



Gemeente Almelo

Begroting gespiegeld aan gemeentefonds

Rapport
3 april 2024

Inhoud

1. Waarom deze spiegel en wat houdt die in?	3
2. Meerjarenbeeld netto lasten Almelo per programma	5
3. Vergelijking netto lasten 2023 met referentie gemeentefonds	12
4. Financiële impact keuzes Almelo per taakgebied in beeld	13
5. Beschouwing	15

Waarom deze spiegel en wat houdt die in?

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 programmabegroting 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 werkt Cebeon aan de opdracht om inzicht te geven in besparingsmogelijkheden bij de overige zoekrichtingen. Hiertoe voeren we een benchmark uit met referentie-gemeenten op uitgaven en prestaties. Ook maken we voor deze onderdelen een vergelijking met het gemeentefonds.

De gemeente vindt deze vergelijking ook van meerwaarde voor de andere taakgebieden binnen de gemeentebegroting. Het vormt één van de bouwstenen voor de verdere uitwerking van de zoekrichtingen. Daarom heeft de gemeente aan Cebeon gevraagd de vergelijking uit te breiden naar een begrotingsbrede spiegel.

gemeentefonds als referentiekader

Bekend is dat het gemeentefonds de belangrijkste dekkingsbron vormt voor de kosten van gemeentelijke taken. Behalve deze betekenis kan het ook dienen als referentiekader waaraan gemeenten zich kunnen spiegelen. Achter het gemeentefonds gaat namelijk een verfijnde systematiek schuil, waarmee wordt beoogd gemeenten in een vergelijkbare financiële uitgangspositie te brengen. De ijkpunten die ten grondslag liggen aan het gemeentefonds vormen een objectieve referentie voor de kosten die gemeenten moeten maken om hun taken te kunnen uitvoeren. Uitgangspunt daarbij is dat gemeenten in staat worden gesteld om een gemiddeld voorzieningenniveau te realiseren bij een gemiddeld efficiënte uitvoering en lokale lastenlastendruk.

Binnen het gemeentefonds worden 20 inhoudelijk samenhangende taakgebieden onderscheiden. Voor elk taakgebied is een ijkpunt ontwikkeld dat een objectieve indicatie geeft van het structurele kosten-niveau, gegeven een gemiddeld voorzieningenniveau en efficiënte uitvoering. De verdeling van het gemeentefonds is gebaseerd op gemeentelijke scores op ruim 50 kostenbepalende structuurkenmerken. Deze verdeling wordt jaarlijks geactualiseerd en gemonitord. De recente herijking is voor Almelo per saldo neutraal verlopen.¹ Op onderdelen kan dit verschillen. Zo is er voor het sociaal domein een fors negatief effect.

1. Vanuit landelijke vervolgonderzoeken (centrumfunctie sociaal domein en overige eigen middelen) zou dit beeld nog kunnen wijzigen.

Waarom deze spiegel en wat houdt die in? - 2

Ieren van de vergelijking met het gemeentefonds

Gemeenten hebben dezelfde taken, maar de omstandigheden waaronder die taken moeten worden uitgevoerd verschillen. Het gemeentefonds houdt rekening met deze omstandigheden. Dit maakt het een geschikt instrument om de financiële effecten van lokale keuzes te spiegelen.

De ijkpunten van het gemeentefonds geven aan wat het in de Almelse omstandigheden kost om een voorzieningenniveau te realiseren dat gelijkwaardig is aan dat van vergelijkbare gemeenten, uitgaande van een efficiënte uitvoering. Een afwijking van dit referentieniveau zegt iets over de keuzes die Almelo heeft gemaakt rond het voorzieningenniveau en/of de efficiëntie van de uitvoering. Het geeft inzicht in de financiële prioriteit die Almelo aan een taak geeft.

Tevens kan inzichtelijk worden gemaakt in hoeverre keuzes rond lokale belastingen en heffingen hebben geleid tot meer of minder bestedingsmogelijkheden.

De signaalwaarde die deze spiegel oplevert, vormt een goed vertrekpunt om gericht in te zoomen op onderdelen, bijvoorbeeld via een benchmark om te leren van de praktijk in vergelijkbare gemeenten.

gebruikte gegevens

Dit onderzoek is gebaseerd op financiële detailgegevens van de gemeente Almelo uit de rekening 2022, de actuele begroting 2023, en de meerjarenbegroting 2024 en verder. Het centrale analysejaar is 2023. Voor de vergelijking met het gemeentefonds zijn de lasten en baten gerubriceerd op basis van taakinhoud, inclusief uniforme toedeling van het taakgerelateerde deel van de overhead (management en ondersteuning). Ook bestemmingsreserves zijn zo goed mogelijk toegedeeld aan de betreffende taakgebieden. De analyses worden uitgevoerd op netto lasten². De uitkomsten worden gepresenteerd in euro's per inwoner, waarbij we uitgaan van bijna 74.000 inwoners.

