie vast dat de gemeente Woudenberg de risico's wel in de rapportage benoemd, maar niet aangeeft hoe deze beheerst worden.

Conclusies en aanbevelingen

De rekenkamercommissie concludeert uit het onderzoek dat de gemeente Woudenberg adequaat omgaat met de risico's met betrekking tot de inkomsten, maar concludeert tegelijk dat er op enkele punten nog verbetering mogelijk is. Daarvoor doet de rekenkamercommissie drie aanbevelingen aan het college en twee aanbevelingen aan de gemeenteraad.

Aan college:

1. Verken als gemeente, in samenwerking met andere gemeenten, of binnen bestaande samenwerkingsverbanden, globaal de mogelijkheden voor subsidieverwerving. Als er een kans van slagen is, maak dan budget en capaciteit vrij voor aanvraag van de subsidies.
2. Verken met de gemeenteraad de mogelijkheden voor belastinginning en maak een bestuurlijk politieke afweging over het wel of niet innen van belastingen.
3. Benoem in de planning-en-controldocumenten bij de risico's de beheersmaatregelen; actualiseer en monitor de voortgang van deze maatregelen.

Aan de raad:

4. Geef extra invulling aan de kaderstellende en controlerende rol door te bepalen welke informatie de raad vooraf wil ontvangen en aandacht te schenken aan de risico's en beheersmaatregelen in de planning-en-controldocumenten en de projectrapportages. Stel bijvoorbeeld vragen bij de behandeling als risico's en beheersmaatregelen niet duidelijk zijn weergegeven;
5. Voer als raad de politieke discussie over de inning van belastingen. Ga niet uitsluitend af op de voorstellen van het college, maar verken zelf ook de grenzen van het belastingregime.

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Bestuurlijke samenvatting	6
Hoofdstuk 1 Inleiding	10
1.1 Aanleiding onderzoek.....	10
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	10
1.3 Onderzoeksaanpak.....	11
Hoofdstuk 2 Bevindingen risico's van de inkomsten	12
2.1 Inkomstenbronnen gemeente.....	12
2.2 Sturen op inkomsten	16
2.3 Vergelijking met andere gemeenten.....	18
2.4 Risicomanagement inkomsten	20
2.5 Kaderstellende en controlerende rol van de raad	23
Hoofdstuk 3 Conclusies en aanbevelingen	28
3.1 Conclusies.....	28
3.2 Aanbevelingen	29
Hoofdstuk 4 Bestuurlijke reactie van het college en nawoord rekenkamercommissie	32
Bijlage 1 Bronnenlijst	36
Bijlage 2 Respondenten	38

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

De auditcommissie van de gemeenteraad van Woudenberg heeft de rekenkamercommissie in januari 2017 gevraagd een onderzoek uit te voeren naar het risicomanagement van de inkomsten van de gemeente. Deze vraag kwam naar voren naar aanleiding van de interim controle van de accountant over 2016. In deze interim controle heeft de accountant vastgesteld dat er in de gemeente Woudenberg in opzet sprake is van een risicomanagementproces dat past bij de schaal van de gemeente Woudenberg. Ambtelijk heeft men toegelicht dat dit risicomanagementproces met name betrekking heeft op de kosten van de gemeente Woudenberg, maar dat men aan de inkomstenkant minder zicht en grip heeft op potentiële risico's. Daarom wil de auditcommissie graag weten of de gemeente adequaat omgaat met de risico's betreffende de inkomsten en de beheersing daarvan. De rekenkamercommissie heeft na het verzoek van de auditcommissie besloten om het onderzoek uit te voeren.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling

Doel van het onderzoek is om na te gaan of de gemeente Woudenberg adequaat omgaat met de risico's betreffende de inkomsten.

Onderzoeksvragen

Om bovenstaande doelstelling te bereiken heeft de rekenkamercommissie de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

Inkomstenbronnen

1. Wat zijn de inkomstenbronnen van de gemeente Woudenberg?
2. Op welke wijze kan de gemeente(raad) de inkomsten beïnvloeden en wordt daarop gestuurd?
3. Welke mogelijke inkomsten zijn er nog meer, waar Woudenberg geen gebruik van maakt (kijkend naar andere gemeenten)?

Risicomanagement inkomsten

4. Heeft de gemeente de risico's ten aanzien van de inkomsten in beeld en heeft de gemeente adequate beheersmaatregelen getroffen?
5. Hoe zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de gemeentelijke organisatie verdeeld betreffende het risicomanagement ten aanzien van de inkomsten?

Kaderstellende en controlerende rol raad

6. Informeert het college de gemeenteraad tijdig en volledig over de belangrijkste risico's en beheersmaatregelen betreffende de inkomsten?

7. Kan de raad op basis van de informatievoorziening de kaderstellende en controlerende rol uitoefenen?

1.3 Onderzoekaanpak

De rekenkamercommissie heeft een beknopte documentenstudie uitgevoerd (zie bijlage 1). Aansluitend zijn interviews gehouden met de portefeuillehouder, beleidsambtenaren en twee raadsleden (zie bijlage 2).

De bevindingen uit de documentenstudie en de interviews zijn weergegeven in een conceptrapportage. Deze is voor een check op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de respondenten. De opmerkingen die daar uit voort zijn gekomen, zijn verwerkt. Vervolgens zijn de conclusies en aanbevelingen aan het rapport toegevoegd. Daarna is de rapport met conclusies en aanbevelingen voorgelegd aan het college van B&W voor een bestuurlijke reactie. Deze reactie is integraal opgenomen in hoofdstuk 4, evenals het nawoord van de rekenkamercommissie.

Hoofdstuk 2 Bevindingen risico's van de inkomsten

2.1 Inkomstenbronnen gemeente

De inkomsten van de gemeente zijn voornamelijk afkomstig van het Rijk en van burgers en bedrijven. Daarnaast kunnen er nog inkomsten zijn vanuit diverse bronnen zoals organisaties of mede-overheden (bijv. provincie). Zie onderstaand figuur voor de verschillende inkomsten van de gemeente en de herkomst ervan. Dit betreft een opsomming. De grootte van de blokken is geen indicatie voor de omvang van de inkomsten.



Hieronder volgt een toelichting op de diverse inkomsten en de wijze waarop deze besteed worden en de beleidsvrijheid van de gemeente daarbij.

Algemene uitkering uit het gemeentefonds van het Rijk

De gemeente mag zelf bepalen waar het geld aan uitgegeven wordt, uiteraard met in achtneming van wet- en regelgeving. De algemene uitkering is voor gemeenten de grootste inkomstenbron. De verantwoording over de besteding van deze gelden wordt afgelegd aan de gemeenteraad en niet aan het Rijk.

De omvang van deze algemene uitkering loopt gelijk op met de uitgaven van de verschillende ministeries. Deze systematiek heet “samen-de-trap-op-en-samen-de-trap-af”. De jaarlijkse groei (of krimp) van het gemeentefonds (en daarmee de algemene uitkering die de gemeente krijgt) staat bekend als het accres. Gemeenten moeten loon- en prijsontwikkelingen hiermee opvangen. Het rijk informeert de gemeenten over de hoogte van het accres voor het komende jaar in de meicirculaire, de septembercirculaire en de decembercirculaire.

Voor de verdeling over de gemeenten heeft het Rijk een verdeelstelsel, dat in de loop der jaren steeds verder is verfijnd en nu is gebaseerd op ruim 60 maatstaven¹, zoals o.a. aantal inwoners, aantal jongeren, oppervlakte gemeente, aantal woonruimten, aantal uitkeringsgerechtigden, aantal huishoudens met een laag inkomen en de minimale OZB (Onroerende Zaak Belasting)-capaciteit. Het verdeelstelsel is dynamisch en kan jaarlijks wijzigen, waardoor een herverdeling van middelen over de gemeenten plaatsvindt.

Integratie-uitkering sociaal domein uit het gemeentefonds van het Rijk

Voor de overdracht van taken met betrekking tot de decentralisaties (Wet maatschappelijke ondersteuning, Jeugdwet en de Participatiewet) ontvangt de gemeente deze uitkeringen uit het gemeentefonds. Deze uitkeringen worden met betreffende bestemming verstrekt, maar zijn niet strikt geoormerkt.

Verantwoording over de besteding van deze middelen wordt afgelegd aan de gemeenteraad. Het Rijk wil deze middelen vanaf 2019 overhevelen naar de algemene uitkering². Tot die tijd worden deze middelen op basis van andere maatstaven verdeeld dan de algemene uitkering. Doordat deze middelen geen onderdeel zijn van de algemene uitkering houdt het Rijk er nog zicht op en kan het er een andere verdeelsleutel op toepassen.

Decentralisatie- en overige integratie-uitkeringen uit het gemeentefonds van het Rijk

Deze uitkeringen uit het gemeentefonds worden met een bepaalde bestemming verstrekt, zonder strikt geoormerkt te zijn. Voor 2017 ontvangt de gemeente Woudenberg in het kader hiervan uitkeringen voor bijvoorbeeld armoedebestrijding onder kinderen en de verhoogde asielinstroom. Verantwoording over de besteding van deze middelen wordt afgelegd aan de gemeenteraad.

