

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 Almelo 2015

Den Haag/Zwolle, maart 2015

Samenstellers

Provincie Overijssel

D.J. Jans, adviseur gemeentefinanciën (extern)

H. ten Heggeler, senior beleidsmedewerker financieel toezicht

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Financieel en Informatiestelsel

Drs. J. Nan, senior financieel adviseur / Artikel 12 inspecteur

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| Bestuurlijke samenvatting, conclusies en aanbevelingen | 5 |
| Aanleiding voor de begrotingsscan | 5 |
| Niet vrijblijvend en openbaar | 5 |
| Doel van de begrotingsscan | 5 |
| Onderzoeksvragen | 5 |
| Conclusies onderzoeksvragen 1 en 2 | 7 |
| Aanbevelingen onderzoeksvragen 1 en 2 | 9 |
| Consequenties keuzes financieel beleid | 10 |
| Conclusies onderzoeksvraag 3 | 11 |
| Aanbevelingen onderzoeksvraag 3 | 12 |
| Conclusies onderzoeksvraag 4 | 14 |
| Aanbevelingen onderzoeksvraag 4 | 14 |
| Conclusies onderzoeksvraag 5 | 14 |
| Aanbevelingen onderzoeksvraag 5 | 14 |
| 1 Inleiding | 15 |
| 1.1 Doel van de begrotingsscan | 15 |
| 1.2 Werkwijze | 15 |
| 1.3 Kenmerken | 16 |
| 1.4 Leeswijzer | 17 |
| 2 De ontwikkeling van de financiële positie van de gemeente Almelo | 18 |
| <i>2.1 Inleiding</i> | 18 |
| <i>2.2 Financieel beleid</i> | 18 |
| 2.2.1 Inrichting begroting en meerjarenraming en het BBV | 18 |
| 2.2.2 Cyclus voor het financiële beleid en de verplichte verordeningen | 19 |
| 2.2.3 Tijdige vaststelling en inzending van de begroting en jaarrekening | 19 |
| <i>2.3 Jaarrekening, begroting en meerjarenraming</i> | 20 |
| 2.3.1 Financiële positie in historisch perspectief | 20 |
| 2.3.2 Gerealiseerde en nog te realiseren bezuinigingen | 23 |
| 2.3.3 Begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018 | 24 |
| 2.3.4 Doorkijk naar begroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019 | 24 |
| 2.3.5 Flexibiliteit van de begroting | 26 |
| 2.3.6 Tekortproblematiek grondbedrijf | 29 |
| 2.3.7 De verwevenheid van de grondexploitatie met de algemene dienst | 30 |
| 2.3.8 Demografische ontwikkelingen | 33 |
| 2.3.9 Art. 12 Financiële VerhoudingsWet | 33 |
| 2.3.10 Onderhoud kapitaalgoederen | 36 |
| 2.3.11 De verplichte paragrafen | 37 |
| 2.3.12 Kengetallen | 38 |
| 2.3.13 Weerstandsvermogen (beleid, risico's weerstandscapaciteit) | 41 |
| 2.3.14 Het financieel beleid ten aanzien van investeringen en afschrijvingen | 42 |
| <i>2.4 Aanbevelingen</i> | 44 |
| <i>2.5 Consequenties keuzes financieel beleid</i> | 44 |
| 2.5.1 Versterken reservepositie | 44 |
| 2.5.2 Verlagen schulden | 45 |
| 2.5.3 Exploitatierkening | 45 |
| 3 De eigen inkomsten vergeleken | 48 |
| 3.1 Inleiding | 48 |
| 3.2 De Financiële verhoudingswet en belastingcapaciteit | 48 |
| 3.3 De opbrengsten van de belangrijkste heffingen in de gemeente Almelo vergeleken met de normopbrengst ingeval van een artikel 12-aanvraag | 49 |
| 3.4 Gemeentelijke woonlastendruk | 50 |
| 3.5 Overige heffingen | 51 |
| 3.6 Conclusies en aanbevelingen | 52 |

| | |
|--|-----------|
| 4 De nettolasten van de gemeente Almelo vergeleken op clusterniveau | 53 |
| 4.1 Inleiding | 53 |
| 4.2 Referentiekader | 53 |
| 4.3 De vergelijking met zichzelf | 54 |
| 4.4 Toelichting inkomstenclusters | 56 |
| 4.5 Toelichting uitgavenclusters | 60 |
| 4.6 Conclusies en aanbevelingen | 75 |
| 5 Personeelsomvang | 77 |
| 5.1 Inleiding | 77 |
| 5.2 Aanbevelingen | 77 |
| Bijlagen: | |
| Bijlage 1: Vergelijking volumina structuurkenmerken Almelo en de selectiegroep | 79 |
| Bijlage 2: De vergelijking van Almelo met zichzelf | 80 |
| Bijlage 3: Vergelijking met 'zichzelf' van de selectiegroep | 81 |

BESTUURLIJKE SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Aanleiding voor de begrotingsscan

Het college van burgemeester en wethouders van Almelo heeft bij brief van 18 november 2014 Gedeputeerde Staten gevraagd om in samenwerking met het Ministerie van BZK een begrotingsscan op te stellen. Aanleiding voor de aanvraag is het feit dat er zorgen zijn omtrent het sluitend krijgen van de meerjarenbegroting 2016 en volgende jaren. De uitkomsten van de begrotingsscan zullen mede als input worden gebruikt voor de in het voorjaar 2015 te maken keuzes om tot een sluitende (meerjaren)begroting 2016 -2019 te komen. Over de noodzaak van een begrotingsscan heeft regelmatig overleg plaatsgevonden tussen de provincie en de gemeente, zowel ambtelijk als bestuurlijk. 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, alsmede ten opzichte van vergelijkbare referentiegemeenten. Bovendien wordt inzicht gegeven in cijfermatige afwijkingen die zich op de verschillende taakgebieden voordoen. Hierin wordt onder meer 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, gerealiseerde en nog te realiseren ombuigingen 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 Almelo ondersteunen in de keuzes met het oog op het (alsnog) 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 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 internetsites van BZK en Provincie Overijssel worden geplaatst.

Doel van de begrotingsscan

Vaststellen financiële problematiek Almelo

Een begrotingsscan geeft een oordeel over de financiële positie van de gemeente. In het kader van het reguliere begrotingstoezicht velt de toezichthouder 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 Almelo.

Onderzoeksvragen

Uitgangspunt voor de begrotingsscan is de volgende centrale vraag:

Geef in de begrotingsscan inzicht in de financiële positie van Almelo, 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 worden gezegd over de volgende zaken: de flexibiliteit van de begroting, de verwevenheid van de grondexploitatie met de reguliere begroting, het onderhoud van kapitaalgoederen, de gerealiseerde en nog te realiseren ombuigingen, het financieel beleid ten aanzien van investeringen, afschrijvingen en financiering, de oplopende financieringsbehoefte/hoge rentelasten, de gevolgen van de verdeelmodellen in het gemeentefonds en de verplichte paragrafen? Wat zijn de consequenties van mogelijke bestuurlijke keuzes over het versterken van het weerstandsvermogen, het verlagen van de schulden en het herstellen/behouden van evenwicht in de exploitatierekening?

De vragen komen aan de orde in hoofdstuk 2.

Onderzoeksvraag 2

Hoe is de grondexploitatie verweven met de algemene dienst, welke verklarende factoren zijn aan te wijzen voor de grondexploitatieverliezen en tot welke omvang en op welke wijze kan de gemeente een eventuele extra afboeking c.q. het treffen van een voorziening als gevolg van verliezen op de grondexploitatie opvangen.

De vraag wordt ook in hoofdstuk 2 beantwoord.

Onderzoeksvraag 3

Doen zich tussen de gemeente Almelo en de selectiegroep overeenkomsten en verschillen voor ten aanzien van de belastingen en rechten en zo ja, in welke mate zijn deze verschillen te verklaren? Hoe verhouden de OZB-tarieven van Almelo zich ten opzichte van het rekentarief 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 netto lasten en baten van de gemeente Almelo zich in 2014 ten opzichte van de clusters van de algemene uitkering uit het gemeentefonds en hoe is dat beeld ten opzichte van de (gemeenten in de) selectiegroep?

Deze vraag wordt in hoofdstuk 4 beantwoord.

Onderzoeksvraag 5

Hoe verhoudt de personeelsomvang van de gemeente Almelo zich ten opzichte van andere gemeenten.

Deze vraag wordt in hoofdstuk 5 beantwoord.

Basisgegevens

Uitgangspunt van onze werkwijze is bij de onderzoeksvragen 1 en 2 de vastgestelde begroting over het jaar 2015.

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen 3 en 4 wordt uitgegaan van een selectiegroep. Hier worden de begrotingscijfers 2014 als basis genomen omdat het CBS een recenter jaar nog niet beschikbaar had. In overleg met de gemeente Almelo is gezocht naar een groep van gemeenten die gemiddeld genomen vergelijkbaar is, verder te noemen de selectiegroep. Qua structuurkenmerken is gekeken naar inwonertal (gemiddeld 75.000 ten opzichte van Almelo 73.000), sociale structuur (zwak/matig), centrumfunctie (sterk) en bodemgesteldheid (hard). Verder is gekeken naar de wijze van verantwoorden in de begroting van de overhead- en rentelasten. Voor deze begrotingsscan zijn zes gemeenten geselecteerd. Het betreft de gemeenten Smallingerland, Assen, Hengelo, Veenendaal, Helmond en Sittard-Geleen.

Onderzoeksvragen 1 en 2

Conclusies

Financiële positie in historisch perspectief (paragraaf 2.3.1)

De gemeente Almelo heeft de afgelopen jaren vooral gestuurd op het verkrijgen van een sluitende begroting. Op begrotingsbasis was regelmatig sprake van tekorten, hetzij in het eerste hetzij in het laatste jaar van de meerjarenbegroting. Over de jaren heen wisselde het beeld sterk. De tekorten hebben geleid tot omvangrijke bezuinigingstaakstellingen.

De provinciaal toezichthouder plaatste de begrotingen afgelopen jaren telkens onder het reguliere repressief financieel toezicht.

De bezuinigingstaakstellingen waren nodig. Het structurele resultaat was in de jaarrekening 2010 – 2014 positief. Dat zou zonder de ingrepen anders geweest zijn. Ieder jaar zijn er bij de jaarrekening omvangrijke eenmalige afwijkingen van geraamde baten en lasten, door bijvoorbeeld grondexploitatie en rijkuitkering tbv inkomensvoorziening bijstand. Voor het bepalen van het structurele beeld van de jaarrekeningen dient het resultaat te worden geschoond van die eenmalige zaken. Zo was in 2011 een afboeking op grond nodig van € 51,4 miljoen. Dat kon worden opgevangen door een herschikking van de bestemmingsreserves, maar dit heeft de weerstandscapaciteit ernstig nadelig beïnvloed. Voor het opmaken van de jaarrekening 2014 was de voorziene stand van de algemene reserves € 10,5 miljoen en de bestemmingsreserves € 35,5 miljoen. Bij de jaarrekening 2014 zal waarschijnlijk een verlies op grondexploitatie verwerkt worden van € 56 miljoen. Dat is zodanig groot dat de algemene reserves en een hernieuwde herschikking van de bestemmingsreserves zoals in 2011 dat niet zal kunnen opvangen en daarmee de algemene reserves negatief worden.

Gerealiseerde en nog te realiseren bezuinigingen (paragraaf 2.3.2)

Afgelopen jaren waren telkens omvangrijke taakstellingen nodig om het wijzigende financieel perspectief bij te stellen. Tot en met 2014 belooft het een bedrag van ± € 30 miljoen structureel. Voor de jaren 2015 tot en 2017 komt daar nog ± € 18 miljoen bij. De taakstellingen hebben een concreet karakter en ze werden tot en met 2014 goed gerealiseerd.

Toekomstig perspectief (paragraaf 2.3.3 en 2.3.4)

Op basis van bestaande meerjarenramingen ontstaat een negatief beeld omtrent de financiën van Almelo. Het nadelig saldo van de laatste jaarschijf behorend bij de meerjarenraming 2015 – 2018 bedraagt € 2,1 miljoen. Daar moet nog dekking voor worden gevonden. Verder wordt het perspectief nadelig beïnvloed door ontwikkelingen op het gebied van grondexploitatie, de decentralisaties in het sociale domein (3D operatie) en gemeentefonds. Het maximaal effect van het aanvullen van de reserves na het verlies op grondexploitatie 2014 is € 5,5 miljoen; de negatieve reserve wordt dan in 10 jaar gesaneerd. Het nadeel van de objectieve verdeelmodellen is € 6,0 miljoen in 2019. Het nadeel door de tweede tranche van het groot onderhoud aan het verdeelstelsel bedraagt € 0,825 miljoen. In totaal is het meerjarenperspectief tot en met 2020 belast met € 14,4 miljoen structureel, vermeerderd met p.m.-posten.

De gemeente Almelo zag een verslechterend perspectief aan komen in is eind 2014 een kerntakendiscussie gestart met een taakstelling van € 15 miljoen structureel. In de onderbouwing van dat bedrag is € 4,5 miljoen opgenomen om te blijven investeren in de stad. De resultaten van de kerntakendiscussie zullen worden betrokken bij de besluitvorming rond de perspectiefnota 2015.

Flexibiliteit begroting (paragraaf 2.3.5)

Een groot deel van vooral de lasten is door de gemeente te beïnvloeden, zij het niet allemaal op korte termijn. De beïnvloedbaarheid van inkomsten is maar zeer beperkt. De flexibiliteit van de begroting wordt negatief beïnvloed door: grotendeels activeren kosten reconstructies en herinrichtingen (wegen, groen), in de begroting meer rente toerekenen aan grondexploitatie dan het gemiddelde rentepercentage bij externe financiering alsmede het grotendeels ten goede van de exploitatie laten komen van bespaarde rente.

Relatie grondbedrijf met exploitatie (paragraaf 2.3.6, 2.3.7 en 2.3.8)

Tekortproblematiek grondexploitaties

De raad heeft een Masterplan vastgesteld. Naast het aantrekkelijk maken van de stad werd focus gelegd op het aantrekken cq behouden van inwoners met een grotere bestedingscapaciteit. Daarnaast op het genereren van werkgelegenheid door de aanleg van bedrijvencomplexen. Ter realisatie van het Masterplan is voornamelijk een actieve grondpolitiek gevoerd, soms in combinatie met een faciliterende politiek. Als gevolg van slechte economische ontwikkelingen draaiden van de 21 complexen er 19 naar verlieslijdend. Dat heeft in 2011 geleid tot het geheel of gedeeltelijk uit exploitatie nemen van complexen. Gronden moesten naar landbouwwaarde worden gewaardeerd en dus waarde afgeboekt. Het ging om een bedrag van € 51,4 miljoen. Sindsdien is de raad nadrukkelijk betrokken bij dit onderwerp, via de paragrafen grondbeleid in zowel begroting als jaarrekening en informele sessies, discussienota's enzovoort. Het weerstandsratio daalde in 2013 naar 0,3, daar waar deze minimaal 1 zou moeten zijn. Er zijn enkele maatregelen getroffen het eigen vermogen te versterken, maar deze hadden weinig kracht. Door het aanhouden van de economische malaise zal bij de jaarrekening 2014 het nadelig saldo op het grondbedrijf waarschijnlijk € 56 miljoen bedragen. Bij een stand van de algemene reserves van € 10 miljoen kan dat niet worden opgevangen. Voor het opvangen van algemene risico's mag de algemene reserve € 3,3 miljoen bedragen. De rest zal moeten worden ingezet, waarbij het herschikken van bestemmingsreserves tevens een deel van de oplossing moeten zijn. Voor het overige zal er een plan moet komen dit tekort in te lopen. Bij een tijdpad van 10 jaar drukt dat op de begroting voor jaarlijks € 5 tot 5,5 miljoen. Het werkelijke bedrag is afhankelijk van enkele variabelen zoals de mate waarin bestemmingsreserves worden ingezet.

Verwevenheid van de grondexploitatie en algemene dienst

De verwevenheid is naast het vorenstaande verder aanwezig door

- de jaarlijkse rentebijdrage ad € 5,3 miljoen op de boekwaarde van complexen die bijna alle verlieslatend zijn. Als (delen van) complexen uit exploitatie worden genomen gaat dat extra ten koste van het eigen vermogen.
- Aan de grondexploitatie wordt op begrotingsbasis een hoger rentepercentage doorbelast dan het (gemiddelde) rentepercentage bij externe financiering. Dat deel wordt als een incidentele bate aangemerkt. Bij het verlagen van de boekwaarde grond kan in de (meerjaren)begroting minder uitgaven met een incidenteel karakter worden ingebracht.
- Het percentage door te belasten rente aan grondexploitatie (en investeringen) kan wellicht worden verlaagd door een lager rentepercentage te berekenen over de reserves (rente eigen financieringsmiddelen).
- Vanaf 2013 worden minder uren aan grex en overige investeringswerken toegeschreven dan geraamd. Dat gaat ten koste van de overhead. Tevens zal de druk op de exploitatiebegroting toenemen.
- Afgelopen jaren bleven de werkelijk legesopbrengsten van bouw cq omgevingsvergunningen sterk achter bij de oorspronkelijke raming. Het uitgangspunt van kostendekkende leges is niet gehaald. In de begroting 2015 en bijbehorende meerjarenbegroting is de raming beperkt verlaagd.
- Eventueel lagere opbrengsten uit verkoop van grond zorgt voor extra rentelasten ten laste van de meerjarenbegroting doordat schulden minder snel kunnen worden afgelost.

Artikel 12 Financiële Verhoudingswet (paragraaf 2.3.9)

Artikel 12 is een vangnet. Het uitgangspunt is en blijft, ook in een art. 12-situatie dat de gemeente zelf verantwoordelijk is voor haar financiële positie en maatregelen moet nemen als het begrotingsevenwicht ernstig verstoord is. Er zal altijd een uiterste inspanning van de gemeente zelf worden verlangd. Er gelden eisen om in aanmerking te komen voor een aanvullende bijdrage uit het gemeentefonds.

Bij reguliere problematiek. Almelo voldoet aan de eis van het redelijk peil van eigen heffingen. Aan de tweede eis van het aanmerkelijk tekort in het begrotingsjaar en alle drie op het begrotingsjaar volgende jaren echter niet, op basis van de begroting 2015 en bijbehorende meerjarenraming. Dat tekort is voor Almelo vastgesteld op € 3,3 miljoen. Of Almelo zo'n groot tekort zal hebben in de begroting 2016 en bijbehorende meerjarenraming is nog niet duidelijk, ook omdat de nadelige saldi zullen worden gecorrigeerd voor de eenmalige baten en lasten.

Wanneer de grondexploitatie een belangrijke oorzaak is van de artikel 12-aanvraag gelden strengere regels. Dit wordt gezien als een marktactiviteit, waarbij alle gemeenten te maken hebben met economische recessie. Om het doen van een aanvraag te reguleren is in het provinciaal toezichtkader opgenomen dat bij preventief toezicht de termijn om de algemene reserve weer op peil te brengen verlengd kan worden van 4 naar 10 jaar. Door de negatieve algemene reserve te splitsen in een deel veroorzaakt door de grondexploitatie en een 'overig deel' is dit onderscheid makkelijk te maken. Indien toch artikel 12 steun wordt aangevraagd kunnen aan de aanvullende bijdrage voorschriften worden verbonden. De fondsbeheerders kunnen bijvoorbeeld besluiten door middel van een belastingvoorschrift dat een gemeente een hoger OZB-percentages moet heffen (bv. 140% van het landelijk gemiddelde). Ook kan er een bijzondere voorschrift worden verbonden tot terugbetaling indien er gerede kans is dat na de aanvullende uitkeringsperiode de financiële positie van de gemeente kan of zal verbeteren (door bijvoorbeeld stijgende grondprijzen).

Onderhoud kapitaalgoederen (paragraaf 2.3.10)

De paragraaf kapitaalgoederen is voor verbetering vatbaar. Een aantal beheerplannen is niet door het bestuur vastgesteld. Daardoor is niet vast te stellen of ze actueel zijn en welke keuzen ten aanzien van onderhoudsniveaus er aan ten grondslag liggen. Hoewel aangegeven wordt hoeveel geld beschikbaar is in de begroting voor regulier en groot onderhoud, wordt in de paragraaf niet aangetoond dat er voldoende dekkingsmiddelen in de (meerjaren)begroting aanwezig zijn om het kapitaalgoed in de toekomst op adequate wijze in stand te houden.

Overige verplichte paragrafen begroting (2.3.11)

Paragraaf lokale heffingen, verbonden partijen en financiering geven voldoende informatie. De niet-verplichte paragraaf grote projecten is positief. Niet alleen om het feit dat deze er is, maar ook qua vormgeving en informatiewaarde.

Financiële kengetallen (paragraaf 2.3.12)

Gezien de focus op het sluitend maken van de (meerjaren)begroting was minder aandacht voor de balanspositie. De schuldpositie is erg opgelopen als gevolg van investeringen in grondexploitatie. De netto schuldquote is in 2013 106%, de 6 referentiegemeenten zitten \pm 10% lager. Gerelateerd aan de omvang van de exploitatie heeft Almelo een hoge netto schuld. De netto schuld is ook in vergelijking met andere gemeenten zeer hoog. In 2013 stond Almelo op plaats 300 (van de 403 gemeenten) in het door de VNG gepubliceerde overzicht "kengetallen schulden Nederlandse gemeenten per 31-12-2013".

De hoge schuldpositie uit zich in een lage solvabiliteit ofwel een klein eigen vermogen ten opzichte van het balanstotaal. De tegenhanger is de debratio ofwel het vreemd vermogen ten opzichte van het balanstotaal. Ultimo 2013 was 14% van het bezit afbetaald en 86% is belast met schulden. Hierdoor is de gemeente in sterke mate gevoelig voor renteontwikkelingen. Het gemiddelde solvabiliteitsratio van de 6 referentiegemeenten is 39%.

De voorraadquote (van gronden) bedroeg voor Almelo ultimo 2013 58%. De 6 referentiegemeenten zitten gemiddeld op 40%.

Almelo besteedt een deel van de vaste schuld aan de financiering van vlottende activa.

Weerstandsvermogen (paragraaf 2.3.13)

Bij een ratio van 1 kunnen alle risico's afgedekt worden door de aanwezige weerstandscapaciteit. De ratio is echter 0,3 en wordt daarmee gekwalificeerd als ruim onvoldoende. Landelijk is de ratio 1,8 en bij gemeenten met een zelfde sociale structuur en centrumfunctie is deze 0,9.

De ratio kan worden opgevoerd door de bestemmingsreserves ook in de beoordeling te betrekken.

De gemeente slaagt er tot nu toe niet in het weerstandsvermogen op een voldoende peil te brengen.

Aanbevelingen (paragraaf 2.4)

In deze bestuurlijke samenvatting zijn telkens de conclusies uit de afzonderlijke paragrafen vermeld. Dat leidt tot de volgende aanbevelingen.

1. De grondexploitatie is de belangrijkste veroorzaker van de huidige tekorten en schuldproblematiek. Het is een kapitaalintensieve marktactiviteit. Ga daar als eerste mee

- aan de slag. Goed luisteren naar behoeften van potentiële klanten. Daar de marketing en communicatie op afstemmen. Actief 'de boer op gaan'.
2. Ontwikkel een actief beleid om het weerstandsvermogen op een ratio van 1 te krijgen.
 3. Herschik de bestemmingsreserves zoveel als mogelijk in algemene reserves. Daarmee wordt de algemene reserve minder negatief. Het spaarbedrag voor het weer op peil brengen van de algemene reserve wordt verkleind.
 4. Maak de exploitatiebegroting minder afhankelijk van het grondbedrijf.
 5. Verhoog de informatiewaarde van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen.

Consequenties keuzes financieel beleid (paragraaf 2.5)

Doelstelling van een begrotingsscan is, in zijn algemeenheid, een bouwsteen te zijn bij de oplossing voor de financiële problematiek.

De oorzaak ervan ligt zowel in de sfeer van de balans als de exploitatie.

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 Almelo. In onderdeel 2.5 worden de consequenties van keuzes in het financieel beleid nader toegelicht.

| | Versterkt reservepositie | Invloed op schuld-positie | Effect op exploitatie | Vanaf wanneer effect? |
|--|---|--|---|--|
| 1. Kwantificeren stille reserves | Ja | Nee | +/- Neutraal | 2015 |
| 2. Herschikken van bestemmingsreserves ten gunste van algemene reserve | Nee, maar wel de weerstandscapaciteit | Nee | + Het spaarbedrag om het tekort aan te zuiveren wordt lager | 2015 |
| 3. Verkoop aandelen | Ja, positief door de te verwachten boekwinst | Ja, opbrengst kan worden gebruikt om schulden af te lossen | +/- Neutraal. Grote structurele inkomst aan dividend valt weg. Anderzijds vallen ook rentelasten weg van af te lossen schulden. Saldo tussen beide is afhankelijk van opbrengst | Als ze verhandelbaar zijn. Aandelen BNG zijn moeilijk verhandelbaar. Van aandelen Enexis is waarde bepaald |
| 3. 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 en eventueel wegvallende huuropbrengsten | 2016 |
| 5. Creëren structureel overschot in de meerjarenbegroting | Ja, met overschot kan algemene reserve worden versterkt | Ja, zodra de gemeente minder uitgeeft dan er binnen komt heeft dit een positief effect op de liquiditeitspositie | - Negatief. Er moet meer worden bezuinigd in de exploitatie om dit overschot te creëren | 2016 |
| 6. Verkoopimpuls complexen grondbedrijf | Nee, tegenover opbrengst staat afboeken boekwaarde | Ja, met opbrengst kunnen schulden | +/- Wel voordeel als hierdoor toekomstige afboekingen | 2015 |

| | | worden afgelost | worden voorkomen of beperkt | |
|---|---|---|--|------------------------------|
| | Versterkt reservepositie | Invloed op schuldpositie | Effect op exploitatie | Vanaf wanneer effect? |
| 7. Goedkoper lenen. Conversie en overtollige middelen van provincies (niet zijnde Overijssel) en andere gemeenten | Nee | Nee | + Rentelasten dalen | 2015 |
| 8. Interne rente verlagen. Bespaarde rente en aanname rente kort geld | Nee | Nee | + Rentelasten dalen | 2015 |
| 9. Investeringsstop | Ja, als ze worden gedekt uit bestemmings reserves | Ja. Schulden nemen niet toe. | + De in meerjarenraming geraamde lasten vervallen | 2015 |
| 10. Slechts budgettair neutraal beleid | Nee | Ja, in zoverre dat schulden niet toenemen | + Positief. Lasten stijgen niet verder dan huidige niveau | 2015 |
| 11. uitgavenbudgetten in begroting verlagen met onderuitputting, geen inflatie meer toekennen en toepassen zero-base-budgetting | Nee | Nee | + Positief. | 2015 |
| 12. Scherper ramen rijksuitkering gemeentefonds | Nee | Nee, | + Positief | 2015 |
| 13. ontvlechten grondexploitatie met exploitatiebegroting. Formatie verduurzamen, opnemen flexibele schil in formatie, toerekenen rente aan boekwaarde gronden conform gemiddelde externe rente | Nee, maar kan wel voorkomen dat deze extra verslechtert bij het uit exploitatie nemen van gronden | Nee. | Verduurzamen formatie geen effect. Opnemen flexibele schil in formatie geen effect Toegerekende rente verlagen geeft negatief effect | 2016 |

Onderzoeksvraag 3

Conclusies

Woonlasten 2014 voor meerpersoonshuishouders (paragraaf 3.4)

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 Almelo € 697 bedraagt. Vergeleken met de selectiegroep van 6 referentiegemeenten ligt de woonlastendruk in de gemeente Almelo € 44 hoger (= bijna 7%). Dat is volledig toe te rekenen aan de afvalstoffenheffing. Ten opzichte van het landelijk gemiddelde is in Almelo sprake van een iets lager niveau aan woonlasten. De hoge OZB opbrengst wordt vooral veroorzaakt door de heffing voor eigenaren en gebruikers van niet-woningen.

Gemeentelijke heffingen 2014 per inwoner (paragraaf 3.5)

Op het gebied van de overige heffingen is Almelo even duur als de selectiegroep. Afwijking van het gemiddelde zit in een iets hogere opbrengstraming voor leges bouwvergunningen en een iets lagere opbrengst parkeerbelasting.

Redelijk peil eigen heffingen ex artikel 12 Fvw (paragraaf 3.3)

Voorts is de feitelijke belastingopbrengst 2014 van de gemeente Almelo vergeleken met die van het zogenaamde belastingpakket (OZB, afvalstoffen- en rioolheffing) zoals dat wordt gehanteerd bij de toelating tot artikel 12 van de Financiële VerhoudingsWet voor 2014. Uit deze vergelijking blijkt dat de gemeente een opbrengst aan OZB genereert die hoger is dan het normbedrag dat bij toelating voor art. 12 wordt gehanteerd. In die norm is een berekening gehanteerd van standaard 120% van het landelijk gemiddelde. Gezien de problematiek van grondexploitatie moet rekening gehouden worden met een aanwijzing van de beheerders van het gemeentefonds dat het normtarief wordt verhoogd tot 140% van het landelijk gemiddelde. Ook bij vergelijking met het verhoogde normtarief kan geconstateerd worden dat meer wordt ontvangen. Op de afvalstoffenheffing en rioolheffing is – mede met inzet van de voorziening tariefsegalisatie - geen sprake van onderdekking. Het geheel overziende betekent dit dat Almelo in beginsel voldoet aan het zogenaamde redelijk peil van eigen inkomsten voor de toelating tot art. 12 Fvw.

Aanbevelingen (paragraaf 3.6)

1. Bezie de mogelijkheid om bij afvalinzameling het scheiden aan de bron (nog verder) te stimuleren. Dat leidt tot minder kosten van verwerking. Bij handhaving van het uitgangspunt van 100% kostendekking leidt dat tot een verlaging van de afvalstoffenheffing. De daardoor ontstane ruimte kan worden aangewend voor een extra verhoging van de OZB op woningen. De totale lokale lastendruk neemt hierdoor niet toe.
2. Verken de mogelijkheid tot uitbreiding van soort belastingen en belastingopbrengsten om zo aan de batenkant meer inkomsten te genereren.
3. Onderzoek waar de door het rijk gehanteerde waarden onroerende zaken (voor het berekenen van het onderdeel eigen inkomsten in de algemene uitkering) afwijken van de door de gemeente gehanteerde waarden.

Onderzoeksvraag 4

Conclusies (paragraaf 4.6)

De vergelijking met zichzelf wordt normaliter als de belangrijkste indicatie gezien voor de te nemen maatregelen om de financiële problemen te verminderen. In het kader van het opsporen van mogelijkheden om netto-lasten te besparen wordt eerst de blik gericht op taken waar Almelo meer uitgeeft dan de norm in het gemeentefonds en minder ontvangt dan die norm. Almelo geeft op de volgende clusters (taakvelden) meer uit dan de norm in het gemeentefonds:

| | | |
|---|-----------------------------|------------------|
| - | bestuursorganen | € 9 per inwoner |
| - | algemene ondersteuning | € 55 per inwoner |
| - | werk en inkomen | € 3 per inwoner |
| - | maatschappelijke zorg | € 7 per inwoner |
| - | kunst en ontspanning | € 25 per inwoner |
| - | bevolkingszaken | € 10 per inwoner |
| - | reiniging | € 9 per inwoner |
| - | openbare orde en veiligheid | € 14 per inwoner |
| - | riolering | € 15 per inwoner |
| - | groen | € 9 per inwoner |

Almelo heeft kent geen clusters waar minder op wordt ontvangen dan de norm in het gemeentefonds.

In dit geval zijn de cijfers (begroting en normen gemeentefonds) van 2014 beschouwd en dat is het laatste jaar voor de herijkingsoperatie van de clusters waarin 2/3^e van het aantal clusters op waarde is gezet op basis van kostenoriëntatie. Daarnaast wordt met ingang van 2016 nog 1/3^e van het aantal clusters op waarde gezet. Een vergelijking in 2015 en 2016 zou derhalve andere uitkomsten geven. Daarom neemt het belang toe van de vergelijking

met de 6 referentiegemeenten.

Op de volgende functies geeft Almelo meer uit dan het gemiddelde van de referentiegemeenten.

