

Financieel kader 2019-2022

**Raadsvergadering
10 juli 2018**

Inhoud

1.	Inleiding	5
2.	Financiële uitgangspunten	6
3.	Financieel meerjarenperspectief 2019-2022	9
4.	Financiële onzekerheden	13
5.	Weerstandsvermogen grondexploitatie en algemene dienst	18
	Bijlage: Begrotingsrichtlijnen 2019	21

1. Inleiding

Aanleiding

Op 12 juni 2018 is het coalitieakkoord 2018-2022 'Duurzaam, ondernemend en dichtbij' in de gemeenteraad besproken. Het coalitieakkoord wordt uitgewerkt in het collegeprogramma 2018-2022. Dit collegeprogramma wordt in juli 2018 door het college vastgesteld. Op 18 september 2018 wordt tijdens een extra raads-vergadering over het collegeprogramma 2018-2022 gedebatteerd en besloten. Vooruitlopend hierop begint het college met de voorbereiding van de begroting 2019. Hiervoor is het van belang dat de raad de financiële kaders 2019-2022 vaststelt. Normaal gesproken is dit financiële kader onderdeel van het collegeprogramma. Omdat het collegeprogramma na het zomerreces door de raad wordt vastgesteld, wordt dit jaar de financiële kaderstelling separaat aan de raad ter besluitvorming aangeboden.

Na de besluitvorming over het collegeprogramma op 18 september 2018 worden de effecten hiervan verwerkt in de begroting 2019. De begroting 2019 wordt op 13 november 2018 tijdens een extra raadsvergadering vastgesteld. Hierdoor kan de begroting tijdig (uiterlijk 15 november 2018) bij de toezichthouder de provincie Utrecht worden ingediend.

Leeswijzer

In het financieel kader 2019-2022 zijn in hoofdstuk 2 de financiële uitgangspunten opgenomen. Mede op basis van deze uitgangspunten is in hoofdstuk 3 een prognose van het financieel meerjarenperspectief uitgewerkt. In hoofdstuk 4 zijn de belangrijkste financiële onzekerheden beschreven. Tot slot is in hoofdstuk 5 het weerstandsvermogen geactualiseerd. Als bijlage zijn aan dit financieel kader de begrotingsrichtlijnen 2019 toegevoegd.

Financieel meerjarenperspectief 2019-2022

In de tabel hieronder is de prognose van het financieel meerjarenperspectief 2019-2022 weergegeven. De financiële uitwerking van het coalitieakkoord in het collegeprogramma is hier nog geen onderdeel van.

Tabel: prognose financieel meerjarenperspectief 2019-2022

bedragen * € 1.000

Omschrijving	2019	2020	2021	2022
Prognose financieel meerjarenperspectief 2019-2022	800	1.400	1.500	1.300
Structureel beschikbare ruimte voor uitwerking coalitieakkoord in collegeprogramma 2018-2022	800	1.300	1.300	1.300

De prognose van het financieel meerjarenperspectief 2019-2022 is het financieel kader waarbinnen het college het collegeprogramma 2018-2022 en de (meerjaren)begroting 2019-2022 uitwerkt.

2. Financiële uitgangspunten

In de financiële verordening ex artikel 212 van de gemeentewet zijn de uitgangspunten voor het financieel beleid van de gemeente Houten opgenomen. Daarnaast zijn er enkele specifieke uitgangspunten. Hieronder worden deze op hoofdlijnen beschreven.

- *Begrotingsrichtlijnen en toetsingsaspecten meerjarenbegroting 2019-2022*

Eind februari 2018 heeft de provincie Utrecht de raad en het college geïnformeerd over de begrotingsrichtlijnen en toetsingsaspecten voor de begroting 2019 en de meerjarenbegroting 2020-2022. Het belangrijkste aspect hierin is dat de (meerjaren)begroting structureel en reëel in evenwicht is. Dit betekent dat de structurele lasten in ieder geval gedekt worden door structurele baten én dat de ramingen realistisch (reëel) zijn.

Daarnaast moet de raming van de algemene uitkering ten minste gebaseerd zijn op de meicirculaire 2018 én mag er geen sprake zijn van een 'opschuivend sluitend financieel meerjarenperspectief'. Dit betekent voor Houten dat het financieel meerjarenperspectief vanaf 2019 structureel sluitend moet zijn.

- *Handhaven van de bestemmingsreserve Organisatieontwikkeling tot en met 2019*

Om flexibel en slagvaardig te kunnen handelen heeft de raad bij de perspectiefnota 2018 besloten om de bestemmingsreserve Organisatieontwikkeling te handhaven tot en met 2019. Gedurende deze periode worden de voor- en nadelen op beïnvloedbare formatie en loonsom gerelateerde budgetten verrekend via de bestemmingsreserve Organisatieontwikkeling. Hierdoor wordt het jaarrekeningresultaat niet beïnvloed door fluctuaties in formatie en loonsom gerelateerde budgetten.

- *Realistische raming van de algemene uitkering*

Vanuit het oogpunt van een zorgvuldig financieel beleid heeft de raad bij de begroting 2016 besloten tot een realistische raming van de algemene uitkering. Deze systematiek betekent dat de algemene uitkering voor de eerste twee jaar van de meerjarenbegroting op basis van de werkelijkheid wordt geraamd. Bij een stijging van de algemene uitkering in de laatste twee jaar wordt dit surplus gereserveerd in de meerjarenbegroting. Een eventuele daling wordt wel direct verwerkt in de meerjarenbegroting.

- *Ondergrens bekleemde algemene reserve*

Het college heeft bij de behandeling van de begroting 2018 toegezegd om in de aanloop naar de begroting 2019 met een voorstel te komen voor de ondergrens van de bekleemde algemene reserve voor de periode 2019-2022. In dit financieel kader wordt een ondergrens van de bekleemde algemene reserve voorgesteld van minimaal € 20 miljoen. Hieronder wordt dit toegelicht.

Het begrotingstotaal neemt in de meerjarenbegroting 2018-2021 af. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door afnemende grondexploitaties. Als gevolg van nieuwe decentralisaties en/of aanhoudende economische groei zal het begrotingstotaal de komende jaren weer toenemen. Indien de ondergrens jaarlijks wordt gekoppeld aan de totale lasten in de begroting, fluctueert de ondergrens. De ondergrens van de bekleemde algemene reserve wordt dan teveel afhankelijk van externe factoren. Voor een zorgvuldig financieel beleid is dit niet wenselijk. Daarom wordt nu voorgesteld de ondergrens van de bekleemde algemene reserve voor de meerjarenbegroting 2019-2022 vast te stellen op minimaal € 20,0 miljoen. Op basis van deze minimale ondergrens blijven de in de begroting 2018 geprognosticeerde solvabiliteitsratio's ¹ gelijk.

Door de ondergrens op minimaal € 20,0 miljoen vast te stellen ontstaat er voor de raad ruimte om, op basis van de vastgestelde criteria voor onttrekkingen aan de bekleemde algemene reserve, maatschappelijke ambities te realiseren door het inzetten van incidentele middelen.

¹ De solvabiliteit is een verhouding tussen het eigen en vreemd vermogen en is een indicator voor de mate waarin de gemeente in staat is om haar schuld af te lossen.

- *Criteria onttrekkingen aan en stortingen in de bekleemde algemene reserve*

Onttrekkingen aan en stortingen in de bekleemde algemene reserve moeten minimaal aan één van de onderstaande criteria voldoen. Algemeen geldt dat voor zowel de onttrekking als de storting de oorzaak een éénmalig of tijdelijk karakter moet hebben. Daarnaast moet er bij voorkeur sprake zijn van een meerjarig maatschappelijk effect.

De door de raad in de begroting 2017 vastgestelde criteria zijn hieronder weergegeven.

Onttrekkingen:

1. Op basis van keuzes door de raad in de ruimtelijke agenda, waarbij het uitgangspunt is het bereiken van een meervoudig maatschappelijk of financieel effect.
2. Op basis van keuzes door de raad vanuit de maatschappelijke investeringsagenda, waarbij sprake is van een minimaal structureel financieel rendement van 5%.
3. Voor negatieve financiële effecten van de toepassing van ingezette instrumenten als de koopgarantregeling en startersleningen.
4. Om investeringen in de toekomst van Houten te doen, waardoor ook eventueel nieuwe maatschappelijke initiatieven mogelijk worden gemaakt.
5. Bij onvoorziene uitgaven, waarbij, indien deze ten laste van het begrotingsaldo worden gebracht, de vrije algemene reserve niet meer voldoet aan de provinciale norm.

