

Gemeente Almelo

Benchmark overige zoekrichtingen

Rapport

3 april 2024

Cebeon
Centrum beleidsadviserend onderzoek BV

Inhoud

1. Waarom deze benchmark? 3

2. Hoe is de benchmark tot stand gekomen? 4

3. Totaalbeeld netto lasten *Overige zoekrichtingen* in meerjarig perspectief 5

4. Per *zoekrichting*: netto lasten 2023 ingezoomd op onderdelen en vergeleken met referentiegemeenten 6

5. Beschouwing 18

Waarom deze benchmark?

aanleiding

De begroting van de gemeente Almelo laat een structureel tekort zien dat oploopt naar 20 mln euro in 2027. Het is onzeker in welke mate het Rijk met (financiële) maatregelen komt die een positief effect hebben op dit structurele tekort. Om hierop te anticiperen heeft de raad aan het college opdracht gegeven een maatregelenpakket voor te bereiden en daarbij uit te gaan van een achttal zoekrichtingen. Bij de programma-begroting 2024 is de raad geïnformeerd over de eerste uitwerking van de zoekrichtingen. Er wordt gezocht naar mogelijkheden met een omvang van ongeveer 30 mln euro.

Voor deze zoektocht is het project *Verdere uitwerking Zoekrichtingen PN2025-2028* gestart. In dit kader heeft de gemeente aan Cebeon opdracht verleend om inzicht te geven in besparingsmogelijkheden bij de overige zoekrichtingen. Dit betreft:

- onderhoud en beheer openbare ruimte;
- versoberen cultureel en recreatief aanbod, inclusief sport. Hierbij wordt voor recreatief aanbod ook ingezoomd op de bijdrage van verbonden partijen;
- versoberen publieke dienstverlening (burgerzaken);
- onderwijshuisvesting.

Om dit inzicht te bieden, hebben we een benchmark uitgevoerd met 4 referentiegemeenten op uitgaven en prestaties. Het gaat om gemeenten die vergelijkbaar zijn met Almelo op structuurkenmerken als aantal inwoners, bebouwingsdichtheid en centrumfunctie. Daarnaast is gestreefd naar een zekere geografische spreiding.

deze rapportage

Hierna komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- een toelichting op de werkwijze;
- een totaalbeeld van de netto lasten van Almelo in de periode 2022-2026 voor de overige zoekrichtingen;
- voor iedere zoekrichting een overzicht per onderdeel van:
  - de netto lasten van Almelo in de periode 2022-2026;
  - de uitkomsten van de vergelijking met de referentiegemeenten.

Hoe is de benchmark tot stand gekomen?

referentiegemeenten: leren van de praktijk elders

Aan het onderzoek hebben 4 gemeenten medewerking verleend door gegevens beschikbaar te stellen: Assen, Hengelo, Hoorn en Zutphen. Bij deze referentiegemeenten kunnen we nader inzoomen op taak-onderdelen en achtergronden van verschillen.

Om deze gemeenten vergelijkbaar te maken met Almelo zijn de lasten en baten uit hun financiële administraties op dezelfde manier gerubriceerd naar taakinhoud. Hierbij is het taakgerelateerde deel van de overhead (management en ondersteuning) op uniforme wijze toegedeeld aan de verschillende taakgebieden. Ook zijn mutaties in bestemmingsreserves zoveel mogelijk toegedeeld aan de taakgebieden waarop deze inhoudelijk betrekking hebben.

Vervolgens zijn hun netto lasten gecorrigeerd voor verschillen in kostenbepalende structuurkenmerken, zoals omvang en samenstelling van de bevolking, bodemstructuur, bebouwingsdichtheid en centrum-functie. Daarmee zijn de netto lasten van de referentiegemeenten op een zelfde niveau van schaal en taakzwaarte gebracht als Almelo. De verschillen in uitgaven die dan zichtbaar zijn, illustreren de financiële impact van andere keuzes in beleid en uitvoering (voorzieningenniveau, organisatie, samenwerking, etc). Bij het zoeken naar toepasbare bezuinigingsmogelijkheden kan Almelo leren van de praktijk in referentiegemeenten.

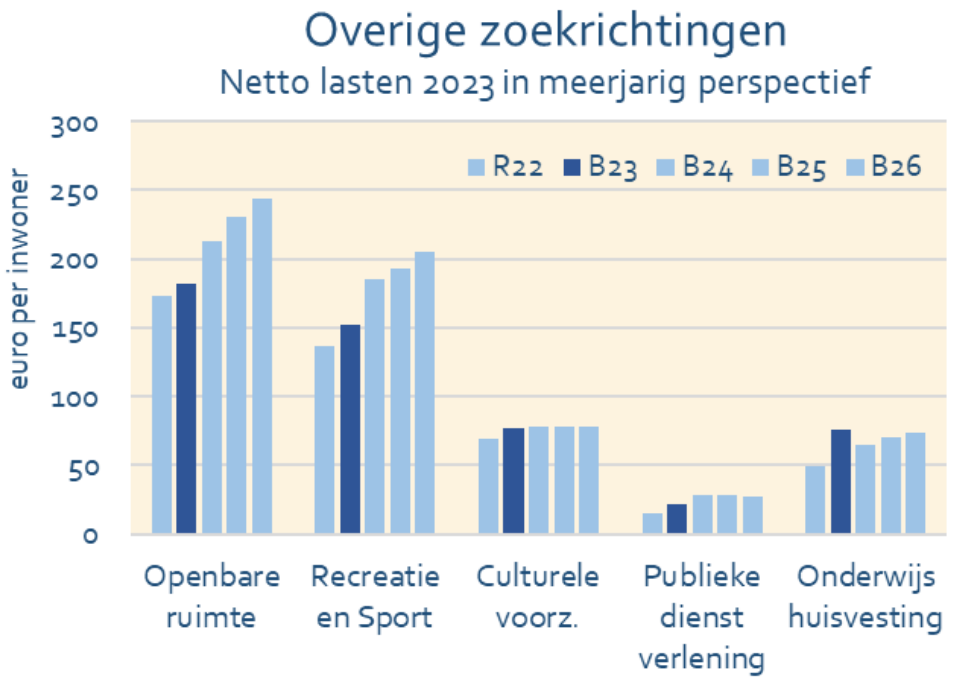
gebruikte gegevens

Centraal in de analyse staat de meest recente stand van de begroting 2023. De uitkomsten voor 2023 worden in meerjarig perspectief bezien van enerzijds de rekening 2022 en anderzijds de verwachte ontwikkeling conform de meerjarenbegroting 2024 en verder.