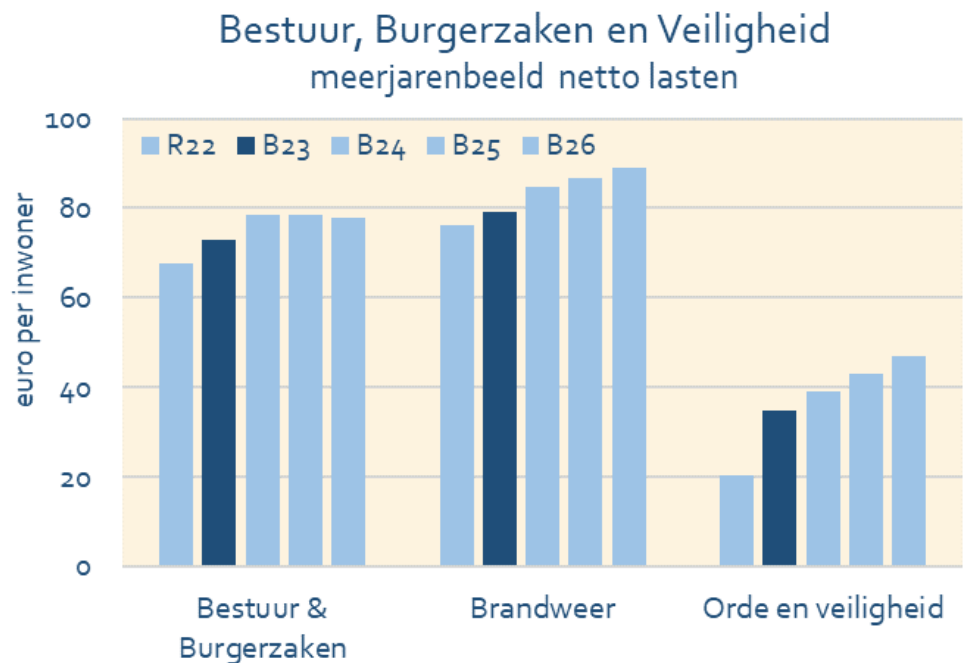
inhoud rapportage

Hierna komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- een overzicht per taakgebied van de netto lasten van Almelo in de periode 2022-2026;
- de uitkomsten per taakgebied van de vergelijking van de netto lasten met het gemeentefonds.

2. Netto lasten zijn het saldo van lasten en taakgerelateerde baten, zoals heffingen, leges en specifieke uitkeringen.

Meerjarenbeeld netto lasten: Bestuur, Burgerzaken en Veiligheid



Bestuur & Burgerzaken

- *bestuur*: bestuursorganen, griffie, rekenkamer;
- *burgerzaken*: bevolkingsregister, burgerlijke stand, reisdocumenten en verkiezingen;

Er is een licht stijgende trend zichtbaar, die vanaf 2025 afvlakt.

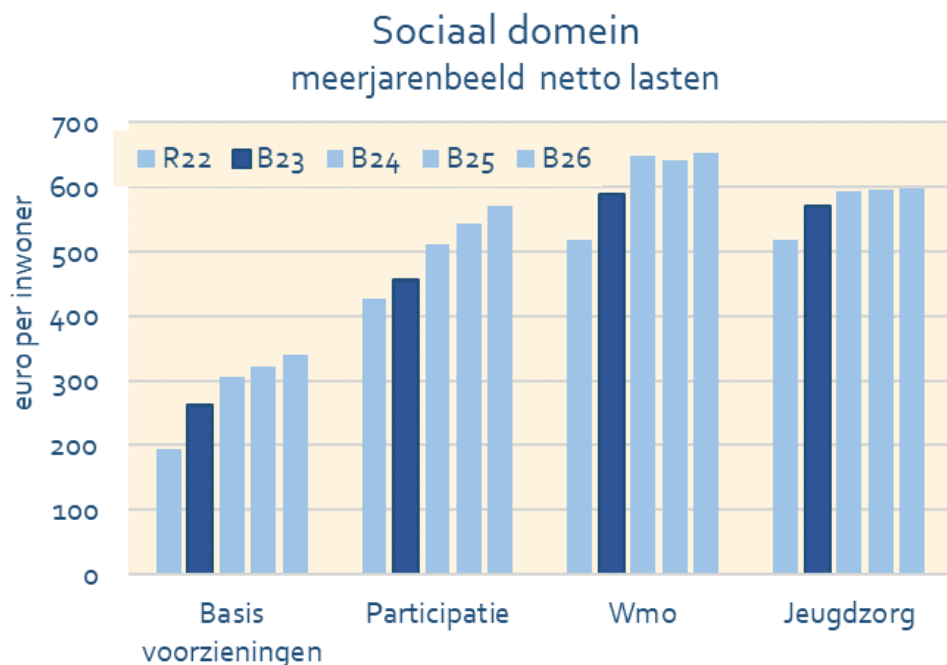
Brandweer

- betreft de bijdrage aan de Veiligheidsregio voor brandweer en crisisbeheersing;
- de netto lasten laten een structureel opwaartse trend zien.

Orde en veiligheid

- betreft een scala van taken, waaronder toezicht en handhaving openbare orde, parkeren, BOA's, Wet Bibob, APV, tegengaan van radicalisering en dierenbescherming;
- de netto lasten zijn in 2023 fors gestegen. Dit hangt vooral samen met stijging van personele lasten van het veiligheidsteam (advisering en controle openbare ruimte). Vanaf 2024 wordt een gematigde doorgroei verwacht.

Meerjarenbeeld netto lasten: Sociaal domein



Bijna tweederde van de begroting heeft betrekking op het sociaal domein. Hierbinnen worden 4 taakgebieden onderscheiden.

Sociale basisvoorzieningen

- algemene voorzieningen (welzijn) en toegang (sociaal teams);
- vanaf 2023 worden duidelijk hogere netto lasten begroot. Dit hangt vooral samen met de wijkteams en de opvang van vluchtelingen.