Cluster Bestuursorganen

- 001 bestuursorganen € 2 per inwoner
- 006 bestuursondersteuning raad en rekenkamer € 1 per inwoner

Cluster Bestuursondersteuning

- 002 bestuursondersteuning BenW € 17 per inwoner
- 930/940 uitvoering WOZ/heffing en invordering € 6 per inwoner
- 960 saldo kostenplaatsen € 19 per inwoner

Cluster Werk en Inkomen

- 611 werkgelegenheid € 6 per inwoner
- 614 minimabeleid € 4 per inwoner

Cluster maatschappelijke zorg

- 620 maatschappelijke begeleiding en advies € 3 per inwoner
- 622/652 huishoudelijke verzorging/WVG € 26 per inwoner
- 630* sociaal cultureel werk € 23 per inwoner
- 714 openbare gezondheidszorg € 15 per inwoner

Bij * De functie sociaal cultureel werk geeft op zichzelf geen overschrijding. Het wordt veroorzaakt door een post die abusievelijk op deze functie is verantwoord, namelijk de zachte landing in het kader van overgang van 3D-taken.

Cluster Educatie

- 480 educatie € 16 per inwoner

Cluster Kunst en Ontspanning

- 510 openbaar bibliotheekwerk € 2 per inwoner
- 530 sport € 7 per inwoner

Cluster Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing

- 820 woningexploitatie € 6 per inwoner
- 822 overige volkshuisvesting € 8 per inwoner

Cluster Reiniging

- 721 afvalverwijdering € 23 per inwoner

Cluster openbare orde en veiligheid

- 120 brandweer en rampenbestrijding € 12 per inwoner

Cluster fysiek milieu

- 723 milieubeheer € 17 per inwoner

Cluster riolering

- 722 riolering € 18 per inwoner

Cluster groen

- 724 lijkbezorging € 3 per inwoner

Cluster wegen en water

- 211 verkeersmaatregelen ter land € 14 per inwoner

Op de volgende functies ontvangt Almelo minder dan het gemiddelde van de referentiegemeenten.

Cluster OZB

- 932 baten OZB eigenaren € 7 per inwoner

Cluster OEM

- 215 baten parkeerbelasting € 7 per inwoner

Als een gemeente meer uit geeft dan de norm in het gemeentefonds of dan het gemiddelde van de referentiegemeenten geeft dit een indicatie dat nader onderzoek gewenst is. De gemeentefondsuitkering en de eigen middelen moeten volstaan om te voldoen aan de noodzakelijke behoeften. Indien Almelo meer uitgeeft dan het gemeentefonds veronderstelt, dan is er gelet op de kostenoriëntatie van het fonds aanleiding om naar een verklaring te zoeken. Samen met de gemeente Almelo is getracht zoveel mogelijk een verklaring te geven. Dat is niet overal in voldoende mate gelukt. Dat komt onder andere doordat verrekeringen met reserves en voorzieningen plaatsvinden op een andere functie dan waar de lasten van een taak worden verantwoord. Ook is niet bekend hoe de referentiegemeenten hun administratie hebben ingericht. Tot slot heeft Almelo het BBV niet in alle gevallen juist toegepast. De grote zaken zijn er wel uit gehaald, maar toch. Nader onderzoek is nodig.

Aanbevelingen (paragraaf 4.6)

1. Breng geconstateerde overschrijdingen ten opzichte van de normen van het gemeentefonds en uit de vergelijking met de selectiegroep in bij de voorbereiding van de kerntakendiscussie. Voer zo nodig nader onderzoek uit.
2. Pas de functie-indeling van het BBV juist toe.
3. Voer de vergelijking met zichzelf en met referentiegemeenten nogmaals uit nadat het groot onderhoud aan het verdeelstelsel is uitgevoerd dat ingaat in 2015 en 2016.

Onderzoeksvraag 5

Conclusies (paragraaf 5.2)

Door de onderzoeker is hier geen expliciet onderzoek naar gepleegd, omdat het buiten de opdracht viel. De gemeente Almelo heeft namelijk het bureau Berenschot opdracht gegeven een benchmarkonderzoek uit te voeren. De conclusies worden hier herhaald. Voor het overige wordt verwezen naar het rapport van Berenschot gedateerd februari 2015.

De hoofdconclusies zijn:

- De totale omvang van het ambtelijk apparaat van de gemeente Almelo is 4% ofwel 21 ft groter dan het gemiddelde van de referentiegroep. De formatie voor uitvoerend taken is 5% ofwel 14 fte groter dan het gemiddelde van de referentiegroep.
- De netto formatie is met 4,4 fte per 1.000 inwoners gemiddeld van omvang.

De netto formatie is te splitsen in het primaire proces van beleidsvorming en in overhead. Het geheel mag dan wel een gemiddelde omvang hebben, toch zijn er afdelingen die meer en minder formatie dan gemiddeld hebben. In het rapport is na te lezen welke. De overhead is bijna 28% van de totale formatie, terwijl de referentiegroep op ruim 30% zit. Almelo heeft hierin 14 fte minder. Wel wordt geconstateerd dat de gemiddelde salarislast per fte wat hoger ligt.

Er zijn uitvoeringstaken waar Almelo een groter deel zelf van uitvoert dan de referentiegemeenten. Te denken valt aan beheer zwembaden, beheer en onderhoud monumenten, theaters, reïntegratiebedrijf, uitvoering sociale recherche, ontwerpen plannen ruimtelijke ordening en het ingenieursbureau. Deze constatering kan betrokken worden bij de kerntakendiscussie.

Aanbevelingen (paragraaf 5.2)

1. De uitkomsten van een benchmark geven geen absolute waarheden. Het is een trigger voor nader onderzoek. Aan sommige afwijkingen ten opzichte van het gemiddelde van de referentiegroep zal bewust beleid ten grondslag liggen, andere weer niet. Toch is het van belang de overschrijdingen met bijzondere belangstelling te bezien.
2. Betrek de constatering dat Almelo van een aantal uitvoeringstaken een groter deel zelf uitvoert dan de referentiegemeenten bij de kerntakendiscussie.
3. Als het gaat om personele formatie, beveelt de onderzoeker los van vorenstaand onderzoek nog het volgende aan.
 - a. Inbouwen van een flexibele schil van minimaal 10 % van de formatie. Het geeft flexibiliteit om in te spelen op veranderende (economische) omstandigheden.
 - b. Strak blijven sturen op het realiseren van eerder besloten taakstellingen op de formatie
 - c. De formatie afstemmen op omvang van de taken. Overcapaciteit op organisatie-onderdelen boventallig verklaren en daar gericht (uitstroom)beleid op voeren.
 - d. Verhogen productiviteit, onder andere door het actief sturen op ziekteverzuim. De huidige norm van productieve uren is 1.300.
 - e. Stuur bij uitbesteding van taken aan gemeenschappelijke regelingen in de kaderstelling niet alleen op kwaliteit en continuïteit, maar ook op kosten.

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 Almelo 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 Almelo en te inventariseren welke mogelijkheden Almelo heeft om het weerstandsvermogen te versterken en de schuldpositie te verlagen. Parallel aan het opstellen van deze scan zal de gemeente de grondexploitaties opnieuw bekijken bij het opstellen van de jaarrekening 2014. De uitkomsten van de scan kunnen aangeven hoe en tot welke omvang de gemeente een eventuele extra afboeking van gronden die de gemeente in bezit heeft als gevolg van verliezen op de grondexploitatie, kan opvangen.

De raad van Almelo heeft een sluitende begroting 2015 vastgesteld. Deze is onder het reguliere repressief toezicht geplaatst door de provincie. De meerjarenraming tot en met 2018 laat in evenwel in de laatste jaarschijf een nadelig saldo zien van € 2,1 miljoen. Verder wordt bij de jaarrekening 2014 een nadelig saldo op het grondbedrijf voorzien van € 56 miljoen dat niet geheel door reserves kan worden opgevangen. Achtergrond van de aanvraag vanuit Almelo voor het maken van een scan is dat de gemeente tot een structureel sluitende meerjarenraming wil komen en een versterking van de weerstandscapaciteit. Hiertoe heeft zij behoefte aan een onafhankelijke toets om een duidelijker beeld te verkrijgen van de noodzakelijke omvang en richting van de bijsturing.

De uitkomsten en aanbevelingen van deze begrotingsscan moeten de gemeente Almelo ondersteunen in de keuzes die te maken zijn bij de vaststelling van de Perspectiefnota 2015.

Openbaar en niet vrijblijvend.

De provincie is verantwoordelijk voor het toezicht (beleid) ten aanzien van de financiën van gemeenten. De provincie Overijssel is bij de aanvraag en de uitvoering van een begrotingsscan betrokken. 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 het ministerie BZK), in het bijzonder met betrekking tot de oplossingsrichtingen. Daarbij verwachten zowel de provincie als het ministerie van BZK dat de gemeente aangeeft wat met de geformuleerde oplossingen wordt gedaan. De provincie is de aangewezen om dit te monitoren en daarover te rapporteren aan BZK. De begrotingsscan is een openbaar document en zal op de internetsite van de Rijksoverheid worden geplaatst.

1.2 Werkwijze

Deze begrotingsscan bestaat uit drie analyses. Als eerste wordt gekeken naar de ontwikkeling van de financiële positie in de gemeente Almelo. Hiervoor worden de begrotingen, de jaarrekeningen, de kadernota's en financiële beleidsstukken van de afgelopen jaren onderworpen aan een onderzoek. Als verdiepingvragen worden meegenomen de verwevenheid van de grondexploitaties met de algemene dienst, de flexibiliteit van de begroting en de gevolgen van de verdeelmodellen binnen het gemeentefonds. In de tweede analyse wordt de belastingdruk van de gemeente Almelo vergeleken met de selectiegroep en wordt ingezoomd op de regels die in een artikel 12 situatie gelden voor het belastingpakket. En in de derde analyse worden de nettolasten van de gemeente Almelo vergeleken op clusterniveau met zowel de toedeling van middelen uit het gemeentefonds als met de nettolasten van de selectiegroep van 6 referentiegemeenten. De drie analyses zijn te vatten in de volgende onderzoeksvragen:

Onderzoeksvraag 1

Wat kan worden gezegd over de volgende zaken: de flexibiliteit van de begroting, de verwevenheid van de grondexploitatie met de reguliere begroting, het onderhoud van kapitaalgoederen, de gerealiseerde en nog te realiseren ombuigingen, het financieel beleid ten aanzien van investeringen, afschrijvingen en financiering, de oplopende financieringsbehoefte/hoge rentelasten en de verplichte paragrafen? Wat zijn de consequenties van mogelijke bestuurlijke keuzes over het versterken van het weerstandsvermogen, verlagen van de schulden en het herstellen/behouden van evenwicht in de exploitatierekening? De vragen komen aan de orde in hoofdstuk 2.

Onderzoeksvraag 2

Hoe is de grondexploitatie verweven met de algemene dienst, welke verklarende factoren zijn aan te wijzen voor de grondexploitatieverliezen en tot welke omvang en op welke wijze kan de gemeente een eventuele extra afboeking c.q. het treffen van een voorziening als gevolg van verliezen op de grondexploitatie opvangen.

De vraag wordt in hoofdstuk 2 beantwoord.

Onderzoeksvraag 3

Doen zich tussen de gemeente Almelo en de selectiegroep overeenkomsten en 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 Almelo zich ten opzichte van het rekestarief en normtarief artikel 12 Financiële verhoudingswet?

De vraag wordt in hoofdstuk 3 beantwoord.

Onderzoeksvraag 4

Hoe verhouden de eigen inkomsten (OZB en overige heffingen) en de nettolasten van de gemeente Almelo zich in 2014 ten opzichte van de clusters van de algemene uitkering en welk beeld laat de selectiegroep zien?

Deze vraag wordt in hoofdstuk 4 beantwoord.

Onderzoeksvraag 5

Hoe verhoudt de personeelsomvang van de gemeente Almelo zich ten opzichte van de gemeenten met een vergelijkbaar aantal inwoners?

Deze vraag wordt in hoofdstuk 5 beantwoord.

Basisgegevens

Uitgangspunt van werkwijze is de vastgestelde begroting over het jaar 2015. Ten aanzien van de vergelijking met zichzelf en met referentiegemeenten is echter de primitieve begroting 2014 de basis omdat de gemeente op een vroeg moment in 2015 over de scan wilde beschikken.

1.3 Kenmerken

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen 3 en 4 wordt uitgegaan van een selectiegroep van referentiegemeenten. In overleg met de gemeente Almelo is gezocht naar een groep van gemeenten die gemiddeld genomen vergelijkbaar is, verder te noemen de selectiegroep. Voor deze begrotingsscan zijn zes gemeenten geselecteerd. Het betreft de Friese gemeente Smallingerland, de Drentse gemeente Assen, de Overijsselse gemeente Hengelo, de Utrechtse gemeente Veenendaal, de Brabantse gemeente Helmond en de Limburgse gemeente Sittard-Geleen. Qua structuurkenmerken is gekeken naar inwonertal (gemiddeld ± 75.000 ten opzichte van Almelo ± 73.000), sociale structuur (zwak/matig), centrumfunctie (sterk) en bodemgesteldheid (hard). Daarnaast nog naar enkele maatstaven in het gemeentefonds zoals woonruimten, klantenpotentieel lokaal, laag inkomen en omgevingsadressendichtheid. In totaal zijn er ruim zestig verdeelmaatstaven binnen de algemene uitkering te onderscheiden. Tot slot is gekeken naar de wijze van verantwoorden in de begroting van de overhead- en rentelasten. De overhead wordt bij alle gemeenten verdeeld via kostenplaatsen naar de afzonderlijke BBV-functies. Ten aanzien van rente wordt bij alle gemeenten gebruik gemaakt van een rente-omslag die wordt toebedeeld aan de afzonderlijke BBV-functies. Door alle genoemde factoren lijken deze gemeenten zoveel mogelijk op Almelo. Tot slot is voor de vergelijkbaarheid een tweetal correcties in de cijfers van referentiegemeenten doorgevoerd. De gemeente Smallingerland hanteert bij investeringen met een maatschappelijk nut de methode van afschrijven van de boekwaarde

ineens, terwijl de andere gemeenten afschrijven gedurende de economische looptijd. Daartoe is op functie 210 een bedrag van € 7 miljoen omgezet naar kapitaallasten op basis van 20 jaar en 4% rente. Daarnaast is bij de gemeente Assen een correctie doorgevoerd van een eenmalige ontvangst van 33 miljoen in het gemeentefonds op de decentralisatie-uitkering 'zuiderzeelijn' en tevens op de corresponderende last op functie 821 stadsvernieuwing.

Zie onderstaand overzicht van de belangrijkste structuurkenmerken van Almelo en van de selectiegroep.

| | sociale structuur | centrumfunctie | inwoners | provincie | gemeentefonds per inwoner |
|----------------|-------------------|----------------|---------------|-------------------|------------------------------|
| Assen | zwak | sterk | 67.204 | Drente | 1.107 |
| Helmond | zwak | sterk | 89.023 | Limburg | 1.069 |
| Hengelo | zwak | sterk | 80.952 | Overijssel | 1.060 |
| Sittard-Geleen | zwak | sterk | 94.024 | Limburg | 1.060 |
| Smallingerland | zwak | sterk | 55.454 | Friesland | 1.093 |
| Veenendaal | matig | sterk | 63.032 | Utrecht | 966 |
| Almelo | zwak | sterk | 72.729 | Overijssel | 1.111 |

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de eerste onderzoeksvraag beantwoord door te focussen op de jaarrekeningen 2011, 2012 en 2013, de begroting 2015, de meerjarenraming 2016 tot en met 2018, het onderhoud van kapitaalgoederen, de grondexploitatie, de weerstandscapaciteit en de schuldpositie. In hoofdstuk 3 wordt de gemeente Almelo vergeleken met de selectiegroep op de punten belastingen/rechten en belastingdruk. Stilgestaan wordt bij voorschriften op dit punt voor een artikel 12-gemeente. Hoofdstuk 4 bevat de vergelijking op clusterniveau met de normen van algemene uitkering uit het gemeentefonds en het beeld dat de selectiegroep in deze vergelijking laat zien. Hoofdstuk 5 gaat over de personeelsomvang.

2. DE ONTWIKKELING VAN DE FINANCIËLE POSITIE VAN DE GEMEENTE ALMELO

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende vraag.

'Wat kan over de financiële positie van de gemeente Almelo worden gezegd aan de hand van de (meerjaren)begrotingen en jaarrekeningen vanaf 2011 tot op heden?'

Om dit beeld te kunnen geven, 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, doorkijk naar begroting 2016, gerealiseerde en nog te realiseren bezuinigingen, flexibiliteit van de begroting, tekortproblematiek grondbedrijf, de verwevenheid van de grondexploitatie met de algemene dienst, onderhoud kapitaalgoederen, balans en financiële ratio's, weerstandsvermogen (beleid, risico's weerstandscapaciteit), het financieel beleid ten aanzien van investeringen en afschrijvingen, financieringsbehoefte en rentelasten, de verplichte paragrafen en oplossingsrichtingen. Elke onderdeel wordt afgesloten met een conclusie.

Het onderzoek voor dit hoofdstuk van de begrotingsscan 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 jaarrekeningen 2011 tot en met 2013 en de begroting 2015 met de daarmee samenhangende meerjarenraming tot en met 2018.

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 als uitvloeisel van de Gemeentewet en het BBV de criteria die in het gemeenschappelijk financieel toezichtkader "Kwestie van Evenwicht" zijn vastgesteld.

Bij de beoordeling van de financiële positie van een gemeente neemt de begroting een centrale plaats in. Van belang is de vraag of er al dan niet sprake is van een structureel evenwichtige financiële situatie in een gemeente. 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

De Programmabegroting 2015 van Almelo omvat 1 boekwerk en kent de volgende basisindeling:

1. Uiteenzetting financiële positie en budgettair kader waarin is opgenomen:
 - Actualisatie meerjarig structureel perspectief
 - Incidenteel perspectief
 - Meerjarenraming
 - Algemene dekkingsmiddelen, waaronder gemeentefonds, dividenduitkeringen, OZB
 - Kerntakendiscussie

2. Programmabegroting met als hoofdthema Masterplan, voorheen aangeduid als 'Stad in balans'. Voor dat hoofdthema zijn 4 programmalijnen ontwikkeld. Namelijk bestuurskracht en bestuurscultuur, aantrekkelijke stad, sociale agenda alsmede leefbaarheid en veiligheid. In elke programmalijn zijn 3 tot 6 beleidsvelden ondergebracht.
3. Gestart wordt met een paragraaf over grote projecten. Gevolgd door de voorgeschreven paragrafen zoals weerstandsvermogen, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en lokale heffingen. Gezien de problematiek rond grondexploitatie is een forse paragraaf opgenomen over grondbeleid. Tevens wordt een subsidieoverzicht verstrekt.

Geconstateerd kan worden dat opzet en inhoud van begroting en jaarrekening van de gemeente Almelo voldoen aan de voorschriften van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

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 van belang 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).

De nu geldende verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet (Financiële verordening gemeente Almelo 2015) heeft de gemeenteraad op 16 december 2014 vastgesteld. Deze recente actualisatie is doorgevoerd als gevolg van gewijzigde informatiebehoefte van de raad alsmede nieuwe of gewijzigde wetten. Tevens is de nieuwe modelverordening van de VNG verwerkt waar wenselijk.

De verordening ex artikel 213 ("controleverordening gemeente Almelo") is vastgesteld op 27 februari 2013.

Ter voorbereiding van de begroting wordt de perspectiefnota opgesteld. In deze nota wordt het budgettaire en beleidsinhoudelijke kader voor de nieuw op te stellen begroting door de raad vastgesteld. Ook wordt het financieel perspectief op basis van ontwikkelingen en nieuw beleid bijgesteld. Jaarlijks verschijnt er één tussentijdse rapportage (de bestuursrapportage) waarin wordt gerapporteerd over afwijkingen, zowel wat betreft de geleverde prestaties, de financiële middelen en indien daar aanleiding voor is de maatschappelijke effecten. De bestuursrapportage gaat over de periode 1 januari tot en met 30 juni.

Ook buiten de normale cyclus om wordt de raad betrokken bij keuzes als de situatie daar om vraagt. Als gevolg van de economische recessie kampt Almelo met fors teruglopende grondexploitaties. Dat heeft geleid tot grote afboekingen op de voorraad. Het weerstandsvermogen is flink verzwakt. De raad is hier met diverse notities over geïnformeerd waarbij keuzes zijn voorgelegd.

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 rekeningjaar. 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. De in deze jaren vastgestelde begrotingswijzigingen zijn ter kennisname toegezonden aan GS.

2.3 Jaarrekening, begroting en meerjarenraming

De begrotingspositie van de gemeente Almelo 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 2011. Daarnaast wordt vooruitgekeken naar de jaren vanaf 2016.

2.3.1 Financiële positie in historisch perspectief

Begrotingen 2010 tot en met 2014, met bijbehorend meerjarenperspectief

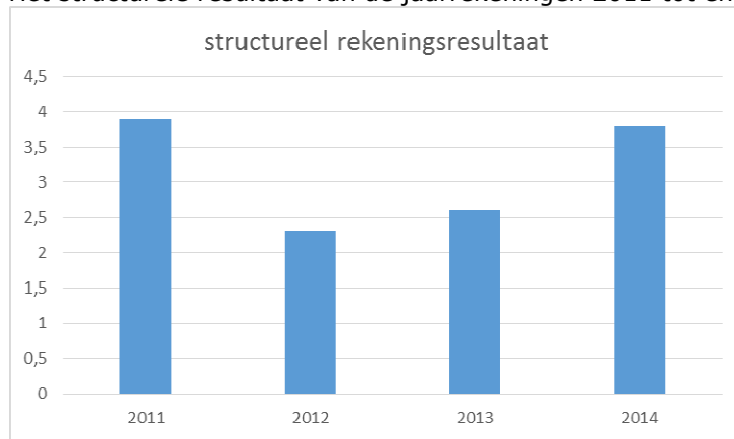
De gemeente Almelo richt zich bij het opstellen van de begroting met name op het eerstkomende jaar. In meerjarenperspectief zijn er regelmatig nadelige saldi zichtbaar. Zie hiervoor de horizontale lijn. Tegelijkertijd worden er maatregelen getroffen om dat perspectief bij te draaien. Zie hiervoor item 2.3.4. In de verticale lijn is dan per jaar wel een zeer wisselend beeld waar te nemen. Dat is het gevolg van telkens weer nieuwe ontwikkelingen (waar onder gemeentefonds) en wensen.

Het provinciaal financieel toezicht richt zich op het eerste begrotingsjaar en als dat niet structureel en reëel sluitend is dan moet het laatste jaar van de meerjarenraming dat wél zijn. Als dit het geval is, komt de begroting in aanmerking voor het reguliere repressief toezicht. Dat was dus de afgelopen jaren de situatie.

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|----------------|------|------------|------------|------------|-----------|-----------|------------|------------|------------|
| begroting 2010 | 0 | -2.691.726 | -5.440.872 | -5.413.872 | | | | | |
| begroting 2011 | | 14.352 | 137.352 | 603.352 | 851.352 | | | | |
| begroting 2012 | | | 0 | 92.000 | 40.000 | 90.000 | | | |
| begroting 2013 | | | | -1.638.000 | 2.017.000 | 3.588.000 | 4.799.000 | | |
| begroting 2014 | | | | | 34.000 | 20.000 | -1.238.000 | -2.082.000 | |
| begroting 2015 | | | | | | 59.000 | -242.000 | -813.000 | -2.077.000 |

Jaarrekeningen 2011 tot en met 2014

Het structurele resultaat van de jaarrekeningen 2011 tot en met 2014 was als volgt.



In dit overzicht is het resultaat na bestemming geschoond van incidentele afwijkingen. Die incidentele afwijkingen kunnen zeer fors zijn, en worden hierna toegelicht. In de grafiek zijn batige saldi zichtbaar.

Jaarrekening 2011

De accountant heeft een goedkeurende verklaring afgegeven, zowel omtrent de getrouwheid als rechtmatigheid.

De jaarverantwoording 2011 sluit met een nadelig saldo voor bestemming van € 54,4 miljoen. In dit resultaat is al rekening gehouden met de tussentijdse aanpassingen van de begroting 2011 zoals opgenomen in de voorjaarsnota 2011 en 2012 alsmede de bestuursrapportage (voor wat betreft de financiële mutaties in de grondbedrijfcomplexen).

Het nadelig saldo is te verdelen naar 3 onderdelen:

- a. een nadelig resultaat op de grondbedrijfcomplexen van € 51,4 miljoen.
- b. het treffen van een voorziening inzake de incidentele aanvullende uitkering 2010 en 2011 voor een bedrag van € 6,9 miljoen.
- c. naast bovengenoemde grote nadelen een voordelig resultaat op de reguliere bedrijfsvoering van € 3,9 miljoen.

De grote afwijking zit dus in de grondexploitatie. Ter nadere toelichting het volgende. In het kader van het Masterplan heeft de grondexploitatie de focus op het aantrekken cq behouden van inwoners met een grotere bestedingscapaciteit. Daarnaast ligt de focus op het genereren van werkgelegenheid op bedrijvencomplexen. Daartoe is voornamelijk een actieve grondpolitiek gevoerd. Door de economische malaise was bij de voorjaarsnota het perspectief op lange termijn voor het grondbedrijf een belangrijk bespreekpunt. Daarbij ging het voornamelijk om het ontwikkelen van een aantal scenario's (gebaseerd op demografische ontwikkelingen). Deze scenario's zijn met de raad besproken in de informatieve raad van 3 februari 2012. Bij de voorjaarsnota 2012 is ten aanzien van het grondbedrijf het volgende vastgesteld:

Woningen

- ♦ Wat betreft de woningbouw te kiezen voor de Mediaanvariant, waarbij 140 hectare uit exploitatie wordt genomen;
- ♦ De prognose voor de uitgifte van bouwgrond voor woningen voor de komende vier jaar te verminderen;
- ♦ Geen nieuwe sociale woningbouw meer toe te voegen

Bedrijventerreinen

- ♦ Wat betreft de bedrijventerreinen te kiezen voor scenario 2 waarbij Buitenhaven West en Aadijk Noord worden toegevoegd aan de strategische voorraad
- ♦ Uit te gaan van 4 hectare per jaar voor de komende 15 jaar.

Uiteindelijk is bij de jaarrekening een resultaat na bestemming vastgesteld van € 7,3 miljoen nadelig. Hierin is meegenomen de beschikking over 64 bestemmingsreserves ter waarde van € 48,4 miljoen. Daarbij is de algemene reserve buiten schot gebleven ter opvang van andere risico's. De algemene reserve heeft ultimo 2011 een stand van € 9,2 miljoen.

De beschikbare weerstandscapaciteit bedraagt € 15,1 miljoen. De balanswaarde van onderhanden werk grondexploitatie bedraagt € 162 miljoen.

Jaarrekening 2012

De accountant heeft een goedkeurende verklaring afgegeven, zowel omtrent de getrouwheid als rechtmatigheid.

De jaarrekening laat een batig saldo na bestemming zien van € 12,4 miljoen. Het voordeel kon onder andere ontstaan door een eenmalig dividend van Cogas ad € 5,8 miljoen en de ontvangst van een vordering op het ministerie SZW ad € 4,3 miljoen die in 2011 als oninbaar was afgeboekt (zie vorig item). Het resultaat op reguliere bedrijfsvoering was € 2,3 positief.

Het batig saldo heeft geleid tot een versterking van het eigen vermogen met dat bedrag en daarmee van de solvabiliteitspositie. De solvabiliteit van 13% is echter nog steeds ver onder de maat. Dat betekent dat de bezittingen voor 87% zijn gefinancierd met vreemd vermogen. Dat maakt de exploitatie zeer vatbaar voor renteschommelingen.

De accountant stelt vast een beschikbare weerstandscapaciteit (incl. stille reserves) van € 8,5 miljoen. De risico's van alleen al de grondexploitatie worden geschat op € 26,3 miljoen. De risicopositie wordt onder andere bepaald door een hoge boekwaarde van onderhanden werk van € 140 miljoen en de lange looptijd van complexen met hoge nog te maken kosten en te realiseren opbrengsten. Complexen voor woningbouw met een hoog risico zijn Noordflank, Almelo Noord-Oost en Leemslagen. Complexen voor bedrijventerreinen zijn XL Businesspark en bedrijvenpark Twente. De accountant adviseert de risico's goed te

monitoren en zo mogelijk de weerstandscapaciteit te versterken. Verder adviseert de accountant de horizon van enkele onderhoudsplannen te verlengen tot 5 jaar en daar tevens de dotatie aan de voorziening op af te stemmen.

Jaarrekening 2013

De accountant heeft een goedkeurende verklaring afgegeven, zowel omtrent de getrouwheid als rechtmatigheid.

De jaarrekening laat een nadelig saldo na bestemming zien van € 2,7 miljoen. Er zijn diverse grotere afwijkingen ten opzichte van de begroting, maar een nadeel op grondexploitatie van € 5,3 miljoen is wel de grootste. Hier is in begrepen het vormen van een extra verliesvoorziening van € 2,8 miljoen. Het resultaat uit reguliere bedrijfsvoering is € 2,6 miljoen. De solvabiliteit komt uit op 17%.

De accountant stelt vast een beschikbare weerstandscapaciteit (incl. stille reserves) van € 12,3 miljoen. De risico's van alleen al de grondexploitatie worden geschat op € 23,0 miljoen.

Het risicoprofiel is onveranderd hoog. De balanswaarde van onderhanden werk is toegenomen tot € 150 miljoen.

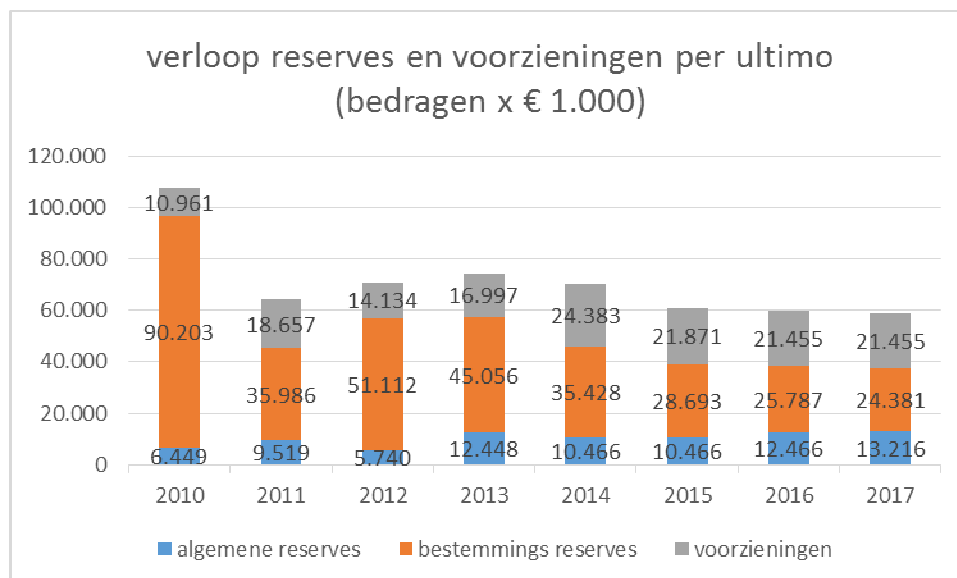
Jaarrekening 2014

Over dit jaar kunnen alleen voorlopige cijfers worden gegeven. De accountant voert nog controles uit. Momenteel wordt aangekoerst op een nadelig saldo van € 51,2. Het nadelig saldo op het grondbedrijf is € 56 miljoen. De algemene reserve van grondbedrijf ad € 1 miljoen zal worden ingezet. Het structurele jaarresultaat is € 3,8 miljoen positief.

Begroting en bestuursrapportage 2014

In de aanloop van de begrotingsvaststelling is een pakket aan heroverwegingsmaatregelen getroffen dat oploopt in het laatste jaar van de meerjarentermijn tot € 10,4 miljoen structureel. Daarmee werd een sluitende begroting 2014 verkregen. Als gevolg daarvan kwam de begroting in aanmerking voor het reguliere repressief toezicht van de provincie. Het laatste jaar van de meerjarentermijn (2017) liet een nadelig saldo zien van € 2,0 miljoen.

Gedurende het jaar 2014 is meer en meer duidelijk geworden dat de boekwaarden van in exploitatie genomen gronden niet meer reëel zijn, met name bij de complexen Noordflank en Leemslagen. Het afboeken van nog eens € 56 miljoen wordt niet uitgesloten geacht. Als dat nodig is, is het weerstandsvermogen onvoldoende. Bij de jaarrekening 2014 worden de financiële gevolgen verwerkt. Over het verloop van de reservepositie is het volgende overzicht te maken.