De verdeling van deze uitkeringen wordt op andere maatstaven gebaseerd dan de algemene uitkering, en de verdeling van de integratie-uitkering sociaal domein (zie hierboven).

Specifieke uitkeringen van het Rijk

Dit betreft uitkeringen die gemeenten ontvangen voor het uitvoeren van specifiek beleid van de rijksoverheid³, bijvoorbeeld de specifieke uitkering van het ministerie van Sociale Zaken en

¹ www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiën-gemeenten-en-provincies/gemeentefonds

² Regeerakkoord 2017-2021, *Vertrouwen in de toekomst*, 10 okt 2017, pag 21.

³ Ministerie van BZK, *concept invulwijzer Sisa bijlage 2017*, 11 jan 2017

Werkgelegenheid voor het betalen van uitkeringen.⁴ Het betreft geormerkt geld, voor het uitvoeren van een bepaalde taak. Een uitzondering hierop betreft de grootste specifieke uitkering. Dit is de Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorziening Gemeenten (BUIG= bijstandsuitkeringen). Deze middelen zijn niet geormerkt.

Verantwoording over de besteding legt de gemeente af aan het Rijk in de Sisa⁵ bijlage van de gemeentelijke jaarrekening.

De omvang van de uitkering en het bestedingsdoel worden vooraf door het Rijk bepaald. Middelen die niet volledig of aan het juiste doel besteed zijn moeten terugbetaald worden. De BUIG-uitkering is daar een uitzondering op. Gemeenten mogen overtollige BUIG-gelden houden. Het BUIG-budget dat een gemeente ontvangt is gebaseerd op de specifieke samenstelling van de gemeente en bevolking en de gemiddelde, landelijk berekende kans op een bijstandsberoep. Gemeenten worden dus min of meer beloond als er minder mensen een beroep doen op de bijstand dan is voorspeld op basis van de BUIG-berekening. Eventuele tekorten op dit budget moeten gemeenten zelf opvangen. Daarbij is er wel een vangnetregeling. Gemeenten die een omvangrijk tekort hebben kunnen voor de vangnetregeling in aanmerking komen. Zij ontvangen dan een aanvullend budget. De Toetsingscommissie vangnet Participatiewet beoordeelt of gemeenten voldoen aan de voorwaarden, om vervolgens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te adviseren over de te nemen beslissing. De minister neemt in beginsel het advies van de commissie over⁶. De gemeente Woudenberg maakt gebruik van deze vangnetregeling.

Algemene belastingen, bestemmingsbelastingen en rechten en leges van burgers en bedrijven⁷

Algemene belastingen zijn betalingen aan de gemeente waar geen directe tegenprestatie tegenover staat, bijvoorbeeld onroerend zaakbelasting en toeristenbelasting. De inkomsten zijn vrij besteedbaar.

Bestemmingsbelastingen (heffingen) zijn inkomsten voor specifieke taken of voorzieningen met een duidelijk algemeen belang, bijvoorbeeld de afvalstoffenheffing en de rioolheffing.

Rechten en leges zijn vergoedingen voor specifieke diensten die de gemeente uitvoert voor personen of bedrijven. Bijvoorbeeld een vergoeding voor het aanvragen van een paspoort of een vergunning, marktgeld en begrafenisrechten. Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) mogen bestemmingsbelastingen en rechten en leges niet meer bedragen dan de gezamenlijke kostprijs. Hierbij is zogenaamde kruissubsidiering⁸ binnen bepaalde grenzen mogelijk.

⁴ <https://www.divosa.nl/onderwerpen/financien>

⁵ SISA staat voor single information en single audit

⁶ www.divosa.nl/onderwerpen/vangnetuitkering

⁷ <https://vng.nl/producten-diensten/databanken/belastingkennis-voor-raadsleden>

De wondere wereld van de gemeentefinanciën, VNG gemeentefinanciënbericht 2014

⁸ *Dit houdt in dat op het totaal van een aantal 'producten/diensten' de inkomsten niet meer mogen bedragen dan de kostprijs van het totaal, maar dit voor een losse dienst wel het geval kan zijn.*

Overige inkomsten: verkoop onroerend goed, rente en dividend, bouwgrondexploitatie en overig

Inkomsten uit verkoop van vastgoed, of zogeheten snippergroen of bouwgronden (via bouwgrondexploitatie) behoren tot de overige inkomsten, evenals dividend en rente–inkomsten. Daarnaast kan de gemeente nog andere inkomsten hebben, zoals de brede doeluitkering (BDU) voor verkeer en vervoer, die via de provincie aan de gemeente wordt verstrekt,⁹ of subsidies voor de Wet Educatie Beroepsonderwijs, die het Rijk aan een centrumgemeente in de 35 arbeidsmarktregio's verstrekt,¹⁰ of Europese subsidies. Ook kan de gemeente nog inkomsten halen vanuit niet-overheidstaken, zoals bijvoorbeeld huurinkomsten van gemeentelijk vastgoed.

Ter dekking van uitgaven kan de gemeente ook onttrekkingen doen uit eigen reserves. Dit betreft indirect het inzetten van inkomsten uit eerdere jaren. In dit rapport worden onttrekkingen van reserves daarom niet als inkomsten beschouwd.

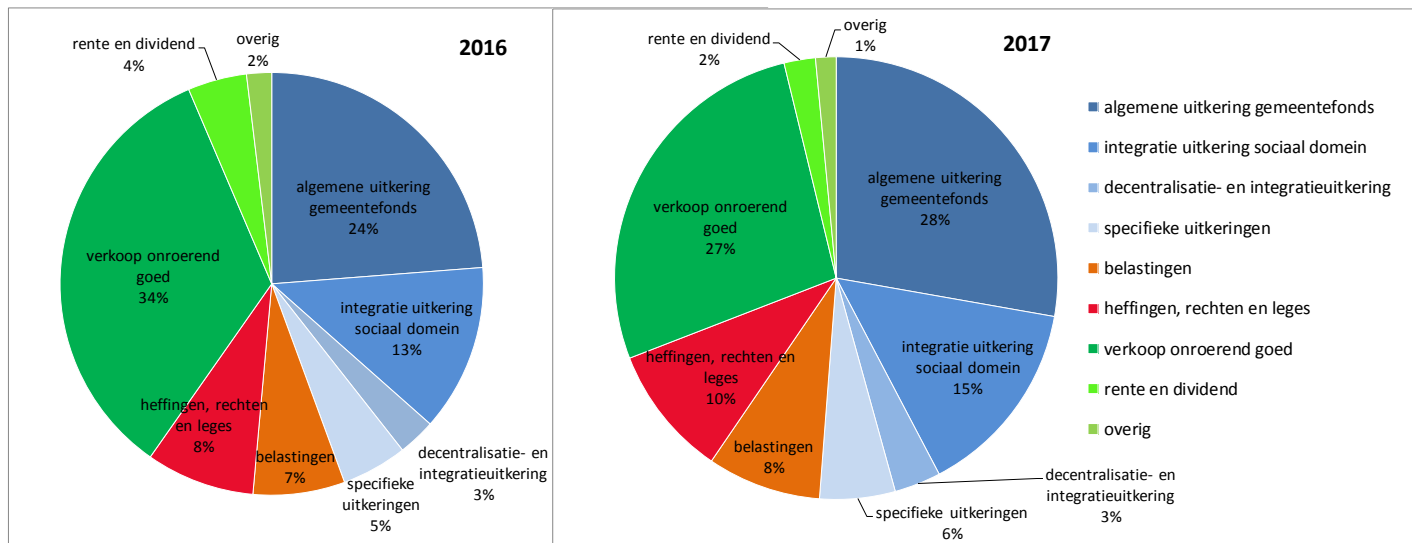
In onderstaande tabel 1 en figuur 1 staan de gerealiseerde inkomsten uit 2016 en begrote inkomsten uit 2017 van de gemeente Woudenberg verdeeld naar herkomst. In de figuren is te zien dat 45-49% van de inkomsten van de gemeente Woudenberg afkomstig is van het Rijk.

Tabel 1: Inkomsten gemeente Woudenberg in 2016 (jaarrekening) en 2017 (begroting)
bedragen in euro's x 1.000

	2016 jaarrekening	2017 begroting
algemene uitkering gemeentefonds	€ 8.061	€ 8.323
integratie uitkering sociaal domein	€ 4.333	€ 4.354
decentralisatie- en integratieuitkering	€ 971	€ 1.017
specifieke uitkeringen	€ 1.698	€ 1.649
belastingen	€ 2.378	€ 2.490
heffingen, rechten en leges	€ 2.818	€ 2.874
verkoop onroerend goed	€ 11.483	€ 8.119
rente en dividend	€ 1.529	€ 686
overig	€ 647	€ 448
Totaal	€ 33.918	€ 29.959

⁹ https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Mobiliteit/Hoofdstuk-5_mobiliteitsbeleid.pdf

¹⁰ Factsheet WEB- ITTA april 2016



Figuur 1:
Inkomsten in 2016 en 2017 van de gemeente Woudenberg naar herkomst in euro's (x € 1.000,-)
(bron: jaarrekening 2016 en beleidsbegroting 2017)

2.2 Sturen op inkomsten

In onderstaande paragraaf wordt ingegaan op de wijze waarop de gemeente de inkomsten kan beïnvloeden.