Stortingen:

6. Van gecalculeerde, maar op basis van het programma van eisen niet benodigde middelen voor risico's binnen projecten uit de ruimtelijke agenda.
7. Van positieve financiële effecten van de toepassing van ingezette instrumenten als de koopgarantregeling en startersleningen.

Opmerking:

De criteria 1,3,6 en 7 zijn gekoppeld aan de uitvoering van ruimtelijke agenda. Hiervoor geldt dat bij deze maatregelen in eerste instantie het weerstandsvermogen van de grondexploitatie wordt aangesproken. Pas daarna wordt gekeken of een verdere inzet vanuit de bekleemde algemene reserve noodzakelijk is.

- *Overdrachtsdocument 2018*

Op 20 maart 2018 is het overdrachtsdocument 2018 verstuurd aan de lijsttrekkers van de negen Houtense partijen. Het overdrachtsdocument is gericht op het waarborgen van de bestuurlijke continuïteit in de overgang tussen twee bestuursperiodes en het faciliteren van de coalitieonderhandelingen na de verkiezingen. In § 3.4.2 van het overdrachtsdocument 2018 is een vooruitblik opgenomen van het financiële beeld van de komende jaren. De onderwerpen die toen zijn opgenomen zijn feitelijk onomkeerbaar. Het betreft enerzijds wettelijke verplichtingen (bijvoorbeeld werkgeversaandeel pensioenpremies) en anderzijds de noodzaak tot versterking van de gemeentelijke organisatie. Dit is nodig om de huidige ambities van de raad te verwezenlijken, voor de uitvoering van wettelijke taken én om de nieuwe werkwijze van de organisatie te continueren. Deze onderwerpen zijn opgenomen in het financieel meerjarenperspectief 2019-2022 (zie hoofdstuk 3). Hiermee is dit onderdeel van de besluitvorming door de raad over het financieel kader 2019-2022.

- *Programma-indeling 2019-2022*

In de financiële verordening ex artikel 212 van de gemeentewet is in artikel 2 opgenomen dat de raad bij aanvang van een nieuwe bestuursperiode op voorstel van het college een programma-indeling voor de komende raadsperiode vaststelt.

In het najaar 2017 is de gebruikte programma-indeling (Samenleving, Duurzaam, Bereikbaar, Veilig en Betrokken) uit de bestuursperiode 2014-2018 geëvalueerd. Uit deze evaluatie is gebleken dat de beleidsdoelstellingen ('wat willen we bereiken') in de huidige (deel)programma-indeling nog steeds goed in samenhang zijn weer te geven. Voor de inhoud van het programma Samenleving geldt dat op dit moment gewerkt wordt aan een 'kanteling'. Een 'kanteling' die gericht is op een andere manier van kijken. Niet zo zeer vanuit 'wetten en beleid', maar meer naar 'de vraag van de inwoners'. Doel is om de integratie die met de transformatie is bereikt in de programma's tot uitdrukking te laten komen. Mogelijk dat het hierdoor nodig is om gedurende de komende bestuursperiode met voorstellen te komen voor een aanpassing van de deelprogramma-structuur binnen dit programma.

In de afgelopen bestuursperiode is de begroting, in samenwerking met de audit- en rekeningcommissie, doorontwikkeld. Hierdoor is de kwaliteit van de begroting verbeterd en sluit deze goed aan bij de sturings- en informatiebehoefte van de gemeenteraad. Voortzetten van de huidige programma-indeling geeft dan ook houvast voor de (nieuwe) audit- en rekeningcommissie, maar ook in het algemeen voor alle raads- en commissieleden en het nieuwe college.

Zoals gezegd zijn grote wijzigingen op dit moment niet nodig, maar de gewenste wijzigingen zitten meer in de details. Door kleine aanpassingen in de benamingen van de (deel)programma's gaat de begroting beter aansluiten op de belevingswereld van de inwoners. In de infographics van de begroting 2018 en de jaarstukken 2017 is hiertoe een aanzet gegeven. Deze aanzet wordt vanaf de begroting 2019 ook zichtbaar in de voorgestelde programma-indeling voor de periode 2019-2022, te weten:

- Samen leven
- Duurzame leefomgeving
- Goede bereikbaarheid
- Veilige leefomgeving
- Betrokken bij de samenleving

Indien in de komende bestuursperiode hier aanleiding voor is, is een tussentijdse aanpassing altijd mogelijk. Op deelprogramma-niveau wordt onderzocht of door aanpassingen van namen de deelprogramma's herkenbaarder kunnen worden voor inwoners.

- *Doorontwikkeling planning- en controlcyclus*

Met de audit- en rekeningcommissie zijn afspraken gemaakt om samen te kijken naar een doorontwikkeling van de gehele planning- en controlcyclus. Dit om de kaderstellende en controlerende rol van de raad verder te versterken. Daarnaast wordt het gebruik van infographics (beeldende weergave van informatie) en webversies van producten uit de planning- en controlcyclus voortgezet. Dit draagt bij aan transparante en begrijpelijke communicatie met onze inwoners.

3. Financieel meerjarenperspectief 2019-2022

In de tabel hieronder is de prognose van het financieel meerjarenperspectief 2019-2022 weergegeven. Deze prognose is gebaseerd op de inzichten (inclusief de meicirculaire 2018) die bij het opstellen van het financieel kader 2019-2022 beschikbaar zijn.

Tabel: prognose financieel meerjarenperspectief 2019-2022

bedragen * € 1.000

§	Omschrijving	2019	2020	2021	2022
3.1	Stand meerjarenbegroting 2019-2022 (op basis van besluitvorming door de raad tot en met 15 mei 2018)	503	891	954	825
3.2	College- en voorgenomen raadsbesluiten ²	-95	-82	-80	-131
3.3	Structurele effecten eerste bestuursrapportage 2018	12	-75	-64	-70
3.4	Overdrachtsdocument 2018	-146	-546	-546	-546
3.5	Overige ontwikkelingen	-305	-305	-305	-305
3.6	Algemene uitkering (op basis van meicirculaire 2018)	850	1.550	1.550	1.550
	Prognose financieel meerjarenperspectief 2019-2022	800	1.400	1.500	1.300
	Structureel beschikbare ruimte voor uitwerking coalitieakkoord in collegeprogramma 2018-2022	800	1.300	1.300	1.300

Toelichting prognose financieel meerjarenperspectief 2019-2022

Hieronder worden de financiële effecten uit de tabel hierboven nader toegelicht.

3.1 Stand meerjarenbegroting 2019-2022 (op basis van besluitvorming door de raad t/m 15 mei 2018)

Op 7 november 2017 heeft de raad de begroting 2018 vastgesteld. Daarna zijn er door de raad verschillende besluiten genomen die van invloed zijn geweest op de prognose van de meerjarenbegroting 2019-2022.

Tabel: stand meerjarenbegroting 2019-2022

(op basis van besluitvorming door de raad t/m 15 mei 2018)

bedragen * € 1.000

Omschrijving	2019	2020	2021	2022
Begroting 2018	625	958	1.019	888
Tweede bestuursrapportage 2017	-8	-8	-8	-8
Kadernota 2019 RUD (raadsbesluit 13 februari 2018)	-63	-63	-63	-63
Kadernota 2019 Veiligheidsregio Utrecht (raadsbesluit 13 februari 2018)	-168	-115	-115	-115
Maandelijkse begrotingswijziging mei 2018 (raadsbesluit 15 mei 2018)	117	119	121	123
Stand meerjarenbegroting 2019-2022 (op basis van besluitvorming door de raad t/m 15 mei 2018)	503	891	954	825

² Vooruitlopend op besluitvorming door de raad op 12 of 28 juni 2018.

3.2 Financiële effecten college- en voorgenomen raadsbesluiten

Vooruitlopend op besluitvorming door de raad heeft het college besluiten genomen die van invloed zijn op het financieel meerjarenperspectief. Deze collegebesluiten worden vooruitlopend op de besluitvorming door de raad besproken in de commissie Verbonden partijen.

Tabel: college- en voorgenomen raadsbesluiten

bedragen * € 1.000

Omschrijving	2019	2020	2021	2022
Begroting 2019 Recreatieschap Stichtse Groenlanden	-33	-33	-33	-33
Begroting 2019 Belastingensamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht (BghU)	-10	-10	-10	-39
Begroting 2019 Gemeentelijke Gezondheidsdienst Dienst (GGD)	-47	-47	-47	-47
Begroting 2019 Werk en Inkomen Lekstroom (WIL)	-5	8	10	-12
Totaal college- en voorgenomen raadsbesluiten	-95	-82	-80	-131

3.3 Structurele effecten eerste bestuursrapportage 2018

Op 28 juni 2018 wordt de eerste bestuursrapportage 2018 door de raad behandeld. De structurele effecten van de eerste bestuursrapportage worden zoals te doen gebruikelijk betrokken bij het opstellen van de begroting 2019.