In de grafiek is zichtbaar het effect van de grote afboeking van boekwaarden op de bestemmingsreserves in 2011. Betwijfeld mag worden of een herschikking van die omvang

weer mogelijk is gezien de bestemming die aan de reserves is gegeven. De bestemmingsreserves hebben volgens de begroting 2015 per ultimo 2014 een stand van € 45 miljoen. In 2016 en 2017 is nog een onttrekking voorzien van € 10 miljoen. De algemene reserves bewegen zich ultimo 2014 op een niveau van rond de € 10 miljoen. In 2016 is een dotatie ten laste van de exploitatiebegroting voorzien van € 2 miljoen en in 2017 van € 0,75 miljoen.

Conclusie

De gemeente Almelo heeft de afgelopen jaren vooral gestuurd op het verkrijgen van een sluitende begroting. Op begrotingsbasis was regelmatig sprake van tekorten, hetzij in het eerste hetzij in het laatste jaar van de meerjarenbegroting. Over de jaren heen wisselde het beeld sterk. De tekorten hebben geleid tot omvangrijke bezuinigingstaakstellingen. De provinciaal toezichthouder plaatste de begrotingen afgelopen jaren telkens onder het reguliere repressief financieel toezicht.

De bezuinigingstaakstellingen waren nodig. Het structurele resultaat was in de jaarrekening 2010 – 2014 positief. Dat zou zonder de ingrepen anders geweest zijn. Iedere jaar zijn er omvangrijke eenmalige uitschieters in de lasten en de baten, door bijvoorbeeld grondexploitatie en de rijksuitkering tbv inkomensvoorziening bijstand. Voor het bepalen van het structurele evenwicht van de begroting en jaarrekening dient het resultaat te worden geschoond van deze eenmalige zaken. Zo was in 2011 een afboeking op grond nodig van € 50 miljoen. Dat kon worden opgevangen door een herschikking van de bestemmingsreserves, maar heeft de weerstandscapaciteit ernstig nadelig beïnvloed. Voor het opmaken van de jaarrekening 2014 was de voorziene stand van de algemene reserves € 10,5 miljoen en de bestemmingsreserves € 35,5 miljoen. Bij de jaarrekening 2014 zal waarschijnlijk een verlies op grondexploitatie verwerkt worden van € 56 miljoen. Dat is zodanig groot dat de algemene reserves en een hernieuwde herschikking van de bestemmingsreserves zoals in 2011 dat niet zal kunnen opvangen en daarmee de algemene reserves negatief worden.

2.3.2 Gerealiseerde en nog te realiseren bezuinigingen

Vanaf 2010 zijn jaarlijks tekorten in de begroting of meerjarenraming geprognosticeerd. Dat heeft geleid tot bezuinigingstaakstellingen. In het onderstaande overzicht is dit weergegeven.

| Te bezuinigen bedragen in meerjarenramingen (bedragen x € 1 miljoen) | | | | | | | | | |
|--|------------|------------|-------------|------------|------------|-------------|------------|------------|-------------|
| jaar | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Totaal |
| 2010 | 4,1 | | | | | | | | 4,1 |
| 2011 | | 3,5 | 2,8 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 6,8 |
| 2012 | | | 7,2 | 1,3 | 2,0 | 1,1 | 0,1 | 0,0 | 11,7 |
| 2013 | | | | 3,1 | 3,0 | 2,6 | 1,7 | | 10,4 |
| 2014 | | | | | 2,4 | 5,0 | 2,0 | 0,6 | 10,0 |
| 2015 | | | | | | 5,7 | | | 5,7 |
| Totaal | 4,1 | 3,5 | 10,0 | 4,5 | 7,5 | 14,5 | 3,9 | 0,7 | 48,7 |

In de jaarschijven zijn de mutaties opgenomen ten opzichte van het vorig jaar. De bedragen cumuleren dus. De taakstellingen hebben concrete invullingen gekregen. In totaal € 48,7 miljoen aan structurele effecten. Daarnaast is nog voor € 62 miljoen aan incidenteel geld ingezet door te beschikken over reserves, met name in 2011/2012 om de afboeking van grondvoorraden te dekken.

Door de omvang van structurele maatregelen is het besef ontstaan dat het niet mogelijk is dat het niveau van bestaande voorzieningen verder te verlagen. Vandaar dat een kerntakendiscussie uitkomst moet bieden waarbij taken niet meer danwel niet meer door de gemeente wordt uitgevoerd.

Het realiseren van bezuinigingen geschiedt voortvarend. Tot en met 2014 bedroegen de bezuinigingen in totaal bijna 30 miljoen. Ongeveer € 0,3 miljoen bleek niet haalbaar, waarvan de helft door het niet laten vervallen van een wethouderspost.

Conclusie:

- Afgelopen jaren waren telkens omvangrijke taakstellingen nodig om het wijzigende financieel perspectief bij te stellen. Tot en met 2014 belooft het een bedrag van ± € 30 miljoen structureel. Voor de jaren 2015 -2017 komt daar ± € 18 miljoen bij.
- De taakstellingen hebben een concreet karakter
- De taakstelling worden tot en met 2014 goed gerealiseerd.

2.3.3 Begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018

De gemeente presenteert een begroting 2015 met een batig saldo van € 59.000 die, ook naar de mening van de toezichthouder, structureel en reëel in evenwicht is. Dit was voor de toezichthouder aanleiding het repressieve toezicht voor het jaar 2015 te handhaven. Daarbij is door GS wel aandacht gevraagd voor het oplopend tekort in meerjarig perspectief, de zorgen bij het grondbedrijf en de wens van de gemeente om in de stad te kunnen investeren. De saldi in de meerjarenraming zijn als volgt:

2016: - 242.000

2017: - 813.000

2018: -2.077.000

In item 2.3.1 is gesteld dat het nadelig saldo 2017 als laatste schijf van de meerjarenraming € 2,1 miljoen bedroeg. Dat is in deze begroting teruggedrongen naar € 0,8 miljoen. Er liggen kostenverlagende maatregelen aan ten grondslag ter waarde van € 0,9 miljoen en inkomstenverhogingen (gemeentefonds en OZB) ter waarde van € 0,4 miljoen. In deze meerjarenraming is de jaarschijf 2018 de nieuwe laatste jaarschijf. Het geeft een onveranderd beeld ten opzichte van de vorige meerjarenraming, namelijk wederom een nadelig saldo van ruim € 2 miljoen.

Door dit nadelig saldo en de komende afboeking op boekwaarden grond is eind 2014 een kerntakendiscussie gestart met een taakstelling van structureel € 15 miljoen per jaar. Dat bedrag is als volgt opgebouwd:

€ 2,0 miljoen nadelig saldo meerjarenraming

€ 5,0 miljoen grexen

€ 3,5 miljoen objectieve verdeelmodellen sociaal domein

€ 4,5 miljoen investeren in de stad

De resultaten van de discussie worden ingebracht bij de perspectiefnota 2015.

2.3.4 Doorkijk naar begroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019

Het is in Almelo gebruikelijk om als voorbereiding op de begroting een perspectiefnota uit te brengen. Startpunt is nadelig saldo in de laatste jaarschijf van de meerjarenraming van € 2,1 miljoen nadelig als genoemd in item 2.3.2. Er zal een actualisatie komen van de begroting 2015 met aandacht voor zaken die doorwerking hebben naar de toekomst. Denk aan grondexploitatie, 3D-operatie, gemeentefonds waaronder verdeelmodellen.

Over grondexploitatie. De gemeenteraad heeft besloten de grexen bij de jaarrekening 2014 kritisch te bezien met als waarschijnlijke consequentie dat een nadeel op het grondbedrijf wordt geboekt van ± € 56 miljoen. De algemene reserves, inclusief die van het grondbedrijf, enerschikking van bestemmingsreserves zal dat niet kunnen opvangen. Het is niet uit te sluiten dat de algemene reserves gedurende 10 jaar moeten worden aangevuld ten laste van de exploitatiebegroting. Het belasten van de exploitatiebegroting met € 5 tot € 5½ miljoen is een reële optie, in de veronderstelling dat het herschikken van bestemmingsreserves minimaal zal zijn.

Over 3D-operatie. Sinds 1 januari 2015 zijn zorgtaken aan de gemeente overgedragen op het gebied van begeleiding en jeugd. Tevens zijn taken op het gebied van arbeidsparticipatie uitgebreid. Vooraf is bepaald dat overgekomen rijksbudgetten leidend zijn. Daarenboven heeft de gemeenteraad een structureel budget van € 1,5 miljoen per jaar beschikbaar gesteld voor een zachte landing. Er zal een strakke monitoring komen op het verloop van het beroep op voorzieningen en de kosten. Hoe zijn de eerste ervaringen?

Over het gemeentefonds.

1. De ontwikkeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds geschiedt volgens de normeringssystematiek 'samen de trap op, samen de trap af'. Als de netto gecorrigeerde rijksuitgaven in jaar t hoger zijn dan in het jaar ervoor (t-1) leidt dat tot een positieve bijstelling van de algemene uitkering. Bij lagere uitgaven volgt er een negatieve bijstelling. Deze jaar op jaar-mutatie noemen we het accres. De accrespercentages zijn volgens de BZK-circulaires in de jaren 2014 en volgende positief doch bescheiden. Accresramingen zijn echter – zeker voor de latere jaren – met onzekerheid omgeven.
2. De taakoverdracht in het kader van de 3D-operatie heeft in 2015 geleid tot een storting van € 10,3 miljard in het gemeentefonds in de vorm van een integratie-uitkering. Voorafgaand aan de storting heeft een taakstelling plaatsgevonden. De gemeentelijke verdeling is in 2015 bepaald op een historische grondslag. Het is de bedoeling dat vanaf 2016 objectieve verdeelmodellen gaan gelden. Gemeenten krijgen vanwege het nader te bepalen ingroeipad wel tijd om hierop te anticiperen. Bij een objectieve verdeling krijgen gemeenten budget op basis van objectieve structuurkenmerken waardoor ze in staat worden gesteld om een gelijk voorzieningenniveau te bieden bij gelijke belastingdruk. Ook worden historisch schief gegroeide prijs- en inkoop-effecten geneutraliseerd. Elke regeling zal een eigen invoertraject kennen, variërend van 2 tot 6 jaar. De overgang van historische naar objectieve verdeling leidt tot herverdeeffecten omdat de objectieve verdeling nooit gelijk kan zijn aan de oude verdeling.

De eerste berichten over de uitwerking van de objectieve modellen zijn op alle fronten negatief. Het gaat in totaal om € 6,0 miljoen (Wmo € 3,6 mln, jeugd € 1,7 mln, WSW € 0,7 mln), ofwel ± € 80 per inwoner dat Almelo minder zal ontvangen als verschil tussen de historische en objectieve verdeling. Daarbij is het effect van beschermd wonen binnen de Wmo 2015 buiten beschouwing gelaten omdat ook in 2016 het historisch model blijft gelden. Het bureau Bruno Steiner Advies heeft op verzoek van Almelo een onderzoek gedaan hoe het kan dat de herverdeeffecten negatief zijn. In het rapport erover valt af te leiden dat de objectieve verdeelmodellen in voldoende mate rekening houden met structuurkenmerken als zwakke sociale structuur en stedelijkheid, alhoewel het bezien vanuit de nadeelgemeenten altijd meer kan. De oorzaak van de achteruitgang ligt meer in historisch prijs- en indicatieverschillen tussen regio's. Beseft moet worden dat bij de vergelijking gewerkt moest worden met diffuse en verouderde basisgegevens (2011/2012) die voor gemeenten moeilijk zijn te traceren omdat de AWBZ-begeleiding en jeugdzorg taken waren die door derden werden uitgevoerd. Wel zijn er CIZ rapporten per gemeente beschikbaar met de indicaties voor groepen cliënten die tegenwoordig onder de Wmo 2015 vallen.

Het ingroeipad van een verdeling op historische grondslag naar een objectieve verdeling zal bekend worden gemaakt in de meicirculaire 2015 van het gemeentefonds.

Er is nog een taak die in het verlengde ligt van de 3D-operatie, namelijk verlening van bijstand. Voor het onderdeel inkomensvoorziening vindt ook een overgang plaats van historisch naar objectief verdeelmodel. Die operatie verloopt voor Almelo naar huidig inzicht budgettair neutraal.

3. Groot onderhoud aan het verdeelstelsel. De laatste vaststelling van de Financiële Verhoudingswet dateert van 1997. In 2015 zijn de effecten ingegaan van het groot onderhoud aan het verdeelstelsel waar in de jaren daarvoor onderzoek naar is gedaan. Clusters ofwel taakvelden zijn logischer ingedeeld en 2/3^e van die clusters zijn opnieuw geijkt. Er ontstaan herverdeeffecten, die voor Almelo een nadeel opleveren van structureel € 0,5 miljoen. Dit nadeel is al in de begroting 2015 verwerkt. Deze operatie wordt overigens in twee fasen uitgevoerd. Voor de tweede fase wordt momenteel nog 1/3^e van de clusters opnieuw geijkt. De nadelige effecten daarvan bedragen voorlopig € 0,825 miljoen en gaan in per 2016. Een definitief cijfer en het invoertraject wordt bekend gemaakt in de mei-circulaire 2015. Het nadeel zit vooral in het cluster Werk en Inkomen. De uitvoeringskosten worden minder gecompenseerd omdat veel gemeenten samenwerken in een regionale uitvoeringsdienst die goedkoper werkt. Een lagere compensatie treft met name gemeenten met een zwakke sociale structuur.

Het financieel perspectief voor de begroting 2016 – 2019 ziet er dus als volgt uit:
€ 2,1 miljoen perspectief meerjarenraming 2015 – 2018
€ 5,5 miljoen grondexploitatie
€ 6,0 miljoen objectieve verdeelmodellen 3D
p.m. accressen gemeentefonds
€ 0,8 miljoen 2^e fase groot onderhoud
p.m. overige onzekerheden
€ 14,4 miljoen + p.m.

Conclusie items 2.3.2 en 2.3.3

Op basis van bestaande meerjarenramingen ontstaat een negatief beeld omtrent de financiën van Almelo. Het nadelig saldo van de laatste jaarschijf behorend bij de meerjarenraming 2015 – 2018 bedraagt € 2,1 miljoen. Daar moet nog dekking voor worden gevonden. Verder wordt het perspectief nadelig beïnvloed door ontwikkelingen op het gebied van grondexploitatie, 3D-operatie en gemeentefonds. Het maximaal effect van het aanvullen van de reserves na het verlies op grondexploitatie 2014 is € 5,5 miljoen; de negatieve reserve wordt dan in 10 jaar gesaneerd. Het nadeel van de objectieve verdeelmodellen is € 6,0 miljoen in 2019. Het nadeel door de tweede tranche van het groot onderhoud aan het verdeelstelsel bedraagt € 0,8 miljoen. In totaal is het meerjarenperspectief tot en met 2020 belast met € 14,4 miljoen structureel, vermeerderd met p.m.-posten.

De gemeente Almelo zag een verslechterend perspectief aan komen in is eind 2014 een kerntakendiscussie gestart met een taakstelling van € 15 miljoen structureel. In de onderbouwing van dat bedrag is € 4,5 miljoen opgenomen om te blijven investeren in de stad. De resultaten van de kerntakendiscussie zullen worden betrokken bij de besluitvorming rond de perspectiefnota 2015.

2.3.5 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.

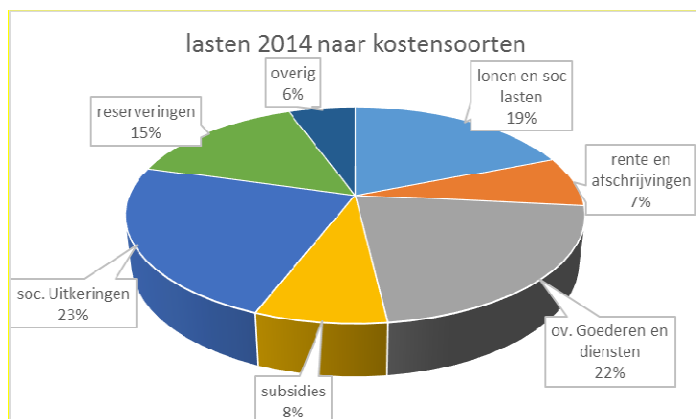
Kortingen op de algemene uitkering uit het gemeentefonds, de financiële gevolgen van het decentraliseren van rijkstaken naar gemeenten en vertraging in uitvoering van complexen grondexploitatie hebben een negatief effect op de financiële positie van de gemeente. De effecten zijn zowel voelbaar in de 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 kan dan in beeld komen.

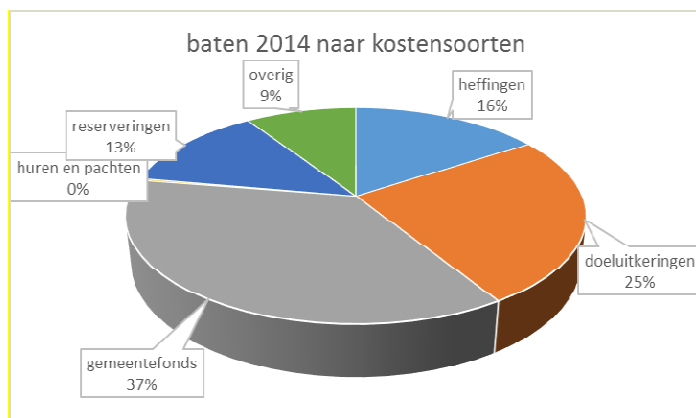
De lasten zijn in principe grotendeels beïnvloedbaar, zij het niet op korte termijn.

Het totaal van de lasten en baten in de primitieve begroting 2014 bedraagt circa € 245 miljoen.

De onderverdeling van de lasten naar kostensoorten is als volgt:



De onderverdeling van de baten naar kostensoorten is als volgt:



Bij de baten is de beïnvloedbaarheid een stuk minder. Wat betreft de lokale heffingen ad € 39 miljoen is de onderverdeling als volgt.

- OZB met ruim € 17 miljoen ofwel 44%.
- afval en riool wordt ruim € 15 miljoen ontvangen ofwel 40%.
- leges (burgerzaken en omgevingsvergunningen) en kleine belastingen ruim € 6 miljoen ofwel 16%.

De heffingen en leges zijn in mindere mate beïnvloedbaar, omdat deze niet meer dan 100% kostendekkend mogen zijn. Er is bij deze posten dus een relatie met de lasten. Wel is het mogelijk bijvoorbeeld de lasten van reiniging te laten dalen, om daarmee het tarief te laten dalen. Bij handhaving van een zelfde lastendruk ontstaat dan ruimte om het OZB-tarief te laten stijgen. De belastingen zijn wel beïnvloedbaar, zij het dat het rijk in principe wel grenzen stelt aan de maximale verhoging per jaar. In hoofdstuk 3 van dit rapport wordt nadere informatie verstrekt over lokale heffingen.

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

- Reconstructie, herinrichting en herprofilering van openbare ruimte (wegen, groen) worden geactiveerd en afgeschreven in 25 jaar (wegen) respectievelijk 10 jaar (groen). Op grond van het huidige Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) mogen deze investeringen wel worden geactiveerd, doch de voorkeur wordt uitgesproken de afschrijvingstermijn zo kort mogelijk te laten zijn of zo mogelijk ineens af te schrijven. Het activeren leidt tot een cumulatie van kapitaallasten die (doordat de kosten al

gemaakt zijn) niet beïnvloedbaar zijn en dus niet bijdragen aan het kunnen realiseren van bezuinigingstaakstellingen. Ook moet er steeds nieuwe dekking voor de nieuwe reconstructies en herinrichtingen worden gevonden. Bijkomend nadeel is, dat voor deze werkzaamheden (als gevolg van het activeren van de kosten) geld moet worden geleend, wat een negatief effect heeft op de schuldpositie. Het verdient vanuit vaktechnisch oogpunt dan ook de voorkeur om een structureel budget in de begroting voor dergelijke werkzaamheden op te nemen. In dat geval kunnen de kosten worden betaald uit de reguliere inkomsten.

Almelo past een gemengd systeem toe, waarbij grotendeels wordt geactiveerd en afgeschreven, maar toch ook een deel wordt gedekt uit reserves. Zo wordt jaarlijks € 1,5 miljoen aan de reserve wegen toegevoegd ten laste van de exploitatiebegroting. Ook de aanleg van de Burgemeester Schneiderssingel wordt niet afgeschreven maar is ineens gedekt.

De VNG-commissie Depla heeft vorig jaar een advies heeft opgesteld over de herziening van het BBV waarbij wordt voorgesteld investeringen met een maatschappelijk nut uitsluitend af te schrijven over de gebruiksduur. Dit bevordert de onderlinge vergelijkbaarheid van gemeenten.

De gemeente Almelo hanteert een principieel argument om niet alle lasten uit reserves te willen dekken. Dat zou betekenen dat de huidige generatie opdraait voor lasten waar de toekomstige generatie ook profijt van heeft.

- De gemeente heeft de laatste jaren vooral gestuurd op het verkrijgen van een sluitende begroting en in mindere mate op de ontwikkeling van de schuldpositie. Die schuldpositie werd met name beïnvloed door investeringen in grexen. Jarenlang was de verwachting dat die investeringen hun geld zouden opbrengen en daarmee de schuldpositie zou verbeteren. Met een sluitende begroting voldeed de gemeente wel aan de criteria die de toezichthouder hanteert. Gevolg van de focus op de exploitatie is dat de ontwikkeling van de balanspositie, en vooral de mogelijke negatieve gevolgen daarvan op termijn voor de exploitatie, een lagere prioriteit in het financieel beleid van de gemeente heeft gekregen. Het huidig college van burgemeester en wethouders heeft hier in het uitvoeringsprogramma wèl een actiepoint voor opgenomen.
- Aan de boekwaarde van gronden binnen de grondexploitatie wordt 4% rente toegerekend. Dat is 1% hoger dan het gemiddelde rentepercentage bij externe financiering. Daarom is sprake van een voordeel voor de algemene dienst. Deze baat wordt als incidenteel aangemerkt. De baat vermindert immers zodra de boekwaarde van de grondexploitatie lager wordt.
- In het systeem van rente-omslag is 4% bespaarde rente berekend over het saldo van reserves en voorzieningen, in totaal ruim € 2,8 miljoen. Van dat bedrag komt ruim € 0,45 ten goede aan reserves (waar onder algemene reserve grondbedrijf en reserve bedrijventerrein). De rest ofwel 84% komt ten goede aan de exploitatie, grotendeels als incidenteel dekkingsmiddel. Gevolg hiervan is dat bij beschikking over de reserves het incidentele dekkingsmiddel in de exploitatie vervalt en dus geen of minder incidentele uitgaven kunnen worden opgenomen. Omdat zo'n hoog aandeel ten gunste komt aan de exploitatie, is het effect van het verlagen van het percentage van bespaarde rente te verlagen maar beperkt. Daar is namelijk wel aanleiding voor, omdat de gemiddelde rente op externe financiering 3% is en de huidige marktrente zich op een nog veel lager niveau beweegt.

Conclusie

- Een groot deel van vooral de lasten is door de gemeente te beïnvloeden, zij het niet allemaal op korte termijn. De beïnvloedbaarheid van inkomsten is maar zeer beperkt.
- De flexibiliteit van de begroting wordt negatief beïnvloed door: grotendeels activeren kosten reconstructies en herinrichtingen (wegen, groen), in de begroting meer rente toerekenen aan grondexploitatie dan het gemiddelde rentepercentage bij externe financiering alsmede het grotendeels ten goede van de exploitatie laten komen van bespaarde rente.

2.3.6 Tekortproblematiek grondexploitaties

De gemeente Almelo heeft in het kader van het Masterplan in het verleden bewust beleid gevoerd om inwoners met een grotere bestedingscapaciteit aan te trekken en te behouden. Dat beleid is gebaseerd geweest op de zgn. Primosverwachtingen en vastgelegd in prestatieconvenanten met de provincie Overijssel over te realiseren aantallen woningen. Dat is onder andere vorm gegeven door het ontwikkelen van twee complexen waar kapitaalkrachtige (nieuwe) inwoners zich zouden kunnen vestigen, in casu Almelo Noord Oost en Noordflank. Tevens moest de sociale structuur verbeterd worden, onder andere door het aantrekken van nieuwe werkgelegenheid op industrieterreinen. Daarbij is vooral gebruik gemaakt van een actieve grondpolitiek, soms in combinatie met een faciliterende politiek. Als uitvloeisel van het Masterplan wordt ook de stad aantrekkelijk gemaakt met goede, veilige en duurzame infrastructurele voorzieningen.

Door de teruglopende economie sinds 2009 stagneert de verkoop van grondkavels. Dat heeft geleid tot meerdere sessies met de gemeenteraad waarbij scenario's zijn voorgelegd. De raad heeft uitgesproken de actieve grondpolitiek te verlaten en wil in de toekomst bij voorkeur alleen faciliterend optreden. Het verleden kon echter niet gecorrigeerd worden. De raad kon aan knoppen, ofwel parameters draaien zoals aantallen vierkante meters grond voor woningen en bedrijven, grondprijzen, verkooptempo, stijgingspercentages voor kosten (waar onder rente) en opbrengsten. In de bijeenkomst van februari 2012 is gekozen voor de zgn. mediaanvariant met jaarlijkse verkoop van 170 woningbouw kavels en 3 hectare bedrijventerrein. Dat had verstrekende gevolgen zoals het uit exploitatie nemen van (delen van) complexen. Mede om die reden moest bij de jaarrekening 2011 een bedrag van ± € 51,4 miljoen afgeboekt worden die ten laste van bestemmingsreserves is gebracht. Het uitgiftetempo is in de raadsvergadering van 21 juni 2012 en 17 december 2013 nogmaals bevestigd.

Bij het opstellen van de jaarrekening 2013 spelen in totaal 21 grondexploitaties, waarvan slechts 2 een gecalculerde winst genereren. De bruto boekwaarde van onderhanden werk is € 150 miljoen (waarvan bovengenoemde twee complexen gezamenlijk € 87 miljoen), doch de economisch waarde wordt geschat op € 125 miljoen. Het begrote verlies op basis van Netto Contante Waarde berekening bedraagt ± € 25 miljoen. Daar is een voorziening voor getroffen, maar als de economische omstandigheden niet aantrekken zal een deel uit de exploitatie genomen moeten worden. Dit zal geschieden bij de jaarrekening 2014. De algemene reserve van het grondbedrijf bedraagt ± € 1 miljoen. Bij een ratio van 1 had die reserve ook € 25 miljoen moeten zijn.

Naast het onderhanden werk (dus in exploitatie genomen gronden) hebben we ook te maken met de niet in exploitatie genomen gronden. In vaktaal wordt het afgekort tot NIEGG, en in Almelo zijn de gronden ondergebracht in het complex Verspreide Bezittingen. De boekwaarde daarvan bedraagt bij de jaarrekening 2013 bruto € 95 miljoen, doch de economische waarde wordt berekend op € 30 miljoen. Er is een voorziening getroffen van € 65 miljoen waardoor de balanswaarde daalt.

Tot slot participeert de gemeente Almelo voor 23% risicodragend in het XL businesspark, dat wordt geëxploiteerd door de GR Regionaal Bedrijventerrein Twente. Ook hier is de exploitatie verlieslatend. Het aandeel van Almelo wordt bij de jaarrekening 2013 berekend op € 3,3 miljoen. Dit bedrag is afgedekt met een voorziening. Verwacht wordt dat bij de jaarrekening 2014 deze voorziening opgehoogd moet worden met € 0,9 miljoen.

Tot 2014 wordt 4% rente over de boekwaarde bijgeschreven op de complexen. In 2015 en 2016 is dat 3,5%. De bijschrijving is over alle complexen, dus ook die als verlieslatend worden aangemerkt. In de begroting 2015 gaat het om een boekwaarde van € 151 miljoen en dus een rentebedrag van ruim € 5,3 miljoen. Het werkt kostenverhogend op de complexen. Als de economische waarde geen gelijke tred houdt, wordt de balanswaarde binnenslijns gecorrigeerd met een verliesvoorziening. Dit is overigens toegestaan volgens de gemeentelijke begrotingsregels, het BBV. In de methodiek van Netto Contante Waarde berekening die Almelo hanteert bij het bepalen van het gecalculerde resultaat wordt de rentecomponent er weer uit gehaald. Toch zal de werkwijze nadelig uitpakken als, gedwongen door economische omstandigheden, complexen geheel of gedeeltelijk uit

exploitatie worden genomen. Het af te boeken bedrag is dan immers hoger dan zonder rentebijbeschrijving.

Bij de jaarrekening 2014 zullen twee complexen uit exploitatie worden genomen, namelijk Noordflank en Leemslagen. De boekwaarde moet worden afgewaardeerd naar waarde landbouwgrond. Tezamen met andere tegenvallers leidt dat waarschijnlijk tot een nadelig saldo van het grondbedrijf van € 56 miljoen. Met een stand van de algemene reserve van ± € 10 miljoen zal deze negatief worden. Het herschikken van bestemmingsreserves naar de algemene reserves zal verlichting geven, maar zal waarschijnlijk het tekort niet afdekken. Daarnaast geeft het BBV geen ruimte om tekorten te activeren. Het is dan van belang te bezien wat het beleid van de provinciaal toezichthouder is in deze.

In het Gemeenschappelijk Financieel toezichtkader 'Kwestie van evenwicht' is het volgende opgenomen:

'Wanneer de algemene reserve negatief wordt, moet de gemeente deze negatieve stand van de algemene reserve binnen de termijn van de meerjarenraming wegwerken. Lukt dit niet, dan wordt een gemeente onder preventief toezicht geplaatst. Is de negatieve stand ontstaan ten gevolge van verliezen op de grondexploitatie, dan kan de toezichthouder de gemeente toestemming geven dit tekort in een langere periode dan 4 jaar te saneren. Hoe lang die periode is, is moeilijk te standaardiseren. Dit is vooral afhankelijk van de oorzaak en de grootte van het tekort. In ieder geval is sanering in een periode langer dan 10 jaar niet toegestaan. In deze situaties (langere periode van sanering) geldt uiteraard ook het preventieve toezicht. Over de sanering van een negatieve algemene reserve worden afspraken gemaakt met de toezichthouder die bestuurlijk worden afgestemd én vastgelegd.'

De berekening van de Algemene reserve voor de situatie Almelo die aanwezig mag blijven voor niet voorziene en niet te kwantificeren risico's komt uit op € 3,3 miljoen. Dit is 2% van algemene uitkering van Almelo vermeerderd met de OZB-capaciteit.

Voor de bepaling van de structurele last op de begroting om gedurende enkele jaren de algemene reserve weer aan te vullen, kan het volgende rekenvoorbeeld worden gegeven.

| | | | | | | | |
|--------|-----------|--|--|--|--|--|--|
| 56.000 | | nadelig saldo grondexploitatie | | | | | |
| | 10.300 | huidige stand algemene reserve | | | | | |
| | 3.300 | vrij te laten deel algemene reserve voor onvoorziene en niet te kwantificeren risico's | | | | | |
| -7.000 | | in te zetten algemene reserve | | | | | |
| p.m. | | herschikken bestemmingsreserves naar algemene reserves | | | | | |
| -2.000 | | versterking reservepositie in 2016 vanaf gewone dienst | | | | | |
| 47.000 | * € 1.000 | negatieve stand algemene reserve | | | | | |

Dit tekort dient in een aantal jaren aangezuiverd te worden. In de regel wordt door jaarlast voor dit soort tekorten via een annuïteit berekend. Bij een rentevoet van 3% (d.i. gemiddelde langlopende externe rente) bedraagt de

Last bij 4 jarige annuïteit: € 12.644.000 per jaar
 Last bij 10 jarige annuïteit € 5.509.000 per jaar

2.3.7 De verwevenheid van grondexploitatie met de algemene dienst

Binnen de grondexploitatie gaan omvangrijke geldstromen om. Omdat de grondexploitatie onderdeel is van de (meerjaren)begroting 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.

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). Ze worden verzameld op de kostenplaats kapitaallasten en doorbelast aan kostendragers (investeringen, grondexploitaties). Almelo belast een hogere rente door aan kostendragers (investeringen,

grondexploitatie) dan het zelf betaalt, waardoor een positief saldo op de kostenplaats kapitaallasten bestaat. Dit wordt in Almelo als incidentele baat aangemerkt. Dat is een correcte handelwijze. Alternatief is de baat toe te voegen aan een reserve. Deze incidentele baat vermindert zodra de boekwaarde van de grondexploitatie lager wordt. Wanneer een complex helemaal wordt beëindigd heeft het geen negatief effect. Tegenover de wegvallende vergoeding voor rente uit de grondexploitatie staat eenzelfde bedrag aan wegvallende rente voor door de gemeente aangetrokken geldleningen.