Participatie

- bijstand, minimabeleid, Wsw en beschut werk, en re-integratie;
- er is een stijgende trend zichtbaar. Dit geldt met name voor de sociale werkvoorziening (incl. beschut werk).

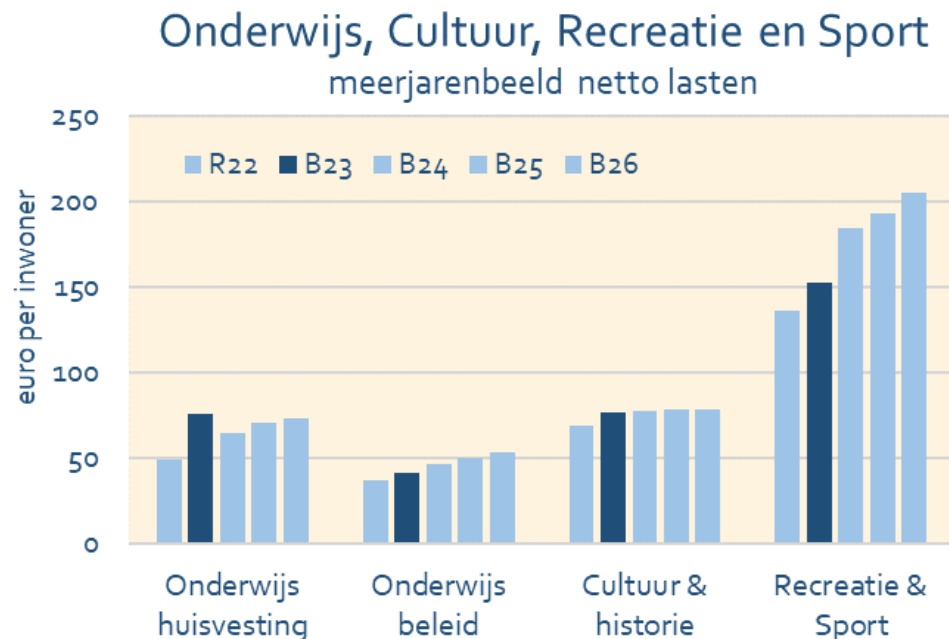
Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

- voorzieningen voor maatwerk (hulpmiddelen, hulp bij het huishouden, begeleiding, overig) en voor ge-escaleerde problematiek (opvang en beschermd wonen);
- dit taakgebied heeft de grootste omvang en kent tot 2024 de sterkste toename in netto lasten. Met name uitgaven aan begeleiding (maatwerk) en geëscaleerde zorg (centrumtaken) nemen toe.

Jeugdzorg

- jeugdhulp met en zonder verblijf, en jeugdbescherming/-reclassering;
- na een forse stijging van de netto lasten in 2023 vlakt de groei af, mede onder invloed van de taakstelling uit de Hervormingsagenda Jeugd (in de orde van 8 mln euro).

Meerjarenbeeld netto lasten: Onderwijs, Cultuur, Recreatie en Sport



Onderwijs

- *huisvesting*: nieuwbouw, aanpassing en uitbreiding van schoolgebouwen (incl. gymlokalen);
- *beleid*: onderwijsachterstanden, leerplicht, voortijdig schoolverlaten, peuteropvang en leerlingenvervoer;

De netto lasten laten een stijgende trend zien. Bij huisvesting is in 2023 sprake van incidenteel hogere lasten.

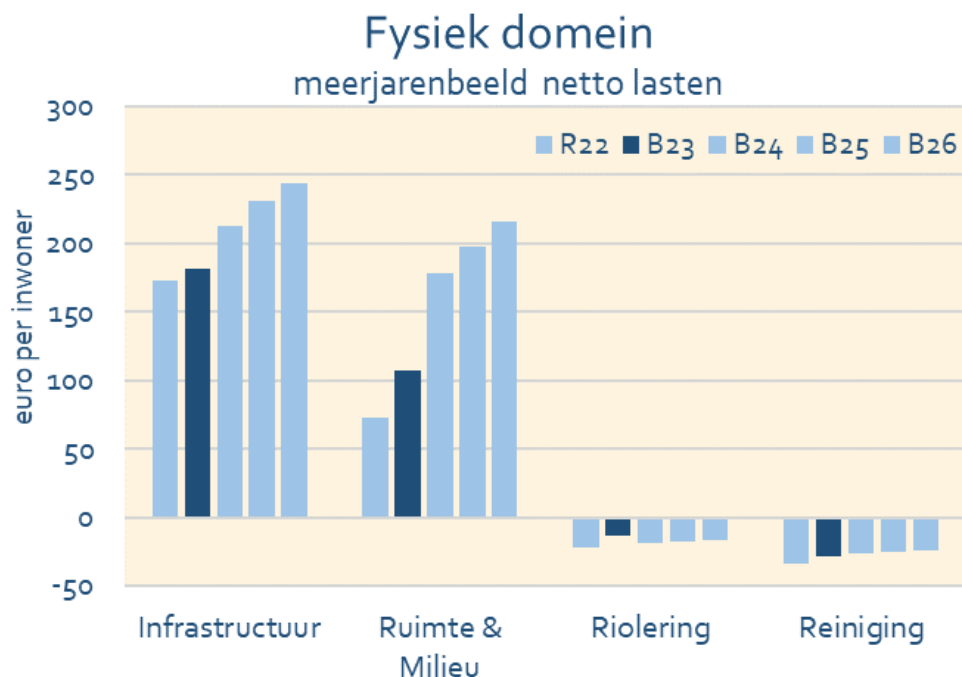
Cultuur & historie

- professionele podia, subsidies van amateurgezelschappen, beeldende kunsten en cultuureducatie, musea en historie/erfgoed, bibliotheken en media;
- na een stijging in de afgelopen jaren worden vanaf 2023 min of meer gelijkblijvende netto lasten begroot.

