



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# Begrotingsscan

## Zwartewaterland 2015



**MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**  
**Directie bestuur, Democratie en Financiën**  
Afdeling Financieel en Informatiestelsel

**en**

**PROVINCIE OVERIJSEL**  
**Eenheid Bestuurs- en Concernzaken**

**Rapportage over de begrotingsscan Zwartewaterland 2015**

Den Haag/Zwolle, april 2015

## **Samenstellers**

Provincie Overijssel

H.F.M. van der Wel, adviseur gemeentefinanciën (extern)

B.G. van den Berg, medewerker financieel toezicht

H. ten Heggeler, medewerker financieel toezicht

J. van Boggelen, teamleider financieel toezicht

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Financieel en Informatiestelsel

H.F.M. van der Wel, adviseur gemeentefinanciën (extern)

Drs. J.M. Nan, senior financieel adviseur

## **Inhoudsopgave**

<b>Bestuurlijke samenvatting, conclusies en aanbevelingen</b>	<b>5</b>
Aanleiding voor de begrotingsscan	5
Niet vrijblijvend en openbaar	5
Doel van de begrotingsscan	5
Onderzoeksvraag	5
Belangrijkste bevindingen	7
Aanbevelingen	16
<b>1 Inleiding</b>	<b>19</b>
1.1 Doel van de begrotingsscan	19
1.2 Werkwijze	19
1.3 Kenmerken	20
1.4 Leeswijzer	21
<b>2 De ontwikkeling van de financiële positie van de gemeente Zwartewaterland</b>	<b>23</b>
2.1 <i>Inleiding</i>	23
2.2 <i>Financieel beleid</i>	23
2.2.1 Inrichting begroting en meerjarenraming en het BBV	23
2.2.2 Cyclus voor het financiële beleid en de verplichte verordeningen	24
2.2.3 Tijdige vaststelling en inzending van de begroting en jaarrekening	25
2.3 <i>Begroting en meerjarenraming</i>	26
2.3.1 Financiële positie in historisch perspectief	26
2.3.2 Begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018	30
2.3.3 Flexibiliteit van de begroting	31
2.3.4 Investerings-, afschrijvingen en financiering	32
2.3.5 Het financieel beleid ten aanzien van reserves	35
2.3.6 Onderhoud kapitaalgoederen (beheerplannen)	37
2.3.7 Problematiek grondexploitatie	40
2.3.8 Verwevenheid grex met algemene dienst	43
2.3.9 Financiële kengetallen	45
2.3.10 Weerstandsvermogen (beleid, risico's weerstandscapaciteit)	47
2.3.11 De verplichte paragrafen	49
2.3.12 Consequenties keuzes financieel beleid	50
<b>3 De eigen inkomsten vergeleken</b>	<b>53</b>
3.1 Inleiding	53
3.2 De Financiële verhoudingswet en belastingcapaciteit	53
3.3 De opbrengsten van de belangrijkste heffingen in de gemeente Zwartewaterland vergeleken met de normopbrengst ingeval van een artikel 12-aanvraag	54
3.4 Gemeentelijke woonlastendruk	54
3.5 Overige heffingen	55
3.6 Conclusies en aanbevelingen	56
<b>4 De nettolasten van de gemeente Zwartewaterland vergeleken op clusterniveau</b>	<b>59</b>
4.1 Inleiding	59
4.2 Referentiekader	59
4.3 De vergelijking met zichzelf	60
4.4 Toelichting inkomstenclusters	63
4.5 Toelichting uitgavenclusters	67
4.6 Conclusies en aanbevelingen	83
<b>5 Personeelsomvang en –kosten</b>	<b>85</b>
5.1 Inleiding	85
5.2 Uitwerking	85
5.3 Conclusies en aanbevelingen	86

**Bijlagen:**

Bijlage 1:	Vergelijking volumina structuurkenmerken Zwartewaterland en de selectiegroep	87
Bijlage 2:	De vergelijking van Zwartewaterland met zichzelf	88
Bijlage 3:	Vergelijking met 'zichzelf' van de selectiegroep	89
Bijlage 4:	Clustervergelijking op functieniveau tussen de nettolasten van Zwartewaterland en van de selectiegroep	90
Bijlage 5:	Financiële kengetallen in vergelijking met de selectiegroep (jaarrekeningen)	96
Bijlage 6:	Definities financiële kengetallen in relatie tot het BBV	97

## **BESTUURLIJKE SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**

### **Aanleiding voor de begrotingsscan**

Het college van burgemeester en wethouders van Zwartewaterland heeft Gedeputeerde Staten gevraagd om in samenwerking met het Ministerie van BZK een begrotingsscan op te stellen. Aanleiding voor de aanvraag is het feit dat de raad en het college in het coalitieakkoord 'Samen Sterker 2014 – 2018' hebben afgesproken om bij de kadernota 2016 - 2019 (in het voorjaar van 2015) maatregelen vast te stellen die leiden tot een structureel gezonde financiële situatie.

De uitkomsten van de begrotingsscan zullen mede als input worden gebruikt voor de te maken keuzes om tot een sluitende (meerjaren)begroting 2016 -2019 te komen.

De gevolgen van de aanhoudende recessie voor de grondexploitaties zijn van grote invloed op de financiële positie. De begrotingsscan verschaft inzicht in de eigen financiële positie en hoe die positie zich verhoudt tot vergelijkbare gemeenten. Bovendien wordt inzicht gegeven in cijfermatige afwijkingen die zich op de verschillende taakgebieden voordoen. Ook wordt aandacht besteed aan een nadere analyse van de oorzaken van de verschillen in de uitgaven- en inkomstenclusters, de verplichte paragrafen, het financieel beleid ten aanzien van investeringen, afschrijvingen en financiering en de flexibiliteit van de begroting. Ook de verwevenheid tussen de algemene dienst en de grondexploitatie komt aan de orde.

### **Niet vrijblijvend en openbaar**

De uitkomsten en aanbevelingen van de begrotingsscan kunnen de gemeente Zwartewaterland ondersteunen in de keuzes met het oog op het structureel sluitend maken van de begroting 2016-2019, het verminderen van de schuldenlast en versterking van het weerstandsvermogen. Conclusies en aanbevelingen zijn tevens input voor overleg met betrekking tot de begroting 2016 en meerjarenbegroting 2017-2019 tussen de gemeente en de provincie. Als follow-up van een begrotingsscan wordt van de raad of het college een schriftelijke reactie richting Gedeputeerde Staten (GS) gevraagd (in afschrift aan BZK).

De begrotingsscan is een openbaar document en zal op de internetsite van het Ministerie van BZK worden geplaatst.

### **Doel van de begrotingsscan**

#### *Vaststellen financiële problematiek Zwartewaterland*

Een begrotingsscan geeft inzicht in de financiële positie van de gemeente. In het kader van het reguliere begrotingstoezicht velt de toezichhouder vooral een oordeel over het begrotingsevenwicht. Van een structureel en reëel evenwicht is sprake indien de voor het begrotingsjaar geraamde structurele lasten worden gedekt door structurele baten en de incidentele lasten worden gedekt door incidentele of structurele baten.

In de begrotingsscan wordt dieper ingegaan op de realiteit van de ramingen. In de begrotingsscan wordt nagegaan of er naast het grondbeleid andere kwesties een rol spelen die een positieve of negatieve invloed hebben op de financiële positie van Zwartewaterland.

### **Onderzoeksvragen**

Uitgangspunt voor de begrotingsscan is de volgende vraag:

Geef in de begrotingsscan inzicht in de financiële positie van Zwartewaterland, zodat de uitkomsten kunnen worden gebruikt als ondersteuning bij het maken van prioriterings- en beleidskeuzes.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is de centrale probleemstelling opgedeeld in vijf onderzoeksvragen. Deze luiden als volgt:

Onderzoeksvraag 1

*‘Wat kan over de financiële positie van de gemeente Zwartewaterland worden gezegd aan de hand van de (meerjaren)begrotingen en jaarrekeningen vanaf 2009 tot op heden?’*

*Om deze vraag te beantwoorden wordt aandacht besteed aan de volgende onderdelen: financieel beleid (paragraaf 2.2) en begroting en meerjarenraming (paragraaf 2.3). Bij het onderdeel begroting en meerjarenraming wordt een groot aantal onderwerpen behandeld: financiële positie in historisch perspectief, begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018, flexibiliteit van de begroting, investeringen, afschrijvingen en financiering, reserves en voorzieningen, onderhoud kapitaalgoederen, problematiek grondexploitatie, verwevenheid grondexploitatie met algemene dienst, financiële kengetallen, weerstandsvermogen (beleid, risico’s weerstandscapaciteit), de verplichte paragrafen en consequenties keuzes financieel beleid. Elke onderdeel wordt afgesloten met conclusies en eventueel aanbevelingen.*

De vragen komen aan de orde in hoofdstuk 2.

Onderzoeksvragen 2 en 3

*Doen zich tussen de gemeente Zwartewaterland en de selectiegroep verschillen voor ten aanzien van de belastingen en rechten en zo ja, in welke mate zijn deze verschillen te verklaren?*

*Hoe verhouden de tarieven van Zwartewaterland zich ten opzichte van het rekestarief en normtarief artikel 12 Financiële verhoudingswet?*

De vragen worden in hoofdstuk 3 beantwoord.

Onderzoeksvraag 4

*Hoe verhouden de eigen inkomsten (OZB en overige heffingen) en de nettolasten van de gemeente Zwartewaterland zich in 2014 ten opzichte van de clusters van de algemene uitkering en hoe is dat beeld ten opzichte van de (gemeenten in de) selectiegroep?*

Deze vraag wordt in hoofdstuk 4 beantwoord.

Onderzoeksvraag 5

*Hoe verhouden de personeelsomvang en –lasten van de gemeente Zwartewaterland zich ten opzichte van de gemeenten in de landelijke selectiegroep, de groottegroep en de groep met dezelfde sociale structuur en centrumfunctie?*

Deze vraag wordt in hoofdstuk 5 beantwoord.

## **Basisgegevens**

Uitgangspunt van onze werkwijze is de vastgestelde begroting over het jaar 2014.

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen 2 en 4 wordt uitgegaan van een selectiegroep. Op basis van de belangrijkste structuurkenmerken van de gemeente Zwartewaterland is in overleg met de gemeente gezocht naar een groep van gemeenten die gemiddeld genomen vergelijkbaar is, verder te noemen de selectiegroep. Voor deze begrotingsscan zijn vijf gemeenten geselecteerd met vergelijkbare structuurkenmerken (én vergelijkbare opbouw van de algemene uitkering) die daardoor zoveel mogelijk lijken op de te onderzoeken gemeente.

Het betreft de Zeeuwse gemeente Reimerswaal, de Noord-Brabantse gemeenten Oisterwijk, Cranendonck en Zundert, de Gelderse gemeente Brummen en de Overijsselse gemeente Wierden

## **Belangrijkste bevindingen**

**1. *Wat kan worden gezegd over de volgende zaken: flexibiliteit van de begroting, investeringen, afschrijvingen en financiering, reserves en voorzieningen, onderhoud kapitaalgoederen, problematiek grondexploitatie, verwevenheid grondexploitatie met algemene dienst, financiële kengetallen, weerstandsvermogen (beleid, risico's weerstandscapaciteit) en de verplichte paragrafen? Welke keuzes kunnen worden geformuleerd die over het algemeen consequenties hebben op de reservepositie, schuldpositie of exploitatie?***

### **Financiële positie in historisch perspectief**

In de afgelopen jaren is een groot bedrag aan bezuinigingen in de begrotingen opgenomen. Er is sprake van een bezuinigingsprogramma dat oploopt van € 2,7 miljoen in 2011 naar totaal € 8 miljoen in 2016. De reservepositie staat onder druk en de grondexploitatie loopt achter bij de prognose waardoor er verliezen ontstaan. De jaarrekeningen sluiten de laatste jaren met tekorten.

Per saldo worden jaarlijks gelden onttrokken aan de reserves. Voor een groot deel wordt dit veroorzaakt door verliesnemingen op grondexploitaties ten laste van de algemene reserve grondexploitaties. Daarnaast door jaarlijkse onttrekkingen voor dekking van kapitaallasten, maar ook voor het dekken van lasten van (achterstallig) onderhoud.

### **Begroting 2015-2018**

De begroting 2015-2018 staat in het teken van het structureel gezond maken van de financiële positie en het terugbrengen van de financieringslasten. Om dit te bereiken dekt de gemeente kapitaallasten van de investeringen met maatschappelijk nut in beperktere mate dan voorheen ten laste van de reserves. Dit heeft tot gevolg dat een structurele stelpost van € 0,7 miljoen voor het dekken van kapitaallasten in de exploitatiebegroting is opgenomen. Aan de raming van de stelpost ligt een investeringsplan ten grondslag, maar het werkelijke uitvoeringsjaar is nog niet voor alle investeringen duidelijk.

De reservepositie (weerstandscapaciteit) verslechtert in deze begrotingsperiode: de algemene reserve daalt van € 4,1 miljoen in 2014 naar € 0,8 miljoen in 2018.

De mogelijkheden die er zijn om het weerstandvermogen te versterken (zoals verkoop van stille reserves) zijn nadrukkelijk in beeld bij de gemeente. Om daling van de reserves te beperken heeft de gemeente nog de mogelijkheid om investeringen die de gemeente ten laste van de algemene reserve wil brengen te beoordelen op de mogelijkheid om deze uit te stellen of alsnog te activeren en af te schrijven.

### **De flexibiliteit van de begroting**

De gemeente heeft in 2014 een 'stresstest' laten uitvoeren door een extern (accountants)bureau. In deze rapportage, genoemd 'stresstest 2014-2017' is in beeld gebracht hoe gevoelig de financiële positie is voor tegenvallende ontwikkelingen (stress) en welke manoeuvreerruimte in de begroting aanwezig is. In de stresstest zijn de mogelijkheden binnen de meerjarige financiële positie om tegenvallers op te kunnen vangen in beeld gebracht. Daaruit blijkt dat er vooral door inzet van belastingmaatregelen (verhogen lokale lasten), het verlagen van de stelpost inflatie, inzet reservepositie, het schrappen van extra beleid en subsidies nog mogelijkheden zijn om financiële ruimte in de begroting te vinden.

### **Investeringen, afschrijvingen en financiering**

De gemeente beschikt over een actuele 'nota waarderen, activeren en afschrijven' die uitgebreide informatie geeft over het gemeentelijk beleid inzake investeringen. In vergelijking met de selectiegroep is de boekwaarde van de investeringen met economisch nut per inwoner op 31-12-2013 hoog. Daarbij doen de grootste verschillen zich voor bij de investeringen in gronden en terreinen, bedrijfsgebouwen en riolering. De boekwaarde van investeringen in riolering is hoog (27% van de totale boekwaarde van de materiële vaste activa), waarbij opvalt dat deze hoge boekwaarde vooral in de afgelopen jaren tot stand is gekomen.

De jaarlijks vrijvallende afschrijvingslasten zijn niet voldoende om de aflossingen van de aangegane geldleningen mee te betalen. De looptijden van de aangetrokken geldleningen zijn dan ook aanzienlijk korter dan de afschrijvingstermijnen van de investeringen. Dit wordt mede veroorzaakt door het feit dat de leningen (deels) ingezet moeten worden om de grondvoorraden (grex) te financieren. Jaarlijks moet de gemeente dus geld lenen om aan de aflossingsverplichtingen te kunnen voldoen.



### **Het financieel beleid ten aanzien van reserves**

De 'nota reserves, voorzieningen 2014-2017' is recent vastgesteld door de raad en dus actueel. Bij de kadernota 2016 neemt de gemeente besluiten over het eventueel opheffen van bestemmingsreserves, om op die wijze het weerstandsvermogen te kunnen vergroten. Nadelige jaarrekeningresultaten in afgelopen jaren, verliesnemingen en afwaarderingen in de grondexploitatie en de noodzaak een verliesvoorziening voor de grondexploitatie te vormen hebben de reservepositie in de afgelopen jaren verzwakt.

De algemene reserve neemt de komende jaren vooral af door de bijdrage die gemeente levert in de ontwikkeling van de N331.

### **Onderhoud kapitaalgoederen**

Het beheer van kapitaalgoederen (zoals wegen, groen en bruggen) wordt uitgedrukt in beeldkwaliteit volgens een landelijk gehanteerd systeem (CROW). Door het toepassen van beeldkwaliteitsniveaus (A, B en C) kan inzichtelijk worden gemaakt hoe het benodigde budget zich verhoudt tot de getoonde ambitie. Zo zal de ondergrens volgens het niveau C minder budget vragen dan A en B.

De beeldkwaliteit en het daarmee samenhangende onderhoudsniveau van kapitaalgoederen bevindt zich in de gemeente Zwartewaterland op niveau C.

In de afgelopen jaren heeft de gemeente veel geïnvesteerd in het inlopen van achterstallig onderhoud. Desondanks is er bij kunstwerken (zoals bruggen en kades) en riolering nog wel sprake van achterstallig onderhoud. Voor gebouwen is een taakstellende bezuiniging opgelegd die alleen kan worden gerealiseerd als er een aantal gebouwen wordt verkocht.

### **Problematiek grondexploitaties**

De gemeente Zwartewaterland heeft een omvangrijke portefeuille gronden, zowel voor woningbouw als voor bedrijventerreinen. De boekwaarde daarvan is hoog.

Door de lange doorlooptijd van de projecten duurt het lang voordat het geïnvesteerde vermogen wordt terugverdiend en de opgenomen geldleningen kunnen worden afgelost, zodat de gemeente nog lange tijd met rentelasten daarover wordt geconfronteerd. Ook blijven de financiële risico's onverminderd hoog.

De grondexploitaties hebben de reservepositie de afgelopen jaren relatief zwaar belast.

Als gevolg van de looptijd van projecten zal de boekwaarde van de grondexploitaties niet op korte termijn fors dalen. Om de boekwaarde van drie niet in exploitatie genomen complexen niet verder te laten oplopen schrijft de gemeente de rente niet bij op de boekwaarde maar brengt deze ten laste van exploitatiebegroting van de algemene dienst.

De gemeente gaat ervan uit dat de grondpositie in het gebied Overwaters geen financieel nadeel voor de gemeente met zich mee zal brengen. Als echter de voor dit project afgegeven garantstelling door de projectontwikkelaar niet gestand wordt gedaan, leidt dit tot een financieel nadeel voor de gemeente. Er is daarnaast een financieel risico voor de gemeente vanwege het feit dat de rente jaarlijks op de boekwaarde wordt bijgeschreven. De accountant heeft in het voorjaar 2012 in opdracht van de raad een onderzoek gedaan naar de financiële situatie, risico's en kansen voor wat betreft de lopende exploitaties en de toekomstige exploitatie van grondposities en planontwikkelingsprojecten. De accountant concludeerde dat de ambitie van de gemeente, gelet op de marktontwikkelingen en de vraag, hoog is en dat er voor bedrijfsterreinen naar verwachting sprake is van een overaanbod.

### **Verwevenheid grex met de algemene dienst**

Er is sprake van verwevenheid tussen de grondexploitatie en de algemene dienst. Het doorbelasten van kosten van de algemene dienst naar de grondexploitatie is echter niet substantieel hoog. Wel wordt de algemene dienst belast met rentelasten door het (sinds 2012) niet meer (kunnen) bijschrijven van rente op de boekwaarde van drie exploitaties en zijn de financiële risico's voor de gemeente groot door de lange doorlooptijd van sommige grondexploitaties. Zodra de reservepositie van de gemeente het niet meer toelaat om de rentelasten van de verliesvoorziening daaruit te dekken, komen deze rentelasten ten laste van de exploitatie. De gemeente heeft de aan de grondexploitaties doorbelaste rente de laatste jaren verlaagd in de richting van marktconforme percentages en het daardoor ontstane nadeel al verwerkt in de gemeentebegroting.

### **Financiële kengetallen**

In deze paragraaf zijn enkele financiële kengetallen opgenomen die vanaf de begroting 2016 en de jaarrekening 2015 door alle gemeenten verplicht in deze stukken moeten worden opgenomen. Vooruitlopend daarop is een aantal van deze kengetallen in deze begrotingsscan gebruikt en zijn de uitkomsten van de gemeente Zwartewaterland afgezet tegen die van de selectiegroep.

Uit de vergelijking blijkt dat de netto schuldquote hoog is, ook als deze wordt gecorrigeerd met verstrekte geldleningen. Voor een groot deel wordt de hoge netto schuld veroorzaakt door de financiering van de grondvoorraad. De stijging echter van de schuld in de afgelopen jaren, is vooral een gevolg van geactiveerde investeringen. Daarnaast is de schuld toegenomen door verliesnemingen op de grondexploitatie.

Zwartewaterland heeft een lage solvabiliteit die bovendien jaarlijks afneemt. De bezittingen zijn minimaal gefinancierd met eigen vermogen.

Het kengetal belastingcapaciteit lag in de jaren 2009 t/m 2014 onder het gemiddelde van de selectiegroep. Dit betekent dat de woonlasten in die periode ten opzichte van het landelijk gemiddelde minder zijn gestegen dan in de selectiegroep. In 2015 stijgen de woonlasten ten opzichte van het landelijk gemiddelde meer dan in de selectiegroep. Het kengetal grondexploitatie bevestigt, dat de gemeente Zwartewaterland een relatief zeer hoge boekwaarde grondexploitaties heeft, ook ten opzichte van de selectiegroep.

### **Weerstandsvermogen (beleid, risico's, weerstandscapaciteit)**

De weerstandscapaciteit is ruim voldoende, waarbij echter wel rekening wordt gehouden met een netto-opbrengst (opbrengst min boekwaarde) van verkoop van stille reserves (€ 2,5 miljoen) en het feit dat deze opbrengst wordt toegevoegd aan de algemene reserves. Ook zonder deze netto-opbrengst is het weerstandsvermogen overigens nog ruim voldoende. Verborgene lasten in de vorm van achterstallig onderhoud kunnen (in de toekomst) het weerstandsvermogen echter onder druk zetten.

De algemene reserves staan onder druk door de voor de komende jaren voorgenomen onttrekking ten behoeve van investeringen. Daardoor zal de algemene reserve van de algemene dienst in 2018 dalen tot € 0,8 miljoen. Bij het huidige niveau van de risico's en uitgaande van verkoop van stille reserves tot een netto-opbrengst van € 2,5 miljoen is desondanks het weerstandsvermogen nog toereikend. Echter bij stijging van de risico's en/of vertraging in verkoop van stille reserves is de kans aanwezig dat de weerstandsratio op termijn onder de kritische grens van 1 zal dalen.

### **De verplichte paragrafen**

De verplichte paragrafen geven in het algemeen voldoende informatie. De paragraaf financiering zou wel meer inzicht kunnen geven in de meerjarige financieringsbehoefte. Ook de informatiewaarde van de paragraaf kapitaalgoederen kan worden vergroot door niet alleen de beschikbare budgetten voor onderhoud op te nemen maar nadrukkelijker een relatie te leggen met de benodigde budgetten.

Gelet op het groot aantal verbonden partijen waarin de gemeente participeert, is het wenselijk om een nota verbonden partijen ter vaststelling aan de raad voor te leggen. Deze nota is nog niet aanwezig.

### **Consequenties keuzes financieel beleid**

In het onderstaande schema worden een aantal keuzes geformuleerd, die over het algemeen consequenties hebben op de reservepositie, schuldpositie of de exploitatie. Deze keuzes zijn algemeen geformuleerd maar kunnen ook toepasbaar zijn voor de gemeente Zwartewaterland. In onderdeel 2.3.12 wordt een toelichting gegeven.

	<b>Versterkt reservepositie</b>	<b>Invloed op schuldpositie</b>	<b>Effect op exploitatie</b>
1.Kwantificeren stille reserves	Ja	Nee	+/- Neutraal
2. Herschikken van bestemmingsreserves ten gunste van algemene reserve	Nee, maar wel de weerstandscapaciteit	Nee	+/- Als dekking van exploitatielasten (zoals kapitaallasten) nu ten laste van een bestemmingsreserve plaatsvindt, zal alternatieve dekking binnen de begroting moeten worden gezocht
3.Verkoop aandelen	Ja, positief door de te verwachten boekwinst	Ja, opbrengst kan worden gebruikt om schulden af te lossen	+/- Grote structurele inkomst aan dividend valt weg. Anderzijds vallen ook rentelasten weg van af te lossen schulden. Saldo tussen beide is afhankelijk van opbrengst
4.Verkoop gemeentelijk bezit	Ja, indien boekwinst wordt toegevoegd aan algemeen reserve (mits nog niet als stille reserve meegenomen bij bepalen weerstandsvermogen)	Ja, met opbrengst kunnen schulden worden afgelost	+/- Positief door saldo van lagere exploitatielasten. Nadelig bij eventueel wegvallende huuropbrengsten
5.Verlagen schulden	Nee	Ja	+ Rentelasten dalen
6.Goedkoper lenen	Nee	Nee	+ Rentelasten dalen, risico bij herfinanciering
7.heroverwegen al genomen investeringsbeslissingen	Ja, als ze worden gedekt uit bestemmingsreserves	Ja, schulden nemen minder toe.	+ De in meerjarenraming geraamde lasten vervallen
8.Investeringsstop	Ja, als ze worden gedekt uit bestemmingsreserves	Ja, schulden nemen minder toe	+ De in de meerjarenraming geraamde lasten vervallen
9.Slechts budgettair neutraal beleid	Nee	Ja, in zoverre dat schulden niet toenemen	+ Lasten stijgen niet verder dan huidige niveau
10. uitgavenbudgetten in begroting verlagen met stelpost nieuw beleid, geen inflatie meer toekennen en verfijnen raming stelpost kapitaallasten	Nee	Nee	+ Positief, risico's reële raming.
11. Zero based budgetting	Nee	Nee	+ Positief. Budgetten worden voorzien van noodzakelijke onderbouwing waardoor inzicht en transparantie wordt vergroot

**2 en 3. Doen zich tussen de gemeente Zwartewaterland en de selectiegroep verschillen voor ten aanzien van de belastingen en rechten en zo ja, in welke mate zijn deze verschillen te verklaren? Hoe verhouden de tarieven van Zwartewaterland zich ten opzichte van het rekentarieef en het normtarief artikel 12 Financiële verhoudingswet?**

In deze begrotingsscan zouden normaal gesproken de tarieven 2014 worden vergeleken. De gemeente Zwartewaterland heeft echter in 2015 zowel de tarieven OZB als het rioolrecht relatief fors verhoogd. In verband daarmee heeft de gemeente aangegeven er de voorkeur aan te geven om in dit hoofdstuk uit te gaan van de **cijfers 2015**. Aan dit verzoek kon gehoor worden gegeven, omdat vlak voordat de begrotingsscan zou moeten worden afgerond de vergelijkende cijfers 2015 beschikbaar waren gekomen.

*Woonlasten 2015 voor meerpersoonshuishoudens*

Bij de vergelijking van de gemeentelijke woonlastendruk voor burgers blijkt dat het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, reiniging en riolering) van een meerpersoonshuishouden in Zwartewaterland € 865 bedraagt. Vergeleken met de selectiegroep ligt de woonlastendruk in 2015 in de gemeente Zwartewaterland € 93 hoger (=10,7%). Ook vergeleken met het landelijk gemiddelde (€ 731) is er sprake van een hoger niveau aan woonlasten.

De hogere woonlastendruk in 2015 ten opzichte van de selectiegroep wordt voornamelijk veroorzaakt door de hogere gemiddelde opbrengst rioolrecht per woning. Deze is circa 49% hoger dan bij de selectiegroep het geval is. In 2015 is het rioolrecht verhoogd ten gevolge van een stelselwijziging in de wijze waarop de lasten in de begroting worden verwerkt.

*Gemeentelijke heffingen 2015 per inwoner zijn vergeleken met de selectiegroep*

Op het gebied van de overige heffingen bevindt Zwartewaterland zich gemeten per inwoner per saldo op het zelfde niveau als de selectiegroep. Enerzijds wordt dit veroorzaakt door een hogere opbrengst bouwleges en anderzijds door een lagere opbrengst parkeerbelasting en toeristenbelasting. Hier liggen voor de gemeente in principe nog mogelijkheden om extra inkomsten te genereren.

Bij de overige heffingen is in 2015 sprake van een verschil van € 38 (hogere lasten) per inwoner. Dit wordt voor een bedrag van € 33 per inwoner veroorzaakt door de rioolrechten.

*Redelijk peil artikel 12 Fvw voor 2015*

Voorts is de feitelijke belastingopbrengst 2015 van de gemeente Zwartewaterland vergeleken met die van het zogenaamde belastingpakket zoals dat wordt gehanteerd bij de toelating tot artikel 12 van de Fvw voor 2015. Uit deze vergelijking blijkt dat de gemeente een opbrengst aan OZB genereert die lager is dan het normbedrag dat bij toelating voor art. 12 wordt gehanteerd. Op de afvalstoffen- en rioolheffing is geen sprake van onderdekking.

**4. Hoe verhouden de eigen inkomsten (OZB en overige heffingen) en de nettolasten van de gemeente Zwartewaterland zich in 2014 ten opzichte van de clusters van de algemene uitkering en hoe is dat beeld ten opzichte van de (gemeenten in de ) selectiegroep?**

De vergelijking met zichzelf wordt als de belangrijkste indicatie gezien voor de te nemen maatregelen om de financiële problemen te verminderen. Uit deze vergelijking van de nettolasten van de gemeente Zwartewaterland met de (norm)inkomsten van het gemeentefonds komt samenvattende het volgende beeld naar voren (alleen afwijkingen van meer dan € 15 per inwoner worden in deze tabel genoemd).

Clusters waar de gemeente Zwartewaterland <i>meer lasten/lagere baten</i> raamt	Verschil bedrag per inwoner Zwartewaterland - gemeentefonds	Toelichting gemeente
Bestuursorganen	€ 18	De lasten 2014 van het onderdeel bestuursorganen (functie 001) worden incidenteel nadelig beïnvloed met € 14 per inwoner door het treffen van een voorziening voor het vertrek van twee wethouders.
Werk en inkomen	€ 30	Naar verhouding wordt veel geld gereserveerd voor de IOAW/IOAZ, naast de toegekende rijksbijdrage vanuit de BUIG. Dit betekent dus, dat in de gemeente Zwartewaterland in verhouding mogelijk meer ouderen en zelfstandigen een bijstandsuitkering ontvangen dan in de referentiegemeenten.
Kunst en ontspanning	€ 35	De lasten ten opzichte van het gemeentefonds zijn relatief hoog, maar dat geldt ook voor de selectiegroep. Bij het subcluster Ontspanning is te zien dat Zwartewaterland relatief hoge netto lasten heeft voor sport. Op deze functie wordt ondermeer de subsidie voor drie gemeentelijke zwembaden begroot (€ 0,8 miljoen per jaar).
Bevolkingszaken	€ 50	De hogere nettolasten worden volledig veroorzaakt door functie 003 burgerzaken. Ook kosten van loon en overhead voor andere activiteiten worden in Zwartewaterland op bevolkingszaken begroot. Ook als dit gegeven wordt meegewogen, komt naar voren dat de kosten burgerzaken in Zwartewaterland hoog zijn.
Openbare orde en veiligheid	€ 47	De hoge kosten worden veroorzaakt door het onderdeel brandweer en rampenbestrijding (functie 120). Per 1 januari 2014 zijn diverse gemeenten uit Overijssel gestart met een gezamenlijke brandweer in veiligheidsregio IJsselland. Het gemiddelde bedrag per inwoner is relatief hoog. Dit heeft te maken met de (wettelijke) kaders die gebruikt zijn bij het bepalen van de gemeentelijke bijdrage aan de veiligheidsregio.
Wegen en water	€ 25	Op het cluster wegen en water is sprake van relatief hoge netto lasten. Het grootste deel van de kosten voor wegen, straten en pleinen betreft kosten van lonen en overhead. Dit is 66% van de lasten op deze activiteit.

Dat kan Zwartewaterland zich permitteren omdat zij meer baten dan wel lagere nettolasten heeft op vooral de volgende clusters.

Clusters waar de gemeente Zwartewaterland <i>minder lasten/ hogere baten</i> raamt	Verskil bedrag per inwoner Zwartewaterland - gemeentefonds	Toelichting gemeente
OZB	€ 36	De gemiddelde tarieven in Zwartewaterland waren tot en met 2014 voor niet-woningen hoger dan de rekestarieven van het gemeentefonds. De hogere opbrengst wordt dan ook vooral veroorzaakt door de OZB opbrengst niet-woningen (vanaf 2015 zijn overigens ook de tarieven voor woningen hoger dan de rekestarieven van het gemeentefonds). De gemeente geeft aan dat dit verschil een historische oorzaak heeft, vermoedelijk vanuit de gemeentelijke herindeling (2001). Het betreft geen gemeentelijke beleidskeuze van de afgelopen jaren om specifiek niet-woningen zwaarder te belasten ten opzichte van woningen.
Algemene ondersteuning	€ 102	Zwartewaterland heeft fors lagere lasten per inwoner dan waar het gemeentefonds vanuit gaat. Per saldo is er zelfs sprake van baten. Dit wordt voor € 68 per inwoner veroorzaakt door een batig saldo op de kostenplaatsen van € 1,5 miljoen, waarvan € 0,6 miljoen incidenteel. De gemeente geeft aan dat het gaat om het financieringsresultaat, ofwel het verschil tussen de doorgerekende rente op de activa en de werkelijk betaalde rente op de aangetrokken geldleningen. Het relatief grote voordeel betreft grotendeels het rentevoordeel door de inzet van de eigen reserves. Verder komt naar voren dat de op functie 002 (bestuursondersteuning college van Burgemeesters en Wethouders) geraamde lasten relatief laag zijn in vergelijking met de selectiegroep. Hieraan rekent de gemeente alleen kosten van communicatie en een algemeen budget voor organisatieontwikkeling toe. Kosten van secretariaat en gemeentesecretaris vallen echter ook onder deze functie. Het is daarom zinvol voor de gemeente om nog eens naar de toerekening van deze kosten te kijken.
Maatschappelijke zorg	€ 22	Zwartewaterland heeft zeer lage nettolasten op de activiteiten maatschappelijke begeleiding en advies, huishoudelijke verzorging en voorzieningen gehandicapt. Bij sociaal cultureel werk is er sprake van hogere netto lasten. De gemeente geeft aan, dat bewust het beleid van de kanteling wordt uitgevoerd, waarbij het uitgangspunt is wat burgers zelf nog kunnen. Vanuit dat perspectief wordt gekeken naar ondersteuning die moet worden geboden.

De bovenstaande verschillen leiden er per saldo toe dat de gemeente in 2014 op de clusters totaal € 50 per inwoner (€ 1,1 miljoen) meer aan netto lasten raamt dan het gemeentefonds veronderstelt (zie bijlage 2). De hogere netto lasten ten opzichte van het gemeentefonds doen zich voornamelijk voor op de clusters werk en inkomen, kunst en ontspanning, bevolkingszaken, openbare orde en veiligheid en wegen en water.

Bij de als norm gehanteerde gemeentefondsverdeling moet de volgende kanttkening worden gemaakt. Sinds 1997 is het huidige systeem voor de gemeentefinanciën praktijk. De gemeentefondsbeheerders zijn bezig met een grote onderhoudsoperatie van het gemeentefonds. De eerste fase wordt in 2015 ingevoerd, de tweede fase in 2016. Een van de redenen van de operatie is dat de gemeentelijke uitgaven sinds enkele jaren hoger zijn dan het genormeerde bedrag, de feitelijke inkomsten uit OZB en OEM hoger zijn dan de norminkomsten en er niet beoogde verschillen tussen gemeentetypen zijn.

De (voorlopige) uitkomsten van de fases 1 en 2 van het groot onderhoud van het gemeentefonds hebben naar het zich laat aanzien voor Zwartewaterland een positief effect. De cijfers daarvan zijn niet in deze begrotingsscan verwerkt, omdat de effecten van het groot onderhoud vanaf 2015 (fase 1) en 2016 (fase 2) worden verwerkt in de algemene uitkering en deze begrotingsscan is gebaseerd op de begrotingscijfers 2014.

Fase 1 (ingangsdatum 2015) heeft een positief effect van circa € 168.000 op de algemene uitkering tot gevolg. Fase 2 (ingangsdatum 2016) heeft een positief effect op de algemene uitkering van Zwartewaterland van circa € 630.000. Hierbij wordt wel nadrukkelijk aangetekend dat het bij groot onderhoud fase 2 om voorlopige resultaten gaat. Daarnaast dienen de voorlopige herverdeeleffecten 2<sup>e</sup> fase in breder verband beoordeeld te worden. Er is namelijk ook nog sprake van drie andere herverdeeleffecten, te weten objectieve verdeling Jeugdzorg 2016, objectieve verdeling 2016 Wmo en WWB-inkomensdeel. Deze effecten waren op het moment dat deze begrotingsscan werd opgesteld nog niet bekend.

Op 23 maart 2015 hebben de fondsbeheerders de VNG en de raad voor de financiële verhoudingen( Rfv) om advies gevraagd over de aanpassingen. Na weging van de adviezen zal een brief aan Tweede Kamer worden gestuurd en zullen de resultaten worden opgenomen in de meicirculaire gemeentefonds 2015.

##### ***5. Hoe verhouden de personeelsomvang en –lasten van de gemeente Zwartewaterland zich ten opzichte van de gemeenten in de landelijke selectiegroep, de groottegroep en de groep met dezelfde sociale structuur en centrumfunctie?***

Conclusies in dit hoofdstuk moeten met de nodige voorzichtigheid worden getrokken. Gemeenten kunnen onderling verschillen in de mate van uitbesteding van taken en met de inzet van personeel van derden. Van belang is ook te vermelden dat de burgemeester, de wethouders en het brandweerpersoneel (voor zover beroeps) in de personeelsomvang zijn begrepen.

De personele bezetting inclusief het college van B&W was per eind 2013 144,7 fte (168 werknemers). Dit is 6,54 fte per 1000 inwoners. Het gemiddelde in de selectiegroep is 6,38. Omgerekend is het aantal fte's in Zwartewaterland 3,55 hoger dan in de selectiegroep. Ook ten opzichte van het gemiddelde in de groep 'goede sociale structuur en weinig centrumfunctie' is het gemiddelde van Zwartewaterland hoger (5,2 fte's). Het gemiddelde is wel nagenoeg gelijk aan het gemiddelde in de groottegroep 20.000 – 50.000. Het gemiddelde in de selectiegroep wordt vooral omhoog getrokken door de gemeenten Oisterwijk en Wierden. Bij 3 van de 6 gemeenten uit de selectiegroep is sprake van een aanzienlijk lager aantal fte's en ook een aanzienlijk lagere loonsom. Aan de inzet van personeel van derden is in deze begrotingsscan geen aandacht besteed. Een uitgebreid organisatieonderzoek is nodig om de verschillen per sector aan te kunnen geven, waarbij dan ook aandacht dient te worden besteed aan de mate van uitbesteding van taken en met de inzet van personeel van derden.