Toerekenen rente aan boekwaarde gronden

Voor een juiste kostprijsberekening wordt rente toegerekend aan de boekwaarde van gronden. Dat verhoogt die boekwaarde. Als (delen van) complexen vroegtijdig uit exploitatie worden genomen gaat dat ten koste van het eigen vermogen.

De rente die aan boekwaarde van gronden wordt toegerekend in de jaren 2015 en 2016 is gesteld op 3,5%. Bij een balanswaarde van € 151 miljoen bedraagt de rentetoerekening € 5,3 miljoen. NB: Voor de jaren 2017 en 2018 wordt het rentepercentage verhoogd naar 4,0% en vanaf 2019 naar 4,5%

Effect rente externe financiering

In 2015 bedraagt de gemiddelde rente van de door de gemeente opgenomen langlopende geldleningen circa 3,0%. Dat is dus een half procent minder dan de doorbelaste rente. Het voordeel voor de exploitatie is dus € 0,75 miljoen. De huidige marktrente voor een langlopende lening is minder dan 1%. Als de conjunctuur niet aantrekt, kan dit niveau nog wel even gehandhaafd blijven. Na consolidatie (dat is het omzetten van kort geld naar lang geld) zal de gemiddelde te betalen rente op langlopende leningen nog lager worden.

Effect rente interne financiering

De gemeente berekent ook rente over de reserves en voorzieningen. Het gaat hier om interne financiering waardoor externe rente wordt bespaard. Hiervoor hanteert de gemeente 4 procent. In de begroting 2015 leidt dit bij een stand van € 70 miljoen tot een last op de kostenplaats kapitaallasten van € 2,8 miljoen. Hiervan wordt 15% ofwel circa € 0,45 miljoen bijgeschreven bij diverse reserves; aan voorzieningen wordt in principe niets bijgeschreven (behalve bij zgn. economische voorzieningen). Het restant van 85% ofwel € 2,35 miljoen wordt als baat doorgeboekt naar de jaarlijkse begroting. Via de doorbelasting van rente aan investeringen en grondexploitatie worden deze kosten aan de kostendragers doorbelast. De gemeente kan zelf beslissen over de hoogte van de rente die wordt toegerekend aan de reserves.

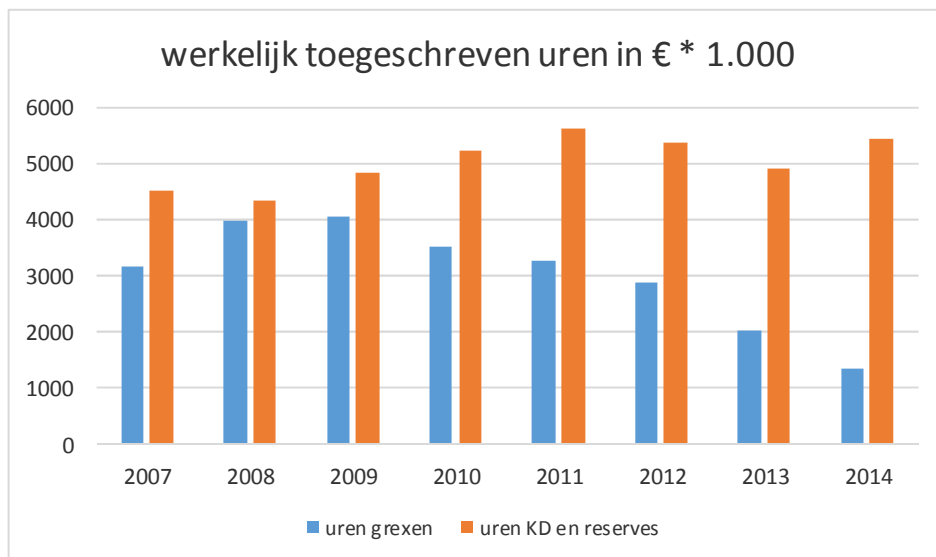
De bespaarde (fictieve) rente sluit bij voorkeur aan op het (gemiddelde) rentepercentage bij externe financiering. Dat percentage ligt momenteel lager dan 4. Bij het hanteren van een hoger percentage verdient het de voorkeur het daardoor voor de exploitatie (meerjarenbegroting) ontstane voordeel niet in te zetten als structurele dekking.

Als de gemeente dit percentage verlaagt naar bijvoorbeeld ook 3 %, zou ook een lagere doorbelasting van rente naar de investeringen en grondexploitatie kunnen plaatsvinden. We praten na het opmaken van de jaarrekening 2014 (waarin ± € 50 miljoen waarde wordt afgeboekt) dan over 1% over € 220 miljoen, ofwel € 2,2 miljoen. Dat heeft twee effecten. Ten eerste lekt van die € 2,2 miljoen lagere toerekening 85% weg omdat er minder bespaarde rente ten gunste van de jaarlijkse exploitatie kan worden gebracht. De tweede hoeft er € 1,0 miljoen minder aan boekwaarde gronden en € 1,2 miljoen aan overige investeringen worden doorbelast. Iets minder dan de helft van de investeringen die in de rente-omslag worden betrokken hebben namelijk betrekking op het grondbedrijf.

Salariskosten en overhead

Een deel van de personele formatie wordt ingezet voor projecten. Dit kunnen investeringen en grondexploitatie zijn. De uren worden verantwoord op balansposten en niet op de exploitatiebegroting. De jaarrekeningen van afgelopen jaren lieten tot 2012 een beeld zien waarbij in werkelijkheid meer uren op projecten werd geschreven dan geraamd. Vanaf 2013 is dat andersom, ± 0,75 miljoen minder. Het effect daarvan is tweeledig. Enerzijds zit in het uurtarief een dekking opgenomen voor overhead (management, gebouwen, ict), die niet meer wordt gehaald. Anderzijds zal een deel van het vaste personeel extra op de jaarlijkse exploitatiebegroting gaan drukken. Want hoewel het uitgangspunt is dat de formatie afgestemd moet zijn op de hoeveelheid werk, zullen bij een overcapaciteit de kosten niet op korte termijn afnemen.

In onderstaande grafiek is opgenomen de waarde van toegeschreven uren aan grondexploitatie en aan overige projecten die niet op de exploitatiebegroting drukken.



Wat opvalt is de grote daling van uren besteed aan grondexploitatie vanaf 2009. Dat wordt in 2010 en 2011 nog opgevangen door extra uren besteed aan kredieten en activiteiten die gedekt worden uit reserves, daarna lukt dat niet meer.

Op het hoogtepunt in 2009 waren er 100 fte actief. De gemeente heeft hier op ingespeeld door de formatie voor personeel dat de uren verantwoordt op investeringsprojecten (en uiteraard ook voor overig personeel) in een aantal besluittrajecten vanaf 2010 terug te brengen. Dat is zowel in het schrappen van fte als het scheppen van ruimte om personeel dat voorheen de uren verantwoorde op investeringsprojecten om te zetten naar de exploitatiebegroting. In 2013 waren er nog 83 fte over. De komende jaren moet er rekening mee worden gehouden dat de ruimte om uren toe te schrijven aan kapitaalwerken waarschijnlijk beperkt zal zijn. Bij een formatie met veel personeel met vaste aanstellingen zal dat de druk op de algemene dienst doen toenemen. Daar zijn nog geen nieuwe taakstellingen voor opgelegd.

Opbrengst leges bouw- cq omgevingsvergunningen

Het bouwprogramma in grondexploitaties leidt tot een legesopbrengst van bouw- cq omgevingsvergunningen. Een teruglopende bouwproductie heeft een negatief effect op die leges opbrengst. In 2011 tot met 2014 werd nog gewerkt met een raming in de primitieve begroting van ± € 2,1 miljoen. In de loop van het jaar werd telkens ± € 0,5 miljoen afgeraamd naar € 1,6 a 1,5 miljoen. Vanaf 2015 wordt ingezet op een iets lager niveau van € 1,9 miljoen. Gezien de rekeningcijfers mag betwijfeld worden of die verlaging genoeg is.

Almelo hanteert op ramingsbasis kostendekkende tarieven. Het is niet vreemd te veronderstellen dat als de bouwproductie en dus de legesopbrengst afneemt, dat de lasten dan ook afnemen. Dat is echter niet het geval, ze blijven op ongeveer constant niveau. Het nadeel loopt op naar € 0,6 miljoen.

| bedragen * € 1.000 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------------------|-------|-------|-------|-------|
| baten | | | | |
| primitieve begroting | 2.080 | 2.183 | 2.203 | 2.141 |
| jaarrekening | 2.119 | 1.631 | 1.277 | 1.508 |
| subtotaal | 39 | -552 | -926 | -633 |
| | | | | |
| lasten | | | | |
| primitieve begroting | 2.080 | 2.183 | 2.203 | 2.141 |
| jaarrekening | 2.333 | 1.978 | 1.940 | 2.101 |
| subtotaal | -253 | 205 | 263 | 40 |
| | | | | |
| totaal generaal | -214 | -347 | -663 | -593 |

Aanvullen reservepositie

In hoofdstuk 2.3.6 is duidelijk geworden dat bij een negatieve reservepositie deze aangevuld moet worden, normaliter in 10 jaar. De verwevenheid met de grondexploitatie zit in de het saneren van de negatieve reserve (rente en afschrijvingslasten).

Conclusie:

- De verwevenheid van de grondexploitatie en algemene dienst is aanwezig door de jaarlijkse rentebijbeschrijving ad € 5,3 miljoen op de boekwaarde van complexen die bijna alle verlieslatend zijn. Als (delen van) complexen vroegtijdig uit exploitatie worden genomen gaat dat ten koste van het eigen vermogen.
- Aan de grondexploitatie wordt op begrotingsbasis een hoger rentepercentage doorbelast dan het (gemiddelde) rentepercentage bij externe financiering. Daarmee ontstaat een budgettair voordeel voor de algemene dienst dat wordt aangewend voor incidentele dekking.
- Het percentage door te belasten rente aan grondexploitatie (en investeringen) kan nog meer worden verlaagd door een lager rentepercentage te berekenen over de reserves (bespaarde rente op eigen financieringsmiddelen);
- Vanaf 2013 worden minder uren aan grexen en investeringswerken toegeschreven dan geraamd. Dat gaat ten koste van dekking van de overhead. Tevens zal de druk op de algemene dienst toenemen.
- De legesopbrengst uit bouw- cq omgevingsvergunningen zijn afgelopen jaren sterk gedaald. De lasten zijn redelijk stabiel gebleven waardoor van kostendekkendheid geen sprake is. In de begroting 2015 en bijbehorende meerjarenbegroting is rekening gehouden met een iets lager niveau van bouwleges;
- Eventueel lagere opbrengsten uit verkoop van grond zorgt voor extra rentelasten ten laste van de meerjarenbegroting doordat schulden minder snel kunnen worden afgelost. Rente wordt in principe aan de grex doorberekend zo lang ze in exploitatie blijven, maar dit kan niet altijd durend plaatsvinden.
- Het saneren van de negatieve reserve belast de exploitatie.

2.3.8 Demografische ontwikkelingen

De gemeente Almelo kende volgens de Trendprognose 2013 afgelopen jaren een neutraal vestigingsoverschot en een klein geboorte-overschot. De bevolking vergrijsd, er komen meer alleenstaanden. De komende 15 jaar zal de bevolking dalen van 72.700 naar 72.000 inwoners. Mede door een veranderende samenstelling van huishoudens is behoefte aan jaarlijks ruim 100 extra woningen. Het bouwprogramma voor de komende 15 jaar was tot voor kort gemiddeld bijna 200 woningen. De overcapaciteit is deels afgenomen door het uit exploitatie nemen bij de jaarrekening 2014 van de complexen Noordflank en Leemslagen. Toch blijft een risicofactor aanwezig voor het synchroon lopen van plannen en behoefte.

2.3.9 Artikel 12 FVW

In dit item wordt besproken wat de eisen zijn van artikel 12 van de Financiële VerhoudingsWet om in aanmerking te komen voor een aanvullende bijdrage uit het

gemeentefonds. Onderscheid wordt gemaakt in algemene problematiek en problematiek als gevolg van grondexploitatie.

Het financieel toezicht op gemeenten wordt uitgeoefend door de provincie. De gemeente kan onder preventief toezicht worden geplaatst met als gevolg dat de rechtskracht van financiële besluiten pas ingaat nadat op de betreffende besluiten zoals de begroting en de begrotingswijzigingen goedkeuring is verkregen. Het preventief toezicht is er op gericht om binnen vier jaar te komen tot een structureel en reëel sluitende begroting en meerjarenraming.

Als de gemeente met behulp van de toezichthouder niet tot die sluitende begroting en meerjarenraming kan komen, biedt artikel 12 in laatste instantie een vangnet. Dit vangnet betekent niet automatisch een extra aanvullende uitkering. Het uitgangspunt is en blijft, ook in een art. 12-situatie dat de gemeente zelf verantwoordelijk is voor haar financiële positie en maatregelen moet nemen als het begrotingsevenwicht ernstig verstoord is. Er zal altijd een uiterste inspanning van de gemeente zelf worden verlangd.

Als de inspecteurs van het ministerie BZK na hun onderzoek tot de conclusie komen dat er sprake is van een structurele verstoring van het begrotingsevenwicht, kan gedurende een aantal jaren een aanvullende bijdrage uit het gemeentefonds worden verstrekt. Die bijdrage kan worden aangewend om de financiële huishouding te saneren. De gemeente komt gedurende het artikel 12-traject onder curatele te staan. De aanvullende bijdrage wordt uit het gemeentefonds betaald waardoor het hiermee gemoeide bedrag niet beschikbaar is voor alle andere gemeenten. Het is een solidariteitsbijdrage.

Om in aanmerking te komen voor een artikel 12-bijdrage moet de gemeente voldoen aan het zgn. toegangskaartje. Er moet sprake zijn van een redelijk peil van eigen heffingen. De afvalstoffen- en rioolheffing moeten 100% kostendekkend zijn en de OZB tarieven moeten minimaal 120% boven het landelijk gemiddelde liggen. Zie hoofdstuk 3 van deze scan. Er moet sprake zijn van een aanmerkelijk en structureel tekort in het begrotingsjaar en alle drie op het begrotingsjaar volgende jaren. De omvang van dat tekort is voor Almelo € 3,3 miljoen (2% van de som van de algemene uitkering en de OZB-capaciteit).

Indien de artikel 12-situatie (mede) wordt veroorzaakt door de grondexploitaties worden daarenboven nog nadere eisen gesteld. Ze liggen in het verlengde van het toezichtkader van de provincie. Tekorten in de grondexploitatie kunnen niet vanzelfsprekend op het gemeentefonds worden afgewenteld. Het betreft immers veelal bedrijfsmatige risico's waarvan de risico-aansprakelijkheid bij de gemeente ligt en waarbij terughoudendheid bij het geven van artikel 12 –steun geboden is. Belangrijk is dat gemeenten zich realiseren dat ze bij actief grondbeleid moeten beschikken over een hoger weerstandsvermogen. Het komt voor dat boekwinsten uit het verleden niet aan de algemene reserve zijn toegevoegd maar zijn gebruikt om extra voorzieningen mee te financieren of de woonlasten laag te houden.

Wanneer de algemene reserve negatief wordt, moet de gemeente deze negatieve stand van de algemene reserve binnen de termijn van de meerjarenraming wegwerken. Lukt dit niet, dan wordt een gemeente onder preventief toezicht geplaatst. Is de negatieve stand (mede) ontstaan ten gevolge van verliezen op de grondexploitatie, dan kan de toezichthouder de gemeente toestemming geven het deel van het tekort dat door de grondexploitaties wordt veroorzaakt in een langere periode dan 4 jaar te saneren. Door de negatieve algemene reserve te splitsen in een deel dat wordt veroorzaakt door de grondexploitatie en een 'overig deel' (=binnenlijns specificeren) kan dit onderscheid makkelijk worden aangebracht. Hoe lang die periode is, is moeilijk te standaardiseren. Dit is vooral afhankelijk van de oorzaak en de grootte van het tekort. In ieder geval is sanering over een periode van langer dan 10 jaar zonder dat er sprake is van een artikel 12-situatie niet toegestaan. In deze situaties van maximaal 10 jaar sanering geldt uiteraard ook het preventieve toezicht. Over de sanering van een negatieve algemene reserve worden afspraken gemaakt met de toezichthouder die bestuurlijk worden afgestemd en vastgelegd. Die termijnverlenging tot maximaal 10 jaar is ingegeven door de conjunctuurgevoeligheid van de grondproblematiek. Het doel van termijnverlenging is te bewerkstelligen dat de gemeente langer de tijd krijgt om de problematiek zelf op te lossen, en daarmee een beroep op artikel 12 te voorkomen. In geval dat toch een beroep op artikel 12 is of wordt gedaan kan een langere termijn ook ingezet worden om de mogelijke eigen bijdrage van de gemeente te maximaliseren. Ook kunnen de fondsbeheerders besluiten door middel van een belastingvoorschrift dat een gemeente een hoger OZB-percentage moet heffen (bv. 140% van het landelijk gemiddelde). Dit is mede afhankelijk van de mate waarin de gemeente zelf een risicovol grondbeleid heeft gevoerd.

Aan het deel van de te verlenen aanvullende uitkering, dat door deze problematiek wordt veroorzaakt kunnen de fondsbeheerders een bijzonder voorschrift met betrekking tot terugbetaling van (een deel van de) aanvullende uitkering opnemen indien er een gerede kans is dat na de aanvullende uitkeringsperiode de financiële positie van de gemeente kan of zal verbeteren (door bijvoorbeeld stijgende grondprijzen).

Saneringsbegroting via (netto)lastenvergelijking

Vertrekpunt bij een art. 12-onderzoek is dat een gemeente met de algemene uitkering uit het gemeentefonds en de eigen inkomsten moet kunnen uitkomen. In het onderzoek naar afwijkingen/knelpunten binnen de begroting wordt gebruik gemaakt van de zogenaamde vergelijking met zichzelf (of te wel met de normbedragen van het gemeentefonds) en een vergelijking met selectiegemeenten. In het art. 12-onderzoek is dit de opmaat voor het opstellen van een saneringsbegroting. In een begrotingsscan wordt hetzelfde onderzocht. De conclusies en aanbevelingen kunnen dan aanleiding zijn om ombuigingsmaatregelen te nemen. In de onderhavige begrotingsscan moet deze vergelijking een indicatie geven of Almelo in staat geacht moet worden extra te bezuinigen (verlagen van de uitgaven en/of verhogen van de inkomsten) zonder dat de noodzakelijke behoeften in het geding komen. In aanvang hebben de noodzakelijke behoeften betrekking op zowel het eigen beleid en alle wettelijk opgelegde taken. In de praktijk betekent het dat een artikel 12-gemeente maximaal moet kunnen doen wat vergelijkbare gemeenten gemiddeld ook kunnen met de reguliere algemene uitkering en de eigen inkomsten. Daarom dient de gemeente hard te maken waarom de algemene uitkering en de eigen inkomsten niet volstaan.

Beoordeling realiteit van de ramingen

In het art. 12-onderzoek gaat de inspecteur tevens na of de begroting een reëel beeld geeft. In dit verband beoordeelt hij de begrotingsparagrafen in relatie tot de onderliggende nota's. Bijzondere aandacht gaat dan uit naar het activa- en afschrijvingsbeleid en naar de (actualiteit) van onderhoudsplannen. Uitgangspunt daarbij is dat wordt gestreefd naar een onderhoudsniveau waarbij kapitaalvernietiging wordt voorkomen. Dat is onderhoudsniveau C zoals beschreven in de in de kwaliteit catalogus openbare ruimte van het CROW, het kenniscentrum voor verkeer, vervoer en infrastructuur. Voor de overige kapitaalgoederen, bijvoorbeeld gebouwen¹, waar geen CROW-beeldbeschrijving en richtlijn voor beschikbaar is, wordt op de berekende normkosten een korting van 25% toegepast. Dit omdat er bij geen enkele gemeente in Nederland sprake is van een ideale onderhoudssituatie en een art. 12-gemeente niet in een betere uitgangspositie mag worden geplaatst dan een vergelijkbare niet art. 12 gemeente. Ook in deze scan wordt aandacht besteed aan het onderhoud van de kapitaalgoederen. Niet zo diepgravend als in een art. 12-onderzoek het geval is, maar geduid moet kunnen worden wat de relatie is tussen het onderhoud van de kapitaalgoederen en de financiële positie van de gemeente.

Verband tussen eigen beleid en de zwaarte van de eigen inspanning

Een art. 12-inspecteur weegt ook of de financiële problematiek in hoofdzaak een gevolg is van eigen beleid of veroorzaakt wordt door weinig beïnvloedbare budgetoverschrijdingen. Indien de gemeente in belangrijke mate zelf verantwoordelijk is voor het ontstaan van de financiële problematiek zal op de eigen inspanning van de gemeente bij het oplossen hiervan een zwaarder accent liggen. In dat geval kan lopende het art. 12-traject een belastingvoorschrift worden opgelegd (zoals hierboven beschreven bij grondexploitatie) In de regel tot een opslag van 40% voor het onderdeel OZB, maar in uitzonderingsgevallen wordt een hogere opslag niet uitgesloten.

Conclusie:

Artikel 12 is een vangnet. Het uitgangspunt is en blijft, ook in een art. 12-situatie dat de gemeente zelf verantwoordelijk is voor haar financiële positie en maatregelen moet nemen als het begrotingsevenwicht ernstig verstoord is. Er zal altijd een uiterste inspanning van de gemeente zelf worden verlangd. Er gelden eisen om in aanmerking te komen voor een aanvullende bijdrage uit het gemeentefonds.

Bij reguliere problematiek. Almelo voldoet aan de eis van het redelijk peil van eigen heffingen. Aan de tweede eis van het aanmerkelijk tekort in het begrotingsjaar en alle drie op het begrotingsjaar volgende jaren echter niet, op basis van de begroting 2015 en bijbehorende meerjarenraming. Dat tekort is voor Almelo vastgesteld op € 3,3 miljoen. Of

¹ Ook kan gebruik worden gemaakt van de NEN2767-systematiek en de daarbij geldende norm voor 'matig' onderhoud oftewel conditieniveau 4.

Almelo zo'n groot tekort zal hebben in de begroting 2016 en bijbehorende meerjarenraming is nog niet duidelijk, ook omdat de nadelige saldi zullen worden gecorrigeerd voor de eenmalige baten en lasten.

Wanneer de grondexploitatie een belangrijke oorzaak is van de artikel 12-aanvraag gelden strengere regels. Dit wordt gezien als een marktactiviteit, waarbij alle gemeenten te maken hebben met economische recessie. Om het doen van een aanvraag te reguleren is in het provinciaal toezichtkader opgenomen dat bij preventief toezicht de termijn om de algemene reserve weer op peil te brengen verlengd kan worden van 4 naar 10 jaar. Door de negatieve algemene reserve te splitsen in een deel veroorzaakt door de grondexploitatie en een 'overig deel' is dit onderscheid makkelijk te maken. Indien toch artikel 12 steun wordt aangevraagd kunnen aan de aanvullende bijdrage voorschriften worden verbonden bijvoorbeeld kunnen de fondsbeheerders besluiten door middel van een belastingvoorschrift dat een gemeente een hoger OZB-percentages moet heffen (bv. 140% van het landelijk gemiddelde). Ook kan er een bijzondere voorschrift worden verbonden tot terugbetaling indien er gerede kans is dat na de aanvullende uitkeringsperiode de financiële positie van de gemeente kan of zal verbeteren (door bijvoorbeeld stijgende grondprijzen).

2.3.10 Onderhoud kapitaalgoederen

Informatie over onderhoud aan kapitaalgoederen wordt verzameld in de verplichte paragraaf met deze naam. Kapitaalgoederen zijn goederen met een levensduur langer dan een jaar. Voorbeelden zijn wegen, riolering, water, groen en (onderwijs)gebouwen. Ze zijn onmisbaar voor het realiseren van doelen die op de diverse programma's zijn geformuleerd. Ze dienen zo lang mogelijk een bijdrage te leveren aan het doel waarvoor zij zijn aangeschaft of vervaardigd. Na de verkrijging van de kapitaalgoederen is het dan ook zaak deze zo goed mogelijk te beheren, ofwel 'in stand te houden'. Temeer omdat er forse bedragen mee zijn gemoeid, ze maken immers een substantieel deel uit van de begroting. Een goed beheer is noodzakelijk om achterstallig onderhoud en daardoor kapitaalvernietiging te voorkomen. Maar ook om een goed beeld te krijgen van de structurele lasten en van de financiële positie van de gemeente, is het noodzakelijk inzicht te hebben in de kapitaalgoederen. Bij het beheer van kapitaalgoederen kunnen de volgende vragen zich voordoen: welke ontwikkelingen zijn te verwachten, hoe fraai moet het eruit (blijven) zien, hoe veilig moet het zijn, welk kwaliteitsniveau kiezen we dan wel streven we na? En een heel belangrijke vraag: wat betekent dit financieel? Het is de verantwoordelijkheid van de raad om vanuit zijn kaderstellende en controlerende taak hier invulling aan te geven. De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen dient actueel inzicht te geven in de vastgestelde beleidskaders. Ook dient duidelijk te zijn of het gekozen ambitieniveau gevolgd wordt, of de bijbehorende financiële middelen zijn opgenomen en of al dan niet sprake is van achterstallig onderhoud. Wanneer er sprake is van achterstallig onderhoud dient aangegeven te worden welke maatregelen zijn/worden getroffen.

Over wegen. De gemeente Almelo werkt sinds 2014 met een beheersysteem, waarbij aan de hand van inspecties het jaarlijks groot-onderhoud wordt bepaald. Daarin is vastgesteld dat 88% van de verhardingen van goede kwaliteit zijn en 7% van slechte kwaliteit. Uiteraard wordt de technische noodzaak gelegd naast andere plannen in de stad zoals vervanging van riolering, reconstructies van wegen en dergelijke. Jaarlijks wordt een bedrag van bijna € 1,4 miljoen gestort in de reserve wegen. De beschikbaarheid van het bedrag lijkt uitgangspunt; er is geen door het bestuur vastgesteld onderbouwd meerjarenplan, met jaarlijkse verrekening via een voorziening.

Naast het groot-onderhoud is voor dagelijks onderhoud jaarlijks € 1,1 miljoen beschikbaar. Aan de kunstwerken (bruggen, viaducten ed) is achterstallig onderhoud geconstateerd. De raad heeft besloten via een groeiscenario dit in te lopen en daar dekkingsmiddelen voor beschikbaar gesteld.

Niet vastgesteld kan worden dat er voldoende dekkingsmiddelen in de (meerjaren)begroting aanwezig zijn om de wegen in de toekomst op adequate wijze in stand te houden.

Over rioleringen. De gemeente Almelo beschikt over een door het bestuur vastgesteld meerjarig onderhouds- en vervangingsplan. Daarin is tevens een kostendekkingsplan opgenomen via het rioolafvoerrecht.

Over openbaar groen. In het reguliere jaarlijkse groenbudget van € 5,1 miljoen wordt tevens het groot-onderhoud en vervanging gedekt. Via het systeem Integraal Beheer Openbare

Ruimte wordt jaarlijks de behoefte bepaald. De gemeenteraad heeft het uitgangspunt vastgesteld is een kwaliteitsniveau B in het centrum van de stad en niveau C daarbuiten. Er is geen meerjarenplan met een reserve.

Over gebouwen. De gemeente Almelo beschikt over een meerjaren onderhoudsplan, gekoppeld aan een voorziening.

Conclusie:

De paragraaf kapitaalgoederen is voor verbetering vatbaar. Een aantal beheerplannen zijn niet door het bestuur vastgesteld. Daardoor is niet vast te stellen of ze actueel zijn en welke keuzen ten aanzien van onderhoudsniveaus er aan ten grondslag liggen. Hoewel aangegeven wordt hoeveel geld beschikbaar is in de begroting voor regulier en groot onderhoud, wordt in de paragraaf niet aangetoond dat er voldoende dekkingsmiddelen in de (meerjaren)begroting aanwezig zijn om het kapitaalgoed in de toekomst op adequate wijze in stand te houden.

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, waardoor de raad voldoende inzicht krijgt. 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.

De begroting 2015 bevat ook twee niet-verplichte paragrafen, namelijk grote projecten en een subsidieoverzicht. Omdat ze niet verplicht zijn, is er een beperkte analyse van gemaakt. Deze paragraaf grote projecten wordt in den lande weinig gemaakt, terwijl er zoveel behoefte aan is. De vormgeving van de paragraaf is prettig en de informatiewaarde hoog.

In deze paragraaf worden de onderwerpen lokale heffingen, verbonden partijen en financiering behandeld. Op het weerstandsvermogen, 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. Op de personeelsformatie wordt in hoofdstuk 5 van deze begrotingsscan ingegaan.

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, is daarom van belang voor de integrale afweging tussen beleid en baten. In de paragraaf lokale heffingen wordt door de gemeente Almelo uitgebreid ingegaan op alle heffingen en worden de opbrengsten inzichtelijk gemaakt. In totaal wordt in 2015 € 40 miljoen geheven, waarvan 83% voor OZB, riool- en reinigingsheffing. Er wordt inzicht gegeven in de totale woonlasten en deze worden vergeleken met omliggende gemeenten. De totale woonlast voor een gemiddeld huishouden bedraagt in 2015 € 723, en daarmee neem Almelo van de 14 Twentse gemeenten de 9^e plaats in. Tevens worden trends geschetst in tarieven en opbrengsten, veelal vanaf 2012. Daaruit is een groei van ± 2% uit af te leiden.

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 paragraaf verbonden partijen van Almelo is uitgebreid van opzet. Onder andere worden per verbonden partij de risico's beschreven en in een aantal gevallen gekwantificeerd. Daar waar ze zijn gekwantificeerd is dat weer meegenomen in de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen. In totaal zijn er 16 verbonden partijen beschreven. Van 12 ervan worden diensten afgenomen waar in 2015 ± € 30,4 miljoen mee gemoeid is. De grootste is Soweco aan wie dat jaar ± € 14,8 miljoen wordt betaald. De andere 4 verbonden partijen is het belang beperkt tot aandeelhouderschap waar dividend mee gemoeid is. Het gaat om Cogas, Vitens, Enexis en BNG. De gemeenteraad van Almelo heeft begin 2015 een kadernota governance verbonden partijen vastgesteld.

Financiering

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

De Paragraaf Financiering van de gemeente Almelo is uitgebreid en gaat in op alle relevante zaken als rentevisie 2015 (kortgeld rond 0,25%, lang geld tussen 1,5 en 2%) kasgeldlimiet (€ 25,16 miljoen), renterisiconorm (€ 59,2 miljoen), kredietrisico's (uitstaande leningen € 32 miljoen), liquiditeitsprognose en financieringspositie.

Conclusie:

Paragraaf lokale heffingen, verbonden partijen en financiering geven voldoende informatie. De niet-verplichte paragraaf grote projecten is positief. Niet alleen om het feit dat deze er is, maar ook qua vormgeving en informatiewaarde.