Recreatie & Sport

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

Meerjarenbeeld netto lasten: Fysiek domein



Infrastructuur

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

Ruimte & Milieu

- ruimtelijke ordening en ontwikkeling (Omgevingswet), wonen en bouwen, grondexploitaties en bijdrage aan Omgevingsdienst;
- vooral op dit taakgebied is in de jaren 2023-2024 een sterke toename van netto lasten zichtbaar. Achtergrond hiervan is dat leges uit omgevingsvergunningen sterk afnemen, terwijl de personele lasten juist toenemen. Daarnaast zijn er in de begroting 2024 stelposten voor binnenstedelijke ontwikkeling.

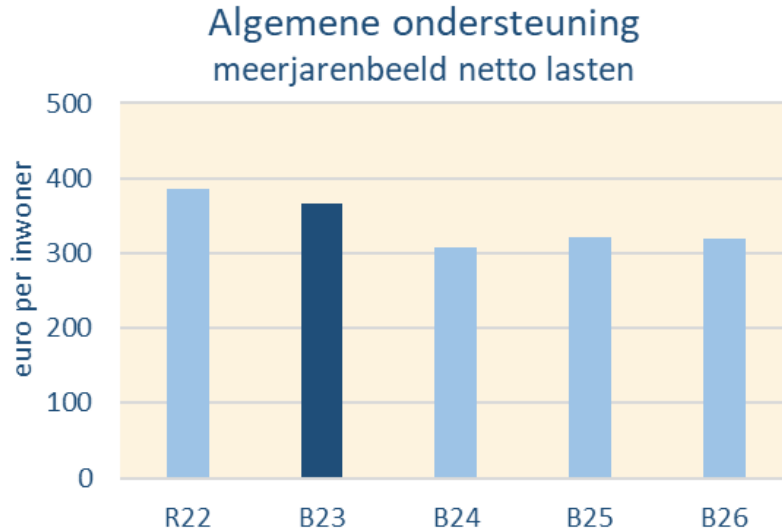
Riolering

- opvangen en verwerken van afval- en hemelwater, bestrijden van verontreiniging oppervlaktewater, heffing en invordering van (kostendekkende) rioolheffing;
- de netto baten zijn stabiel. In 2023 is er sprake van incidenteel hogere toevoeging aan de voorziening.

Reiniging

- inzameling en verwerking van bedrijfs- en huishoudelijk afval, (kostendekkende) afvalstoffenheffing en reinigingsrechten;
- de netto baten lopen langzaam terug, omdat de hogere kosten van afvalinzameling nog niet zijn vertaald in hogere opbrengsten uit afvalstoffenheffing en reinigingsrechten.

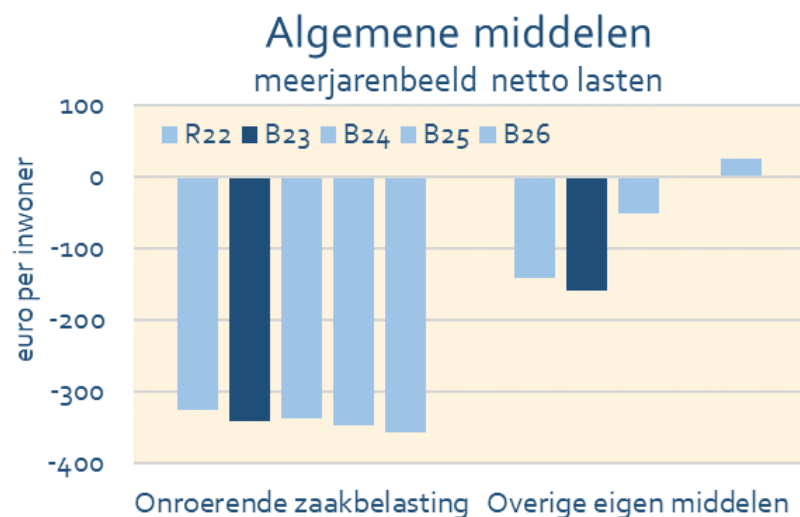
Meerjarenbeeld netto lasten: Algemene ondersteuning (piofach)



Algemene ondersteuning (piofach)

- de algemene overhead: alle inzet die samenhangt met de sturing en ondersteuning van medewerkers in het primaire proces;
- het betreft de zogenoemde piofach-taken: personeel, informatievoorziening/ict, organisatie, financiën, administratie, communicatie en huisvesting
- dit is exclusief (i) taakgerelateerde overhead (afdelingskosten van afdelingen van primaire processen, die is toegedeeld aan de inhoudelijke taakgebieden, en (ii) overhead die wordt gedekt uit andere bronnen (grondexploitatie, tarieven, investeringen, vastgoed);
- de komende jaren blijven de bruto lasten min of meer gelijk. Naar verwachting kan echter een groter deel van de piofach-lasten worden bekostigd uit andere dekkingsbronnen. Hierdoor nemen de netto lasten af.