De gemiddelde loonsom is in Zwartewaterland met € 44.990 per formatieplaats nagenoeg gelijk met die van de selectiegroep (€ 44.852 per formatieplaats), maar lager ten opzichte van de inwonergroottegroep en de groep met eenzelfde sociale structuur en centrumfunctie.

Naast de informatie uit deze begrotingscan heeft de gemeente al veel informatie beschikbaar (o.a. Vensters voor Bedrijfsvoering). Tot nu toe is op basis van cijfers 2012 (jaarrekening) meegedaan aan vensters voor bedrijfsvoering. Het onderzoek voor de jaren 2013 en 2014 wordt dit voorjaar tegelijkertijd uitgevoerd. Omdat het Venster voor Bedrijfsvoering niet goed vergelijkbaar is met de opzet van deze begrotingscan wordt daar in dit kader niet op ingegaan.

Samengevat blijkt dat de omvang van het ambtelijk apparaat van de gemeente Zwartewaterland gemiddeld gelijk is in vergelijking met andere gemeenten van dezelfde grootte. Wel is de formatie 3,55 hoger dan in de selectiegroep. Ook ten opzichte van het gemiddelde in de groep 'goede sociale structuur en weinig centrumfunctie' is het gemiddelde van Zwartewaterland hoger (5,2 fte's).



## **Aanbevelingen**

### **Hoofdstuk 2**

#### Reservepositie:

- Onderzoek de mogelijkheid om de reserve kapitaallasten af te schaffen.

#### Schuldpositie:

- Onderzoek de mogelijkheid om (binnen de financiële kaders van het GRP, om te voorkomen dat dit consequenties heeft voor het rioolrecht) de afschrijvingstermijn van de al geactiveerde investeringen in riolering terug te brengen van 40 jaar naar 25 jaar. Dit vanwege het grote volume aan investeringen in riolering en de relatief lage jaarlijkse afschrijvingsbedragen. Snellere afschrijving heeft tot gevolg dat schulden sneller kunnen worden afgelost (er zal in mindere mate sprake zijn van herfinanciering van leningen).
- Geef in de paragraaf financiering meer inzicht in de meerjarige financieringsbehoefte.

#### Exploitatierkening:

- Verfijn het aan de stelpost kapitaallasten ten grondslag liggende investeringsplan nog verder, zodat volledig inzicht ontstaat in de werkelijk benodigde budgetten in de komende jaren.
- Vergroot de informatiewaarde van de paragraaf kapitaalgoederen door niet alleen de beschikbare budgetten voor onderhoud op te nemen maar nadrukkelijker een relatie te leggen met de benodigde budgetten.
- Blijf de gevolgen van de bezuinigingen voor het onderhoudsniveau van de kapitaalgoederen monitoren en stuur daarin tijdig bij.
- Neem, indien de voorgenomen verkoop van gebouwen niet volgens verwachting verloopt, reële onderhoudsbudgetten in de begroting op voor de niet verkochte gebouwen.
- Bij de actualisatie van de grondexploitaties moeten de marktbehoefte en objectieve marktverwachtingen leidend zijn.
- Laat, gelet op de mogelijke (negatieve) impact van de grondexploitaties op de financiële positie van de gemeente, een second opinion uitvoeren op de meest recente actualisatie van de grondexploitaties.
- Onderzoek of de huidige methode van het verrekenen van de rentecomponent van de verliesvoorziening grondexploitaties met de algemene reserve grondexploitaties, gelet op de stand en het geprognosticeerde verloop daarvan, nog houdbaar is.

#### Algemeen:

- Pas de financiële beheersverordening aan naar aanleiding van ontwikkelingen als de wet Markt en Overheid, de wijzigingen in de wet Fido en het Schatkistbankieren.
- Geef prioriteit aan het opstellen en vaststellen van een nota verbonden partijen.

### **Hoofdstuk 3**

- Verken de mogelijkheid tot uitbreiding van soort belastingen en belastingopbrengsten om zo aan de batenkant meer inkomsten te genereren. Dit kan door bestaande belastingen te verhogen (zoals de toeristenbelasting) of belastingen die nog niet geheven worden, in te voeren.

### **Hoofdstuk 4**

- Grote geconstateerde overschrijdingen ten opzichte van de algemene uitkering en verschillen met de selectiegroep kunnen als input dienen bij bezuinigingsdiscussies. De gemeente geeft op de clusters totaal € 50 per inwoner (€ 1,1 miljoen) meer uit dan het gemeentefonds veronderstelt (zie bijlage 2).
- Gelet op de in totaliteit forse afwijking ten opzichte van het netto lastenniveau 2014 dat het gemeentefonds veronderstelt is het raadzaam nader onderzoek te doen naar de oorzaak van de hogere lasten op de clusters werk en inkomen, kunst en ontspanning, bevolkingszaken, openbare orde en veiligheid en wegen en water.

- Belast de personeelskosten (uren) en overhead door op activiteitsniveau (functieniveau) in plaats van op het niveau van deelprogramma's. De verfijning in de doorbelasting zal het inzicht in de werkelijke kosten van de activiteiten vergroten. Pas dan ook is een goede vergelijking met de lasten van andere gemeenten mogelijk.
- Ga na of de kosten op een correcte manier zijn gelabeld aan de juiste functiecode (conform het de informatieverstrekking aan derden).

### **Hoofdstuk 5**

- Een aanbeveling met betrekking tot het personeel vloeit uit dit hoofdstuk niet voort.



## **1 INLEIDING**

In deze inleiding schetsen wij de procedurele gang van zaken rond de begrotingsscan. Zo gaan wij in paragraaf 1.1 in op het doel van de begrotingsscan en staat in paragraaf 1.2 de gevolgde werkwijze. Paragraaf 1.3 bevat de kenmerken van de gemeente Zwartewaterland en het gemiddelde van de selectiegroep. En ten slotte bevat paragraaf 1.4 de leeswijzer van de begrotingsscan.

### **1.1 Doel van de begrotingsscan**

Doel van deze scan is een oordeel te vormen over de financiële situatie van de gemeente Zwartewaterland.

Achtergrond van de aanvraag is het feit dat de raad en het college in het coalitieakkoord 'Samen Sterker 2014 – 2018' hebben afgesproken om bij de kadernota 2016 - 2019 (in het voorjaar van 2015) maatregelen vast te stellen die leiden tot een structureel gezonde financiële situatie. Hiertoe hebben zij behoefte aan een onafhankelijke toets om een duidelijker beeld te verkrijgen over de noodzakelijke omvang en richting van de bijsturing. De uitkomsten en aanbevelingen van deze begrotingsscan moeten de gemeente Zwartewaterland ondersteunen in de keuzes die te maken zijn bij de vaststelling van de begroting 2016.

#### **Niet vrijblijvend en openbaar**

Omdat de provincie verantwoordelijk is voor het toezicht (beleid) ten aanzien van de financiën van gemeenten is de provincie bij de aanvraag en de uitvoering van een begrotingsscan betrokken. De begrotingsscan is niet vrijblijvend. De conclusies en aanbevelingen kunnen input zijn voor overleg tussen de gemeente en de provincie in het kader van het begrotingstoezicht.

Als follow-up van de begrotingsscan wordt van de raad of het college een schriftelijke reactie richting Gedeputeerde Staten (GS) gevraagd (in afschrift aan BZK), in het bijzonder met betrekking tot de aanbevelingen. Daarbij verwachten zowel de provincie als het ministerie van BZK dat de gemeente aangeeft wat met de aanbevelingen wordt gedaan. De provincie is de aangewezen om dit te monitoren en daarover te rapporteren aan BZK. De begrotingsscan is in principe een openbaar document en zal op de internetsite van de Rijksoverheid worden geplaatst.

### **1.2 Werkwijze**

Deze begrotingsscan bestaat uit drie analyses. Als eerste kijken we naar de ontwikkeling van de financiële positie in de gemeente Zwartewaterland. Hiervoor onderwerpen we de begrotingen, de jaarrekeningen, de kadernota's en financiële beleidsstukken van de afgelopen jaren aan een onderzoek. In de tweede analyse vergelijken we de belastingdruk van de gemeente Zwartewaterland met de aangepaste selectiegroep en wordt ingezoomd op de regels die in een art. 12 situatie gelden voor het belastingpakket.

En in de derde analyse vergelijken we de nettolasten van de gemeente Zwartewaterland op clusterniveau met zowel de toedeling van middelen uit het gemeentefonds als met de nettolasten van de selectiegroep.

De drie analyses zijn te vatten in de volgende onderzoeksvragen:

#### Onderzoeksvraag 1

*'Wat kan over de financiële positie van de gemeente Zwartewaterland worden gezegd aan de hand van de (meerjaren)begrotingen en jaarrekeningen vanaf 2009 tot op heden?'*

*Om deze vraag te beantwoorden wordt aandacht besteed aan de volgende onderdelen: financieel beleid (paragraaf 2.2) en begroting en meerjarenraming (paragraaf 2.3). Bij het onderdeel begroting en meerjarenraming wordt een groot aantal onderwerpen behandeld: financiële positie in historisch perspectief, begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2017, flexibiliteit van de begroting, investeringen, afschrijvingen en financiering, reserves en voorzieningen, onderhoud kapitaalgoederen, problematiek grondexploitatie, verwevenheid grondexploitatie met algemene dienst, financiële kengetallen, weerstandsvermogen (beleid, risico's weerstandscapaciteit), de verplichte*

paragrafen en consequenties keuzes financieel beleid. Elke onderdeel wordt afgesloten met conclusies en eventueel aanbevelingen.

De vragen komen aan de orde in hoofdstuk 2.

Onderzoeksvragen 2 en 3

*Doen zich tussen de gemeente Zwartewaterland en de selectiegroep verschillen voor ten aanzien van de belastingen en rechten en zo ja, in welke mate zijn deze verschillen te verklaren?*

*Hoe verhouden de tarieven van Zwartewaterland zich ten opzichte van het rekestarief en normtarief artikel 12 Financiële verhoudingswet?*

De vragen worden in hoofdstuk 3 beantwoord.

Onderzoeksvraag 4

*Hoe verhouden de eigen inkomsten (OZB en overige heffingen) en de nettolasten van de gemeente Zwartewaterland zich in 2014 ten opzichte van de clusters van de algemene uitkering en hoe is dat beeld ten opzichte van de (gemeenten in de) selectiegroep?*

Deze vraag wordt in hoofdstuk 4 beantwoord.

Onderzoeksvraag 5

*Hoe verhouden de personeelsomvang en –lasten van de gemeente Zwartewaterland zich ten opzichte van de gemeenten in de landelijke selectiegroep, de groottegroep en de groep met dezelfde sociale structuur en centrumfunctie?*

Deze vraag wordt in hoofdstuk 5 beantwoord.

### **Basisgegevens**

Uitgangspunt van onze werkwijze is de vastgestelde begroting over het jaar 2014.

### **1.3 Kenmerken**

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen 2 en 3 wordt uitgegaan van een selectiegroep. Op basis van de belangrijkste structuurkenmerken van de gemeente Zwartewaterland is in overleg met de gemeente gezocht naar een groep van gemeenten die gemiddeld genomen vergelijkbaar is, verder te noemen de selectiegroep. Voor deze begrotingsscan zijn vijf gemeenten geselecteerd met vergelijkbare structuurkenmerken (én vergelijkbare opbouw van de algemene uitkering) die daardoor zoveel mogelijk lijken op de te onderzoeken gemeente. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds. Het gaat hierbij onder andere om verdeelmaatstaven als inwoners, woonruimten, klantenpotentieel lokaal, laag inkomen en omgevingsadressendichtheid. In totaal zijn er ruim zestig verdeelmaatstaven binnen de algemene uitkering te onderscheiden.

Het betreft de Zeeuwse gemeente Reimerswaal, de Noord-Brabantse gemeenten Oisterwijk, Cranendonck en Zundert, de Gelderse gemeente Brummen en de Overijsselse gemeente Wierden

<b>Gemeente</b>	<b>Sociale structuur</b>	<b>Centrum-functie</b>	<b>inwoners</b>	<b>Provincie</b>	<b>AU per inwoner</b>
Reimerswaal	goed	weinig	21.859	Zeeland	904
Oisterwijk	goed	weinig	25.770	Noord-Brabant	822
Wierden	goed	weinig	23.807	Overijssel	776
Cranendonck	goed	weinig	20.330	Noord-Brabant	809
Zundert	goed	weinig	21.241	Noord-Brabant	799
Brummen	goed	weinig	21.245	Gelderland	846
<b>Zwartewaterland</b>	<b>goed</b>	<b>weinig</b>	<b>22.139</b>	<b>Overijssel</b>	<b>815</b>

#### **1.4 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 beantwoorden wij de eerste onderzoeksvraag door te focussen op de begrotingen en jaarrekeningen 2009 t/m 2013, de begroting 2014 en de (meerjaren)begroting 2015 tot en met 2018, het onderhoud van kapitaalgoederen, de grondexploitatie, de weerstandscapaciteit en de schuldpositie.

Ook wordt ingegaan op financiële kengetallen die zijn gebaseerd op de aanbevelingen van de Adviescommissie Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten (commissie Depla). In het door haar uitgebrachte rapport (juni 2014) wordt een aantal aanbevelingen gedaan. Eén van de adviezen van de commissie is het gebruik van kengetallen om de financiële positie van gemeenten weer te geven en te kunnen vergelijken. De verwachting is dat de kengetallen (opgesteld door een landelijke werkgroep) in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) zullen worden opgenomen. Voor gemeenten is de verplichte invoering beoogd bij de begroting 2016 en de jaarrekening 2015.

In hoofdstuk 3 vergelijken wij de gemeente Zwartewaterland met de selectiegroep op de punten belastingen/rechten en belastingdruk, gebaseerd op de belastingtarieven en belastingopbrengsten in 2015.

Hoofdstuk 4 bevat de vergelijking op clusterniveau met de algemene uitkering uit het gemeentefonds en het beeld dat de selectiegroep in deze vergelijking laat zien. De vergelijking is gebaseerd op de begrotingscijfers 2014. Op het moment dat deze begrotingscan werd opgesteld waren er nog geen vergelijkende cijfers 2015 beschikbaar.

Hoofdstuk 5 gaat over de personeelsomvang en –kosten (per 1-1-2014).



## **2. DE ONTWIKKELING VAN DE FINANCIËLE POSITIE VAN DE GEMEENTE ZWARTEWATERLAND**

### **2.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende vraag.

**'Wat kan over de financiële positie van de gemeente Zwartewaterland worden gezegd aan de hand van de (meerjaren)begrotingen en jaarrekeningen vanaf 2009 tot op heden?'**

*Om deze vraag te beantwoorden wordt aandacht besteed aan de volgende onderdelen: financieel beleid (paragraaf 2.2) en begroting en meerjarenraming (paragraaf 2.3). Bij het onderdeel begroting en meerjarenraming wordt een groot aantal onderwerpen behandeld: financiële positie in historisch perspectief, begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2017, flexibiliteit van de begroting, investeringen, afschrijvingen en financiering, reserves en voorzieningen, onderhoud kapitaalgoederen, problematiek grondexploitatie, verwevenheid grondexploitatie met algemene dienst, financiële kengetallen, weerstandsvermogen (beleid, risico's weerstandscapaciteit), de verplichte paragrafen en consequenties keuzes financieel beleid. Elke onderdeel wordt afgesloten met conclusies en eventueel aanbevelingen.*

Het onderzoek voor deze begrotingscan is uitgevoerd in de periode februari en maart 2015 op basis van het cijfermateriaal dat in de genoemde periode beschikbaar was. Concreet betekent dit dat gebruik is gemaakt van de begrotingen 2009 tot en met 2015 en de daarmee samenhangende meerjarenramingen en de jaarstukken 2009 tot en met 2013.

### **2.2 Financieel beleid**

In eerste instantie is een gemeente zelf verantwoordelijk voor een gezond financieel beleid. In artikel 189 van de Gemeentewet legt de wetgever de verantwoordelijkheid voor het evenwicht in de begroting bij de gemeenteraad. Op basis van artikel 203 van de Gemeentewet toetsen Gedeputeerde Staten (GS) jaarlijks of de begroting naar hun oordeel in evenwicht is. De begroting en de jaarrekening dienen te zijn ingericht volgens het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Bij de begrotingsbeoordeling hanteren GS als toezichthouder de criteria die in de gemeentewet zijn opgenomen. Daarin staat dat de begroting structureel en reëel in evenwicht moet zijn.

Dit houdt in dat het beleid van een gemeente er op gericht moet zijn dat de structurele lasten worden gedekt door structurele baten.

Het financieel beleid van een gemeente komt mede tot uitdrukking in de verplichte paragrafen op grond van het BBV. Ook kan in dit verband nog worden gewezen op verplichte verordeningen op grond van artikel 212 en 213 van de Gemeentewet waarin bepaalde kaders van het financieel beleid worden gesteld.

#### **2.2.1 Inrichting begroting en meerjarenraming en het BBV**

In Zwartewaterland zijn de meerjarenramingen geïntegreerd in de jaarlijks door de gemeenteraad vast te stellen begroting. In de benaming van het begrotingsstuk gaat het altijd over de begroting 2014-2017 of 2015-2018 en niet over de begroting 2014 of 2015. De algemeen geldende regel is dat de gemeenteraad uitsluitend de ramingen in het basisjaar (eerste jaarschijf) formeel vaststelt. Getuige het feit dat ombuigingen veelal meerjarig worden opgezet is het wel zo dat bij de vaststelling van een begroting tevens wordt ingestemd met de meerjarenramingen en op die manier ook meerjarig richting wordt gegeven. Echter bij de daarop volgende begroting worden deze meerjarenramingen altijd aangepast aan de dan weer actuele situatie.

De Programmabegroting van Zwartewaterland omvat 1 boekwerk en kent de volgende basisindeling:

1. Nota van aanbidding
2. Meerjarenprogrammabegroting (bestaande uit drie programma's)
3. Overzicht (algemene) dekkingsmiddelen



4. Meerjarenbegroting en uitgangspunten meerjarenbegroting
5. Investerings en kapitaallasten
6. Paragrafen
7. Ontwikkeling reserves
8. Overzicht van baten en lasten
9. Overzicht van incidentele baten en lasten

Zwartewaterland volgt niet de in het BBV voorgeschreven tweedeling van de beleidsbegroting en de financiële begroting. Wel zijn in de programmabegroting van de gemeente alle door het BBV voorgeschreven elementen terug te vinden.

De op grond van het BBV verplichte paragrafen (lokale heffingen, Weerstandsvermogen en risicobeheersing, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid) zijn opgenomen in elke begroting en jaarrekening. De aspecten grondbedrijf, weerstandsvermogen, onderhoud kapitaalgoederen en financiering worden hierna uitgediept in de paragrafen 2.3.7, 2.3.10, 2.3.6 en 2.3.4. Een nadere beschrijving van het aspect bedrijfsvoering vindt in deze begrotingsscan niet plaats.

In het overzicht reserves wordt een meerjarige prognose van de ontwikkeling van de reserves gegeven.

### **Conclusie**

De indeling van de begroting van de gemeente Zwartewaterland voldoet niet volledig aan de voorschriften van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Wel zijn alle relevante inhoudelijke onderdelen aanwezig. Voor de jaarrekening wordt wel de indeling volgens het BBV gevolgd.

## **2.2.2 Cyclus voor het financiële beleid en de verplichte verordeningen**

In paragraaf 2.2.1 zijn de begroting en meerjarenraming getoetst aan het BBV. De planning- en control cyclus bestaat echter uit meer documenten die onontbeerlijk zijn voor een verantwoord financieel beleid. Zo dient op grond van de Gemeentewet de raad verordeningen vast te stellen voor:

- de uitgangspunten van het financiële beleid, het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie (artikel 212 van de Gemeentewet);
- de controle op het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie (artikel 213 van de Gemeentewet);
- het periodiek onderzoek door het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur (artikel 213a gemeentewet).

De nu geldende verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet (financiële beheersverordening gemeente Zwartewaterland) heeft de gemeenteraad op 28 november 2013 vastgesteld. Op basis van deze verordening stelt het college van Burgemeester en Wethouders jaarlijkse de kadernota op. In de kadernota worden het perspectief en de kaders opgenomen voor de nieuw op te stellen begroting. De kadernota kent een meerjarige opzet.

Daarnaast verschijnt een keer per jaar de Zomernota (bestuursrapportage) waarin het college onder- en overschrijdingen van budgetten aan de raad meldt. De raad autoriseert deze onder- en overschrijdingen bij het vaststellen van de bestuursrapportage. De peildatum voor de in de Zomernota te rapporteren ontwikkelingen is 1 juli. De zomernota kent geen meerjarige opzet.

Over de ontwikkelingen van de grondexploitaties verschijnt jaarlijks een aparte rapportage. Deze wordt gelijktijdig met de jaarrekening aan de raad aangeboden.

Daarnaast wordt in bestaande planning & control documenten als kadernota, zomernota, begroting en jaarrekening over de grondexploitaties gerapporteerd.

De verordening is nog niet aangepast naar aanleiding van ontwikkelingen als de wet Markt en Overheid, de wijzigingen in de Wet Fido en het Schatkistbankieren. Wel zijn hierover in het treasury statuut afspraken vastgelegd. Het is desondanks aan te bevelen om, ondanks de redelijke recente vaststelling, de financiële beheersverordening te actualiseren.

De nu geldende verordening ex artikel 213 van de Gemeentewet is voor het laatst aangepast op 17 december 2009. De accountant controleert de jaarrekening en geeft op basis hiervan een verklaring af waarin een oordeel wordt gegeven over de rechtmatigheid en het getrouwe beeld. In artikel 213 van de Gemeentewet wordt geregeld dat er binnen de gemeente regels worden gesteld die voldoende zorg aan controle waarborgen. Ook worden in artikel 213 regels gesteld voor de accountantscontrole. Artikel 213 van de Gemeentewet regelt dus dat er wordt voorzien in een externe controle op de rechtmatigheid. De gemeenteraad gebruikt de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen om zich een oordeel te vellen over de wijze waarop B & W zich van haar bestuursbevoegdheden heeft gekweten.

De verordening voor periodiek onderzoek door het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur van de gemeente Zwartewaterland (verordening op basis van artikel 213a gemeentewet) is door de raad vastgesteld op 17 december 2009. Het laatste Rekenkameronderzoek heeft plaatsgevonden in november 2013. Dit ging over de informatievoorziening van het college aan de raad.

GS hebben geen op- of aanmerkingen over de verordeningen ex artikel 212 en 213.

#### **Aanbeveling**

- Het is wenselijk om de financiële beheersverordening aan te passen naar aanleiding van ontwikkelingen als de wet Markt en Overheid, de wijzigingen in de Wet Fido en het Schatkistbankieren.

#### **2.2.3 Tijdige vaststelling en inzending van de begroting en jaarrekening**

Naast de hiervoor toegelichte materieel inhoudelijke bepalingen bevat de Gemeentewet tevens regelgeving voor de tijdige inzending aan GS van zowel de vastgestelde begroting als de jaarrekening. De termijn voor de vastgestelde begroting is daarbij gesteld op uiterlijk 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient. Voor de vastgestelde jaarrekening geldt 15 juli van het jaar, volgend op het jaarrekeningjaar. Overschrijding van de gestelde termijnen kan gevolgen hebben voor de vorm van het financieel toezicht op de gemeente.

In de periode 2009 tot op heden zijn alle vastgestelde begrotingen en jaarrekeningen binnen de wettelijke termijnen toegezonden aan GS. Ook de in deze jaren vastgestelde begrotingswijzigingen zijn ter kennisname toegezonden aan GS.

## 2.3 Begroting en meerjarenraming

De begrotingspositie van de gemeente Zwartewaterland wordt beoordeeld aan de hand van zowel het verleden, het heden als de toekomst. In de eerste plaats wordt ingegaan op de financiële positie in historisch perspectief, waarbij teruggeblikt wordt vanaf de begrotingssituatie 2009. Daarnaast wordt vooruitgekeken naar de jaren na 2014. Ook het uiteindelijke resultaat van de uitvoering van begrotingen in de afgelopen jaren (jaarrekeningen) komt in deze paragraaf aan de orde.

### 2.3.1 Financiële positie in historisch perspectief

In tabel 2.3.1 is op basis van de begroting en meerjarenraming vanaf 2009 het begrotingsbeeld weergegeven. Tevens zijn de rekeningsaldi vanaf 2009 weergegeven. Deze saldi zijn niet gecorrigeerd ten aanzien van de eventuele incidentele component.

Tabel 2.3.1.1 gepresenteerde begrotings- en rekeningsaldi vanaf 2009

(Bedragen x € 1.000) + is positief saldo	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Gepresenteerd begrotingssaldo</b>										
Begroting 2009-2012	0	0	0	0						
Begroting 2010-2013		0	0	189	111					
Begroting 2011-2014			0	0	0	0				
Begroting 2012-2015				0	0	0	0			
Begroting 2013-2016					0	0	0	0		
Begroting 2014-2017						397	209	186	200	
Begroting 2015-2018							50	171	340	202
<b>Jaarrekeningsaldi</b>	4.898	-1.289	172	-1.693	-461					

#### (Meerjaren)begroting 2009-2012/jaarrekening 2009

Zwartewaterland presenteert een volledig sluitende begroting 2009-2012.

In de begroting raamt de gemeente extra budget voor ondermeer het inlopen van achterstallig onderhoud openbare ruimte, verbeteren kwaliteit openbaar groen en het rentevrij maken van het weerstandsvermogen. De daarvoor benodigde begrotingsruimte is mede tot stand gekomen door het ramen van opbrengsten die verwacht worden door in te zetten op het verwerven van structurele subsidies, het ramen van extra dividendresultaat en het ramen van een stelpost onderuitputting kapitaallasten omdat blijkt, dat als gevolg van uitgestelde investeringen jaarlijks een bedrag aan kapitaallasten vrijvalt.

Op basis van de begroting 2009-2012 komt Zwartewaterland in aanmerking voor repressief toezicht. In de daartoe strekkende brief van GS wordt ondermeer ingegaan op de volgende aspecten:

- GS constateren dat de begroting 2009 materieel in evenwicht is
- De begroting voldoet op een aantal punten niet aan het BBV

De jaarrekening 2009 sluit met een groot batig saldo, wat voornamelijk wordt veroorzaakt door het resultaat vanuit de verkoop van de Essent aandelen. In de grondexploitatie worden geen verliezen verwacht. Er is dan ook geen verliesvoorziening. Wel voegt de gemeente in 2009 € 4 miljoen toe aan de algemene reserve grondexploitatie ten laste van de algemene reserve.

De accountant kwalificeert het weerstandsvermogen als 'aanzienlijk'. De accountant heeft over het jaar 2009 een goedkeurende accountantsverklaring voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid verstrekt. In het controlerapport zijn geen opvallende bevindingen opgenomen.

#### (Meerjaren)begroting 2010-2013/jaarrekening 2010

De begroting 2010-2013 laat in de jaren 2012 en 2013 overschotten zien. In de begroting is circa € 0,2 miljoen ruimte (structureel) voor nieuw beleid. Daartegenover staat dat er in alle jaarschijven stelposten met nog in te vullen besparingen/inkomstenverhogingen tot een totaal van circa € 0,9 miljoen structureel zijn opgenomen. Dit betreft stelposten vacatureruimte, onderuitputting kapitaallasten, efficiencyvoordeel centralisatie huisvesting en te realiseren subsidies.

Als gevolg van de economische crisis komt het op peil houden van het gemeentelijk inkomstenniveau door (tenminste) een bevroren algemene uitkering en gelijkblijvende dividendinkomsten onder druk te staan.

Op basis van de begroting 2010-2013 komt Zwartewaterland in aanmerking voor repressief toezicht. In de daartoe strekkende brief van GS wordt ondermeer ingegaan op de volgende aspecten:

- Het tijdig actualiseren van het meerjarenperspectief
- Het in scenario's uitwerken van structurele bezuinigingen
- De inzet van bespaarde rente over reserves en voorzieningen ten gunste van de exploitatie
- Het verbeteren van het geboden inzicht in incidentele baten en lasten

In 2010 waren de gevolgen van de financieel economische crisis voelbaar. Dit vertaalde zich onder meer in de tegenvallende resultaten van grondverkopen, het teruglopen van de bouwleges en de stijging van het aantal bijstandsaanvragen. De jaarrekening 2010 sluit daardoor met een negatief saldo. Onderdeel van de jaarrekening zijn onttrekkingen aan reserves tot een bedrag van € 2,5 miljoen ten behoeve van achterstallig onderhoud wegen, onderhoud gemeentelijke gebouwen, baggerwerk en aanleg sport-/ trapveldjes.

In de grondexploitatie wordt per saldo nog geen verlies voorzien.

De accountant heeft over het jaar 2010 een goedkeurende accountantsverklaring voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid verstrekt. In het rapport van bevindingen vraagt de accountant aandacht voor de grondexploitatie en risico's die de geprognosticeerde afname in groei met zich mee brengen.

### **(Meerjaren)begroting 2011-2014/jaarrekening 2011**

In de programmabegroting 2011-2014 zijn de financiële effecten van de rijksbezuinigingen (vanaf 2012) en de financiële effecten van het coalitieakkoord verwerkt. Bij de uitwerking van het coalitieakkoord is er geen structurele ruimte voor nieuw beleid in de begroting opgenomen. De meerjarenbegroting wordt alle jaren als sluitend gepresenteerd, echter de begroting bevat wel taakstellende bezuinigingen die nog moeten worden ingevuld.

De gemeente houdt er rekening mee, dat in deze bestuursperiode een bedrag van € 3,5 miljoen moet worden omgebogen.

Bij de toetsing van de begroting in het kader van het financieel toezicht constateren Gedeputeerde Staten dat het materieel evenwicht in de begroting en de meerjarenbegroting ontbreekt. Naar de mening van GS zijn de lasten WMO en WWB niet reëel geraamd, maakt de gemeente gebruik van incidentele dekkingsmiddelen om de begroting sluitend te maken en is een algemene taakstelling nog niet concreet ingevuld. De gemeenteraad heeft daarop aanvullende besluiten genomen met als gevolg dat de jaarschijf 2011 alsnog materieel in evenwicht is.

De jaarrekening 2011 sluit met een gering overschot, vooral veroorzaakt door een incidentele uitkering van dividend.

In de jaarrekening is een verliesvoorziening ad € 1,5 miljoen voor Waterfront gevormd. Ook is tot een bedrag van ruim € 4 miljoen aan verliezen en afwaarderingen ten laste van de algemene reserve grondexploitaties gebracht.

De accountant heeft over het jaar 2011 een goedkeurende accountantsverklaring voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid verstrekt. Op verzoek van de raad heeft de accountant bij de controle extra aandacht aan de grondexploitatie geschonken.

Op basis daarvan komt de accountant ondermeer tot de volgende conclusies:

- Informatievoorziening over de exploitaties kan verder worden verbeterd
- De control en kritisch vermogen om onderliggende parameters te beoordelen heeft over de afgelopen jaren onvoldoende invulling gekregen
- De ambitie van de gemeente is gegeven marktontwikkelingen voor wat betreft woningen hoog. De accountant noemt de ontwikkeling rondom Hasselt zorgelijk in relatie tot de ontwikkeling van Om de Weede/Overwaters
- Naar de mening van de accountant doen zich op termijn risico's voor met betrekking tot de waardering van de projecten Overwaters en Om de Weede
- Voor de bedrijfsterreinen is naar verwachting van de accountant sprake van een overaanbod en is er op dit punt een aanzienlijke onzekerheid
- De inschatting van de risicovoorziening is niet nader onderbouwd in de jaarrekening

### **(Meerjaren)begroting 2012-2015/jaarrekening 2012**

In het voorjaar 2011 heeft de raad de 'Kadernota ombuigingen 2011-2015' vastgesteld. Daarin is de in de begroting 2011 opgenomen taakstelling met € 1 miljoen verhoogd als gevolg van verwachte tegenvallers bij de opbrengsten bouwleges en de uitgaven met betrekking tot WMO, WWB en de WSW. Het totaal tekort komt in 2015 uit op ruim € 6 miljoen op een begroting van € 55,7 miljoen (stand 2011). Aanvullende bezuinigingen worden gezocht in bedrijfsvoering (verlagen aantal fte's), uitstellen geplande investeringen voornamelijk in de openbare ruimte, een algemene subsidieverlaging van 10% op alle organisaties en verenigingen, bezuinigingen op onderwijs en veiligheid en op WMO. Daarnaast worden de tarieven OZB en leges extra verhoogd.

Op basis van de begroting 2012-2015 komt Zwartewaterland in aanmerking voor repressief toezicht. In de daartoe strekkende brief van GS wordt ondermeer ingegaan op de volgende aspecten:

- Begroting 2012 is materieel in evenwicht
- De meerjarenbegroting is vanaf het jaar 2014 materieel in evenwicht
- Het weerstandsvermogen van de grondexploitaties voldoet niet aan de gestelde norm
- De begroting kan nog aan informatiewaarde winnen
- Tijdig en adequaat inspelen op veranderende marktsituaties met betrekking tot de grondexploitaties

De jaarrekening 2012 sluit met een tekort. Het tekort wordt vooral veroorzaakt door het treffen van een algemene voorziening grondexploitatie van € 3,5 miljoen. Tot en met 2011 hield de gemeente voor verwachte verliezen een risicoreserve aan.

De accountant heeft over het jaar 2012 een goedkeurende accountantsverklaring voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid verstrekt. Belangrijkste bevinding van de accountant waren de risico's in de grondexploitatie, waarbij de accountant aangeeft de verkoopverwachting van woningen en bedrijventerreinen ambitieus te vinden.

### **(Meerjaren)begroting 2013-2016/jaarrekening 2013**

Bij de meerjarenbegroting 2013-2016 zet de gemeente in op materieel evenwicht vanaf 2015. In alle jaarschijven moet nog een groot deel van de bezuinigingstaakstellingen worden ingevuld. In 2013 gebeurt dit in beperkte mate en wordt de jaarschijf vooral sluitend gemaakt door een forse inzet van de reserve MJB 2013-2016.

De gemeente wordt met nieuwe tegenvallers geconfronteerd door hogere uitgaven in het sociale domein, hogere uitgaven in verband met achterstallig onderhoud in het publieke domein en extra kortingen op de algemene uitkering. De ozb wordt met 4% extra verhoogd en er worden 5 fte's extra geschrapt.

De algemene reserves zijn de afgelopen jaren afgenomen. Dit heeft tot gevolg dat beoogde dekking van lasten van investeringen uit reserves geen doorgang kan vinden, met als gevolg, dat de exploitatierekening extra zal worden belast met kapitaallasten.

Op basis van de begroting 2013-2016 komt Zwartewaterland in aanmerking voor repressief toezicht. In de daartoe strekkende brief van GS wordt ondermeer ingegaan op de volgende aspecten:

- In 2013 ontbreekt het materieel evenwicht
- In de bijbehorende meerjarenraming wordt voldoende aannemelijk gemaakt dat het materieel evenwicht tijdig, uiterlijk in 2016, is hersteld
- Het is niet mogelijk om in de volgende programmabegroting de termijn voor materieel evenwicht (structureel een reëel evenwicht) te verschuiven van 2016 naar 2017
- De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen biedt geen eenduidig inzicht of met de beschikbare budgetten het onderhoud conform de onderhoudsplannen kan worden uitgevoerd
- Risico's grondexploitatie

De jaarrekening 2013 sluit met een tekort, voornamelijk veroorzaakt door een negatief resultaat in de grondexploitaties. In 2013 is een bedrag van € 0,6 miljoen uit de algemene reserve toegevoegd aan de reserve grondexploitatie. Dit was nodig omdat de reserve grondexploitatie niet meer de minimale omvang had om de berekende risico's te kunnen afdekken.

Met betrekking tot de jaarrekening 2013 heeft de accountant een goedkeurende controleverklaring voor getrouwheid en rechtmatigheid verstrekt. De accountant geeft aan dat de totale waardering van de grondvoorraad, gelet op de gehanteerde uitgangspunten en parameters, aanvaardbaar is en de veronderstellingen redelijk zijn.

### (Meerjaren)begroting 2014-2017

De begroting 2014-2017 sluit alle jaren met een positief saldo, maar daarvoor waren extra bezuinigingen wel nodig. De gemeente heeft, ten behoeve van de doorontwikkeling van de gemeentelijke organisatie, bij de vaststelling van de Kadernota 2014 - 2017 besloten een bestemmingsreserve in te stellen van € 1 miljoen voor frictie- en desintegratiekosten. In verband daarmee wordt een bedrag van € 0,85 miljoen onttrokken aan de algemene reserves. Het restant wordt gevonden in het positieve saldo van de zomernota 2014. Op basis van de begroting 2014-2017 komt Zwartewaterland in aanmerking voor repressief toezicht. In de daartoe strekkende brief van GS wordt ondermeer ingegaan op de volgende aspecten:

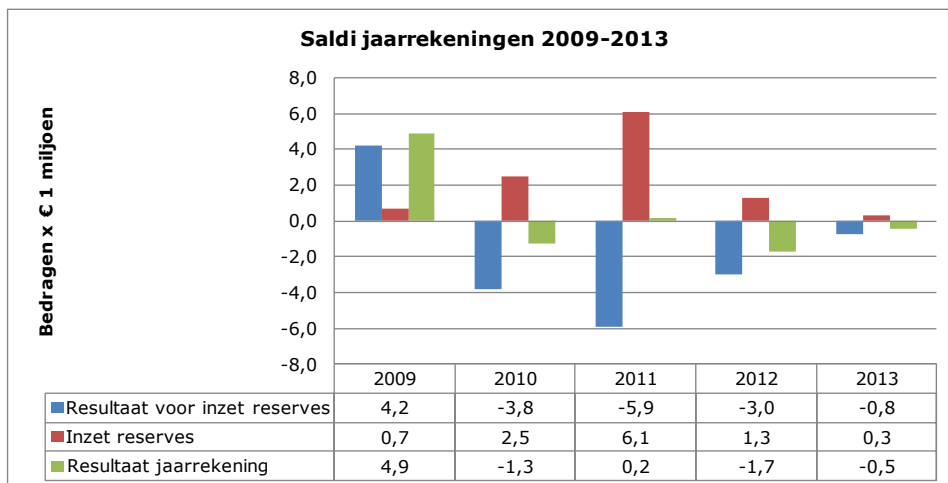
- De informatiewaarde van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is nog niet voldoende (niet kan worden vastgesteld of de onderhoudsbudgetten toereikend zijn)
- De paragraaf grondbeleid bevat geen actuele prognoses van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitaties

### Resumé

In de periode 2009 tot en met 2014 is een groot bedrag aan bezuinigingen in de begrotingen opgenomen. Er is sprake van een bezuinigingsprogramma dat oploopt van € 2,7 miljoen in 2011 naar totaal € 8 miljoen in 2016. De reservepositie staat onder druk (zie voor het verloop van de reserves tabel 2.3.5.1) en de grondexploitatie loopt achter bij de prognose waardoor er verliezen ontstaan.