Tabel: structurele effecten eerste bestuursrapportage 2018

bedragen * € 1.000

Omschrijving	2019	2020	2021	2022
Actualisatie vervangingsinvesteringen	85	-2	9	3
Commerciële ruimte fietsenstalling Centrum	-55	-55	-55	-55
Exploitatie sporthal De Wetering	68	62	62	62
Verkoop pand Achterom 64	-38	-38	-38	-38
Diversen	-48	-42	-42	-42
Totaal structurele effecten eerste bestuursrapportage 2018	12	-75	-64	-70

De belangrijkste mutaties worden hieronder toegelicht.

- *Commerciële ruimte fietsenstalling Centrum*

Na het vertrek van de huurder (retail) uit de commerciële ruimte van fietsenstalling Centrum, heeft het pand een 'leisure' bestemming gekregen. Deze verandering in combinatie met de marktwerking leidt structureel tot een lagere huuropbrengst van € 55.000.

- *Exploitatie sporthal De Wetering*

Na de aanbestedingsprocedure van zwembad De Wetering is de exploitatie van sporthal De Wetering weer in eigen beheer van de gemeente. Daarmee vervalt ook de vergoeding aan de voormalige exploitant inzake gymnastiekonderwijs primair onderwijs. Per saldo heeft dit een structureel voordelig effect van € 62.000.

- *Verkoop pand Achterom 64*

Het pand Achterom 64 is in 2017 verkocht aan kindercentrum De Beun. De structurele aframing van de exploitatiekosten en -opbrengsten, leidt tot een nadelig effect van € 38.000.

3.4 Overdrachtsdocument 2018

Zoals bij de financiële uitgangspunten in hoofdstuk 2 aangegeven is een aantal onderwerpen uit § 3.4.2 van het overdrachtsdocument feitelijk onomkeerbaar. In de tabel op de volgende pagina zijn deze opgenomen.

Tabel: structurele effecten overdrachtsdocument 2018

bedragen * € 1.000

Omschrijving	2019	2020	2021	2022
Septembercirculaire 2017	-28	-28	-28	-28
Aanpassing pensioenpremies (<i>werkgeversdeel</i>)	-65	-65	-65	-65
Ombudsfunctionaris	-53	-53	-53	-53
Noodzakelijke versterking gemeentelijke organisatie:				
- benodigd	-600	-1.000	-1.000	-1.000
- beschikbaar	600	600	600	600
Totaal structurele effecten overdrachtsdocument 2018	-146	-546	-546	-546

Hieronder worden de verschillende onderwerpen toegelicht.

- *Septembercirculaire 2017*

In de collegebrief 'septembercirculaire 2017' van 19 oktober 2017 is de raad geïnformeerd over het resultaat van deze circulaire. Structureel nadelig effect € 28.000.

- *Aanpassing pensioenpremies (werkgeversdeel)*

Op 23 november 2017 heeft het ABP de premies voor 2018 bekendgemaakt. Per saldo stijgt het werkgeversaandeel in de premies met 0,98%. Voor een stijging van de premies van het ABP is in de begroting 2018 een reservering opgenomen van 0,65%. Het verschil van 0,33% heeft een structureel nadelig effect van € 65.000.

- *Ombudsfunctionaris*

In oktober 2017 is de gemeente Houten een pilot gestart met de inzet van een Ombudsfunctionaris. In 2018 vindt een evaluatie van deze pilot plaats. De eerste ervaringen zijn positief. Daarom wordt in de indicatie van het financieel meerjarenperspectief vooruitlopend op de uitkomst van de evaluatie al budgettaire ruimte (structureel € 53.000) voor de voortzetting hiervan gereserveerd.

- *Noodzakelijke versterking gemeentelijke organisatie*

In de afgelopen periode is een nadere analyse gemaakt (zie hoofdstuk 4 van het overdrachtsdocument 2018) van de organisatie. Hiermee is in kaart gebracht op welke onderdelen de organisatie versterkt moet worden. Versterking is noodzakelijk om de huidige ambities van de raad te verwezenlijken voor de uitvoering van wettelijke taken én om de nieuwe werkwijze van de organisatie te continueren. De noodzaak om te versterken manifesteert zich breed in de organisatie. De toegenomen kwetsbaarheid of verminderde (strategische) kracht is daarbij soms het gevolg van bezuinigingen en in andere gevallen te relateren aan (in hoog tempo) veranderde eisen en wettelijke taken. Voor deze versterking is circa € 1,0 miljoen nodig. De organisatie is in staat om hiervan € 600.000 zelf te financieren. Deze financiële en formatieve herinvesteringsruimte wordt voornamelijk gevonden door het herijken van de inrichting- en sturingsprincipes van de organisatie. De overige € 400.000 moet door de raad worden geïnvesteerd. Dit is feitelijk het structureel maken van de voor 2018 en 2019 beschikbaar gestelde incidentele middelen (€ 600.000 per jaar).

3.5 Structurele effecten overige ontwikkelingen

Naast de hierboven in § 3.2 tot en met § 3.4 beschreven onderwerpen zijn er nog overige ontwikkelingen die structureel van invloed zijn op de prognose van het financieel meerjarenperspectief 2019-2022.

Tabel: structurele effecten overige ontwikkelingen

bedragen * € 1.000

Omschrijving	2019	2020	2021	2022
Buitengewoon (politiek) verlof	-105	-105	-105	-105
Financiering uitvoering wet BUIG	-200	-200	-200	-200
Totaal structurele effecten overige ontwikkelingen	-305	-305	-305	-305

Hieronder worden de verschillende onderwerpen toegelicht.

- *Buitengewoon (politiek) verlof*

Ambtenaren hebben recht op buitengewoon (politiek) verlof voor de vervulling van de taken als wethouder. Na aftreden als wethouder komt de grond onder het buitengewoon (politiek) verlof te vervallen. De ex-wethouder is verplicht zich weer te melden bij zijn werkgever (in dit geval de gemeente Houten). De salarisbetaling wordt om dezelfde reden hervat. De gemeente is verplicht nieuwe werkzaamheden voor deze ambtenaar te zoeken. Herstel in de oude functie is echter geen verplichting. Indien de nieuwe werkzaamheden onderdeel zijn van een bestaande functie dan vervalt dit structurele (€ 105.000) financiële effect geheel of gedeeltelijk.

- *Financiering uitvoering Wet BUIG*

Met ingang van 2019 geldt een eigen risico drempel van 7,5% (was 5,0%), waardoor het maximale eigen risico toeneemt. De laatste jaren doet het eigen risico zich bij de uitvoering van de Wet BUIG bij de gemeente Houten steeds nagenoeg maximaal voor.

Op 20 december 2011 heeft de raad besloten om structureel budget beschikbaar te stellen voor het eigen risico in het kader van de uitvoering van de Wet BUIG. In lijn met dat besluit wordt nu voorgesteld dit budget structureel te verhogen tot 7,5% (nadelig effect € 200.000) van het BUIG-budget 2018 van de gemeente Houten.

3.6 Algemene uitkering

In het overdrachtsdocument 2018 is aangegeven dat de ontwikkeling van de algemene uitkering op basis van het regeerakkoord 2017-2021 'Vertrouwen in de toekomst' positief is. In uitwerking op het regeerakkoord is op 14 februari 2018 het Interbestuurlijk programma (IBP) 'Samen meer bereiken als één overheid' gepubliceerd. Door de snelle totstandkoming van het IBP is op 20 maart 2018 een extra rijkscirculaire (maartcirculaire 2018) gepubliceerd. Hierin zijn de financiële gevolgen van het regeerakkoord en het IBP verwerkt. De raad is door middel van een collegebrief op 11 april 2018 over de financiële gevolgen van de maartcirculaire geïnformeerd. Op basis van het regeerakkoord en het IBP heeft het Rijk de voorjaarsnota 2018 opgesteld en de gevolgen daarvan uitgewerkt in de meicirculaire 2018. In onderstaande tabel is het effect van de maart- en meicirculaire op de ontwikkeling van de algemene uitkering weergegeven.

Tabel: ontwikkeling algemene uitkering 2019-2022

bedragen x € 1.000

Omschrijving	2019	2020	2021	2022
Effect maartcirculaire 2018	800	1.650	2.550	3.800
Effect meicirculaire 2018 ³	50	-100	-600	-1.350
Reservering 2021-2022 ⁴			-400	-900
Totaal ontwikkeling algemene uitkering 2019-2022	850	1.550	1.550	1.550

³ Ter bestaat nog een onzekerheid ten aanzien van de juiste verwerking van de gevolgen van een systeemwijziging door het Rijk betreffende de zogenaamde voorschotregeling in het BTW-Compensatiefonds (BCF). Zie hoofdstuk 4 Financiële onzekerheden.