De analyse richt zich op de netto lasten: het saldo van lasten en baten. Een deel van de lasten wordt gedekt met inkomsten die zijn bestemd voor specifieke taken. Deze specifieke middelen komen deels van het Rijk (onder andere voor bijstandsuitkeringen) en deels van inwoners en ondernemers, in de vorm van heffingen (riolering en reiniging) en leges (bouwen en burgerzaken). Door taakgerelateerde lasten en baten te salderen, komt er zicht op de netto lasten. Deze weerspiegelen het beslag op de algemene (vrij besteedbare) middelen. Zij vormen het financiële kader waarbinnen bestuurlijke keuzes worden gemaakt.

Voor de onderlinge vergelijkbaarheid zijn de netto lasten gepresenteerd in euro's per inwoner. Hierbij is voor Almelo uitgegaan van bijna 74.000 inwoners. Ook zijn verschillen in netto lasten geduid met behulp van beschikbare achtergrondinformatie, waar mogelijk met kengetallen. Gezien de doorlooptijd van enkele weken bleek het voor referentie-gemeenten niet altijd mogelijk om alle gewenste gegevens over relevante achtergronden aan te reiken.

Totaalbeeld netto lasten Overige zoekrichtingen in meerjarig perspectief



Openbare ruimte

- aanleg, beheer en onderhoud van wegen en kunstwerken, verkeers-maatregelen, verlichting, gladheidsbestrijding en straatreiniging, parkeerbeleid en waterwegen;
- de netto lasten vertonen een stijgende trend, vooral bij aanleg/onderhoud wegen en civiele kunstwerken.

Recreatie & Sport

- openbaar groen, natuur en recreatie, sportbeleid en -accommodaties;
- de toename van netto lasten zet zich naar verwachting in 2024 versterkt door. Dit hangt vooral samen met een stijging van de personele lasten voor openbaar groenvoorzieningen.

Culturele voorzieningen

- professionele podiumkunsten, subsidies aan amateurgezelschappen, beeldende kunsten en cultuureducatie, bibliotheken en media;
- na een stijging in de afgelopen jaren worden vanaf 2023 min of meer gelijkblijvende netto lasten begroot.

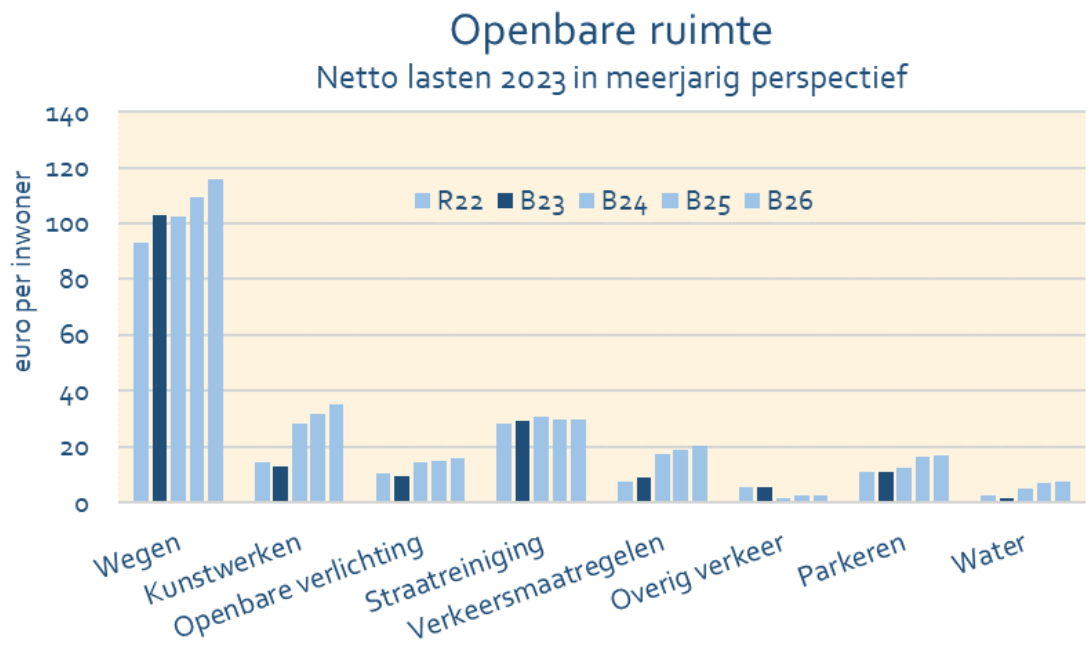
Publieke dienstverlening

- bevolkingsregister, burgerlijke stand, reisdocumenten en verkiezingen;
- er is een licht stijgende trend zichtbaar, die vanaf 2025 afvlakt.

Onderwijshuisvesting

- nieuwbouw, aanpassing en uitbreiding van schoolgebouwen (incl. gymlokalen);
- de netto lasten laten een stijgende trend zien, met incidenteel hogere lasten in 2023.