Meerjarenbeeld netto lasten: Algemene middelen en reserves

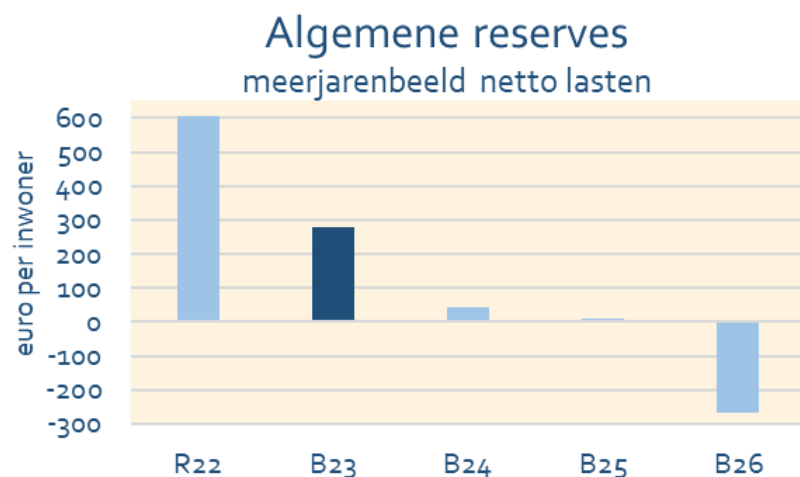


Onroerendezaakbelasting

- waardering van onroerende zaken, heffing en invordering van onroerendezaakbelasting op woningen en niet-woningen, en het afhandelen van bezwaar en beroep;
- de netto baten vertonen een licht stijgende trend. Dit komt vooral door inkomsten uit de onroerendezaakbelasting op woningen.

Overige eigen middelen

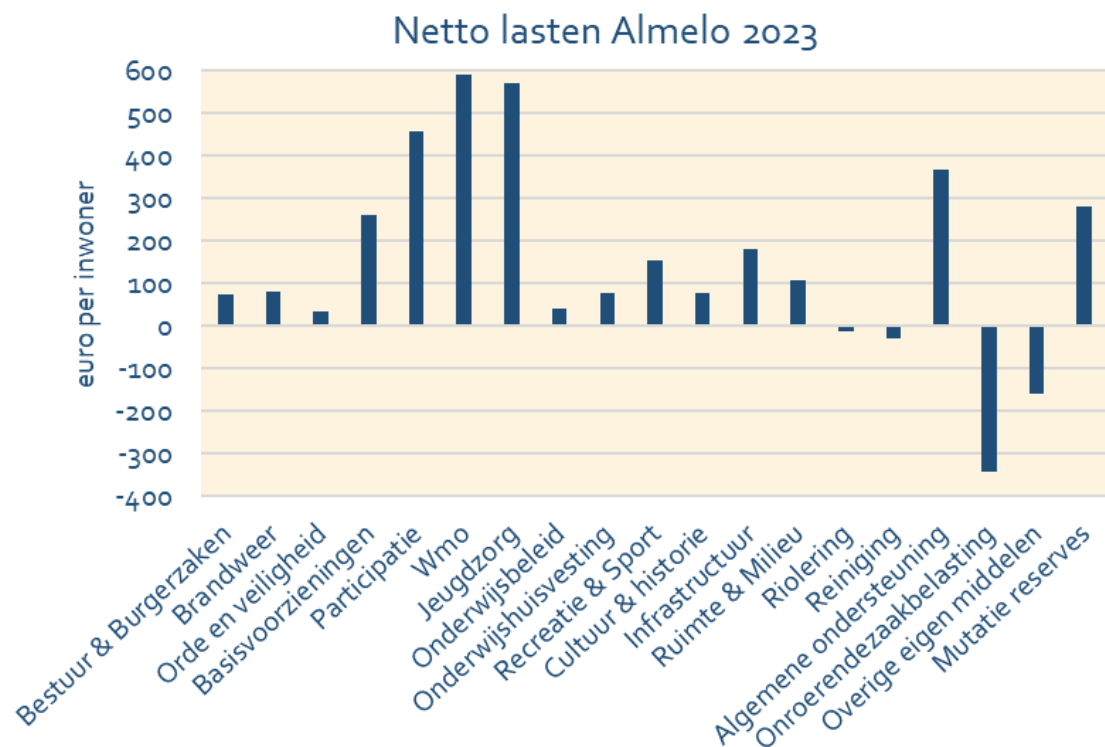
- opbrengsten uit deelnemingen, treasury, andere lokale heffingen (bijv. toeristen) en grondbeleid;
- deze opbrengsten lopen de komende jaren terug.



Algemene reserves

Daarnaast zijn de reservemutaties (inclusief verwachte exploitatie-resultaten) in beeld gebracht. Deze hebben een incidenteel karakter en vertonen grote schommelingen. In 2022 en 2023 waren er grote reservetoevoegingen (o.a. vanwege grondbeleid). Vanaf 2025 wordt een omslag verwacht. Deze reserveringen worden gedaan met het oog op stedelijke ontwikkelingen die het toekomstig verdienvermogen van de stad moeten versterken (kosten gaan vóór baten).