De jaarrekeningen sluiten de laatste jaren met tekorten. In de jaarrekening vinden ook mutaties in de reserves plaats. Zoals uit onderstaand overzicht naar voren komt worden per saldo jaarlijks gelden onttrokken aan de reserves. Voor een groot deel wordt dit veroorzaakt door verliesnemingen op grondexploitaties ten laste van de algemene reserve grondexploitaties. Daarnaast door jaarlijkse onttrekkingen voor dekking van kapitaallasten, maar ook voor dekken van lasten van (achterstallig) onderhoud.

**Tabel 2.3.1.2 Saldi jaarrekeningen voor- en na inzet reserves**



### Conclusies

- Vanaf 2011 is, mede als gevolg van financiële crisis en de daarmee samenhangende rijksbezuinigingen, een verslechtering van de financiële positie zichtbaar.
- De gemeente heeft daarop gereageerd door bezuinigingen door te voeren, wat heeft geresulteerd in het jaarlijks kunnen aanbieden van een sluitende begroting.
- De reservepositie staat onder druk als gevolg van verliesnemingen op de grondexploitaties.

- Doordat reserves niet meer toereikend zijn, is de gemeente genoodzaakt investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut te activeren en af te schrijven waardoor ruimte in de exploitatie gevonden moet worden om deze kapitaallasten te dekken.

### 2.3.2 Begroting 2015 en meerjarenbegroting 2016-2018

De begroting 2015-2018 wordt gepresenteerd met een sluitend meerjarenperspectief. Dit is echter tot stand gebracht met nieuwe bezuinigingen. De bezuinigingen zijn noodzakelijk door maatregelen die de gemeenten neemt met als doel de financiële positie structureel gezond te maken. De totale bezuinigtaakstelling vanaf 2011 komt daardoor op ruim € 10 miljoen in 2018.

**Tabel 2.3.2.1 Ontwikkeling bezuinigingstaakstelling vanaf 2011**

(Bedragen x € 1 miljoen)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Bezuinigingen</b>	2,7	1,3	3,7	0,8	1,3	0,2	0,3	0,0
<b>Bezuinigingen (cumulatief)</b>	2,7	4,0	7,7	8,5	9,8	10,0	10,3	10,3
<b>Begrotingstotaal lasten</b>	54,3	55,5	56,1	52,3	61,1	61,0	60,2	60,2

De hoge schuldpositie, hoge financieringslasten en de afnemende reserves maken het noodzakelijk ingrijpende maatregelen te nemen. Hiertoe neemt de gemeente financieringsmaatregelen die inhouden dat investeringen die voorheen in één keer ten laste van de reserves werden gedekt, vanaf 2015 worden geactiveerd en volgens de verwachte levensduur worden afgeschreven. Hiermee creëert de gemeente structurele dekking voor deze investeringen in de begroting.

Hier is een structureel bedrag van circa € 0,7 miljoen gemoeid, waarvan € 0,2 miljoen (oplopend naar € 0,3 miljoen) voor vervangingsinvesteringen. In eerste instantie raamt de gemeente dit bedrag door middel van een stelpost. De hoogte daarvan is gebaseerd op een gemiddeld verwacht investeringsvolume. Aan de raming van de stelpost ligt een investeringsplan ten grondslag. Wel geeft de gemeente aan, dat het werkelijke uitvoeringsjaar nog niet voor alle investeringen duidelijk is. Het eventueel niet ingezette deel van de stelpost kapitaallasten valt jaarlijks bij de jaarrekening vrij.

De gemeente ziet kans een sluitende begroting te realiseren door ondermeer de inzet van een stelpost inflatie algemene uitkering, verlagen overheadkosten ambtelijke organisatie, herijking legesverordening, verhogen ozb en verlagen van subsidies (o.a. zwembad).

Op basis van de begroting 2015-2018 komt Zwartewaterland in aanmerking voor repressief toezicht. In de daartoe strekkende brief van GS wordt ondermeer ingegaan op de volgende aspecten:

- De begroting is structureel en reëel in evenwicht
- Dit wordt bereikt door weer ingrijpende keuzes te maken
- Er is sprake van een snel afnemend eigen vermogen
- De gemeente verkeert in een zorgelijke financiële situatie.

### Conclusies

- Ondanks dat de gemeente al tal van ombuigingen heeft gerealiseerd, is het nodig om ook in de meerjarenbegroting 2015 t/m 2018 bezuinigingen op te nemen.
- Voor het dekken van kapitaallasten van de niet meer ten laste van de reserves te dekken investeringen met maatschappelijk nut, raamt de gemeente een structurele stelpost van € 0,7 miljoen in de exploitatiebegroting.
- Aan de raming van de stelpost ligt een investeringsplan ten grondslag, maar het werkelijke uitvoeringsjaar is nog niet voor alle investeringen duidelijk.
- De reservepositie (weerstandscapaciteit) verslechtert in deze begrotingsperiode: de algemene reserve daalt van € 4,1 miljoen in 2014 naar € 0,8 miljoen in 2018.
- De daling van de algemene reserve kan de gemeente beïnvloeden door de beoogde onttrekkingen (investeringen) achterwege te laten, wat overigens wel zal leiden tot hogere lasten in de exploitatierekening.

### **Aanbeveling**

- Het is een bewuste keuze van de gemeente om structurele ruimte in de begroting te creëren ter dekking van kapitaallasten van nieuwe- en vervangingsinvesteringen. Het is daarbij wel van belang om het aan de raming van de stelpost ten grondslag liggende investeringsplan nog verder te verfijnen, zodat volledig inzicht ontstaat in de werkelijk benodigde budgetten in de komende jaren.

### **2.3.3 De flexibiliteit van de begroting**

De flexibiliteit van de begroting gaat over de mogelijkheid om als gemeente relatief snel te kunnen reageren op de financiële gevolgen van wijzigende omstandigheden en in te kunnen spelen op uitbreiding of inkrimping in het takenpakket. Hoe minder flexibiliteit er in de begroting zit hoe lastiger het is om op korte termijn financiële ruimte te vinden.

Kortingen op de algemene uitkering uit het gemeentefonds, de financiële gevolgen van het decentraliseren van rijkstaken naar gemeenten en vertraging in uitvoering grondexploitatieprojecten hebben een negatief effect op de financiële positie van de gemeente. De effecten zijn zowel voelbaar in de exploitatierekening (verlies en winstrekening) als in de vermogenspositie (balans) van de gemeente.

In eerste instantie wordt vaak gekeken naar de opbouw van de lasten en baten. Nagegaan wordt welke lasten en baten op korte termijn beïnvloedbaar zijn. In zijn algemeenheid kan worden gezegd dat de lasten in grotere mate beïnvloedbaar zijn dan de baten, omdat de gemeente voor een groot deel van de inkomsten afhankelijk is van de algemene uitkering uit het gemeentefonds en de specifieke uitkeringen. Belangrijkste inkomstenbronnen die wel beïnvloedbaar zijn, zijn heffingen, belastingen en baten uit bezit. Vooral de nog onbenutte belastingcapaciteit komt dan in beeld.

De lasten zijn in principe grotendeels beïnvloedbaar, met uitzondering van uitkeringslasten en afschrijvingslasten. Personeelslasten, subsidies, diensten door derden zijn beïnvloedbaar, zij het niet allemaal op korte termijn. Rentelasten zijn ook beïnvloedbaar door het verminderen van schulden en het tegen zo gunstig mogelijke voorwaarde financieren van de geldleningen.

De gemeente heeft in 2014 al zelf een 'stresstest' laten uitvoeren door een extern (accountants)bureau. In deze rapportage, genoemd 'stresstest 2014-2017' is in beeld gebracht hoe gevoelig de financiële positie is voor tegenvallende ontwikkelingen (stress) en welke manoeuvreerruimte in de begroting aanwezig is. In de stresstest zijn de mogelijkheden binnen de meerjarige financiële positie om tegenvallers op te kunnen vangen in beeld gebracht.

De uitkomsten van de stresstest geven inzicht in de stabiliteit en flexibiliteit van de financiële positie van de gemeente.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het effect van externe ontwikkelingen als gevolg van de financiële crisis, zoals ontwikkeling van de woningmarkt en daarnaast het effect van interne ontwikkelingen zoals het onderhoud van kapitaalgoederen van invloed zijn op het financieel perspectief van de gemeente. Dit komt tot uiting in kostenposten als inflatie, loonkosten, rentelasten, sociale uitkeringen en verhogen van buffers in verband met risico's die zich voordoen. In de stresstest is geconstateerd dat deze negatieve ontwikkelingen een structureel karakter hebben. Daarbij moet in het oog worden gehouden dat de stresstest is gebaseerd op scenario's die in de praktijk anders kunnen uitpakken.

De flexibiliteit van de begroting, om de mogelijke tegenvallers op te kunnen vangen, is in de stresstest ook in beeld gebracht. Daaruit blijkt dat er vooral door inzet van belastingmaatregelen (verhogen lokale lasten), het verlagen van de stelpost inflatie, inzet reservepositie, het schrappen van extra beleid en subsidies nog mogelijkheden zijn om financiële ruimte in de begroting te vinden. De flexibiliteit van de begroting met betrekking tot investeringsprojecten en personeel is beperkter. Daarbij wordt opgemerkt dat de berekende flexibiliteit minder structureel van aard is dan de financiële tegenvallers. De inzet van de reservepositie (die in de stresstest wordt genoemd als een van de mogelijkheden om financiële ruimte in de begroting te vinden) kan namelijk niet oneindig plaatsvinden, eenvoudigweg omdat de reserves op enig moment leeg zullen zijn



Binnen de geldende begrotingsregels (BBV) en toetsingskader van de toezichthouder heeft de gemeente een grote mate van vrijheid om keuzes te maken met betrekking tot het financieel beleid. Deze keuzes kunnen de flexibiliteit van de begroting in positieve- maar ook in negatieve zin beïnvloeden.

De gemeente Zwartewaterland heeft keuzes gemaakt die de flexibiliteit van de begroting beïnvloeden. De volgende voorbeelden maken dit duidelijk.

<p><b>Positief effect op de flexibiliteit van de begroting</b></p> <p>De gemeente neemt jaarlijks een stelpost voor het dekken van hogere lasten in verband met inflatie (in 2015 € 190.000). Uit de stresstest komt naar voren dat deze ruimte niet volledig wordt benut. Hier zit dus nog ruimte in de begroting.</p>
<p><b>Negatief effect op de flexibiliteit van de begroting</b></p> <p>De voor het afdekken van tekorten op de grondexploitatie gevormde verliesvoorziening is berekend op basis van netto contante waarden. Dit heeft tot gevolg dat de er een lagere voorziening kan worden gevormd (namelijk exclusief rentecomponent), maar dat wel jaarlijks rente moet worden bijgeschreven om de voorziening op peil te houden. De gemeente heeft de rentebijdrage niet als structurele last in de meerjarenbegroting geraamd, maar neemt deze last jaarlijks mee bij de actualisatie van de grondexploitaties. Als uit de actualisatie blijkt dat er wijzingen zijn die leiden tot een ander eindsaldo, dan wordt ook de verliesvoorziening aangepast, t.l.v. of t.g.v. de algemene middelen. Dit heeft tot gevolg dat de rentelasten feitelijk ten laste van de algemene reserve grondexploitatie komen. Op het moment dat dit niet meer mogelijk is zullen de rentelasten alsnog ten laste van de algemene dienst komen.</p> <p>De gemeente schrijft geen rente bij op de reserves, zodat alle rentebaten ten gunste van de algemene dienst komen. Bij een onttrekking aan de reserves nemen deze baten voor de algemene dienst dus af en is de gemeente genoodzaakt alternatieve dekking aan te wijzen.</p> <p>De grote grondvoorraad die de gemeente heeft verworven heeft er, in relatie tot de marktsituatie met betrekking tot woningbouw en bedrijventerreinen, voor gezorgd dat de gemeente genoodzaakt is de rentebijdrage op enkele niet in exploitatie genomen grondexploitaties te staken waardoor de rente ten laste van de algemene dienst komt. Dit legt beslag op financiële ruimte die anders voor andere beleidsdoelstellingen kon worden benut.</p>

### Conclusies

- De flexibiliteit van de begroting wordt positief beïnvloed door de ruimte in de stelpost inflatie.
- De flexibiliteit van de begroting wordt negatief beïnvloed door het niet ten laste van de exploitatie dekken van de rentebijdrage verliesvoorziening grexen, niet bijdragen van rente op reserves, mogelijk nadelig financieel effect van de grondexploitaties (rentelasten) ten laste van de algemene dienst.

### Aanbeveling

- Onderzoek of de huidige methode van het verrekenen van de rentecomponent van de verliesvoorziening grondexploitaties met de algemene reserve grondexploitaties, gelet op de stand van de algemene reserve en geprognosticeerde verloop daarvan, nog houdbaar is.

### 2.3.4 Investerings, afschrijvingen en financiering

Het financieel beleid ten aanzien van de investeringen is vastgelegd in de 'nota waarden, activeren en afschrijven gemeente Zwartewaterland 2012'. De nota bevat ondermeer richtlijnen voor de te hanteren afschrijvingstermijnen, de wijze van afschrijving en de wijze van waarden van activa. De gemeente hanteert een ondergrens voor activering van investeringen van € 10.000 en/of een jaarlijkse afschrijvingslast van € 1.000.

Kosten van de direct producerende afdelingen worden wel aan investeringen en grondexploitatie doorberekend. De kosten van de ondersteunende afdelingen worden niet aan investeringen doorberekend.

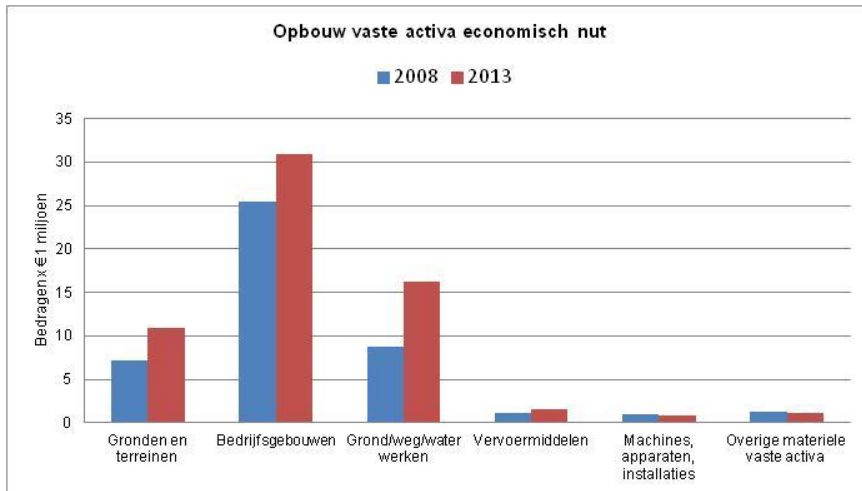
Investerings worden volgens de lineaire methode afgeschreven. Met afschrijven wordt begonnen in het jaar na het jaar waarin het actief gereed is gekomen of verworven. Rente

van lopende investeringen brengt de gemeente meteen ten laste van de exploitatie en worden dus niet ten laste van het investeringsbudget gebracht. Met restwaarde wordt geen rekening gehouden. Over de boekwaarde wordt vanaf 2014 3,5% rente berekend (tot en met 2013 was dit 4,5%).

Sinds 2008 is de boekwaarde van de investeringen met economisch nut toegenomen met € 17 miljoen (tot € 62 miljoen op 31 december 2013) en de boekwaarde van investeringen met maatschappelijk nut met € 0,2 miljoen (tot € 1,7 miljoen op 31 december 2013).

De onderverdeling op 31 december 2013 van de vaste activa met economisch nut (exclusief financiële vaste activa) is als volgt:

**Tabel 2.3.4.1 Ontwikkeling boekwaarde tussen 31-12-2008 en 31-12-2013**



Ten opzichte van 2008 is de boekwaarde van grond, weg- en waterbouwkundige werken het meest toegenomen, namelijk met € 7 miljoen. Dit betreft voornamelijk investeringen in riolering, waarin in de afgelopen 3 jaar circa € 8 miljoen is geïnvesteerd. Dit is overigens bijna 50% van het totaal aan boekwaarde investeringen riolering. Dit geeft aan dat vooral de laatste jaren veel is geïnvesteerd in vervanging van riolering. De gemeente hanteert een afschrijvingstermijn van 40 jaar wat, zoals uit de nota waarden, activeren en afschrijven 2012 blijkt, is gebaseerd op het Gemeentelijke Rioleringsplan

Daarna volgen de gronden en terreinen met een stijging van € 5 miljoen. De boekwaarde van de gronden en terreinen bestaan voornamelijk uit grondwaarde voor landerijen, kunstgrasvelden en bedrijvenpark II Hasselt.

Bij de bedrijfsgebouwen is de boekwaarde toegenomen door investeringen in centrale huisvesting ambtelijk apparaat, nieuwe gemeentewerf, veiligheidshuis Zwartsluis en bezoekerscentrum Zwartsluis.

Een deel van de kapitaallasten wordt gedekt uit de reserve kapitaallasten. Deze reserve is in voorgaande jaren gevormd vanuit de resultaatbestemmingen en is bestemd voor de kapitaallasten, voortvloeiend uit de investeringen voor brandveiligheid schoolgebouwen, huisvesting Agnietencollege, het project Brede School (Driester) en het achterstallig onderhoud van de zwembaden in Genemuiden en Hasselt. In 2009 is deze reserve overeenkomstig raadsbesluiten gevoed met bedragen ter (gedeeltelijke) dekking van de kapitaallasten van de ver-/nieuwbouw centrale huisvesting, van de aanleg van de kunstgrasvelden en van de brandveiligheid schoolgebouwen.

In vergelijking met de selectiegroep is de boekwaarde op 31-12-2013 van de investeringen met economisch nut hoog. Gelet op het feit dat de boekwaarde ook in 2008 al relatief hoog was, is de conclusie dat de boekwaarde structureel hoger is dan de bij de gemeenten in de selectiegroep.

De boekwaarde per inwoner in Zwartewaterland (€ 2.788) is het hoogste in relatie tot de selectiegroep. Het gemiddelde van de selectiegroep bedraagt € 1.817 per inwoner.

Boekwaarden per 31-12-2013 (bedragen x € 1 miljoen)	Zundert	Wierden	Reimers- waal	Oisterwijk	Cranen- donck	Brummen	Zwarte- waterland	Gemiddelde	Verskil met gemiddelde
Gronden en terreinen	4.248	824	4.093	2.851	802	987	10.831	3.520	7.312
Woonruimten	217	0	0	0	272	0	0	70	-70
Bedrijfsgebouwen	9.274	12.409	28.083	41.989	9.967	21.685	30.915	22.046	8.869
Grond, weg- en waterbouwkundige werken	10.421	13.992	13.473	8.958	9.882	11.657	16.213	12.085	4.128
Vervoersmiddelen	62	1.462	178	219	122	239	1.603	555	1.048
Machines / Installaties	733	363	3.632	2.135	201	2.452	920	1.491	-571
Overige materiële activa	215	938	258	1.835	207	1.191	1.237	840	397
<b>Totaal</b>	<b>25.170</b>	<b>29.988</b>	<b>49.717</b>	<b>57.988</b>	<b>21.453</b>	<b>38.210</b>	<b>61.718</b>	<b>40.606</b>	<b>21.112</b>

De hogere boekwaarden ten opzichte van de selectiegroep doen zich voor bij de onderdelen gronden en terreinen, bedrijfsgebouwen en grond, weg- en waterbouwkundige werken. De verklaring voor de hogere boekwaarde gronden en terreinen is dat Zwartewaterland voor een bedrag van € 5 miljoen aan grondwaarde van landerijen heeft geactiveerd. De gemeente verpacht deze landerijen. Daarnaast is er onder de gronden sprake van een boekwaarde van € 1,2 miljoen aan kunstgrasvelden verantwoord en voor een bedrag van € 1,1 miljoen bedrijvenpark II Hasselt.

Bij de bedrijfsgebouwen zijn hoge boekwaarden: centrale huisvesting (€ 5,4 miljoen) wat een investering is uit 2011 en dus nog een relatief hoge boekwaarde heeft, nieuwe gemeentewerf (€ 2,1 miljoen), multifunctionele accommodatie (€ 3,5 miljoen) en veiligheidshuis Zwartsluis (€ 1,9 miljoen).

De boekwaarde van grond-, weg- en waterbouwkundige werken betreffen nagenoeg volledig de investeringen in riolering, waarvan € 12 miljoen is geïnvesteerd vanaf 2011. Volgens informatie van de gemeente betreft dit vooral investeringen in riolering op bedrijventerreinen en binnen de kernen.

### Financiering

Investeringen worden gefinancierd door het aantrekken van vaste geldleningen. Ook wordt het eigen vermogen (de gelden van de nog niet ingezette reserves) gebruikt als financieringsmiddel.

Op 31 december had de gemeente een vaste schuld van € 77,5 miljoen, wat ongeveer gelijk is aan de boekwaarde van de vaste activa per die datum. Op deze wijze bezien zijn de investeringen volledig belast met schuld. Echter een deel van de geldleningen is ook aangetrokken om de grondvoorraden (grondexploitatie) mee te financieren.

In 2014 lost de gemeente circa € 13 miljoen af op de geldleningen, terwijl de vrijkomende afschrijvingsbedragen (waarmee de aflossingsbedragen betaald zouden moeten worden) circa € 2,3 miljoen bedragen.

De gemiddelde afschrijvingstermijn bedraagt 26 jaar. De gemeente streeft ernaar dit te verlagen naar 20 jaar

### Conclusies

- De 'nota waarden, activeren en afschrijven gemeente Zwartewaterland 2012' is actueel en geeft uitgebreide informatie over het gemeentelijk beleid inzake investeringen.
- In vergelijking met de selectiegroep is de boekwaarde van de investeringen met economisch- en maatschappelijk nut per inwoner op 31-12-2013 hoog.
- De grootste verschillen doen zich voor bij de investeringen in gronden en terreinen, bedrijfsgebouwen en riolering.
- De boekwaarde investeringen riolering is hoog (27% van de totale boekwaarde van de materiële vaste activa) en vooral in de afgelopen jaren tot stand gekomen.
- De jaarlijks vrijvallende afschrijvingslasten zijn niet voldoende om de aflossingen van de aangegane geldleningen mee te betalen. Jaarlijks moet de gemeente dus geld lenen om aan de aflossingsverplichtingen te kunnen voldoen. De looptijden van de aangetrokken geldleningen (de meeste hebben een looptijd van 10 jaar) zijn aanzienlijk korter dan de afschrijvingstermijnen van de investeringen (gemiddeld 26 jaar). Dit wordt mede veroorzaakt door het feit dat de leningen (deels) ingezet moeten worden om de grondvoorraden (grex) te financieren.

## **Aanbeveling**

- Onderzoek de mogelijkheid om (binnen de financiële kaders van het GRP, om te voorkomen dat dit consequenties heeft voor het rioolrecht) de afschrijvingstermijn van de al geactiveerde investeringen in riolering terug te brengen van 40 jaar naar 25 jaar. Dit vanwege het grote volume aan investeringen in riolering en de relatief lage jaarlijkse afschrijvingsbedragen. Snellere afschrijving heeft tot gevolg dat schulden sneller kunnen worden afgelost (er zal in mindere mate sprake zijn van herfinanciering van leningen). Ook wordt de verhouding aflossing - afschrijving beter en worden de rentelasten verminderd.

### **2.3.5 Het financieel beleid ten aanzien van reserves**

Het financieel beleid ten aanzien van de reserves is vastgelegd in de 'nota reserves, voorzieningen 2014-2017' en is door de raad vastgesteld op 6 november 2014. De nota vervangt de nota uit 2008.

Concrete doelstellingen van dit beleidsdocument zelf zijn:

1. Invulling geven aan de kaderstellende rol van de gemeenteraad.
2. Het stellen van heldere en transparante beleidskaders op het gebied van reserves en Voorzieningen.
3. Kwaliteitsverbetering van de financiële functie door het actualiseren en vaststellen van de beleidskaders op het gebied van reserves en voorzieningen.
4. Naast sturing op begrotingsevenwicht een stevige sturing op financieel evenwicht.

In deze nota wordt onder andere het beleid vastgelegd over het vrij aanwendbare deel van de algemene reserve. Voorgesteld wordt om de algemene reserve op te delen in 4 afzonderlijke componenten:

1. De 'gebonden algemene reserve', aangehouden als dekking van de risico's van de gemeente Zwartewaterland, niet zijnde risico's met betrekking tot de grondexploitaties.
2. De 'gebonden reserve grondexploitaties', aangehouden als dekking van de risico's met betrekking tot de grondexploitaties.
3. De 'vrije algemene reserve', aan te wenden als dekking van incidentele exploitatie-uitgaven.
4. De 'vrije reserve grondexploitaties', aan te wenden als dekking van incidentele uitgaven met betrekking tot de grondexploitaties.

De termen gebonden en vrij zijn enigszins verwarrend. Normaal gesproken wordt onder gebonden reserves verstaan, reserves waarvan de rente ten gunste van de exploitatie komt (inzet van deze reserves hebben dus meteen een nadelig effect voor de begroting). Onder de vrije reserves wordt normaal gesproken verstaan reserves waarvan de rente wordt bijgeschreven bij de reserve. Inzet van deze reserves heeft geen nadelig effect voor de begroting.

De gemeente schrijft op geen enkele reserve rente bij, zodat alle rentebaten ten gunste van de algemene dienst komen. Bij een onttrekking aan de reserves nemen deze baten voor de algemene dienst af en is de gemeente genoodzaakt alternatieve dekking aan te wijzen.

In de nota zijn de richtlijnen voor het instellen en opheffen van reserves en voorzieningen aangescherpt. Er worden geen voorstellen gedaan om bestaande reserves en voorzieningen op te heffen of nieuwe in te stellen. In het raadsvoorstel bij de nota reserves en voorziening 2014-2017 is opgenomen dat de gemeente de reserves bij de Kadernota 2016 zal toetsen aan de uitgangspunten die zijn opgenomen in de nota. Daardoor kunnen mogelijk bestemmingsreserves worden afgeschaft. In de jaarrekening 2013 was nog sprake van 25 bestemmingsreserves, waarvan de bestemmingsreserve kapitaallasten veruit de grootste in omvang is.

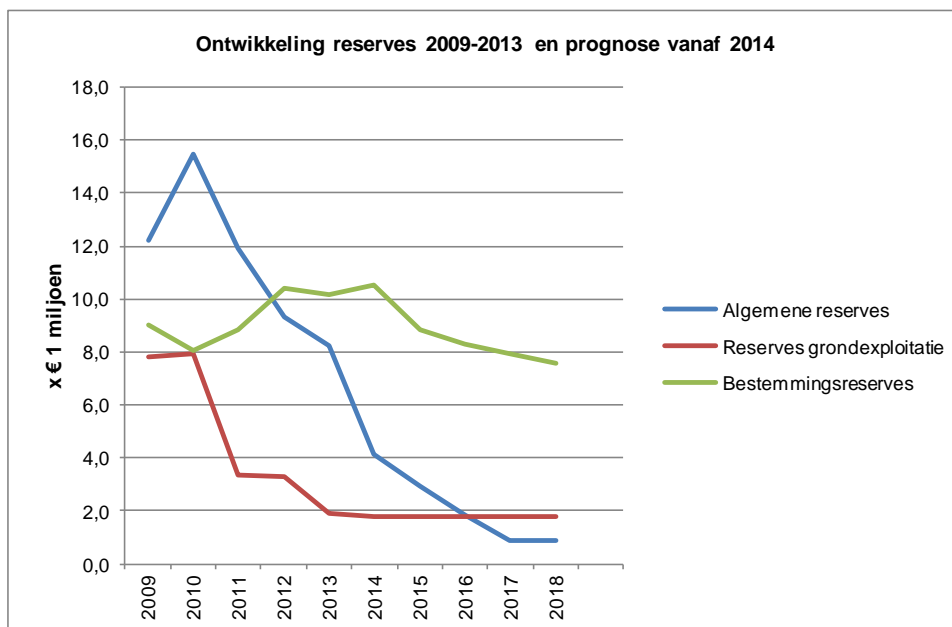
In de meerjarenbegroting 2015-2018 wordt jaarlijks een gelijke onttrekking (€ 357.000) uit deze reserve geraamd. De gemeente heeft aangegeven dat zowel de afschrijvingslasten als de rentelasten uit deze reserve worden onttrokken. Jaarlijks wordt per saldo circa € 0,3 miljoen uit deze reserves onttrokken ten gunste van de exploitatie. Dit is circa 8% van de

totale kapitaallasten (rente en afschrijving). Gelet op dit geringe percentage zou de gemeente kunnen overwegen de reserve kapitaallasten af te schaffen ten gunste van de algemene reserve. Gevolg is wel dat dan binnen de exploitatiebegroting circa € 0,3 miljoen extra ruimte gevonden moet worden.

Opvallende bestemmingsreserve is Reserve meerjarenbegroting 2013-2016. In juni 2012 is een incidentele boekwinst van € 1,7 miljoen gerealiseerd door kavelruil. Bij de behandeling van de meerjarenbegroting 2013 – 2016 heeft de raad besloten om een reserve MJB 2013-2016 in te stellen en de boekwinst van de kavelruil aan de reserve toe te voegen. In de meerjarenbegroting 2013-2016 wordt vanuit deze reserve de jaarschijf 2013 sluitend gemaakt met een bedrag van € 1,2 miljoen. In 2014 zal deze reserve leeg zijn.

De afgelopen jaren is de reservepositie van de gemeente afgenomen. De werkelijke ontwikkeling van de reserves van 2009 tot en met 2013 is in onderstaande grafiek weergegeven. In de begroting 2015-2018 is een prognose opgenomen van de ontwikkeling van de reserves vanaf 2014. Ook die prognose is in onderstaande grafiek opgenomen.

**Tabel 2.3.5.1 Ontwikkeling reserves**



De grootste daling van de algemene reserves en de reserve grondexploitatie hebben zich in 2011 voorgedaan. De algemene reserves als gevolg van het onttrekken van het nadelig jaarresultaat 2010 en het overhevelen van een bedrag van € 1,5 miljoen naar de (gebonden) reserve grondexploitatie. In 2011 is een bedrag van € 5,4 ten laste van de vrije reserve grondexploitatie gebracht in verband met verliesnemingen en afwaarderingen in de grondexploitaties. Ook in 2012 en 2013 was sprake van nadelige rekeningsaldi ten laste van de algemene reserves.

De in de begroting 2015 geprognosticeerde ontwikkeling van de reserves (vanaf het jaar 2014 in bovenstaande grafiek verwerkt) is negatief. Vooral de algemene reserve zal, bij ongewijzigd beleid, verder dalen naar een niveau van € 0,9 miljoen in 2018. Vooral de verwachte daling in 2014 is groot (halvering van de algemene reserve van € 8,2 miljoen naar € 4 miljoen). Grote onttrekking in 2014 zijn:

- Maatregelen nota kapitaalgoederen
- Vorming reserve transitiekosten
- Nadelig saldo jaarrekening 2013
- Resultaatbestemming 2013

Vanaf 2015 vinden er onttrekkingen plaats in het kader van Maatregelen nota kapitaalgoederen ad € 0,4 miljoen en in het kader van VOC (bijdrage aan de provincie met betrekking tot de ontwikkeling van de N331) ad € 2,5 miljoen. De toezichthouder heeft bij de beoordeling van de begrotingen aandacht gevraagd voor de inzet van de rente over de reserves (begroting 2010) en het snel afnemende eigen vermogen (begroting 2015).

## **Conclusies**

- De 'nota reserves, voorzieningen 2014-2017' is recent vastgesteld door de raad en dus actueel.
- Bij de kadernota 2016 neemt de gemeente besluiten over het eventueel opheffen van bestemmingsreserves.
- Het meerjarig verloop van de reserves is goed te volgen in de programmabegroting.
- De reserves zijn niet meer toereikend om investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut in één keer uit te dekken, met als gevolg dat dekking voor de kapitaallasten binnen de exploitatie moet worden gevonden.
- De reservepositie is verzwakt door de nadelig jaarrekeningresultaten in afgelopen jaren, verliesnemingen en afwaarderingen in de grondexploitatie en de noodzaak een verliesvoorziening voor de grondexploitatie te vormen.
- Na 2015 neemt de algemene reserve vooral af door de bijdrage die gemeente levert in de ontwikkeling van de N331 (in afwijking van het vanaf 2015 ingezette beleid om investeringen niet meer ten laste van reserves te brengen).
- De rente over de reserves komt ten gunste van de exploitatie.

## **Aanbeveling**

- Onderzoek de mogelijkheid om de reserve kapitaallasten af te schaffen.

### **2.3.6 Onderhoud kapitaalgoederen**

Het beheer van kapitaalgoederen (wegen, water, groen, riolering, gebouwen, sportfaciliteiten etc.) is belangrijk omdat er directe invloed is op het woon-, leef- en werkklimaat van iedereen. Ook is er een substantieel deel van de begroting mee gemoeid. De raad heeft met de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen de mogelijkheid kaders te stellen voor dit onderhoud. Er is enige keuzevrijheid bij het onderhoud van kapitaalgoederen. De raad kan kiezen uit kwaliteitsniveaus bij onderhoud, elk met een eigen kostenplaatje.

Het is in dat verband aan te bevelen dat de raad zich binnen een periode van vier jaar tenminste één keer buigt over de vraag welke kwaliteitsniveaus passend worden gevonden. Voor het goed in beeld hebben van de toekomstige lasten van het onderhoud van kapitaalgoederen is het hanteren van een actueel beheerplan, dat financieel vertaald is naar de begroting en de meerjarenraming, onmisbaar. Een goed beheer is noodzakelijk om achterstallig onderhoud en mogelijk kapitaalvernietiging te voorkomen.

De opzet van de paragraaf kapitaalgoederen van de gemeente Zwartewaterland is uitgebreid, maar de informatiewaarde kan nog verder worden vergroot door niet alleen de beschikbare budgetten voor onderhoud op te nemen maar nadrukkelijker een relatie te leggen met de benodigde budgetten. Als niet duidelijk is of de geraamde budgetten toereikend zijn, kan feitelijk geen oordeel worden gegeven over de begroting.

In 2012 heeft de raad de 'Nota Onderhoud Kapitaalgoederen' (NOK) vastgesteld. Daarin zijn de kaders voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte vastgelegd. De gemeente heeft er voor gekozen om aan de hand van beheerpakketten het onderhoud vorm te geven. Hierbij wordt het beheer uitgedrukt in beeldkwaliteit volgens een landelijk gehanteerd systeem (CROW). Door het toepassen van beeldkwaliteitsniveaus (A, B en C) kan inzichtelijk worden gemaakt hoe benodigd budget zich verhoudt tot getoonde ambitie. Zo zal de ondergrens volgens het niveau C minder budget vragen dan A en B. Het onderhoud van de kapitaalgoederen bevindt zich in de gemeente Zwartewaterland op het laagste niveau (C).

Onderhoud wordt gepleegd om kapitaalgoederen in stand te houden gedurende de verwachte levensduur. Het treffen van onderhoudsmaatregelen is per definitie niet levensduurverlengend. Daarom is het niet toegestaan onderhoudskosten te activeren. Onderhoud kan worden onderverdeeld in klein onderhoud en groot onderhoud. Klein onderhoud betreft regelmatig periodiek (in principe jaarlijks) voorkomende onderhoudswerkzaamheden. Kosten van groot onderhoud ontstaan na een langere gebruiksperiode en zijn veelal ingrijpend van aard.

Zoals hiervoor aangegeven

mogen ook kosten van groot onderhoud niet worden geactiveerd. Ze kunnen op twee wijzen worden verwerkt in de begroting:

1. in het jaar van uitvoering direct ten laste van de exploitatie;
2. in het jaar van uitvoering ten laste van een vooraf gevormde voorziening.

Het onderhoudsniveau van het wegenonderhoud was in het verleden niet gebaseerd op een vastgesteld onderhoudsniveau maar op door de raad vastgestelde middelen. Uit het beheerpakket is gebleken dat de bedragen die de afgelopen jaren in de begroting zijn opgenomen, niet toereikend zijn om het kwaliteitsniveau volgens de normering (CROW) te halen. In 2009 is de gemeente begonnen met invoering van onderhoud op basis van beeldkwaliteit. Voor het wegwerken van onderhoud heeft de raad in 2009 een krediet van € 1,7 miljoen beschikbaar gesteld.

Mede door de ombuigingen die in de diverse programmabegrotingen zijn opgenomen zijn de onderhoudsbudgetten onder druk komen te staan. Bij de vaststelling van de NOK heeft de raad extra middelen beschikbaar gesteld voor het onderhoud aan wegen (€ 1 miljoen), kunstwerken (€ 0,7 miljoen) en de vervanging van speeltoestellen (€ 0,1 miljoen). Dit zijn echter eenmalige budgetten.

Bij de vaststelling van de programmabegroting 2015 - 2018 heeft de raad eerdere bezuinigingen teruggedraaid door een extra bedrag van structureel € 110.000 voor het onderhoud aan wegen en groen beschikbaar te stellen.

In de kadernota ombuigingen 2011-2015 is een bezuiniging op openbaar groen opgenomen van € 0,3 miljoen. De gemeente heeft dit ingevuld door het beeldkwaliteitsniveau terug te brengen van referentieniveau B naar C. Om de onderhoudslasten voor gebouwen terug te brengen is de gemeente voornemens diverse gebouwen af te stoten.

Ondanks dat de gemeente de afgelopen jaren veel heeft geïnvesteerd in het wegwerken van achterstallig onderhoud is er bij kunstwerken en riolering nog wel sprake van achterstallig onderhoud (zie blz. 59 programmabegroting 2015-2018).

In 2014 heeft de raad het vGRP vastgesteld. Afgelopen jaren werd veelal gekozen voor rioolvernieuwing in combinatie met het afkoppelen van hemelwater en het geheel vernieuwen van het wegdek en het herinrichten van de openbare ruimte. Deze werkwijze bleek relatief kostbaar. In de aanloop naar dit nieuwe GRP is onderzoek verricht om de kosten te minimaliseren. Dit heeft geleid tot de keuze van de gemeente om minder riolering te vervangen en vaker te kiezen voor reparatie. Een jaarlijks (dus structureel) budget van € 1 miljoen per jaar voor rioolrenovatie volstaat daardoor.