Inkomsten van het Rijk

Inkomsten die afkomstig zijn van het Rijk zijn nauwelijks te beïnvloeden door een individuele gemeente. Zoals eerder vermeld worden deze inkomsten toegekend op basis van diverse maatstaven. Deze maatstaven zijn feitelijke gegevens, zoals het inwoneraantal en het aantal jongeren. Het huidige verdeelstelsel stamt uit 1997. Sindsdien is er veel veranderd in de opgaven voor gemeenten. Dit is voor het Rijk aanleiding om de financiële verhoudingen opnieuw te bezien. In opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft een stuurgroep in juni 2017 een rapport uitgebracht, met aanbevelingen voor een herziening van het verdeelstelsel¹¹ In de meicirculaire van 2017 staat dat het nieuwe kabinet en de Tweede Kamer daar verder invulling aan zullen geven. Uit het

¹¹ Rekening houden met verschil, Ministerie van BZK, 1 juni 2017

nieuwe regeerakkoord (van 10 oktober 2017) blijkt overigens dat het huidige verdeelstelsel van “samen-de-trap-op-en-samen-de-trap-af” uitgangspunt blijft.

In het nieuwe regeerakkoord staat letterlijk het volgende:

Het kabinet zal in het kader van de programmatische afspraken met mede-overheden ook afspraken gaan maken over de financiële verhoudingen tijdens de komende kabinetsperiode. Uitgangspunt voor de indexerings van het gemeente- en provinciefonds is de trap-op-trap-af systematiek. Deze systematiek wordt gekoppeld aan de totale uitgaven onder het uitgavenkader. Dit versterkt de evenredigheid van de systematiek en draagt bij aan een stabielere accresontwikkeling.

Inkomsten van burgers en bedrijven

Op de inkomsten van burgers en bedrijven uit belastingen kan de gemeente(raad) wel direct invloed uitoefenen. Er zijn drie belangrijke voorwaarden verbonden aan het heffen van belastingen door gemeenten¹²:

- gemeenten heffen alleen belastingen, die in de Gemeentewet of in andere wetten specifiek zijn benoemd;
- gemeentelijke belastingen mogen niet naar winst, vermogen of inkomen worden geheven;
- voorafgaand aan het heffen van de belasting, dient een verordening vastgesteld te worden.

Een gemeente mag zelf bepalen of ze een belasting wel of niet heft en tegen welk tarief. De gemeenteraad stelt voor iedere afzonderlijke belasting een verordening vast. In deze verordeningen staan de voorwaarden, tarieven en uitgangspunten voor de betreffende belasting.¹³ (Normaliter) Jaarlijks in december stelt de gemeenteraad van Woudenberg de tarieven van de verschillende belastingen vast voor het daaropvolgende kalenderjaar.¹⁴

In paragraaf 2.3 wordt verder ingegaan op welke belastingen de gemeente Woudenberg wel of niet heft.

Overige inkomsten

Het grootste deel van de overige inkomsten van de gemeente Woudenberg betreft de inkomsten uit het grondbedrijf. Deze inkomsten kan de gemeente onder andere beïnvloeden door het bepalen van de grondprijs. De grondprijzen in Woudenberg zijn gebaseerd op marktconformiteit, zo staat dit in de nota Grondbeleid 2014. De grondprijzen worden bij vaststelling van de grondexploitaties in de jaarlijkse beleidsbegrotingen en bij de jaarlijkse herziening van de grondexploitaties (in april) vastgesteld door de raad. De grondprijzen voor (bouw)kavels en snippergroen worden bij de herzieningen van de grondexploitaties opnieuw vastgesteld en/of aangepast aan de marktontwikkelingen.

¹² <https://vng.nl/onderwerpenindex/belastingen/gemeentelijk-belastinggebied/gemeentelijk-belastinggebied>

¹³ Legesverordening 2018, Verordening Afvalstoffenheffing Woudenberg 2018, Verordening rioolheffing 2018, Verordening hondenbelasting 2018, Verordening toeristenbelasting 2018, Verordening lijkbezorgingsrechten 2018, Verordening onroerende-zaakbelastingen 2018, Algemene Plaatselijke verordening 2017, hfst 5 afdeling 4 (m.b.t. Standplaatsen)

¹⁴ Raadsvoorstel Belastingverordeningen 2017 (vastgesteld in raad 22 dec 2016), Raadsvoorstel Belastingverordeningen 2018 (vastgesteld in raad 21 dec 2017)

2.3 Vergelijking met andere gemeenten

In de vorige paragraaf is aan de orde geweest dat de gemeente geringe invloed heeft op een groot deel van de inkomsten. Op het gebied van belastingen kan de gemeente wel invloed uitoefenen. Om inzicht te krijgen in welke belastingen niet door Woudenberg worden geheven en wel door overige gemeenten heeft de rekenkamercommissie een overzicht gemaakt van de inkomsten uit belastingen en retributies van de gemeenten uit het samenwerkingsverband van de rekenkamercommissie¹⁵ (zie tabel 2).

Tabel 2: Inkomsten uit belastingen en retributies in 2016 per gemeente in euro's per inwoner (aantal per 1 jan 2016 uit CBS statline)

(Bron: Jaarstukken en programmarekeningen 2016 van betreffende gemeenten (zie ook bijlage 1))

	Woudenberg	Barneveld	Bunnik	Bunschoten	Leusden	Nijkerk	Scherpenzeel	Zeewolde
Algemene belastingen								
OZB	€ 169	€ 190	€ 308	€ 180	€ 209	€ 209	€ 145	€ 220
Hondenbelasting	€ 4	€ 3	€ 5	€ 5	€ 6	- €	€ 5	-
Toeristenbelasting	€ 13	€ 8	€ 10	- €	€ 6	- €	€ 12	€ 98
Forensenbelasting	€ -	€ 16	- €	€ 0	- €	- €	- €	€ 13
Reclamebelasting	€ -	€ 2	- €	- €	- €	- €	- €	-
Parkeergelden	€ -	€ 20	- €	- €	- €	€ 12	- €	-
totaal	€ 186	€ 239	€ 323	€ 186	€ 221	€ 221	€ 162	€ 331
Bestemmingsbelastingen								
Rioolheffing	€ 78	€ 73	€ 77	€ 57	€ 49	€ 73	€ 113	€ 53
Reinigingsrechten en afvalstoffenheffing	€ 77	€ 91	€ 78	€ 56	€ 72	€ 80	€ 77	€ 96
Precariobelasting	€ -	- €	- €	€ 41	€ 1	€ 44	- €	€ 42
totaal	€ 155	€ 164	€ 155	€ 154	€ 122	€ 197	€ 190	€ 192
Rechten en leges								
Begraafplaatsrechten	€ 14	€ 12	- €	€ 19	€ 1	€ 12	- €	€ 5
Omgevingsvergunningen *	€ 12	€ 46	€ 13	€ 27	€ 35	€ 53	- €	€ 23
Leges burgerzaken *	€ 7	€ 20	- €	€ 13	- €	- €	- €	€ 18
Marktgelden/staanplaatsen	€ 0	€ 1	€ 0	€ 7	€ 1	- €	- €	€ 1
Overig	€ 4	€ 4	- €	€ 0	- €	€ 15	- €	€ 6
totaal	€ 37	€ 82	€ 14	€ 66	€ 37	€ 80	- €	€ 53
Totaal	€ 379	€ 485	€ 492	€ 405	€ 380	€ 498	€ 352	€ 576

* Geen onderscheid in Leges voor omgevingsvergunningen en leges burgerzaken bij de gemeente Bunnik, Leusden en Nijkerk

¹⁵ Cijfers van de gemeente Renswoude heeft de rekenkamercommissie niet kunnen achterhalen, daarom zijn gegevens van de gemeente Renswoude in tabel 2 niet opgenomen.

Uit de tabel blijkt dat de gemeente Woudenberg de volgende belastingen niet int: forensenbelasting, reclamebelasting, precariobelasting en parkeergelden. Op deze belastingen wordt hieronder nader ingegaan.

Forensenbelasting is een belasting voor personen, die zonder dat ze een hoofdverblijf in de gemeente hebben, meer dan 90 dagen per jaar een gemeubileerde woning bewonen in de gemeente. Ambtelijke respondenten geven aan dat een dergelijke belasting voor de gemeente Woudenberg weinig zal opleveren. Daarom is ambtelijk geen voorstel gemaakt voor college en raad om deze belasting te gaan heffen.