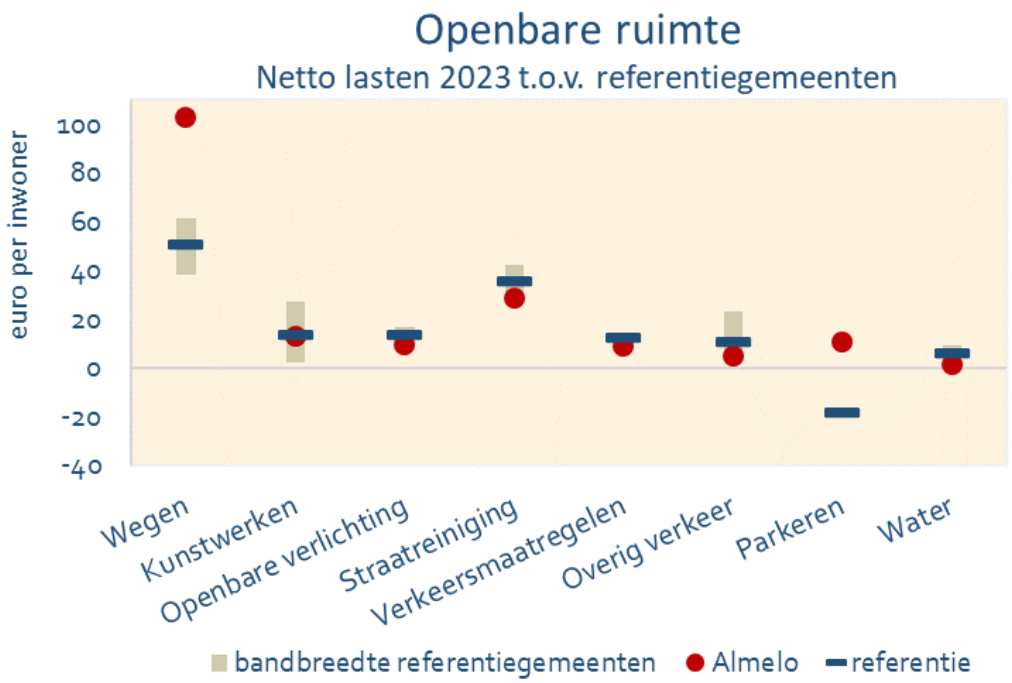
Openbare ruimte: netto lasten Almelo per onderdeel



In totaal geeft Almelo in 2023 circa 180 euro per inwoner uit aan dit taakgebied. Binnen deze zoekrichting zijn de volgende onderdelen onderscheiden:

- Wegen (aanleg, beheer en onderhoud): verreweg het grootste onderdeel met netto lasten van circa 100 euro per inwoner. Er is sprake van een stijgende trend (o.a. door prijsstijgingen en toenemende kapitaallasten);
- Kunstwerken: netto lasten zijn circa 15 euro per inwoner, maar stijgen fors vanaf 2024;
- Openbare verlichting: netto lasten zijn circa 10 euro per inwoner en laten vanaf 2024 een duidelijke toename zien;
- Straatreiniging: netto lasten zijn circa 30 euro per inwoner, maar komen vanaf 2024 op een lager niveau;
- Verkeersmaatregelen: netto lasten zijn circa 10 euro per inwoner. Vanaf 2024 is een opwaartse trend zichtbaar;
- Overig verkeer: beperkte netto lasten, die vanaf 2024 nog minder worden;
- Parkeren: netto lasten zijn circa 10 euro per inwoner, en nemen vanaf 2025 toe;
- Water: netto lasten zijn enkele euro's per inwoner, maar nemen vanaf 2024 duidelijk toe.

Openbare ruimte: netto lasten vergeleken met referentiegemeenten



Totaalbeeld

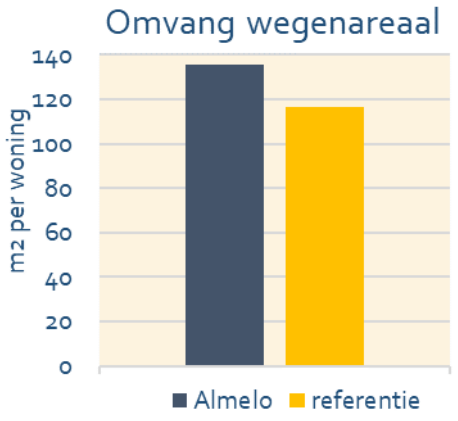
In vergelijking met het referentieniveau geeft Almelo in 2023:

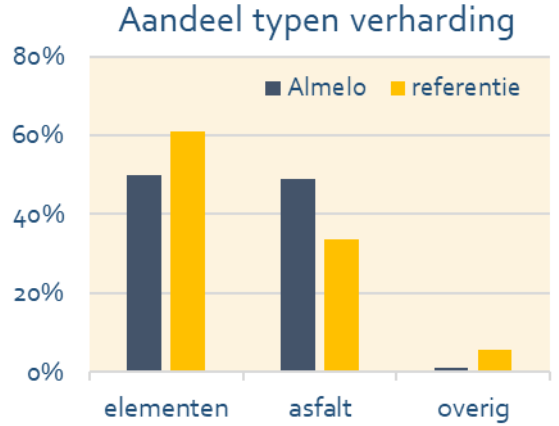
- *meer* uit aan wegen en parkeren
- *minder* uit aan met name straatreiniging, openbare verlichting, verkeersmaatregelen, overig verkeer en water

Voor 2024 is het beeld niet substantieel anders. Hierna lichten we de belangrijkste verschillen toe.