**Tabel 2.3.6.1 Overzicht beheerplannen Zwartewaterland**

	<b>Plan aanwezig?</b>	<b>Wanneer vastgesteld?</b>	<b>Loopt tot en met</b>	<b>Ramingen reëel?</b>	<b>Achterstallig onderhoud?</b>	<b>Onderhoudsvoorziening?</b>	<b>Onderhoudsreserve?</b>
<b>Wegen</b>	Beleidsnota 2008. Geen echt beheerplan, wel jaarlijks plan op basis van inspectie wegen	n.v.t.	n.v.t.	Nee, budget regulier onderhoud is toereikend, echter budget voor vervanging niet (zie NOK).	Ja	Nee	Nee
<b>Groen</b>	Beleidsnota 2008. Geen echt beheerplan, wel beeldkwaliteit vastgesteld (C = matig)	n.v.t.	n.v.t.	Ja, in relatie toe het vastgestelde beeldkwaliteitsniveau	Nee	Nee	Nee
<b>Riolering</b>	Ja, vGRP 2015-2019	2015	2019	Ja	Ja, in beperkte mate	Nee	Ja
<b>Gebouwen</b>	Ja	2011		Nee, budget voor jaarlijks onderhoud is gebaseerd op afstoten groot aantal gebouwen. Dit is nog niet (volledig) gerealiseerd.	Ja, met beschikbare budget kan alleen klachtenonderhoud worden uitgevoerd.	Nee	Ja
<b>Water/havens</b>	Ja	2008		Ja (dekking vooral uit vGRP)	Onbekend	Nee	Ja (via reserve riolering)

### **Conclusies**

- Niet voor alle onderhoudskosten is er een voorziening of reserve, waardoor fluctuaties in onderhoudslasten ten laste van de exploitatiebegroting komen.
- Voor gebouwen is een taakstellende bezuiniging opgelegd die alleen kan worden gerealiseerd als er een aantal gebouwen wordt verkocht.
- Renovatie van wegen werd tot en met 2014 ten laste van de (algemene) reserves gebracht. Nu de stand van reserves dit niet meer toelaat is de gemeente genoodzaakt deze kosten te activeren waardoor de exploitatierekening wordt belast met kapitaallasten (de gemeente heeft dit meegenomen in de begroting 2015-2018).
- Bezuinigingen hebben de onderhoudsbudgetten en daarmee het onderhoudsniveau onder druk gezet.
- Het in 2014 vastgestelde vGRP 2015-2019 gaat uit van jaarlijkse rioolrenovaties waardoor vervanging van riolering beperkt kan worden. Het vGRP voorziet in het in zeer beperkte mate activeren van kosten voor riolering.
- De opzet van de paragraaf kapitaalgoederen is uitgebreid, maar de informatiewaarde kan nog verder worden vergroot door niet alleen de beschikbare budgetten voor onderhoud op te nemen maar nadrukkelijker een relatie te leggen met de benodigde budgetten.

### **Aanbevelingen**

- De informatiewaarde van de paragraaf kapitaalgoederen kan nog verder worden vergroot door niet alleen de beschikbare budgetten voor onderhoud op te nemen maar nadrukkelijker een relatie te leggen met de benodigde budgetten.
- Blijf de gevolgen van de bezuinigingen voor het onderhoudsniveau monitoren en stuur daarin tijdig bij.



- Neem, indien de voorgenomen verkoop van gebouwen niet volgens verwachting verloopt, reële onderhoudsbudgetten in de begroting op voor de niet verkochte gebouwen.

### 2.3.7 Problematiek grondexploitaties

De uitvoering van het grondbeleid in de gemeente Zwartewaterland vindt plaats op basis van de uitgangspunten opgenomen in de Nota Grondbeleid 2012-2015.

De gemeente is op drie manieren betrokken bij de uitvoering van de grondexploitaties:

- Actief en risicodragend, de gemeente treedt op als vervaardiger van bouwrijpe grond en verkoper daarvan. Voorwaarde voor deze rol is het hebben van een grondpositie.
- Participerend en risicodragend, de gemeente faciliteert de planvorming en participeert in de ontwikkeling en de uitvoering. De ontwikkeling en uitvoering kunnen ondergebracht zijn in een zelfstandige juridische entiteit.
- Faciliterend, de gemeente faciliteert de planvorming in haar hoedanigheid als overheid. De ontwikkeling en uitvoering wordt overgelaten aan een private partij. In deze situatie heeft de gemeente geen of geen noemenswaardige grondpositie.

In de nota grondbeleid spreekt de gemeente de voorkeur uit voor het voeren van een actief grondbeleid. Als gevolg van ontwikkelingen in de uitvoering van grondbeleid is de gemeente bij de ontwikkeling van 'Om de Weede' en 'Overwaters' samenwerkingsconstructies aangegaan in de vorm van publiek-private samenwerking (PPS). Hiervoor is een gezamenlijke rechtspersoon opgericht (GEM) waarin voor gezamenlijke rekening en risico de grondexploitatie wordt uitgevoerd.

Op 31 december 2013 kende de gemeente Zwartewaterland 6 uitvoeringsprojecten (lopende exploitaties), 2 ontwikkelprojecten en 3 projecten als zijnde toekomstige ruimtelijke opgaven (niegg). Daarnaast is er nog een tweetal uitvoeringsprojecten en één project (Overwaters) als toekomstige ruimtelijke opgave in exploitatie bij derden waarbij de gemeente (direct of indirect) financiële betrokkenheid heeft.

**Tabel 2.3.7.1 Grondexploitatieprojecten gemeente Zwartewaterland**

Uitvoeringsprojecten:	Uitvoeringsprojecten derden:	Toekomstige ruimtelijke opgaven:
Kranerweerd (Zwartsluis)	Om de Weede (Hasselt)	Binnenveld (Genemuiden)
Besto/Zomerdijk (Zwartsluis)	Tag West (Genemuiden)	Zevenhont-Oost (Genemuiden)
Waterfront (Hasselt)	Ontwikkelprojecten:	Diamanten Bolwerk (Hasselt)
Industriehaven (Genemuiden)	Agnietenterrein (Zwartsluis)	Overwaters (Hasselt)
Amvaterrein (Zwartsluis)	Locatie Edelzangers (Zwartsluis)	
Marktplan (Zwartsluis)		

In de jaarrekeningen van de afgelopen jaren zijn forse afwaarderingen op de gemeentelijke grondposities verwerkt (vanaf 2009 is € 6 miljoen ten laste van de algemene reserve grondexploitatie gebracht, daarnaast is er een verliesvoorziening van € 5,1 miljoen). Bovendien is de programmering van de nog lopende exploitaties in de periode van 2008 tot en met 2014 fors neerwaarts bijgesteld.

De grondexploitaties hebben een groot effect op de vermogenspositie (reserves, schulden) en zijn verweven met de exploitatierekening van de gemeente als gevolg van:

- Risico's als gevolg van toename kosten, niet realiseren (volledige) opbrengsten en vertraging in uitvoering kunnen leiden tot het moeten verhogen van de verliesvoorziening of de algemene reserves grondexploitatie.
- Schulden die door vertraging in uitvoering niet kunnen worden afgelost.
- Rentelasten die ten laste van de exploitatie (algemene dienst) moeten worden gebracht om de boekwaarde niet verder te laten stijgen (zoals bij de niet in exploitatie genomen gronden gebeurt) en rentelasten van de verliesvoorziening.
- Achterblijvende inkomsten onroerende zaakbelasting en algemene uitkering door het (nog) niet kunnen realiseren van woningen/bedrijventerreinen.

Op 31 december 2013 is het totale risicobedrag van de grondexploitaties en niet in exploitatie genomen gronden € 7,5 miljoen. Een bedrag van € 5,1 miljoen is afgezonderd in een (verlies)voorziening. Van het restant ad € 2,4 miljoen wordt, conform de nota reserves en voorzieningen 80% aangehouden in de vrije reserve grondexploitatie.

De boekwaarde van de grondexploitaties bedroeg op 31 december 2013 € 36,6 miljoen (na aftrek van de verliesvoorziening € 31,5 miljoen).

De boekwaarde wordt voor ruim 70% bepaald door twee projecten:

- Hasselt om de Weede ad € 11, 7 miljoen
- Overwaters (niegg) ad € 14,6 miljoen

De exploitatie van Hasselt om de Weede is ondergebracht bij de gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij (GEM) die de gemeente samen met een ontwikkelaar heeft opgezet. De gemeente participeert als aandeelhouder van de GEM risicodragend in deze exploitatie. Daarnaast ligt het eigendom van de ingenomen grondpositie bij de gemeente. Het plan voorzag aanvankelijk in de bouw van 1.165 woningen. Bij het berekenen van de risico's gaat de gemeente ervan uit dat er aanzienlijk minder woningen gebouwd gaan worden. Dit zal leiden tot een verlies van € 3,5 voor rekening van de gemeente. De gemeente heeft hiermee rekening gehouden bij de berekening van het benodigde weerstandsvermogen voor de grondexploitatie. Op de boekwaarde wordt jaarlijks rente bijgeschreven.

In het gebied Overwaters te Hasselt heeft de gemeente een aanzienlijke grondpositie ingenomen. De boekwaarde op 31 december 2013 ligt ruim boven de marktwaarde van de huidige bestemming. Conform de gesloten samenwerkingsovereenkomst ligt het planologisch risico van deze grondpositie bij een ontwikkelaar. De gemeente heeft namelijk het recht om de gronden op 1 juli 2016 tegen boekwaarde te verkopen, waarvoor door de betreffende ontwikkelaar een garantstelling is afgegeven. Om die reden heeft de gemeente geen risicovoorziening getroffen. De belangrijkste risico's voor de gemeente zijn de juridische hardheid van de garantstelling en de mogelijke onzekerheid of het tot een uitbetaling (liquiditeit) kan komen door de partij die zich garant heeft gesteld. Als hierdoor de garantstelling niet gestand wordt gedaan, leidt dit tot een groot financieel nadeel voor de gemeente.

Er is daarnaast een financieel risico voor de gemeente vanwege het feit dat de rente jaarlijks op de boekwaarde wordt bijgeschreven.

Vanaf 2012 schrijft de gemeente geen rente meer bij op drie niet in exploitatie genomen gebieden (Binnenveld: uitleglocatie woningbouw, Zevenhont Oost: locatie bedrijventerrein en Diamanten Bolwerk: locatie woningbouw). Gelet op de totale boekwaarde van deze gronden op 31 december 2013 (€ 7,1 miljoen) betekent dit vanaf 2012 een extra rentelast voor de exploitatierekening (algemene dienst) van € 250.000 bij een rentepercentage van 3,5. De verliesvoorziening die in 2012 is gevormd is gebaseerd op een netto contante waarde berekening. Dat betekent dat jaarlijks rente (in 2014 € 180.000) moet worden bijgeschreven op de voorziening. De gemeente brengt deze kosten niet ten laste van de exploitatierekening (algemene dienst), maar betreft de rente bij de jaarlijkse actualisatie van de grondexploitaties.

De ontwikkeling van de boekwaarde en verliesvoorziening vanaf 2009 is als volgt. Te zien is dat de boekwaarde redelijk stabiel is en vanaf 2009 al hoog is.

**Tabel 2.3.7.2 Ontwikkeling boekwaarde grondexploitatie**

Bedragen x € 1 miljoen	2009	2010	2011	2012	2013
Niet in exploitatie genomen gronden	21,2	25,0	21,8	22,6	21,8
In exploitatie genomen gronden	10,0	10,9	13,1	12,5	14,8
Voorziening grondbedrijf	0,0	0,0	0,0	-3,8	-5,1
<b>Totaal boekwaarde</b>	<b>31,2</b>	<b>35,9</b>	<b>34,9</b>	<b>31,4</b>	<b>31,5</b>

Ten opzichte van de selectiegroep is de boekwaarde per 31-12-2013 relatief hoog. Dit komt naar voren in onderstaand overzicht.

**Tabel 2.3.7.3 Boekwaarde grondexploitatie in vergelijking tot de selectiegroep**

Boekwaarde per 31-12-2013 Bedragen x € 1 miljoen	GREX	NIEGG	Totaal	% van balans- totaal
Zwartewaterland	9,7	21,8	31,5	28%
Wierden	22,2	2,8	25,0	36%
Oisterwijk	-0,2	22,1	21,9	24%
Brummen	1,1	11,1	12,2	19%
Zundert	6,2	3,7	9,9	22%
Cranendonck	3,3	2,3	5,5	12%
Reimerswaal	3,0	0,2	3,2	4%

In het voorjaar van 2012 heeft de gemeenteraad aan de accountant de opdracht gegeven een rapportage op te stellen over de financiële situatie, risico's en kansen voor wat betreft de lopende exploitaties en de toekomstige exploitatie van grondposities en planontwikkelingsprojecten. Enkele bevindingen van de accountant waren:

- De ambitie van de gemeente voor wat betreft woningen is gegeven de marktontwikkelingen en ook meer specifiek de vraag naar woningen in Zwartewaterland hoog.
- Voor bedrijfsterreinen is naar verwachting sprake van een overaanbod.
- Marktontwikkelingen zijn niet of slechts beperkt doorgerekend in de hercalculatie van de gemeente. Looptijden voor woningen en bedrijventerreinen zijn verlengd (naar 2030 respectievelijk 2036), waarmee naar de mening van de accountant het risico naar de toekomst wordt verschoven.

In de rapportage naar aanleiding van de controle van de jaarrekening 2013 adviseert de accountant de gemeente om de gronden onafhankelijk te laten toetsen en te onderbouwen door objectieve externe marktverwachtingen.

### Conclusies

- De gemeente Zwartewaterland heeft een omvangrijke portefeuille gronden.
- De boekwaarde daarvan is al jaren hoog.
- Door de lange doorlooptijd van de projecten duurt het lang voordat het geïnvesteerde vermogen wordt terug verdiend en de opgenomen geldleningen kunnen worden afgelost, zodat de gemeente nog lange tijd met rentelasten daarover wordt geconfronteerd.
- De financiële risico's blijven onverminderd hoog.
- Ambitieniveau van de gemeente was hoog, wat heeft geleid tot (strategische) aankopen.
- De grondexploitaties hebben de reservepositie de afgelopen jaren relatief zwaar belast.
- Als gevolg van de looptijd van projecten zal de boekwaarde van de grondexploitaties niet op korte termijn fors dalen.
- Om de boekwaarde van drie niet in exploitatie genomen complexen niet verder te laten oplopen schrijft de gemeente de rente niet bij op de boekwaarde maar brengt deze ten laste van exploitatiebegroting van de algemene dienst. Hiermee beperkt de gemeente eventuele verliezen. Wel moet daardoor dekking binnen de exploitatiebegroting worden gevonden.
- De gemeente gaat ervan uit dat de grondpositie in het gebied Overwaters geen financieel nadeel voor de gemeente met zich mee zal brengen.

### Aanbevelingen

- Bij de actualisatie van de grondexploitaties moeten de marktbehoefte en objectieve marktverwachtingen leidend zijn.
- Laat, gelet op de mogelijke (negatieve) impact van de grondexploitaties voor de financiële positie van de gemeente, een second opinion uitvoeren op de meest recente actualisatie van de grondexploitaties.

### **2.3.8 Verwevenheid grex met de algemene dienst**

Omdat de grondexploitatie onderdeel is van de meerjarenbegroting is het onvermijdelijk dat er verwevenheid ontstaat tussen geldstromen van de exploitatie/algemene dienst (de meerjarenbegroting) en de grondexploitatie. In deze paragraaf wordt deze verwevenheid in beeld gebracht.

#### **Rente**

De rente is een vergoeding voor de financieringsmiddelen die nodig zijn om de boekwaarde te financieren. Wanneer de gemeente niet meer rente in rekening brengt aan de grondexploitatie dan het zelf betaalt heeft dit geen negatief effect op het moment dat de grondexploitaties worden beëindigd. Tegenover de wegvallende vergoeding voor rente uit de grondexploitatie staat eenzelfde bedrag aan wegvallende rente voor door de gemeente aangetrokken geldleningen. Wanneer het aan de grondexploitatie doorberekende percentage hoger is dan de gemiddelde rente die de gemeente zelf betaalt over de financieringsmiddelen, is er sprake van een voordeel voor de algemene dienst. Deze baat vermindert zodra de boekwaarde van de grondexploitatie lager wordt. Dit kan dus op termijn tot een tekort in de meerjarenbegroting leiden. Dit kan worden voorkomen door het renteresultaat dat door de exploitatie (meerjarenbegroting) wordt behaald op de grondexploitatie niet als (structurele) dekking te gebruiken, maar bijvoorbeeld toe te voegen aan een reserve.

Binnen de gemeentebegroting is sprake van twee soorten rente: de aan derden te betalen rente voor externe financiering en de aan de gemeente zelf te betalen rente voor interne financiering (rente over de reserves en voorzieningen). Daarnaast is er sprake van een saldo op de kostenplaats kapitaallasten. Een voordelig saldo kostenplaats kapitaallasten duidt er op dat de gemeente meer rente doorbelast aan de kostendragers (investeringen, grondexploitatie) dan de werkelijke rentelasten.

#### **Effect rente externe financiering**

Zwartewaterland schrijft rente bij op de verliesvoorziening (i.v.m. de keuze voor contante waarde) en rekent rente toe over de boekwaarde van de grexen, die vervolgens aan de boekwaarde wordt toegevoegd.

Aan de exploitaties Hasselt Om de Weede en Hasselt Overwaters wordt een rentepercentage toegerekend dat gelijk is aan het rentepercentage van de voor de aankoop van de gronden aangetrokken geldleningen. Dit heeft tot gevolg dat hierdoor geen sprake is van een voor- of nadeel voor de gemeentebegroting.

Vanaf 2012 schrijft de gemeente geen rente meer bij op drie niet in exploitatie genomen gebieden (Binnenveld, Zevenhont Oost en Diamanten Bolwerk). Dit heeft tot gevolg dat de rentelasten over deze boekwaarde ten laste van de gemeentebegroting komen.

Alleen op de boekwaarde van de overblijvende exploitaties zou de gemeente een voordeel voor de gemeentebegroting kunnen realiseren indien de aan de exploitatiecomplexen doorbelaste rente hoger is dan de rente die de gemeente zelf betaalt over de aangetrokken geldleningen.

De gemiddelde rente van de door de gemeente opgenomen geldleningen ligt jaarlijks lager dan het aan de grexen doorberekende percentage. In onderstaande tabel is te zien dat het voordeel voor de gemeentebegroting beperkt is. Het werkelijke voordeel voor de gemeentebegroting is wel iets groter, omdat een groot deel van de grondvoorraad normaal gesproken met kort geld wordt gefinancierd. Daarvan is de rente lager dan de van de vaste geldleningen.

**Tabel 2.3.8.1 Voordeel doorbelaste rente grex voor gemeentebegroting**

Jaar	Doorbelaste rente aan grexen	Gemiddelde rente gemeente op vaste geldleningen	Voordeel gemeentebegroting
2009	5,0%	4,40%	€ 53.580
2010	5,0%	3,76%	€ 87.978
2011	4,5%	3,25%	€ 141.613
2012	4,5%	3,51%	€ 29.928
2013	3,5%	3,10%	€ 9.684

**Effect rente interne financiering**

In de meerjarenbegroting 2015-2018 is te zien dat er jaarlijks sprake is van een voordelig saldo van de kostenplaats financiering. In 2015 bedraagt dit € 1,2 miljoen.

Dit duidt er op dat de gemeente meer rente doorbelast aan investeringen en grexen dan de gemeente zelf betaalt. Over de reserves wordt geen rente berekend, maar deze leveren wel een rentevergoeding van minimaal 3,5 % op als gevolg van het intern toerekenen van rente. De bespaarde (fictieve) rente sluit bij voorkeur aan op het (gemiddelde) rentepercentage bij externe financiering.

**Salariskosten en overhead**

Een deel van de formatie wordt ingezet voor projecten. Dit kunnen investeringen zijn maar ook grondexploitatie. In het kader van het onderwerp van deze paragraaf worden de investeringen buiten beschouwing gelaten.

De kosten die via de uurtarieven worden geraamd en verantwoord op de kostendragers worden via de kostenplaatsen verdeeld. Uit de begroting 2015 blijkt dat van het totaal van kosten op de kostenplaatsen (€ 10,6 miljoen) een bedrag van € 0,2 miljoen ofwel circa 2% wordt doorbelast naar de grondexploitatie. Een relatief gering bedrag derhalve.

Daarnaast is een bedrag van € 0,43 miljoen ofwel € 4,3% op deelproduct algemene ontwikkelingen grondexploitatie geraamd. Dit bedrag wordt niet doorbelast naar de grondexploitaties maar drukt op de begroting van de gemeente.

**Effect geen rentebijdriving grondexploitaties**

De afgelopen jaren heeft de gemeente het percentage rente dat aan de grondexploitatie wordt doorbelast al verlaagd. Daardoor is er sprake van een kleiner voordeel in de gemeentebegroting dat door ombuigingen moest worden gedekt. Daarnaast heeft de gemeente besloten om vanaf 2012 geen rente meer bij te schrijven op drie grondexploitaties. Dit heeft geleid tot een nadeel voor de gemeentebegroting van circa € 0,25 miljoen structureel.

**Effect netto contante waarde verliesvoorziening**

In 2012 is een verliesvoorziening grondexploitatie gevormd. Bij het bepalen van de hoogte van deze voorziening is uitgegaan van de netto contante waarde methode.

Dit heeft tot gevolg dat de er een lagere voorziening kon worden gevormd (namelijk exclusief rentecomponent), maar dat wel jaarlijks rente zou moeten worden bijgeschreven om de voorziening op peil te houden. De gemeente heeft de rentebijdriving niet als structurele last in de meerjarenbegroting geraamd, maar neemt deze last jaarlijks mee bij de actualisatie van de grondexploitaties. Als uit de actualisatie blijkt dat er wijzigingen zijn die leiden tot een ander eindsaldo, dan wordt ook de verliesvoorziening aangepast, t.l.v. of t.g.v. de algemene middelen.

Dit heeft tot gevolg dat de rentelasten feitelijk ten laste van de algemene reserve grondexploitatie komen. Zodra blijkt dat de vermogenspositie dit niet meer toelaat, zal de gemeente deze lasten (in 2014 circa € 0,18 miljoen) alsnog structureel ten laste van de gemeentebegroting moeten rammen.

## Effect op schuldpositie

Als de grondopbrengsten later dan aanvankelijk verwacht gaan binnenkomen, kunnen de schulden minder snel worden afgelost en moet dus meer rente worden betaald. In Zwartewaterland is sprake van langdurige grondposities waarvan enkele pas over 20 jaar zullen zijn ontwikkeld. De gemeente zal de gronden dus nog lange tijd moeten voorfinancieren, maar kan wel proberen te sturen op uitgaven die daardoor ook later gemaakt gaan worden.

## Conclusies

- Er is sprake van verwevenheid tussen de grondexploitatie en de algemene dienst. Het doorbelasten van kosten van de algemene dienst naar de grondexploitatie is echter niet substantieel hoog.
- Wel wordt de algemene dienst belast met rentelasten door het (sinds 2012) niet meer (kunnen) bijschrijven van rente op de boekwaarde van drie exploitaties en zijn de financiële risico's voor de gemeente groot door de lange doorlooptijd van sommige grondexploitaties.
- Zodra de reservepositie van de gemeente het niet meer toelaat om de rentelasten van de verliesvoorziening daaruit te dekken, komen deze rentelasten ten laste van de exploitatie.
- De gemeente heeft de aan de grondexploitaties doorbelaste rente de laatste jaren verlaagd in de richting van marktconforme percentages en het daardoor het dooruit ontstane nadeel al verwerkt in de gemeentebegroting.

## 2.3.9 Financiële kengetallen

In de inleiding van deze scan is kort aandacht besteed aan de Adviescommissie Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten (commissie Depla). In het door haar uitgebrachte rapport (juni 2014) wordt een aantal aanbevelingen gedaan. Eén van de adviezen van de commissie is het gebruik van kengetallen om de financiële positie van gemeenten weer te geven en te kunnen vergelijken. De verwachting is dat de kengetallen (opgesteld door een landelijke werkgroep) in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) zullen worden opgenomen. Voor gemeenten is de verplichte invoering beoogd bij de begroting 2016 en de jaarrekening 2015.

Op basis van balansgegevens van de jaarrekeningen 2009 tot en met 2013 zijn in onderstaande tabel deze kengetallen in beeld gebracht voor de gemeente Zwartewaterland. Deze kengetallen zijn afgezet tegen het gemiddelde van de gekozen selectiegroep.

**Tabel 2.3.9.1 Financiële kengetallen**

	2009	2010	2011	2012	2013
Netto schuldquote	124%	175%	166%	169%	179%
<i>Gemiddelde selectiegemeenten</i>	60%	59%	65%	68%	72%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	105%	154%	147%	151%	159%
<i>Gemiddelde selectiegemeenten</i>	46%	49%	60%	65%	72%
Solvabiliteitsratio	33%	26%	21%	19%	17%
<i>Gemiddelde selectiegemeenten</i>	39%	36%	32%	29%	31%
Belastingcapaciteit	99%	101%	102%	100%	105%
<i>Gemiddelde selectiegemeenten</i>	108%	109%	111%	110%	111%
Kengetal grondexploitatie	63%	84%	73%	64%	66%
<i>Gemiddelde selectiegemeenten</i>	27%	28%	27%	27%	29%

De financiële kengetallen bieden gemeenteraden de mogelijkheid om hun eigen gemeente te vergelijken met andere gemeenten. Daarnaast kunnen gemeenten ervoor kiezen om voor zichzelf een norm op te stellen, zoals dit nu gebeurt bij de beoordeling van het weerstandsvermogen. Bij eventuele beleidskeuzes kan de gemeente de gevolgen hiervan op de kengetallen meenemen in haar beoordeling. In de bijlage 6 wordt uitgebreid toegelicht hoe de verschillende kengetallen worden berekend.

Nadere duiding bij de in de tabel in beeld gebrachte financiële kengetallen:

- *Netto schuldquote*

Hier wordt de schuldpositie van de gemeente uitgedrukt in een percentage van de omvang van de jaarlijkse exploitatie (inkomsten exclusief mutaties in reserves). Een hoog cijfer duidt op een relatief hoge schuld. Over de gehele periode is de netto schuldquote hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep.

De VNG publiceerde in juni 2013 een 'factsheet financiële ruimte en schuldpositie' o.a. over de netto schuldquote. De VNG geeft aan dat bij een schuldquote van 130% of hoger, er sprake is van een zeer hoge schuld. Het licht springt bij een schuldquote die hoger is dan 130% op 'rood', terwijl als de netto schuldquote de 100% passeert, het licht op oranje springt. Het plafond van 130% is vergelijkbaar met het Europese schuldplafond van 60% BBP dat voor landen geldt.

Voor een groot deel wordt de hoge netto schuld veroorzaakt door de financiering van de grondvoorraad. De stijging van de schuld in de afgelopen jaren is echter vooral een gevolg van stijging van de boekwaarde van de vaste activa. Daarnaast is de schuld toegenomen door verliesnemingen op de grondexploitatie. De netto schuld is in vergelijking met andere gemeenten hoog. De gemiddelde netto schuld per inwoner bedroeg op 31-12-2013 € 3.839, terwijl dit landelijk gemiddeld € 2.390 was. De gemeente nam daarmee plaats 385 op de ranglijst in (hoogste plaats is 403).

- *Netto schuldquote, gecorrigeerd met verstrekte leningen*

In dit geval worden de doorgeleende gelden aan bijvoorbeeld woningbouwcorporatie afgetrokken van de netto schuld. Dit leidt tot een lager percentage als uitkomst.

Uitgangspunt is, dat geen risico wordt gelopen dat de doorgeleende gelden worden terugbetaald. Ook de netto schuldquote is voor Zwartewaterland over de gehele periode hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep.

Wanneer de netto schuldquote van de gemeente Zwartewaterland wordt getoetst aan de 'norm' van de VNG dan blijkt dat de gemeente gedurende de gehele periode in de 'rode' zone zit, terwijl het gemiddelde van de selectiegroep in de gehele periode onder de 130% zit.

In vergelijking met de andere gemeenten heeft de gemeente relatief veel vaste schulden en minder doorverstrekte leningen.

- *Solvabiliteit*

Dit is het eigen vermogen als aandeel in het balanstotaal. De solvabiliteit geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan zijn financiële verplichtingen te voldoen. Zwartewaterland heeft een lage solvabiliteit die bovendien jaarlijks afneemt. De bezittingen zijn minimaal gefinancierd met eigen vermogen.

Een andere indicator, de debt ratio, is de tegenhanger van de solvabiliteitsratio en geeft het vreemde vermogen weer als percentage van het totale balanstotaal. De VNG publiceert eveneens in de 'factsheet financiële ruimte en schuldpositie', dat bij een debt ratio van hoger dan 80 procent een gemeente zijn bezit met zeer veel schulden heeft belast. Dit geldt omgekeerd dan ook voor een gemeente met een solvabiliteitsratio van minder dan 20 procent.

Uit de tabel is op te maken dat de gemiddelde solvabiliteitsratio van de selectiegroep boven de 'norm' van 20 procent blijft terwijl de gemeente Zwartewaterland voor de jaren 2012 en verder onder deze 'norm' zit en dus een relatief lage solvabiliteit heeft. De gemeente is dan minder goed in staat om aan haar verplichtingen te voldoen. Dit houdt eveneens verband met de hoge vaste schulden die de gemeente heeft.

De lage solvabiliteit is vaak ook een indicatie voor het feit dat het eigen vermogen van de gemeente relatief laag is. Dit is voor Zwartewaterland per 31-12-2013 € 895 per inwoner. Dit is overigens wel hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep (€ 808 per inwoners).

- *Belastingcapaciteit*

Hieronder wordt verstaan de woonlasten voor een meerpersoonshuishouden in verhouding tot het landelijk gemiddelde (jaar t-1) Hiermee komt tot uitdrukking de ruimte die een gemeente heeft om zijn belastingen te verhogen. In de tabel is te zien dat de gemeente Zwartewaterland met het kengetal belastingcapaciteit onder die van het gemiddelde van de selectiegroep zit. Het gemiddelde wordt overigens vooral door de gemeente Brummen omhoog gebracht. Deze gemeente heeft al enkele jaren een zeer hoog rioolrecht. Tabel 2.3.9.1 is gebaseerd op de jaarrekeningen 2009 t/m 2013. Ook in 2014 lag het kengetal belastingcapaciteit onder die van het gemiddelde van de selectiegroep (105% tegenover

112%). Door de stijging van vooral het rioolrecht in 2015 in de gemeente Zwartewaterland komen de woonlasten boven het gemiddelde van de selectiegroep (124% Zwartewaterland tegenover 112% selectiegroep). De woonlasten voor een meerpersoonshuishouden van zowel Zwartewaterland als de selectiegroep liggen boven het landelijk gemiddelde.

- *Kengetal Grondexploitatie*

Tenslotte wordt in de BBV nog een afzonderlijk *kengetal Grondexploitatie* geïntroduceerd. De afgelopen jaren is gebleken dat grondexploitatie een forse impact kan hebben op de financiële positie van een gemeente. De boekwaarde van de voorraden grond is van belang, omdat deze waarde moet worden terugverdiend bij de verkoop. De accountant beoordeelt ieder jaar in hoeverre de gronden tegen een actuele waarde op de balans zijn opgenomen.

Het kengetal wordt berekend door de in exploitatie genomen gronden en de niet in exploitatie genomen gronden te delen door het totaal van de baten (excl. mutaties reserves).

De tabel laat zien dat de gemeente Zwartewaterland een relatief zeer hoge boekwaarde grondexploitaties heeft.

### **Conclusies**

- De netto schuldquote is hoog, ook als deze wordt gecorrigeerd met verstrekte geldleningen.
- Voor een groot deel wordt de hoge netto schuld veroorzaakt door de financiering van de grondvoorraad. De stijging van de schuld in de afgelopen jaren is echter vooral een gevolg van stijging van de boekwaarde van de vaste activa. Daarnaast is de schuld toegenomen door verliesnemingen op de grondexploitatie.
- Zwartewaterland heeft een lage solvabiliteit die bovendien jaarlijks afneemt. De bezittingen zijn minimaal gefinancierd met eigen vermogen.
- Het kengetal belastingcapaciteit lag in de jaren 2009 t/m 2014 onder het gemiddelde van de selectiegroep en in 2015 boven het gemiddelde van de selectiegroep.
- Het kengetal grondexploitatie laat zien dat de gemeente Zwartewaterland een relatief zeer hoge boekwaarde grondexploitaties heeft.

### **2.3.10 Weerstandsvermogen (beleid, risico's, weerstandscapaciteit)**

In het BBV is voorgeschreven dat in de begroting en het jaarverslag een paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheer moet worden opgenomen. Het weerstandsvermogen wordt bepaald door de mate waarin de gemeente in staat is financiële risico's en tegenvallers op een zodanige wijze op te vangen waardoor het op dat moment bestaande voorzieningenniveau ongewijzigd kan blijven. Door aandacht voor het weerstandsvermogen te hebben kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat elke financiële tegenvaller dwingt tot bezuinigingen.

Het weerstandsvermogen bestaat uit enerzijds de weerstandscapaciteit en anderzijds de risico's waarvoor de gemeente nog geen maatregelen heeft getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn voor de financiële positie. Naast de inventarisatie van de weerstandscapaciteit en de risico's bevat de paragraaf tevens het beleid over beide. Omdat de risico's die gemeenten lopen verschillen, is er geen algemene norm voor de relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's. Gemeenten dienen zelf een beleidslijn te formuleren over de in de organisatie noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's. Wel dient de weerstandscapaciteit voldoende te zijn om de risico's af te dekken. De weerstandsratio (beschikbare weerstandscapaciteit in relatie tot de benodigde weerstandscapaciteit) moet dus minimaal 1 zijn.

Het beleid dat de gemeente Zwartewaterland voert ten aanzien van risicomangement is vastgelegd in de nota weerstandsvermogen en risicomangement 2014-2017. Deze nota vervangt de vorige nota die dateert van 2008.

Met de nieuwe nota wil de gemeente het belang van een gezonde financiële positie onderstrepen. Enkele belangrijke beleidscriteria die in de nota zijn opgenomen zijn:

- De weerstandsratio moet minimaal 1,0 bedragen;



- De risico's grondexploitaties worden bepaald op basis van de uitgangspunten die zijn vastgelegd in de nota Grondbeleid. De risicobuffer in de gebonden reserve grondexploitaties bedraagt minimaal 80% van het totale benoemde risicobedrag;
- Bij de berekening van de stille reserves neemt de gemeente alleen de activa mee die binnen twee jaar verkocht kunnen worden en niet gebonden zijn aan de bedrijfsuitoefening;
- Twee keer per jaar maakt de gemeente een risicoanalyse.

De benodigde weerstandscapaciteit wordt berekend op basis van een inventarisatie van risico's met een verwachte omvang die groter is dan € 50.000. Voor 2015 berekent de gemeente de omvang aan risico's voor de algemene dienst op ruim € 1 miljoen (80% van € 1,3 miljoen). De risico's voor de grondexploitaties worden geschat op € 7,5 miljoen. Na aftrek van de al gevormde verliesvoorziening ad € 5,1 miljoen resteert een af te dekken risicobedrag van € 2,4 miljoen. De gemeente houdt rekening met 80% hiervan ofwel ruim € 1,9 miljoen.

Zwartewaterland maakt onderscheid tussen weerstandscapaciteit voor algemene risico's (algemene reserve) en weerstandscapaciteit voor risico's met betrekking tot grondexploitaties (reserve grondexploitaties). Echter bij het berekenen van het weerstandvermogen worden beide reserves en de risico's van de algemene dienst en grondexploitatie als één geheel gezien.

Ook rekent de gemeente stille reserves tot de weerstandscapaciteit. De gemeente berekent de waarde van de stille reserves op € 2,5 miljoen. De stille reserves worden twee keer per jaar geactualiseerd.

Onderdeel van de structurele weerstandscapaciteit is de onbenutte begrotingsruimte (stelpost voor inflatie ad € 0,2 miljoen), onbenutte belastingcapaciteit en structurele ruimte voor nieuw beleid ad € 0,25 miljoen. Totaal berekent de gemeente de structurele weerstandscapaciteit in 2015 op circa € 0,5 miljoen.

De benodigde weerstandscapaciteit op basis van de bestaande risico's kan worden afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. De uitkomst van die berekening vormt de ratio weerstandsvermogen. Zwartewaterland heeft bepaald dat de ratio minimaal 1 moet bedragen. Onderstaand is inzichtelijk gemaakt hoe de weerstandsratio zich vanaf 2009 t/m 2013 werkelijk heeft ontwikkeld (stand per 31 december van elk jaar conform berekeningwijze gemeente). Daarnaast zijn de ramingen uit de begrotingen vanaf 2014 opgenomen (stand 1 januari van elk jaar conform berekeningwijze gemeente). Vanaf 2016 is een berekening gemaakt met inachtneming van het (dalende) verloop van de algemene reserve. Daarbij is ten behoeve van deze begrotingsscan als uitgangspunt genomen dat de risico's gelijk blijven.

**Tabel 2.3.10.1 Ontwikkeling weerstandsratio vanaf 2009**

Bedragen x € 1 miljoen	Jaarrekening					begroting				
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Incidentele weerstandscapaciteit	5,3	9,5	15,4	15,8	12,7	13,8	8,5	8,5	7,3	6,2
Structurele weerstandscapaciteit	0,8	0,0	0,0	0,7	0,7	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5
<b>Totale weerstandscapaciteit</b>	<b>6,2</b>	<b>9,5</b>	<b>15,4</b>	<b>16,5</b>	<b>13,4</b>	<b>14,1</b>	<b>9,0</b>	<b>9,0</b>	<b>7,8</b>	<b>6,7</b>
Berekende risico's	7,6	7,3	5,0	2,8	3,3	2,8	2,9	2,9	2,9	2,9
<b>Ratio</b>	<b>0,8</b>	<b>1,3</b>	<b>3,1</b>	<b>5,8</b>	<b>4,1</b>	<b>5,1</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>	<b>2,7</b>	<b>2,3</b>

Met uitzondering van 2009 bevindt de weerstandsratio zich jaarlijks ruim boven de door de gemeente vastgestelde norm van 1.

### Conclusies

- De weerstandscapaciteit is ruim voldoende.
- In de berekende weerstandscapaciteit is echter wel rekening gehouden met een netto-opbrengst (opbrengst min boekwaarde) van verkoop van stille reserves (€ 2,5 miljoen) en het feit dat deze opbrengst wordt toegevoegd aan de algemene reserves.