Reclamebelasting is een belasting die kan worden geheven voor openbare aankondigingen die zichtbaar zijn vanaf de openbare weg. De reclamebelasting is een algemene inkomensverwervende belasting. Veel gemeenten transformeren het echter naar een bestemmingsheffing waarbij de middelen ingezet worden ten gunste van de ondernemers. De gemeente Woudenberg int deze belasting niet, maar sinds twee jaar heft de gemeente Woudenberg wel een BIZ-bijdrage (Bedrijven Investerings Zone). Deze bijdrage heft de gemeente op initiatief van de ondernemersvereniging in Woudenberg. Deze vereniging heeft hier twee jaar geleden een verzoek toe ingediend. In 2015 heeft de gemeenteraad daarmee ingestemd. Het geld dat wordt geïnd komt weer ten goede aan de deelnemende bedrijven. Zij kunnen het gebruiken voor bijvoorbeeld het aantrekkelijker maken van het dorpscentrum en het organiseren van activiteiten die de levendigheid en aantrekkingskracht van het Woudenbergse centrum vergroten.

Precariobelasting is een belasting die kan worden geheven op personen, bedrijven of instellingen voor het gebruik van openbare grond, met name voor het plaatsen van voorwerpen onder, op of boven de gemeentegrond, zoals kabels en leidingen. Deze belasting wordt vooral geheven bij nutsbedrijven. De precariobelasting voor nutsnetwerken is echter afgeschaft per 1 juli 2017. Met ingang van deze datum is de wet tot afschaffing van de precariobelasting voor nutsbedrijven in werking getreden. In de betreffende wet staat dat gemeenten die op 10 februari 2016 een verordening hadden voor het heffen van precariobelasting deze voor wat betreft de nutsnetwerken nog mogen heffen tot 1 januari 2022 tegen het maximale tarief dat gold op 10 februari 2016.¹⁶ De gemeente Woudenberg int in totaliteit geen precariobelasting. Ambtelijke respondenten geven aan dat destijds ambtelijk wel gekeken is naar de precariobelasting, maar dat er geen formele afweging is gemaakt over het wel of niet heffen van deze belasting. Ook de raad heeft er niet om gevraagd.

Parkeergelden worden niet geïnd in de gemeente Woudenberg en er is ook geen voorstel geweest aan de raad om deze gelden te innen.

Belastingen die de gemeente Woudenberg wel heft en waarover in de gemeenteraad discussies hebben plaatsgevonden, zijn de **hondenbelasting** en de toeristenbelasting. De discussie met betrekking tot de

¹⁶ www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/...21_mrt_2017

hondenbelasting ging over de vraag of deze belasting een specifieke of algemene belasting moest zijn. Bij een specifieke belasting moeten de inkomsten ten goede komen aan het onderwerp waarvoor het geheven wordt. Bij een algemene belasting is dit niet zo strikt gekoppeld en kunnen de inkomsten ook ten goede komen aan de algemene middelen. In de gemeente Woudenberg worden de inkomsten uit de hondenbelasting in principe ingezet voor de voorzieningen voor honden, maar het is ook toegestaan dat het geld bestemd wordt voor andere doeleinden. De gemeenteraad heeft hiermee ingestemd bij het vaststellen van de kadernota 2017¹⁷ (in juli 2016) en heeft dus besloten dat de hondenbelasting een algemene belasting blijft.¹⁸

Met betrekking tot de **toeristenbelasting** is volgens de respondenten discussie geweest over de jaarlijkse tariefsverhoging. In 2014 heeft de raad bij het vaststellen van de begroting 2015 besloten om de toeristenbelasting jaarlijks met 4% te verhogen, maar in 2016 is bij het vaststellen van de kadernota 2017 besloten om voor de tarieven voortaan de inflatiecorrectie te volgen (voor 2017 ging het om een verhoging van 2%).¹²

Bij **overige inkomsten** van de gemeente kan gedacht worden aan subsidies van andere overheden, inclusief de Europese Unie. De VNG heeft in 2014 een subsidiewijzer¹⁹ uitgegeven die gemeenten helpt om een overzicht te krijgen van de diverse subsidieprogramma's voor decentrale overheden. De gemeente Woudenberg heeft recent een subsidie ontvangen van de provincie Utrecht voor het Centrum plan. Voor het vinden van subsidies maakt de gemeente gebruik van vindsubsidies.nl. Dit is een bedrijf dat informatie verstrekt over subsidies, een subsidiedatabase beheert, en subsidieadviezen geeft. De gemeente ontvangt van dit bedrijf mails waarin subsidiemogelijkheden in algemene zin onder de aandacht worden gebracht. Subsidies waar de gemeente in het verleden gebruik van heeft gemaakt, kwamen van de provincie. Deze subsidies werden toegekend voor de uitvoering van projecten en kwamen rechtstreeks ten goede aan de projectbegroting en vormden geen structurele inkomsten voor de gemeente. Respondenten veronderstellen dat de gemeente wellicht subsidiemogelijkheden laat liggen, maar geven daarbij aan dat het ook capaciteit kost om subsidies te verwerven. Zij vragen zich af of de kosten opwegen tegen de opbrengsten.

2.4 Risicomanagement inkomsten

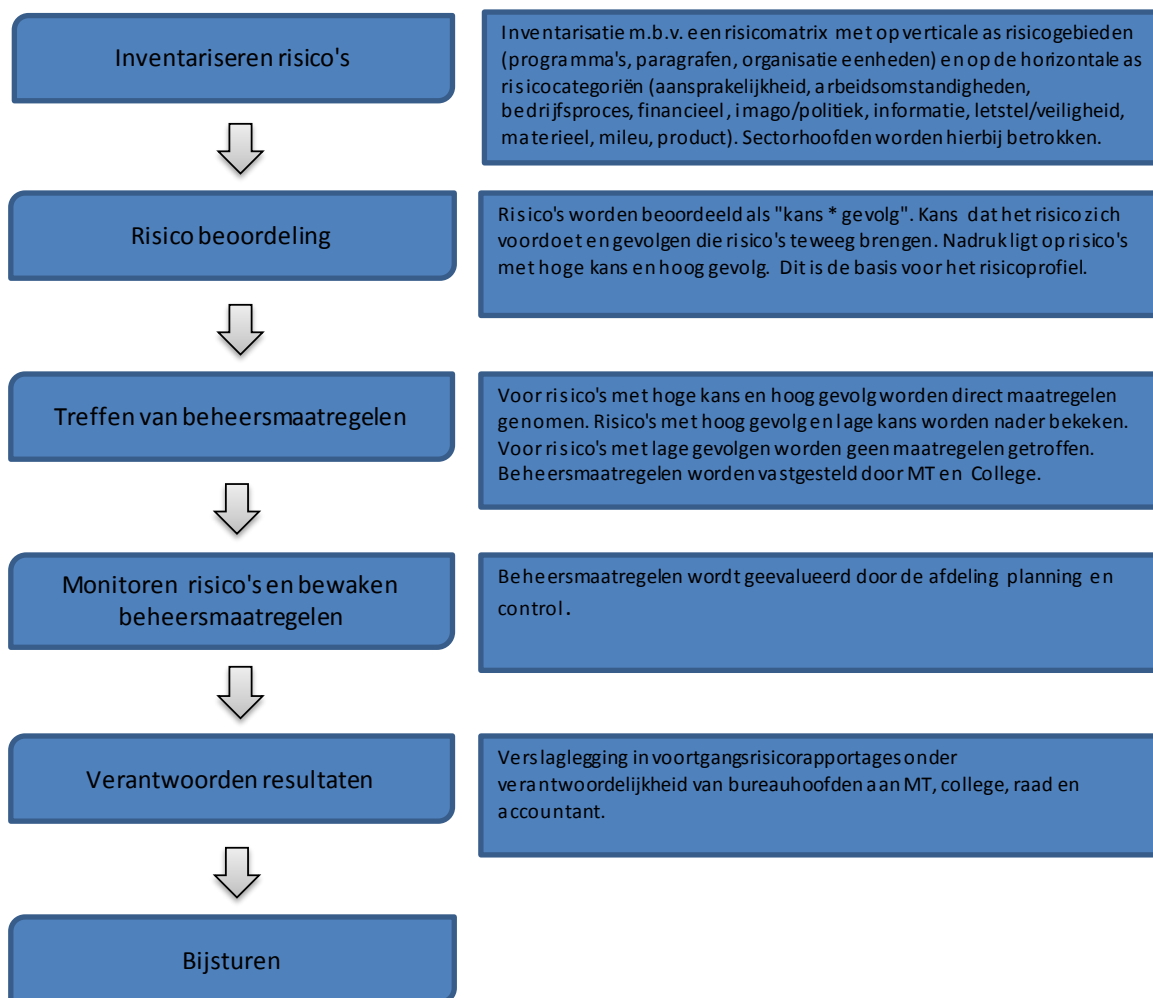
In onderstaande paragraaf wordt beschreven hoe de gemeente Woudenberg het risicomanagement heeft ingevuld en wat de accountant daar in verschillende jaren over heeft gezegd.