Wegen (verhardingen)

Almelo geeft hieraan fors meer uit. Zoals de diagrammen hieronder zichtbaar maken, kan dit deels worden verklaard uit het gegeven dat de gemeente een groot areaal verhardingen in beheer heeft (20% meer dan bij referentiegemeenten). Bovendien is een groter deel hiervan asfalt (75% meer dan bij referentiegemeenten). Onder meer is er in Almelo een tweebaans rondweg. In onderhoud is asfalt bij een gelijke intensiteit 2 à 3 keer zo duur als elementverhardingen.





Het kwaliteitsniveau van onderhoud van de verhardingen is vergelijkbaar met referentiegemeenten (90% niveau C). Groot onderhoud en vervanging van wegen worden gecombineerd met rioleringswerkzaamheden. Dit leidt ertoe dat soms vervanging of groot onderhoud plaatsvindt vóór het verstrijken van de levensduur.

Openbare ruimte: netto lasten vergeleken met referentiegemeenten (2)

Parkeren

Almelo geeft hieraan duidelijk meer uit. Waar referentiegemeenten per saldo netto baten hebben van parkeren, zijn in Almelo aan parkeren netto lasten verbonden.

Dit hogere netto lastenniveau hangt samen met zowel hogere lasten voor parkeeraccommodaties als lagere parkeeropbrengsten. De lasten betreffen vooral vastgoedkosten, niet personele of kapitaallasten. De lagere opbrengsten zijn vooral zichtbaar in zeer beperkte inkomsten uit boetes/naheffingen. Dit kan samenhangen met relatief beperkte inzet op handhaving.

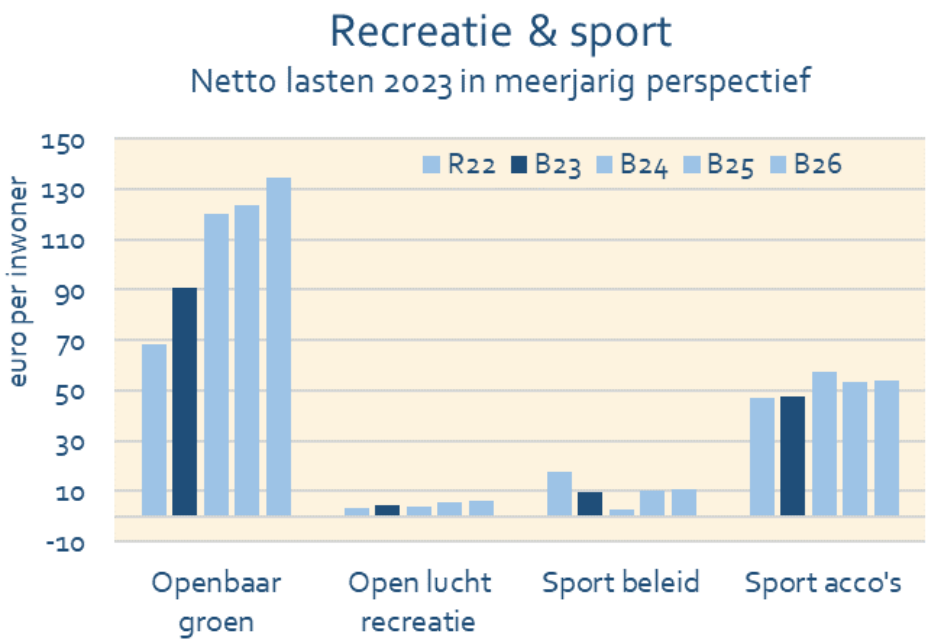
De parkeertarieven liggen op een vergelijkbaar niveau als bij referentie-gemeenten.

Andere onderdelen

Op andere onderdelen geeft Almelo in 2023 minder uit, maar nemen de netto lasten vanaf 2024 sterk toe:

- kunstwerken, met name de onderhoudslasten nemen toe
- openbare verlichting, waar lasten van kapitaal en personeel toenemen
- water, door onder andere stelposten kanaal en groenblauw.

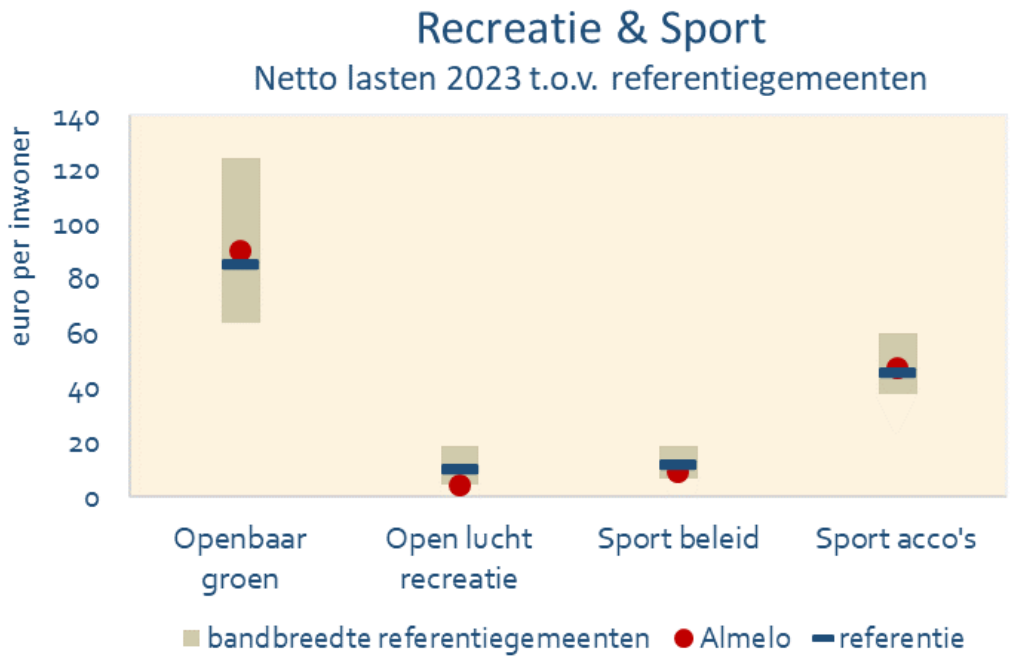
Recreatie en sport: netto lasten Almelo per onderdeel