- Ook zonder deze netto-opbrengst is het weerstandsvermogen ruim voldoende.
- De algemene reserves staan wel onder druk door de voor de komende jaren voorgenomen onttrekking ten behoeve van investeringen. Daardoor zal de algemene reserve van de algemene dienst in 2018 dalen tot € 0,9 miljoen. Bij het huidige niveau van de risico's en uitgaande van verkoop van stille reserves tot een netto-opbrengst van € 2,5 miljoen is desondanks het weerstandsvermogen nog toereikend. Echter bij stijging van de risico's is de kans aanwezig dat de weerstandsratio op termijn onder de 1 zal dalen.
- De gemeente kan door bijstelling van het beleid (minder investeringen ten laste van de algemene reserve) de stand van het weerstandsvermogen zelf beïnvloeden.

### **2.3.11 De verplichte paragrafen**

In deze paragraaf komen de onderwerpen aan de orde zoals die beschreven worden in de ingevolge het BBV voorgeschreven verplichte paragrafen. Artikel 9 van het BBV bepaalt namelijk dat in de beleidsbegroting paragrafen worden opgenomen, waarin de beleidslijnen worden vastgelegd.

Doel van de paragrafen is dat onderwerpen die versnipperd in de begroting staan worden gebundeld in een overzicht, wat het inzicht vergroot. De paragrafen geven een dwarsdoorsnede van de begroting. De onderwerpen die het betreft zijn: lokale heffingen, weerstandsvermogen, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid. Met de genoemde onderwerpen is telkens een financieel belang gemoeid. De paragrafen geven daardoor extra informatie voor de beoordeling van de financiële positie op de korte en de lange termijn. Het staat de gemeente vrij om naast de verplichte paragrafen ook een of meer extra paragrafen aan de begroting en jaarrekening toe te voegen.

In deze paragraaf worden de onderwerpen lokale heffingen, verbonden partijen en financiering behandeld. Op het weerstandsvermogen en risicobeheersing, de grondexploitatie en onderhoud kapitaalgoederen wordt elders in deze begrotingsscan ingegaan. Wat betreft de bedrijfsvoering is in het kader van de begrotingsscan alleen het financiële beleid van belang. Het financiële beleid is beschreven in de voorgaande paragrafen. Onderzoek naar andere onderdelen van de bedrijfsvoering zoals informatisering, automatisering, communicatie, organisatie en facilitaire dienstverlening valt buiten het kader van deze begrotingsscan.

#### *Lokale heffingen*

De lokale heffingen vormen een belangrijk onderdeel van de baten van gemeenten en zijn daarom een integraal onderdeel van het gemeentelijke beleid. Een overzicht van de lokale heffingen en daarmee meer inzicht, is daarom van belang voor de integrale afweging tussen beleid en baten.

In de paragraaf lokale heffingen wordt door de gemeente Zwartewaterland ingegaan op de beleidsuitgangspunten, de tarieven, woonlastenontwikkeling in de gemeente (er wordt geen vergelijking gemaakt met de woonlasten van omliggende gemeenten) en worden de opbrengsten inzichtelijk gemaakt. Ook wordt per heffing en recht een toelichting gegeven en wordt ingegaan op het kwijtscheldingsbeleid.

#### *Verbonden partijen*

Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft. Van een financieel belang is sprake als de gemeente geen verhaal heeft als de partij failliet gaat of als de gemeente aansprakelijk wordt gesteld als de partij tekorten heeft of haar verplichtingen niet nakomt. Van een bestuurlijk belang is sprake als een wethouder, raadslid of ambtenaar van de gemeente namens de gemeente in het bestuur van de partij plaatsneemt of namens de gemeente stemt. Verbonden partijen verdienen om grofweg drie redenen de aandacht. Ten eerste omdat een verbonden partij doelen van de gemeente moet realiseren en het risico bestaat dat bepaalde doelen niet gerealiseerd worden. Ten tweede omdat een verbonden partij financiële risico's voor de gemeente met zich meebrengt. Ten derde omdat er bestuurlijk organisatorische risico's zijn. Dit uit zich vooral doordat de gemeente minder informatie en mogelijkheden kan hebben om bij te sturen, omdat de verbonden partij op afstand staat van de gemeente.

De gemeente heeft geen nota verbonden partijen vastgesteld. In de financiële beheersverordening 2013 heeft de raad daar ook geen bepaling over opgenomen. In de begroting 2015-2018 (blz. 69) geeft de gemeente echter aan dat in 2015 de nota Verbonden Partijen wordt opgesteld en aan de raad ter besluitvorming wordt aangeboden. In de jaarrekening 2013 werd aangegeven dat de nota in 2014 zou worden opgesteld. Het beleid over de verbonden partijen is tot die tijd alleen terug te vinden in de paragraaf verbonden partijen, echter in de paragraaf zijn geen beleidsuitgangspunten opgenomen. De gemeente deelt de verbonden partijen in 3 categorieën in:

- Gemeenschappelijke regelingen
- Deelnemingen
- Aandeelhouderschappen

Per verbonden partij geeft de gemeente uitgebreide informatie en ook de risico's worden vermeld.

#### *Financiering*

Op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording Gemeenten en Provincies (BBV) moet de paragraaf betreffende de financiering in ieder geval de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille bevatten.

De Paragraaf Financiering van de gemeente Zwartewaterland gaat in op relevante zaken als kasgeldlimiet en renterisiconorm. De paragraaf zou nog wel aan waarde toenemen als wordt ingegaan op de financieringsbehoefte, door de beschikbare financieringsmiddelen (reserves, voorzieningen, opgenomen geldleningen) meerjarig af te zetten tegen de activa/investeringen. Op die wijze wordt meer inzicht gegeven in de oorzaken van de meerjarige behoefte aan externe financiering.

#### **Conclusies**

- De paragraaf lokale heffingen geeft voldoende informatie.
- Gelet op het groot aantal verbonden partijen waarin de gemeente participeert, is het wenselijk om prioriteit te geven aan het opstellen en vaststellen van een nota verbonden partijen.
- De paragraaf financiering zou meer inzicht kunnen geven in de meerjarige financieringsbehoefte.

#### **Aanbevelingen**

- Geef prioriteit aan het opstellen en vaststellen van een nota verbonden partijen.
- Geeft in de paragraaf financiering meer inzicht in de meerjarige financieringsbehoefte.

### **2.3.12 Consequenties keuzes financieel beleid**

Doelstelling van een begrotingsscan, in zijn algemeenheid, is om een bouwsteen te zijn bij de oplossing van de financiële problematiek. Bij het formuleren van het financieel beleid worden keuzes gemaakt.

Onderstaand worden een aantal keuzes geformuleerd, die over het algemeen consequenties hebben op de reservepositie, schuldpositie of de exploitatie. Deze keuzes zijn algemeen geformuleerd maar kunnen ook toepasbaar zijn voor de gemeente Zwartewaterland.

#### **Keuze 1**

##### *Kwantificeren stille reserves*

Hiermee wordt bedoeld het in beeld brengen van de waarde van de stille reserves en deze bij de berekening van het weerstandsvermogen betrekken.

Het begrip 'stille reserves' komt niet in het Besluit Begroting en Verantwoording voor provincies en gemeenten (BBV) voor. De meest gebruikte definitie bij gemeenten is: 'Indien de marktwaarde van de bezittingen hoger is dan de boekwaarde op de balans is sprake van een stille reserve. Deze activa zijn direct verkoopbaar'.

Voor het bepalen van de weerstandscapaciteit zijn dus twee zaken van belang:

- de marktwaarde moet hoger dan de boekwaarde zijn, en
- het actief (bezit) moet direct verkoopbaar zijn.

Er zijn ook activa die niet direct verkoopbaar zijn, omdat de bezittingen (vooral aandelen) niet direct verhandelbaar zijn of omdat de bezittingen (vooral gebouwen) een belangrijke maatschappelijke functie of een belangrijke taak in de gemeentelijke bedrijfsvoering vervullen.

Voor wat betreft de stille reserves hanteert de gemeente al het uitgangspunt deze waar mogelijk te verkopen. De gemeente heeft de waarde van de stille reserves berekend op totaal € 2,5 miljoen. Het betreft groenstroken, panden en ook pachtgronden die niet van strategisch belang zijn voor de gemeente.

## **Keuze 2**

### *Herschikken van bestemmingsreserves*

Een andere mogelijkheid is te bezien of een aantal bestemmingsreserves kan worden opgeheven waarbij het saldo kan worden toegevoegd aan de algemene reserve. Het aantal bestemmingsreserves is zoals blijkt uit het overzicht in de begroting 2015-2018 (blz. 96) in 2016 al minder dan in 2015 en hebben bovendien allen een duidelijk omschreven doel. In de nota reserves en voorzieningen 2014-2017 is vastgelegd dat er jaarlijks een toetsing plaatsvindt van de reserves: bij de kadernota vindt een eerste toets plaats en in de programmabegroting en in de programmarekening vindt een gedetailleerde toetsing plaats

## **Keuze 3**

### *Verkoop aandelen*

Verkoop van aandelen heeft tot gevolg dat het eigen vermogen van de gemeente toeneemt. Daarnaast kan de gemeente met de opbrengst een deel van de schulden aflossen. Het draagt ook bij aan een verbetering van het weerstandsvermogen.

Gevolg van verkoop is echter dat het jaarlijks rendement wegvalt als dekkingsmiddel uit de exploitatiebegroting. Het is daarom in ieder geval aan te raden om de afhankelijkheid van de exploitatie van de opbrengst dividend te verminderen. Anderzijds vallen er ook rentelasten weg uit de begroting doordat schulden kunnen worden afgelost met de opbrengst.

## **Keuze 4**

### *Verkoop gemeentelijk bezit*

Los van de verkoop van stille reserves, die naast het verbeteren van het weerstandsvermogen ook een verlaging van de schuldpositie tot gevolg heeft, kan de gemeente over gaan tot het verkopen van activa die niet onder de definitie van stille reserve vallen. In de praktijk is dit lastig omdat het dan gaat om activa die de gemeente nodig heeft voor het uitoefenen van de publieke taak. Wat overblijft, is wellicht het afstoten van eventueel overbodig geworden stukken grond die aanvankelijk zijn aangekocht voor woningbouw of bedrijventerrein. Dit zal normaal gesproken tegen agrarische waarde zijn waardoor bij verkoop verliezen worden geleden die vervolgens het weerstandsvermogen doen verlagen (door afboeken van de verliezen ten laste van de reserves).

## **Keuze 5**

### *Verlagen schulden*

De gemeente stuurt op het beperken van (de toename van) de schulden door bijvoorbeeld lasten voor riolering niet meer te activeren en streeft ernaar om de nettoschuld niet boven de 100% van het totaal aan exploitatiebaten te laten uitkomen. Om dit laatste te bereiken is het noodzakelijk het volume aan schulden te verlagen. Als de doelstelling van de gemeente wordt gehaald om stille reserves te verkopen kan de schuldpositie dalen. Ook het verkorten van de afschrijvingstermijnen van al geactiveerde uitgaven voor vervanging van riolering kan bijdragen aan het (sneller) verlagen van de schuldpositie.

## **Keuze 6**

### *Goedkoper lenen*

De leningportefeuille kan nog eens goed tegen het licht gehouden worden om te bezien of leningen geconverteerd kunnen worden. De rente van langlopende leningen is historisch laag.

Vanaf 1 januari 2014 is schatkistbankieren ingevoerd. Dit impliceert dat (onder meer) gemeenten hun overschot aan liquide middelen (boven een drempelbedrag) moeten onderbrengen in de schatkist. Als alternatief voor het aanhouden van overtollige middelen in de schatkist kunnen decentrale overheden ervoor kiezen deze middelen in te zetten om schulden af te lossen of om aan elkaar leningen te verstrekken.

#### **Keuze 7**

##### *Heroverwegen al genomen investeringsbeslissingen*

Door het al vastgestelde investeringsplan nog eens kritisch te beoordelen is het wellicht mogelijk investeringen alsnog te schrappen of te versoberen.

#### **Keuze 8**

##### *Investeringsstop*

Het is ook een optie om de komende jaren niet meer te investeren (met uitzondering van de noodzakelijke vervangingsinvesteringen). Hiermee kan worden bereikt dat de kapitaallasten minder snel stijgen dan waarmee in de meerjarenbegroting rekening is gehouden. Dit heeft een tijdelijk positief effect op de exploitatie. Ook hoeft er minder te worden geleend, waardoor de schuldpositie niet verder toeneemt.

#### **Keuze 9**

##### *Slechts budgettair neutraal beleid*

Overwogen kan worden om te besluiten dat nieuwe (beleids)wensen alleen budgettair neutraal kunnen worden gerealiseerd. Dit betekent dat huidig beleid wegvalt tegenover nieuw beleid. Deze methodiek is niet alleen belangrijk voor het behoud van financieel evenwicht, maar kan ook bijdragen aan het voorkomen van financiële problemen in de toekomst. In plaats van het voornemen om bij het constateren van een verstoord financieel evenwicht te bezuinigen (bijvoorbeeld door het opnemen van een taakstellende stelpost) dwingt de gemeente zichzelf om meteen keuzes te maken.

#### **Keuze 10**

##### *Budgetten:*

1. Benutten van de structurele weerstandscapaciteit als dekkingsmiddel, zoals verlagen of schrappen stelpost voor nieuw beleid (€ 0,25 miljoen) en verlagen of schrappen stelpost voor inflatie (€ 0,2 miljoen).
2. Niet toekennen inflatiecorrectie op budgetten.
3. De stelpost kapitaallasten nieuwe investeringen in meerdere jaren laten toegroeien naar het gewenste niveau in plaats van deze meteen vanaf 2015 op een relatief hoog peil te ramen.

#### **Keuze 11**

##### *Zero based budgetting toepassen*

Ieder budget wordt voorzien van een noodzakelijke onderbouwing. Dit kan helpen om kritisch te onderzoeken wat nu nodig is en voorkomt dat een bedrag wordt geraamd omdat het er vorig jaar ook stond.

### 3 DE EIGEN INKOMSTEN VERGELEKEN

#### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volgende vraag beantwoord:

*Doen zich tussen de gemeente Zwartewaterland en de selectiegroep verschillen voor ten aanzien van de belastingen en rechten en zo ja, in welke mate zijn deze verschillen te verklaren?*

Daarbij wordt aandacht besteed aan de eigen heffingen, de financiëleverhoudingswet (Fvw) en de belastingcapaciteit. Er wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste eigen inkomstenbronnen van de gemeente en de woonlasten.

Verder wordt aandacht besteed aan de heffingen in relatie tot de toelating tot artikel 12 van de Fvw en in relatie tot de selectiegroep.

In deze begrotingscan zouden normaal gesproken de tarieven 2014 worden vergeleken. De gemeente Zwartewaterland heeft echter in 2015 zowel de tarieven OZB als het rioolrecht relatief fors verhoogd. In verband daarmee heeft de gemeente aangegeven er de voorkeur aan te geven om in dit hoofdstuk uit te gaan van de cijfers **2015**. Aan dit verzoek kon gehoor worden gegeven, omdat vlak voordat de begrotingscan zou moeten worden afgerond de vergelijkende cijfers 2015 beschikbaar waren gekomen.

#### 3.2 De Fvw en belastingcapaciteit

De hoogte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds hangt ook af van de belastingcapaciteit van die gemeente. Het idee daarachter is eenvoudig: hoe meer geld een gemeente aan onroerende zaakbelastingen kan binnenhalen, des te minder geld uit het gemeentefonds nodig is. Met het betrekken van de belastingcapaciteit in de verdeling van het gemeentefonds wordt als het ware het draagkrachtprincipe geïntroduceerd.

De belastingcapaciteit is afhankelijk van de waarde van de onroerende zaken in een gemeente. Hoe hoger de waarde, hoe hoger de belastingcapaciteit, hoe hoger de 'OZB-aftrekpost' in de algemene uitkering. Bij de berekening van de 'OZB-aftrekpost' wordt een voor alle gemeenten gelijk rekestarief gebruikt. Door de tarieven van Zwartewaterland in 2015 af te zetten tegen het rekestarief kan worden bepaald in hoeverre de gemeente meer of minder inkomsten genereert.

Het rekestarief wordt bepaald op basis van een uniform percentage van de WOZ-waarde. Voor het jaar 2015 bedraagt dit percentage 0,1135 voor eigenaren van woningen, 0,1213 voor gebruikers van niet-woningen en 0,1504 voor eigenaren van niet-woningen (zie bladzijde 42 meicirculaire 2014 Gemeentefonds).

Voor 2015 geldt voor Zwartewaterland een percentage voor de WOZ-waarde van eigenaren van woningen van 0,1205, voor de niet-woningen gebruikers 0,1591 en voor niet-woningen eigenaren 0,2116. Er is dus bij alle drie de groepen sprake van hogere percentages dan het rekestarief dat wordt gehanteerd bij de berekening van de 'OZB-aftrekpost' in de algemene uitkering.

**Tabel 3.1 Vergelijking van tarieven gemeente met rektarief en normtarief artikel 12 van de Fw en de daarbij behorende opbrengsten 2015**

Zwartewaterland	woningen	niet-woningen gebruikers	niet-woningen eigenaren	totaal
Waarde onroerende zaken <sup>1</sup>	1.573.500.000	608.000.000	644.000.000	2.825.500.000
Tarief als percentage van de WOZ-waarde <sup>2</sup>	0,1205	0,1591	0,2116	
<b>Opbrengst op basis van waarde gemeentefonds</b>	<b>1.896.068</b>	<b>967.328</b>	<b>1.362.704</b>	<b>4.226.100</b>
Rektarieven gemeentefonds als percentage van de WOZ-waarde	0,1135	0,1213	0,1504	
<b>Opbrengst bij rektarieven</b>	<b>1.785.923</b>	<b>737.504</b>	<b>968.576</b>	<b>3.492.003</b>
<b>Meeropbrengst ten opzichte van de rektarieven</b>	<b>110.145</b>	<b>229.824</b>	<b>394.128</b>	<b>734.097</b>
Gemiddeld tarief OZB gemeente als percentage van de WOZ-waarde				0,1496
Normtarief OZB voor toelating tot artikel 12 van de Fw als percentage van de WOZ-waarde				0,1790
Correctie normtarief voor onderdekking reiniging				0,0000
Correctie normtarief voor onderdekking riolering				0,0000
Gecorrigeerd normtarief OZB voor toelating tot artikel 12 van de Fw				0,1790
Normopbrengst OZB op basis van gecorrigeerd normtarief OZB voor toelating tot artikel 12 van de Fw				5.057.645
Opbrengst OZB volgens begroting <sup>3</sup>				4.207.000
<b>Minderopbrengst ten opzichte van normopbrengst</b>				<b>-850.645</b>

1. Gegevens algemene uitkering gemeentefonds  
 2. Gegevens website COELO-atlas gemeentelijke woonlasten  
 3. Geraamd op functies 931 en 932

Uit tabel 3.1 blijkt Zwartewaterland in 2014 per saldo ruim € 0,7 miljoen ofwel 17% meer inkomsten via de OZB realiseert dan wanneer de rektarieven worden gehanteerd. Deze meeropbrengst is vooral afkomstig van de niet-woningen. Op het eerste gezicht lijkt het er op dat Zwartewaterland er, net als een flink aantal andere gemeenten, voor kiest om een relatief groot deel van de OZB via de niet-woningen te realiseren. De gemeente geeft echter aan dat dit verschil een historische oorzaak heeft, vermoedelijk vanuit de gemeentelijke herindeling (2001). Het betreft geen gemeentelijke beleidskeuze van de afgelopen jaren om specifiek niet-woningen zwaarder te belasten ten opzichte van woningen.

### 3.3 De opbrengsten van de belangrijkste heffingen in de gemeente Zwartewaterland vergeleken met de normen ingevolge artikel 12 van de Fw

In geval van artikel 12 van de Fw (gemeenten met een structureel tekort die onder curatele van het rijk staan) dienen de eigen heffingen uit het belastingpakket te voldoen aan het redelijk peil. Het belastingpakket bestaat uit de OZB en de riool- en afvalstoffenheffing. In het kader van het artikel 12-beleid stellen de beheerders van het gemeentefonds via de meicirculaire jaarlijks het redelijk peil vast.

Bij het onderdeel OZB wordt een percentage van de WOZ-waarde van de OZB-capaciteit gehanteerd. Voor 2015 bedraagt die 0,1790%. Dit tarief komt tot stand door een opslag van 20% toe te passen op het werkelijk gewogen landelijk gemiddelde 'OZB-tarief' in het jaar t-1. Bij de onderdelen riolering en reiniging wordt uitgegaan van 100% lastendekkendheid. Op de onderdelen reiniging en riolering is in Zwartewaterland op basis van de begroting 2015 sprake van ten minste 100% lastendekkendheid.

Geconcludeerd kan worden dat Zwartewaterland een lagere opbrengst van € 850.645 (tabel 3.1) heeft ten opzichte van de artikel 12-norm van het redelijk peil.

### 3.4 Gemeentelijke woonlastendruk

In het kader van de Atlas van de lokale lasten verzamelt het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) jaarlijks per gemeente de gegevens met betrekking tot de totale opbrengst van de OZB, op basis van de gemiddelde waarde van een woning, reinigingsrecht/afvalstoffenheffing en rioolrecht, op basis van een meerpersoonshuishouden, uitgedrukt in een bedrag per huishouden. De gemeenten worden vervolgens gerankt naar woonlasten per meerpersoonshuishouden.

**Tabel 3.2 Gemeentelijke lastendruk vergeleken met de selectiegroep 2015**

Gemeenten	Reinigingsrecht meerpersoons huishouden* (1)	Rioolrecht meerpersoons huishouden* (3)	Rioolrecht eigenaren* (5)	OZB-tarief eigenaren woningen (6)	Gemiddelde OZB-waarde woningen (7)	Gemiddelde OZB opbrengst woningen** (6x7=8)	Woonlasten meerpersoons huishouden (1+3+5+8)	Vershil woonlasten meerpersoons huishouden t.o.v Zwartewaterland	Landelijke rangorde meerpersoons huishouden***
Reimerswaal	340	175	39	0,1103	176.530	195	748	-13,5%	235
Oisterwijk	190	258	0	0,1175	270.634	318	766	-11,5%	271
Wierden	260	247	0	0,1084	218.525	237	744	-14,0%	228
Cranendonck	276	183	0	0,1297	229.505	298	757	-12,5%	249
Zundert	236	123	131	0,1168	264.184	309	798	-7,8%	312
Brummen	232	349	0	0,1080	222.656	240	821	-5,1%	338
<b>Gemiddelde selectiegroep</b>	<b>256</b>	<b>223</b>	<b>28</b>	<b>0,1154</b>	<b>230.339</b>	<b>266</b>	<b>772</b>	<b>-10,7%</b>	<b>272</b>
<b>Zwartewaterland</b>	<b>266</b>	<b>375</b>	<b>0</b>	<b>0,1205</b>	<b>185.927</b>	<b>224</b>	<b>865</b>	<b>0,0%</b>	<b>365</b>
Hoogste waarneming							1218		393
Laagste waarneming							513		1
Gemiddelde waarneming							731		197
Duurste gemeente							Blaricum		
Goedkoopste gemeente							Aalten		

\* Bron: Digitale COELO-atlas van de lokale lasten

\*\* Berekend via OZB-waarde op basis van gemeentefonds en aantal woningen op basis van gegevens CBS

\*\*\* Nummer 1 heeft de laagste woonlasten, nummer 393 de hoogste

Uit bovenstaande gegevens blijkt dat de woonlastendruk (gemeten aan een optelling van de OZB, de afvalstoffenheffing en het rioolrecht) in Zwartewaterland in 2015 € 93 (afgerond) per meerpersoonshuishouden boven het gemiddelde van de selectiegroep ligt. Dit wordt vooral veroorzaakt door het rioolrecht wat € 124 hoger is dan het gemiddelde van de selectiegroep (in 2014: € 8 lager). De afvalstoffenheffing is € 10 hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep (in 2014: € 7 hoger). De gemiddelde ozb opbrengst per woning ligt, ondanks de in 2015 doorgevoerde verhoging, € 42 lager (in 2014 € 41 lager).

De stijging van het rioolrecht wordt veroorzaakt door de vaststelling van het nieuwe Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP). De gemeente heeft daarin gekozen voor een stelselwijziging: van activeren naar het opnemen van een jaarlijks budget in de exploitatiebegroting. Uit hoofdstuk 2 kwam naar voren dat de gemeente vooral in de afgelopen 5 jaren relatief veel heeft geïnvesteerd in het vervangen van riolering. Ook dat had tot gevolg dat het rioolrecht voor een meergezinshuishouden in de afgelopen is gestegen van € 175 in 2009 naar € 256 in 2014. In 2015 stijgt het rioolrecht met € 119 door naar € 375.

De gemeente Zwartewaterland neemt op basis van de lastendruk 2014 in de woonlasten ranking van de begrotingsanalyse van BZK (tabel 3.2) plaats 365 in van het totaal aantal gemeenten van 393 (in 2014 was dat plaats 277 van de 403 gemeenten). In het COELO-overzicht van gemeentelijke woonlasten 2015 is dit plaats 376. De wijze waarop COELO de totale woonlasten berekent wijkt voor het onderdeel OZB af van de berekeningswijze in de begrotingsanalyse van BZK. Dit verklaart de verschillen in ranking en in de totalen van de gemeentelijke woonlasten. Verwezen wordt ook naar het kengetal woonlasten dat in hoofdstuk 2 (paragraaf 2.3.9) is opgenomen.

### 3.5 Overige heffingen

Voor wat betreft de heffingen kunnen naast de heffingen behorend tot het belastingpakket ook andere heffingen worden genoemd. De heffingen zijn op basis van gegevens van het CBS vergeleken met het gemiddelde van de selectiegroep.



**Tabel 3.3 Gemeentelijke heffingen per inwoner vergeleken met de selectiegroep 2015**

	Reimerswaal per inwoner (x € 1)	Oisterwijk per inwoner (x € 1)	Wierden per inwoner (x € 1)	Cranendonck per inwoner (x € 1)	Zundert per inwoner (x € 1)	Brummen per inwoner (x € 1)	gemiddelde selectiegroep per inwoner (x € 1)	Zwartewaterland per inwoner (x € 1)	Verskil per inwoner (x € 1)
Secretarieleges	9	12	10	12	9	10	10	11	0
Leges bouwvergunningen	27	29	29	65	21	18	31	43	12
Hondenbelasting	5	5	5	0	3	0	3	3	0
Parkeerbelasting	0	39	0	0	0	0	-2	0	2
Toeristenbelasting	2	23	6	5	11	31	13	2	-11
Forensenbelasting	0	1	4	0	1	0	1	1	0
Baatbelasting	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Precariobelasting	0	17	0	1	0	0	3	1	-2
Reclamebelasting	0	3	3	4	0	0	2	0	-2
<b>Subtotaal overige heffingen</b>	<b>43</b>	<b>129</b>	<b>56</b>	<b>87</b>	<b>44</b>	<b>58</b>	<b>61</b>	<b>61</b>	<b>0</b>
Reinigingsrechten/afvalstoffenheffing	113	83	73	84	62	91	84	76	-8
Rioolrecht	97	95	102	79	115	138	104	137	33
Onroerendezaakbelastingen	143	216	126	220	190	164	176	190	14
<b>Subtotaal belastingpakket</b>	<b>353</b>	<b>394</b>	<b>301</b>	<b>383</b>	<b>367</b>	<b>393</b>	<b>365</b>	<b>403</b>	<b>38</b>
<b>Totaal-generaal</b>	<b>396</b>	<b>523</b>	<b>357</b>	<b>470</b>	<b>411</b>	<b>451</b>	<b>426</b>	<b>464</b>	<b>38</b>

Bij de opbrengst in tabel 3.3 is geen rekening gehouden met eventuele bijdragen uit tariefegalisatiereserves of andere mogelijke baten, het gaat uitsluitend om de heffing van belastingen en rechten. De totale opbrengst wordt uitgedrukt in een bedrag per inwoner.

Als we kijken naar het totaal van de heffingen, onderdeel overige heffingen, in de gemeente Zwartewaterland en de selectiegroep, dan moet worden geconstateerd dat er in totaliteit geen verschil is (saldo is € 0). Wel zijn er tussen de heffingen onderling verschillen met de selectiegroep te zien. Zo is de opbrengst leges bouwvergunningen in Zwartewaterland relatief hoog. In 2014 was nog sprake van een opbrengst van € 27 per inwoner. In 2015 is dit gestegen naar € 43 per inwoner.

Daartegenover staan lagere opbrengsten door het feit, dat Zwartewaterland geen parkeerbelasting heft en een relatief laag bedrag aan inkomsten uit toeristenbelasting ontvangt. Gelet op het feit dat Zwartewaterland (Genemuiden, Hasselt en Zwartsluis) ook toerisme aantrekt, ligt hier voor de gemeente in principe nog een mogelijkheid om extra inkomsten te genereren.

Bij de heffingen die tot het belastingpakket worden gerekend is er in 2015 per saldo sprake van een verschil per inwoner van € 38 aan hogere lasten. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de stijging van het rioolrecht van € 105 per inwoner in 2014 naar € 137 per inwoner in 2015.

### 3.6 Conclusies

Op de vraag 'Doen zich tussen de gemeente Zwartewaterland en de selectiegroep verschillen voor ten aanzien van de belastingen en rechten en zo ja, in welke mate zijn deze verschillen te verklaren?' kan het volgende worden geantwoord.

#### *Woonlasten 2015 voor meerpersoonshuishoudens*

Bij de vergelijking van de gemeentelijke woonlastendruk voor burgers blijkt dat het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, reiniging en riolering) van een meerpersoonshuishouden in Zwartewaterland € 865 bedraagt. Vergeleken met de selectiegroep ligt de woonlastendruk in 2015 in de gemeente Zwartewaterland € 93 hoger (=10,7%). Ook vergeleken met het landelijk gemiddelde (€ 731) is er sprake van een hoger niveau aan woonlasten.

De hogere woonlastendruk in 2015 ten opzichte van de referentiegemeenten wordt voornamelijk veroorzaakt door de hogere gemiddelde opbrengst rioolrecht per woning. Dit is circa 49% hoger dan de selectiegroep. In 2015 is het rioolrecht verhoogd ten gevolge van een stelselwijzing in de wijze waarop de lasten in de begroting worden verwerkt.

#### *Gemeentelijke heffingen 2015 per inwoner zijn vergeleken met selectiegroep*

Op het gebied van de overige heffingen bevindt Zwartewaterland zich gemeten per inwoner per saldo op het zelfde niveau als de selectiegroep. Enerzijds wordt dit veroorzaakt door een hogere opbrengst bouwleges en anderzijds door een lagere opbrengst parkeerbelasting

en toeristenbelasting. Hier liggen voor de gemeente in principe nog mogelijkheden om extra inkomsten te genereren.  
Bij de overige heffingen is in 2015 sprake van een verschil van € 38 (hoger lasten) per inwoner. Dit wordt voor een bedrag van € 33 per inwoner veroorzaakt door de rioolrechten.

*Redelijk peil artikel 12 Fvw voor 2015*

Voorts is de feitelijke belastingopbrengst 2015 van de gemeente Zwartewaterland vergeleken met die van het zogenaamde belastingpakket zoals dat wordt gehanteerd bij de toelating tot artikel 12 van de Fvw voor 2015. Uit deze vergelijking blijkt dat de gemeente een opbrengst aan OZB genereert die lager is dan het normbedrag dat bij toelating voor art. 12 wordt gehanteerd. Op de afvalstoffen- en rioolheffing is geen sprake van onderdekking.



## 4 DE NETTOLASTEN VAN DE GEMEENTE ZWARTEWATERLAND VERGELEKEN

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de vragen:

*Hoe verhouden de eigen inkomsten (OZB en overige heffingen) en de nettolasten van de gemeente Zwartewaterland zich in 2014 ten opzichte van de clusters van de algemene uitkering en hoe is dat beeld ten opzichte van de (gemeenten in de) selectiegroep?*

Na een korte inleiding in paragraaf 4.2 op het referentiekader dat bij deze clusteranalyse wordt gehanteerd, wordt in paragraaf 4.3 de vergelijking van de nettolasten van Zwartewaterland met de clusters van de algemene uitkering op basis van bijlage 2 toegelicht. Om een verdere analyse van de verschillen per cluster in paragraaf 4.4 mogelijk te maken, is bijlage 3 met de vergelijking van netto lasten ten opzichte van de algemene uitkering van Zwartewaterland met de selectiegroep opgenomen. Voor samenstelling en kenmerken van de selectiegroep wordt verwezen naar paragraaf 1.3.

Door de gemeente Zwartewaterland zijn verklaringen gegeven voor eventuele afwijkingen ten opzichte van de algemene uitkering en/of de selectiegroep. De gemeente geeft daarbij aan, dat in de verklaringen ten opzichte van deze gemeenten de kanttekening moet worden geplaatst dat de gemeente geen inzicht heeft in de administratie van deze gemeenten. Er kunnen bijvoorbeeld verschillen zijn in de toerekening van kosten aan de producten / functies.

### 4.2 Referentiekader

Het referentiekader van de clusteranalyse is gebaseerd op de Financiële-verhoudingswet (Fvw). De belangrijkste uitgangspunten bij de Fvw zijn toegepast in dit referentiekader, te weten: globaal, kosten georiënteerd, rekeninghoudend met structuurkenmerken en de mogelijkheid zelf inkomsten te verwerven. Dat de verdeling kosten georiënteerd en globaal is, wil zeggen dat de verdeling aansluit bij de kostenverschillen tussen (groepen van) gemeenten. Op individueel niveau kunnen er verschillen zijn. Deze verschillen kunnen enerzijds ontstaan doordat er sprake is van specifieke omstandigheden, die geen of onvoldoende een rol spelen in de verdeling van het gemeentefonds. Anderzijds kan er sprake zijn van bewuste politieke beleidskeuzen om op onderdelen een hoger of lager nettolasten niveau te hebben. Ten slotte kunnen verschillen ook worden veroorzaakt door het financiële beleid van gemeenten (hoe is in het verleden bijvoorbeeld omgegaan met investeringen; zijn er investeringen direct afgeboekt van reserves en vinden er grote onttrekkingen plaats in reserves en voorzieningen).

De vergelijkingen in paragraaf 4.3 en 4.4 worden gemaakt op een hoger aggregatieniveau, namelijk op dat van de clusters. Om inzicht te kunnen krijgen in de begrotingspositie van Zwartewaterland worden de inkomsten van het gemeentefonds vergeleken met de geraamde nettolasten (=lasten minus de baten) van de gemeente. Op deze wijze is vast te stellen welke positieve en negatieve afwijkingen zich voordoen in het budget van de gemeente Zwartewaterland. Dit wordt de gemeente vergeleken 'met zichzelf' genoemd. Deze vergelijking tussen nettolasten en gemeentefondsverdeling sluit het best aan bij de specifieke kenmerken van een gemeente en is daardoor het belangrijkste. Een dergelijke vergelijking is ook gemaakt voor de gemeenten in de selectiegroep. Deze vergelijking zorgt voor een verdere inkleuring van het beeld. In de vergelijking met zichzelf wordt voor wat betreft de algemene uitkering gebruik gemaakt van de gegevens die worden gebruikt voor de berekening van de algemene uitkering over februari 2014.

Bij de als norm gehanteerde gemeentefondsverdeling moet de volgende kanttekening worden gemaakt. Sinds 1997 is het huidige systeem voor de gemeentefinanciën praktijk. De gemeentefondsbeheerders zijn bezig met een grote onderhoudsoperatie van het gemeentefonds. De eerste fase wordt in 2015 ingevoerd, de tweede fase in 2016. Een van de redenen van de operatie is dat de gemeentelijke uitgaven sinds enkele jaren hoger zijn dan het genormeerde bedrag, de feitelijke inkomsten uit OZB en OEM hoger zijn dan de

norminkomsten en er niet beoogde verschillen tussen gemeentetypen zijn. Dit verschijnsel komt ook naar voren in de navolgende paragrafen. Mede daarom worden naast de vergelijking met het gemeentefonds ook vergelijkingen met de selectiegroep en met groepen van gemeenten uit het POR 2015 (Periodiek Onderhoudsrapport 2015 met daarin opgenomen de begrotingscijfers 2014) betrokken om het nettolasten niveau van de gemeente nader in te kleuren.

Uitgangspunt blijft, dat een gemeente met de algemene uitkering uit het gemeentefonds en de eigen inkomsten moet kunnen uitkomen. Daarom dient de gemeente hard te maken waarom de algemene uitkering en de eigen inkomsten niet volstaan.

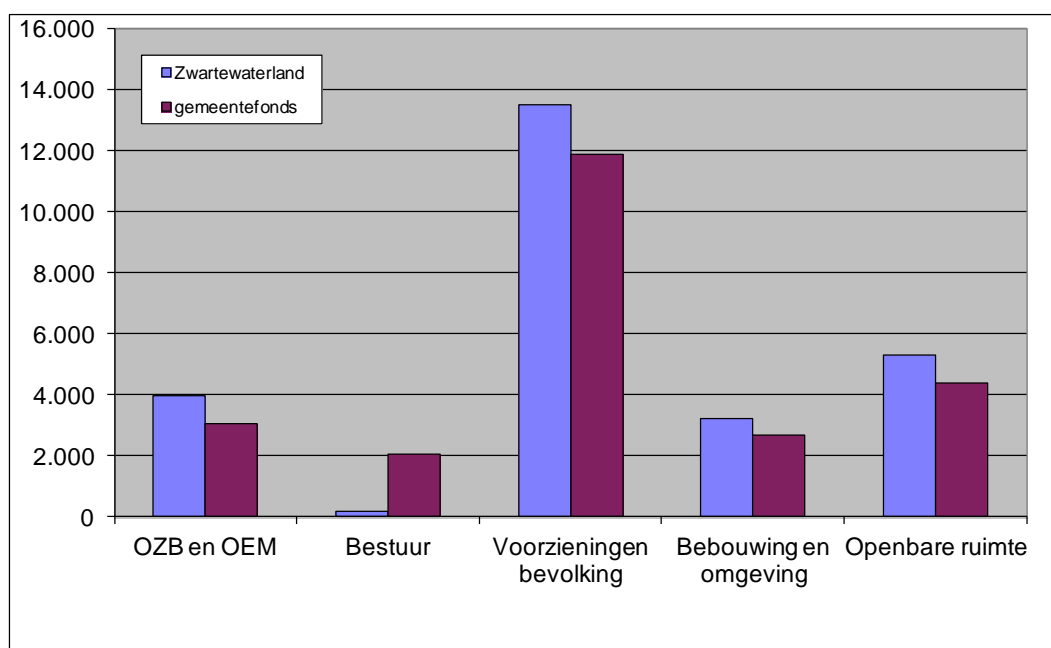
Indien relevant worden ook de (voorlopige) uitkomsten van de fases 1 en 2 van het groot onderhoud van het gemeentefonds voor Zwartewaterland bij de betreffende onderdelen genoemd. Fase 1 (ingangdatum 2015) heeft een positief effect van circa € 168.000 op de algemene uitkering tot gevolg. Fase 2 (ingangdatum 2016) een positief effect op de algemene uitkering van Zwartewaterland van circa € 630.000. Hierbij wordt wel nadrukkelijk aangetekend dat het bij groot onderhoud fase 2 om voorlopige resultaten gaat. Daarnaast dienen de voorlopige herverdeeffecten 2<sup>e</sup> fase in breder verband beoordeeld te worden. Er is namelijk ook nog sprake van drie andere herverdeeffecten, te weten objectieve verdeling Jeugdzorg 2016, objectieve verdeling 2016 Wmo en WWB-inkomensdeel. Deze effecten waren op het moment dat deze begrotingsscan werd opgesteld nog niet bekend. Op 23 maart 2015 hebben de fondsbeheerders de VNG en de raad voor de financiële verhoudingen( Rfv) om advies gevraagd over de aanpassingen. Na weging van de adviezen zal een brief aan Tweede Kamer worden gestuurd en zullen de resultaten worden opgenomen in de meicirculaire gemeentefonds 2015.