⁴ Zie hoofdstuk 2 Financiële uitgangspunten onderdeel 'realistische raming algemene uitkering'.

4. Financiële onzekerheden

In dit hoofdstuk worden enkele majeure financieel economische onzekerheden weergegeven. In de begroting 2019 worden deze indien mogelijk verder gekwantificeerd in de risico-matrix die onderdeel is van de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing. Dan worden deze financieel economische onzekerheden ook aangevuld met andere soorten onzekerheden als imago, politiek, organisatie et cetera.

- *Het Kant 3*

Het Wellantcollege heeft aangegeven dat zij voornemens is om elders kantooruimte te huren die de mogelijkheid biedt om alle ondersteunende diensten en het bestuur op één locatie te huisvesten. Als gevolg hiervan wordt naar verwachting het huurcontract eind 2018 / begin 2019 opgezegd. De gemeente Houten zal actief op zoek gaan naar potentiële nieuwe huurders voor Het Kant 3 om zo de looptijd van het financiële risico als gevolg van leegstand zoveel mogelijk te beperken.

- *Kosten Jeugdhulp*

De kosten van Jeugdhulp 2017 zijn fors hoger (€ 550.000) dan geprognosticeerd. Deze stijging van kosten is te zien binnen de hele regio Lekstroom, te weten € 3,4 miljoen hoger dan in 2016. Dat is een toename van ruim 12%. De belangrijkste oorzaken hiervoor zijn:

- toename kosten verbonden aan het aantal trajecten bij dwang (Samen Veilig);
- toename kosten verbonden aan het aantal trajecten bij Veilig Thuis;
- kosten als gevolg van Intensivering van de thuiszittersaanpak en
- toename van de kosten voor individuele begeleiding en begeleiding groepen.

Per gemeente zijn er in de regio Lekstroom verschillen, in sommige gemeenten spelen bepaalde oorzaken dus een grotere rol dan in andere gemeenten, maar dit is wel de 'rode draad' in de regio. Op dit moment heeft de Regionale Backoffice Lekstroom nog geen volledige analyse per gemeente kunnen maken. Wel is duidelijk dat zonder aanvullende maatregelen een structurele bijstelling van het budget voor Jeugdhulp noodzakelijk is.

Op 18 februari 2018 is de raad middels een collegebrief geïnformeerd over het werkplan 2018 Programma Sociale Kracht en de bestedingsplannen integratie-uitkeringen Jeugd en Wmo. De inschatting toen was dat er, op basis van de toenmalige inzichten, de komende jaren nog een financiële opgave van circa € 1,0 miljoen resteerde om de begroting structureel sluitend te krijgen. Naar verwachting zal echter, door de fors hogere kosten (€ 550.000) Jeugdhulp 2017, de opgave substantieel hoger dan € 1,0 miljoen zijn om de begroting op termijn structureel sluitend te krijgen.

In Lekstroom verband is voorgesteld een projectgroep 'Grip op kosten Jeugdhulp Lekstroom' te formeren. Met als opdracht om langs een aantal lijnen te onderzoeken hoe de kosten voor Jeugdhulp te beperken. Hierbij valt te denken aan:

1. Inkoop: de grens van de tarieven lijkt wel bereikt, maar andere inkoopmethodes kunnen wellicht nog uitkomst bieden.
2. Beleid: beleidswijzigingen kunnen leiden tot verschuivingen.
3. Uitvoering: sociale teams en andere verwijzers bepalen in hoge mate de (juiste) instroom. Het krijgen van grip op de toewijzing (ook door bijvoorbeeld Veilig Thuis) kan zeker bijdragen aan een vermindering van kosten.

Op basis van de dan actuele inzichten bij het opstellen van het collegeprogramma 2018-2022 of begroting 2019 wordt, indien nodig, een voorstel gedaan voor een budgetaanpassing.

- *Interbestuurlijk programma (IBP)*

De groei van de algemene uitkering wordt, naast de economische groei, in belangrijke mate veroorzaakt door een beleidsintensivering (circa € 14 miljard) door het Rijk in de komende jaren. Deze middelen komen, naast de algemene uitkering, beschikbaar via integratie- en decentralisatie-uitkeringen en zogenaamde enveloppen en zijn mede bedoeld voor de realisatie van de gezamenlijk vastgelegde opgaven in het IBP 'Samen meer bereiken als één overheid'.

In het IBP zijn afspraken gemaakt over samenwerking op verschillende opgaven.

1. Samen aan de slag voor het klimaat
2. Toekomstbestendig wonen
3. Regionale economie als versneller
4. Naar een vitaal platteland
5. Merkbaar beter in het Sociaal domein
6. Problematische schulden voorkomen en oplossen
7. Nederland en migrant goed voorbereid
8. Goed openbaar bestuur in een veranderende samenleving
9. Passende financiële verhoudingen
10. Overkoepelende thema's

Bij de totstandkoming van het IBP is afgesproken dat alle overheden zich financieel inzetten voor de realisatie van deze opgaven. Dit moet zichtbaar worden in de investeringsagenda's van decentrale overheden en in de coalitieakkoorden en collegeprogramma's 2018-2022.

Hierbij moet een juiste balans worden gezocht tussen de nakoming van de afspraken in het IBP en de eigen lokale ambities. Beide moeten tenslotte vanuit de groei van de algemene uitkering worden gefinancierd.

- *Wet Privatisering bouwtoets*

Er is wetgeving in voorbereiding waardoor taken van bouwtoetsing bij vergunningverlening en bouwtoezicht door de toezichthouders verschuiven van de gemeente naar particuliere partijen. De particuliere sector wordt gecertificeerd, waarbij de gemeente alleen nog toetst. Als gevolg van deze verschuiving van taken zullen de werkzaamheden bij vergunningverlening en toezicht met betrekking tot de bouwwerkzaamheden veranderen. Ook zijn er gevolgen voor de legesinkomsten, maar het is nog onduidelijk welke effecten dit precies heeft voor de gemeente.

- *Regiotaxi Utrecht*

In 2020 loopt de subsidie van de provincie Utrecht voor de regiotaxi (lokaal en regionaal doelgroepenvervoer) af. Een nieuwe aanbesteding moet voor 15 augustus 2020 zijn afgerond. Zonder nieuwe overeenkomst met de provincie én bij een gelijkblijvend ambitieniveau is er sprake van een risico van circa € 330.000.

- *Mogelijke tekorten bij de verdeelmodellen van de decentralisaties (Jeugd, Wmo en Participatie)*

Bij de objectieve verdeelmodellen van de drie decentralisaties (Jeugd, Wmo en Participatie) zijn er minder middelen beschikbaar dan benodigd voor de uitvoering van de drie decentralisaties. Daarnaast moet de transformatie zorgdragen dat hier weer balans tussen ontstaat. Het risico bestaat dat de transformatie, waaronder de beweging om te komen tot een verschuiving van de dure 2^e-lijnszorg naar de goedkopere 1^e-lijnszorg niet tijdig genoeg op gang komt. Ditzelfde risico doet zich voor bij de gewenste verschuiving van de 1^e-lijnszorg naar de 0^e-lijnszorg (mantelzorg).

- *Garantiebanen (banenafpraak)*

Onderdeel van de Participatiewet is de Wet banenafpraak. Het doel van de Wet banenafpraak is om meer mensen met een arbeidsbeperking aan de slag te krijgen. Het gaat om extra 'plaatsingen'. Dit kan dus ook invulling van een garantiebaan op bestaande vacatureruimte zijn. Tot en met 2017 was er sprake van een inspanningsverplichting op basis van het afgesloten sociaal akkoord. Vanaf 2018 is de Quotumwet van kracht. Dit betekent dat de Wet banenafpraak een meer verplichtend karakter krijgt. Gemeente die hun taakstelling niet realiseren, kunnen voor het niet-gerealiseerde gedeelte een boete krijgen opgelegd. Hierbij wordt eerst op macroniveau per sector gekeken of de taakstelling is gerealiseerd. Indien dit niet het geval is kunnen individuele gemeenten een boete (€ 5.000 per niet-gerealiseerde garantiebaan) opgelegd krijgen. Ondanks de inspanningen in de afgelopen jaren zijn er bij de gemeente Houten nog geen structurele garantiebanen gecreëerd. Op basis van de Wet banenafpraak moet de gemeente Houten, gefaseerd oplopend, 12,5 garantiebaan in 2023 hebben ingevuld.