In totaal geeft Almelo in 2023 circa 150 euro per inwoner uit aan dit taakgebied. Binnen deze zoekrichting zijn de volgende onderdelen onderscheiden:

- Openbaar groen: in omvang het grootste onderdeel. De netto lasten zijn circa 90 euro per inwoner en laten vanaf 2024 een flinke toename zien;
- Openluchtrecreatie: netto lasten zijn circa 5 euro per inwoner en vertonen een licht stijgende trend;
- Sportbeleid: netto lasten bedragen circa 10 euro per inwoner en vertonen een stabiel niveau, met uitzondering van een dip in 2024;
- Sportaccommodaties: netto lasten zijn ruim 45 euro per inwoner en vertonen een stijgende trend.

Recreatie en sport: netto lasten vergeleken met referentiegemeenten



Totaalbeeld

In vergelijking met het referentieniveau geeft Almelo in 2023:

- *meer* uit aan openbaar groen
- *minder* uit aan openluchtrecreatie en sport

In 2024 nemen de netto lasten voor openbaar groen verder toe. Hierna lichten we de belangrijkste verschillen toe.

Openbaar groen

Almelo geeft hieraan meer uit dan referentiegemeenten. Eén referentiegemeente heeft duidelijk hogere kosten vanwege een extra taak (beheer van grootschalig bos/natuur). Als deze gemeente buiten beschouwing zou worden gelaten, heeft Almelo in de orde van 20 euro per inwoner hogere netto lasten.

Almelo beschikt over een groter areaal openbaar groen ten opzichte van de meeste referentiegemeenten. Daarbij heeft Almelo relatief minder gras, maar meer overige beplanting. Deze beplanting is normaliter meer arbeidsintensief. Het feitelijke onderhoudsniveau van de beplanting en het gras is goed (circa 90% op minimaal niveau B).

Een deel van de uitgaven gaat naar het recreatieschap. De financiële bijdrage hieraan is vergelijkbaar met het referentieniveau.

De kosten nemen met ingang van 2024 verder toe vanwege oplopende personele lasten, kapitaallasten en een stelpost om de kwaliteit van de openbare ruimte te verbeteren.

Recreatie en sport: netto lasten vergeleken met referentiegemeenten (2)

Openluchtrecreatie

Almelo geeft hieraan minder uit. Dit houdt met name verband met:

- vrijwel alleen lasten voor speelvoorzieningen
- weinig voorzieningen in de sfeer van kinderboerderijen en natuur- en milieueducatie.

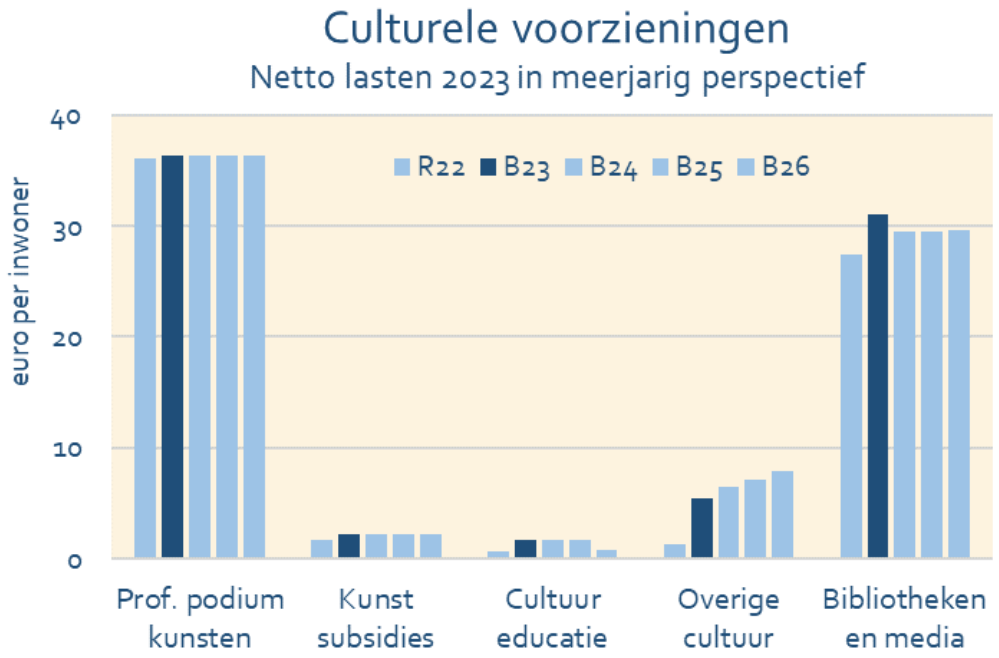
Sportbeleid

Almelo geeft hieraan minder uit. De gemeente zet weinig in op sportstimulering (combinatiefuncties, ondersteuning verenigingen) ten laste van de algemene middelen.

Sportaccommodaties

Almelo geeft hieraan ongeveer evenveel uit als vergelijkbare gemeenten. Het gaat met name om subsidie aan het sportbedrijf.