2.3.12 Financiële getallen

Op basis van balansgegevens van de jaarrekeningen 2009 tot en met 2013 zijn in onderstaande tabel een aantal financiële ratio's in beeld gebracht van Almelo en van de 6 referentiegemeenten. Gestart wordt met de financiële kengetallen die op advies van de commissie Depla onder het nieuwe Besluit Begroting en Verantwoording verplicht worden met ingang van de begroting 2016 en jaarrekening 2015. Aansluitend nog twee ratio's op verzoek van de gemeente.

| Kengetallen, conform BBV | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Netto schuldquote Almelo | 86% | 119% | 115% | 109% | 106% |
| idem, gemiddelde referentiegemeenten | 98% | 97% | 105% | 106% | 113% |
| Netto schuldquote, gecorr.voor verstrekte leningen | 64% | 87% | 90% | 87% | 87% |
| idem, gemiddelde referentiegemeenten | 54% | 51% | 55% | 61% | 67% |
| Solvabiliteit (EV/balanstotaal) Almelo | 20% | 21% | 11% | 13% | 14% |
| idem, gemiddelde referentiegemeenten | 35% | 35% | 34% | 32% | 31% |
| Kengetal grondexploitatie Almelo | 50% | 72% | 60% | 62% | 58% |
| idem, gemiddelde referentiegemeenten | 40% | 22% | 24% | 18% | 17% |
| Belastingcapaciteit | 104% | 102% | 101% | 102% | 102% |
| idem, gemiddelde referentiegemeenten | 93% | 92% | 93% | 95% | 95% |
| Overige ratio's, op verzoek van gemeente Almelo | | | | | |
| Langl.schuld/(financ.+ vaste mat.activa + grond) | 0,60 | 0,69 | 0,74 | 0,80 | 0,77 |
| Langl.schuld/(financ.+ vaste mat.activa zonder grond) | 1,02 | 1,23 | 1,30 | 1,47 | 1,35 |

Nadere duiding in de tabel in beeld gebrachte kengetallen:

- **Netto schuldquote:** Hier wordt de schuldpositie van de gemeente uitgedrukt in een percentage van de omvang van de jaarlijkse exploitatie (inkomsten exclusief mutaties met reserves). Een percentage hoger dan 100% duidt op een relatief hoge schuld. Dan is de schuld hoger dan er in één jaar als ontvangst binnen kan komen.
- **Netto schuldquote, gecorrigeerd met verstrekte leningen.** In dit geval worden de doorgeleende gelden aan bijvoorbeeld woningbouwcorporatie afgetrokken. Dit leidt tot een lager percentage als uitkomst. Deze ratio gaat ervan uit dat geen risico wordt gelopen dat de doorgeleende gelden niet worden terugbetaald.
- **Solvabiliteit.** Dit is het eigen vermogen als aandeel in het balanstotaal. Het geeft aan het vermogen aan verplichtingen te voldoen. Almelo heeft een zeer lage solvabiliteit, ofwel de bezittingen zijn minimaal gefinancierd met eigen vermogen. In 2013 is dat 14%, de referentiegemeenten zitten op gemiddeld 35%. De tegenhanger van de solvabiliteit is de zgn. debt ratio; die is voor Almelo in 2013 86%.
- **Kengetal grondexploitatie.** Op de boekwaarde van alle gronden, dus zowel onderhanden werk als niet in exploitatie genomen, is de verliesvoorziening in mindering gebracht. Daarmee wordt de economische waarde als balanswaarde getoond. De waarde wordt uitgedrukt in een percentage van de omvang van de jaarlijkse exploitatie (inkomsten exclusief mutaties met reserves). Een hoog percentage duidt er op hoeveel van de jaarlijkse ontvangsten nodig zijn die boekwaarde af te lossen. Een uitkomst van ± 60% wordt als hoog aangemerkt. De referentiegemeenten zitten veel lager.
- **Belastingcapaciteit.** Hieronder wordt verstaan de woonlasten 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 Almelo het kengetal woonlasten alle jaren boven die van het gemiddelde van de referentie-gemeenten zit. De referentiegemeenten zitten eronder, hoewel voor hen met het verstrijken der jaren de ruimte kleiner wordt.
- **Langlopende schuld afgezet tegen vaste en financiële activa, al dan niet verhoogd met grond.** De eerste ratio zegt iets over de financiering van de vaste activa inclusief grond. Alhoewel grond in formele zin vlottende activa zijn, zijn ze in praktische zin te scharen onder de vaste activa. Grondexploitaties zijn vaak langlopende projecten waarbij gekozen is voor langlopende financiering. Deze ratio is een aanpassing van de gulden financieringsregel dat stelt dat vaste activa met lang geld gefinancierd moet worden. Een ratio boven de 1 betekent dat ook vlottende activa met lang geld gefinancierd wordt. Dat is normaliter geen gezonde situatie. De ratio ligt voor Almelo echter onder de 1, zij het tot 2013 met een stijgende tendens zichtbaar is. Met de afwaardering van de grondpositie in 2011 is de langlopende schuld niet in dezelfde mate gedaald. Dat betekent dat een groter

deel van de rente over deze leningen niet langer door grondexploitaties gedragen kan worden. Dat moet dan op een andere manier opgevangen worden, hetgeen de flexibiliteit van de begroting nadelig beïnvloed.

Ontwikkeling van de schuldenlast

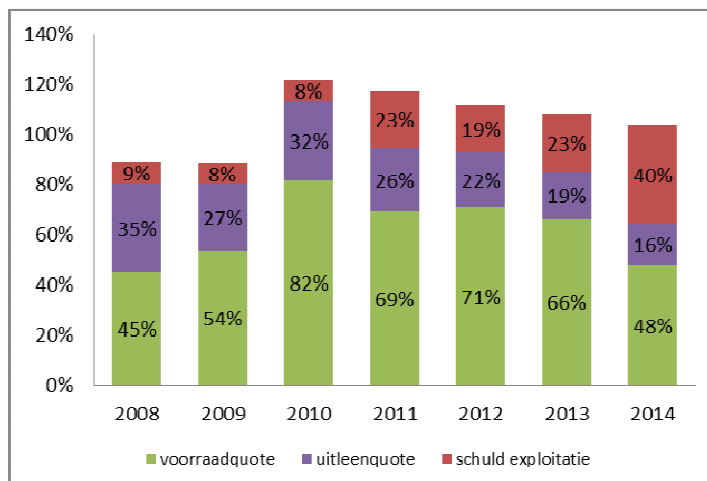
De groei van de schuld is vooral veroorzaakt door investeringen in de grondexploitatie. De mogelijkheid tot het aflossen van de schuld wordt vooral bepaald door het verkopen van grond. Zodra de verkoop van gronden stagneert, is het noodzakelijk om de schuldenlast op een andere wijze te verlagen.

De vraag kan worden gesteld of het aangaan van nog meer schulden voor nieuwe investeringen nog wel verantwoord is. Schulden brengen rentelasten met zich mee. Hoge schulden verdrücken zo andere noodzakelijke uitgaven van de gemeente. De investeringscapaciteit hangt grotendeels af van de ruimte om meer schulden aan te gaan. En dat laatste hangt weer af van de ruimte die de gemeente in de exploitatie heeft om de extra rentelasten en renteontwikkelingen op te vangen.

De VNG publiceerde in het in juni 2013 gepubliceerde "factsheet financiële ruimte en schuldpositie" over de netto schuldquote. Deze geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie en de hoogte van de investeringen uit het nabije verleden. De VNG geeft aan dat bij een schuldquote boven 130% sprake is van een extreem hoge schuld, vergelijkbaar met code 'rood'. Tussen de 100% en 130% is sprake van een hoge schuld, vergelijkbaar met code 'oranje'. In 2013 bedroeg de schuldquote van Almelo 106%.

In onderstaande grafiek is het verloop van de schuldquote vanaf 2009 zichtbaar gemaakt. De afnemende lijn is zichtbaar van 122% in 2010 naar 104% in 2014. Almelo blijft onder de norm van 130%. In de staafdiagrammen is zichtbaar de onderverdeling van de schuldquote. De voorraadquote (grondvoorraden gedeeld door totale inkomsten voor bestemming) is op afstand het grootste onderdeel. De grote daling in 2014 is het gevolg van de afboeking van € 56 miljoen bij de jaarrekening 2014. Zonder de grondproblematiek zou Almelo een heel nette schuldquote hebben.

Ontwikkeling schuldquote vanaf 2009



Conclusie:

- Gezien de focus op het sluitend maken van de (meerjaren)begroting was minder aandacht voor de balanspositie. De schuldpositie is erg opgelopen als gevolg van investeringen in grondexploitatie. De netto schuldquote is in 2013 106%, de 6 referentiegemeenten zitten ± 10% lager. Gerelateerd aan de omvang van de exploitatie heeft Almelo een hoge netto

schuld. De netto schuld is ook in vergelijking met andere gemeenten zeer hoog. In 2013 stond Almelo op plaats 300 (van de 403 gemeenten) in het door de VNG gepubliceerde overzicht "kengetallen schulden Nederlandse gemeenten per 31-12-2013".

- De hoge schuldpositie uit zich in een lage solvabiliteit ofwel een klein eigen vermogen ten opzichte van het balanstotaal. De tegenhanger is de debtratio ofwel het vreemd vermogen ten opzichte van het balanstotaal. Ultimo 2013 was 14% van het bezit afbetaald en 86% is belast met schulden. Hierdoor is de gemeente in sterke mate gevoelig voor renteontwikkelingen. Het gemiddelde solvabiliteitsratio van de 6 referentiegemeenten is 39%.
- De voorraadquote (van gronden) bedroeg voor Almelo ultimo 2013 58%. De 6 referentiegemeenten zitten gemiddeld op 40%.
- Almelo besteedt een deel van de vaste schuld aan de financiering van vlottende activa.

2.3.13 Weerstandsvermogen (beleid, risico's, weerstandscapaciteit)

In het BBV is voorgeschreven dat in de begroting en het jaarverslag een paragraaf weerstandsvermogen 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 dat het op dat moment bestaande voorzieningenniveau ongewijzigd kan blijven. Door aandacht voor het weerstandsvermogen 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 omtrent beide. Omdat de risico's die gemeenten lopen verschillen, is het niet mogelijk een algemene norm te stellen voor een goede relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's. Gemeenten dienen daarom zelf een beleidslijn te formuleren over de in de organisatie noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's. De risico's relevant voor het weerstandsvermogen zijn die risico's die niet anderszins zijn te ondervangen. Reguliere risico's, risico's die zich regelmatig voordoen en die veelal vrij goed meetbaar zijn, hoeven niet in de paragraaf weerstandsvermogen te worden opgenomen. Hiervoor kunnen immers verzekeringen worden afgesloten of voorzieningen worden gevormd.

Het beleid dat de gemeente Almelo voert ten aanzien van risicomanagement is vastgelegd in de nota weerstandsvermogen en risicomanagement. In deze nota is de werkwijze vastgelegd en zijn de uitgangspunten bepaald ten aanzien van risicomanagement. Op basis van het geconsolideerde risicoprofiel van de gemeente Almelo kan worden bepaald hoeveel geld benodigd is om alle risico's te kunnen financieren.

In de kadernota is onder andere als beleidsuitgangspunt opgenomen dat de gemeente streeft naar een ratio weerstandsvermogen van 1,0. Verder worden tegenvallers gedurende het jaar opgevangen door bijsturing binnen het programma; gedurende het jaar wordt geen beroep gedaan op de algemene reserve. Daarnaast worden incidentele meevallers bij de bestemming van het jaarresultaat aan de algemene reserve toegevoegd.

De benodigde weerstandscapaciteit wordt berekend op basis van een risicosimulatie (de zgn. Monte Carlo methode). Uitgangspunt hierbij is een statistische benadering die er van uit gaat dat nooit alle risico's zich én tegelijk, én in hun maximale omvang voordoen.

In totaal zijn er voor de gemeente in 15 hoofdgroepen risico's geïdentificeerd en gekwantificeerd. Op basis van een risicosimulatie wordt het financieel risico berekend. Dat is in september 2014 voor de reguliere bedrijfsvoering gesteld op bijna € 13 miljoen, en eind 2013 voor de grondexploitatie gesteld op € 23 miljoen. Tezamen € 36 miljoen.

De weerstandscapaciteit bestaat uit de vrij besteedbare reserves, onvoorziene uitgaven, de onbenutte belastingcapaciteit en stille reserves. Feitelijk hanteert Almelo alleen de algemene reserves en de post onvoorziene uitgaven. De belastingcapaciteit is namelijk al reeds volledig benut. Daarnaast laat Almelo de bestemmingsreserves buiten beschouwing omdat de reserves vast liggen in hun bestemming. Er zijn echter ook veel gemeenten die deze reserves wel degelijk meetellen, omdat de bestemming kan worden gewijzigd. In feite heeft Almelo dat ook gedaan bij de dekking van de grote afboeking op grondwaarden in 2011. De

stille reserves raamt de gemeente op € 1 miljoen. Gedoeld wordt op een voorraad panden binnen het grondbedrijf waarvan de economische waarde hoger is dan de balanswaarde. Bij verkoop kan een boekwinst worden gerealiseerd.

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. Om de ratio voor het weerstandsvermogen te kunnen beoordelen maakt Almelo gebruik van de onderstaande waarderingstabel die in samenwerking tussen het NAR (Nederlands Adviesbureau Risicomanagement) en de Universiteit Twente is opgesteld.

| Waardering | Ratio | Betekenis |
|------------|-----------|------------------|
| A | >2 | Uitstekend |
| B | 1,4 - 2 | Ruim voldoende |
| C | 1 - 1,4 | Voldoende |
| D | 0,8 - 1 | Matig |
| E | 0,6 - 0,8 | Onvoldoende |
| F | <0,6 | Ruim onvoldoende |

In de begroting 2015 is de volgende tabel opgenomen.

| weerstandscapaciteit in mln euro | | | |
|----------------------------------|----------|-------------|-------|
| | benodigd | beschikbaar | ratio |
| Grondbedrijf | 23 | 1 | 0,06 |
| Overige exploitatie | 13 | 10 | 0,77 |
| Totaal | 36 | 11 | 0,31 |

Het weerstandsvermogen is dus ruim onvoldoende. Dat blijkt ook als de positie van Almelo wordt vergeleken met andere gemeenten. Landelijk is de ratio 1,8. Bij gemeenten met eenzelfde sociale structuur en centrumfunctie is deze 0,9

Conclusie:

- Bij een ratio van 1 kunnen alle risico's afgedekt worden de weerstandscapaciteit. De ratio is echter 0,3 en wordt daarmee gekwalificeerd als ruim onvoldoende. Landelijk is de ratio 1,8 en bij gemeenten met een zelfde sociale structuur en centrumfunctie is deze 0,9.
- De ratio kan worden opgevoerd door de bestemmingsreserves ook in de beoordeling te betrekken.
- De gemeente slaagt er tot nu toe niet in het weerstandsvermogen op een voldoende peil te brengen. Bij het op peil brengen van het weerstandsvermogen komen er gelden vrij om daarmee de schuldpositie te verlagen.

2.3.14 Het financieel beleid ten aanzien van investeringen en afschrijvingen

In de financiële verordening als uitvloeisel van artikel 212 van de Gemeentewet is in artikel 10 bepaald dat voor de waardering en afschrijving van vaste activa conform de voorschriften van het Besluit Begroting en Verantwoording Gemeenten wordt gehandeld. Verder wordt bepaald dat de raad nadere regels moet vaststellen in een nota activabeleid.

Deze nota is in 2014 herzien. Er is onder andere opgenomen dat de ondergrens voor te activeren investeringen € 10.000 bedraagt. Ook is opgenomen dat investeringen met een economisch nut moeten worden geactiveerd en met een maatschappelijk nut (wegen, groen, rioleringen en dergelijke) kunnen worden geactiveerd.

Wat betreft afschrijvingen is opgenomen dit lineair geschiedt op basis van economisch levensduur zoals vermeld in een afschrijvingstabel. De eerste afschrijving zal plaatsvinden in het jaar dat de investering in gebruik is genomen, voor een volledig jaar. Op vaste activa met een maatschappelijk nut kan extra afgeschreven worden.

Geprobeerd is aan de hand van een aantal ratio's aan te tonen hoe de Almelo zich verhoudt tot de 6 referentiegemeenten die eerder in dit rapport zijn opgevoerd. Het gaat dan om de ontwikkeling van de vaste activa en de met burgers te verrekenen kapitaallasten. Deze waren niet voorradig en daarom worden onderstaand cijfers getoond afgeleid aan het rapport van accountantsorganisatie Deloitte uit 2014 genaamd 'Deloitte insights'. Telkens wordt over de jaren 2010 tot en met 2013 een vergelijking gemaakt ten opzichte van de landelijke cijfers, de provincie Overijssel, de inwonerklasse van Almelo tussen 50.000 en 100.000 inwoners, gemeenten met een zelfde sociale structuur en centrumfunctie.

| Ontwikkeling materiële vaste activa, | | | | | |
|--------------------------------------|-----------|------------|---------------------------------|---------------------|--------|
| uitgedrukt in een bedrag per inwoner | | | | | |
| jaar | landelijk | Overijssel | inwonerklasse 50.000-100.000 | ss=zwak cf=sterk | Almelo |
| 2010 | 2.774 | 2.263 | 2.554 | 2.708 | 1.950 |
| 2011 | 2.902 | 2.341 | 2.663 | 2.750 | 1.891 |
| 2012 | 3.029 | 2.432 | 2.797 | 2.922 | 1.879 |
| 2013 | 3.091 | 2.427 | 2.855 | 3.033 | 2.062 |

Onder materiële vaste activa worden verstaan wegen, rioleringen, gebouwen en dergelijke. De grondexploitatie horen hier niet bij. De boekwaarden van deze materiële activa zijn in Almelo lager dan alle vergelijkingsgroepen. Dat kan duiden op een lagere investeringscapaciteit in het verleden. Een deel van de verklaring zit ook in het ineens dekken van de boekwaarde ten laste van de reserves als wegen, grote investeringen en dergelijke. Uit de lage cijfers kan niet worden afgeleid dat Almelo niet in staat is de kapitaalgoederen op een redelijk en aanvaardbaar peil in stand kan houden. In hoofdstuk 2.3.10 wordt over dit onderwerp meer informatie verstrekt.

| Ontwikkeling nog met burgers te verrekenen kapitaallasten, | | | | | |
|--|-----------|------------|---------------------------------|---------------------|--------|
| uitgedrukt in een bedrag per inwoner | | | | | |
| jaar | landelijk | Overijssel | inwonerklasse 50.000-100.000 | ss=zwak cf=sterk | Almelo |
| 2010 | 881 | 869 | 1.179 | 1.350 | 620 |
| 2011 | 1.068 | 1.059 | 1.361 | 1.502 | 1.265 |
| 2012 | 1.277 | 1.299 | 1.576 | 1.835 | 1.097 |
| 2013 | 1.330 | 1.340 | 1.673 | 1.977 | 1.272 |

In deze ratio wordt de boekwaarde van materiële vaste activa verminderd met het eigen vermogen. Het verschil zijn de lasten die toekomstige generaties moeten opbrengen. Almelo had aanvankelijk een lage ratio, maar door de forse inkrimping van het eigen vermogen beweegt het zich vanaf 2011 op een gemiddeld landelijk en provinciaal niveau, en nog steeds een laag niveau ten opzichte van vergelijkbare gemeenten. De verklaring daarvoor ligt in het verlengde van de ratio over materiële vaste activa.

Conclusie:

- Het beleid op het gebied van waardering en afschrijving van vaste activa is neergelegd in een nota activabeleid die de raad in 2014 heeft herzien.
- De boekwaarden van materiële activa zijn in Almelo lager dan alle vergelijkingsgroepen uit het rapport Deloitte insights. Dat kan duiden op een lagere investeringscapaciteit in het verleden. Een deel van de verklaring zit ook in het ineens dekken van de boekwaarde ten laste van de reserves als wegen, grote investeringen en dergelijke. Uit de lage cijfers kan niet worden afgeleid dat Almelo niet in staat is de kapitaalgoederen op een redelijk en aanvaardbaar peil in stand kan houden.

- Als ook de inzet van reserves in de ratio's wordt betrokken levert dit vanaf 2011 een beeld op van een gemiddeld landelijk en provinciaal niveau, en nog steeds een laag niveau ten opzichte van vergelijkbare gemeenten.

2.4 Aanbevelingen

Aan het eind van iedere paragraaf zijn telkens de conclusies vermeld. Dat leidt tot de volgende aanbevelingen.

1. De grondexploitatie is de belangrijkste veroorzaker van de huidige tekorten en schuldproblematiek. Het is een kapitaalintensieve marktactiviteit. Ga daar als eerste mee aan de slag. Goed luisteren naar behoeften van potentiële klanten. Daar de marketing en communicatie op afstemmen. Actief 'de boer op gaan'.
2. Ontwikkel een actief beleid om het weerstandsvermogen op een ratio van 1 te krijgen.
3. Herschik de bestemmingsreserves zoveel als mogelijk in algemene reserves. Daarmee wordt de algemene reserve minder negatief. Het spaarbedrag voor het weer op peil brengen van de algemene reserve wordt verkleind.
4. Maak de exploitatiebegroting minder afhankelijk van het grondbedrijf.
5. Verhoog de informatiewaarde van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen.

2.5 Consequenties keuzes financieel beleid

Doelstelling van een begrotingsscan is, in zijn algemeenheid, een bouwsteen te zijn bij de oplossing voor de financiële problematiek. De oorzaken liggen in de sfeer van de balans en de jaarlijkse exploitatie.

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,
- schuldbestand of de
- exploitatie.

Deze keuzes zijn algemeen geformuleerd maar kunnen ook toepasbaar zijn voor de gemeente Almelo. Ze kunnen betrokken worden bij de kerntakendiscussie.

2.5.1 Versterken reservepositie

De gemeente heeft tot nu toe weinig concrete maatregelen geformuleerd om het weerstandsvermogen substantieel te versterken. Wel is afgesproken dat tijdens een jaar niet over de algemene reserve wordt beschikt, wordt een positief saldo op de jaarrekening toegevoegd aan de algemene reserve en wordt waar mogelijk bezit afgestoten, maar dat levert tot nu toe geen substantiële bedragen op.

Het versterken van het weerstandsvermogen is raadzaam met het oog op mogelijke toekomstige extra verliezen op de grondexploitaties. Ook is het raadzaam met het oog op het verlagen van de schulden. Daarnaast is het huidige weerstandsvermogen in relatie tot de gekwantificeerde risico's te laag, waardoor verhogen van het weerstandsvermogen noodzakelijk is.

Hieronder worden mogelijkheden weergegeven om het weerstandsvermogen verder te verhogen.

Mogelijkheid 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.

De stille reserves zijn deels door de gemeente gekwantificeerd, wat betreft gebouwen in het complex verspreid bezit van het grondbedrijf. Gekeken kan worden of er nog meer bezittingen zijn die verkocht kunnen.

Mogelijkheid 2

Herschikken van bestemmingsreserves

Almelo rekent de bestemmingsreserves niet tot het weerstandsvermogen omdat de besteding vast ligt in de bestemming. Overwogen kan worden van diverse reserves de bestemming er af te halen en het saldo toe te voegen aan de algemene reserve.

De destijds toegekende bestemming dient een doel en is maatschappelijk relevant. Toch is het probleem van het afboeken van grondwaarde met tientallen miljoenen van zodanige omvang dat keuzes gemaakt moeten worden.

Mogelijkheid 3

Verkoop aandelen

Te denken valt aan aandelen met een goed rendement zoals Cogas, BNG en Enexis. Om in het voorbeeld te blijven: van de eerste twee bedrijven is de aandelenwaarde niet bekend en onderzocht moet worden of verkoop überhaupt mogelijk is, bijvoorbeeld aan een andere aandeelhouder. Van de aandelen Enexis is de waarde onlangs bepaald. Verkoop van aandelen heeft tot gevolg dat het eigen vermogen van de gemeente aanzienlijk toeneemt. Daarnaast kan de gemeente met de opbrengst een groot deel van de schulden aflossen. Het draagt ook bij aan een verbetering van het weerstandsvermogen.

Gevolg van verkoop is wel 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.

Mogelijkheid 4

Verkoop gemeentelijk bezit

In mogelijkheid 1 werd aangegeven dat het kwantificeren van de stille reserves het weerstandsvermogen kan vergroten. De volgende stap is verkoop, waardoor ook de schulden kunnen worden verlaagd.

Activa die als stille reserve kunnen worden aangemerkt, zijn op redelijke korte termijn verkoopbaar. In principe zijn dit activa die niet voor de bedrijfsvoering dienen. Dit levert direct eigen vermogen op zolang de opbrengst bij verkoop hoger is dan de boekwaarde. Het verschil kan aan het eigen vermogen worden toegevoegd. De gemeente zal moeten nagaan welk bezit op korte termijn te verkopen is. Binnen het complex Verspreid Bezit van het grondbedrijf zijn gebouwen aanwezig met een hogere waarde dan € 1 miljoen, maar daarbuiten zijn wellicht ook bezittingen aanwezig die niet direct nodig zijn voor de bedrijfsvoering van de gemeente.

Mogelijkheid 5

Creëren van een structureel overschot in de meerjarenbegroting

Hoewel het begrijpelijk is dat de focus van de gemeente momenteel vooral ligt op het sluitend krijgen en houden van de meerjarenbegroting (exploitatie) is op korte termijn ook het verlagen van de schulden noodzakelijk. De gemeente zou een structurele storting in de algemene reserve ten laste van de exploitatie kunnen doen om zo het eigen vermogen te verhogen. Feitelijk geeft de gemeente hierdoor jaarlijks minder uit dan er binnenkomt. Voordeel hiervan is dat er jaarlijks een bedrag beschikbaar komt om de schuldpositie mee te verlagen.

2.5.2 Verlagen schulden

Het heeft weinig zin om geldgevers te verzoeken leningschulden kwijt te schelden. Het zal dus bij de gemeente zelf vandaan moeten komen.

Verkoop van aandelen en overig bezit voor een prijs boven de boekwaarde versterkt niet alleen de reservepositie, maar verlaagt tevens voor het volledig bedrag de schuldenlast.

De grootste mogelijkheid voor het verlagen van de schulden is de volgende.

Mogelijkheid 6

Verkoopimpuls voor complexen grondbedrijf

De bedrijfsactiviteiten van het grondbedrijf zijn kapitaalintensief. De investeringen zijn gedaan, verkoop van grond genereert direct veel inkomsten. Het is zaak hier alle energie op te zetten.

2.5.3 Exploitatierkening

Mogelijkheid 7

Goedkoper lenen

De leningportefeuille kan tegen het licht gehouden worden om te bezien of leningen geconverteerd kunnen worden. De rente van langlopende leningen is historisch laag. Houd wel rekening met boeterente.

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. Voor dergelijke onderlinge kredietverlening gelden twee voorwaarden. De eerste is dat er geen (verticale) toezichtrelatie mag bestaan tussen de betrokken decentrale overheden. Dat betekent bijvoorbeeld dat een provincie niet mag uitlenen aan gemeenten en waterschappen in de eigen provincie (en omgekeerd), maar dat een gemeente wel krediet mag verstrekken aan een andere gemeente. De tweede voorwaarde is dat decentrale overheden hun onderlinge leningen dienen te rapporteren aan het CBS.

Voor Almelo zal het uitzetten van overtollige financiële middelen in de schatkist vooralsnog niet aan de orde zijn. Wel zijn er diverse gemeenten en provincies met een fors bedrag aan overtollige gelden ze tegen een relatief laag rendement moeten uitzetten in de schatkist. Door dergelijke gemeenten te benaderen met het verzoek de gelden aan Almelo uit te lenen, wordt bereikt dat die gemeente een hoger rendement kunnen genereren en Almelo waarschijnlijk goedkoper dan nu het geval is kan lenen.

Mogelijkheid 8

Interne rente verlagen.

De marktrente van lang en kort geld bewegen zich op een veel lager niveau dan intern wordt aangehouden. Er is mogelijkheid die renten neerwaarts bij te stellen.

De rente op langlopende leningen is momenteel $\pm 1\%$ terwijl de gemiddeld betaalde rente $\pm 3\%$ is. De bespaarde rente over eigen financieringsmiddelen kan teruggebracht worden van 4% naar het niveau van gemiddelde externe rente.

De rente op kortlopende leningen is nagenoeg nihil, terwijl 1,5% geraamd wordt. Die rente kan teruggebracht worden naar 1%.

Bij het aantrekken van de economie bestaat het risico van oplopende rente.

Kapitaalmarktdeskundigen houden evenwel rekening met een langere periode met huidige renteniveaus. Er is enige ruimte tussen de huidige marktrenten en de voorgestelde renten.

Mogelijkheid 9

Investingstop

Uiteraard is bekend dat in de onderbouwing van de hoogte van de taakstelling van de kerntakendiscussie een substantieel bedrag is opgenomen voor het blijven investeren in de stad. Toch is het 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.

Mogelijkheid 10

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.

Mogelijkheid 11

Budgetten:

1. begroting verlagen met onderuitputting
Jaarlijks wordt een deel van de kostenbudgetten niet besteed, wat leidt tot een voordeel in de jaarrekening. De onderschrijdingen worden dikwijls als eenmalig aangemerkt, met gevolg dat bij de begroting daarna het gebruikelijke budget wordt geautoriseerd. Door deze systematiek te handhaven wordt jaarlijks een overschot in de jaarrekening gecreëerd. Overwogen kan worden om in de eerstvolgende begroting per definitie het lagere budget in de begroting op te nemen, tenzij de budgethouder bij het college van BenW weet aan te tonen dat de onderschrijding inderdaad eenmalig is en wat het (maatschappelijk) effect was van het niet (volledig) uitputten van het budget. Uiteraard heeft dit item als mogelijk nadeel dat budgetten worden opgemaakt vanuit de redenering dat anders volgend jaar minder beschikbaar is. Dat is een kwestie van cultuur waar strak op gestuurd kan worden.
2. Geen prijscompensatie meer toekennen. Inflatie per definitie op nul stellen.
3. Zero based budgetting toepassen. Ieder budget wordt voorzien van een noodzakelijke onderbouwing. Dit lijkt in strijd met de items 1 en 2 van deze mogelijkheid, maar toch kan het helpen om kritisch te onderzoeken wat nu nodig is. Te vaak wordt een bedrag geraamd omdat het er vorig jaar ook stond.

Mogelijkheid 12

Scherper ramen rijksuitkering gemeentefonds

1. De algemene uitkering kent maatstaven, bedragen per eenheid. De eenheden kunnen bijvoorbeeld zijn het aantal huishoudens, bijstandsontvangers, eenouder-huishoudens, hectaren oppervlakte bebouwing. De rijksoverheid maakt iedere circulaire de trend bekend, en corrigeert de gemeentefonds-uitkering daar op. De gemeente dient zich bij iedere maatstaf af te vragen in hoeverre de lokale situatie afwijkt van de landelijke trend. Almelo raamt de groei in een aantal gevallen niet of aan de voorzichtige kant. Er is ruimte scherper aan de wind te zeilen.
2. De gemeente Almelo hanteert een behoedzaam scenario van de raming van de meerjarige accessen. Wel worden de ministeriële circulaire volledig geraamd, maar er staan stelposten aan de lastenzijde tegenover. Het heeft als voordeel dat tegenvallers, zoals de 1^e tranche van het groot onderhoud aan het stelsel in 2015, soepel opgevangen kunnen worden. Maar de stelpost verlaagt wel het budgettaire mogelijkheden.
3. Plafond BCF. Gemeenten declareren hun BTW bij het BTW-CompensatieFonds. De rijksoverheid heeft hiervoor een plafond ingesteld, namelijk € 2,8 miljard. Een verwachte onderschrijding tov het plafond wordt toegevoegd aan het gemeentefonds, een verwachte overschrijding wordt uitgenomen uit dat fonds. Tot nu toe is in de BZK-circulaire sprake van een toevoeging aan het fonds. Almelo zet er een stelpost aan de lastenzijde van de begroting tegenover ter waarde van helft van die toevoeging. Hoe zeer het ook getuigt van goed financieel beleid, maar er is geen juridische belemmering die stelpost achterwege te laten waardoor de budgettaire mogelijkheden op korte termijn toenemen.

Mogelijkheid 13

Ontvlechten grondexploitatie en algemene dienst

1. Formatie verduurzamen. Een kleiner grondbedrijf betekent een kleinere formatie. Deze is al met 10 fte gekrompen met actief beleid. De economie zal niet op korte termijn flink aantrekken. Door de aanwezigheid van vast personeel wordt de druk op de algemene dienst groter. Een oplossingsrichting is dan de bestaande formatie te herschikken zodat personeel van het grondbedrijf plek krijgt in de algemene dienst
2. Opnemen van een flexibele schil van minimaal 10% in de formatie, zonder dat deze toeneemt. We praten dan over tijdelijk eigen personeel of extern personeel. De laatste categorie is wel wat duurder, maar de ruimte om te manoeuvreren volgens de lijnen van de markt kan veel kosten besparen
3. Toegerekende rente aan grondexploitatie is voor de jaren 2015 en 2016 gesteld op 3,5%. Dat is hoger dan de gemiddelde externe rente die op 3% staat. Dat geeft een bate aan de algemene dienst. Die afhankelijkheid afbouwen.

3. DE EIGEN INKOMSTEN VERGELEKEN

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volgende vraag beantwoord:

Doen zich tussen de gemeente Almelo 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 Almelo zich ten opzichte van het rekentarief en normtarief artikel 12 Financiële verhoudingswet?

Daarbij wordt aandacht besteed aan de eigen heffingen, de Financiële verhoudingswet (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.