In het coalitieakkoord is opgenomen dat de gemeente hier haar verantwoordelijkheid in neemt en voortvarend aan de slag gaat met het creëren van banen in het kader van aangepast, begeleid en beschut werk voor mensen met een beperking. De financiële onzekerheid wordt ingegeven daar de mate en snelheid waarin dit gaat lukken.

- *Vennootschapsbelasting*

Per 1 januari 2016 is de vennootschapsbelastingplicht (Vpb-plicht) voor overheidsondernemingen in werking getreden. In 2015 is geïnventariseerd welke activiteiten een onderneming vormen en of deze activiteiten wel of niet onder de Vpb-plicht vallen. Medio 2016 is onze zienswijze met betrekking tot het grondbedrijf aan de belastingdienst schriftelijk overlegd. Een eerste reactie van de fiscus is inmiddels ontvangen, maar geeft nog geen uitsluitel. De uitkomst bepaalt of er sprake is van financiële onzekerheden.

- *'Alles wordt duurder'*

De verwachting van het Centraal Planbureau is dat de economische groei de komende jaren aanhoudt. Dit betekent dat bedrijven meer gaan investeren en produceren. De vraag naar producten door de lage inflatie en stijgende lonen neemt daardoor toe. Het gevolg van deze marktwerking is dat de prijzen voor aan te besteden inkoop van goederen en diensten toeneemt. Zeker als de vorige investeringen in tijden van laagconjunctuur zijn gedaan, zal er sprake zijn van kostenstijgingen ten aanzien van bestaande budgetten.

- *Essentaksterfte*

De ziekte essentaksterfte tast de essen in Houten aan (4.000 - 5.000 bomen, vooral langs fietspaden), waardoor deze afsterven. Het verloop van de ziekte wordt gemonitord. Bomen worden gekapt indien die te onveilig zijn of qua beeldkwaliteit te ernstig zijn aangetast. De ontwikkeling van de ziekte is nu nog moeilijk voorspelbaar, maar kan in een extreme variant oplopen tot een schade van € 1,2 miljoen over een periode van 10 jaar.

- *Huisvesting inwonersinitiatieven*

De gemeente Houten ondersteunt diverse inwonersinitiatieven. Bijvoorbeeld de Techniek- en de Krachtfabriek en het Wereldhuis. Doel van deze ondersteuning is: ontzorgen, ondersteunen en doorontwikkeling naar zelfstandigheid. Deze ondersteuning vindt in verschillende vormen (bijvoorbeeld financiële bijdragen en/of tijdelijke huisvesting) plaats. In 2019 vindt evaluatie van deze inwonersinitiatieven plaats. Dan moet blijken of structurele financiële ondersteuning wenselijk is.

- *E-bikes*

Houten wil zijn reputatie als 'Houten-Fietsstad' behouden. Door de toename van het aantal (extra snelle) e-bikes ontstaan er echter gevaarlijke snelheidsverschillen op de fietspaden. Onderzocht moet worden of en zo ja welke infrastructurele aanpassingen nodig zijn met het oog op de fietsveiligheid.

- *Extreme neerslag*

Klimaatveranderingen gaan sneller dan verwacht. Hierdoor krijgen we eerder te maken met de gevolgen van extreme neerslag. Er wordt onderzocht welke maatregelen in de openbare ruimte, voor de korte en langere termijn, nodig zijn om de gevolgen hiervan te beperken.

- *Wijziging sportvrijstelling*

Het kabinet is voornemens de sportvrijstelling per 1 januari 2019 te wijzigen. In dat geval wordt de sportvrijstelling vanaf 2019 ook van toepassing op de terbeschikkingstelling van sportaccommodaties door organisaties zonder winstoogmerk. Dit betekent dat gemeenten betaalde en ontvangen btw, gerelateerd aan de exploitatie van sportaccommodaties, niet meer mogen verrekenen met de belastingdienst. Wat hoogstwaarschijnlijk een kostenverhogend effect zal hebben.

Bij de wijziging van de sportvrijstelling komt een overgangsregeling voor bestaande situaties zodat geen herzienings-btw (verrekening met terugwerkende kracht) hoeft te worden terugbetaald. De inhoud en de reikwijdte van deze overgangsregeling is nog niet bekend. Tevens komt er een compensatieregeling voor gemeenten en sportverenigingen, waarschijnlijk gebaseerd op concrete investeringen. De inhoud en de reikwijdte van deze compensatieregeling is ook nog niet bekend. Op basis van de voorgenomen wijziging wordt geïnventariseerd wat de huidige situatie is en welke mogelijke financiële nadelen kunnen ontstaan.

- *Schoolwoningen Beekmos*

Het ombouwen van de schoolwoningen aan de Beekmos tot woningen leidt tot hoge verkoopprijzen. Oorzaken hiervoor zijn hoge boekwaarde van de schoolwoningen en de kosten van de ombouw tot

woningen. Hierdoor is het de vraag of er sprake is van realistische verkoopprijzen. Er worden verschillende scenario's uitgewerkt om het financieel risico in beeld te brengen met bijbehorende risicobeheersingsmaatregelen om het risico te voorkomen of te beperken.

- *Onkruidbestrijding*

Woekerplanten en onkruid vormen een bedreiging voor wegverharding en/of gaan plantsoenen overheersen. Het ongelijkbladig vederkruid is de afgelopen jaren effectief bestreden. Er lijkt zich nu echter een nieuwe woekeraar aan te dienen, te weten cabomba. De beste bestrijdingsmethode hiervoor wordt onderzocht.

- *Eerder vervangen van kunstgrasvelden*

Door intensief gebruik van de kunstgrasvelden zijn de kunstgrasmatten mogelijk eerder aan vervanging toe. De nu gehanteerde afschrijvingstermijn is 15 jaar, maar mogelijk dat vervanging na 10 jaar noodzakelijk is. Indien dit zich op grote schaal voor doet moet overwogen worden de afschrijvingstermijn aan te passen.

- *Regeerakkoord 2017-2021*

In het Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' worden geen grote (nieuwe) koerswijzigingen voor het sociaal domein aangekondigd. In essentie wordt het in gang gezette beleid voortgezet. Tegelijkertijd wordt ook geen structurele verlichting voor (financiële) knelpunten geboden en wordt de extramuralisering niet concreet ondersteund of gefaciliteerd.

Veel directe / indirecte financiële gevolgen zijn nu nog niet helder. Hier zijn mogelijk zowel positieve (extra middelen voor pilots bijvoorbeeld) als ook negatieve effecten te verwachten. Zo betekent bijvoorbeeld de nieuwe Wmo eigen bijdrage regeling lagere inkomsten. Op basis van de huidige cijfers / aantallen (CAK-monitor) zal bij de introductie van het abonnementstarief de eigen bijdrage inkomsten ongeveer halveren. In de berekening is echter geen rekening gehouden met een de aantrekkende werking die een abonnementstarief kan hebben.

- *Beschermd wonen*

Vanaf 2020 moeten gemeenten in het kader van de Wet beschermd wonen en als uitvloeisel van de decentralisaties in het sociaal domein ook zelf woonruimte voor kwetsbare doelgroepen gaan organiseren. Het gaat dan bijvoorbeeld om huisvesting voor mensen met een beperking, ouderen en jongeren met een zorgbehoefte.

Vanaf 2020 gaat een groot deel van de middelen ten behoeve van Beschermd wonen en maatschappelijke opvang over van de centrumgemeente Utrecht naar de regiogemeenten. Of dit over te dragen budget voldoende is voor de lokale opgave is onzeker.

- *Buitengewoon (politiek) verlof*

In § 3.5 is aangegeven dat er sprake is van financiële gevolgen als gevolg van terugkeer na buitengewoon (politiek) verlof. In onderling overleg wordt gezocht naar passende werkzaamheden in de organisatie. Inzet hierbij is deze werkzaamheden onderdeel te laten zijn van een bestaande functie. In dat geval valt het nu geraamde structurele financiële effect geheel of gedeeltelijk vrij ten gunste van de meerjarenbegroting. Er is hier dus sprake van een positief risico.