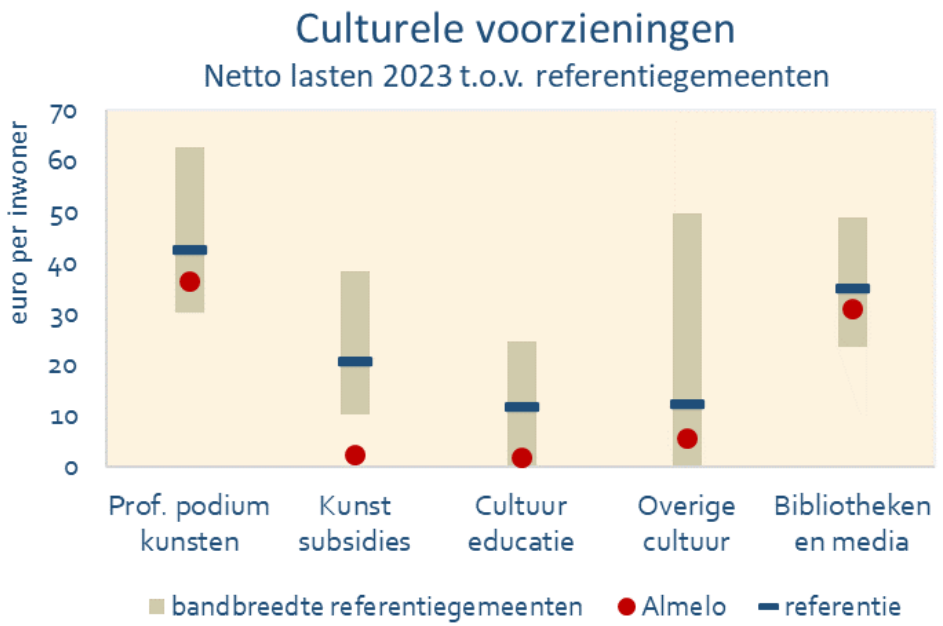
Culturele voorzieningen: netto lasten Almelo per onderdeel



In totaal geeft Almelo in 2023 circa 80 euro per inwoner uit aan dit taakgebied. Binnen deze zoekrichting zijn de volgende onderdelen onderscheiden:

- Professionele podiumkunsten (theaters, poppodia): netto lasten bedragen ruim 35 euro per inwoner en vertonen een stabiel beeld;
- Kunstsubsidies (amateurkunst, gezelschappen): netto lasten zijn enkele euro's per inwoner en blijven stabiel;
- Cultuureducatie: netto lasten zijn enkele euro's per inwoner en blijven stabiel;
- Overig cultuur (apparaatslasten, accommodaties): netto lasten zijn circa 5 euro per inwoner en vertonen een stijgende trend;
- Bibliotheken: netto lasten zijn circa 30 euro per inwoner. Vanaf 2024 nemen de lasten iets af en blijven dan stabiel.

Culturele voorzieningen: netto lasten vergeleken met referentiegemeenten



Totaalbeeld

In vergelijking met het referentieniveau geeft Almelo in 2023:

- *minder* uit aan professionele podiumkunsten en bibliotheken/media
- *duidelijk minder* uit aan kunstsubsidies, cultuureducatie en overige cultuur.

Voor 2024 is het beeld niet substantieel anders. Hierna lichten we de belangrijkste verschillen toe.

Professionele podiumkunsten

Almelo geeft hieraan minder uit. Dit houdt verband met subsidiëring van theaters, schouwburgen en poppodia. In meerjarig perspectief vertonen de netto lasten een stabiel beeld.

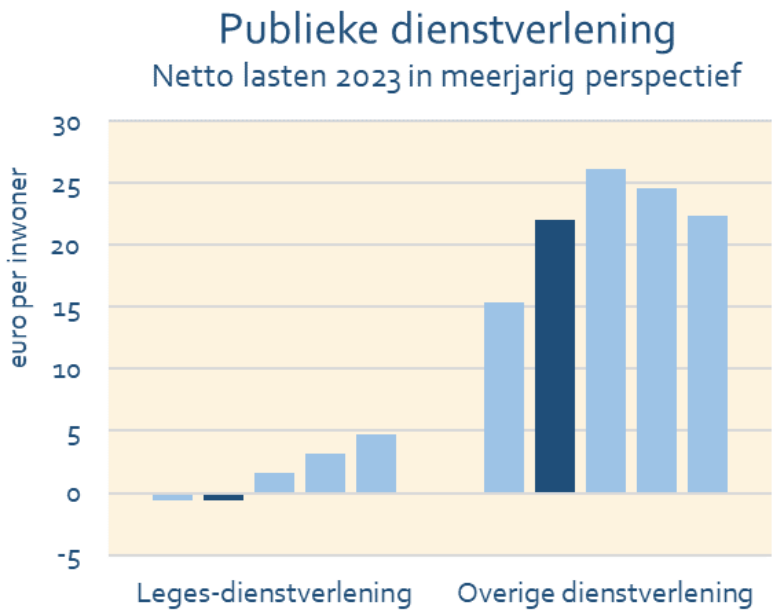
Kunstsubsidies, cultuureducatie en overig cultuur

Almelo geeft hieraan minder uit doordat er weinig beleid is ter ondersteuning van culturele verenigingen, gezelschappen, cultuur-educatie en overige cultuur (apparaatslasten en accommodaties).

Bibliotheken en media

De netto lasten aan bibliotheken en media zijn in Almelo iets lager dan bij referentiegemeenten. Het lastenniveau ligt in 2023 iets hoger dan in andere jaren, vooral vanwege een eenmalig hogere subsidie aan de lokale omroep.