Netto lasten Almelo: integraal beeld 2023



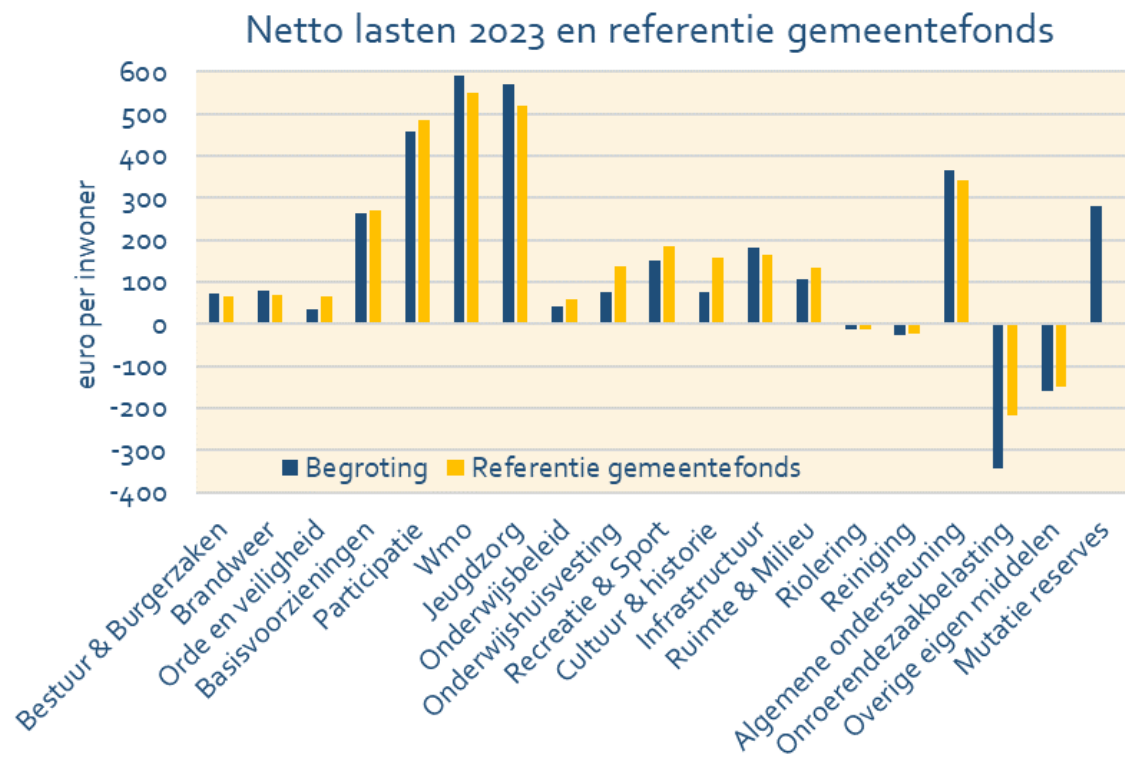
Het diagram laat zien hoe de netto lasten in de begroting 2023 zijn verdeeld over de taakgebieden.

De netto lasten van de uitgavenprogramma's tellen op tot circa 224 miljoen euro (3.025 euro per inwoner). Daarnaast voegt Almelo in 2023 per saldo ruim 20 miljoen euro (280 euro per inwoner) toe aan reserves.

Van de totale netto lasten wordt ruim 15% gedekt uit algemene eigen middelen (onroerendezaakbelasting en overig). In 2023 gaat het om ruim 37 miljoen euro (500 euro per inwoner).

De overige netto lasten worden gedekt met de algemene middelen uit het gemeentefonds. In 2023 betreft dit een bedrag van ruim 207 miljoen euro (2.800 euro per inwoner). Dit komt overeen met de optelsom van alle kolommen.