- *Algemene uitkering*

Het Rijk heeft aangekondigd dat de zogeheten voorschotregeling in het BTW compensatiefonds (BCF) met ingang van 2019 komt te vervallen. Ter voorkoming van een openeinderegeling heeft het Rijk een plafond ingebouwd in het BCF. Tot nu toe kregen gemeenten van het Rijk een voorschot op de inschatting in welke mate de declaraties onder het BCF-plafond blijven. Gemeenten kunnen betaalde BTW declareren bij dat BCF. Blijven die declaraties in enig jaar onder het plafond, dan leidt dat tot een voeding van het gemeentefonds met het verschil. Overschrijden de declaraties dat plafond dan leidt dat tot een uitname uit het gemeentefonds. In de septembercirculaire 2017 is door het Rijk een aannname gedaan waarbij in de jaren 2018 tot en met 2022 € 569 miljoen aan het gemeentefonds wordt uitgekeerd. Door het vervallen van de voorschotregeling wordt dit bedrag nu uitgenomen.

Er komt wel wat voor in de plaats. Het voorschot voor 2018 blijft bestaan. En in de toekomst wordt jaarlijks op basis van de laatste inzichten bij de septembercirculaire van dat jaar een nieuw voorschot gegeven. Dat wordt afgerekend bij de meicirculaire van het jaar erop.

De toezichthouder (provincie Utrecht) stond die voorschotregeling tot nu als structureel dekkingsmiddel toe in de (meerjaren)begroting van de gemeente Houten. Omdat de basis daarvoor nu wordt weggenomen moet mogelijk de begroting hierop worden aangepast. Dit kan majeure gevolgen hebben voor de financiële ruimte om ambities (ook in het kader van het IBP) te realiseren. Gezien het feit dat het gaat om een stelselwijziging met vergaande gevolgen beraden de landelijke toezichthouders zich momenteel of gemeenten een eigen inschatting mogen maken hoe groot de jaarlijkse afrekening van het BCF zal worden. In het financieel kader 2019-2022 is vooralsnog hier voor Houten een inschatting van gemaakt. Vooruitlopend op de behandeling van dit financieel kader in de raad op 10 juli 2018 zal de gemeente Houten hierover overleg hebben met de provincie Utrecht.

5. Weerstandsvermogen grondexploitatie en algemene dienst

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de ontwikkelingen van het weerstandsvermogen van de grondexploitatie en de algemene dienst.

Grondexploitatie

Op 28 juni 2018 zijn de jaarstukken 2017 door de raad behandeld. Onderdeel hiervan is de herziening van de grondexploitatie, het risicoprofiel en de risicobuffer. Evenals in 2016 hebben in 2017 geen project specifieke interventies en generieke maatregelen plaatsgevonden.

Ten opzichte van maart 2017 is het saldo van de grondexploitatie verbeterd, het risicoprofiel nagenoeg gelijk gebleven en de risicobuffer, als gevolg van een specifiek raadsbesluit, gedaald.

- Het saldo van de grondexploitatie is per maart 2018 € 0,0 miljoen (2017: € 0,9 miljoen negatief).
- Het risicoprofiel is per maart 2018 € 4,2 miljoen (2017: € 4,0 miljoen).
- De risicobuffer voor de grondexploitatie bestaat uit de post onvoorzien (€ 0,6 miljoen) binnen de grondexploitatie, het volkshuisvestingsfonds (€ 1,0 miljoen) en het weerstandsvermogen buiten de grondexploitatie (€ 6,1 miljoen).

De risicobuffer is dus per maart 2018 € 7,7 miljoen (2017: € 8,7 miljoen). De daling van de risicobuffer is het gevolg van het besluit door de raad bij de perspectiefnota 2018 om € 1,0 miljoen ten behoeve van de mobiliteitsvisie Eiland van Schalkwijk aan deze risicobuffer te onttrekken.

Als gevolg van de daling van de risicobuffer nemen de ratio's voor het weerstandsvermogen af, maar blijven voldoen aan de door de raad in de nota 'risicomanagement en weerstandsvermogen grondexploitaties' vastgestelde kaders. De H'IFLO ⁵ daalt van 1,1 ('voldoende') naar 0,9 ('matig'). De ratio van de Houtense risico-matrix is gedaald van 2,1 ('uitstekend') naar 1,8 ('ruim voldoende'). Er zijn op het moment van het opstellen van het financieel kader 2019-2022 geen nieuwe ontwikkelingen die substantieel van invloed zijn op de herziening grondexploitatie maart 2018, het risicoprofiel en de risicobuffer. De trend met betrekking tot de grondexploitatie is dus positief. Dit laat onverlet dat ook in de komende jaren alert wordt gereageerd op ontwikkelingen op het gebied van de grondexploitatie. Hiervoor is het van belang dat de risicobuffer niet alleen voldoende is om mogelijke risico's af te dekken, maar ook voor het inzetten hiervan voor onze ambitie om het verschil tussen het aantal beschikbare woningen en de woningbehoefte in Houten te dichten als dit nodig blijkt te zijn.

Algemene dienst

Voor het weerstandsvermogen van de algemene dienst is het van belang de ontwikkeling van de vrije algemene reserve en bekleemde algemene reserve weer te geven.

- Vrije algemene reserve
De vrije algemene reserve is per 31 december 2017 € 2,6 miljoen (de provinciale norm is circa € 2,5 miljoen).
- Bekleemde algemene reserve
 - De omvang van de bekleemde algemene reserve is per 31 december 2017 € 23,9 miljoen.
 - In de perspectiefnota's 2017 en 2018 heeft de raad besloten om vanuit de bekleemde algemene reserve middelen in te zetten om beleidsambities te realiseren.
 - In dit financieel kader 2019-2022 wordt voorgesteld om de ondergrens van de bekleemde algemene reserve voor de gehele meerjarenbegroting 2019-2022 vast te stellen op minimaal € 20,0 miljoen (zie hoofdstuk 2 Financiële uitgangspunten).

⁵ Houtense Indicator Financiële en Lokale Overheid afgeleid van de indicator die het ministerie van Binnenlandse Zaken hanteert.

In de tabel hieronder wordt het verloop van de bekleemde algemene reserve weergegeven.

Tabel: prognose bekleemde algemene reserve

bedragen * € 1.000

Omschrijving	Bedrag
Stand 31 december 2017	23.927
Toevoegingen	
- afrekening project Salto A12 ⁶	1.571
- resultaatbestemming jaarrekeningresultaat 2017 ⁷	593
Totaal toevoegingen op basis van raadsbesluiten	2.164
Onttrekkingen	
- op basis van perspectiefnota's 2017 en 2018	-1.940
- versterking (door)ontwikkeling organisatie	- 120
Totaal onttrekkingen op basis van raadsbesluiten	-2.060
Prognose stand per 31 december 2019	24.031
Ondergrens bekleemde algemene reserve ⁸ (afgerond)	20.000

⁶ Op basis van de afrekening ontvangt de gemeente Houten in totaal € 2,893 miljoen, waarvan € 1,322 miljoen als een BDU-bedrag. Dit BDU-bedrag is te besteden aan door de provincie goedgekeurde verkeers- en vervoersprojecten van de gemeente Houten.

⁷ Vooruitlopend op besluitvorming door de raad op 28 juni 2018.

⁸ Op basis van het voorstel in dit financieel kader 2019-2022.

Bijlage:

Begrotingsrichtlijnen 2019

1. Inleiding

Ter voorbereiding op het opstellen van de begroting 2019 en de meerjarenbegroting 2020-2022 worden de begrotingsrichtlijnen opgesteld. Deze richtlijnen zijn onderdeel van het financieel kader 2019-2022. Het betreft de technische uitgangspunten die bij het opstellen van de begroting worden gehanteerd voor de bepaling van de hoogte van verschillende budgetten.

2. Ontwikkelingen

In februari 2018 heeft de provincie Utrecht de begrotingscirculaire 2019-2022 aan de raad toegestuurd waarin de begrotingsrichtlijnen en toetsingsaspecten voor de begroting 2019 en de meerjarenraming 2020-2022 zijn opgenomen. Bij wet is geregeld dat Gedeputeerde Staten (GS) in elke provincie toezicht houden op de ontwikkeling van de financiële positie van gemeenten. De belangrijkste ontwikkelingen worden hieronder toegelicht.

- Geen opschuivend sluitend financieel meerjarenperspectief
Evenals vorig jaar is in de begrotingscirculaire van de provincie Utrecht voor de meerjarenbegroting 2019-2022 opgenomen dat er geen sprake mag zijn van een opschuivend sluitend meerjarenperspectief. Dit betekent voor Houten dat in de begroting 2019 het financieel meerjarenperspectief vanaf 2019 structureel sluitend moet zijn.

- Verbonden partijen

Verbonden partijen zijn steeds belangrijker om maatschappelijke doelen te bereiken. Niet alleen om het beleid van de deelnemende partijen te realiseren, maar ook vanwege de financiële gevolgen daarvan. Hierover gaat de notitie Verbonden partijen (oktober 2016) van de commissie BBV. In deze notitie wordt getracht gemeenten meer bewust te maken van de governance-aspecten en de instrumenten van bestuur en toezicht.