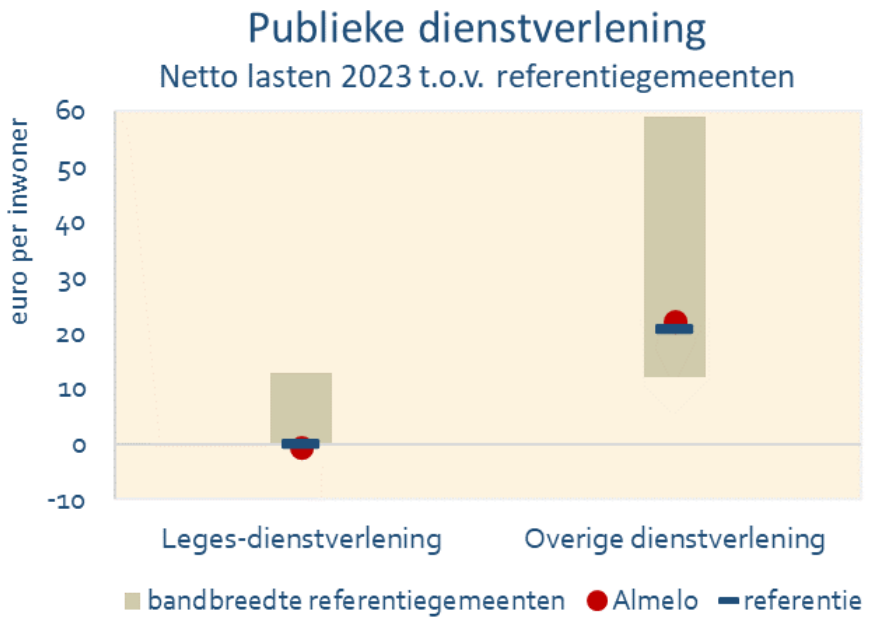
Publieke dienstverlening: netto lasten Almelo per onderdeel



In totaal geeft Almelo in 2023 circa 20 euro per inwoner uit aan dit taakgebied. Binnen deze zoekrichting zijn de volgende onderdelen onderscheiden:

- Leges dienstverlening: in 2023 is het beeld kostenneutraal. Vanaf 2024 slaat dit beeld om naar netto lasten;
- Overige dienstverlening: netto lasten zijn ruim 20 euro per inwoner. Na een stijging in 2024 nemen de netto lasten af tot ongeveer een vergelijkbaar niveau als in 2023.

Publieke dienstverlening: netto lasten vergeleken met referentiegemeenten



Leges dienstverlening

De producten van burgerzaken zijn in Almelo ongeveer kostendekkend. Vanaf 2024 nemen de personele lasten toe, waardoor de kostendekkendheid onder druk komt te staan.

Overige dienstverlening

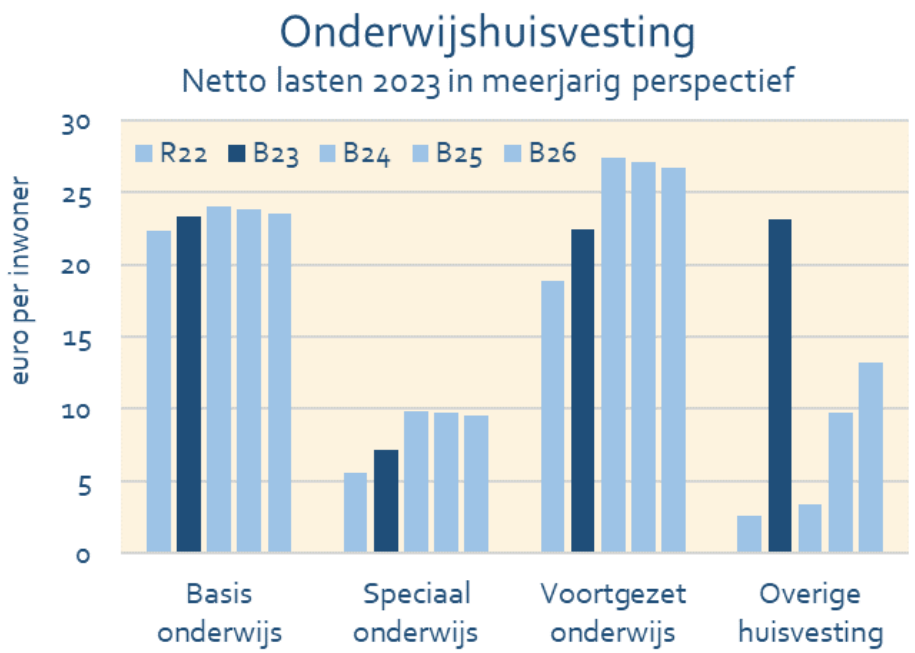
Almelo geeft hieraan ongeveer evenveel uit als vergelijkbare gemeenten. De bandbreedte bij referentiegemeenten is relatief groot. Vanaf 2024 nemen de netto lasten toe vanwege enkele stelposten (digitalisering en verkiezingen). De stelpost digitalisering dient op termijn besparingen op te leveren.

Totaalbeeld

In vergelijking met het referentieniveau geeft Almelo in 2023 ongeveer *even veel* uit aan publieke dienstverlening.

Vanaf 2024 nemen de netto lasten toe, oplopend tot ongeveer 30 euro per inwoner. Hierna lichten we de belangrijkste verschillen toe.