### **4.3 De vergelijking met zichzelf**

Eén van de uitgangspunten van het verdeelstelsel is dat er een goede aansluiting bestaat tussen de wijze van verdelen en de verschillen in kostenstructuren van gemeenten. De uitkomst van de onderscheidene verdeelmaatstaven sluit globaal aan bij de nettolasten van de gemeentelijke taakgebieden, in de gemeentefondsterminologie clusters genoemd. De begrotingsfuncties worden toebedeeld aan clusters. Op deze wijze worden de nettolasten van de gemeente per cluster vergeleken met de opbrengst van de verdeelmaatstaven op de verschillende clusters.

In bijlage 2 is een overzicht gegeven van de verschillende inkomsten- en uitgavenclusters voor de gemeente Zwartewaterland voor het jaar 2014. In grafiek 4.1 zijn de bestaande uitgavenclusters samengevoegd tot zogenaamde metaclusters.

**Grafiek 4.1: Vergelijking van de begroting 2014 van Zwartewaterland met het gemeentefonds op metaclusterniveau (bedragen x € 1.000)**



Hieronder wordt eerst gekeken naar de voorzieningencapaciteit. Daarna worden de afwijkingen per megacluster toegelicht. Vervolgens wordt ingegaan op de belangrijkste afwijkingen per cluster.

### Voorzieningencapaciteit

Uit bijlage 2 blijkt dat de uitgavenclusters van Zwartewaterland optellen tot € 22,2 miljoen aan lasten. De systematiek van het gemeentefonds geeft een minimum aan van € 21,1 miljoen. Dit betekent dat de gemeente Zwartewaterland een hoger lastenniveau (€ 1,1 miljoen ofwel € 50 per inwoner) heeft dan de systematiek van het gemeentefonds als minimum oplevert. Zwartewaterland kan zich dit veroorloven doordat de gemeente meer OZB int dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden en door onttrekkingen uit reserves en inkomsten uit overige Eigen Middelen: OEM.

#### Toelichting metaclusters grafiek 4.1

Voor het overzicht van de metaclusters en de clusters waaruit zij zijn opgebouwd evenals de navolgende cijfervergelijkingen wordt verwezen naar bijlage 2. Daaruit blijkt dat in 2014 het merendeel van de metaclusters en clusters de nettolasten hoger liggen dan het gemeentefonds indiceert.

Op het metacluster *Bestuur* liggen de nettolasten in 2014 € 1,9 miljoen ofwel € 85 per inwoner lager dan de inkomsten volgens het gemeentefonds. Dit wordt voor € 18 per inwoner veroorzaakt doordat het cluster **Bestuursorganen** hogere nettolasten heeft, en voor € 102 per inwoner doordat in het cluster **Algemene ondersteuning** lagere nettolasten heeft.

Op het metacluster *Voorzieningen bevolking* liggen de nettolasten in 2014 hoger dan het gemeentefonds indiceert en wel € 1,6 miljoen ofwel € 74 per inwoner. Dit komt vooral door de hogere nettolasten op de clusters **Werk en inkomen, Kunst en ontspanning en Bevolkingszaken** (respectievelijk € 30, € 35 en € 50 per inwoner). Op de clusters **Maatschappelijke zorg, Educatie en Oudheid** is sprake van lagere nettolasten (respectievelijk € 22, € 7 en € 12 per inwoner).

Op het metacluster *Bebouwing en omgeving* liggen de nettolasten in 2014 € 0,6 miljoen ofwel € 25 per inwoner hoger dan er volgens het gemeentefonds wordt ontvangen. Dit wordt vooral veroorzaakt door het cluster **Openbare orde en veiligheid** (€ 47 per inwoner hoger).

Op het metacluster *Openbare ruimte* is er in 2014 sprake van hogere nettolasten dan er wordt ontvangen volgens het gemeentefonds (€ 0,9 miljoen ofwel € 40 per inwoner). Dit komt grotendeels door de hogere nettolasten op het cluster Riolering (€ 11 per inwoner) en het cluster **Wegen en water** (€ 25 per inwoner).

**Tabel 4.1 Overzicht van afwijkingen van meer dan € 15 per inwoner bij de vergelijking van Zwartewaterland met 'zichzelf' (bedragen x € 1 per inwoner)**

Clusters	Hogere lasten	Lagere baten	Lagere lasten	Hogere baten
	dan het gemeentefonds		dan het gemeentefonds	
<b>Inkomstenclusters</b>				
OZB				36
Mutaties reserves				
<b>Uitgavenclusters</b>				
Bestuursorganen	18			
Algemene ondersteuning			102	
Werk en inkomen	30			
Maatschappelijke zorg			22	
Kunst en ontspanning	35			
Bevolkingszaken	50			
Reiniging	16			
Openbare orde en veiligheid	47			
Wegen en water	25			

#### **Doorbelasting van loonkosten en overhead**

Bij het verklaren van verschillen in netto lasten tussen algemene uitkering, selectiegroep en de gemeente Zwartewaterland kwam naar voren dat de doorbelasting van loonkosten en overhead in Zwartewaterland in de meeste gevallen plaatsvindt op het niveau van deelprogramma en niet op activiteitsniveau (functieniveau).

Vaak worden binnen een deelprogramma meerdere loonkosten van verschillende functies op 1 functie geboekt. Uitzonderingen worden gemaakt voor functies met kostendekkende tarieven, projecten en grondexploitatie (grexen).

Hierdoor ontbreekt een volledig inzicht in de werkelijke kosten van activiteiten, wat vergelijking met andere gemeenten lastig maakt.

Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- De loonkosten en overhead van de onderdelen bijstandsverlening (functie 610), werkgelegenheid (functie 611) en participatiebudget (functie 623) worden op functie 610 geraamd.
- De loonkosten en overhead voor het deelprogramma gebiedsontwikkeling worden op kunst (functie 540) geraamd. De loon- en overheadkosten hebben echter ook betrekking op oudheid (functie 541) en (deels) op openbaar groen en openluchtrecreatie (functie 560).
- De loonkosten en overhead voor het deelprogramma beheer ruimtelijke structuur worden op wegen, straten en pleinen (functie 210) geraamd, maar betreffen ook (deels) openbaar groen en openluchtrecreatie (functie 560) en overige volkshuisvesting (functie 822).
- De loonkosten en overhead voor het deelprogramma onderwijs en voorzieningen worden op sport (functie 530) geraamd, maar betreffen ook onderwijs, bibliotheek, vormings- en ontwikkelingswerk en groene sportvelden.

Om te voorkomen dat de verklaring van verschillen bij de clusters blijft steken in het argument van kostentoerekening wordt volstaan met de algemene constatering op deze plek en wordt daar bij de clusters in zeer beperkte mate op ingegaan.

#### 4.4 Toelichting inkomstencusters

Hierna gaan wij in op de belangrijkste afwijkingen op de clusters zoals die naar voren komen in tabel 4.1. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van de analyse van de belangrijkste afwijkingen op de clusters ten opzichte van het gemeentefonds bij de afzonderlijke gemeenten. In deze begrotingsscan zal ook op functieniveau worden ingegaan op verschillen. Dit zodat de gemeente Zwartewaterland kan verklaren waarom geconstateerde overschrijdingen plaatsvinden.

##### Cluster OZB

In het gemeentefonds wordt de OZB verevend op basis van rekentarieven in procenten van de WOZ-waarden voor woningen en niet-woningen (zie ook hoofdstuk 3). In 2014 zijn de gemiddelde OZB-tarieven in de gemeente Zwartewaterland voor niet-woningen hoger dan de rekentarieven. Dit verklaart waarom Zwartewaterland in 2014 € 0,8 miljoen meer baten raamt op dit onderdeel dan waar het gemeentefonds rekening mee houdt. Bij de selectiegroep bedraagt het verschil in 2014 ten opzichte van het gemeentefonds gemiddeld € 0,36 miljoen (€ 16 per inwoner).

De meeropbrengsten zijn overigens in lijn met het landelijke beeld. De bevindingen in het POR 2015 zijn dat de geraamde OZB-inkomsten van gemeenten duidelijk hoger (€ 59 per inwoner) liggen dan het niveau waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden.

**Tabel 4.1 Cluster OZB**

**Hogere/lagere nettobaten 2014 per inwoner dan gemeentefonds/selectiegroep x € 1**

Cluster	Gemeentefonds - Zwartewaterland (bijlage 2)	Gemeentefonds - selectiegroep	Gemeentefonds - POR2015 20.000-50.000	Gemeentefonds - POR2015 Landelijk	Selectiegroep - Zwartewaterland
<b>OZB</b>	36	16	39	59	5

+ betekent hogere baten dan gemeentefonds aangeeft

- betekent lagere baten dan gemeentefonds aangeeft

Op functieniveau is zichtbaar dat Zwartewaterland in 2014 ten opzichte van de selectiegroep € 5 meer OZB per inwoner heft, vooral bij gebruikers (niet-woningen). Door de verhoging van de OZB tarieven in 2015 is dit verschil in 2015 toegenomen tot € 14 per inwoner (zie tabel 3.3)

		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Vershil
Functies cluster Onroerendzaakbelastingen										
931	baten onroerendzaakbelasting gebruikers	22	28	12	37	21	21	23	37	14
932	baten onroerendzaakbelastingen eigenaren	114	185	107	177	149	136	145	136	-9
941	lastenverlichting Rijk	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Totaal</b>		<b>136</b>	<b>213</b>	<b>119</b>	<b>214</b>	<b>170</b>	<b>157</b>	<b>168</b>	<b>173</b>	<b>5</b>

Uit hoofdstuk 3 (zie tabel 3.2) komt naar voren dat de gemiddelde OZB opbrengst per woning in Zwartewaterland € 42 lager is dan het gemiddelde van de selectiegroep. De hogere opbrengst wordt dan ook vooral veroorzaakt door de OZB opbrengst niet-woningen. De gemeente geeft aan dat dit verschil een historische oorzaak heeft, vermoedelijk vanuit



de gemeentelijke herindeling (2001). Het betreft geen gemeentelijke beleidskeuze van de afgelopen jaren om specifiek niet-woningen zwaarder te belasten ten opzichte van woningen.

#### Cluster Algemene uitkering

Dit cluster omvat uitsluitend de begrotingsfunctie algemene uitkering. Uit tabel 4.2 blijkt dat de gemeente een gelijk bedrag aan algemene uitkering op dit cluster heeft geraamd dan het bedrag waarvan het gemeentefonds uitgaat. De begrotingsanalyse is gebaseerd op de stand algemene uitkering in de maand februari 2014. De raming algemene uitkering in de begroting 2014 van de gemeente Zwartewaterland is gebaseerd op de septembercirculaire 2014. De raming kan worden bijgesteld naar aanleiding van actuele circulaire, zodat dit gegeven voor de huidige begrotingsanalyse minder interessant is.

**Tabel 4.2 Cluster Algemene Uitkering**

**Hogere/lagere nettobaten 2014 per inwoner dan gemeentefonds/selectiegroep x € 1**

Cluster	Gemeentefonds – Zwartewaterland (bijlage 2)	Gemeentefonds – selectiegroep	Gemeentefonds - POR2015 20.000-50.000	Gemeentefonds - POR2015 Landelijk	Selectiegroep – Zwartewaterland
<b>Algemene Uitkering</b>	0	9	n.v.t.	n.v.t.	-19

+ betekent hogere baten dan gemeentefonds aangeeft

- betekent lagere baten dan gemeentefonds aangeeft

Op functieniveau is zichtbaar dat Zwartewaterland ten opzichte van de selectiegroep een lagere algemene uitkering per inwoner ontvangt. Alleen de gemeenten Wierden en Zundert zitten lager. Ten opzichte van de selectiegroep heeft Zwartewaterland relatief weinig woonruimten. Uit bijlage 1 komt naar voren dat Zwartewaterland 8.238 woonruimten telt, tegenover 9.702 gemiddeld in de selectiegroep. Het aantal inwoners is dus wel vergelijkbaar met de selectiegroep, maar het aantal woonruimten niet.

Ook het aantal huishoudens met een laag inkomen, het aantal uitkeringsontvangers en minderheden ligt onder het gemiddelde van de selectiegroep. Zwartewaterland wijkt voor wat betreft structuurkenmerken toch iets af van de rest en ontvangt daardoor een lagere algemene uitkering, omdat het gemeentefonds kostengeoriënteerd is.

		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Vershil
Functies cluster Algemene uitkering										
921	algemene uitkering gemeentefonds	907	830	786	830	813	842	834	815	-19
<b>Totaal</b>		<b>907</b>	<b>830</b>	<b>786</b>	<b>830</b>	<b>813</b>	<b>842</b>	<b>834</b>	<b>815</b>	<b>-19</b>

#### Cluster Overige eigen middelen (OEM)

Tot het cluster OEM behoort een groot aantal functies. Deze functies hebben veelal betrekking op baten. Het gaat bijvoorbeeld om de overige gemeentelijke belastingen, maar ook om ontvangen dividenden en mutaties grondexploitaties. Voor wat betreft de OEM is het van belang om rekening te houden met het gegeven dat de feitelijke bedragen niet afgezet worden tegen een ijkpunt. Het gemeentefonds gaat dus uit van een niveau nihil, ondanks het feit dat bij de totstandkoming van de verdeling van het gemeentefonds in 1997 er vanuit is gegaan dat gemeenten een zeker bedrag aan OEM genereren. Deze OEM bedroeg afgerond 5% van de uitgavenmaatstaven. Deze OEM is indertijd, via een verlaging van de bedragen per eenheid van de verdeelmaatstaven, betrokken bij de verdeling.

Dit betekent dat het totaal van de genormeerde nettolasten afgerond 5% lager werd geschat dan dat zij in feite zijn.

De feitelijke OEM komt in de gemeente Zwartewaterland uit op een bedrag van circa € 0,1 miljoen. Als de 5,4% op de huidige omvang van de uitgavenclusters zou worden toegepast, zou de OEM voor Zwartewaterland uitkomen op een bedrag van ruim € 1,1 miljoen (€ 21,1 miljoen x 5,4%). Dit betekent dat het bedrag van de OEM die de gemeente Zwartewaterland genereert aanzienlijk lager is dan het bedrag dat het gemeentefonds veronderstelt.

**Tabel 4.3 Overige eigen middelen**

**Hogere/lagere nettobaten 2014 per inwoner dan gemeentefonds/selectiegroep x € 1**

Cluster	Gemeentefonds – Zwartewaterland (bijlage 2)	Gemeentefonds – selectiegroep	Gemeentefonds - POR2015 20.000-50.000	Gemeentefonds - POR2015 Landelijk	Selectiegroep – Zwartewaterland
<b>OEM</b>	6	55	31	26	-49

+ betekent hogere baten dan gemeentefonds aangeeft

- betekent lagere baten dan gemeentefonds aangeeft

Functies cluster Overige Eigen Inkomsten (OEM)		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Vershil
212	openbaar vervoer	0	0	0	-1	-1	0	0	0	0
220	zeehavens	0	0	0	0	0	0	0	0	0
230	luchtvaart	0	0	0	0	0	0	0	0	0
310	handel en ambacht	-6	-4	-8	-21	-6	-2	-8	-1	7
311	baten marktgelden	1	1	1	1	1	1	1	3	2
320	industrie	-6	0	-1	0	0	0	-1	-1	0
330	nutsbedrijven	29	0	37	-1	0	0	11	23	12
340	agrarische productie en ontginning	0	0	0	0	0	0	0	0	0
341	overige agrarische zaken, jacht en visserij	0	0	0	0	-12	0	-2	0	2
830	bouwgrondexploitatie	167	-3	-11	0	0	0	25	-25	-50
911	geldleningen en uitzettingen korter dan één jaar	0	0	-20	5	0	0	-3	0	3
913	overige financiële middelen	1	-1	1	0	6	10	3	0	-3
914	geldleningen en uitzettingen langer of gelijk aan één jaar	53	0	9	61	-18	0	17	2	-15
933	baten roerende woon- en	0	0	0	0	0	0	0	0	0
934	baten baatbelasting	0	0	0	0	0	0	0	0	0
935	baten forensenbelasting	0	1	4	0	1	0	1	1	0
936	baten toeristenbelasting 50%	1	10	3	2	5	15	6	1	-5
937	baten hondenbelasting	5	5	5	0	3	0	3	3	0
938	baten reclamebelasting	0	0	2	1	0	0	1	0	-1
939	baten precariobelasting	0	10	0	1	0	0	2	1	-1
<b>Totaal</b>		<b>246</b>	<b>19</b>	<b>23</b>	<b>48</b>	<b>-22</b>	<b>24</b>	<b>56</b>	<b>7</b>	<b>-49</b>

\* Het verschil tussen het totaal van € 7 per inwoner bij de gemeente Zwartewaterland in bovenstaande tabel en de € 6 per inwoners in tabel 4.3 wordt veroorzaakt door afrondingsverschillen in de diverse posten.

Op functieniveau is zichtbaar dat Zwartewaterland ten opzichte van de selectiegroep een relatief gering tekort heeft op het product handel en ambacht (310) en de baten marktgelden per inwoner hoger zijn dan bij de selectiegroep.

Verder valt te zien, dat de gemeente ten opzichte van de selectiegroep een hoge opbrengst lijkt te ontvangen uit dividend Nutsbedrijven (€ 23 per inwoner). Een bedrag van ruim € 3 per inwoner betreft echter incidenteel ontvangen dividend in 2014 en een bedrag van € 5

per inwoner betreft geen dividend maar rente-inkomsten. Als deze onderdelen worden geëlimineerd uit de cijfers is er sprake van een verschil van € 4 per inwoner met de selectiegroep.

Daarnaast valt op dat Zwartewaterland een nadelig saldo op '830 bouwgrondexploitatie' heeft van € 25 per inwoner, wat neerkomt op een bedrag van circa € 0,5 miljoen. Hiervan betreft € 0,22 miljoen een incidenteel bijdrage aan de voorziening ten behoeve van het waterfront in Hasselt. Deze incidentele bijdrage wordt gedekt uit de algemene reserve, zodat tegenover de last op functie 830 wel een baat staat. Deze baat staat echter op een andere plek in de begroting.

Voor het overige betreft het rentekosten van Niet In Exploitatie Genomen Gronden (NIEGG) die niet meer op de boekwaarde wordt bijgeschreven, maar ten laste van de algemene dienst wordt gebracht (€ 0,11 miljoen) en interne uren (loon en overhead) die ook op andere begrotingsposten binnen het programma ruimtelijke ontwikkeling betrekking hebben, maar worden geraamd op functie 830.

De vergelijking met de selectiegroep is enigszins vertekend door het hoge saldo van de gemeente Reimerswaal op de grondexploitatie. Ook echter als deze gemeente buiten beschouwing wordt gelaten, is er sprake van een relatief groot tekort op bouwgrondexploitatie.

#### *Mutaties reserves*

Het cluster mutaties reserves wordt in deze analyse als een aparte cluster beschouwd. Veelal betreft het onttrekkingen aan de reserves die als baten worden gerekend, maar het interen op eigen vermogen kan feitelijk niet beschouwd worden als een eigen inkomst. Zwartewaterland onttrekt per saldo € 0,2 miljoen aan de reserves. Dit is meer dan de selectiegroep. Gelet op de ver uiteen liggende waarden binnen de selectiegroep kan in feite geen conclusie getrokken worden.

**Tabel 4.4 Cluster mutaties reserves**

#### **Hogere/lagere nettobaten 2014 per inwoner dan gemeentefonds/selectiegroep x € 1**

Cluster	Gemeentefonds – Zwartewaterland (bijlage 2)	Gemeentefonds – selectiegroep	Gemeentefonds - POR2015 20.000-50.000	Gemeentefonds - POR2015 Landelijk	Selectiegroep – Zwartewaterland
<b>Mutaties reserves</b>	8	3	N.v.t.	N.v.t.	5

+ betekent hogere baten dan gemeentefonds aangeeft

- betekent lagere baten dan gemeentefonds aangeeft

		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Vershil
Functies Mutaties reserves										
980	mutaties reserves	-152	-15	-4	142	34	27	3	8	5
<b>Totaal</b>		<b>-152</b>	<b>-15</b>	<b>-4</b>	<b>142</b>	<b>34</b>	<b>27</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>5</b>

## 4.5 Toelichting uitgavenclusters

### *Cluster Bestuursorganen*

Het gaat bij dit cluster om de nettolasten van de raad en het college. Onverdeelde lasten voor personeel, organisatie en huisvesting horen hier niet toe.

Zwartewaterland heeft hogere nettolasten dan waar het gemeentefonds vanuit gaat en ook meer nettolasten ten opzichte van de selectiegroep. Het verschil met de selectiegroep is echter niet substantieel. De gemeente heeft aangegeven dat de lasten 2014 van het onderdeel bestuursorganen (functie 001) incidenteel nadelig worden beïnvloed met € 14 per inwoner door het treffen van een voorziening voor het vertrek van twee wethouders. Als dat effect wordt geëlimineerd, zijn de nettolasten nagenoeg gelijk aan die van de selectiegroep.

Opvallend op dit onderdeel is het verschil in nettolasten bij de onderdelen bestuurorganen en bestuursondersteuning raad en rekenkamer. Kennelijk rekent Zwartewaterland de kosten van bestuursorganen anders door aan beide kostendragers dan de selectiegroep. De gemeente geeft aan dat op 006 (bestuursondersteuning raad en rekenkamer) alleen de kosten van de griffier worden geraamd en dat kosten van rekenkamer op 001 (bestuursorganen) wordt geraamd. Deze kosten vallen echter onder functie 006, net als bijvoorbeeld kosten van ambtelijke (fractie) ondersteuning en kosten van de accountant in het kader van de controlerende functie. Het is daarom zinvol voor de gemeente om nog eens naar de wijze waarop deze kosten zijn geraamd te kijken.

In het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2015 worden de ijkpunten van het gemeentefonds vergeleken met de (gemiddeld) door gemeenten geraamde lasten in 2014. Voor het cluster bestuursorganen wordt voor gemeenten van 20.000-50.000 inwoners een afwijking geconstateerd van € 12 per inwoner negatief (gemeenten ramen meer dan het ijkpunt). Dit duidt erop dat de gemeentelijke uitgaven sinds enkele jaren hoger zijn dan het genormeerde bedrag in de algemene uitkering.

Als gevolg van de het groot onderhoud van het gemeentefonds met ingang van 2015 zal Zwartewaterland overigens € 14 per inwoner meer op het cluster 'bestuur en algemene ondersteuning' in de algemene uitkering gaan ontvangen.

**Tabel 4.5 Cluster Bestuursorganen**

### **Hogere/lagere nettolasten 2014 per inwoner dan gemeentefonds/selectiegroep x € 1**

<b>Cluster</b>	<b>Gemeente- fonds – Zwartewater- land (bijlage 2)</b>	<b>Gemeente- fonds – selectie- groep</b>	<b>Gemeente- fonds - POR2015 20.000-50.000</b>	<b>Gemeente- fonds - POR2015 Landelijk</b>	<b>Selectiegroep – Zwartewater- land</b>
<b>Bestuurs- organen</b>	-18	-14	-12	-12	-3

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

- betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Functies cluster Bestuursorganen		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Verschil
001	bestuursorganen	-31	-45	-35	-36	-54	-9	-35	-52	-17
006	bestuursondersteuning raad en rekenkamer	-14	-10	-21	-40	-10	-20	-19	-5	14
<b>Totaal</b>		<b>-46</b>	<b>-56</b>	<b>-56</b>	<b>-76</b>	<b>-64</b>	<b>-30</b>	<b>-54</b>	<b>-57</b>	<b>-3</b>

#### Cluster Algemene ondersteuning

Bij dit cluster gaat het onder andere om de bestuursondersteuning van college en raad, de bestuurlijke samenwerking, de algemene baten en lasten, het saldo van de kostenplaatsen en het begrotingssaldo. Door de wijze van doorbelasting naar dit cluster treedt vaak een vertekend beeld op van de nettolasten in relatie tot de normering waar het gemeentefonds van uitgaat. Indien meer wordt doorbelast naar deze functies, zullen de nettolasten op andere functies lager zijn. Zwartewaterland heeft fors lagere lasten per inwoner dan waar het gemeentefonds vanuit gaat. Per saldo is er zelfs sprake van baten.

Dit wordt deels veroorzaakt door een batig saldo op de kostenplaatsen van € 1,5 miljoen (€ 68 per inwoner), waarvan € 0,6 miljoen incidenteel. De gemeente geeft aan dat het gaat om het financieringsresultaat, ofwel het verschil tussen de doorgerekende rente op de activa en de werkelijk betaalde rente op de aangetrokken geldleningen. Dit voordeel wordt als dekkingsmiddel in de begroting meegenomen. Het relatief grote voordeel betreft grotendeels het rentevoordeel door de inzet van de eigen reserves.

Verder komt naar voren dat de op functie 002 (bestuursondersteuning college van Burgemeesters en Wethouders) geraamde lasten laag zijn in vergelijking met de selectiegroep. De gemeente geeft aan, dat Zwartewaterland alleen kosten van communicatie (digitale- en mediacommunicatie) en een algemeen budget voor organisatieontwikkeling toerekent. Kosten van secretariaat en gemeentesecretaris vallen echter ook onder deze functie. Het is daarom zinvol voor de gemeente om nog eens naar de toerekening van deze kosten te kijken.

Tenslotte valt op dat op functie 922 algemene baten en lasten, per saldo sprake is van een baat. Dit wordt veroorzaakt door in 2014 incidenteel ontvangen rente ad € 235.000 voor de financiering van de GREX Hasselt om de Weede voor de jaren 2011-2013. Als deze opbrengst buiten beschouwing wordt gelaten is er sprake van een netto-last van € 5 per inwoner. Dit komt meer in de buurt van de selectiegroep.

#### Tabel 4.6 Algemene ondersteuning

##### Hogere/lagere nettolasten 2014 per inwoner dan gemeentefonds/selectiegroep x € 1

Cluster	Gemeentefonds – Zwartewaterland (bijlage 2)	Gemeentefonds – selectiegroep	Gemeentefonds - POR2015 20.000-50.000	Gemeentefonds - POR2015 Landelijk	Selectiegroep – Zwartewaterland
Algemene ondersteuning	102	-29	N.v.t.	N.v.t.	136

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

- betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Functies cluster Algemene ondersteuning		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Verschil
002	bestuursondersteuning college van burgemeester en Wethouders	-64	-43	-72	-77	-66	-187	-83	-15	68
005	bestuurlijke samenwerking	-2	-3	-3	-26	-7	-4	-7	-3	4
922	algemene baten en lasten	-10	-15	5	-21	-5	2	-7	5	12
930	uitvoering Wet WOZ	-7	-10	-9	-16	-16	-8	-11	-5	6
940	lasten heffing en invordering belastingen	-1	-3	-4	-4	-8	-10	-5	-1	4
960	saldo kostenplaatsen	2	40	54	12	0	67	30	68	38
990	saldo van de rekening van baten en lasten na bestemming	0	13	0	-7	-11	-22	-4	0	4
<b>Totaal</b>		<b>-81</b>	<b>-20</b>	<b>-28</b>	<b>-139</b>	<b>-113</b>	<b>-162</b>	<b>-87</b>	<b>49</b>	<b>136</b>

### Cluster Werk en inkomen

Sinds de inwerkingtreding van de Wet werk en bijstand (Wwb) per 1 januari 2004 is de gemeente volledig verantwoordelijk voor de bijstandsuitkeringen. De Wwb kent twee budgetten: een budget voor uitkeringen (het inkomensdeel) en een budget voor re-integratie (voorheen het werkdeel, nu onderdeel van het participatiebudget).

Het cluster Werk en inkomen is een in 2006 nieuw geïntroduceerd cluster en heeft betrekking op de nettolasten van bijstand, werkgelegenheid, inkomensvoorziening en minimabeleid. Vooral de omvang van deze laatste post wordt in belangrijke mate bepaald door het gemeentelijk beleid.

Met ingang van 1 januari 2012 is de Wet bundeling van uitkeringen inkomensvoorziening aan gemeenten in werking getreden. Met de invoering van deze gebundelde uitkering krijgen gemeenten één budget voor de bekostiging van uitkeringen op grond van de Wwb, de Ioaw, de Ioaz, het Bbz 2004 en de Wwik. Ook verandert de financieringssystematiek van de Ioaw, de Ioaz, het Bbz 2004 en de Wwik.

Het aandeel dat een gemeente van het macrobudget krijgt wordt voor gemeenten in verschillende grootteklassen verschillend vastgesteld.

Kleine gemeenten (maximaal 25.000 inwoners) krijgen een aandeel dat wordt vastgesteld op basis van de historische verdeling. Grote gemeenten (meer dan 40.000 inwoners) krijgen een aandeel dat wordt vastgesteld op basis van objectieve gegevens van de betreffende gemeente (objectieve verdeling). Middelgrote gemeenten (25.000 tot 40.000 inwoners) krijgen een aandeel dat deels is vastgesteld op basis van historische verdeling en deels op basis van objectieve verdeling.

Zwartewaterland kent hogere lasten dan waar het gemeentefonds vanuit gaat.

Ten opzichte van de nettolasten van de selectiegroep (op functieniveau) zijn vooral de lasten op het onderdeel 610 bijstandsverlening hoog.

De gemeente geeft als mogelijke verklaring voor de relatief hoge kosten voor bijstandsverlening, dat dit vooral te maken heeft met de boeking van alle loonkosten en overheadkosten van functie 610, 611 en 623 op functie 610. Dat verklaart wel een verschuiving van lasten binnen het cluster, maar neemt niet weg dat het totaal van de netto lasten op dit cluster hoog is in vergelijking met het gemeentefonds en de selectiegroep. De gemeente geeft aan, dat naar verhouding veel geld (€ 373.500) extra gereserveerd wordt voor de IOAW/IOAZ, naast de toegekende rijksbijdrage vanuit de BUIG. Dit betekent dus, dat in de gemeente Zwartewaterland in verhouding mogelijk meer ouderen en zelfstandigen een bijstandsuitkering ontvangen dan in de selectiegroep. Ook de kosten van het minimabeleid zijn hoger dan in de selectiegroep.

**Tabel 4.7 Cluster Werk en inkomen**

**Hogere/lagere nettolasten 2014 per inwoner dan gemeentefonds/selectiegroep x € 1**

Cluster	Gemeentefonds – Zwartewaterland (bijlage 2)	Gemeentefonds – selectiegroep	Gemeentefonds - POR2015 20.000-50.000	Gemeentefonds - POR2054 Landelijk	Selectiegroep – Zwartewaterland
<b>Werk en inkomen</b>	-30	-5	-19	-21	-19

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

- betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Functies cluster Werk en inkomen		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Verschil
610	bijstandsverlening	-23	-29	-23	-23	-23	-42	-27	-48	-21
611	werkgelegenheid	-14	-15	-17	0	-12	-4	-11	-8	3
612	inkomensvoorziening vanuit het Rijk	0	0	0	0	0	0	0	0	0
613	overige sociale zekerheidsregelingen vanuit het Rijk	0	0	0	0	0	-5	-1	0	1
614	gemeentelijk minimabeleid	-25	-30	-19	-14	-7	-23	-20	-25	-5
623	participatiebudget	3	-1	-10	-7	-9	-3	-4	-1	3
<b>Totaal</b>		<b>-59</b>	<b>-75</b>	<b>-70</b>	<b>-45</b>	<b>-51</b>	<b>-77</b>	<b>-63</b>	<b>-82</b>	<b>-19</b>

#### *Cluster Maatschappelijke zorg*

Het cluster Maatschappelijke zorg is het grootste van de binnen het gemeentefonds te onderscheiden beleidsterreinen. Het omvat onder meer de onderdelen sociaal-cultureel en maatschappelijk werk, jeugd en jongerenwerk, gezondheidszorg, voorzieningen gehandicapten en kinderopvang. Daarnaast maken de nettolasten van de met ingang van 2007 naar het gemeentefonds overgeheveld middelen van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) deel uit van dit cluster. Het is een cluster waarin de gemeente een hoge mate van beleidsvrijheid heeft, wat leidt tot grote verschillen per gemeente. Uit het POR 2015 komt naar voren dat gemeenten tussen de 20.000 en 50.000 inwoners gemiddeld € 19 per inwoner minder uitgeven dan het gemeentefonds veronderstelt.

Het beeld voor Zwartewaterland wijkt niet af van het landelijke beeld en overigens ook niet van de selectiegroep. Indien wordt ingezoomd op het niveau van de functies blijkt dat in vergelijking met de selectiegroep Zwartewaterland zeer lage nettolasten heeft op functie 620 maatschappelijke begeleiding en advies, op functie 622 huishoudelijke verzorging en op functie 652 voorzieningen gehandicapten. Bij functie 630 sociaal cultureel werk is er sprake van hogere netto lasten. Alle loonkosten en overhead van het deelprogramma Leefbaarheid en Participatie (€235.000 in totaal) zijn op deze functie 630 geraamd. Voor de verschillen op functie 622 en 652 geeft de gemeente aan dat bewust het beleid van de kanteling wordt uitgevoerd, waarbij het uitgangspunt is wat burgers zelf nog kunnen. Vanuit dat perspectief wordt gekeken naar ondersteuning die moet worden geboden.

**Tabel 4.8 Cluster Maatschappelijke Zorg**

**Hogere/lagere nettolasten 2014 per inwoner dan gemeentefonds/selectiegroep x € 1**

Cluster	Gemeentefonds – Zwartewaterland (bijlage 2)	Gemeentefonds – selectiegroep	Gemeentefonds - POR2015 20.000-50.000	Gemeentefonds - POR2015 Landelijk	Selectiegroep – Zwartewaterland
Maatschappelijke zorg	22	18	19	23	39

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

- betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Functies cluster Maatschappelijke zorg		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Vershil
620	maatschappelijke begeleiding en advies	-34	-67	-25	-53	-16	-3	-34	-5	29
621	vreemdelingen	-5	-2	0	-2	0	0	-1	-2	-1
622	huishoudelijke verzorging	-98	-68	-101	-87	-128	-115	-98	-82	16
630	sociaal-cultureel werk	-47	-14	-27	-48	-46	-37	-36	-52	-16
641	tehuizen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
650	kinderdagopvang	-20	-15	-10	-13	-5	-11	-12	-19	-7
651	dagopvang gehandicapten	0	0	0	0	0	0	0	0	0
652	voorzieningen gehandicapten	-41	-45	-55	-55	-43	-45	-47	-29	18
711	ambulancevervoer	0	0	0	0	0	0	0	0	0
712	verpleeginrichtingen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
714	openbare gezondheidszorg	-18	-15	-9	-18	-21	-27	-18	-14	4
715	jeugdgezondheidszorg, uniform deel	-21	-14	-23	-15	-12	-15	-17	-25	-8
716	jeugdgezondheidszorg, maatwerk deel	-10	0	-6	-8	-2	-1	-4	0	4
<b>Totaal</b>		<b>-294</b>	<b>-239</b>	<b>-257</b>	<b>-298</b>	<b>-272</b>	<b>-255</b>	<b>-267</b>	<b>-228</b>	<b>39</b>

#### Cluster Educatie

Het cluster Educatie heeft betrekking op de 'gemeenschappelijke lasten onderwijs', de 'ondersteuning van het onderwijs' en de gemeentelijke bijdragen aan het basis- en het voortgezet onderwijs, inclusief onderwijshuisvesting. Het cluster bestaat uit de subclusters Onderwijshuisvesting en Overige educatie. De gemeente geeft minder uit dan het gemeentefonds veronderstelt, wat ook geldt voor de selectiegroep.

Als gevolg van het groot onderhoud van het gemeentefonds met ingang van 2015 ontvangt Zwartewaterland vanaf 2015 € 10 per inwoner minder voor het cluster 'educatie'. Dit komt neer op een bedrag van ruim € 0,2 miljoen. Vanaf 2015 zal het positieve verschil tussen netto lasten en gemeentefonds door de verlaging van de uitkering voor dit cluster dus teniet zijn gedaan.

Uit de vergelijking op functieniveau komt bij het subcluster Onderwijshuisvesting naar voren dat Zwartewaterland en de selectiegroep in totaliteit op hetzelfde niveau nettolasten zitten. Wel komt naar voren dat Zwartewaterland in vergelijking tot de selectiegroep minder uitgeeft aan huisvesting openbaar onderwijs en meer aan huisvesting bijzonder voortgezet onderwijs.

Bij het subcluster Overige educatie is sprake van hogere lasten voor de gemeente Zwartewaterland op het onderdeel Gemeenschappelijke baten en lasten. Ten laste van deze subfunctie worden ondermeer verantwoord de kosten van de schoolbegeleiding, de uitvoering van de leerplichtwet, het onderwijsachterstandenbeleid, het leerlingenvervoer. De gemeente geeft aan dat, de hogere lasten vooral worden veroorzaakt door de hoge



kosten voor leerlingenvervoer. In 2014 is het leerlingenvervoer echter opnieuw aanbesteed, wat vanaf 2015 zal leiden tot een lagere last van ruim € 8 per inwoner.