Om de risico's van verbonden partijen inzichtelijk te maken adviseert de toezichthouder de volgende informatie in de begroting op te nemen:

- in de paragrafen Verbonden partijen en Weerstandsvermogen en Risicobeheersing: beleid op het gebied van de sturing op financiële risico's ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen en overige verbonden partijen;
- in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing: de risico's ten aanzien van die verbonden partijen die onvoldoende weerstandscapaciteit hebben en partijen die de risico's geheel of gedeeltelijk afwenden op de deelnemers.

- Omgevingswet

De minister van het toenmalige ministerie Infrastructuur en Milieu (nu Infrastructuur en Waterstaat) heeft de Tweede Kamer laten weten de Omgevingswet per 1 januari 2021 in te laten gaan. De oorspronkelijke ingangsdatum van 1 juli 2019 is hiermee van de baan.

De wet- en regelgeving voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water wordt gebundeld en het is de bedoeling om het aanvragen van vergunningen te vereenvoudigen. Dit betekent één wet die ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving stimuleert en kwaliteit borgt. De gebruikers staan hierbij centraal.

- Sociaal domein

De taken binnen het sociaal domein worden vanaf 2015 uitgevoerd door gemeenten. Het financiële beeld daarbij wordt steeds duidelijker. De provincie geeft aan dat de ramingen in de (meerjaren)begroting voor het sociaal domein specifiek beoordeeld gaan worden. Getoetst wordt of de ramingen reëel zijn en welke risico's de gemeente loopt.

Hierbij worden nu ook de realisatie van de jaarrekeningen 2016 en 2017, de verwachte realisatie voor het jaar 2018 en de verslagen van de accountant betrokken. Budgettair neutraal ramen kan voor 2019 reëel zijn. Wanneer uit de (verwachte) realisatie blijkt dat de lasten hoger zijn dan het beschikbaar gestelde (rijks)budget dan moet worden aangetoond dat er maatregelen zijn getroffen om de lasten te

(kunnen) verlagen. Deze (bezuinigings)maatregelen en taakstellingen worden op hardheid en haalbaarheid beoordeeld.

3. Toetsingscriteria provincie Utrecht

In de begrotingscirculaire 2019 van de provincie Utrecht zijn de wettelijke criteria opgenomen en een aantal onderwerpen die bijzondere aandacht verdienen. Tevens wordt verdere informatie gegeven over diverse ontwikkelingen die van belang kunnen zijn voor het opstellen van de (meerjaren)begroting 2019-2022.

- **Structureel en reëel evenwicht**

Om voor het begrotingsjaar 2019 voor het repressieve (terughoudende) toezicht in aanmerking te komen, geldt dat de begroting 2019 structureel in evenwicht moet zijn. De begroting is sluitend (of structureel in evenwicht) als de structurele lasten ten minste worden gedekt door structurele baten en de incidentele lasten worden gedekt door incidentele baten.

Het reëel evenwicht houdt in dat de ramingen volledig, realistisch en haalbaar zijn. Uit de begroting moet duidelijk zijn welke geraamde baten en lasten structureel zijn en welke incidenteel. De begrotingscirculaire van de provincie biedt een handreiking voor de presentatie van het structurele begrotingssaldo. In het onderdeel financiële begroting van de begroting 2019 wordt dit overzicht opgenomen.

- **Algemene uitkering**

Bij de beoordeling van de begroting 2019 en de meerjarenbegroting 2020-2022 wordt voor wat betreft de algemene uitkering uit het gemeentefonds uitgegaan van de meicirculaire 2018 en de daarin opgenomen uitkeringsfactoren (op basis van constante prijzen).

4. Uitgangspunten opstellen begroting 2019 en meerjarenbegroting 2020-2022

4.1 Inleiding

Deze begrotingsrichtlijnen bevatten de uitgangspunten die worden gehanteerd bij de opstelling van de begroting 2019 en de meerjarenbegroting 2020-2022.

4.2 Peildatum

De basis voor het opstellen van de begroting 2019 is de actuele meerjarenbegroting 2019-2022 per 15 mei 2018. Voor de volledigheid zijn, vooruitlopend op de besluitvorming door de raad de financiële effecten van het financieel kader 2019-2022 hierin ook verwerkt. Indien de raad in de periode 15 mei – 10 juli 2018 nog andere besluiten neemt met financiële effecten worden deze ook in de begroting 2019 verwerkt.

De basis voor de begroting 2019 is het totaal van:

- de actuele meerjarenbegroting 2019-2022 per 15 mei 2018;
- financiële effecten van het financieel kader 2019-2022;
- financiële effecten van andere raadsbesluiten in de periode 15 mei – 10 juli 2018 ⁹

⁹ Bij raadsbesluiten na deze periode wordt afgewogen of deze nog in de begroting 2019 kunnen worden verwerkt.

4.3 Kerngegevens

Voor het opstellen van de begroting 2019 en de meerjarenbegroting 2020-2022 is een aantal gegevens van belang. Het gaat hierbij om de kerngegevens die van invloed zijn op de berekening van de groei-gerelateerde budgetten en een aantal andere specifieke posten zoals de algemene uitkering. In onderstaande tabel is een aantal van toepassing zijnde kerngegevens per 1 januari van het betreffende jaar opgenomen. De aantallen voor 2020 en verder zijn afgerond.

Gegeven	Begrotingsrichtlijnen 2019				
	2019	2020	2021	2022	2023
Totaal aantal woningen ^{1,3,4}	20.235	20.460	20.685	20.910	21.135
Prognose woningbouwproductie ⁴	225	225	225	225	225
Gemiddelde woningbezetting ²	2,46	2,44	2,41	2,40	2,40
Aantal inwoners ^{1,2}	49.778	49.920	49.850	50.180	50.720
Aantal éénpersoonshuishoudens ³	5.064	5.120	5.180	5.230	5.290
Aantal meerpersoonshuishoudens ³	14.764	14.930	15.090	15.260	15.420

¹ Het aantal woningen en inwoners is gebaseerd op de Basisregistratie Personen (BRP) per 1 januari 2018 van de gemeente Houten en de bevolkingsprognose, zie ²;

² Bron: bevolkingsprognose Gemeente Houten Pronexus mei 2018 (*bevolkingsprognose wordt eens in de twee jaar opgesteld*);

³ Het verschil tussen het aantal woningen en de som van de één- en meerpersoonshuishoudens betreft vooral de incidentele leegstand van woningen (*bron: BRP per 1 januari 2018*);

⁴ Op basis van de huidige inzichten is het de verwachting dat de woonbehoefte uit de woonvisie 2016-2025 eerder dan 2025 kan worden gerealiseerd. Als gevolg daarvan is de prognose voor de periode 2018-2023 naar boven bijgesteld van 180 naar 225 woningen.

4.4 Prijsontwikkelingen

4.4.1 Algemeen uitgangspunt prijsgevoelige budgetten

Het percentage dat gehanteerd wordt voor de mutatie van de prijsgevoelige budgetten is de prijs bruto binnenlands product voor 2019 volgens de korte-termijnraming van het CPB van maart 2018 (<https://www.cpb.nl/cijfer/kortetermijnraming-maart-2018>). Voor het lopende jaar 2018 vindt hierop een correctie plaats indien de prijsmutatie volgens de CPB raming meer dan een 0,5% afwijkt van het percentage waarmee bij de opstelling van de lopende begroting rekening is gehouden. Dit is voor het jaar 2018 niet van toepassing.

De prijs bruto binnenlands product 2019 volgens de korte-termijnraming van het CPB bedraagt +2,4%. De prijsgevoelige budgetten (inclusief subsidiebudgetten) worden in de begroting 2019 en de meerjarenbegroting 2020-2022 met 2,4% geïndexeerd. Hierop is echter een aantal uitzonderingen.

4.4.2 Specifieke aanpassingen budgetten

Het algemene uitgangspunt is dat het verhogen van budgetten niet is toegestaan, tenzij compensatie wordt gevonden binnen hetzelfde product en/of programma.