Netto lasten 2023 gespiegeld aan gemeentefonds: integraal beeld

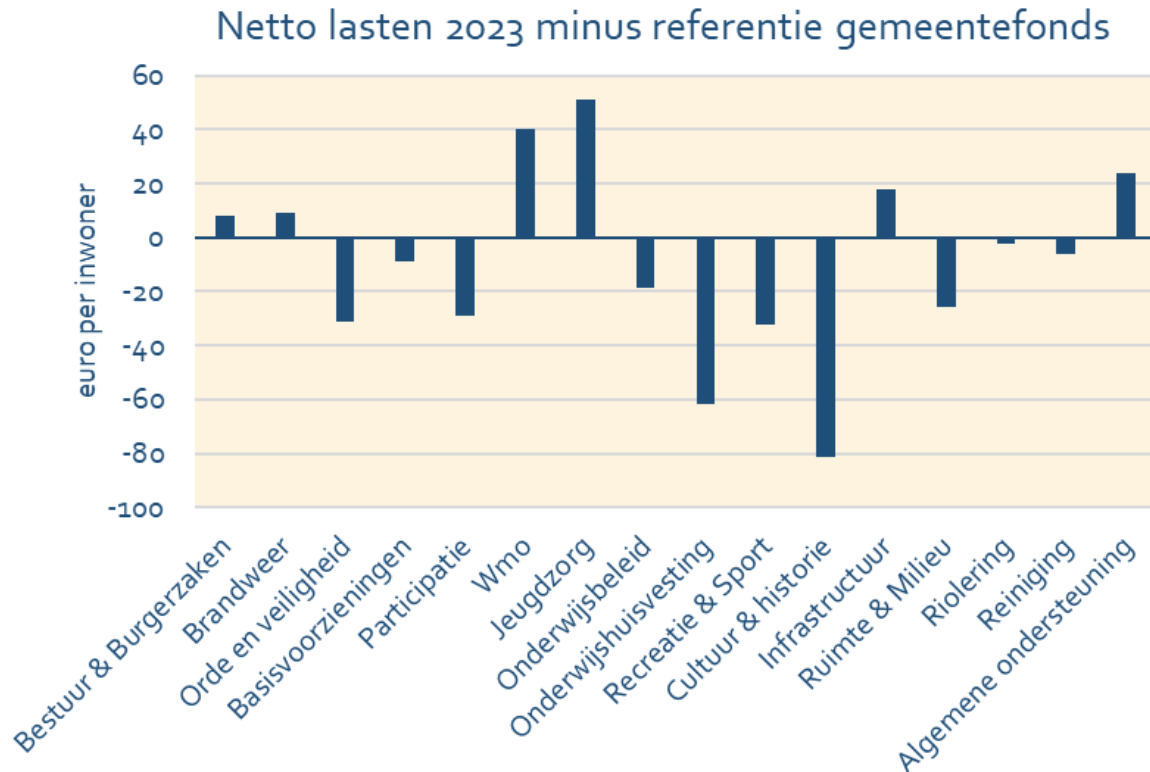


Het diagram laat per taakgebied zien hoe de netto lasten in de begroting 2023 zich verhouden tot het objectieve referentieniveau waarvan het gemeentefonds uitgaat.

Dit referentieniveau geeft aan wat de gemeentelijke taken structureel mogen kosten, gegeven de structuurkenmerken van de gemeente Almelo. De referentiebedragen voor de uitgavenprogramma's (gele kolommen boven de 0-lijn) tellen op tot circa 3.170 euro per inwoner. Daarbij wordt vanuit het gemeentefonds een eigen bijdrage van Almelo verwacht op basis van de inkomstencapaciteit uit de onroerendezaakbelasting en overige eigen middelen (samen circa 370 euro per inwoner). Het verschil is het budget dat Almelo uit het gemeentefonds ontvangt om haar taken te bekostigen (ruim 2.800 euro per inwoner). Dit is gelijk aan het totaal van de gele kolommen.

Hierna worden de verschillen per taakgebied toegelicht: eerst voor de uitgavenkant en daarna voor de inkomstenkant van de begroting.

Financiële impact keuzes Almelo in beeld gebracht: uitgavenkant



Het diagram laat voor de uitgavenprogramma's het verschil zien tussen de netto lasten en het objectieve referentieniveau voor Almelo in het gemeentefonds. Deze verschillen zijn het resultaat van gestapelde keuzes die de gemeente Almelo tot nu toe heeft gemaakt.

Binnen het sociaal domein zijn er structureel hogere uitgaven aan Jeugdzorg en Wmo. De netto lasten van met name de Wmo vertonen een stijgende trend. Bij de Jeugdzorg vraagt de Hervormingsagenda een forse ombuiging. Tegenover deze hogere uitgaven aan maatwerkvoorzieningen staan nu nog lagere uitgaven aan Sociale basisvoorzieningen en Participatie. Ook hier is een duidelijk opwaartse trend die vanaf 2024 tot een omslag in het beeld leidt.

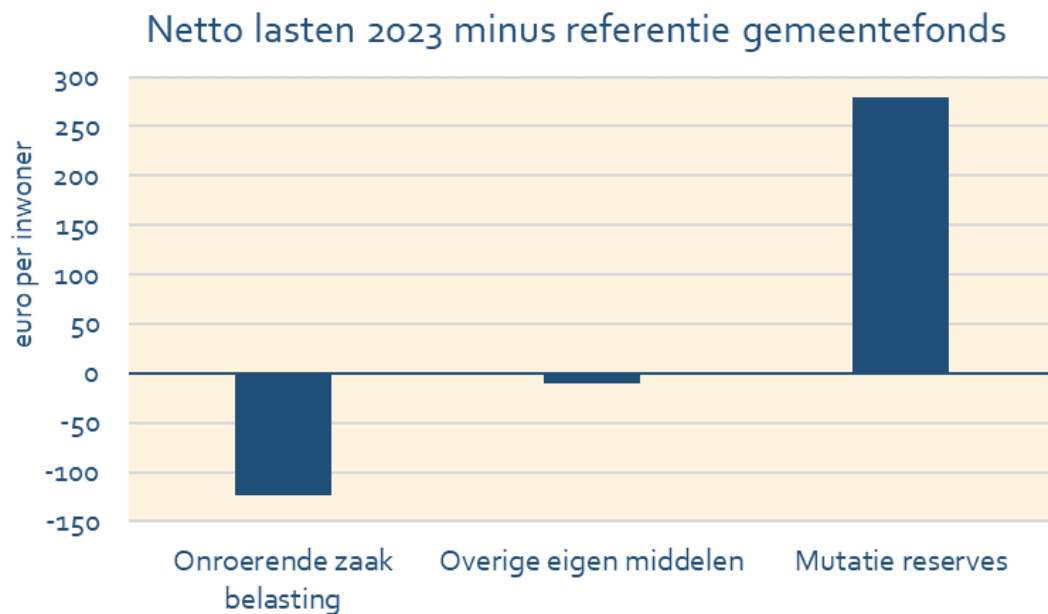
Ook de netto lasten van Algemene Ondersteuning (exclusief het deel dat wordt gedekt uit andere bronnen) zijn structureel hoger.