**Tabel 4.9 Cluster Educatie**

**Hogere/lagere nettolasten 2014 per inwoner dan gemeentefonds/selectiegroep x € 1**

Cluster	Gemeentefonds – Zwartewaterland (bijlage 2)	Gemeentefonds – selectiegroep	Gemeentefonds - POR2015 20.000-50.000	Gemeentefonds - POR2015 Landelijk	Selectiegroep – Zwartewaterland
<b>Educatie</b>	7	8	15	16	-10

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

- betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Functies subcluster Onderwijshuisvesting		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Vershil
421	openbaar onderwijs, huisvesting	-40	-14	-4	-11	0	-58	-21	-15	6
423	bijzonder basisonderwijs, huisvesting	-41	-61	-24	-43	-16	-20	-35	-36	-1
431	openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, huisvesting	0	0	0	0	0	0	0	0	0
433	bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, huisvesting	0	-5	0	0	-7	-9	-3	0	3
441	openbaar voortgezet onderwijs, huisvesting	0	0	0	0	0	0	0	0	0
443	bijzonder voortgezet onderwijs, huisvesting	-15	-8	-8	-6	-7	0	-8	-16	-8
<b>Totaal</b>		<b>-96</b>	<b>-88</b>	<b>-36</b>	<b>-60</b>	<b>-30</b>	<b>-88</b>	<b>-67</b>	<b>-67</b>	<b>0</b>

Functies cluster Overige educatie		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Vershil
420	openbaar basisonderwijs	-1	0	-1	-1	0	-4	-1	0	1
422	bijzonder basisonderwijs	0	0	-6	-3	-10	0	-3	0	3
430	openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs	0	0	0	0	0	0	0	0	0
432	bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs	0	0	0	0	0	0	0	0	0
440	openbaar voortgezet onderwijs	0	0	0	0	0	0	0	0	0
442	bijzonder voortgezet onderwijs	0	0	0	0	0	0	0	0	0
480	gemeenschappelijke baten en lasten	-28	-25	-32	-32	-33	-33	-30	-44	-14
482	volwasseneneducatie	-1	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Totaal</b>		<b>-30</b>	<b>-25</b>	<b>-38</b>	<b>-36</b>	<b>-43</b>	<b>-37</b>	<b>-34</b>	<b>-44</b>	<b>-10</b>

#### *Cluster Kunst en ontspanning*

De lasten voor dit cluster worden in het algemeen voornamelijk bepaald door lasten voor schouwburgen en theaters, subsidies aan betreffende personen en instellingen, bibliotheken, muziek- en vormingsonderwijs, binnensportaccommodaties en zwembaden. De hoogte van deze nettolasten hangt mede samen met de omvang/licging van een gemeente ten opzichte van andere gemeenten. Kleine gemeenten geven in het algemeen relatief minder uit op dit cluster, grote gemeenten (met centrumfunctie) relatief meer. Dit

aspect wordt in de verdeelmaatstaven gehonoreerd. De omvang van dit cluster wordt in belangrijke mate ook bepaald door het eigen beleid van de gemeente. Daarnaast kan er sprake zijn van samenhang met de clusters Oudheid (musea) en Groen (buitensporten). Op dit cluster zijn de nettolasten hoger dan het gemeentefonds veronderstelt, ook in vergelijking tot de selectiegroep.

Bij de vergelijking van de nettolasten op functieniveau zijn de nettolasten bij het subcluster Kunst gemiddeld genomen redelijk vergelijkbaar met de selectiegroep. Daarbij valt wel op dat het gemiddelde van de selectiegroep vooral door de hoge uitgaven van de gemeente Oisterwijk omhoog wordt getrokken. Als Oisterwijk buiten beschouwing wordt gelaten zit Zwartewaterland ongeveer op het dubbele aan netto lasten in vergelijking tot overige gemeenten uit de selectiegroep. De gemeente besteed dus relatief veel aan kunst

Bij het subcluster Ontspanning is te zien dat Zwartewaterland relatief hoge netto lasten heeft voor de Sport. Onderdeel van de lasten is de subsidie voor 3 gemeentelijke zwembaden (€ 785.000 per jaar), wat (deels) de relatief hoge lasten op dit subcluster kan verklaren. Opvallend is dat de gemeente Zundert in de selectiegroep met zeer lage lasten het gemiddelde naar beneden haalt, wat weer wordt geneutraliseerd door de relatief hoge nettolasten van de gemeente Oisterwijk. In vergelijking met de overige gemeenten in de selectiegroep zijn de nettolasten van Zwartewaterland aan de hoge kant.

Als gevolg van het groot onderhoud van het gemeentefonds met ingang van 2015 ontvangt Zwartewaterland € 3 per inwoner meer voor het cluster 'kunst en ontspanning'. Ook na verwerking van dit bedrag blijven de netto lasten van de gemeente Zwartewaterland ten opzichte van het gemeentefonds hoog.

**Tabel 4.10 Cluster Kunst en Ontspanning**

**Hogere/lagere nettolasten 2014 per inwoner dan gemeentefonds/selectiegroep x € 1**

<b>Cluster</b>	<b>Gemeentefonds – Zwartewaterland (bijlage 2)</b>	<b>Gemeentefonds – selectiegroep</b>	<b>Gemeentefonds - POR2015 20.000-50.000</b>	<b>Gemeentefonds - POR2015 Landelijk</b>	<b>Selectiegroep – Zwartewaterland</b>
<b>Kunst en Ontspanning</b>	-35	-25	-10	-23	-11

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

- betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Functies subcluster Kunst		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Verschil
540	kunst	-8	-44	-7	-8	-7	-4	-14	-17	-3
<b>Totaal</b>		<b>-8</b>	<b>-44</b>	<b>-7</b>	<b>-8</b>	<b>-7</b>	<b>-4</b>	<b>-14</b>	<b>-17</b>	<b>-3</b>

Functies subcluster Ontspanning		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Verschil
510	openbaar bibliotheekwerk	-27	-26	-20	-25	-16	-19	-22	-22	0
511	vormings- en ontwikkelingswerk	0	-19	-16	-10	-1	-2	-8	-1	7
530	sport	-48	-119	-61	-77	-22	-36	-62	-78	-16
580	overige recreatieve voorzieningen	-4	-1	-8	-5	-3	-2	-4	-3	1
<b>Totaal</b>		<b>-79</b>	<b>-164</b>	<b>-104</b>	<b>-117</b>	<b>-43</b>	<b>-59</b>	<b>-96</b>	<b>-104</b>	<b>-8</b>

#### Cluster Oudheid

De lasten op dit cluster worden voornamelijk bepaald door musea. Ook de subsidies die verstrekt worden aan eigenaren van monumentale panden vallen onder dit cluster. Zwartewaterland wijkt bij dit cluster € 12 af van de algemene uitkering en € 14 van de selectiegroep, in de zin dat de gemeente minder aan oudheid besteedt dan het gemeentefonds veronderstelt.

Daarentegen zijn de nettolasten op functie 541 oudheidkunde/musea wel vergelijkbaar met de selectiegroep. Het lijkt erop dat Zwartewaterland een relatief hoog bedrag in de algemene uitkering ontvangt voor het cluster oudheid.

**Tabel 4.11 Cluster Oudheid**

**Hogere/lagere nettolasten 2014 per inwoner dan gemeentefonds/selectiegroep x € 1**

Cluster	Gemeentefonds – Zwartewaterland (bijlage 2)	Gemeentefonds – selectiegroep	Gemeentefonds - POR2015 20.000-50.000	Gemeentefonds - POR2015 Landelijk	Selectiegroep – Zwartewaterland
<b>Oudheid</b>	12	-2	-6	-11	0

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

- betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Functies cluster Oudheid		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Verschil
541	oudheidkunde/musea	-10	-4	-2	-3	0	-8	-5	-5	0
<b>Totaal</b>		<b>-10</b>	<b>-4</b>	<b>-2</b>	<b>-3</b>	<b>0</b>	<b>-8</b>	<b>-5</b>	<b>-5</b>	<b>0</b>

### Cluster bevolkingszaken

Dit cluster betreft burgerzaken, zoals afgifte rijbewijzen, paspoorten en burgerlijke stand, verkiezingen en huisnummering en straatnaamgeving. Bij de toedeling van middelen vanuit het gemeentefonds worden geen verschillen in het voorzieningenniveau (bijvoorbeeld het aantal locaties en uitgiftepunten, openingstijden) en verschillen in legesniveau gehonoreerd. Het Periodiek Onderhoudsrapport geeft voor dit cluster voor de inwonergroep van 20.000-50.000 inwoners een afwijking aan van € 14 per inwoner negatief. Zwartewaterland raamt op dit cluster dus € 50 meer aan lasten. Er is dus sprake van een forse afwijking van de inwonergroep van 20.000-50.000 inwoners. De selectiegroep zit veel dichterbij de norm van het gemeentefonds. De hogere nettolasten worden volledig veroorzaakt door de functie 003 burgerzaken. Ook kosten van loon en overhead voor andere activiteiten worden in Zwartewaterland op bevolkingszaken begroot. Ook als dit gegeven wordt meegewogen, komt echter naar voren dat de kosten burgerzaken in Zwartewaterland relatief hoog zijn.

**Tabel 4.12 Cluster Bevolkingszaken**

#### Hogere/lagere nettolasten 2014 per inwoner dan gemeentefonds/selectiegroep x € 1

Cluster	Gemeentefonds – Zwartewaterland (bijlage 2)	Gemeentefonds – selectiegroep	Gemeentefonds - POR2015 20.000-50.000	Gemeentefonds - POR2015 Landelijk	Selectiegroep – Zwartewaterland
Bevolkingszaken	-50	-6	-14	-14	-43

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

- betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Functies cluster Bevolkingszaken		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Verschild
003	burgerzaken	-29	-32	-24	-41	-35	-28	-31	-74	-43
004	baten secretarieleges burgerzaken	9	16	10	12	9	12	11	11	0
<b>Totaal</b>		<b>-21</b>	<b>-16</b>	<b>-14</b>	<b>-29</b>	<b>-26</b>	<b>-16</b>	<b>-20</b>	<b>-63</b>	<b>-43</b>

### Cluster Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing (VHROSV)

Het cluster VHROSV bevat de nettolasten van onder meer de bestemmingsplannen en structuurplannen, de stads- en dorpsvernieuwing en de woningexploitatie. De nettolasten van de gemeente Zwartewaterland op dit cluster zijn lager dan het gemeentefonds veronderstelt. Ook ten opzichte van de selectiegroep en selectiegroep POR is sprake van lagere lasten.

Wat opvalt, is dat op functie 810 (ruimtelijke ordening) de netto lasten € 0 zijn. De gemeente raamt op deze functie een gering bedrag aan lasten (€ 21.000) en een nagenoeg gelijk bedrag aan baten. De gemeente raamt de volledige ambtelijke uren die betrekking hebben op ruimtelijke ordening (functie 810) op het onderdeel bouwgrondexploitatie (functie 830). Zie ook de toelichting bij cluster overige eigen middelen (tabel 4.3) met betrekking tot functie 830.

Als gevolg van het groot onderhoud van het gemeentefonds met ingang van 2016 (fase 2) ontvangt Zwartewaterland waarschijnlijk € 35 per inwoner meer voor het cluster 'volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing'. Dit komt neer op een bedrag van ruim € 0,8 miljoen. Door de herverdeling van de algemene uitkering in 2016 vindt er echter ook een negatieve correctie van € 12 per inwoners op de uitkeringsfactor plaats, wat voor Zwartewaterland neerkomt op circa € 0,26 miljoen. Omdat de mogelijke verhoging

van de algemene uitkering in 2016 bijna volledig het gevolg is van de herverdeling op dit cluster wordt gemakshalve de negatieve correctie op dit cluster toegepast. De mogelijke verhoging op dit cluster voor Zwartewaterland vanaf 2016 komt daarmee op € 0,5 miljoen.

**Tabel 4.13 Cluster Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing**

**Hogere/lagere nettolasten 2014 per inwoner dan gemeentefonds/selectiegroep x € 1**

Cluster	Gemeentefonds – Zwartewaterland (bijlage 2)	Gemeentefonds – selectiegroep	Gemeentefonds – POR2015 20.000-50.000	Gemeentefonds – POR2015 Landelijk	Selectiegroep – Zwartewaterland
<b>VHROSV</b>	10	-38	-18	-12	50

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

- betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Functies subcluster Ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Vershil
810	ruimtelijke ordening	-43	-35	-39	-34	-55	-37	-40	0	40
821	stads- en dorpsvernieuwing	-20	0	0	0	5	0	-2	0	2
<b>Totaal</b>		<b>-62</b>	<b>-35</b>	<b>-39</b>	<b>-34</b>	<b>-50</b>	<b>-37</b>	<b>-42</b>	<b>0</b>	<b>42</b>

Functies subcluster Volkshuisvesting		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Vershil
820	woningexploitatie/woningbouw	-1	-2	0	-2	-3	-3	-2	0	2
822	overige volkshuisvesting	-76	-65	-47	-41	-75	-32	-56	-51	5
823	bouwwerunningen	24	31	28	32	21	17	26	27	1
<b>Totaal</b>		<b>-53</b>	<b>-35</b>	<b>-19</b>	<b>-11</b>	<b>-57</b>	<b>-18</b>	<b>-32</b>	<b>-24</b>	<b>8</b>

### Reiniging

Het cluster Reiniging bevat de lasten van de afvalverwijdering en –verwerking en de baten van de reinigingsrechten en de afvalstoffenheffing.

Voor dit cluster geldt binnen het gemeentefonds het uitgangspunt dat de lasten door taakgerelateerde baten moeten worden gedekt. Daarmee spelen deze lasten in het verdeelstelsel geen rol, met uitzondering van het aspect van de BTW. Omdat de gemeenten BTW kunnen terugvragen via het BTW compensatiefonds (BCF) is het gemeentefonds daarvoor navenant gekort.

Uit tabel 4.14 blijkt dat de netto baten hoger zijn dan waarmee bij het gemeentefonds wordt gerekend en ook hoger dan de selectiegroep. In 2014 is er door verkoop van aandelen Attero incidenteel een extra bedrag van € 103.000 (€4,60 per inwoner) als baat in de begroting opgenomen. Als hier rekening mee wordt gehouden is er geen sprake van grote verschillen.

Op functieniveau is te zien, dat zowel de nettolasten afvalverwijdering en –verwerking als de baten reinigingsrecht en afvalstoffenheffing lager zijn dan de selectiegroep. In de

cijfers van functie 721 (afvalverwijdering en -verwerking) is in 2014 een eenmalige verkoopopbrengst Attero als baat verwerkt. Als deze opbrengst wordt geëlimineerd uit de cijfers van functie 721 zijn de netto lasten in Zwartewaterland € 11 per inwoner lager dan het gemiddelde van de selectiegroep in plaats van € 16 per inwoner.

De baten reinigingsrechten en afvalstoffenheffing (functie 725) zijn € 8 lager dan het gemiddelde in de selectiegroep. Uit hoofdstuk 3 (tabel 3.2) blijkt echter, dat de afvalstoffenheffing € 10 per meerpersoonshuishouden hoger is dan in de gemeenten uit de selectiegroep. Een verklaring hiervoor kan zijn een verschil in het aantal een- en meerpersoonshuishoudens in de gemeente Zwartewaterland en de selectiegroep. Uit bijlage 1 komt ook naar voren dat Zwartewaterland bijna 1.500 woonruimten minder heeft dan het gemiddelde van de selectiegroep. Gelet op het redelijk gelijke aantal inwoners van Zwartewaterland en de selectiegroep kan worden geconcludeerd dat het aantal bewoners per woonruimte in Zwartewaterland hoger is dan bij de gemeenten in de selectiegroep het geval is.

Het verschil tussen lasten (functie 721) en baten (functie 725) is positief, wat er op duidt dat de gemeente, net als de selectiegroep, kosten doorbelast die in de begroting op andere functies worden geraamd dan waar het cluster reiniging rekening mee houdt. De gemeente bevestigt dat dit klopt voor de BTW. Kosten van kwijscheldingen en straatreiniging worden niet aan reiniging toegerekend, hoewel het wel is toegestaan om dat te doen.

**Tabel 4.14 Cluster Reiniging**

**Hogere/lagere nettolasten 2014 per inwoner dan gemeentefonds/selectiegroep x € 1**

Cluster	Gemeentefonds – Zwartewaterland (bijlage 2)	Gemeentefonds – selectiegroep	Gemeentefonds - POR2015 20.000-50.000	Gemeentefonds - POR2015 Landelijk	Selectiegroep – Zwartewaterland
Reiniging	8	-1	-6	-5	8

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

- betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Functies cluster Reiniging		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Vershil
721	afvalverwijdering en verwerking	-91	-65	-51	-69	-54	-83	-69	-53	16
725	baten reinigingsrechten en afvalstoffenheffing	110	80	73	81	63	101	84	76	-8
<b>Totaal</b>		<b>18</b>	<b>15</b>	<b>21</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>18</b>	<b>15</b>	<b>23</b>	<b>8</b>

#### *Cluster Openbare orde en veiligheid*

Het cluster Openbare orde en veiligheid omvat de gemeentelijke lasten en baten voor brandweezorg en rampenbestrijding, evenals openbare orde en veiligheid. Voor het kostenniveau kan van belang zijn in welke mate er een relatie is met de regionale samenwerking en in hoeverre er nog inspanningen zijn te verrichten in het kader van de versterking van de brandweer en de rampenbestrijding.

Uit tabel 4.15 komt naar voren dat de nettolasten op dit cluster aanzienlijk hoger zijn dan de nettolasten die het gemeentefonds veronderstelt. Ook de afwijking ten opzichte van het gemeentefonds bij de selectiegroep en de selectiegroep POR is hoog.

De hoge kosten worden veroorzaakt door het onderdeel brandweer en rampenbestrijding (functie 120). De gemeente verklaart de hogere kosten ten opzichte van de selectiegroep als volgt. Per 1 januari 2014 zijn diverse gemeenten uit Overijssel gestart met een gezamenlijke brandweer in veiligheidsregio IJsselland. Het is de gemeente bekend dat het gemiddelde bedrag per inwoner relatief hoog is. Dit heeft te maken met de (wettelijke) kaders die gebruikt zijn bij het bepalen van de gemeentelijke bijdrage aan de veiligheidsregio.

Als gevolg van het groot onderhoud van het gemeentefonds met ingang van 2015 ontvangt Zwartewaterland € 4 per inwoner meer voor het cluster 'Openbare orde en veiligheid'. Vanaf 2016 komt daar (vanuit het groot onderhoud 2<sup>e</sup> fase) waarschijnlijk nog € 8 per inwoner bij. Totaal komt dit neer op een € 12 per inwoner. Ook na verwerking van deze hogere bijdrage uit het gemeentefonds blijven de netto lasten in dit cluster echter relatief gezien hoog.

**Tabel 4.15 Cluster Openbare orde en veiligheid**

**Hogere/lagere nettolasten 2014 per inwoner dan gemeentefonds/selectiegroep x € 1**

Cluster	Gemeentefonds – Zwartewaterland (bijlage 2)	Gemeentefonds – selectiegroep	Gemeentefonds - POR2015 20.000-50.000	Gemeentefonds - POR2015 Landelijk	Selectiegroep – Zwartewaterland
<b>OOV</b>	-47	-13	-17	-22	-30

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

- betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Vershil
Functies cluster Openbare orde en veiligheid										
120	brandweer en rampenbestrijding	-70	-2	-56	-54	-46	-49	-45	-100	-55
140	openbare orde en veiligheid	-5	-65	-9	-31	-20	-20	-26	-1	25
160	opsporing en ruiming conventionele explosieven	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Totaal</b>		<b>-75</b>	<b>-66</b>	<b>-66</b>	<b>-85</b>	<b>-66</b>	<b>-69</b>	<b>-71</b>	<b>-101</b>	<b>-30</b>

#### *Cluster Fysiek milieu*

Het cluster Fysiek milieu heeft betrekking op het milieubeheer. Het cluster Fysiek milieu bestaat uit één functie: milieubeheer. Binnen het cluster zijn de onderdelen omgevingsbeheer, bodem, luchtkwaliteit, geluidhinder, duurzaamheid en energie, ongediertebestrijding en overige milieutaken te onderscheiden.

Op dit cluster geeft Zwartewaterland € 4 per inwoner minder uit dan het gemeentefonds aangeeft. Volgens het POR 2015 geven gemeenten van 20.000-50.000 inwoners op dit cluster gemiddeld € 10 per inwoner minder uit dan het gemeentefonds aangeeft.

Op functieniveau is ten opzichte van de selectiegroep wel sprake van een groot verschil. Hoewel het gemiddelde door de zeer lage nettolasten van Oisterwijk naar beneden wordt gedrukt, zijn desondanks de nettolasten van de gemeente Zwartewaterland het hoogste van de gemeenten in de selectiegroep. De hoge kosten worden voornamelijk veroorzaakt door de bijdrage RUD van € 225.000 aan de provincie (vanuit de algemene uitkering). Daarnaast is sprake van een doorbelasting van loonkosten en overhead voor een bedrag van € 540.000.

**Tabel 4.16 Cluster Fysiek milieu**

**Hogere/lagere nettolasten 2014 per inwoner dan gemeentefonds/selectiegroep x € 1**

Cluster	Gemeentefonds – Zwartewaterland (bijlage 2)	Gemeentefonds – selectiegroep	Gemeentefonds - POR2015 20.000-50.000	Gemeentefonds - POR2015 Landelijk	Selectiegroep – Zwartewaterland
<b>Fysiek Milieu</b>	4	13	10	7	-17

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

- betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Functies cluster Fysiek milieu		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Vershil
723	milieubeheer	-27	-1	-33	-33	-31	-35	-26	-43	-17
<b>Totaal</b>		<b>-27</b>	<b>-1</b>	<b>-33</b>	<b>-33</b>	<b>-31</b>	<b>-35</b>	<b>-26</b>	<b>-43</b>	<b>-17</b>

#### *Cluster Riolering*

Evenals voor het cluster Reiniging geldt voor dit cluster het uitgangspunt dat binnen het gemeentefonds de lasten door taakgerelateerde baten moeten worden gedekt. Daarmee spelen deze lasten in het verdeelstelsel geen rol, met uitzondering van het aspect van de BTW. Omdat de gemeenten BTW kunnen terugvragen via het BTW compensatiefonds is het gemeentefonds daarvoor navenant gekort.

Uit tabel 4.17 blijkt dat de netto baten lager zijn dan waarmee bij het gemeentefonds wordt gerekend. Dit duidt er op dat de gemeente minder lasten aan riolering doorbelast dan het gemeentefonds verwacht.

Dit blijkt ook uit de functies 722 (riolering en waterzuivering) en 724 (baten rioolrechten). De lasten en baten voor riolering en waterzuivering bij Zwartewaterland zijn hoger dan bij de selectiegroep, maar bedragen gesaldeerd € 0. De gemiddelde nettolasten van de selectiegroep zijn echter positief (baat).

Het lijkt dus alsof deze gemeenten meer lasten door aan riolering doorberekenen dan Zwartewaterland, zoals kwijscheldingen, straatreiniging en BTW. De gemeente meldt dat er in 2014 een bijdrage uit de reserve van circa € 0,1 miljoen ten gunste van het product riolering is geraamd. Deze baat komt niet tot uitdrukking op functie 722 maar op functie 980 (reserves).

In het nieuwe Gemeentelijke Rioleringsplan (vanaf 2015) wordt jaarlijks een vast bedrag van € 116.000 aan btw over de exploitatiekosten in het tarief rioolrecht opgenomen.



**Tabel 4.17 Cluster Riolering**

**Hogere/lagere nettolasten 2014 per inwoner dan gemeentefonds/selectiegroep x € 1**

Cluster	Gemeentefonds – Zwartewaterland (bijlage 2)	Gemeentefonds – selectiegroep	Gemeentefonds - POR2015 20.000-50.000	Gemeentefonds - POR2015 Landelijk	Selectiegroep – Zwartewaterland
<b>Riolering</b>	-11	1	-3	-2	-14

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

- betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Functies cluster Riolering		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Vershil
722	riolering en waterzuivering	-86	-76	-80	-77	-87	-123	-88	-105	-17
726	baten rioolrechten	94	94	102	75	107	139	102	105	3
727	baten rioolheffing huishoudelijk-/bedrijfsafvalwater	0	0	0	0	0	0	0	0	0
728	baten rioolheffing grond- en hemelwater	0	0	0	0	0	0	0	0	0
729	huishoudelijk-/bedrijfsafvalwater	0	0	0	0	0	0	0	0	0
730	hemelwater	0	0	0	0	0	0	0	0	0
731	grondwater	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Totaal</b>		<b>9</b>	<b>18</b>	<b>22</b>	<b>-2</b>	<b>20</b>	<b>16</b>	<b>14</b>	<b>0</b>	<b>-14</b>

#### *Cluster Groen*

Het cluster Groen heeft betrekking op groene sportvelden, natuurbescherming, openbaar groen en lijkbezorging. De beleidsvrijheid van de gemeenten komt zowel tot uitdrukking in de organisatie van het beheer (uitbesteden of zelf doen, gekozen onderhoudsfrequentie) als in de keuzes ronds de hoeveelheid en het type areaal aan groen. Zo blijkt dat gemeenten met een groter oppervlak aan openbaar groen vaak relatief goedkoper groen beheren (extensief onderhoud), terwijl gemeenten met een beperkt areaal groen veelal duurder groen hebben (intensief onderhoud). Binnen het gemeentefonds wordt uitgegaan van een gemiddeld nettolasten niveau.

Uit tabel 4.18 blijkt dat op dit cluster gering hogere nettolasten worden geraamd dan waar in het gemeentefonds rekening mee is gehouden.

Bij de selectiegroep is er echter sprake van een veel groter verschil ten opzichte van het gemeentefonds. In 2014 heeft de gemeente echter een incidentele last van € 0,6 miljoen opgenomen op functie 560 (openbaar groen en openluchtrecreatie) ten behoeve van Centrumplannen Zwartewaterland en Grachten plan Hasselt. Dit bedrag wordt gedekt uit de reserves. Als deze last uit de cijfers wordt geëlimineerd, is er sprake van een lager uitgavenniveau van € 23 per inwoner ten opzichte van het gemeentefonds. Het verschil op functie 560 wordt ook ten opzichte van de selectiegroep groter. De gemeente geeft niet € 13 minder per inwoner uit maar € 40 minder per inwoner. De gemeente geeft aan, dat op deze functie geen doorbelasting van loon- en overheadkosten is geraamd. Een groot deel van de werkzaamheden op groen worden uitbesteed. Echter een deel van de totale interne uren voor de werkzaamheden op groen (functie 560) worden geraamd en geboekt op wegen (functie 210). Het gaat hierbij om ongeveer 5045 uur (3825 uur inzet medewerkers Buitendienst en 1220 uur inzet Beleidsmedewerker), ofwel circa € 0,3 miljoen (€ 14 per inwoner). Ook als dit effect wordt

geëlimineerd geeft de gemeente nog steeds minder uit dan de selectiegroep, wat zeer uitzonderlijk is. De gemeente geeft als verklaring dat al enkele jaren het onderhoud uit op kwaliteitsniveau C (minimaal niveau) wordt uitgevoerd.

**Tabel 4.18 Cluster Groen**

**Hogere/lagere nettolasten 2014 per inwoner dan gemeentefonds/selectiegroep x € 1**

Cluster	Gemeentefonds – Zwartewaterland (bijlage 2)	Gemeentefonds – selectiegroep	Gemeentefonds - POR2015 20.000-50.000	Gemeentefonds - POR2015 Landelijk	Selectiegroep – Zwartewaterland
<b>Groen</b>	-4	-19	-20	-13	22

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

- betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Functies cluster Groen		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Verschil
531	groene sportvelden en terreinen	-19	-30	0	-6	-15	-15	-15	-9	6
550	natuurbescherming	-1	0	-6	-17	-2	-10	-6	0	6
560	openbaar groen en openluchtrecreatie	-66	-83	-75	-59	-58	-82	-71	-58	13
724	lijkbezorging	-27	0	-11	-8	0	-12	-10	-19	-9
732	baten begraafplaatsrechten	20	0	11	7	0	6	7	13	6
<b>Totaal</b>		<b>-93</b>	<b>-113</b>	<b>-80</b>	<b>-83</b>	<b>-75</b>	<b>-113</b>	<b>-95</b>	<b>-73</b>	<b>22</b>

*Cluster Wegen en water*

Het cluster Wegen en water omvat de gemeentelijke nettolasten en baten voor wegen (onderhoud, verkeersmaatregelen, straatreiniging, parkeerexploitatie, openbare verlichting, bruggen) en water (vaarwegen, binnenhavens).

In de verdeelmaatstaven zijn vooral de volgende factoren gehonoreerd:

- aan structuurkenmerken gerelateerde verschillen in hoeveelheid areaal (onder andere door oppervlakte bebouwing, oppervlakte land en meerkernigheid);
- effecten van gebruikersintensiteit: dichtheid van de bebouwing van gemeenten en centrumfunctie;
- effecten van (slechte) bodemgesteldheid op de onderhoudskosten;
- aanwezigheid van een grote historische kern (> 40 hectare);
- aanwezigheid van historisch water.

Bij de feitelijke nettolasten hebben gemeenten keuzevrijheden in de sfeer van het voorzieningenniveau en de organisatie van het onderhoud (bijvoorbeeld zelf doen of uitbesteden, frequentie van straatvegen). Verder kunnen er ook (indirecte) effecten uitgaan van keuzes die zijn gemaakt bij de aanleg van wegen (relatie met de grondexploitatie, kwaliteit van aangelegde voorzieningen).

Het POR 2015 geeft aan dat macro gezien er op dit cluster een bedrag van € 3 per inwoner meer wordt geraamd dan het gemeentefonds aangeeft.

Zwartewaterland heeft € 25 per inwoner hogere netto lasten dan de algemene uitkering veronderstelt. Het gemiddelde van de selectiegroep is € 26 per inwoner lager dan de algemene uitkering veronderstelt. De lasten in dit cluster zijn bij Zwartewaterland dus relatief hoog.

Uit de vergelijking van de nettolasten op functieniveau komt naar voren dat de hogere lasten zich vooral op functie 210 (Wegen, straten, pleinen) voordoen met een verschil van € 40 per inwoner (ofwel € 0,8 miljoen). Alleen in de gemeente Cranendonck zijn de lasten per inwoner hoger.

De gemeente activeerde tot en met 2014 nauwelijks investeringen met maatschappelijk nut. Vanaf 2015 doet de gemeente dit wel, maar in de voor deze begrotingsscan gebruikte cijfers (begroting 2014) zitten op de functie wegen, straten en pleinen in de begroting van Zwartewaterland nauwelijks kapitaallasten. Een verklaring voor de hoge nettolasten moet dus in andere kosten gezocht worden. Wat opvalt, is dat in 2014 een groot bedrag (€ 2,2 miljoen, ofwel € 100 per inwoner) doorbelasting van salarissen en overhead vanuit de kostenplaatsen aan wegen, straten en pleinen betreft. Dit is 66% van de lasten op deze activiteit.

**Tabel 4.19 Cluster Wegen en water**

**Hogere/lagere nettolasten 2014 per inwoner dan gemeentefonds/selectiegroep x € 1**

Cluster	Gemeentefonds – Zwartewaterland (bijlage 2)	Gemeentefonds – selectiegroep	Gemeentefonds - POR2015 20.000-50.000	Gemeentefonds - POR2015 Landelijk	Selectiegroep – Zwartewaterland
<b>Wegen en water</b>	-25	26	11	-3	-50

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

- betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Functies subcluster Wegen		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Vershil
210	wegen, straten en pleinen	-119	-108	-112	-166	-89	-69	-110	-150	-40
211	verkeersmaatregelen te land	-14	-22	-9	-14	-10	-21	-15	-12	3
214	parkeren	0	-12	0	0	0	-1	-3	0	3
215	baten parkeerbelasting	0	39	0	0	0	0	8	0	-8
936	baten toeristenbelasting 50%	1	10	3	2	5	15	6	1	-5
<b>Totaal</b>		<b>-132</b>	<b>-93</b>	<b>-118</b>	<b>-177</b>	<b>-93</b>	<b>-76</b>	<b>-114</b>	<b>-161</b>	<b>-47</b>

Functies subcluster Water		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Vershil
221	binnenhavens en waterwegen	2	0	0	0	0	0	0	-6	-6
223	veerdiensten	0	0	0	0	0	0	0	0	0
240	waterkering, afwatering en landaanwinning	0	-5	0	-12	-2	0	-3	0	3
<b>Totaal</b>		<b>2</b>	<b>-5</b>	<b>0</b>	<b>-12</b>	<b>-2</b>	<b>0</b>	<b>-3</b>	<b>-6</b>	<b>-3</b>

#### **4.6 Conclusies en aanbevelingen**

De vergelijking met zichzelf wordt als de belangrijkste indicatie gezien voor de te nemen maatregelen om de financiële problemen te verminderen.

Grote geconstateerde overschrijdingen ten opzichte van de algemene uitkering en uit de vergelijking met de selectiegroep kunnen als input dienen bij bezuinigingsdiscussies.

Uit de analyse komt naar voren dat doorbelasting van loonkosten en overhead plaatsvindt op het niveau van deelprogramma en niet op activiteitsniveau (functieniveau). Hierdoor ontbreekt een volledig inzicht in de werkelijke kosten van activiteiten, wat vergelijking met andere gemeenten bemoeilijkt. Ook komt naar voren dat in een beperkt aantal gevallen de kosten niet conform de voorschriften van IV3 (informatieverstrekking aan derden: CBS) zijn gelabeld aan de juiste functiecode. Het is voor de gemeente dus zinvol om nog een kritisch na te gaan of de kosten op een correcte manier worden toegerekend.

De gemeente geeft op de clusters totaal € 50 per inwoner (€ 1,1 miljoen) meer uit dan het gemeentefonds veronderstelt (zie bijlage 2). Dit compenseert de gemeente vooral door meer ozb te heffen dan het gemeentefonds veronderstelt. De hogere lasten doen zich vooral voor op de clusters bestuursorganen, werk en inkomen, kunst en ontspanning, bevolkingszaken, openbare orde en veiligheid en wegen en water.

Gelet op de in totaliteit forse afwijking ten opzichte van het netto lastenniveau 2014 dat het gemeentefonds veronderstelt is het raadzaam nader onderzoek te doen naar de oorzaak van de hogere netto lasten.



## 5 PERSONEELSOMVANG EN –KOSTEN

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de personeelsomvang van de gemeente Zwartewaterland. Daarbij geven we antwoord op de vraag:

*Hoe verhouden de personeelsomvang en –lasten van de gemeente Zwartewaterland zich ten opzichte van de gemeenten in de landelijke selectiegroep, de groottegroep en de groep met dezelfde sociale structuur en centrumfunctie?*

Bij dit onderzoek worden de verschillen van de formatie weergegeven tussen de gemeente Zwartewaterland en de groottegroep waartoe Zwartewaterland behoort, de selectiegroep en de groep gemeenten met een zelfde sociale structuur en centrumfunctie.

De organisatieopbouw en personeelsformatie van een sector en/of afdeling wordt, naast het gebruikelijke gemeentelijke takenpakket, voor een belangrijk deel bepaald door de bestuurlijke aandacht en gewenste prioriteiten op een bepaald beleidsterrein. Voor een overzicht en analyse van de verschillen tussen de verschillende sectoren en/of afdelingen is een diepgaander onderzoek noodzakelijk. Een dergelijk (organisatie) onderzoek valt evenwel buiten de doelstelling van deze scan.

### 5.2 Uitwerking

Gemeenten kennen ieder hun eigen organisatiemodel. Hoewel er in de meeste gemeenten sprake is van een sectorenmodel zijn er verschillen tussen de afdelingen die tot een bepaalde sector worden gerekend. Daarnaast zijn er verschillen in taakuitvoering tussen de verschillende afdelingen.

Voor wat betreft de formatiegegevens voor de vergelijkingsgroepen is in eerste instantie uitgegaan van de gegevens zoals ze bekend waren bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) per 1-1-2014. Het vergelijkende onderzoek levert de volgende resultaten op:

**Tabel 5.1 Formatieplaatsen en –kosten**

Groep	gemiddeld aantal fte's per 1.000 inwoners	standaarddeviatie*	laagste waarneming	hoogste waarneming	gemiddelde loonsom per fte	laagste waarneming	hoogste waarneming
gemeente: Zwartewaterland	6,5				44.990		
selectiegroep	6,4	0,4	5,9	7,1	44.852	44.539	45.508
groottegroep: 20.000 - 50.000	6,5	1,2	0,2	9,7	46.066	42.407	71.989
sociale structuur - centrumfunctie: goed - weinig	6,3	1,0	1,6	9,2	46.266	42.470	54.796

\* De standaarddeviatie is de mate van spreiding van de waarnemingen ten opzichte van het gemiddelde.

Een standaarddeviatie van nul is optimaal en wil zeggen dat alle waarnemingen gelijk zijn aan het gemiddelde. De waarnemingen binnen de grenzen van één maal standaarddeviatie vormen 66% van de totale waarnemingen.

Het aantal fte's is inclusief burgemeester en wethouders en exclusief vrijwillige brandweer, raad en onderwijzend personeel. Overigens bestaat de personele bezetting van een gemeente niet altijd alleen maar uit eigen personeel. Ook de deelname aan gemeenschappelijke regelingen en inhuur van personeel van derden of het inhuren van complete diensten komt bij gemeenten veelvuldig voor.

Vanuit de door de gemeenten aangeleverde begrotingen kan helaas niet goed en zeker niet eenvoudig worden nagegaan in hoeverre de ene gemeente ten opzichte van de andere gemeente voor de uitvoering van haar taken meer of minder gebruik maakt van de diensten van andere bedrijven. Dat maakt het goed vergelijken van de personele bezetting van een gemeente uitermate moeilijk. Met in achtname van het gemaakte voorbehoud wordt in deze scan aandacht besteed aan de personeelsomvang en -kosten van Zwartewaterland.

#### Formatie Zwartewaterland

De personele bezetting inclusief het college van B&W was per eind 2013 144,7 fte (168 werknemers). Dit is 6,54 fte per 1000 inwoners. Het gemiddelde in de selectiegroep is 6,38. Omgerekend is het aantal fte's in Zwartewaterland 3,55 hoger dan in de selectiegroep. Ook ten opzichte van het gemiddelde in de groep 'goede sociale structuur en weinig centrumfunctie' is het gemiddelde van Zwartewaterland hoger (5,2 fte's).

Het gemiddelde is wel nagenoeg gelijk aan het gemiddelde in de groottegroep 20.000 – 50.000.

Het gemiddelde in de selectiegroep wordt vooral omhoog getrokken door de gemeenten Oisterwijk en Wierden. Bij 3 van de 6 gemeenten in de selectiegroep is sprake van een aanzienlijk lager aantal fte's en ook een aanzienlijk lagere loonsom.

### **Loonsom Zwartewaterland**

De gemiddelde loonsom in de selectiegroep is nagenoeg gelijk met die van Zwartewaterland. De gemiddelde loonsom is lager dan de groottegroep en lager dan in de groep met de dezelfde structuurkenmerken.

## **5.3 Conclusies en aanbevelingen**

De vraag 'Hoe verhouden de personeelsomvang en –lasten van de gemeente Zwartewaterland zich ten opzichte van de gemeenten in de landelijke selectiegroep, de groottegroep en de groep met dezelfde sociale structuur en centrumfunctie?' wordt als volgt beantwoord.