¹⁷ Kadernota 2017-2020 gemeente Woudenberg, pag 35

¹⁸ College advies notitie hondenbelasting gemeente Woudenberg, nov 2016

¹⁹ Europese subsidiewijzer 2014-2020, VNG, september 2014

Het risicomanagementbeleid is in Woudenberg vastgelegd in de nota Risicomanagement 2006²⁰. In deze nota wordt gesteld dat van een risico sprake is als er een mate van onzekerheid aanwezig is dat positieve verwachtingen niet in vervulling gaan. Ook het proces van risicomanagement wordt erin toegelicht. In figuur 2 wordt het proces in Woudenberg weergegeven en toegelicht.



Figuur 2:
Risicomanagementproces in de gemeente Woudenberg (conform nota uit 2006)

Naar aanleiding van de controle over 2012 heeft de accountant van de gemeente aangegeven dat de notitie Risicomanagement uit 2006 niet meer actueel was. Hij heeft de gemeente geadviseerd om na te gaan of de notitie nog aansluit bij het risicoprofiel van de gemeente. Daarnaast constateerde de

²⁰ Vastgesteld door de gemeenteraad van Woudenberg op 14 dec 2006.

accountant dat het risicomanagement nog niet organisatiebreed verankerd was in de processen en de P&C-cyclus van de gemeente²¹.

Hoewel de gemeente de nota uit 2006 niet heeft gewijzigd stelt de accountant bij de interim controle 2016²² vast dat de uitgangspunten van de nota uit 2006 nog actueel zijn en dat de wijze waarop de gemeente Woudenberg het invult en uitvoert past bij de schaal van de gemeente. Daarmee is er voor de gemeente Woudenberg geen aanleiding meer om de nota risicomanagement uit 2006 te actualiseren.

Uit het rekenkameronderzoek is gebleken dat de gemeente op het terrein van risicomanagement niet heeft stilgezeten. Zo heeft de gemeente in 2014 een nota grondbeleid opgesteld met een risicomanagementparagraaf waarin staat dat de risicoanalyses per project jaarlijks geactualiseerd worden. Dit is mede gebeurd naar aanleiding van het rekenkameronderzoek in 2013 naar het grondbeleid in Woudenberg. Hierin heeft de rekenkamercommissie aanbevolen om een praktisch toepasbare beleidsnota risicoanalyse op te stellen en deze te vertalen in een jaarlijkse risicoanalyse met betrekking tot het grondbeleid.

De gemeente geeft een praktische invulling aan deze aanbeveling door bij de start van ieder project een risicoanalyse uit te voeren en een risicoprofiel op te stellen. Vervolgens wordt jaarlijks bij de herziening van de grondexploitatie en bij het opstellen van het MPG (meerjarenprognose grondexploitatie) een risicoanalyse uitgevoerd. De raad wordt hierover geïnformeerd in de kadernota, die jaarlijks opgesteld wordt in het voorjaar voorafgaand aan het betreffende jaar.

Daarnaast wordt er binnen de gemeente Woudenberg projectmatig gewerkt en is er bij ieder project aandacht voor de risico's. De gemeente heeft 10-15 projecten. Dit kunnen zowel ruimtelijke projecten zijn, als andersoortige projecten, bijvoorbeeld ict-projecten. In de halfjaarlijkse voortgangsrapportage (april en oktober) is een aparte risicoparagraaf opgenomen. Overigens constateert de rekenkamercommissie dat de vermelde risico's in de bestudeerde rapportages slechts in een enkel geval betrekking hebben op de inkomsten en voor het overige te maken hebben met de planning en capaciteit. De projectrapportages worden aangeboden aan de gemeenteraad en worden geagendeerd als ingekomen stuk.

In de planning- en controldocumenten maakt de gemeente Woudenberg onderscheid in de risico's die voortvloeien uit de grondexploitatie en programmarisico's. Per programma worden de risico's toegelicht in het jaarverslag, de begroting en de kadernota van de gemeente (zie ook paragraaf 2.3). Bij het jaarverslag en de begroting in de paragraaf "Weerstandsvermogen/ risicobeheersing" en in de kadernota in de paragraaf "Financiële positie".

²¹ *Bevindingen naar aanleiding van de tussentijdse controle 2012 gemeente Woudenberg, Ernst & Young, 24 jan 2013*

²² *Managementletter interim controle 2016, gemeente Woudenberg, Verstegen accountants en adviseurs, 18 jan 2017*

In de beleidsbegrotingen staat dat de prioritering van de risico's plaatsvindt aan de hand van een schaalindeling van de kans. Daarbij hanteert de gemeente de volgende schaalindeling als leidraad, gebaseerd op de inschatting van de kans dat het risico zich in volle omvang voordoet:

- Groot risico (= 60%) : Waarschijnlijk, de kans dat de gebeurtenis zich voordoet is groot.
- Gemiddeld risico (= 40%) : Mogelijk, de kans dat de gebeurtenis zich voordoet is gemiddeld.
- Klein risico (= 20%) : De kans dat de gebeurtenis zich voordoet is klein.

De financiële beleidsmedewerkers maken de inschatting van de risico's in samenwerking met de inhoudelijk deskundige beleidsmedewerker, gebaseerd op ervaringen uit het verleden, zo blijkt uit de interviews.

2.5 Kaderstellende en controlerende rol van de raad

Planning-en-controlcyclus

De gemeenteraad wordt over de risico's geïnformeerd via de planning-en-controlcyclus. Jaarlijks ontvangt de raad de kadernota, de beleidsbegroting, de zomernota, de najaarsrapportage en het jaarverslag. In de zomernota en de najaarsrapportage wordt niet expliciet ingegaan op de risico's maar in de overige drie documenten wordt wel over de risico's gerapporteerd. Het jaarverslag, de beleidsbegroting en de kadernota hebben een aparte paragraaf waarin ingegaan wordt op de risico's, zoals de BBV (Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten, artikel 11) die voorschrijft. In de documenten wordt met name ingegaan op de risico's aan de kostenkant en minder op de risico's die betrekking hebben op de inkomsten van de gemeente. Als voorbeeld staan hieronder de programmarisico's, zoals die in de beleidsbegroting 2018 van de gemeente Woudenberg vermeld staan.

Tabel 3: Programmarisico's uit de beleidsbegroting 2018 van de gemeente Woudenberg

Risico	Begroot bedrag	% risico	omvang	Kans	risicobedrag
Leerlingenvervoer	€ 352.500	10%	€ 35.250	60%	€ 21.150
Sociaal domein inkomsten algemene uitkering	€ 5.200.000	5%	€ 260.000	60%	€ 156.000
Sociaal domein uitgaven	€ 5.200.000	10%	€ 520.000	60%	€ 312.000
Volksgezondheid (kosten bestrijding ziekten)	Pm		€ 25.000	20%	€ 5.000
Juridische procedures	€ 20.000	100%	€ 20.000	40%	€ 8.000
Gemeenschappelijke regelingen	€ 2.100.000	5%	€ 105.000	60%	€ 63.000
Vandalisme	Pm		€ 15.000	60%	€ 9.000
Algemene uitkering	€ 8.900.000	2,5%	€ 222.500	40%	€ 89.000
Gewaarborgde geldleningen	n.v.t.		€ 24.000	20%	€ 4.800
Gewaarborgde geldleningen WBV	€ 4.200.000	0,6%	€ 25.200	20%	€ 5.040
Gemeentelijke garantiestelling particuliere hypotheek	€ 1.900.000	2,5%	€ 47.500	20%	€ 9.500
Renterisico	€ 147.000	33.3%	€ 49.000	60%	€ 29.400

Het % risico in de derde kolom betreft een inschatting van het totale risicobedrag en is gebaseerd op ervaringen uit het verleden, zo blijkt uit de interviews. Bijvoorbeeld bij de algemene uitkering is het totale begrote bedrag € 8,9 miljoen, maar men voorziet dat slechts € 222.500 (=2,5%) van dit totale bedrag onzeker is.

In bovenstaande tabel is te zien dat een drietal risico's betrekking hebben op de inkomsten (lichtblauw gearceerd). In de begroting 2018 worden deze risico's letterlijk als volgt toegelicht:

Algemene uitkering : De algemene uitkering vormt een belangrijke risicofactor binnen de begroting. De risico's worden gevormd door:

Uitgaande van een marge van 2,5% van de geraamde algemene uitkering (excl. WMO) bedraagt het inkomstenrisico € 222.500. Hiervan nemen we 40% = € 89.000 als risicobedrag.