Daarnaast geeft Almelo structureel meer uit aan Bestuur en Burgerzaken, Brandweer, en Infrastructuur. Deze stijging zet de komende jaren door.

Almelo geeft duidelijk minder uit aan Cultuur en historie, Recreatie en sport, Onderwijs (met name huisvesting), Orde en veiligheid, en Ruimte en milieu. Met uitzondering van Cultuur en historie stijgen de netto lasten de komende jaren. Voor met name Ruimte en milieu en Recreatie en sport zal het beeld hierdoor naar verwachting wijzigen.

De bedragen tellen op tot ruim -145 euro per inwoner: Almelo heeft in 2023 per saldo minder uitgegeven aan de uitgavenprogramma's dan objectief vanuit het gemeentefonds zou worden verwacht. Dit saldo is toegevoegd aan algemene reserves, zoals de volgende bladzij laat zien.

Financiële impact keuzes Almelo in beeld gebracht: inkomstenkant



Het diagram laat voor de inkomstenkant van de begroting het verschil zien tussen de netto baten en het objectieve referentieniveau voor Almelo in het gemeentefonds. Ook deze verschillen zijn het resultaat van gestapelde keuzes die de gemeente Almelo tot nu toe heeft gemaakt.

Wat betreft de eigen middelen realiseert Almelo structureel hogere inkomsten uit de onroerendezaakbelasting dan waar in het gemeentefonds rekening mee wordt gehouden.

De inkomsten uit overige eigen middelen zijn in 2023 iets hoger dan het gemeentefonds veronderstelt. Dit beeld zal naar verwachting vanaf 2024 duidelijk wijzigen.

In totaal heeft Almelo in de orde van 135 euro per inwoner meer middelen om te besteden aan uitgavenprogramma's. In 2023 is dit niet gebeurd en zijn er incidenteel grote toevoegingen gedaan aan algemene reserves (rechterkolom: bijna 280 euro per inwoner³). Deze middelen zullen naar verwachting in de komende jaren tot besteding komen.

3. Dit is de optelsom van 135 euro per inwoner meer inkomsten plus 145 euro per inwoner minder uitgaven (zie bladzij 13).

Beschouwing

eerste inzicht in effecten van gestapelde keuzes Almelo

In dit rapport zijn de uitgaven en inkomsten 2023 van Almelo gespiegeld aan de objectieve referentieniveaus die ten grondslag liggen aan het gemeentefonds. De uitkering uit het gemeentefonds vormt de belangrijkste inkomstenbron van de gemeente.

Deze spiegel laat zien dat Almelo ervoor heeft gekozen om vooral meer uit te geven aan maatwerkvoorzieningen voor Jeugdzorg en Wmo. Aan Sociale basisvoorzieningen en Participatie wordt minder uitgegeven (vanaf 2024 is dit niet meer het geval!). Dit duidt erop dat verdere investeringen in effectiviteit en doelmatigheid nodig zijn om de beoogde transformatie in het sociaal domein te realiseren.

Daarnaast geeft Almelo structureel meer uit aan Algemene Ondersteuning (overhead), Bestuur en Burgerzaken, Brandweer, en Infrastructuur. Bij Ruimte en milieu en Recreatie en sport is dit nog niet het geval, maar ontwikkelen de uitgaven zich wel in die richting.

Bij de algemene eigen middelen benut Almelo met name de inkomsten-capaciteit bij woningen en niet-woningen al bovengemiddeld.

Binnen dit kader moeten keuzes worden gemaakt om begrotingsruimte te creëren. De vergelijking met het gemeentefonds biedt een eerste zicht op kansrijke zoekrichtingen en aanknopingspunten voor nader onderzoek. Het zet de huidige zoekrichtingen in een breder perspectief.

leren van de praktijk elders met geobjectiveerde benchmark

Voor een realistisch perspectief op mogelijke keuzes en de gevolgen daarvan voor het voorzieningenniveau voor inwoners en ondernemers en voor de gemeentelijke organisatie is het zinvol om te kijken welke keuzes andere gemeenten hebben gemaakt en welke kosten en baten die meebrengen.

In een geobjectiveerde benchmark kan worden geleerd van de praktijk in andere, vergelijkbaar gemaakte gemeenten. Daarbij kan worden ingezoomd op specifieke taakonderdelen en kunnen organisatiebrede dwarsdoorsnedes worden gemaakt, bijv. op personele capaciteit of kapitaallasten. Vervolgens kunnen de effecten van andere keuze-opties voor het voorzieningenniveau en/of de uitvoering in beeld worden gebracht. Door deze te duiden met behulp van kengetallen, worden beelden zoveel mogelijk vervangen door feiten.

Voor de *Overige zoekrichtingen* is parallel aan deze spiegel een benchmark uitgevoerd. Dit kan ook voor andere taakgebieden van meerwaarde zijn, met name bij een hoog structureel uitgavenniveau of sterk stijgende uitgaven. Het verdient aanbeveling om in elk geval nader onderzoek te doen naar Algemene Ondersteuning, Bestuur, Brandweer, en Ruimte en milieu. Voor het Sociaal domein kan met benchmark-onderzoek worden nagegaan in hoeverre nieuwe maatregelen zich op de juiste taakonderdelen richten en toereikend zijn voor de structurele opgave. Ook kunnen inzichten worden opgedaan van best practices.