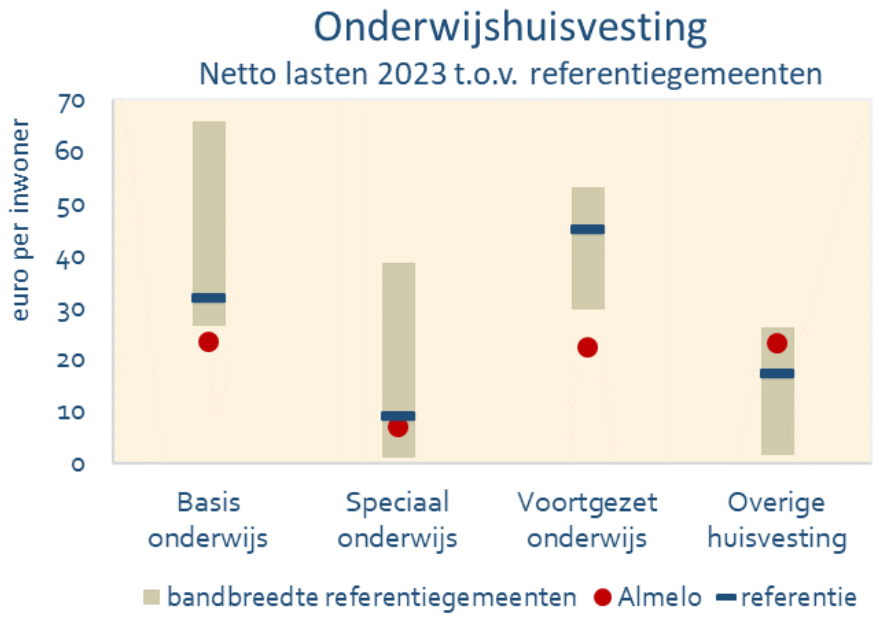
Onderwijshuisvesting: netto lasten Almelo per onderdeel



In totaal geeft Almelo in 2023 circa 75 euro per inwoner uit aan dit taakgebied. Binnen deze zoekrichting zijn de volgende onderdelen onderscheiden:

- Primair onderwijs: netto lasten bedragen bijna 25 euro per inwoner. Na een stijging in 2024 nemen de netto lasten af tot ongeveer een vergelijkbaar niveau als in 2023;
- Speciaal onderwijs: netto lasten zijn ruim 5 euro per inwoner en laten vanaf 2024 een duidelijke toename zien;
- Voortgezet onderwijs: netto lasten zijn ruim 20 euro per inwoner en laten vanaf 2024 een duidelijke toename zien;
- Overige huisvesting: netto lasten zijn incidenteel bijna 25 euro per inwoner. Na 2024 is een flinke toename zichtbaar in structurele lasten.

Onderwijshuisvesting: netto lasten vergeleken met referentiegemeenten



Totaalbeeld

In vergelijking met het referentieniveau geeft Almelo in 2023 (ongeveer een derde) *minder* uit aan onderwijshuisvesting. Dit verschil doet zich met name voor bij basis- en voortgezet onderwijs (lager dan elk van de referentiegemeenten). Voor 2024 is het beeld niet substantieel anders. Hierna lichten we de belangrijkste verschillen toe.

Primair onderwijs

Almelo geeft hieraan minder uit. Dit houdt met name verband met:

- kapitaallasten, belastingen en verzekeringen
- een deel van de incidentele lasten is mogelijk niet toegerekend
- een verouderde voorraad schoolgebouwen: de komende jaren zijn nieuwbouw/renovaties gepland waardoor de netto lasten op termijn toenemen.

Voortgezet onderwijs

Almelo geeft hieraan fors minder uit. Dit houdt met name verband met:

- kapitaallasten, belastingen en verzekeringen
- een deel van de incidentele lasten is mogelijk niet toegerekend
- een verouderde voorraad schoolgebouwen: de komende jaren zijn nieuwbouw/renovaties gepland waardoor de netto lasten op termijn toenemen.

Overige huisvesting

Almelo geeft hieraan incidenteel meer uit. In structureel opzicht zijn de uitgaven duidelijk lager.

Beschouwing

inzicht in financiële effect van keuzes Almelo

In dit rapport zijn de netto lasten 2023 van Almelo voor de *Overige zoekrichtingen* via een objectieve benchmark vergeleken met de netto lasten van vergelijkbare gemeenten. Deze benchmark maakt het mogelijk om in te zoomen op taakonderdelen en effecten van andere keuzes in beeld te brengen.

De benchmark laat zien dat Almelo er op enkele onderdelen uitspringt:

- wegen: hieraan geeft Almelo duidelijk *meer* uit. De belangrijkste achtergronden zijn het grotere areaal verhardingen en veel asfalt-wegen;
- parkeren: *kost* Almelo per saldo geld. Dit hangt samen met lagere parkeeropbrengsten (handhaving?) en hogere (vastgoed)kosten van parkeervoorzieningen;
- openbaar groen: ook hier zijn de Almelose uitgaven *hoger* en bovendien nemen de kosten vanaf 2024 verder toe.

Op andere onderdelen geeft Almelo *minder* uit:

- openluchtrecreatie
- de meeste culturele voorzieningen (behalve theaters)
- onderwijshuisvesting

Bij de overige onderdelen (sport, publieke dienstverlening) zijn de verschillen met vergelijkbare gemeenten beperkt.

De komende jaren stijgen de netto lasten van wegen, civiele kunstwerken, openbaar groen en publieke dienstverlening sterker dan bij referentiegemeenten. Bij de meeste van deze taakgebieden heeft Almelo nu al hogere uitgaven.

aanleiding tot nader onderzoek

Voor de onderdelen met de grootste verschillen in netto lasten is een feitelijke duiding gegeven met behulp van kengetallen. Deze maken zichtbaar dat Almelo andere keuzes maakt rond het voorzieningenniveau (bijv. omvang en type areaal bij wegen en groen, en beperkte inzet op cultuur) en de wijze en efficiëntie van uitvoering (bijv. parkeren).

Bij een aantal onderdelen (zoals wegen en parkeren) komen signalen naar voren die aanleiding geven tot nader onderzoek. Hiermee kunnen voorzieningenniveaus en werkwijzen tegen het licht worden gehouden. Ook bij andere onderdelen (zoals openbaar groen en publieke dienstverlening) is kostenbeheersing en kostendekkendheid een belangrijk aandachtspunt. De mogelijkheden hiertoe kunnen met nader onderzoek worden verkend.