Sociaal domein: Via de algemene uitkering worden ook de gelden voor de transitie jeugdzorg, WMO en participatie ontvangen. We houden er rekening mee dat er een risico is dat deze uitkering aangepast kan worden in toekomstige circulaires. 5% van de inkomsten nemen we als risicogrens. Als risicobedrag nemen we hier 60% van

Renterisico: In de begroting 2018 is voor begrotingsjaar 2018 een rentevoordeel van € 47.000 meegenomen. Zodra wijzigingen komen in de rentetarieven en grote mutaties in het grondbedrijf (afwijkend van de raming) bestaat de mogelijkheid dat het rentevoordeel lager wordt dan de € 47.000 die nu is meegenomen. Het doorberekende rentetarief op grondexploitaties bedraagt 1,5%

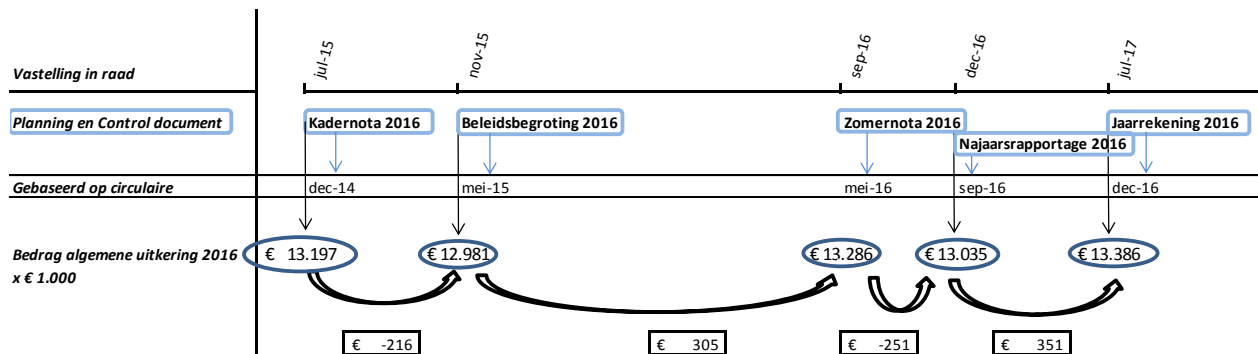
en is gebaseerd op de gemiddelde rentevoet van aangegane lopende geldleningen. Mocht het daadwerkelijke rentepercentage bij de jaarrekening lager blijken dan mag niet aan de 1,5% vast gehouden worden. Het risico bedraagt maximaal 0,5%.

Nu is 1,5% rente toegerekend aan de grondexploitaties met een opbrengst van € 147.000. De 1,5% zal maximaal zakken tot 1,0%. Dit is € 49.000 verschil. Per saldo is er dan een rente risico van € 49.000 in 2018.

De rekenkamercommissie stelt vast dat deze omschrijvingen ingaan op de financiële omvang van de risico's, maar dat in de toelichting niet wordt aangegeven hoe met deze risico's wordt omgegaan en welke eventuele beheersmaatregelen er zijn.

Ondanks het feit dat er niet over de maatregelen wordt gerapporteerd geeft de ambtelijke organisatie aan de rekenkamercommissie aan dat ze de beheersmaatregelen wel toepast. Bekend is dat de gemeente geen invloed heeft op de algemene uitkering, maar men zorgt ervoor dat een reële inschatting gemaakt kan worden van de te ramen algemene uitkering voor de komende jaren door de kengetallen zoals inwoners, woonruimten, etc zo actueel mogelijk in te vullen.

Uit de presentatie van de programmerisico's uit de beleidsbegroting 2018 blijkt dat het grootste inkomstenrisico voor de gemeente betrekking heeft op de inkomsten uit de algemene uitkering. Deze inkomsten fluctueren gedurende het jaar. Gemeenten maken een inschatting van de inkomsten uit de algemene uitkering op basis van de cijfers uit de circulaire van de rijksoverheid. Zo zijn de inkomsten in de kadernota's gebaseerd op de cijfers uit de decembercircularie van het vorig jaar en de inkomsten in de beleidsbegroting zijn gebaseerd op de cijfers uit de meicircularie. In onderstaand schema (figuur 3) heeft de rekenkamercommissie voor het jaar 2016 schematisch aangegeven hoe hoog de algemene uitkering in dat jaar in de diverse P&C-documenten was, op welke circulaire de cijfers gebaseerd zijn en wat de fluctuaties waren.



Figuur 3:
Schematisch overzicht van de planning-en-controlcyclus in relatie tot het bedrag van de algemene uitkering van het Rijk.

Geïnterviewde raadsleden constateren dat de fluctuaties in de verwachte inkomsten vanuit het Rijk gedurende het jaar groot zijn. De rekenkamercommissie onderkent dat deze fluctuaties groot zijn en voegt daaraan toe dat alle gemeenten hiermee te maken hebben en dat dit een gegeven is dat niet te beïnvloeden is door een individuele gemeente. De gemeente Woudenberg verwerkt de fluctuaties net als andere gemeenten in de P&C-documenten op basis van de meest actuele financiële cijfers uit de circulaire van het ministerie van BZK. Wellicht worden de fluctuaties in de algemene uitkering op termijn minder, want uit de tekst van het nieuwe regeerakkoord (zie ook paragraaf 2.2) komt naar voren dat het kabinet wil toewerken naar een stabielere accresontwikkeling en daarmee minder fluctuaties door het jaar heen.

De risico's die voortvloeien uit de mutaties in de algemene uitkering neemt de gemeente Woudenberg mee in de berekening van de totale programmerisico's, zoals hierboven ook al aangegeven. Om vast te stellen of de gemeente de risico's kan opvangen bepaalt de gemeente het weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen wordt in de jaarstukken van de gemeente Woudenberg omschreven als 'de mate waarin de gemeente Woudenberg in staat is middelen vrij te maken om incidentele financiële tegenvallers op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van het bestaande beleid inzake de gemeentelijke dienstverlening²³. Om vast te kunnen stellen of het weerstandsvermogen voldoende is, worden de geïnventariseerde programmerisico's in totaliteit gekwantificeerd en afgezet tegen de weerstandscapaciteit. De weerstandscapaciteit in de gemeente Woudenberg is een optelling van de algemene reserve en de onbenutte belastingcapaciteit²⁴. In onderstaande tabel heeft de rekenkamercommissie de bedragen van de risico's en de weerstandscapaciteit uit de begrotingen 2016-2018 van de gemeente Woudenberg op een rij gezet.

²³ Jaarverslag 2016, gemeente Woudenberg, pag 68

²⁴ De gemeente Woudenberg heeft nog de mogelijkheid heeft om de OZB tarieven te verhogen als het echt noodzakelijk is om meer inkomsten te genereren.

Tabel 4: Risico's, weerstandscapaciteit en ratio weerstandsvermogen van de gemeente Woudenberg in 2016-2017-2018²⁵

<i>bedragen x €1.000</i>	begroting 2016	begroting 2017	begroting 2018
algemene reserve	€ 2.087	€ 2.224	€ 3.457
onbenutte belastingcapaciteit	€ 747	€ 947	€ 974
<i>weerstandscapaciteit</i>	€ 2.834	€ 3.171	€ 4.431
<i>totaal risico's (programma- + grondexploitatie)</i>	€ 1.964	€ 1.457	€ 883 ²⁴
<i>Ratio weerstandsvermogen</i>	1,4	2,2	5,0

Zoals in bovenstaande tabel te zien is zijn de algemene reserves en de onbenutte belastingcapaciteit in de jaren 2016-2018 voldoende om de totale risico's af te kunnen dekken. De ratio weerstandsvermogen is in de periode 2016-2018 toegenomen, met name door de toename van de algemene reserve, maar ook omdat de risico's zijn afgenomen. Een ratio van 5 wil zeggen dat Woudenberg vijf maal zoveel reserves kan aanspreken als de omvang van risico's groot zijn.

Projectvoortgangsrapportages

Naast de planning-en-controldocumenten ontvangt de raad halfjaarlijks in april en oktober projectvoortgangsrapportages (zie ook paragraaf 2.4) In deze rapportages wordt de raad geïnformeerd over de voortgang van de projecten en de risico's.

²⁵ Beleidsbegrotingen 2016,2017,2018.

In 2018 zijn de programmarisico's: k€ 711 (zie ook tabel 3) en de grondexploitatie risico's k€ 172.

Hoofdstuk 3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Conclusies

Naar aanleiding van de bevindingen in hoofdstuk 2 concludeert de rekenkamercommissie dat de gemeente Woudenberg adequaat omgaat met de risico's betreffende inkomsten, maar concludeert tegelijk dat er op enkele punten nog verbetering mogelijk is (zie aanbevelingen in paragraaf 3.2).