In afwijking van dit algemene uitgangspunt is voor de begroting van prijsgevoelige budgetten in een aantal gevallen een specifieke aanpassing noodzakelijk.

a. Budgetten afhankelijk van kerngegevens

Voor een aantal budgetten geldt dat er een directe relatie is tussen de hoogte van het budget en de kerngegevens. Dit noemen we autonome groei. Wanneer een budget afhankelijk is van autonome groei dan moet er een duidelijke onderbouwing van de voorgestelde budgetaanpassing worden aangeleverd. Deze onderbouwing moet gebaseerd zijn op de formule: P (prijs) x Q (hoeveelheid), waarbij de P voor de begroting 2019 alleen mag stijgen op basis van de genoemde criteria in § 4.4.1 en Q moet aansluiten op de kerngegevens in § 4.3.

b. Verhuur accommodaties

De tarieven van de sport- en welzijnsaccommodaties worden jaarlijks per 1 augustus geïndexeerd. Dit betekent dat de tarieven van sport- en welzijnsaccommodaties met ingang van 1 augustus 2019 met 2,4% worden geïndexeerd.

c. *Begroting derden*

Een aantal budgetten is gerelateerd aan de begrotingen van derden op basis van een gemeenschappelijke regeling. Bij het opstellen van de begroting 2019 worden de meest actuele gegevens van de gemeenschappelijke regeling als uitgangspunt gehanteerd. Autonome stijgingen, bijvoorbeeld vanwege uitbreiding van takenpakketten, vallen buiten dit uitgangspunt en worden afzonderlijk beoordeeld. Specifieke aandacht moet uitgaan naar de bezuinigingen of taakstellingen op verbonden partijen. Hiermee mag alleen rekening worden gehouden als de betreffende partij dit concreet in de eigen begroting heeft verwerkt (conform toetsingscriteria provincie Utrecht).

d. *Subsidies*

Subsidies worden op basis van de CPB korte-termijnraming voor 2019 geïndexeerd met 2,4%. Voor te ontvangen subsidies en rijksbijdragen wordt uitgegaan van de (voorlopige) beschikking voor het betreffende begrotingsjaar (indien deze al aanwezig is). Als de beschikking voor het begrotingsjaar (nog) niet is afgegeven wordt vooralsnog uitgegaan van de meest recente inzichten waarbij lasten en baten verhoogd worden met het algemene indexeringspercentage van 2,4%.

e. *Personeelsgerelateerde kosten*

Een aantal budgetten is gerelateerd aan de loonsom en wordt concernbreed in een percentage van de loonsom als volgt begroot:

Persoonlijke toelagen	0,40%
Forensenvergoeding	1,25%
Jubilea	0,15%
Gratificaties	0,20%
Opslagpercentage genormeerd schaalbedrag	2,00%

Loopbaanoriëntatie	1,00%
---------------------------	--------------

Opleidingskosten	2,00%
Werving en selectie	0,20%
Arbo en vitaliteit	0,70%
Dienstreizen	0,20%
Overige personeelskosten	0,40%
Totaal % overige formatiegerelateerde budgetten	3,50%

Het centrale budget voor decentrale middelen wordt begroot op basis van de prognose van het aantal personeelsleden x het vastgestelde bedrag van € 262,- (€ 254,- + 3,0% verhoging op basis van Prijs overheidsconsumptie, beloning werknemers van het CPB).

f. *Verzekeringen*

Voor lopende verzekeringen in Houten geldt de grondslag voor de premieberekening. Bij verzekeringen waarbij de premie wordt berekend op basis van het aantal inwoners, wordt rekening gehouden met de vastgestelde inwoneraantallen uit de kerngegevens (Q= hoeveelheid). De prijs per inwoner (P=prijs) mag stijgen met een indexering van 2,4%. Bij verzekeringen waarvan de premie wordt berekend aan de hand van een percentage van de verzekerde waarde wordt de verzekerde waarde geïndexeerd met de voorgestelde stijging van 2,4%.

g. *Onvoorzien én onuitstelbaar én onontkoombaar*

In een beperkt aantal gevallen kan sprake zijn van onvermijdbare budgetaanpassingen. Dit zijn aanpassingen die onvoorzien én onuitstelbaar én onontkoombaar (3xO) zijn. In uitzonderlijke gevallen kan een budgetaanpassing via de begrotingsopstelling lopen. Deze aanpassingen moeten separaat en onderbouwd worden aangevraagd en worden beoordeeld door de concerncontroller. Vervolgens legt de concerncontroller deze voorstellen, voorzien van een advies, voor aan de directie ter besluitvorming.

- **Alle prijsgevoelige budgetten worden met 2,4% verhoogd (op basis van de korte-termijn raming van het CPB voor 2019);**
- **Afwijkingen hiervan in een aantal specifieke gevallen.**

4.5 Loonontwikkeling

Als uitgangspunt voor het ramen van de salarissen en de sociale lasten geldt de toegestane formatie conform besluitvorming naar de gegevens per 15 mei 2018.

De salarislaster worden berekend op basis van de lasten per die datum en zijn gebaseerd op het maximum van de functieschaal. De sociale lasten worden berekend op basis van de gegevens die per 15 mei 2018 beschikbaar zijn. De premieontwikkelingen worden nauwlettend gevolgd en substantiële afwijkingen ten opzichte van deze begrotingsrichtlijnen worden gemeld in bestuursrapportages.

Het bestuur van het ABP stelt elk jaar rond 1 december de hoogte van de verschillende premies (pensioenpremies en sociale lasten) voor het volgend jaar vast. In december 2017 is het werkgeversdeel van de premie voor 2018 vastgesteld. Het financieel effect van deze bijstelling is bij de eerste bestuursrapportage 2018 verwerkt en wordt betrokken bij het opstellen van de begroting 2019 en de meerjarenbegroting 2020-2022. De premie voor 2019 is nog niet bekend en wordt gehandhaafd op het niveau van 2018. Bijstelling vindt plaats per 1 januari 2019 op basis van de vastgestelde premies door het ABP in december 2018. Deze wijze van begroten is consistent aan voorgaande jaren.

De huidige Cao voor gemeenteambtenaren geldt tot 1 januari 2019. Met betrekking tot de loonontwikkeling na 1 januari 2019 kan nu alleen worden aangesloten bij de verwachte ontwikkelingen van het Centraal Planbureau (CPB). De korte- termijnraming van het CPB van maart 2018 voor de overheidsconsumptie met betrekking tot de beloning van werknemers in de collectieve sector in 2019 laat een verwachte loonontwikkeling zien van +3,0%. In afwachting van nieuwe Cao ontwikkelingen wordt voor 2019 uitgegaan van een structurele verhoging van loonkosten met 3,0% om hiermee tenminste de verwachte koopkrachtontwikkeling te kunnen compenseren.

Dit betekent dat de salarisbudgetten voor 2019 als volgt worden geïndexeerd:
3,0% verhoging salarislaster per 1-1-2019 op basis van Prijs overheidsconsumptie, beloning werknemers van de korte termijnraming van het CPB.

Voor de berekening van de loonkosten worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- **formatie conform besluitvorming per 15 mei 2018;**
- **berekening op basis van het maximum van de functieschalen;**
- **structurele verhoging van de salarislaster vanaf 2019 met 3,0%;**
- **pensioenpremies en sociale lasten handhaven op basis van de vastgestelde premies voor 2018.**

4.6 Algemene uitkering

4.6.1 Ontwikkelingen

De 'prijs bruto binnenlands product (BBP)' van 2,4% voor 2019 is in het Centraal Economisch Plan (CEP) van het Centraal Plan Bureau (CPB) in maart 2018 vastgesteld. In overeenstemming met de bestendige gedragslijn van de afgelopen jaren gebruikt het ministerie van BZK deze cijfers voor de berekening van de prijsontwikkeling binnen de algemene uitkering uit het Gemeentefonds in de meicirculaire voor het komend begrotingsjaar. Dit houdt in dat de algemene uitkering uit het gemeentefonds van het Rijk, los van wijzigingen in het beleid, met dit percentage gaat stijgen.

4.6.2 Begrotingssystematiek

Vanuit het oogpunt van een zorgvuldig financieel beheer heeft de raad bij de begroting 2016 besloten tot een reële raming van de algemene uitkering. Dit betekent dat de algemene uitkering voor de eerste twee jaar (2019 en 2020) van de meerjarenbegroting reëel wordt geraamd. Bij een stijging van de algemene uitkering in 2021 en 2022 wordt het surplus gereserveerd in de begroting. Een eventuele daling wordt wel direct verwerkt in de begrotingssaldi 2021 en/of 2022.

- **De hoogte van de algemene uitkering in de begroting wordt bepaald aan de hand van de meicirculaire 2018. Voor de begroting 2019 en de meerjarenbegroting 2020-2022 wordt de uitkeringsfactor voor constante prijzen uit de rijkscirculaire gehanteerd.**
- **De algemene uitkering wordt voor de jaren 2019-2020 reëel geraamd. Een eventueel stijging in 2021 en 2022 wordt gereserveerd in de begroting. Een eventuele daling wordt direct verwerkt in de begrotingssaldi van 2021 en/of 2022.**