3.2 De Financiële VerhoudingsWet en belastingcapaciteit

De hoogte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds hangt onder andere af van de belastingcapaciteit van die gemeente. Om uitvoeringstechnische redenen is die belastingcapaciteit gekoppeld aan de WOZ-waarde van een gemeente, zowel van woningen als niet-woningen. De belastingcapaciteit wordt gebruikt als aftrekpost in het gemeentefonds. Bij een hoge WOZ-waarde een hoge aftrek en andersom. Hiermee wordt het 3^e aspiratieniveau van Goedhart toegepast. Daarmee wordt bedoeld dat iedere gemeente eenzelfde voorzieningenniveau kan aanbieden bij een eenzelfde belastingdruk. De optelsom van gemeentefonds en OZB is grosso modo per inwoner gelijk. Als die aftrek namelijk niet zou plaatsvinden, kunnen gemeenten met een hoge WOZ-waarde meer OZB innen en daarmee meer voorzieningen aanbieden voor hun inwoners.

Bij de berekening van de 'OZB-aftrekpost' wordt een voor alle gemeenten gelijk rekentarief gebruikt. Door de tarieven van Almelo in 2014 af te zetten tegen het rekentarief kan worden bepaald in hoeverre de gemeente meer of minder inkomsten genereert dan het gemeentefonds veronderstelt. Het rekentarief wordt bepaald op basis van een uniform percentage van de WOZ-waarde. Voor het jaar 2014 bedraagt dit percentage 0,1085 voor eigenaren van woningen, 0,1153 voor gebruikers van niet-woningen en 0,1430 voor eigenaren van niet-woningen (zie bladzijde 58 meicirculaire 2013 Gemeentefonds).

Voor 2014 geldt voor Almelo een percentage voor de WOZ-waarde van eigenaren van woningen van 0,1570, hetgeen hoger is dan het percentage waarmee het gemeentefonds rekent. Het percentage van de WOZ-waarde niet-woningen eigenaren bedraagt in Almelo 0,3181 en voor niet-woningen gebruikers 0,2527. Bij de niet woningen is dus sprake van aanzienlijk hogere percentages dan het rekentarief dat wordt gehanteerd bij de berekening van de 'OZB-aftrekpost' in de algemene uitkering.

Tabel Vergelijking van tarieven gemeente met rekestarief en normtarief artikel 12 van de Fvw en de daarbij behorende opbrengsten 2014

| Almelo | woningen | niet-woningen gebruikers | niet-woningen eigenaren | totaal |
|---|------------------|--------------------------|-------------------------|-------------------|
| Waarde onroerende zaken ¹ | 4.908.500.000 | 1.770.500.000 | 1.809.000.000 | 8.488.000.000 |
| Tarief als percentage van de WOZ-waarde ² | 0,1570 | 0,2527 | 0,3181 | |
| Opbrengst op basis van waarde gemeentefonds | 7.706.345 | 4.474.054 | 5.754.429 | 17.934.828 |
| Rekestarieven gemeentefonds als percentage van de WOZ-waarde | 0,1085 | 0,1153 | 0,1430 | |
| Opbrengst bij rekestarieven | 5.325.723 | 2.041.387 | 2.586.870 | 9.953.979 |
| Meeropbrengst ten opzichte van de rekestarieven | 2.380.623 | 2.432.667 | 3.167.559 | 7.980.849 |
| Gemiddeld tarief OZB gemeente als percentage van de WOZ-waarde | | | | 0,2113 |
| Normtarief OZB voor toelating tot artikel 12 van de Fvw als percentage van de WOZ-waarde | | | | 0,1651 |
| Correctie normtarief voor onderdekking reiniging | | | | 0,0000 |
| Correctie normtarief voor onderdekking riolering | | | | 0,0026 |
| Gecorrigeerd normtarief OZB voor toelating tot artikel 12 van de Fvw | | | | 0,1677 |
| Normopbrengst OZB op basis van gecorrigeerd normtarief OZB voor toelating tot artikel 12 van de Fvw | | | | 14.231.688 |
| Opbrengst OZB volgens begroting ³ | | | | 17.149.000 |
| Meeropbrengst ten opzichte van normopbrengst | | | | 2.917.312 |

1. Gegevens algemene uitkering gemeentefonds

2. Gegevens website COELO-atlas gemeentelijke woonlasten

3. Geraamd op functies 931 en 932

Uit tabel 3.1 blijkt dat Almelo in 2014 per saldo bijna € 8 miljoen ofwel 80% meer inkomsten via de OZB realiseert dan wanneer de rekestarieven worden gehanteerd. Deze meeropbrengst is voor 70% afkomstig van de niet-woningen.

Het lijkt er op dat Almelo, net als een flink aantal andere gemeenten, er bewust voor kiest om een relatief groot deel van de OZB via de niet-woningen te ontvangen.

Wel moet hier de kanttekening worden geplaatst dat het de gemiddelde OZB-waarde van een woning in Almelo € 145.000 bedraagt. Het rekestarief voor de berekening van de 'OZB-aftrekpost' in de algemene uitkering is gebaseerd op de landelijk gemiddelde OZB-waarde van € 222.000 (bron: Coelo, atlas van de lokale lasten, blz.39). Het ligt voor de hand dat het hogere tarief woningen niet los kan worden gezien van de relatief lage gemiddelde woningwaarde. Immers een gemeente van dezelfde omvang met een hogere gemiddelde OZB-waarde hoeft het tarief minder te verhogen om dezelfde extra opbrengst te genereren.

Wat opvalt, is dat als de OZB opbrengst op basis van de ten behoeve van de algemene uitkering (onderdeel eigen inkomsten) gehanteerde WOZ waarden in combinatie met de door de gemeente vastgestelde tarieven wordt berekend, de opbrengst OZB circa € 0,8 miljoen hoger zou moeten zijn dan in de begroting van de gemeente Almelo is geraamd. Zie ook tabel 3.1 (€ 17,9 miljoen versus € 17,1 miljoen). De jaarrekening 2013 toont echter aan dat de realisatie van de OZB in dat jaar conform de begroting is. Dat was de basis voor de opbrengstraming 2014. De reden van het grote verschil zit dus in het hanteren van hogere WOZ-waarden door de rijksoverheid dan dat Almelo doet. Hoe dat kan zal nader onderzocht moeten worden.

3.3 De opbrengsten van de belangrijkste heffingen in de gemeente Almelo vergeleken met de normen ingevolge artikel 12 van de Fvw

In geval van artikel 12 van de Fvw (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 2014 bedraagt die 0,1651%. 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. Voor beide heffingen is – mede met inzet van de voorziening tariefseglisatie - aan de orde.

Geconcludeerd kan worden dat Almelo een meeropbrengst van € 2,9 miljoen (tabel 3.1) heeft ten opzichte van de artikel 12-norm van het redelijk peil. Op grond van deze gegevens zou de gemeente Almelo kunnen worden toegelaten tot artikel 12 van de Fw voor wat het redelijk peil van de hoogte van de eigen inkomsten.

Indien op basis van een bijzonder voorschrift het OZB-tarief verhoogd moet worden van 120% naar 40% van het landelijk gemiddelde (= 0,1926), bestaat nog steeds een meeropbrengst van bijna € 0,6 miljoen.

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 Gemeentelijke lastendruk vergeleken met de selectiegroep 2013

| Gemeenten | Reinigingsrecht meerpersoons huishouden* (1) | Rioolrecht meerpersoons huishouden* (3) | Rioolrecht eigenaren* (5) | OZB-tarief eigenaren w oningen (6) | Gemiddelde OZB-waarde w oningen (7) | Gemiddelde OZB opbrengst w oningen ** (6x7=8) | Woonlasten meerpersoons huishouden (1+3+5+8) | Verschil woonlasten meerpersoons huishouden t.o.v Almelo | Landelijke rangorde meerpersoons huishouden*** |
|--------------------------|--|---|---------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|---|--|--|--|
| Assen | 221 | 180 | 0 | 0,1682 | 141.908 | 239 | 641 | -8,1% | 86 |
| Sittard-Geleen | 274 | 0 | 175 | 0,1761 | 147.392 | 260 | 708 | 1,6% | 211 |
| Hengelo | 271 | 187 | 0 | 0,1428 | 162.343 | 232 | 690 | -1,0% | 167 |
| Helmond | 212 | 237 | 0 | 0,1221 | 204.862 | 250 | 700 | 0,4% | 192 |
| Smallingerland | 161 | 89 | 172 | 0,1397 | 160.209 | 224 | 646 | -7,3% | 93 |
| Veenendaal | 248 | 24 | 47 | 0,1037 | 206.466 | 214 | 532 | -23,6% | 8 |
| Gemidd. sel.groep | 231 | 120 | 66 | 0,1421 | 170.530 | 236 | 653 | -6,3% | 126 |
| Almelo | 274 | 117 | 78 | 0,1570 | 145.299 | 228 | 697 | 0,0% | 183 |
| Hoogste waarneming | | | | | Wassenaar | | 1141 | | 403 |
| Laagste waarneming | | | | | Bunschoten | | 507 | | 1 |
| Gemiddelde waarneming | | | | | | | 710 | | 202 |

* 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 408 de hoogste

Uit bovenstaande gegevens blijkt dat de woonlastendruk (gemeten aan een optelling van de OZB, de afvalstoffenheffing en het rioolrecht) in Almelo in 2014 (697 – 653 =) € 44 per meerpersoonshuishouden boven het gemiddelde van de selectiegroep ligt. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de hogere afvalstoffenheffing (reinigingsrecht) dat € 43 hoger is dan het gemiddelde van de selectiegroep. De gemiddelde OZB opbrengst per woning ligt € 8 lager. Het rioolrecht € 9 hoger (Almelo € 195 en bij de selectiegroep € 186).

Uiteraard heeft de hoogte van de afvalstoffenheffing een directe relatie met de kosten van afvalverwijdering en - verwerking. Daar wordt in hoofdstuk 4 nader op ingegaan.

De eenpersoonshuishoudens zijn niet in bovenstaande tabel opgenomen. Ook daar wijkt vooral de afvalstoffenheffing fors af van het gemiddelde van de selectiegroep (Almelo € 274 ten opzichte van gemiddelde van de selectiegroep € 231).

De rioolrechten bewegen zich op hetzelfde niveau als de selectiegroep.

De gemeente Almelo neemt in de woonlasten ranking van de begrotingsanalyse van BZK (tabel 3.2) plaats 183 in. Bij een aantal van 403 gemeenten, bevindt Almelo zich zagezegd nog net in het linker rijtje.

In hoofdstuk 2.3.12 is een kengetal belastingcapaciteit opgenomen dat naar verwachting met ingang van de jaarrekening 2015/begroting 2016 in het BBV verplicht word gesteld. De einduitkomst van Almelo kent een onderbouwing. Die is opgenomen in onderstaande tabel. Almelo beweegt zich boven het landelijk gemiddelde. Na 2011 loopt het verschil op.

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Woonlasten meerpersoonshuishouden jaar t gemeente Almelo | 658 | 661 | 665 | 682 | 697 | 714 |
| Woonlasten meerpersoonshuishouden landelijk gemiddelde t-1 | 632 | 651 | 661 | 671 | 686 | 698 |
| Kengetal | 104,1 | 101,5 | 100,6 | 101,6 | 101,6 | 102,3 |

(bron: Coelo)

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 Gemeentelijke heffingen per inwoner vergeleken met de selectiegroep 2014

| | Assen per inwoner (x € 1) | Sittard- Geleen per inwoner (x € 1) | Hengelo per inwoner (x € 1) | Helmond per inwoner (x € 1) | Smallinge- land per inwoner (x € 1) | Veenendaal per inwoner (x € 1) | gemiddelde selectiegroep per inwoner (x € 1) | Almelo per inwoner (x € 1) | Verskil per inwoner (x € 1) |
|---------------------------------------|---------------------------------|--|-----------------------------------|-----------------------------------|--|--------------------------------------|---|----------------------------------|--------------------------------------|
| Secretarieleges | 14 | 11 | 12 | 11 | 11 | 11 | 11 | 12 | 0 |
| Leges bouwvergunningen | 15 | 20 | 24 | 34 | 25 | 25 | 24 | 29 | 5 |
| Hondenbelasting | 0 | 6 | 6 | 6 | 4 | 6 | 5 | 7 | 2 |
| Parkeerbelasting | 22 | 66 | 20 | 38 | 35 | 39 | 38 | 31 | -7 |
| Toeristenbelasting | 5 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 4 | 2 |
| Forensenbelasting | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Baatbelasting | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Precariobelasting | 1 | 1 | 5 | 4 | 0 | 2 | 2 | 1 | -1 |
| Reclamebelasting | 0 | 4 | 0 | 2 | 2 | 8 | 2 | 2 | -1 |
| Subtotaal overige heffingen | 56 | 107 | 68 | 95 | 77 | 91 | 84 | 85 | 0 |
| Reinigingsrechten/afvalstoffenheffing | 87 | 116 | 104 | 98 | 87 | 96 | 100 | 120 | 20 |
| Rioolrecht | 90 | 97 | 93 | 115 | 123 | 36 | 93 | 97 | 4 |
| Onroerendezaakbelastingen | 234 | 391 | 233 | 191 | 209 | 166 | 245 | 236 | -10 |
| Subtotaal belastingpakket | 411 | 604 | 430 | 404 | 419 | 298 | 439 | 453 | 15 |
| Totaal-generaal | 468 | 712 | 498 | 499 | 496 | 389 | 523 | 538 | 15 |

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 Almelo en de selectiegroep, dan kan worden geconstateerd dat de gemeente Almelo hieruit even veel inkomsten genereert als de selectiegroep. Almelo heft geen forensenbelasting en baatbelasting. Door de grondexploitaties ontvangt Almelo iets meer leges bouwvergunningen per inwoner dan de selectiegroep.

Wat opvalt, is de relatief lage opbrengst parkeerbelasting per inwoner, € 7 minder per inwoner dan het gemiddelde van de selectiegroep. Alleen Assen en Hengelo heffen nog minder dan Almelo. In de selectiegemeenten is Sittard-Geleen de uitschieter naar boven. Deze gemeente heeft diverse parkeergarages in eigendom, die door veel Duitse burens worden gebruikt.

Bij de heffingen die tot het belastingpakket worden gerekend is er sprake van een verschil van € 15 per inwoner (hogere lasten Almelo).

3.6 Conclusies en aanbevelingen

Op de vragen „Doen zich tussen de gemeente Almelo en de selectiegroep verschillen voor ten aanzien van de belastingen en rechten en zo ja, in welke mate zijn deze verschillen te verklaren en hoe verhouden de tarieven van Almelo zich ten opzichte van het rekestarief en normtarief artikel 12 Financiële verhoudingswet? kan het volgende worden geantwoord.

Woonlasten 2014 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 Almelo € 697 bedraagt. Vergeleken met de selectiegroep ligt de woonlastendruk in de gemeente Almelo € 44 hoger (= bijna 7%). Dat is volledig toe te rekenen aan de afvalstoffenheffing. De hoge OZB opbrengst wordt vooral veroorzaakt door de heffing voor eigenaren en gebruikers van niet-woningen. Landelijk gezien is sprake van een iets lager niveau aan woonlasten.

Gemeentelijke heffingen 2014 per inwoner zijn vergeleken met selectiegroep

Op het gebied van de overige heffingen is Almelo even duur als de selectiegroep. Afwijking van het gemiddelde zit in een iets hogere opbrengst leges bouwvergunningen en een iets lagere opbrengst parkeerbelasting.

Redelijk peil eigen heffingen ex artikel 12 Fvw

Voorts is de feitelijke belastingopbrengst 2014 van de gemeente Almelo vergeleken met die van het zogenaamde belastingpakket (OZB, afvalstoffen- en rioolheffing) zoals dat wordt gehanteerd bij de toelating tot artikel 12 van de Financiële VerhoudingsWet voor 2014. Uit deze vergelijking blijkt dat de gemeente een opbrengst aan OZB genereert die hoger is dan het normbedrag dat bij toelating voor art. 12 wordt gehanteerd. In die norm is een berekening gehanteerd van standaard 120% van het landelijk gemiddelde. Gezien de problematiek van grondexploitatie moet rekening gehouden worden met een aanwijzing (na toelating) dat het normtarief wordt verhoogd tot 140% van het landelijk gemiddelde. Ook bij vergelijking met het verhoogde normtarief kan geconstateerd worden dat nog meer wordt ontvangen. Op de afvalstoffenheffing en rioolheffing is – mede met inzet van de voorziening tariefsegregatie - geen sprake van onderdekking. Het geheel overziende betekent dit dat Almelo in beginsel voldoet aan het zogenaamde redelijk peil van eigen inkomsten voor de toelating tot art. 12 Fvw.

Aanbevelingen

1. Bezie de mogelijkheid om bij afvalinzameling het scheiden aan de bron (nog verder) te stimuleren. Dat leidt tot minder kosten van verwerking. Bij handhaving van het uitgangspunt van 100% kostendekking leidt dat tot een verlaging van de afvalstoffenheffing. De daardoor ontstane ruimte kan worden aangewend voor een extra verhoging van de OZB op woningen. De totale lokale lastendruk neemt hierdoor niet toe.
2. Verken de mogelijkheid tot uitbreiding van soort belastingen en belastingopbrengsten om zo aan de batenkant meer inkomsten te genereren.
3. Onderzoek waar de door het rijk gehanteerde waarden onroerende zaken (voor het berekenen van het onderdeel eigen inkomsten in de algemene uitkering) afwijken van de door de gemeente gehanteerde waarden.

4 DE NETTOLASTEN VAN DE GEMEENTE ALMELO VERGELEKEN

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vragen:

Hoe verhouden de eigen inkomsten (OZB en overige heffingen) en de nettolasten van de gemeente Almelo 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 Almelo 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 Almelo met de selectiegroep opgenomen. Voor samenstelling en kenmerken van de selectiegroep wordt verwezen naar paragraaf 1.3.

Door de gemeente Almelo 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.

4.2.1 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, rekening houdend 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 aan 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 Almelo 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 Almelo. 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 referentiegemeenten 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. In dit hoofdstuk worden de nettolasten van de primitieve begroting 2014 vergeleken met de normen in het gemeentefonds 2014 en de bijbehorende clusterindeling. Sinds 1997 is het huidige systeem voor de gemeentefinanciën praktijk. De gemeentefondsbeheerders zijn bezig met een grote onderhoudsoperatie aan het gemeentefonds waarbij de clusters opnieuw zijn ingedeeld en geijkt. De eerste fase is in 2015 ingevoerd, de tweede fase wordt in 2016 ingevoerd. Een van de redenen van de

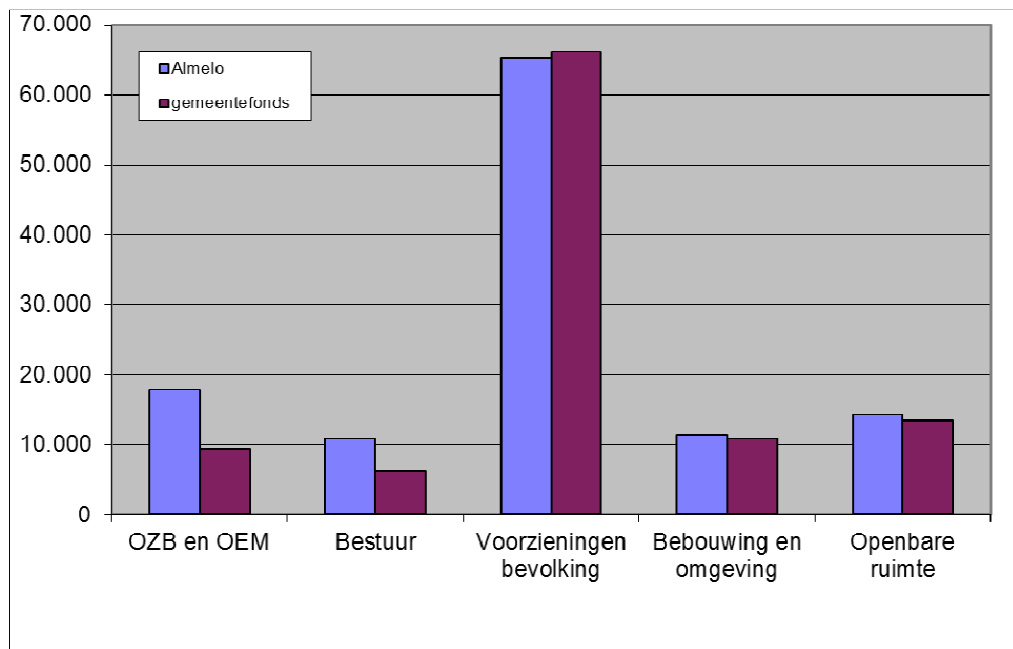
operatie is dat de gemeentelijke uitgaven sinds enkele jaren hoger zijn dan het genormeerde bedrag, de feitelijke inkomsten uit OZB en OEM hoger zijn dan de norminkomsten en er niet beoogde verschillen tussen gemeentetypen zijn. Dit verschijnsel komt ook naar voren in de navolgende paragrafen. De nieuwe normen zijn helaas nog niet in vergelijkingsbestanden beschikbaar. Mede daarom worden naast de vergelijking met het gemeentefonds ook vergelijkingen met een selectiegroep van 6 referentiegemeenten betrokken om het nettolasten niveau van de gemeente nader in te kleuren. Uitgangspunt blijft echter 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.

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 Almelo 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 de gemeente Almelo 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 Almelo optellen tot € 101,9 miljoen aan lasten. De systematiek van het gemeentefonds geeft een minimum aan van € 97,1 miljoen. Dit betekent dat de gemeente Almelo een hoger lastenniveau (en waarschijnlijk dus ook een hoger voorzieningenniveau) heeft dan de systematiek van het gemeentefonds als minimum oplevert.

Almelo kan zich dit veroorloven doordat de gemeente meer OZB int (€ 17,1 miljoen) dan waarmee in het gemeentefonds rekening (€ 9,3 miljoen) wordt gehouden. Tevens door inzet van het dividend op aandelen zoals Cogas en toerekening van rente over de eigen financieringsmiddelen (de zgn. Overige Eigen Middelen: OEM). Daar staan toevoegingen aan reserves tegenover ter waarde van € 4,7 miljoen, met name ten behoeve van kostenplaatsen (stadskantoor en I&A), sociale uitkeringsvoorzieningen en wegen.

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 € 4,7 miljoen ofwel € 64 per inwoner hoger dan de inkomsten volgens het gemeentefonds. Dit wordt voor € 9 per inwoner veroorzaakt doordat het cluster **Bestuursorganen** hogere nettolasten heeft, en voor € 55 per inwoner doordat het cluster **Algemene ondersteuning** hogere nettolasten heeft. Dat laatste is onder andere het gevolg van diverse stelposten voor bijvoorbeeld materiële kosten die onder dit cluster valt. Daarbij moet vermeld worden dat de 6 referentiegemeenten ook behoorlijk overschrijden, met in totaal € 6 + 48 = € 54. In de eerste fase van de herijking van de clusters in het gemeentefonds per 2015 is dit metacluster flink opgevaardeerd.

Op het metacluster *Voorzieningen bevolking* liggen de nettolasten in 2014 iets lager dan het gemeentefonds indiceert en wel € 0,85 miljoen ofwel € 12 per inwoner. Toch zijn er onderlinge verschillen. Dit komt vooral door de hogere nettolasten op de clusters **Kunst en ontspanning** en **Bevolkingszaken** (respectievelijk €25 en € 10 per inwoner). Daarnaast lagere nettolasten op de clusters **Educatie** en **Oudheid** (respectievelijk € 38 en € 18 per inwoner). Bij Kunst gaat het vooral om voorzieningen als NAXT en het theaterhotel, bij Ontspanning gaat het vooral om de sportaccommodaties, bij Educatie om de onderwijshuisvesting.

Op het metacluster *Bebouwing en omgeving* liggen de nettolasten in 2014 € 0,6 miljoen ofwel € 8 per inwoner hoger dan er volgens het gemeentefonds wordt ontvangen. Dit komt vooral op het conto van het cluster **Openbare orde en veiligheid** met € 14 per inwoner. Het gaat hier met name om de bijdrage aan de veiligheidsregio. Op het cluster **Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing (VROSV)** wordt minder uitgegeven dan de norm in het gemeentefonds.

Op het metacluster *Openbare ruimte* is er in 2014 sprake van hogere nettolasten dan er wordt ontvangen volgens het gemeentefonds (€ 0,8 miljoen ofwel € 11 per inwoner). Dit komt grotendeels door de hogere nettolasten op het cluster **Groen** (€ 9 per inwoner) en lagere lasten op het cluster **Wegen en water** (€ 13 per inwoner).

Tabel 4.1 Overzicht grootse afwijkingen bij de vergelijking van de gemeente Almelo met 'zichzelf' (bedragen x € 1 per inwoner)

| Clusters | Hogere lasten dan het gemeentefonds | Lagere baten | Lagere lasten dan het gemeentefonds | Hogere baten |
|-----------------------------|-------------------------------------|--------------|-------------------------------------|--------------|
| Inkomstenclusters | | | | |
| OEM | | | | 10 |
| OZB | | | | 107 |
| mutaties reserves | 65 | | | |
| Uitgavenclusters | | | | |
| Bestuursondersteuning | 55 | | | |
| Educatie | | | 38 | |
| Kunst en ontspanning | 25 | | | |
| Oudheid | | | 18 | |
| Bevolkingszaken | 10 | | | |
| VHROSV | | | 14 | |
| Openbare orde en veiligheid | 14 | | | |
| Wegen en water | | | 12 | |

4.4 Toelichting inkomstenclusters

Hierna gaan wij in op de belangrijkste afwijkingen op de inkomstenclusters. Telkens worden twee overzichten gepresenteerd. In het eerste overzicht worden de afwijkingen ten opzichte van de ijkpunten ofwel normen in het gemeentefonds. Dit wordt gedaan voor zowel Almelo als de 6 referentiegemeenten in de selectiegroep. Bedacht moet worden dat de omvang van clusters voor Almelo en de referentiegemeenten verschillend kan zijn door alle structuurkenmerken (sociaal, fysiek, centrum ed). In het tweede overzicht worden op functieniveau alleen de nettolasten van Almelo en de 6 referentiegemeenten met elkaar vergeleken. In beide overzichten worden dus verschillende grootheden vergeleken.

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). De gemiddelde OZB-tarieven in de gemeente Almelo zijn hoger dan de rekentarieven, met name bij de niet-woningen. Dit verklaart waarom Almelo in 2014 € 8 miljoen meer baten raamt op dit onderdeel dan waar het gemeentefonds rekening mee houdt. Ten opzichte van het gemiddelde van de selectie-gemeenten heft Almelo € 10 per inwoner minder.

Tabel 4.1 Cluster OZB

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

| | verschil norm gem.fonds met Almelo | verschil norm gem.fonds met sel.groep |
|-------------------------------|--|---|
| Cluster (bijlage 2) | | |
| OZB | 107 | 104 |

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-betekent hogere lasten dan gemeentefonds aangeeft

Op functieniveau is zichtbaar dat Almelo ten opzichte van de selectiegroep meer OZB per inwoner heft, vooral bij eigenaren. Uit een andere analyse blijkt dat dit vooral zit in het eigenarentarief van de niet-woningen.

Nettolasten 2014 per inwoner x €1

| | Assen | Sittard-Geleen | Hengelo | Helmond | Smallingerland | Veenendaal | Gemiddelde selectiegroep | Almelo | Vershill |
|---|------------|----------------|------------|------------|----------------|------------|--------------------------|------------|------------|
| <u>Funcities cluster Onroerendzaakbelastingen</u> | | | | | | | | | |
| 931 baten onroerendzaakbelasting gebruikers | 46 | 105 | 49 | 33 | 41 | 31 | 54 | 51 | -3 |
| 932 baten onroerendzaakbelastingen eigenaren | 187 | 285 | 183 | 158 | 168 | 135 | 192 | 185 | -7 |
| 941 lastenverlichting Rijk | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Totaal | 234 | 391 | 233 | 191 | 209 | 166 | 246 | 236 | -10 |

Uit hoofdstuk 3 (zie tabel 3.2) komt naar voren dat de gemiddelde OZB opbrengst per woning in Almelo (€ 228) lager is dan het gemiddelde van de selectiegroep (€ 236). De compensatie wordt gevonden in hogere OZB opbrengst van niet-woningen waarvoor hoge tarieven gelden. De gemeente geeft aan, dat dit een politieke keuze is geweest.

Cluster Gemeentefonds

Dit cluster omvat uitsluitend de begrotingsfunctie gemeentefonds. Uit tabel 4.2 blijkt dat door de gemeente een iets hogere uitkering uit het gemeentefonds 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 primitieve begroting 2014 van de gemeente Almelo is gebaseerd op de septembercirculaire 2013. De raming is sindsdien bijgesteld.

Tabel 4.2 Cluster Algemene Uitkering

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

| | verschil norm gem.fonds met Almelo | verschil norm gem.fonds met sel.groep |
|-----------------|--|---|
| Cluster | (bijlage 2) | |
| Gemeente | | |
| fonds | 13 | -4 |

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-betekent hogere lasten dan gemeentefonds aangeeft

Op functieniveau is zichtbaar dat Almelo ten opzichte van de selectiegroep een hogere algemene uitkering per inwoner ontvangt. Het verschil zit met name in de maatstaven die betrekking hebben op de sociale structuur. Tevens in de IU WMO (m.n. huishoudelijke hulp) en de DU maatschappelijke opvang. Gemeld wordt dat bij de gemeente Assen een correctie is doorgevoerd ter waarde van € 500 per inwoner wegens een eenmalige en grote ontvangst in 2014 van de decentralisatie-uitkering Zuiderzeelijn die het vergelijkingsbeeld zou verstoren.

Nettolasten 2014 per inwoner x €1

| | Assen | Sittard-Geleen | Hengelo | Helmond | Smallingerland | Veenendaal | Gemiddelde selectiegroep | Almelo | Vershill |
|---|-------------|----------------|-------------|-------------|----------------|------------|--------------------------|-------------|------------|
| <u>Funcities cluster Algemene uitkering</u> | | | | | | | | | |
| 921 algemene uitkering gemeentefonds | 1111 | 1060 | 1060 | 1069 | 1093 | 966 | 1060 | 1220 | 160 |
| Totaal | 1111 | 1060 | 1060 | 1069 | 1093 | 966 | 1060 | 1220 | 160 |

Cluster Overige eigen middelen (OEM).

Tot het cluster OEM behoort een groot aantal BBV-functies. Deze functies hebben veelal betrekking op baten. Het gaat bijvoorbeeld om de overige gemeentelijke belastingen, maar ook om ontvangen dividenden en mutaties grondexploitaties. Baten uit dividenden als gevolg van aandelen in energiebedrijven zullen door verkoop van de aandelen overigens wegvallen. 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 5,4% 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 5,4% lager werd geschat dan dat zij in feite zijn.

De feitelijke OEM komt in de gemeente Almelo uit op een bedrag van € 0,8 miljoen. Als de 5,4% op de huidige omvang van de uitgavenclusters zou worden toegepast, zou de OEM voor Almelo uitkomen op een bedrag van ruim € 5,5 miljoen (€ 101,9 miljoen x 5,4%). Dit betekent dat het bedrag van de OEM die de gemeente Almelo genereert lager is dan het bedrag dat het gemeentefonds veronderstelt. Dat verschil openbaart zich ook in vergelijking met de referentiegemeenten. De gemeente geeft aan dat dit voornamelijk komt door een verkeerde toerekening van kosten aan de functies 913 en 914.