Inkomsten van het Rijk

Het grootste deel (ongeveer de helft) van de inkomsten van Woudenberg is afkomstig van het rijk. Op deze inkomsten heeft de gemeente Woudenberg niet veel invloed. Deze inkomsten bestaan uit de algemene uitkering en specifieke uitkeringen. Voor gemeenten en dus ook voor Woudenberg geldt dat de verwachte uitkeringen fluctueren in aanloop naar en gedurende het begrotingsjaar. Gemeenten weten zo niet volledig waar ze aan toe zijn. Informatie over de uitkeringen staat in de circulaire van het rijk, die in mei, september en in december worden uitgegeven. De financiële ambtenaren van de gemeente Woudenberg verwerken deze informatie in de planning-en-controldocumenten en gebruiken daarvoor de informatie uit de meest actuele circulaire. De raad wordt zo, naar de mening van de rekenkamercommissie, juist geïnformeerd over de te verwachten uitkeringen vanuit het rijk.

Inkomsten van burgers en bedrijven

Naast de inkomsten van het rijk verkrijgt de gemeente Woudenberg inkomsten van burgers en bedrijven door het innen van lokale belastingen, heffingen, rechten en leges. De inkomsten van burgers en bedrijven beslaan in totaal circa 15% (in 2016)-18% (in 2017) van de inkomsten. Op deze inkomsten kan de gemeente invloed uitoefenen. De gemeente bepaalt zelf of ze een belasting heft en tegen welk tarief. Er is wel een aantal voorwaarden vanuit het rijk waar de gemeente zich bij het innen van deze inkomsten aan moet houden. Zo moet de gemeente onder andere een verordening vaststellen en mag de gemeente alleen belastingen heffen die in de gemeentewet of andere wetten benoemd zijn. Een voorbeeld van een belasting die de gemeente Woudenberg niet int is de precariobelasting. Uit ons onderzoek blijkt dat er geen bestuurlijk-politieke discussie heeft plaatsgevonden over het niet innen van de precariobelasting. Met andere woorden: het is geen onderwerp van gesprek geweest tussen college en raad. Voor het innen van andere belastingen, zoals de hondenbelasting en de toeristenbelasting, heeft de raad wel besluiten genomen.

Overige inkomsten

De overige inkomsten van de gemeente Woudenberg bestaan voor een groot deel uit de inkomsten uit grondexploitatie (27%(in 2017)-34% (in 2016) van het totaal). De risico's die betrekking hebben op de grondexploitatie brengt de gemeente in beeld en deze worden bij de jaarlijkse herziening van de grondexploitatie geactualiseerd en gerapporteerd aan de raad.

Verder bestaan de overige inkomsten nog voor een klein deel nog uit rente-inkomsten (2 % (in 2017) -4% (in 2016) van het totaal). Ook is er voor een klein deel nog sprake van inkomsten uit (provinciale)

subsidies. De gemeente Woudenberg heeft in 2017 een subsidie ontvangen vanuit de provincie voor het Centrumplan. De gemeente geeft subsidievererving geen prioriteit omdat er volgens respondenten onvoldoende ambtelijke capaciteit is om mogelijkheden te onderzoeken en omdat de verwerving van extern geld tijdrovend is, terwijl de kans op succes klein wordt geacht.

Risicomanagement inkomsten

De rekenkamercommissie concludeert dat de gemeente Woudenberg het risicomanagement op een praktische wijze heeft ingevuld. De gemeente werkt projectmatig. Bij aanvang van ieder project is er aandacht voor de risico's. Ook in de halfjaarlijkse voortgangsrapportages wordt in een aparte paragraaf over de risico's gerapporteerd. Dit geldt voor grondexploitatieprojecten als ook voor andersoortige projecten. In de planning-en-controldocumenten rapporteert de gemeente daarnaast over de financiële omvang van de belangrijkste risico's en koppelt deze aan het weerstandsvermogen. Zo bepaalt de gemeente Woudenberg of er voldoende financiële buffer is om de risico's op te vangen. De meeste risico's hebben overigens geen betrekking op de inkomsten, maar op de kosten en/of capaciteit. De rekenkamercommissie concludeert verder uit het onderzoek dat de gemeente Woudenberg de risico's die betrekking hebben op de inkomsten in beeld heeft en dat het college erover rapporteert, maar het college rapporteert niet over de beheersmaatregelen. Desalniettemin is uit het onderzoek gebleken dat de gemeente Woudenberg wel beheersmaatregelen toepast. Zo wordt een inschatting gemaakt van de (meerjarig) te ramen algemene uitkering door de kengetallen, waarop de algemene uitkering gebaseerd is, zo actueel mogelijk bij te houden.

Kaderstellende en controlerende rol raad

De rekenkamercommissie concludeert dat de raad via de planning-en-controldocumenten en projectrapportages geïnformeerd wordt over de risico's van de inkomsten en op basis daarvan de kaderstellende en controlerende rol kan uitoefenen. Hierin is geen informatie over beheersmaatregelen opgenomen. De rekenkamercommissie is van mening dat dit wel relevante informatie is voor de raad. Overigens vindt de rekenkamercommissie dat de raad een actieve rol kan spelen door vooraf aan te geven welke informatie de raad wil ontvangen.

3.2 Aanbevelingen

Op grond van bovenstaande conclusies adviseert de rekenkamercommissie de raad om het college op te dragen de volgende aanbevelingen uit te voeren:

6. Verken als gemeente, in samenwerking met andere gemeenten, of binnen bestaande samenwerkingsverbanden, globaal de mogelijkheden voor subsidievererving. Als er een kans van slagen is, maak dan budget en capaciteit vrij voor aanvraag van de subsidies.

7. Verken met de gemeenteraad de mogelijkheden voor belastinginning en maak een bestuurlijk politieke afweging over het wel of niet innen van belastingen.
8. Benoem in de planning-en-controldocumenten bij de risico's de beheersmaatregelen; actualiseer en monitor de voortgang van deze maatregelen.

Aan de raad adviseert de rekenkamercommissie daarnaast:

9. Geef extra invulling aan de kaderstellende en controlerende rol door te bepalen welke informatie de raad vooraf wil ontvangen en aandacht te schenken aan de risico's en beheersmaatregelen in de planning-en-controldocumenten en de projectrapportages. Stel bijvoorbeeld vragen bij de behandeling als risico's en beheersmaatregelen niet duidelijk zijn weergegeven;
10. Voer als raad de politieke discussie over de inning van belastingen. Ga niet uitsluitend af op de voorstellen van het college, maar verken zelf ook de grenzen van het belastingregime.

Hoofdstuk 4 Bestuurlijke reactie van het college en nawoord rekenkamercommissie

Naar aanleiding van de rapportage met conclusies en aanbevelingen is een reactie ontvangen van het college van burgemeester en wethouders. Deze luidt:

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Wij hebben uw rapport "Inkomsten en risico's in Woudenberg" op 19 april 2018 in goede orde ontvangen van uw secretaris. Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid om een bestuurlijke reactie te geven op het rapport, waarbij wij specifiek zullen ingaan op de door u geformuleerde aanbevelingen.

Conclusies

Algemeen

Wij delen uw conclusie dat de gemeente Woudenberg adequaat omgaat met de risico's betreffende inkomsten en dat er op een enkel punt nog verbetering mogelijk is.

Inkomsten van het rijk

De inkomsten van het rijk bestaan uit de algemene uitkering en specifieke uitkeringen. Deze inkomsten worden via circulaire van het rijk regelmatig aangepast. De financiële effecten uit de circulaire worden door de ambtelijke organisatie, met behulp van een externe toei, zorgvuldig berekend en gerapporteerd aan het bestuur via de diverse financiële documenten uit de planning & control cyclus.

Inkomsten van burgers en bedrijven

De gemeente Woudenberg kent geen precariobelasting. Intern is deze belasting wel regelmatig aan de orde gekomen. Er is nooit vanuit het bestuur het verzoek gekomen deze belasting te onderzoeken. Bij de bezuinigingsronde van 2013 is het innen van precariobelasting niet als concrete bezuiniging opgenomen. Precariobelasting is landelijk veel in het nieuws geweest en per 1 juli 2017 afgeschaft.

Overige inkomsten

De gemeente Woudenberg ziet mogelijkheden voor subsidievererving bij infrastructurele werken en verkeersmaatregelen via de provincie. Met de provincie zijn daar korte lijntjes over. Overige subsidies, zoals Europese subsidies, zijn een ander verhaal. Voor veel gemeenten, net zoals Woudenberg, zijn Europese subsidies ingewikkelde processen waarbij netwerken heel belangrijk zijn. Hiervoor dienen dan middelen en mankracht beschikbaar gesteld te worden.

Risicomanagement inkomsten

Wij delen uw conclusie dat de gemeente Woudenberg de risico's die betrekking hebben op de inkomsten in beeld heeft en daarover rapporteert via de verschillende documenten onder andere uit de planning & control cyclus. Uit de verschillende rapportages blijkt niet altijd welke maatregelen de gemeente daarbij toepast. Wij kunnen wel aantonen dat er maatregelen worden toegepast. Bij de meerjarenraming van de algemene uitkering gebruiken we de meest actuele kengetallen en maken we een inschatting van deze kengetallen voor de komende jaren op basis van bevolkingsgroei, bevolkingsopbouw, groei nieuwbouw woningen, groei bedrijven en de ontwikkeling van de WOZ waarden.