Conclusies in dit hoofdstuk moeten met de nodige voorzichtigheid worden getrokken. Gemeenten kunnen onderling verschillen in de mate van uitbesteding van taken en met de inzet van personeel van derden. Van belang is ook te vermelden dat de burgemeester, de wethouders en het brandweerpersoneel (voor zover beroeps) in de personeelsomvang zijn begrepen.

De personeelsomvang van de gemeente Zwartewaterland is per ultimo 2013 144,7 fte, 168 werknemers en 6,5 formatieplaatsen per 1.000 inwoners. Deze personeelsomvang ligt nagenoeg gelijk met het gemiddelde niveau van de selectiegroep (gemiddelde van de selectiegroep is 0,1 formatieplaats lager) en het gemiddelde van de groottegroep 20.000-50.000 inwoners. Maar hoger dan het gemiddelde niveau van de groep gemeenten met een zelfde soort sociale structuur en centrumfunctie (ook 0,2 formatieplaats lager).

Aan de inzet van personeel van derden is in deze begrotingsscan geen aandacht besteed. Een uitgebreid organisatieonderzoek is nodig om de verschillen per sector aan te kunnen geven, waarbij dan ook aandacht dient te worden besteed aan de mate van uitbesteding van taken en met de inzet van personeel van derden.

De gemiddelde loonsom is in Zwartewaterland met € 44.990 per formatieplaats gemiddeld nagenoeg gelijk aan de selectiegroep, maar lager ten opzichte van de inwonergroettegroep en de groep met eenzelfde sociale structuur en centrumfunctie.

Naast de informatie uit deze begrotingsscan heeft de gemeente al veel informatie beschikbaar heeft (o.a. Vensters voor Bedrijfsvoering). Tot nu toe is op basis van cijfers 2012 (jaarrekening) meegedaan aan vensters voor bedrijfsvoering. 2013 en 2014 worden dit voorjaar tegelijkertijd uitgevoerd. Omdat het Venster voor Bedrijfsvoering niet goed vergelijkbaar is met de opzet van deze begrotingsscan wordt daar in dit kader niet op ingegaan.

## Bijlage 1: Vergelijking volumina structuurkenmerken met de selectiegroep

Vergelijking volumina structuurkenmerken met de selectiegroep

2014

Structuurkenmerken	Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde Selectiegroep	Zwartewaterland
<b>Aantal inwoners</b>	21.859	25.770	23.807	20.330	21.241	21.245	22.375	22.139
<b>Onroerende zaak belastingen</b>								
OZB-capaciteit woningen	1.284.800.000	2.764.800.000	1.741.600.000	1.659.600.000	1.978.000.000	1.738.000.000	1.861.133.333	1.340.800.000
OZB-capaciteit niet-woningen	306.600.000	412.300.000	275.100.000	325.850.000	314.300.000	230.300.000	310.741.667	424.900.000
Waarde woningen (x €1 mln.)	1.606	3.456	2.177	2.075	2.473	2.173	2.326	1.676
Waarde niet-woningen (x €1 mln.)	438	589	393	466	449	329	444	607
Waarde totaal (x €1 mln.)	2.044	4.045	2.570	2.540	2.922	2.502	2.770	2.283
Aandeel woningen in waarde totaal	79%	85%	85%	82%	85%	87%	84%	73%
Waarde totaal per inwoner (x €1)	93.508	156.965	107.951	124.939	137.541	117.745	123.108	103.121
<b>volumina sociale structuur per 1000 inwoners</b>								
Huishoudens met een laag inkomen	115	112	93	114	113	115	110	93
Bijstandontvangers	7	9	8	9	6	11	8	8
Uitkeringsontvangers	40	60	51	60	52	63	54	48
Minderheden	18	20	13	12	17	41	20	6
<b>volumina bevolkingsopbouw per 1000 inwoners</b>								
Inwoners < 20 jaar	285	225	250	219	215	223	236	299
Inwoners > 64 jaar	158	211	180	194	189	213	191	139
Inwoners 75 - 85 jaar	53	70	58	58	64	67	62	40
<b>volumina centrumfunctie per 1000 inwoners</b>								
Lokaal klantenpotentieel	927	905	883	878	850	892	889	894
Regionaal klantenpotentieel	228	353	443	295	258	290	311	310
<b>volumina bebouwingsstructuur</b>								
Oppervlakte land	10.187	6.385	9.471	7.637	12.066	8.395	9.024	8.266
Oppervlakte bebouwd kom	140	137	117	136	86	111	121	145
Oppervlakte bebouwd niet-kom	77	61	96	82	136	63	86	68
Oppervlakte bebouwd totaal	174	198	212	218	222	173	200	209
Woonruimten	9.086	11.509	9.785	9.140	9.286	9.404	9.702	8.238
Historische kern < 40 hectare	0	10	0	0	0	0	2	23
Historische kern < 40-65 hectare	0	0	0	0	0	0	0	0
Historische kern > 65 hectare	0	0	0	0	0	0	0	0
Historisch water	0	0	0	0	0	0	0	4.550
Bewoonde oorden 1930	822	1.176	0	0	0	509	418	1.380
Historische woningen in historische kernen	0	1.176	0	0	0	0	196	1.380
Omgevingsadressendichtheid	4.071	11.486	6.576	5.036	4.597	6.583	6.391	5.487
Kernen	11	2	6	8	5	7	7	4
Kernen > 500 adressen	5	2	2	4	2	2	3	3
Bedrijfsvestigingen	1.451	2.140	1.557	1.541	1.743	1.333	1.628	1.503
Nieuwbouwwoningen	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>volumina Leerlingen per 1000 inwoners</b>								
Leerlingen speciaal onderwijs	5	25	0	0	30	17	13	0
Leerlingen voortgezet onderwijs	31	53	9	10	11	0	19	22
Extra groei jongeren	0	0	0	0	0	0	0	0
Extra groei leerlingen voortgezet onderwijs	0	9	11	0	0	0	3	8



## Bijlage 2: De vergelijking van Zwartewaterland met zichzelf

Gemeente		Zwartewaterland		
Jaar		2014		
Inwoners		22.139		
Cluster	Netto lasten ( x € 1.000 )	Gemeente fonds uitkering ( x € 1.000 )	Vershil ( x € 1.000 )	Vershil per inw. ( x € 1 )
<b><u>Inkomstenclusters</u></b>	<b>22.188</b>	<b>-21.080</b>	<b>1.108</b>	<b>50</b>
Onroerendezaakbelastingen	3.841	-3.038	803	36
Algemene uitkering	18.036	-18.042	-6	0
Overige eigen middelen (OEM)	138	0	138	6
Mutaties reserves	173	0	173	8
<b><u>Uitgavencusters</u></b>	<b>-22.190</b>	<b>21.080</b>	<b>-1.110</b>	<b>-50</b>
<b>Bestuur</b>	<b>-175</b>	<b>2.047</b>	<b>1.872</b>	<b>85</b>
Bestuursorganen	-1.270	880	-390	-18
Algemene ondersteuning	1.095	1.167	2.262	102
<b>Voorzieningen bevolking</b>	<b>-13.524</b>	<b>11.880</b>	<b>-1.644</b>	<b>-74</b>
Werk en inkomen	-1.813	1.158	-655	-30
Maatschappelijke zorg	-5.064	5.541	477	22
Educatie	-2.463	2.616	153	7
Kunst en ontspanning	-2.672	1.899	-773	-35
Oudheid	-102	367	265	12
Bevolkingszaken	-1.410	299	-1.111	-50
<b>Bebouwing en omgeving</b>	<b>-3.206</b>	<b>2.655</b>	<b>-551</b>	<b>-25</b>
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing	-526	750	224	10
Reiniging	505	-335	170	8
Openbare orde en veiligheid	-2.236	1.194	-1.042	-47
Fysiek milieu	-949	1.046	97	4
<b>Openbare ruimte</b>	<b>-5.285</b>	<b>4.399</b>	<b>-886</b>	<b>-40</b>
Riolering	12	-258	-246	-11
Groen	-1.616	1.534	-82	-4
Wegen en water	-3.681	3.123	-558	-25
<b>Overigen</b>	<b>0</b>	<b>99</b>	<b>99</b>	<b>4</b>
Herindeling		0	0	0
Suppletie OZB		33	33	1
Diversen	0	66	66	3
<b>Saldo na bestemming</b>	<b>-2</b>	<b>0</b>	<b>-2</b>	<b>0</b>

### Bijlage 3: Vergelijking met zichzelf en de selectiegroep

	Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	gemiddelde selectiegroep	Zwartewater land	Zwartewater land	Zwartewater land	Vershil per inwoner
	verschil nettolasten met au per inwoner (x € 1)	verschil nettolasten met au per inwoner (x € 1)	verschil nettolasten met au per inwoner (x € 1)	verschil nettolasten met au per inwoner (x € 1)	verschil nettolasten met au per inwoner (x € 1)	verschil nettolasten met au per inwoner (x € 1)	verschil nettolasten met au per inwoner (x € 1)	nettolasten (x € 1000)	algemene uitkering (x € 1000)	verschil nettolasten met au per inwoner (x € 1)	Vershil per inwoner (x € 1)
Inwoners	21.859	25.770	23.807	20.330	21.241	21.245				22.139	
<b>Inkomstenclusters</b>	<b>109</b>	<b>40</b>	<b>15</b>	<b>268</b>	<b>28</b>	<b>61</b>	<b>83</b>	<b>22.188</b>	<b>-21.080</b>	<b>50</b>	<b>-33</b>
Onroerendezaakbelastingen	12	29	-15	57	2	15	16	3.841	-3.038	36	20
Algemene uitkering	4	8	11	21	14	-4	9	18.036	-18.042	0	-9
Overige eigen middelen (OEM)	246	19	23	48	-22	24	55	138	0	6	-49
Mutaties reserves	-152	-15	-4	142	34	27	3	173	0	8	5
<b>Uitgavenclusters</b>	<b>-109</b>	<b>-40</b>	<b>-15</b>	<b>-268</b>	<b>-28</b>	<b>-61</b>	<b>-83</b>	<b>-22.190</b>	<b>21.080</b>	<b>-50</b>	<b>32</b>
Bestuursorganen	-4	-17	-17	-33	-22	12	-14	-1.270	880	-18	-4
Algemene ondersteuning	-22	38	27	-80	-55	-104	-29	1.095	1.167	102	131
Werk en inkomen	-8	-13	-15	18	-3	-6	-5	-1.813	1.158	-30	-25
Maatschappelijke zorg	-13	59	2	-21	21	53	18	-5.064	5.541	22	4
Educatie	1	22	24	-7	31	-28	8	-2.463	2.616	7	-1
Kunst en ontspanning	0	-121	-24	-40	33	23	-25	-2.672	1.899	-35	-10
Oudheid	-8	6	-2	-2	0	-6	-2	-102	367	12	14
Bevolkingszaken	-7	-3	0	-15	-12	-2	-6	-1.410	299	-50	-44
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing	-80	-30	-24	-8	-71	-16	-38	-526	750	10	48
Reiniging	3	-2	5	-5	-7	1	-1	505	-335	8	8
Openbare orde en veiligheid	-11	-8	-14	-23	-10	-14	-13	-2.236	1.194	-47	-34
Fysiek milieu	13	35	4	9	11	1	13	-949	1.046	4	-8
Riolering	-2	6	9	-16	5	2	1	12	-258	-11	-12
Groen	-19	-37	-7	-7	0	-38	-19	-1.616	1.534	-4	15
Wegen en water	44	26	15	-43	53	60	26	-3.681	3.123	-25	-52
Herindeling	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Suppletie OZB	1	-5	-2	2	-4	-2	-2	0	33	1	3
Diversen	3	3	3	3	3	3	3	0	66	3	0
<b>Saldo</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

**Bijlage 4: Clustervergelijking op functieniveau tussen de nettolasten van Zwartewaterland en van de selectiegroep**

		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Vershil
<u>Functies cluster Onroerendzaakbelastingen</u>										
931	baten onroerendzaakbelasting gebruikers	22	28	12	37	21	21	23	37	14
932	baten onroerendzaakbelastingen eigenaren	114	185	107	177	149	136	145	136	-9
941	lastenverlichting Rijk	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Totaal</b>		<b>136</b>	<b>213</b>	<b>119</b>	<b>214</b>	<b>170</b>	<b>157</b>	<b>168</b>	<b>173</b>	<b>5</b>

		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Vershil
<u>Functies cluster Algemene uitkering</u>										
921	algemene uitkering gemeentefonds	907	830	786	830	813	842	834	815	-19
<b>Totaal</b>		<b>907</b>	<b>830</b>	<b>786</b>	<b>830</b>	<b>813</b>	<b>842</b>	<b>834</b>	<b>815</b>	<b>-19</b>

		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Vershil
<u>Functies cluster Overige Eigen Inkomsten (OEM)</u>										
212	openbaar vervoer	0	0	0	-1	-1	0	0	0	0
220	zeehavens	0	0	0	0	0	0	0	0	0
230	luchtvaart	0	0	0	0	0	0	0	0	0
310	handel en ambacht	-6	-4	-8	-21	-6	-2	-8	-1	7
311	baten marktgeden	1	1	1	1	1	1	1	3	2
320	industrie	-6	0	-1	0	0	0	-1	-1	0
330	nutsbedrijven	29	0	37	-1	0	0	11	23	12
340	agrarische productie en ontginning	0	0	0	0	0	0	0	0	0
341	overige agrarische zaken, jacht en visserij	0	0	0	0	-12	0	-2	0	2
830	bouwgrondexploitatie	167	-3	-11	0	0	0	25	-25	-50
911	geldleningen en uitzettingen korter dan één jaar	0	0	-20	5	0	0	-3	0	3
913	overige financiële middelen	1	-1	1	0	6	10	3	0	-3
914	geldleningen en uitzettingen langer of gelijk aan één jaar	53	0	9	61	-18	0	17	2	-15
933	baten roerende woon- en	0	0	0	0	0	0	0	0	0
934	baten baatbelasting	0	0	0	0	0	0	0	0	0
935	baten forensenbelasting	0	1	4	0	1	0	1	1	0
936	baten toeristenbelasting 50%	1	10	3	2	5	15	6	1	-5
937	baten hondenbelasting	5	5	5	0	3	0	3	3	0
938	baten reclamebelasting	0	0	2	1	0	0	1	0	-1
939	baten precariobelasting	0	10	0	1	0	0	2	1	-1
<b>Totaal</b>		<b>246</b>	<b>19</b>	<b>23</b>	<b>48</b>	<b>-22</b>	<b>24</b>	<b>56</b>	<b>7</b>	<b>-49</b>

Functies Mutaties reserves		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Verschil
980	mutaties reserves	-152	-15	-4	142	34	27	3	8	5
<b>Totaal</b>		<b>-152</b>	<b>-15</b>	<b>-4</b>	<b>142</b>	<b>34</b>	<b>27</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>5</b>

Functies cluster Bestuursorganen		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Verschil
001	bestuursorganen	-31	-45	-35	-36	-54	-9	-35	-52	-17
006	bestuursondersteuning raad en rekenkamer	-14	-10	-21	-40	-10	-20	-19	-5	14
<b>Totaal</b>		<b>-46</b>	<b>-56</b>	<b>-56</b>	<b>-76</b>	<b>-64</b>	<b>-30</b>	<b>-54</b>	<b>-57</b>	<b>-3</b>

Functies cluster Algemene ondersteuning		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Verschil
002	bestuursondersteuning college van burgemeester en Wethouders	-64	-43	-72	-77	-66	-187	-83	-15	68
005	bestuurlijke samenwerking	-2	-3	-3	-26	-7	-4	-7	-3	4
922	algemene baten en lasten	-10	-15	5	-21	-5	2	-7	5	12
930	uitvoering Wet WOZ	-7	-10	-9	-16	-16	-8	-11	-5	6
940	lasten heffing en invordering belastingen	-1	-3	-4	-4	-8	-10	-5	-1	4
960	saldo kostenplaatsen	2	40	54	12	0	67	30	68	38
990	saldo van de rekening van baten en lasten na bestemming	0	13	0	-7	-11	-22	-4	0	4
<b>Totaal</b>		<b>-81</b>	<b>-20</b>	<b>-28</b>	<b>-139</b>	<b>-113</b>	<b>-162</b>	<b>-87</b>	<b>49</b>	<b>136</b>

Functies cluster Werk en inkomen		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Verschil
610	bijstandsverlening	-23	-29	-23	-23	-23	-42	-27	-48	-21
611	werkgelegenheid	-14	-15	-17	0	-12	-4	-11	-8	3
612	inkomensvoorziening vanuit het Rijk	0	0	0	0	0	0	0	0	0
613	overige sociale zekerheidsregelingen vanuit het Rijk	0	0	0	0	0	-5	-1	0	1
614	gemeentelijk minimabeleid	-25	-30	-19	-14	-7	-23	-20	-25	-5
623	participatiebudget	3	-1	-10	-7	-9	-3	-4	-1	3
<b>Totaal</b>		<b>-59</b>	<b>-75</b>	<b>-70</b>	<b>-45</b>	<b>-51</b>	<b>-77</b>	<b>-63</b>	<b>-82</b>	<b>-19</b>

Functies cluster Maatschappelijke zorg		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Verschil
620	maatschappelijke begeleiding en advies	-34	-67	-25	-53	-16	-3	-34	-5	29
621	vreemdelingen	-5	-2	0	-2	0	0	-1	-2	-1
622	huishoudelijke verzorging	-98	-68	-101	-87	-128	-115	-98	-82	16
630	sociaal-cultureel werk	-47	-14	-27	-48	-46	-37	-36	-52	-16
641	tehuizen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
650	kinderdagopvang	-20	-15	-10	-13	-5	-11	-12	-19	-7
651	dagopvang gehandicapten	0	0	0	0	0	0	0	0	0
652	voorzieningen gehandicapten	-41	-45	-55	-55	-43	-45	-47	-29	18
711	ambulancevervoer	0	0	0	0	0	0	0	0	0
712	verpleeginrichtingen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
714	openbare gezondheidszorg	-18	-15	-9	-18	-21	-27	-18	-14	4
715	jeugdgezondheidszorg, uniform deel	-21	-14	-23	-15	-12	-15	-17	-25	-8
716	jeugdgezondheidszorg, maatwerk deel	-10	0	-6	-8	-2	-1	-4	0	4
<b>Totaal</b>		<b>-294</b>	<b>-239</b>	<b>-257</b>	<b>-298</b>	<b>-272</b>	<b>-255</b>	<b>-267</b>	<b>-228</b>	<b>39</b>

Functies subcluster Onderwijshuisvesting		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Verschil
421	openbaar onderwijs, huisvesting	-40	-14	-4	-11	0	-58	-21	-15	6
423	bijzonder basisonderwijs, huisvesting	-41	-61	-24	-43	-16	-20	-35	-36	-1
431	openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, huisvesting	0	0	0	0	0	0	0	0	0
433	bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, huisvesting	0	-5	0	0	-7	-9	-3	0	3
441	openbaar voortgezet onderwijs, huisvesting	0	0	0	0	0	0	0	0	0
443	bijzonder voortgezet onderwijs, huisvesting	-15	-8	-8	-6	-7	0	-8	-16	-8
<b>Totaal</b>		<b>-96</b>	<b>-88</b>	<b>-36</b>	<b>-60</b>	<b>-30</b>	<b>-88</b>	<b>-67</b>	<b>-67</b>	<b>0</b>

Functies cluster Overige educatie		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Verschil
420	openbaar basisonderwijs	-1	0	-1	-1	0	-4	-1	0	1
422	bijzonder basisonderwijs	0	0	-6	-3	-10	0	-3	0	3
430	openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs	0	0	0	0	0	0	0	0	0
432	bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs	0	0	0	0	0	0	0	0	0
440	openbaar voortgezet onderwijs	0	0	0	0	0	0	0	0	0
442	bijzonder voortgezet onderwijs	0	0	0	0	0	0	0	0	0
480	gemeenschappelijke baten en lasten	-28	-25	-32	-32	-33	-33	-30	-44	-14
482	volwasseneneducatie	-1	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Totaal</b>		<b>-30</b>	<b>-25</b>	<b>-38</b>	<b>-36</b>	<b>-43</b>	<b>-37</b>	<b>-34</b>	<b>-44</b>	<b>-10</b>

Functies subcluster Kunst		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Vershil
540	kunst	-8	-44	-7	-8	-7	-4	-14	-17	-3
<b>Totaal</b>		<b>-8</b>	<b>-44</b>	<b>-7</b>	<b>-8</b>	<b>-7</b>	<b>-4</b>	<b>-14</b>	<b>-17</b>	<b>-3</b>

Functies subcluster Ontspanning		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Vershil
510	openbaar bibliotheekwerk	-27	-26	-20	-25	-16	-19	-22	-22	0
511	vormings- en ontwikkelingswerk	0	-19	-16	-10	-1	-2	-8	-1	7
530	sport	-48	-119	-61	-77	-22	-36	-62	-78	-16
580	overige recreatieve voorzieningen	-4	-1	-8	-5	-3	-2	-4	-3	1
<b>Totaal</b>		<b>-79</b>	<b>-164</b>	<b>-104</b>	<b>-117</b>	<b>-43</b>	<b>-59</b>	<b>-96</b>	<b>-104</b>	<b>-8</b>

Functies cluster Oudheid		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Vershil
541	oudheidkunde/musea	-10	-4	-2	-3	0	-8	-5	-5	0
<b>Totaal</b>		<b>-10</b>	<b>-4</b>	<b>-2</b>	<b>-3</b>	<b>0</b>	<b>-8</b>	<b>-5</b>	<b>-5</b>	<b>0</b>

Functies cluster Bevolkingszaken		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Vershil
003	burgerzaken	-29	-32	-24	-41	-35	-28	-31	-74	-43
004	baten secretarieleges burgerzaken	9	16	10	12	9	12	11	11	0
<b>Totaal</b>		<b>-21</b>	<b>-16</b>	<b>-14</b>	<b>-29</b>	<b>-26</b>	<b>-16</b>	<b>-20</b>	<b>-63</b>	<b>-43</b>

Functies subcluster Ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Vershil
810	ruimtelijke ordening	-43	-35	-39	-34	-55	-37	-40	0	40
821	stads- en dorpsvernieuwing	-20	0	0	0	5	0	-2	0	2
<b>Totaal</b>		<b>-62</b>	<b>-35</b>	<b>-39</b>	<b>-34</b>	<b>-50</b>	<b>-37</b>	<b>-42</b>	<b>0</b>	<b>42</b>

Functies subcluster Volkshuisvesting		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Verschil
820	woningexploitatie/woningbouw	-1	-2	0	-2	-3	-3	-2	0	2
822	overige volkshuisvesting	-76	-65	-47	-41	-75	-32	-56	-51	5
823	bouwvergunningen	24	31	28	32	21	17	26	27	1
<b>Totaal</b>		<b>-53</b>	<b>-35</b>	<b>-19</b>	<b>-11</b>	<b>-57</b>	<b>-18</b>	<b>-32</b>	<b>-24</b>	<b>8</b>

Functies cluster Reiniging		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Verschil
721	afvalverwijdering en verwerking	-91	-65	-51	-69	-54	-83	-69	-53	16
725	baten reinigingsrechten en afvalstoffenheffing	110	80	73	81	63	101	84	76	-8
<b>Totaal</b>		<b>18</b>	<b>15</b>	<b>21</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>18</b>	<b>15</b>	<b>23</b>	<b>8</b>

Functies cluster Openbare orde en veiligheid		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Verschil
120	brandweer en rampenbestrijding	-70	-2	-56	-54	-46	-49	-45	-100	-55
140	openbare orde en veiligheid	-5	-65	-9	-31	-20	-20	-26	-1	25
160	opsporing en ruiming conventionele explosieven	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Totaal</b>		<b>-75</b>	<b>-66</b>	<b>-66</b>	<b>-85</b>	<b>-66</b>	<b>-69</b>	<b>-71</b>	<b>-101</b>	<b>-30</b>

Functies cluster Fysiek milieu		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Verschil
723	milieubeheer	-27	-1	-33	-33	-31	-35	-26	-43	-17
<b>Totaal</b>		<b>-27</b>	<b>-1</b>	<b>-33</b>	<b>-33</b>	<b>-31</b>	<b>-35</b>	<b>-26</b>	<b>-43</b>	<b>-17</b>

Functies subcluster Wegen		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Verschil
210	wegen, straten en pleinen	-119	-108	-112	-166	-89	-69	-110	-150	-40
211	verkeersmaatregelen te land	-14	-22	-9	-14	-10	-21	-15	-12	3
214	parkeren	0	-12	0	0	0	-1	-3	0	3
215	baten parkeerbelasting	0	39	0	0	0	0	8	0	-8
936	baten toeristenbelasting 50%	1	10	3	2	5	15	6	1	-5
<b>Totaal</b>		<b>-132</b>	<b>-93</b>	<b>-118</b>	<b>-177</b>	<b>-93</b>	<b>-76</b>	<b>-114</b>	<b>-161</b>	<b>-47</b>

		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Verschil
<b>Funcities cluster Riolering</b>										
722	riolering en waterzuivering	-86	-76	-80	-77	-87	-123	-88	-105	-17
726	baten rioolrechten	94	94	102	75	107	139	102	105	3
727	baten rioolheffing huishoudelijk-/bedrijfsafvalwater	0	0	0	0	0	0	0	0	0
728	baten rioolheffing grond- en hemelwater	0	0	0	0	0	0	0	0	0
729	huishoudelijk-/bedrijfsafvalwater	0	0	0	0	0	0	0	0	0
730	hemelwater	0	0	0	0	0	0	0	0	0
731	grondwater	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Totaal</b>		<b>9</b>	<b>18</b>	<b>22</b>	<b>-2</b>	<b>20</b>	<b>16</b>	<b>14</b>	<b>0</b>	<b>-14</b>

		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Verschil
<b>Funcities subcluster Water</b>										
221	binnenhavens en waterwegen	2	0	0	0	0	0	0	-6	-6
223	veerdiensten	0	0	0	0	0	0	0	0	0
240	waterkering, afwatering en landaanwinning	0	-5	0	-12	-2	0	-3	0	3
<b>Totaal</b>		<b>2</b>	<b>-5</b>	<b>0</b>	<b>-12</b>	<b>-2</b>	<b>0</b>	<b>-3</b>	<b>-6</b>	<b>-3</b>

		Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectiegroep	Zwartewaterland	Verschil
<b>Funcities cluster Groen</b>										
531	groene sportvelden en terreinen	-19	-30	0	-6	-15	-15	-15	-9	6
550	natuurbescherming	-1	0	-6	-17	-2	-10	-6	0	6
560	openbaar groen en openluchtrecreatie	-66	-83	-75	-59	-58	-82	-71	-58	13
724	lijkbezorging	-27	0	-11	-8	0	-12	-10	-19	-9
732	baten begraafplaatsrechten	20	0	11	7	0	6	7	13	6
<b>Totaal</b>		<b>-93</b>	<b>-113</b>	<b>-80</b>	<b>-83</b>	<b>-75</b>	<b>-113</b>	<b>-95</b>	<b>-73</b>	<b>22</b>



## Bijlage 5: Financiële kengetallen in vergelijking met de selectiegroep (jaarrekeningen)

<b>Netto schuldquote</b>	Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectie-gemeenten	Zwartewater-land
Jaarrekening 2009	65%	86%	61%	-1%	22%	125%	60%	124%
Jaarrekening 2010	63%	88%	80%	-8%	28%	102%	59%	175%
Jaarrekening 2011	60%	100%	91%	-8%	34%	114%	65%	166%
Jaarrekening 2012	58%	108%	91%	-4%	43%	110%	68%	169%
Jaarrekening 2013	58%	117%	91%	16%	43%	109%	72%	179%

<b>Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen</b>	Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectie-gemeenten	Zwartewater-land
Jaarrekening 2009	64%	86%	42%	-4%	17%	72%	46%	105%
Jaarrekening 2010	60%	85%	62%	-10%	22%	73%	49%	154%
Jaarrekening 2011	74%	97%	72%	-10%	29%	97%	60%	147%
Jaarrekening 2012	81%	107%	72%	-6%	37%	99%	65%	151%
Jaarrekening 2013	86%	116%	72%	14%	39%	102%	72%	159%

<b>Solvabiliteitsratio</b>	Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectie-gemeenten	Zwartewater-land
Jaarrekening 2009	34%	30%	45%	67%	39%	18%	39%	33%
Jaarrekening 2010	34%	29%	35%	67%	30%	20%	36%	26%
Jaarrekening 2011	36%	25%	33%	66%	28%	1%	32%	21%
Jaarrekening 2012	36%	19%	32%	61%	24%	4%	29%	19%
Jaarrekening 2013	34%	14%	31%	66%	33%	6%	31%	17%

<b>Kengetal Grondexploitatie</b>	Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectie-gemeenten	Zwartewater-land
Jaarrekening 2009	3%		59%	14%	15%	44%	27%	63%
Jaarrekening 2010	-5%	37%	65%	13%	18%	38%	28%	84%
Jaarrekening 2011	-10%	38%	76%	13%	19%	26%	27%	73%
Jaarrekening 2012	-1%	38%	70%	12%	17%	26%	27%	64%
Jaarrekening 2013	7%	40%	59%	15%	24%	27%	29%	66%

<b>Woonlasten meerpersoons-huishouden</b>	Reimerswaal	Oisterwijk	Wierden	Cranendonck	Zundert	Brummen	Gemiddelde selectie-gemeenten	Zwartewater-land
Jaarrekening 2009	103%	116%	108%	102%	103%	114%	108%	99%
Jaarrekening 2010	104%	117%	108%	104%	106%	115%	109%	101%
Jaarrekening 2011	103%	114%	109%	107%	105%	125%	111%	102%
Jaarrekening 2012	105%	112%	108%	103%	107%	125%	110%	100%
Jaarrekening 2013	106%	113%	106%	103%	109%	129%	111%	105%

## Bijlage 6: Definities financiële kengetallen in relatie tot BBV

In deze bijlage worden de definities vermeld van de afzonderlijke kengetallen. Deze definities zijn nodig zodat iedere gemeente de kengetallen op dezelfde wijze berekent zodat de kengetallen over verschillende jaren en ook tussen gemeenten vergelijkbaar zijn. Voor raads- en statenleden is het van belang dat ze de betekenis van de kengetallen begrijpen en inzicht krijgen in de financiële positie. Een toelichting op de betekenis en de ontwikkeling van de set van kengetallen is daarom essentieel.

### 1A. Netto schuldquote

De netto schuld weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de medeoverheid ten opzichte van de eigen middelen. De netto schuldquote geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie.

	Bij begroting	Rek. t-1	Begr. t	Begr t+1
	Bij jaarrekening	Rek. t-1	Begr. t	Rek. t
A	Vaste schulden (cf. art. 46 BBV)			
B	Netto vlottende schuld (cf. art. 48 BBV)			
C	Overlopende passiva (cf. art. 48 BBV)			
D	Financiële activa (cf. art. 36 lid d,e en f)			
E	Uitzettingen < 1 jaar (cf. art. 39 BBV)			
F	Liquide middelen (cf art. 40 BBV)			
G	Overlopende activa (cf. art. 40a BBV)			
H	Totale baten (cf. art.l 17 lid c BBV = excl. mutaties reserves)			
I	<b>Netto schuldquote (A+B+C-D-E-F-G)/H x 100%</b>			

### 1B. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

De netto schuldquote wordt berekend in- of exclusief doorgeleende gelden. Omdat er onzekerheid is of deze leningen wel allemaal terug zullen worden betaald is het verstandig om dit onderscheid te maken. Op die manier wordt dit risico in beeld gebracht.

De netto schuldquote gecorrigeerd voor de doorgeleende gelden is identiek aan de netto schuldquote behalve dat onder de financiële activa ook alle verstrekte leningen vallen (cf art. 36 lid b en c).

	Bij begroting	Rek. t-1	Begr. t	Begr t+1
	Bij jaarrekening	Rek. t-1	Begr. t	Rek. t
A	Vaste schulden (cf. art. 46 BBV)			
B	Netto vlottende schuld (cf. art. 48 BBV)			
C	Overlopende passiva (cf. art. 48 BBV)			
D	Financiële activa (cf. art. 36 lid b,c,d,e en f)			
E	Uitzettingen < 1 jaar (cf. art. 39 BBV)			
F	Liquide middelen (cf art. 40 BBV)			
G	Overlopende activa (cf. art. 40a BBV)			
H	Totale baten (cf. art.l 17 lid c BBV = excl. mutaties reserves)			
I	<b>Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen (A+B+C-D-E-F-G)/H x 100%</b>			

### 2. De solvabiliteitsratio:

Deze indicator geeft inzicht in de mate waarin de decentrale overheid in staat is aan zijn financiële verplichtingen te voldoen.

Onder de solvabiliteitsratio wordt verstaan het eigen vermogen als percentage van het totale balanstotaal. Het eigen vermogen van een gemeente bestaat cf art. 42 BBV uit de algemene reserve, de bestemmingsreserves en het resultaat uit het overzicht van baten en lasten.

	Bij begroting	Rek. t-1	Begr. t	Begr t+1
	Bij jaarrekening	Rek. t-1	Begr. t	Rek. t
1	Eigen vermogen (cf. art. 42 BBV)			
2	Balanstotaal			
3	Solvabiliteit (1/2) x 100%			

### 3. Kengetal Grondexploitatie

De afgelopen jaren is gebleken dat grondexploitatie een forse impact kan hebben op de financiële positie van een gemeente. De boekwaarde van de voorraden grond is van belang, omdat deze waarde moet worden terugverdiend bij de verkoop. De accountant moet ieder jaar beoordelen of de gronden tegen een actuele waarde op de balans zijn opgenomen.

In artikel 38 BBV lid a wordt gevraagd om in de balans afzonderlijk op te nemen:

Grond- en hulpstoffen gespecificeerd naar 1. niet in exploitatiegenomen bouwgronden en 2.

Overige grond- en hulpstoffen. In lid b van artikel 38 wordt gevraagd onderhanden werk te vermelden, waaronder bouwgronden in exploitatie. Op basis van artikel 38 BBV worden de niet in exploitatie genomen gronden en de bouwgrond in exploitatie bij elkaar opgeteld en gedeeld door de totale baten uit de programmabegroting of jaarstukken (cf. artikel 17 lid c BBV = exclusief mutaties reserves) en uitgedrukt in een percentage.

	Bij begroting	Rek. t-1	Begr. t	Begr t+1
	Bij jaarrekening	Rek. t-1	Begr. t	Rek. t
A	Niet in exploitatie genomen bouwgronden (cf. art. 38 lid a punt 1 BBV)			
B	Bouwgronden in exploitatie (cf. art.38 lid b BBV)			
C	Totale baten (cf. art.17 lid c BBV = excl. mutaties reserves)			
D	Grondexploitatie (A+B)/C x 100%			

### 4. Structurele exploitatieruimte

In deze begrotingsscan is dit kengetal niet opgenomen. Voor de volledigheid wordt de toelichting op dit kengetal wel in deze bijlage opgenomen.

Voor de beoordeling van het structurele en reële evenwicht van de begroting wordt thans het onderscheid gemaakt tussen structurele en incidentele lasten. Bij incidentele lasten of baten gaat het om eenmalige zaken die zich gedurende maximaal drie jaar voordoen. Voorbeelden van structurele baten zijn bijvoorbeeld de algemene uitkering en eigen belastinginkomsten.

Voorbeelden structurele lasten zijn personeelslasten, kapitaallasten en bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen. Het onderscheid tussen structureel en incidenteel is ook in een notitie van de commissie BBV vastgelegd en moet conform het BBV ook in de begroting en jaarstukken worden onderbouwd. Een begroting waarvan de structurele baten hoger zijn dan de structurele lasten is meer flexibel dan een begroting waarbij structurele baten en lasten in evenwicht zijn.

In artikel 19 van het BBV wordt in lid c een overzicht gevraagd van geraamde incidentele baten en lasten per programma, waarbij per programma tenminste de belangrijkste posten afzonderlijk worden gespecificeerd en de overige posten als een totaal bedrag kunnen worden opgenomen. In artikel 19 lid d wordt een overzicht van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves. In artikel 23 staat dat deze gegevens ook moeten worden verstrekt voor de meerjarenraming. En in artikel 28 wordt gevraagd deze gegevens ook te verstrekken bij de jaarrekening. Op basis van deze gegevens kan het saldo van de structurele baten en structurele lasten worden berekend. Daarbij wordt het saldo opgeteld van de structurele onttrekkingen en toevoegingen aan reserves.

De structurele exploitatieruimte wordt bepaald door het saldo van de structurele baten en lasten en het saldo van de structurele onttrekkingen en toevoegingen aan reserves gedeeld door de totale baten (cf. artikel 17 lid c BBV = exclusief mutaties reserves) en uitgedrukt in een percentage. Om dit kengetal te relateren aan het overzicht van baten en lasten is het noodzakelijk om de volgende cijfers te presenteren:

	Bij begroting	Rek. t-1	Begr. t	Begr t+1
	Bij jaarrekening	Rek. t-1	Begr. t	Rek. t
1	Totale lasten			
2	- w.v. structureel			
3	Totale baten			
4	- w.v. structureel			
5	Saldo baten en lasten (=3-1)			
6	Mutaties reserves			
7	- w.v. structurele toevoegingen			
8	- w.v. structurele onttrekkingen			
9	Resultaat (5+6)			
<b>10</b>	<b>Structurele ruimte <math>((4-2)+(8-7))/(3) \times 100\%</math></b>			

### 5A. Belastingcapaciteit: Woonlasten meerpersoonshuishouden als kengetal voor gemeenten

De ruimte die een gemeente heeft om zijn belastingen te verhogen, wordt vaak gerelateerd aan de totale woonlasten. Het Coelo publiceert ieder jaar deze lasten in de Atlas van de lokale lasten. Onder de woonlasten wordt verstaan de OZB, de rioolheffing en reinigingsheffing voor een woning met gemiddelde waarde in die gemeente. De definitie van het kengetal belastingcapaciteit is: Woonlasten meerpersoonshuishouden in jaar t ten opzichte van het landelijk gemiddelde in jaar t-1 in %

	Bij begroting	Rek. t-1	Begr. t	Begr t+1
	Bij jaarrekening	Rek. t-1	Begr. t	Rek. t
A	OZB-lasten voor gezin bij gemiddelde WOZ-waarde			
B	Rioolheffing voor gezin bij gemiddelde WOZ-waarde			
C	Afvalstoffenheffing voor een gezin			
D	Eventuele heffingskorting			
E	Totale woonlasten voor gezin bij gemiddelde WOZ-waarde (A+B+C-D)			
F	Woonlasten landelijke gemiddelde voor gezin in t-1			
G	<b>Woonlasten t.o.v. landelijke gemiddelde jaar er voor <math>(E/F) \times 100\%</math></b>			



Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Directie Bestuur, Democratie en Financiën  
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag

© April 2015 | 83576