Tabel 4.3 Cluster Overige Eigen Middelen

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

| | verschil gem.fonds met Almelo (bijlage 2) | verschil gem.fonds met selectie groep |
|----------------|--|--|
| Cluster | | |
| OEM | 10 | 59 |

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-betekent hogere lasten dan gemeentefonds aangeeft

Nettolasten 2014 per inwoner x €1

| Functies cluster Overige Eigen Inkomsten (OEM) | Assen | Sitard-Geleen | Hengelo | Helmond | Smallingeland | Veenendaal | Gemiddelde selectiegroep | Almelo | Vershil |
|--|-----------|---------------|-----------|------------|---------------|------------|--------------------------|-----------|------------|
| 212 openbaar vervoer | -2 | 0 | -6 | 0 | -4 | 0 | -2 | 0 | 2 |
| 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 | -23 | -69 | -25 | -40 | -3 | -8 | -32 | -30 | 2 |
| 311 baten marktgeden | 2 | 4 | 1 | 3 | 0 | 2 | 2 | 3 | 1 |
| 320 industrie | 0 | 0 | -4 | 0 | -43 | -2 | -6 | -1 | 5 |
| 330 nutsbedrijven | 10 | 10 | -15 | 0 | 0 | 0 | 1 | 32 | 31 |
| 340 agrarische productie en ontginning | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 341 overige agrarische zaken, jacht en visserij | 0 | -4 | 0 | 0 | 0 | 0 | -1 | 0 | 1 |
| 830 bouwgrondexploitatie | 6 | -17 | 16 | 12 | -7 | 0 | 2 | 2 | 0 |
| 911 geldleningen en uitzettingen korter dan één jaar | -2 | 0 | 0 | 0 | 36 | 0 | 4 | 0 | -4 |
| 913 overige financiële middelen | 5 | 27 | 12 | 53 | 5 | 5 | 20 | -10 | -30 |
| 914 geldleningen en uitzettingen langer of gelijk aan één jaar | 91 | 25 | 68 | 72 | 74 | 46 | 61 | 4 | -57 |
| 933 baten roerende woon- en bedrijfsruimtebelastingen | 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 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 936 baten toeristenbelasting 50% | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1,5 |
| 937 baten hondenbelasting | 0 | 6 | 6 | 6 | 4 | 6 | 5 | 7 | 2 |
| 938 baten reclamebelasting | 0 | 4 | 0 | 2 | 2 | 8 | 2 | 2 | 0 |
| 939 baten precariobelasting | 1 | 1 | 5 | 4 | 0 | 2 | 2 | 1 | -1 |
| Totaal | 90 | -14 | 58 | 111 | 65 | 58 | 59 | 12 | -47 |

* Het verschil tussen het totaal van € 12 per inwoner bij de gemeente Almelo in bovenstaande tabel en de € 10 per inwoners in tabel 4.3 wordt veroorzaakt door afrondingsverschillen in de diverse posten.

Op functieniveau is zichtbaar dat Almelo een hoge opbrengst ontvangt uit dividend Nutsbedrijven. Dit betreft met name het dividend via de deelneming Cogas, waarvoor € 2,3 miljoen raamt.

Verder zijn grote afwijkingen te zien op de functies 913 (overige financiële middelen, € 30 per inwoner meer netto-lasten dan referentiegroep) en 914 (geldleningen en uitzettingen langer of gelijk aan één jaar, € 57 per inwoner meer netto-lasten dan referentiegroep). De gemeente geeft hier de volgende verklaring.

Op de functie 913 is de reservering van nog te verdelen kosten (macro- en decentralisatiestelpost) geraamd voor een bedrag van € 2,7 miljoen euro. Deze wordt in de loop van het jaar functioneel verdeeld. Dit kan een verschil van € 38 per inwoner verklaren. Daarnaast wordt een bedrag van circa € 2 miljoen euro verantwoord op deze functie welke een relatie heeft met de lagere netto-last op functie 922 algemene baten en lasten. Dit heeft betrekking op onder andere de stelpost voor cao ontwikkelingen, frictiekosten en budget voor onvoorziene. Dit kan een verschil van circa 28 euro per inwoner verklaren.

Op functie 914 wordt het budget voor de bespaarde rente verantwoord. Dit wordt bij de vaststelling van de begroting functioneel verdeeld. Dit kan een verschil van € 32 per inwoner verklaren. Het structurele dividend van Stadstoezicht zou op deze functie verantwoord moeten worden maar staat op functie 140. Dit verklaart een verschil van 14 euro per inwoner.

Daarnaast valt op dat Almelo een nagenoeg neutraal saldo heeft op "830 bouwgrondexploitatie". Dit is het gevolg van het verrekenen van mutaties in boekwaarden binnen deze functie.

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. Almelo daarentegen voegt per saldo € 4,7 miljoen toe aan de reserves. Dat heeft met name betrekking op kostenplaatsen (reserve stadskantoor, reserve I&A), sociale uitkeringsvoorzieningen en wegen.

Tabel 4.4 Cluster mutaties reserves

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

| | verschil norm gem.fonds met Almelo (bijlage 2) | verschil norm gem.fonds met sel.groep |
|----------------------|---|---|
| Cluster | | |
| Mutaties reserves | -65 | 61 |

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

- betekent hogere lasten dan gemeentefonds aangeeft

Nettolasten 2014 per inwoner x €1

| | Assen | Sittard-Geleen | Hengelo | Helmond | Smallingerland | Veenendaal | Gemiddelde selectiegroep | Almelo | Verskil |
|-------------------|-----------|----------------|-------------|-----------|----------------|------------|-----------------------------|------------|-------------|
| 980 | | | | | | | | | |
| mutaties reserves | 83 | -3 | -113 | 69 | 383 | 60 | 61 | -65 | -126 |
| Totaal | 83 | -3 | -113 | 69 | 383 | 60 | 61 | -65 | -126 |

4.5 Toelichting uitgavenclusters

Hierna gaan wij in op de belangrijkste afwijkingen op de inkomstenclusters. Telkens worden twee overzichten gepresenteerd. In het eerste overzicht worden de afwijkingen ten opzichte van de ijkpunten ofwel normen in het gemeentefonds. Dit wordt gedaan voor zowel Almelo als de 6 referentiegemeenten in de selectiegroep. Bedacht moet worden dat de omvang van clusters voor Almelo en de referentiegemeenten verschillend kan zijn door alle structuurkenmerken (sociaal, fysiek, centrum ed). In het tweede overzicht worden op functieniveau alleen de nettolasten van Almelo en de 6 referentiegemeenten met elkaar vergeleken. In beide overzichten worden dus verschillende grootheden vergeleken.

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. Almelo laat een overschrijding zien ten opzichte van de norm in het gemeentefonds, terwijl de selectiegroep een ietwat lagere overschrijding heeft. De verschillen zijn dus minimaal en de oorzaak kan gezocht worden in kleinere zaken als andere toerekening van kosten van raadzaal en dergelijke.

Tabel 4.5 Cluster Bestuursorganen

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

| | verschil norm gem.fonds met Almelo | verschil norm gem.fonds met sel.groep |
|----------------------|--|---|
| Cluster | (bijlage 2) | |
| Bestuurs- organen | -9 | -6 |

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-betekent hogere lasten dan gemeentefonds aangeeft

Nettolasten 2014 per inwoner x €1

| | Assen | Sittard-Geleen | Hengelo | Helmond | Smallingerland | Veenendaal | Gemiddelde selectiegroep | Almelo | Vershil |
|---|------------|----------------|------------|------------|----------------|------------|-----------------------------|------------|-----------|
| 001 bestuursorganen | -28 | -17 | -27 | -24 | -30 | -31 | -25 | -27 | -2 |
| 006 bestuursondersteuning raad en rekenkamer | -15 | -3 | -5 | -4 | -13 | -11 | -8 | -9 | -1 |
| Totaal | -43 | -20 | -33 | -28 | -43 | -42 | -33 | -36 | -3 |

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. Almelo heeft hogere lasten per inwoner op dit cluster dan waar het gemeentefonds vanuit gaat, maar wijkt relatief weinig af van de referentiegroep van gemeenten. Bij het groot onderhoud aan gemeentefonds waarvan de eerste fase is ingegaan in 2015 is aan dit cluster meer geld toebedeeld, waardoor de landelijke overschrijding minder is geworden.

De grootste verschillen op de functies zijn waarneembaar op 002, 922, 930/940 en 960. Functie 002 heeft te maken hebben met een andere verdeling van de overhead en met huisvesting van de bestuursdienst. Verder valt op dat Almelo geen stelposten heeft op de functie 922, maar deze heeft ondergebracht op functie 913. Voorts raamt Almelo een klein saldo op de functie 960 kostenplaatsen, hetgeen iets zegt over de zuivere raming op de overige BBV-functies. Genoemd moet ook worden de overschrijding van de lasten van heffing en invordering van belastingen op de functies 930/940 van € 6 per inwoner. Deze taak is in een GR ondergebracht.

Tabel 4.6 Algemene ondersteuning

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

| | verschil norm gem.fonds met Almelo | verschil norm gem.fonds met sel.groep |
|---------------------------|--|---|
| Cluster | (bijlage 2) | |
| Algemene ondersteuning | -55 | -48 |

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-betekent hogere lasten dan gemeentefonds aangeeft

Nettolasten 2014 per inwoner x €1

| | Assen | Sittard-Geleen | Hengelo | Helmond | Smallingerland | Veenendaal | Gemiddelde selectiegroep | Almelo | Verschil | |
|--|--|----------------|-------------|------------|----------------|------------|--------------------------|-------------|-------------|-----------|
| Functies cluster Algemene ondersteuning | | | | | | | | | | |
| 002 | bestuursondersteuning college van burgemeester en Wethouders | -65 | -99 | -47 | -144 | -25 | -42 | -77 | -94 | -17 |
| 005 | bestuurlijke samenwerking | -3 | 0 | -11 | -22 | -2 | -3 | -7 | -4 | 3 |
| 922 | algemene baten en lasten | -23 | -66 | 12 | -36 | -33 | 5 | -25 | 0 | 25 |
| 930 | uitvoering Wet WOZ | -10 | -1 | -11 | -7 | -13 | -8 | -8 | 0 | 8 |
| 940 | lasten heffing en invordering belastingen | -3 | -20 | -11 | -7 | -10 | -8 | -10 | -24 | -14 |
| 960 | saldo kostenplaatsen | 18 | 70 | 0 | 59 | -8 | -9 | 27 | 8 | -19 |
| 990 | saldo van de rekening van baten en lasten na bestemming | -7 | -22 | -3 | 0 | 0 | 0 | -6 | 0 | 6 |
| | Totaal | -93 | -139 | -71 | -156 | -90 | -67 | -106 | -114 | -8 |

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 reïntegratie (voorheen het werkdeel, tegenwoordig onderdeel van het participatiebudget). Als het de gemeente lukt om mensen met een bijstandsuitkering aan een baan te helpen, dan houdt de gemeente geld over dat ze vrij kan besteden. Het geld dat de gemeente daarvoor ontvangt maar niet besteedt moet, met inachtneming van de zogenaamde meeneemregeling, worden teruggegeven. Bij de zogenaamde meeneemregeling kan 75% van het jaarbedrag worden doorgeschoven naar het volgende jaar, maar cumulatie is niet toegestaan.

Het cluster Werk en inkomen is in 2006 nieuw geïntroduceerd. Het 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. Almelo heeft een zwakke sociale structuur, net als de referentiegemeenten. Toch blijkt voor Almelo een kleine overschrijding van de norm in het gemeentefonds, daar waar alle andere vergelijkingsgroepen grotere afwijkingen te zien geven. Als echter tevens een storting van € 1,7 miljoen ofwel € 24 per inwoner in de reserve sociale uitkeringsvoorzieningen vanaf BBV-functie 980 in de beoordeling wordt betrokken, is de afwijking in lijn met de vergelijkingsgroepen.

Dit cluster wordt betrokken in de herijking als gevolg van de tweede tranche van het groot onderhoud aan het verdeelstel met ingang van 2016.

Tabel 4.7 Cluster Werk en inkomen

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

| | verschil norm gem.fonds met Almelo | verschil norm gem.fonds met sel.groep |
|-------------------------------|--|---|
| Cluster (bijlage 2) | | |
| Werk en inkomen | -3 | -27 |

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-betekent hogere lasten dan gemeentefonds aangeeft

Nettolasten 2014 per inwoner x €1

| | | Assen | Sittard-Geleen | Hengelo | Helmond | Smallingerland | Veenendaal | Gemiddelde selectiegroep | Almelo | Vershill |
|----------------------------------|--|-------------|----------------|-------------|-------------|----------------|-------------|--------------------------|-------------|-----------|
| Functies cluster Werk en inkomen | | | | | | | | | | |
| 610 | bijstandsverlening | -81 | -79 | -118 | -66 | -108 | -115 | -92 | -91 | 1 |
| 611 | werkgelegenheid | -21 | -40 | -18 | 0 | -49 | -10 | -22 | -28 | -6 |
| 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 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 614 | gemeentelijk minimabeleid | -35 | -39 | -58 | -32 | -44 | -32 | -40 | -44 | -4 |
| 623 | participatiebudget | -5 | 24 | 0 | -34 | 0 | -14 | -5 | 0 | 5 |
| Totaal | | -142 | -134 | -194 | -133 | -200 | -170 | -159 | -163 | -4 |

Cluster Maatschappelijke zorg

Het cluster Maatschappelijke zorg is het grootste beleidsterrein dat binnen het gemeentefonds wordt onderscheiden. 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 overgeheveldde 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 verschillen per gemeente. Almelo geeft € 7 per inwoner minder uit, terwijl de referentiegroep € 1 per inwoner meer uitgeeft.

Almelo beziet de raming op functie 622 WMO-huishoudelijke verzorging in combinatie met de raming op functie 652 voorzieningen gehandicapten omdat ze beide betrekking hebben op individuele voorzieningen voortvloeiend uit de WMO. Per saldo geeft Almelo op deze functies op begrotingsbasis € 26 per inwoner meer uit dan het gemiddelde van de referentiegroep doet. Bedacht moet worden dat dit een ramingscijfer is, en de rekeningcijfers hier al jaren bij achter blijven. In 2013 en 2014 bedroeg de onderschrijding op deze functies € 0,9 miljoen ofwel € 12 per inwoner. Los van het gestelde in de voorgaande zin kan over deze taak nog gemeld worden dat de rijksoverheid met ingang van 2015 een aanzienlijk lagere vergoeding geeft voor huishoudelijke hulp. Er wordt namelijk 40% gekort op het budget. Als gevolg daarvan heeft in de begroting 2015 een even grote doorvertaling plaatsgevonden van € 37 per inwoner.

De functie 630 sociaal cultureel werk laat voor Almelo een hogere netto-last zien dan het gemiddelde van de referentiegroep. De gemeente geeft aan dat dit komt door de structurele raming van € 1,8 miljoen ofwel € 23 per inwoner voor de zachte landing van 3D-taken (jeugdzorg, AWBZ-begeleiding, arbeidsparticipatie). Als deze ervan afgetrokken worden, komt de raming overeen met die van de referentiegroep. Genoemde raming is niet verantwoord op de juiste BBV-functie. Veel Nederlandse gemeenten ramen de overgang van 3D-taken budgettair neutraal. Hiermee wordt bedoeld dat in de primitieve begroting evenveel aan lasten wordt geraamd dan daarvoor uit het gemeentefonds wordt ontvangen.

Almelo raamt op de functie 714 openbare gezondheidszorg een bedrag dat € 15 per inwoner hoger is dan het gemiddelde van de referentiegroep. Daaronder valt de GGD die in een gemeenschappelijke regeling is ondergebracht. Per saldo is er voor jeugdgezondheidszorg geen overschrijding.

In absolute zin vallen ook de hoge netto-lasten op voor de functie maatschappelijke begeleiding en advies. Ze zijn het gevolg van centrumtaken op dit vlak waar in het gemeentefonds een compensatie wordt ontvangen in de vorm van een decentralisatie-uitkering. De referentiegemeenten laten eenzelfde beeld zien.

Tabel 4.8 Cluster Maatschappelijke zorg

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

| | verschil norm gem.fonds met Almelo (bijlage 2) | verschil norm gem.fonds met sel.groep |
|-----------------------|---|---|
| Cluster | | |
| Maatschappelijke zorg | -7 | 1 |

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-betekent hogere lasten dan gemeentefonds aangeeft

| | Assen | Sittard-Geleen | Hengelo | Helmond | Smallingerland | Veenendaal | Gemiddelde selectiegroep | Almelo | Vershil |
|---|-------------|----------------|-------------|-------------|----------------|-------------|--------------------------|-------------|------------|
| Functies cluster Maatschappelijke zorg | | | | | | | | | |
| 620 maatschappelijke begeleiding en advies | -94 | -103 | -39 | -81 | -68 | -58 | -75 | -78 | -3 |
| 621 Vreemdelingen | 0 | -7 | -1 | 0 | -1 | -2 | -2 | -2 | 0 |
| 622 huishoudelijke verzorging | -113 | -118 | -110 | -100 | -91 | -82 | -104 | -149 | -45 |
| 630 sociaal-cultureel werk | -50 | -24 | -62 | -111 | -100 | -39 | -64 | -82 | -18 |
| 641 Tehuizen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 650 Kinderdagopvang | -17 | -6 | -16 | -14 | -14 | -10 | -12 | -9 | 3 |
| 651 dagopvang gehandicapten | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 652 voorzieningen gehandicapten | -38 | -56 | -61 | -67 | -60 | -71 | -59 | -40 | 19 |
| 711 ambulancevervoer | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | -8 | -1 | 0 | 1 |
| 712 verpleeginrichtingen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 714 openbare gezondheidszorg | -19 | -17 | -9 | -16 | -9 | -15 | -14 | -29 | -15 |
| 715 jeugdgezondheidszorg, uniform deel | -14 | -25 | -22 | -15 | -26 | -31 | -22 | 0 | 22 |
| 716 jeugdgezondheidszorg, maatwerk deel | -10 | 0 | -17 | -1 | -11 | -2 | -6 | -29 | -23 |
| Totaal | -356 | -356 | -337 | -404 | -379 | -319 | -359 | -418 | -59 |

Cluster Educatie

Het cluster Educatie bevat twee subclusters, namelijk onderwijshuisvesting en overige educatie. Dat laatste subcluster heeft betrekking op de 'gemeenschappelijke lasten onderwijs', de 'ondersteuning van het onderwijs' en de gemeentelijke bijdragen aan het basis-en het voortgezet onderwijs. Almelo heeft er voor gekozen de financiële administratie binnen dit cluster op een zodanige wijze in te richten dat de BBV-functies niet worden gevolgd, doch alles te verzamelen op één functie, namelijk 480. Daarmee is alleen nog een grove verschillenanalyse mogelijk waarbij de subclusters bij elkaar worden opgeteld. Daarbij geldt voor de referentiegroep een netto-last van € 135 per inwoner, terwijl Almelo € 16 per inwoner meer uitgeeft. Waaraan is moeilijk te duiden. Wel laten de realisatiecijfers van 2014 een onderschrijding ten opzichte van de begroting zijn van circa € 11 per inwoner. Dit is te splitsen in € 5 voor leerlingenvervoer, € 2 voor het niet-benutten van de stelpost onderwijshuisvesting en € 4 voor kapitaallasten.

Dit cluster valt in het bijzonder op als Almelo zichzelf vergelijkt met de normen in het gemeentefonds, in casu €38 per inwoner. Dat spoort met de constatering bij het groot onderhoud aan het verdeelstelsel waarvan de 1^e tranche in 2015 is ingegaan. Dat was de bevestiging van de motie Buma waarbij voorafgaand aan die operatie al € 256 miljoen uit het gemeentefonds ofwel € 16 per inwoner was genomen omdat gemeenten minder uitgeven aan onderwijshuisvesting dan gecompenseerd in het gemeentefonds.

Tabel 4.9 Cluster Educatie

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

| | verschil norm gem.fonds | verschil norm gem.fonds |
|----------|----------------------------|----------------------------|
| | met Almelo | met sel.groep |
| Cluster | (bijlage 2) | |
| Educatie | 38 | 24 |

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-betekent hogere lasten dan gemeentefonds aangeeft

Nettolasten 2014 per inwoner x €1

| | Assen | Sittard-Geleen | Hengelo | Helmond | Smallingerland | Veenendaal | Gemiddelde selectiegroep | Almelo | Verschil | |
|-----------------------------|---|----------------|----------|------------|----------------|------------|-----------------------------|------------|----------|-----------|
| Functies subcluster | | | | | | | | | | |
| Onderwijshuisvesting | | | | | | | | | | |
| 421 | openbaar onderwijs, huisvesting | -49 | 0 | -7 | -14 | -7 | -5 | -13 | 0 | 13 |
| 423 | bijzonder basisonderwijs, huisvesting | -39 | 0 | -24 | -35 | -11 | -43 | -24 | 0 | 24 |
| 431 | openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, huisvesting | -14 | 0 | 0 | -5 | -2 | 0 | -3 | 0 | 3 |
| 433 | bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, huisvesting | -5 | 0 | -15 | -7 | -14 | 1 | -6 | 0 | 6 |
| 441 | openbaar voortgezet onderwijs, huisvesting | -12 | 0 | -11 | -4 | -31 | -6 | -9 | 0 | 9 |
| 443 | bijzonder voortgezet onderwijs, huisvesting | -27 | 0 | -10 | -15 | -14 | -38 | -16 | 0 | 16 |
| | Totaal | -146 | 0 | -66 | -80 | -79 | -91 | -71 | 0 | 71 |

| | Assen | Sittard-Geleen | Hengelo | Helmond | Smallingerland | Veenendaal | Gemiddelde selectiegroep | Almelo | Verschil | |
|--|--|----------------|-------------|------------|----------------|-------------|-----------------------------|------------|-------------|------------|
| Functies cluster Overige educatie | | | | | | | | | | |
| 420 | openbaar basisonderwijs | -3 | 0 | 0 | -1 | 0 | 0 | -1 | 0 | 1 |
| 422 | bijzonder basisonderwijs | 0 | 0 | 0 | -3 | 0 | 0 | -1 | 0 | 1 |
| 430 | openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs | -1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 432 | bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs | 0 | 0 | 0 | -1 | 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 | -37 | -114 | -47 | -22 | -113 | -31 | -60 | -149 | -89 |
| 482 | volwasseneneducatie | 0 | -9 | -1 | 0 | 0 | 0 | -2 | -2 | 0 |
| | Totaal | -42 | -122 | -48 | -27 | -113 | -31 | -64 | -151 | -87 |

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).

Ten opzichte van de norm in het gemeentefonds geeft Almelo € 25 per inwoner meer uit. Bij de referentiegroep van 6 gemeenten is de afwijking en opzichte van de norm in het gemeentefonds nog groter. Zij geven met name meer uit op de functie 540 kunst, waar onder theater(s). Het beeld is wat vertekend door een investering bij de gemeente Smallingerland. Als deze buiten beschouwing wordt gelaten blijft het beeld van de overschrijding nog hetzelfde, zij het met een kleinere afwijking. Voor het taakonderdeel theater is een klein verdiepend onderzoekje uitgevoerd om te zien hoe Almelo zich verhoudt tot de 6 referentiegemeenten. 5 ervan hebben gereageerd. Ze geven € 21 per inwoner uit aan het theater. In Almelo is dat € 10 per inwoner.

Wat betreft het onderdeel ontspanning geeft Almelo € 5 per inwoner meer uit dan het gemiddelde van de referentiegemeenten op de functie 530 sport.

Tabel 4.10 Cluster Kunst en Ontspanning

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

| | verschil norm gem.fonds met Almelo (bijlage 2) | verschil norm gem.fonds met sel.groep |
|---------------------------------|---|---|
| Cluster | | |
| Kunst en Ontspanning | -25 | -59 |

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-betekent hogere lasten dan gemeentefonds aangeeft

Nettolasten 2014 per inwoner x €1

| | | Assen | Sittard-Geleen | Hengelo | Helmond | Smallingerland | Veenendaal | Gemiddelde selectiegroep | Almelo | Vershil |
|---------------------------|-------|------------|----------------|------------|------------|----------------|------------|-----------------------------|------------|-----------|
| Functies subcluster Kunst | | | | | | | | | | |
| 540 | kunst | -83 | -37 | -34 | -24 | -179 | -18 | -56 | -19 | 37 |
| Totaal | | -83 | -37 | -34 | -24 | -179 | -18 | -56 | -19 | 37 |

| | | Assen | Sittard-Geleen | Hengelo | Helmond | Smallingerland | Veenendaal | Gemiddelde selectiegroep | Almelo | Vershil |
|--|-----------------------------------|-------------|----------------|------------|------------|----------------|-------------|--------------------------|-------------|-----------|
| <u>Functies subcluster Ontspanning</u> | | | | | | | | | | |
| 510 | openbaar bibliotheekwerk | -44 | -30 | -30 | -25 | -23 | -30 | -30 | -32 | -2 |
| 511 | vormings- en ontwikkelingswerk | -29 | -20 | -22 | -31 | -24 | -19 | -24 | -20 | 4 |
| 530 | sport | -50 | -93 | -34 | -29 | -54 | -83 | -57 | -64 | -7 |
| 580 | overige recreatieve voorzieningen | -9 | -8 | -1 | -4 | -7 | -8 | -6 | -6 | 0 |
| Totaal | | -132 | -151 | -88 | -89 | -109 | -140 | -117 | -122 | -5 |

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. Almelo maakt ten opzichte van alle tabellen relatief weinig kosten.

Tabel 4.11 Cluster Oudheid

| | verschil norm gem.fonds met Almelo (bijlage 2) | verschil norm gem.fonds met sel.groep |
|----------------|---|---|
| Cluster | | |
| Oudheid | 18 | -11 |

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Nettolasten 2014 per inwoner x €1

| | | Assen | Sittard-Geleen | Hengelo | Helmond | Smallingerland | Veenendaal | Gemiddelde selectiegroep | Almelo | Vershil |
|---------------------------------|--------------------|-----------|----------------|-----------|------------|----------------|------------|--------------------------|----------|-----------|
| <u>Functies cluster Oudheid</u> | | | | | | | | | | |
| 541 | oudheidkunde/musea | -2 | -32 | -6 | -31 | -11 | -12 | -17 | 0 | 17 |
| Totaal | | -2 | -32 | -6 | -31 | -11 | -12 | -17 | 0 | 17 |

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. Almelo geeft op dit cluster € 10 per inwoner meer uit dan de norm in het gemeentefonds. De referentiegemeenten – met name gemeente Assen - overigens nog meer.

Tabel 4.12 Cluster Bevolkingszaken**Hogere/lagere nettolasten 2014 per inwoner dan gemeentefonds/selectiegroep x € 1**

| | verschil norm gem.fonds met Almelo | verschil norm gem.fonds met sel.groep |
|----------------------|--|---|
| Cluster | (bijlage 2) | |
| Bevolkings- zaken | -10 | -18 |

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Nettolasten 2014 per inwoner x €1

| | Assen | Sittard-Geleen | Hengelo | Helmond | Smalingerland | Veenendaal | Gemiddelde selectiegroep | Almelo | Verskil |
|---------------------------------------|------------|----------------|------------|------------|---------------|------------|-----------------------------|------------|----------|
| functies cluster Bevolkingszaken | | | | | | | | | |
| 003 burgerzaken | -81 | -39 | -36 | -46 | -22 | -36 | -44 | -37 | 7 |
| 004 waten secretarieleges burgerzaken | 14 | 11 | 12 | 11 | 11 | 11 | 11 | 12 | 1 |
| Totaal | -67 | -28 | -25 | -35 | -11 | -26 | -33 | -25 | 8 |

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. Bij de gemeente Assen is op functie 821 een neerwaartse correctie doorgevoerd van € 500 per inwoner wegens de eenmalige raming van lasten in het kader van de DU Zuiderzeelijn. Het lijkt of Almelo geen uitgaven heeft op deze functie, maar dat is niet helemaal correct. Er worden projecten uitgevoerd die worden gedekt door reserves via een andere BBV-functie.

Almelo geeft op dit cluster € 14 per inwoner minder uit dan de norm in het gemeentefonds. Dat is onder andere zichtbaar bij het subcluster Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing. Daar geeft Almelo op de functie 821 € 12 per inwoner minder uit dan de referentiegroep. Dat houdt verband met een stelpost van € 10 per inwoner op de functie 913 bestemd voor het investeringsbudget stadsvernieuwing.

Binnen het subcluster Volkshuisvesting geeft Almelo op de functies 820 en 822, woningbouw en overig € 9 per inwoner meer uit dan de referentiegemeenten doen. Te denken valt aan kapitaallasten van geactiveerde bijdragen in de verbetering van particuliere woningen, complexen, reconstructies en dergelijke, woningen en stadsvernieuwing.

Dit cluster is in het kader van de 2^e tranche van groot onderhoud aan het verdeelstelsel nog onderhevig aan herijking. Effecten worden bekend met ingang van 2016.

Tabel 4.13 Cluster VHROSV**Hogere/lagere nettolasten 2014 per inwoner dan gemeentefonds/selectiegroep x € 1**

| | verschil norm gem.fonds met Almelo | verschil norm gem.fonds met sel.groep |
|---------|--|---|
| Cluster | (bijlage 2) | |
| VHROSV | 14 | -11 |

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Nettolasten 2014 per inwoner x €1

| Functies subcluster Ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing | | Assen | Sittard-Geleen | Hengelo | Helmond | Smallingerland | Veenendaal | Gemiddelde selectiegroep | Almelo | Verschild |
|--|----------------------------|------------|----------------|------------|------------|----------------|------------|--------------------------|------------|-----------|
| 810 | ruimtelijke ordening | -38 | -23 | -22 | -35 | -79 | -16 | -33 | -21 | 12 |
| 821 | stads- en dorpsvernieuwing | -13 | 0 | -3 | -42 | 0 | -1 | -10 | 0 | 10 |
| Totaal | | -51 | -23 | -25 | -77 | -79 | -17 | -43 | -21 | 22 |

| Functies subcluster Volkshuisvesting | | Assen | Sittard-Geleen | Hengelo | Helmond | Smallingerland | Veenendaal | Gemiddelde selectiegroep | Almelo | Verschild |
|--------------------------------------|------------------------------|------------|----------------|----------|------------|----------------|------------|--------------------------|------------|-----------|
| 820 | woningexploitatie/woningbouw | -4 | 0 | 13 | -6 | -7 | -20 | -3 | -9 | -6 |
| 822 | overige volkshuisvesting | -36 | -56 | -36 | -42 | -42 | -38 | -42 | -50 | -8 |
| 823 | bouwvergunningen | 15 | 20 | 24 | 34 | 25 | 25 | 24 | 29 | 5 |
| Totaal | | -25 | -36 | 2 | -14 | -24 | -33 | -21 | -30 | -9 |

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 is het gemeentefonds daarvoor navenant gekort. Daarom mogen gemeenten op dit cluster de BTW-component extra heffen, om een dubbele korting te voorkomen. Almelo heeft kostendekkende tarieven, met inbegrip van verrekening van de reserves afvalstoffenheffing, ondergrondse containers en andere. Wel valt op dat de kosten van afvalverwijdering en verwerking hoog zijn, die hun doorvertaling vinden in de tarieven. Een reden hiervan is dat het scheiden van afval aan de bron nog niet ver is doorgevoerd.

Tabel 4.14 Cluster Reiniging

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

| | verschil norm gem.fonds met Almelo (bijlage 2) | verschil norm gem.fonds met sel.groep |
|------------------|---|---|
| Reiniging | -9 | -6 |

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

-betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Nettolasten 2014 per inwoner x €1

| | Assen | Sittard-Geleen | Hengelo | Helmond | Smallingertland | Veenendaal | Gemiddelde selectiegroep | Almelo | Vershil | |
|-----------------------------------|--|----------------|-----------|-----------|-----------------|------------|--------------------------|-----------|----------|-----------|
| <u>Functies cluster Reiniging</u> | | | | | | | | | | |
| 721 | afvalverwijdering en verwerking | -86 | -100 | -84 | -104 | -70 | -78 | -89 | -112 | -23 |
| 725 | baten reinigingsrechten en afvalstoffenheffing | 87 | 116 | 104 | 98 | 87 | 96 | 100 | 120 | 20 |
| | Totaal | 1 | 16 | 20 | -6 | 17 | 18 | 11 | 8 | -3 |

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. De taken zijn grotendeels ondergebracht bij de regio.

Uit tabel 4.15 komt naar voren dat de nettolasten op dit cluster hoger zijn dan de nettolasten die het gemeentefonds veronderstelt, maar dat de afwijking ten opzichte van het gemeentefonds bij de referentiegroep en de selectiegroep POR nog hoger ligt.

Op functie 120 geeft Almelo € 12 per inwoner meer uit dan de referentiegemeenten. Kennelijk functioneren bij die referentiegemeenten goedkopere veiligheidsregio's. De referentiegemeente Hengelo zit in hetzelfde regioverband als Almelo en heeft dezelfde overschrijding.

Op functie 140 geeft Almelo € 26 per inwoner minder uit dan de referentiegroep. Dat komt onder andere doordat € 14 per inwoner abusievelijk op deze functie wordt verantwoord voor dividend van Stadstoezicht.

Dit cluster is in het kader van de 2^e tranche van groot onderhoud aan het verdeelstelsel nog onderhevig aan herijking. Effecten worden bekend met ingang van 2016.