Kaderstellende en controlerende rol raad

Wij delen uw conclusie dat in de planning- en controldocumenten te weinig informatie wordt verstrekt over toegepaste beheersmaatregelen over de risico's van de inkomsten. Rapporteren over toegepaste beheersmaatregelen kan een meerwaarde zijn met betrekking tot de informatie aan de raad.

Aanbevelingen

In het rapport adviseert u aan de raad om het college 3 aanbevelingen op te dragen. Onze reactie op de 3 aanbevelingen is als volgt:

1. Verken als gemeente, in samenwerking met andere gemeenten, of binnen bestaande samenwerkingsverbanden, globaal de mogelijkheden voor subsidieverwerving. Als er een kans van slagen is, maak dan budget en capaciteit vrij voor aanvraag van de subsidies.

Reactie:

Deze aanbeveling zal het college oppakken. Als uit onderzoek blijkt dat er mogelijkheden zijn voor subsidieverwerving met een grote kans van slagen dan zal het college hiervoor budget en capaciteit aanvragen bij de raad.

2. Verken met de gemeenteraad de mogelijkheden voor belastinginning en maak een bestuurlijk politieke afweging over het wel of niet innen van belastingen.

Reactie:

Deze aanbeveling zal het college oppakken. Wij stellen voor de mogelijkheden voor belastinginning inzichtelijk te maken bij de Kadernota 2020-2023 welke wordt behandeld in de raad van juni 2019. De raad kan dan ter voorbereiding op de begroting 2020 politieke afwegingen maken over het wel of niet innen van belastingen.

De belastingen die de gemeente op dit moment niet int zijn: Forensenbelasting, reclamebelasting en parkeergelden (Woudenberg int ook geen precariobelasting, omdat deze belasting landelijk is afgeschaft per 1 juli 2017).

3. Benoem in de planning-en-controldocumenten bij de risico's de beheersmaatregelen; actualiseer en monitor de voortgang van deze maatregelen.

Reactie:

Deze aanbeveling zal het college oppakken. Bij het in kaart brengen van de beheersmaatregelen zal per risico een keuze gemaakt worden uit de volgende vier volgordelijke opties:

- a) Vermijden: dit houdt in dat het beleid waar een risico door ontstaat, wordt beëindigd, op een andere manier wordt vorm gegeven of geen beleid gestart wordt dat een risico met zich meebrengt. Ook kunnen werkprocessen zodanig ingevuld zijn, dat op die manier bepaalde risico's worden vermeden.
- b) Verminderen: door het risico af te dekken door een verzekering, een voorziening of een ander budget in de begroting. Hiermee beperk je de gevolgen van een risico. Tevens kan men bij verminderen denken aan het aanpakken of wegnemen van de oorzaak van het risico.
- c) Overdragen: dit kan door het beleid dat een risico met zich meebrengt, uit te laten voeren door een andere betrokken partij die daarmee ook de financiële risico's overneemt.
- d) Accepteren: Kan een risico niet worden vermeden, verminderd of overgedragen, dan kan de organisatie het risico accepteren. De eventuele financiële schade moet volledig door de weerstandscapaciteit worden afgedekt. Dit betekent niet dat het risico niet beïnvloedbaar is en dat daarom het risico maar helemaal moet worden geaccepteerd. Het betekent dat het risico op dit moment geaccepteerd wordt en niet op één of andere wijze is afgedekt.

We gaan er van uit dat wij u met deze reactie afdoende hebben geïnformeerd en wensen u veel succes bij de afronding van uw rapport.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Woudenberg

Nawoord rekenkamercommissie

Wij danken het college van B&W voor de uitgebreide reactie op de rapportage inkomsten en risico's in Woudenberg. Wij zijn verheugd dat het college onze conclusies deelt en de aanbevelingen overneemt en oppakt. Wij gaan ervan uit dat de gemeenteraad hier kennis van neemt. De definitieve besluitvorming over de conclusies en aanbevelingen in de rapportage laten wij graag over aan de gemeenteraad van Woudenberg, op de plaats waar het thuishoort.

Gezien de recente berichtgeving vanuit de rijksoverheid over de groei en krimp van het gemeentefonds, blijkt maar weer dat het voor gemeenten van belang is dat de inkomsten goed en zorgvuldig berekend worden. Om een goede inschatting te maken van de toekomstige inkomsten is dat noodzakelijk. Ten opzichte van de maartcirculaire is de groei van het gemeentefonds in 2018 licht positief (met 24 miljoen euro). Maar de accessontwikkeling voor de periode 2019 tot 2023 is neerwaarts bijgesteld, oplopend tot 431 miljoen euro negatief in 2022.

Bijlage 1 Bronnenlijst

Algemeen

- De gemeente en haar financiën, Raad voor de financiële verhoudingen, februari 2010
- De wonderde wereld van de gemeentefinanciën, VNG, 2014
- Europese subsidiewijzer 2014-2020, VNG, september 2014
- De financiële stromen van Rijk naar gemeenten, VNG, november 2016
- Houdbaarheidstest-gemeentefinanciën 2017 (www.vng.nl)
- Decembercirculaire 2016 gemeentefonds, Ministerie van BZK
- Factsheet WEB ITTA, april 2016
- Meicirculaire 2017 gemeentefonds, Ministerie van BZK
- Concept invulwijzer Sisa-bijlage 2017, Ministerie van BZK
- VNG bericht afschaffing precariobelasting, 21 feb 2017
- Wet van 22 maart 2017 tot wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet in verband met het beperken van de heffingsbevoegdheid van precariobelasting voor enige openbare werken van algemeen nut, Staatsblad koninkrijk der Nederlanden, 12 april 2017
- Rekening houden met verschil, Ministerie van BZK, 1 juni 2017
- Regeerakkoord 2017-2021, Vertrouwen in de toekomst, 10 okt 2017

- <https://teverantwoordenrgelingen.rijksoverheid.nl/>specifieke uitkeringen Woudenberg,
- <https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/inkomsten-van-gemeenten/>
- www.vindsubsidies.nl
- <https://vng.nl/onderwerpenindex/belastingen/gemeentelijk-belastinggebied>

Gemeente Woudenberg

- Notitie Risicomanagement gemeente Woudenberg, september 2006
- Bevindingen naar aanleiding van de tussentijdse controle 2012 gemeente Woudenberg, Ernst & Young, 24 jan 2013
- Beleidsnota grondbeleid Woudenberg 2014, vastgesteld door gemeenteraad d.d.25 sep 2014
- Verordening op de heffing en invordering van een BIZ-heffing Centrum Woudenberg 2016, vastgesteld door gemeenteraad d.d.17 dec 2015
- College advies notitie hondenbelasting gemeente Woudenberg, nov 2016
- Raadsvoorstel "Belastingverordeningen 2017", vastgesteld in raad d.d. 22 dec 2016
- Managementletter interim-controle 2016, gemeente Woudenberg, 18 jan 2017

- Formulieren controle toeristenbelasting_diverse bedrijven
- Memo onderzoek risicomangement, gemeente Woudenberg, 17 jan 2017
- Rapportage controle toeristenbelasting gemeente Woudenberg, 31 mrt 2017
- Voortgangsrapportage Project Bedrijventerrein Parallelweg, gemeente Woudenberg, 6 mrt 2017
- Voortgangsrapportage IBP, gemeente Woudenberg, 10 mei 2017
- Voortgangsrapportage Digitalisering bouwdoosier, gemeente Woudenberg, 13 april 2017
- Raadsvoorstel "Belastingverordeningen 2018", vastgesteld in raad d.d. 21 dec 2017

Jaarstukken gemeente Woudenberg

- Beleidsbegroting 2016-2019, gemeente Woudenberg
- Financiële najaarsrapportage 2016, gemeente Woudenberg
- Jaarverslag en jaarrekening 2016 gemeente Woudenberg
- Kadernota 2017-2020, gemeente Woudenberg
- Beleidsbegroting 2017-2020, gemeente Woudenberg
- Financiële najaarsrapportage 2017, gemeente Woudenberg
- Kadernota 2018-2021 gemeente Woudenberg, versie 7 juni 2017
- Beleidsbegroting 2018-2021, gemeente Woudenberg, oktober 2017

Jaarstukken overige gemeenten

- Barneveld lokale heffingen rekening 2016 (<https://barneveld.tlpc.nl/>)
- Programmarekening 2016 gemeente Bunnik
- Programmarekening 2016 gemeente Bunschoten
- Programmarekening 2016 gemeente Leusden
- Jaarstukken 2016 gemeente Nijkerk
- Programmarekening 2016 gemeente Scherpenzeel
- Jaarstukken 2016 gemeente Zeewolde

Bijlage 2 Respondenten

- Portefeuillehouder
- Hoofd afdeling interne dienstverlening
- Financieel beleidsmedewerker
- Beleidsmedewerker WOZ belastingen
- Hoofd afdeling Realisatie en Beheer en Leefomgeving
- Twee raadsleden