Tabel 4.15 Cluster Openbare Orde en Veiligheid

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

| Cluster | verschil norm gem.fonds met Almelo (bijlage 2) | verschil norm gem.fonds met sel.groep |
|---------|---|---|
| OOV | -14 | -26 |

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

- betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Nettolasten 2014 per inwoner x €1

| | Assen | Sittard-Geleen | Hengelo | Helmond | Smallingertland | Veenendaal | Gemiddelde selectiegroep | Almelo | Vershil | |
|---|--|----------------|-------------|-------------|-----------------|------------|--------------------------|------------|------------|-----------|
| <u>Functies cluster Openbare orde en veiligheid</u> | | | | | | | | | | |
| 120 | brandweer en rampenbestrijding | -64 | -82 | -74 | -57 | -31 | -46 | -62 | -74 | -12 |
| 140 | openbare orde en veiligheid | -23 | -54 | -27 | -27 | -25 | -30 | -32 | -6 | 26 |
| 160 | opsporing en ruiming conventionele explosieven | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Totaal | -87 | -136 | -101 | -84 | -56 | -76 | -94 | -80 | 14 |

Cluster Fysiek milieu

Het cluster Fysiek milieu heeft betrekking op het milieubeheer en bestaat uit één functie met dezelfde naam. Onder het cluster vallen taken als omgevingsbeheer, bodem, luchtkwaliteit en geluidhinder die zijn ondergebracht bij de gemeenschappelijke regeling omgevingsdienst. Voorts vallen taken onder als duurzaamheid en energie, ongediertebestrijding en overige milieutaken.

Op dit cluster geeft Almelo € 2 minder uit dan de norm in het gemeentefonds. Ten opzichte van Almelo geven de referentiegemeenten € 17 per inwoner minder uit.

Tabel 4.16 Cluster Fysiek milieu

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

| | verschil norm gem.fonds met Almelo (bijlage 2) | verschil norm gem.fonds met sel.groep |
|---------------------|---|---|
| Cluster | | |
| Fysiek milie | 2 | 15 |

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

- betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Nettolasten 2014 per inwoner x €1

| | Assen | Sittard-Geleen | Hengelo | Helmond | Smallingeland | Veenendaal | Gemiddelde selectiegroep | Almelo | Verschied |
|------------------|-----------|----------------|------------|------------|---------------|------------|--------------------------|------------|------------|
| 723 milieubeheer | -4 | -12 | -34 | -29 | -14 | -15 | -19 | -36 | -17 |
| Totaal | -4 | -12 | -34 | -29 | -14 | -15 | -19 | -36 | -17 |

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. Daarom mogen gemeenten op dit cluster de BTW-component extra heffen, om een dubbele korting te voorkomen.

Almelo heeft kostendekkende tarieven, met inbegrip van verrekening van de reserves tariefsegalisatie. Uit paragraaf 3.4 blijkt dat Almelo een tarief voor meerpersoonshuishoudens heft van € 117, tegen € 120 als gemiddelde van de 6 referentiegemeenten. Toch is slechts 1 referentiegemeente (Helmond) met nog hogere netto-lasten op functie 721. Dit komt omdat de beschikking over de reserve tariefsegalisatie binnen komt op een andere BBV-functie, namelijk 980.

Tabel 4.17 Cluster Riolering

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

| | verschil norm gem.fonds met Almelo (bijlage 2) | verschil norm gem.fonds met sel.groep |
|------------------|---|---|
| Cluster | | |
| Riolering | -14 | -1 |

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

- betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Nettolasten 2014 per inwoner x €1

| | | Assen | Sittard-Geleen | Hengelo | Helmond | Smallingerland | Veenendaal | Gemiddelde selectiegroep | Almelo | Vershill |
|----------------------------|--|-----------|----------------|-----------|----------|----------------|------------|--------------------------|-----------|------------|
| Functies cluster Riolering | | | | | | | | | | |
| 722 | riolering en waterzuivering | -78 | -88 | -78 | -115 | -92 | -32 | -82 | -100 | -18 |
| 726 | baten rioolrechten | 90 | 97 | 93 | 115 | 123 | 36 | 93 | 97 | 4 |
| 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 |
| Totaal | | 13 | 9 | 16 | 0 | 31 | 4 | 11 | -3 | -14 |

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 rond 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 hogere nettolasten worden geraamd dan waar in het gemeentefonds rekening mee is gehouden. Dat geldt in nog sterkere mate voor de referentiegroep. Ten opzichte van de referentiegroep geeft Almelo € 3 per inwoner meer uit aan de lijkbezorging. Dat heeft onder andere te maken met de functie van de begraafplaats als groenvoorziening. Daarnaast is in het kader van eerdere heroverwegingsoperaties een plan opgesteld om fasegewijs de begraafrechten te verhogen om daarmee een betere kostendekking te verkrijgen.

Tabel 4.18 Cluster Groen

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

| | verschil norm gem.fonds met Almelo | verschil norm gem.fonds met sel.groep |
|----------------|--|---|
| Cluster | (bijlage 2) | |
| Groen | -9 | -21 |

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft
- betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Nettolasten 2014 per inwoner x €1

| | Assen | Sittard-Geleen | Hengelo | Helmond | Smalingerland | Veenendaal | Gemiddelde selectiegroep | Almelo | Verschil | |
|------------------------------|--------------------------------------|----------------|------------|-------------|---------------|-------------|--------------------------|------------|------------|-----------|
| Funcies cluster Groen | | | | | | | | | | |
| 531 | groene sportvelden en terreinen | -27 | 0 | -25 | -23 | -43 | 3 | -18 | -4 | 14 |
| 550 | natuurbescherming | -6 | 0 | 0 | -2 | 0 | 0 | -1 | 0 | 1 |
| 560 | openbaar groen en openluchtrecreatie | -99 | -75 | -91 | -61 | -71 | -73 | -78 | -78 | 0 |
| 724 | lijkbezorging | -10 | -5 | -11 | 0 | -9 | -8 | -7 | -10 | -3 |
| 732 | baten begraafplaatsrechten | 10 | 4 | 6 | 0 | 9 | 7 | 5 | 5 | 0 |
| | Totaal | -131 | -76 | -121 | -86 | -114 | -72 | -99 | -87 | 12 |

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).

Almelo heeft op dit cluster lagere netto lasten (€12 per inwoner) dan de algemene uitkering veronderstelt. En dat terwijl de 6 referentiegemeenten gemiddeld € 36 per inwoner meer uitgeven dan die norm.

Op functie 210 Wegen, straten en pleinen worden investeringen gepleegd die vallen onder het begrip 'maatschappelijk nut'. Het Besluit Begroting en Verantwoording geeft hierin de vrijheid deze ineens af te schrijven danwel over de verwachte levensduur. Smalingerland hanteert als enige van de referentiegemeenten de volledige methode van afschrijven ineens. In 2014 gaat het om een bedrag van € 7 miljoen. Om de vergelijkbaarheid te waarborgen is dat bedrag ook omgezet in een kapitaallast op basis van 20 jaar afschrijving en 4% rente. Bij de vergelijking van de nettolasten op functieniveau met de referentiegroep vallen vooral de verschillen op deze functie 210 op. Almelo heeft relatief lage netto-lasten. Dat heeft onder andere te maken met achterstallig onderhoud aan de kunstwerken zoals viaducten, zoals reeds vermeld in paragraaf 2.3.10. Maar ook omdat een dotatie aan de reserve wegen van ± € 20 per inwoner niet via deze BBV-functie loopt, maar via functie 980. Verder valt op de overschrijding op functie 211 verkeersmaatregelen ten opzichte van de referentiegroep met € 14 per inwoner. Deze functie komt per 2015 te vervallen en wordt ondergebracht bij functie 210 wegen, straten, pleinen

Tabel 4.19 Cluster Wegen en water

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

| | verschil norm gem.fonds | verschil norm gem.fonds |
|----------|----------------------------|----------------------------|
| | met Almelo | met sel.groep |
| Cluster | (bijlage 2) | |
| Wegen en | | |
| Water | 12 | -36 |

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft
-betekent hogere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft

Nettolasten 2014 per inwoner x €1

| | | Assen | Sittard-Geleen | Hengelo | Helmond | Smalingerland | Veenendaal | Gemiddelde selectiegroep | Almelo | Verschil |
|-----------------------------------|------------------------------|-------------|----------------|------------|-------------|---------------|-------------|-----------------------------|-------------|-----------|
| <u>Funcities subcluster Wegen</u> | | | | | | | | | | |
| 210 | wegen, straten en pleinen | -115 | -137 | -79 | -118 | -136 | -125 | -109 | -72 | 37 |
| 211 | verkeersmaatregelen te land | -14 | -25 | -15 | -26 | -11 | -13 | -18 | -32 | -14 |
| 214 | parkeren | -26 | -55 | -19 | -31 | -33 | -42 | -35 | -33 | 2 |
| 215 | baten parkeerbelasting | 22 | 66 | 20 | 38 | 35 | 39 | 38 | 31 | -7 |
| 936 | baten toeristenbelasting 50% | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 2 |
| Totaal | | -131 | -150 | -92 | -137 | -144 | -141 | -124 | -105 | 19 |

| | | Assen | Sittard-Geleen | Hengelo | Helmond | Smalingerland | Veenendaal | Gemiddelde selectiegroep | Almelo | Verschil |
|-----------------------------------|--|-----------|----------------|-----------|-----------|---------------|------------|-----------------------------|-----------|----------|
| <u>Funcities subcluster Water</u> | | | | | | | | | | |
| 221 | binnenhavens en waterwegen | -5 | 0 | -2 | 0 | -39 | 0 | -6 | -2 | 4 |
| 223 | veerdiensten | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 240 | waterkering, afwatering en landaanwinning | 0 | -4 | 0 | -2 | 0 | -3 | -2 | 0 | 2 |
| Totaal | | -5 | -4 | -2 | -2 | -39 | -3 | -8 | -2 | 6 |

4.6 Conclusies en aanbevelingen bij paragraaf 4.4 en 4.5

Conclusies.

De vergelijking met zichzelf wordt normaliter als de belangrijkste indicatie gezien voor de te nemen maatregelen om de financiële problemen te verminderen. In het kader van het opsporen van mogelijkheden om netto-lasten te besparen wordt eerst de blik gericht op taken waar Almelo meer uitgeeft dan de norm in het gemeentefonds en minder ontvangt dan die norm. Almelo geeft op de volgende clusters meer uit dan de norm in het gemeentefonds:

| | |
|-------------------------------|------------------|
| - bestuursorganen | € 9 per inwoner |
| - algemene ondersteuning | € 55 per inwoner |
| - werk en inkomen | € 3 per inwoner |
| - maatschappelijke zorg | € 7 per inwoner |
| - kunst en ontspanning | € 25 per inwoner |
| - bevolkingszaken | € 10 per inwoner |
| - reiniging | € 9 per inwoner |
| - openbare orde en veiligheid | € 14 per inwoner |
| - riolering | € 15 per inwoner |
| - groen | € 9 per inwoner |

Almelo heeft kent geen clusters waar minder op wordt ontvangen dan de norm in het gemeentefonds.

In dit geval zijn de cijfers (begroting en normen gemeentefonds) van 2014 beschouwd en dat is het laatste jaar voor de herijkingsoperatie van de clusters waarin 2/3^e van het aantal clusters op waarde is gezet op basis van kostenoriëntatie. Daarnaast wordt met ingang van 2016 nog 1/3^e van het aantal clusters op waarde gezet. Een vergelijking in 2015 en 2016 zou derhalve andere uitkomsten geven. Daarom neemt het belang toe van de vergelijking met de 6 referentiegemeenten.

Op de volgende functies geeft Almelo meer uit dan het gemiddelde van de referentiegemeenten.

Cluster Bestuursorganen

| | |
|--|-----------------|
| - 001 bestuursorganen | € 2 per inwoner |
| - 006 bestuursondersteuning raad en rekenkamer | € 1 per inwoner |

Cluster Bestuursondersteuning

| | |
|---|------------------|
| - 002 bestuursondersteuning BenW | € 17 per inwoner |
| - 930/940 uitvoering WOZ/heffing en invordering | € 6 per inwoner |
| - 960 saldo kostenplaatsen | € 19 per inwoner |

Cluster Werk en Inkomen

| | |
|-----------------------|-----------------|
| - 611 werkgelegenheid | € 6 per inwoner |
| - 614 minimabeleid | € 4 per inwoner |

Cluster maatschappelijke zorg

| | |
|--|------------------|
| - 620 maatschappelijke begeleiding en advies | € 3 per inwoner |
| - 622/652 huishoudelijke verzorging/WVG | € 26 per inwoner |
| - 630* sociaal cultureel werk | € 23 per inwoner |
| - 714 openbare gezondheidszorg | € 15 per inwoner |

Bij * De functie sociaal cultureel werk geeft op zichzelf geen overschrijding. Het wordt veroorzaakt door een post die abusievelijk op deze functie is verantwoord, namelijk de zachte landing in het kader van overgang van 3D-taken.

Cluster Educatie

| | |
|----------------|------------------|
| - 480 educatie | € 16 per inwoner |
|----------------|------------------|

Cluster Kunst en Ontspanning

| | |
|--------------------------------|-----------------|
| - 510 openbaar bibliotheekwerk | € 2 per inwoner |
| - 530 sport | € 7 per inwoner |

| | | | |
|---|-----|--------------------------------|------------------|
| Cluster Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing | | | |
| - | 820 | woningexploitatie | € 6 per inwoner |
| - | 822 | overige volkshuisvesting | € 8 per inwoner |
| Cluster Reiniging | | | |
| - | 721 | afvalverwijdering | € 23 per inwoner |
| Cluster openbare orde en veiligheid | | | |
| - | 120 | brandweer en rampenbestrijding | € 12 per inwoner |
| Cluster fysiek milieu | | | |
| - | 723 | milieubeheer | € 17 per inwoner |
| Cluster riolering | | | |
| - | 722 | riolering | € 18 per inwoner |
| Cluster groen | | | |
| - | 724 | lijkbezorging | € 3 per inwoner |
| Cluster wegen en water | | | |
| - | 211 | verkeersmaatregelen ter land | € 14 per inwoner |
| Op de volgende functies ontvangt Almelo minder dan het gemiddelde van de referentiegemeenten. | | | |
| Cluster OZB | | | |
| - | 932 | baten OZB eigenaren | € 7 per inwoner |
| Cluster OEM | | | |
| - | 215 | baten parkeerbelasting | € 7 per inwoner |

Als een gemeente meer uit geeft dan de norm in het gemeentefonds of dan het gemiddelde van de referentiegemeenten kan daar nog geen oordeel aan worden verbonden. Als bijvoorbeeld een groene gemeente met veel laanbomen meer uitgeeft op het cluster groen, kan dat het gevolg zijn van dat structuurkenmerk maar ook een andere oorzaak hebben. In de voorgaande twee paragrafen is samen met de gemeente Almelo getracht zoveel mogelijk een verklaring te geven. Dat is niet overal in voldoende mate gelukt. Dat heeft te maken dat de onderbouwing van de ijkpunten niet bekend wordt gemaakt aan gemeenten. Daarnaast vinden verrekeningen met reserves en voorzieningen plaats op een andere functie dan waar de lasten van een taak worden verantwoord. Ook is niet bekend hoe de referentiegemeenten hun administratie hebben ingericht. Tot slot heeft Almelo het BBV niet in alle gevallen juist toegepast. De grote zaken zijn er wel uit gehaald, maar toch. Nader onderzoek is nodig. Dat is ook de reden waarom de bedragen per inwoner in deze paragraaf niet bij elkaar zijn pgeteld.

Aanbevelingen

1. Breng geconstateerde overschrijdingen ten opzichte van de normen van het gemeentefonds en uit de vergelijking met de selectiegroep in bij de voorbereiding van de kerntakendiscussie. Voer zo nodig nader onderzoek uit.
2. Pas de functie-indeling van het BBV juist toe.
3. Voer de vergelijking met zichzelf en met referentiegemeenten nogmaals uit nadat het groot onderhoud aan het verdeelstelsel is uitgevoerd dat ingaat in 2015 en 2016.

5 PERSONEELSOMVANG

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de personeelsomvang van de gemeente Almelo. Door de onderzoeker is hier geen expliciet onderzoek naar gepleegd, omdat het buiten de opdracht viel. De gemeente Almelo heeft namelijk het bureau Berenschot opdracht gegeven een benchmarkonderzoek uit te voeren. De conclusies worden hier herhaald. Voor het overige wordt verwezen naar het rapport van Berenschot gedateerd februari 2015.

Centraal stond de onderzoeksvraag:

Hoe verhoudt de personeelsomvang van de gemeente Almelo zich tot die van andere gemeenten?

Bij het vergelijken van gegevens wordt rekening gehouden met verschillen tussen gemeenten, in omvang en uitbesteding. Over omvang. Almelo is ingedeeld in de groep van 50.000 en 100.000 inwoners. Binnen die groep is vergeleken met 17 andere gemeenten. Gezien de omvang van die gemeente hebben ze alle een redelijke tot sterke centrumfunctie. Over uitbestedingspatroon. Allereerst wordt gekeken naar de totale personeelsomvang, ook wel genoemd de bruto formatie. Onderzoekers corrigeren voor taken waarbij er significante verschillen zijn in uitbesteding tussen gemeenten. Dit zijn uitvoerende taken, zoals onder andere wegbeheer, straatreiniging, sociale dienst en dergelijke. De formatie die de te onderzoeken gemeente inzet op dergelijke taken worden in mindering gebracht op de bruto formatie. Wat resteert is de netto formatie. In grote lijnen komt de netto formatie overeen met de beleidskern en de overhead van de gemeente. In feite is dit de beste vergelijkingsbasis.

De hoofdconclusies zijn:

- De totale omvang van het ambtelijk apparaat van de gemeente Almelo is 4% ofwel 21 fte groter dan het gemiddelde van de referentiegroep. De formatie voor uitvoerende taken is 5% ofwel 14 fte groter dan het gemiddelde van de referentiegroep.
- De netto formatie is met 4,4 fte per 1.000 inwoners gemiddeld van omvang.

Almelo kent voor een aantal uitvoerende taken een afwijkend uitbestedingspatroon. In die zin dat Almelo voor de volgende uitvoeringstaken een groter deel van de taak zelf uitvoert in vergelijking met de referentiegroep. Dat zijn beheer zwembaden, beheer en onderhoud monumenten, theaters, reïntegratiebedrijf, uitvoering sociale recherche, ontwerpen plannen ruimtelijke ordening, ingenieursbureau. De meerderheid kiest ervoor een kleiner deel van de taak uit te voeren of in zijn geheel buiten de deur te plaatsen. Het omgekeerde doet zich ook voor waarbij Almelo meer uitbesteedt dan de gemeenten in de referentiegroep. Denk aan APV, toezicht openbare ruimte, parkeertoezicht, uitvoeren WOZ-taxaties, aanslagoplegging en inning OZB, afhandeling bezwaar en beroep OZB.

Zoals gezegd is de netto formatie is te splitsen in het primaire proces van beleidsvorming en in overhead. Het geheel mag dan wel een gemiddelde omvang hebben, toch zijn er afdelingen die meer en minder formatie dan gemiddeld hebben. In het rapport is na te lezen welke. De overhead is bijna 28% van de totale formatie, terwijl de referentiegroep op ruim 30% zit. Almelo heeft hierin 14 fte minder. Wel wordt geconstateerd dat de gemiddelde salarislust per fte wat hoger ligt.

5.2 Aanbevelingen

1. De uitkomsten van een benchmark geven geen absolute waarheden. Het is een trigger voor nader onderzoek. Aan sommige afwijkingen ten opzichte van het gemiddelde van de referentiegroep zal bewust beleid ten grondslag liggen, andere weer niet. Toch is het van belang de overschrijdingen met bijzondere belangstelling te bezien.
2. Betrek de constatering dat Almelo van een aantal uitvoeringstaken een groter deel zelf uitvoert dan de referentiegemeenten bij de kerntakendiscussie.

3. Als het gaat om personele formatie, beveelt de onderzoeker los van vorenstaand onderzoek nog het volgende aan.
 - a. Inbouwen van een flexibele schil van minimaal 10 % van de formatie. Het geeft flexibiliteit om in te spelen op veranderende (economische) omstandigheden.
 - b. Strak blijven sturen op het realiseren van eerder besloten taakstellingen op de formatie
 - c. De formatie afstemmen op omvang van de taken. Overcapaciteit op organisatie-onderdelen boventallig verklaren en daar gericht (uitstroom)beleid op voeren.
 - d. Verhogen productiviteit, onder andere door het actief sturen op ziekteverzuim. De huidige norm van productieve uren is 1.300.
 - e. Stuur bij uitbesteding van taken aan gemeenschappelijke regelingen in de kaderstelling niet alleen op kwaliteit en continuïteit, maar ook op kosten.

Bijlage 1: Vergelijking volumina structuurkenmerken met de selectiegroep

Vergelijking volumina structuurkenmerken met de selectiegroep

2014

| Structuurkenmerken | Assen | Sittard-Geleen | Hengelo | Helmond | Smallingerland | Veenendaal | Gemiddelde Selectiegroep | Almelo |
|---|---------------|----------------|---------------|---------------|----------------|---------------|--------------------------|----------------------|
| Aantal inwoners | 67.204 | 94.024 | 80.952 | 89.023 | 55.454 | 63.032 | 74.948 | 72.729 |
| Onroerende zaak belastingen | | | | | | | | |
| OZB-capaciteit woningen | 3.894.400.000 | 5.679.200.000 | 4.986.000.000 | 6.438.400.000 | 3.274.800.000 | 4.312.000.000 | 4.764.133.333 | 3.926.800.000 |
| OZB-capaciteit niet-woningen | 1.054.200.000 | 2.333.800.000 | 1.404.200.000 | 1.316.000.000 | 882.700.000 | 1.013.950.000 | 1.334.141.667 | 1.239.350.000 |
| Waarde woningen (x € 1 mln.) | 4.868 | 7.099 | 6.233 | 8.048 | 4.094 | 5.390 | 5.955 | 4.909 |
| Waarde niet-woningen (x € 1 mln.) | 1.506 | 3.334 | 2.006 | 1.880 | 1.261 | 1.449 | 1.906 | 1.771 |
| Waarde totaal (x € 1 mln.) | 6.374 | 10.433 | 8.239 | 9.928 | 5.355 | 6.839 | 7.861 | 6.679 |
| Aandeel woningen in waarde totaal | 76% | 68% | 76% | 81% | 76% | 79% | 76% | 73% |
| Waarde totaal per inwoner (x € 1) | 94.846 | 110.961 | 101.770 | 111.522 | 96.558 | 108.493 | 104.025 | 91.834 |
| volumina sociale structuur per 1000 inwoners | | | | | | | | |
| Huishoudens met een laag inkomen | 150 | 167 | 150 | 142 | 152 | 120 | 147 | 155 |
| Bijstandontvangers | 28 | 27 | 24 | 26 | 30 | 17 | 25 | 32 |
| Uitkeringsontvangers | 100 | 114 | 87 | 98 | 89 | 70 | 93 | 112 |
| Minderheden | 25 | 35 | 80 | 88 | 18 | 77 | 54 | 108 |
| volumina bevolkingsopbouw per 1000 inwoners | | | | | | | | |
| Inwoners < 20 jaar | 247 | 195 | 235 | 248 | 242 | 264 | 238 | 241 |
| Inwoners > 64 jaar | 167 | 201 | 176 | 148 | 187 | 152 | 172 | 170 |
| Inwoners 75 - 85 jaar | 53 | 69 | 59 | 45 | 60 | 49 | 56 | 55 |
| volumina centrumfunctie per 1000 inwoners | | | | | | | | |
| Lokaal klantenpotentieel | 1.128 | 1.126 | 1.093 | 1.149 | 1.141 | 1.148 | 1.131 | 1.140 |
| Regionaal klantenpotentieel | 1.612 | 1.477 | 1.410 | 1.581 | 1.504 | 1.232 | 1.470 | 1.577 |
| volumina bebouwingsstructuur | | | | | | | | |
| Oppervlakte land | 8.189 | 7.899 | 6.088 | 5.318 | 11.743 | 1.944 | 6.864 | 6.730 |
| Oppervlakte bebouwd kom | 315 | 497 | 398 | 448 | 315 | 290 | 377 | 374 |
| Oppervlakte bebouwd niet-kom | 49 | 160 | 70 | 74 | 76 | 14 | 74 | 135 |
| Oppervlakte bebouwd totaal | 364 | 658 | 468 | 522 | 391 | 304 | 451 | 509 |
| Woonruimten | 34.304 | 48.164 | 38.391 | 39.285 | 25.551 | 26.106 | 35.300 | 33.782 |
| Historische kern < 40 hectare | 11 | 14 | 0 | 10 | 0 | 0 | 6 | 10 |
| 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 | 0 |
| Bewoonde oorden 1930 | 3.666 | 4.826 | 6.759 | 4.770 | 1.709 | 2.384 | 4.019 | 7.097 |
| Historische woningen in historische kernen | 3.666 | 2.297 | 0 | 4.770 | 0 | 0 | 1.789 | 7.097 |
| Omgevingsadressendichtheid | 49.261 | 64.636 | 63.806 | 61.010 | 29.486 | 52.029 | 53.371 | 48.680 |
| Kernen | 3 | 5 | 3 | 1 | 10 | 2 | 4 | 4 |
| Kernen > 500 adressen | 1 | 3 | 1 | 1 | 4 | 1 | 2 | 1 |
| Bedrijfsvestigingen | 3.291 | 5.263 | 4.703 | 4.966 | 3.238 | 4.194 | 4.276 | 3.619 |
| Nieuwbouwwoningen | 0 | 0 | 260 | 0 | 0 | 0 | 43 | 0 |
| volumina Leerlingen per 1000 inwoners | | | | | | | | |
| Leerlingen speciaal onderwijs | 28 | 29 | 67 | 32 | 81 | 21 | 43 | 69 |
| Leerlingen voortgezet onderwijs | 56 | 58 | 56 | 50 | 66 | 78 | 61 | 66 |
| Extra groei jongeren | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Extra groei leerlingen voorgezet onderwijs | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Bijlage 2: De vergelijking van Almelo met zichzelf

2014



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

| | |
|----------|--------|
| Gemeente | Almelo |
| Jaar | 2014 |
| Inwoners | 72.729 |

| Cluster | Netto lasten (x € 1.000) | Gemeente fonds uitkering (x € 1.000) | Verschil (x € 1.000) | Verschil per inw. (x € 1) |
|--|-------------------------------|---|---------------------------|--------------------------------|
| <u>Inkomstenuclusters</u> | 101.880 | -97.133 | 4.747 | 65 |
| Onroerendezaakbelastingen | 17.149 | -9.338 | 7.811 | 107 |
| Algemene uitkering | 88.760 | -87.795 | 965 | 13 |
| Overige eigen middelen (OEM) | 703 | 0 | 703 | 10 |
| Mutaties reserves | -4.732 | 0 | -4.732 | -65 |
| <u>Uitga venclusters</u> | -101.883 | 97.132 | -4.751 | -65 |
| Bestuur | -10.886 | 6.223 | -4.663 | -64 |
| Bestuursorganen | -2.623 | 1.957 | -666 | -9 |
| Algemene ondersteuning | -8.263 | 4.266 | -3.997 | -55 |
| Voorzieningen bevolking | -65.250 | 66.100 | 850 | 12 |
| Werk en inkomen | -11.783 | 11.600 | -183 | -3 |
| Maatschappelijke zorg | -30.403 | 29.927 | -476 | -7 |
| Educatie | -10.935 | 13.728 | 2.793 | 38 |
| Kunst en ontspanning | -10.240 | 8.400 | -1.840 | -25 |
| Oudheid | -30 | 1.339 | 1.309 | 18 |
| Bevolkingszaken | -1.859 | 1.106 | -753 | -10 |
| Bebouwing en omgeving | -11.463 | 10.885 | -578 | -8 |
| Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing | -3.616 | 4.599 | 983 | 14 |
| Reiniging | 557 | -1.225 | -668 | -9 |
| Openbare orde en veiligheid | -5.796 | 4.755 | -1.041 | -14 |
| Fysiek milieu | -2.608 | 2.756 | 148 | 2 |
| Openbare ruimte | -14.284 | 13.465 | -819 | -11 |
| Riolering | -218 | -843 | -1.061 | -15 |
| Groen | -6.306 | 5.636 | -670 | -9 |
| Wegen en water | -7.760 | 8.672 | 913 | 13 |
| Overigen | 0 | 459 | 459 | 6 |
| Herindeling | | 0 | 0 | 0 |
| Suppletie OZB | | 393 | 393 | 5 |
| Diversen | 0 | 66 | 66 | 1 |
| Saldo na bestemming | -3 | -1 | -4 | 0 |

Bijlage 3: Vergelijking met zichzelf en de selectiegroep

Vergelijking verschil met algemene uitkering met selectie

2014

| | Assen | Sittard-Geleen | Hengelo | Helmond | Smallingerland | Veenendaal | gemiddelde selectie | Almelo | Almelo | Almelo | |
|---------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------|---------------------------|--------------------------------------|-----------------------------|
| | verschil nettolasten met per (x € 1) | verschil nettolasten met per (x € 1) | verschil nettolasten met per (x € 1) | verschil nettolasten met per (x € 1) | verschil nettolasten met per (x € 1) | verschil nettolasten met per (x € 1) | verschil nettolasten met per (x € 1) | nettolasten (1000) | algemene uitkering (1000) | verschil nettolasten met per (x € 1) | Verskil per inwoner (x € 1) |
| Inwoners | 67.204 | 94.024 | 80.952 | 89.023 | 55.454 | 63.032 | | | | 72.729 | |
| <u>Inkomstenclusters</u> | 285 | 201 | 17 | 230 | 525 | 162 | 221 | 101.880 | -97.133 | 65 | -155 |
| Onroerendezaakbelastingen | 103 | 233 | 95 | 50 | 78 | 28 | 104 | 17.149 | -9.338 | 107 | 3 |
| Algemene uitkering | 9 | -14 | -24 | 0 | 0 | 16 | -4 | 88.760 | -87.795 | 13 | 17 |
| Overige eigen middelen (OEM) | 90 | -14 | 58 | 111 | 65 | 58 | 59 | 703 | 0 | 10 | -49 |
| Mutaties reserves | 83 | -3 | -113 | 69 | 383 | 60 | 61 | -4.732 | 0 | -65 | -126 |
| <u>Uitgavenclusters</u> | -285 | -201 | -17 | -230 | -525 | -162 | -221 | -101.880 | 97.133 | -65 | 155 |
| Bestuursorganen | -16 | 8 | -6 | -2 | -14 | -15 | -6 | -2.623 | 1.957 | -9 | -3 |
| Algemene ondersteuning | -31 | -77 | -11 | -99 | -32 | -12 | -48 | -8.260 | 4.266 | -55 | -7 |
| Werk en inkomen | 2 | 4 | -67 | 2 | -48 | -76 | -27 | -11.783 | 11.600 | -3 | 24 |
| Maatschappelijke zorg | 32 | 17 | 17 | -26 | -34 | -5 | 1 | -30.403 | 29.927 | -7 | -8 |
| Educatie | -38 | 18 | 60 | 51 | -11 | 50 | 24 | -10.935 | 13.728 | 38 | 14 |
| Kunst en ontspanning | -97 | -74 | -11 | 4 | -173 | -47 | -59 | -10.240 | 8.400 | -25 | 34 |
| Oudheid | 9 | -25 | -2 | -20 | -9 | -10 | -11 | -30 | 1.339 | 18 | 29 |
| Bevolkingszaken | -54 | -15 | -10 | -21 | 3 | -11 | -18 | -1.859 | 1.106 | -10 | 8 |
| VHROSV | -26 | 4 | 43 | -38 | -58 | -5 | -11 | -3.616 | 4.599 | 14 | 24 |
| Reiniging | -16 | -2 | 3 | -22 | 1 | 2 | -6 | 557 | -1.225 | -9 | -3 |
| Openbare orde en veiligheid | -16 | -64 | -28 | -21 | 8 | -13 | -26 | -5.796 | 4.755 | -14 | 11 |
| Fysiek milieu | 29 | 22 | 4 | 5 | 20 | 15 | 15 | -2.608 | 2.756 | 2 | -13 |
| Riolering | 0 | -4 | 4 | -11 | 19 | -5 | -1 | -218 | -843 | -15 | -14 |
| Groen | -50 | 6 | -43 | -11 | -37 | 1 | -21 | -6.306 | 5.636 | -9 | 11 |
| Wegen en water | -17 | -33 | 23 | -26 | -167 | -34 | -36 | -7.760 | 8.672 | 13 | 48 |
| Herindeling | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Suppletie OZB | 3 | 5 | 5 | 6 | 7 | -1 | 4 | 0 | 393 | 5 | 1 |
| Diversen | 1 | 9 | 1 | 1 | 1 | 1 | 3 | 0 | 66 | 1 | -2 |
| Saldo | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |