



Gemeente Zwolle

Begrotingsanalyse

Eindrapport

4 april 2024

1. Samenvatting
2. Inleiding
3. Uitputting per programma
4. Meerjarige vergelijking met gemeentefonds
5. Vergelijking met referentiegemeenten
6. Beschouwing financieel beleid
7. Uitwerking per programma
8. Bijlagen

Samenvatting en aanbevelingen

aanpak begrotingsanalyse

Voor deze analyse is de begroting van Zwolle gespiegeld aan externe referentiekaders in de vorm van het gemeentefonds en een viertal andere gemeenten. In het gemeentefonds wordt rekening gehouden met de kenmerken van Zwolle die bepalend zijn voor de kosten die Zwolle moet maken om alle taken uit te voeren. Deze kenmerken zijn ook gebruikt om de uitgaven van de referentiegemeenten vergelijkbaar te maken met Zwolle. Voor Zwolle baseren we ons op cijfermateriaal voor de periode 2019-2024, zodat de bevindingen in meerjarig perspectief kunnen worden geplaatst.

programma's met onderuitputting

Bij bedrijfsvoering (programma 9) is de afgelopen jaren per saldo sprake van onderuitputting: de begrote middelen worden niet geheel besteed. Over de afgelopen 4 jaar gaat het om gemiddeld 21 euro per inwoner. Overigens nemen de uitgaven aan bedrijfsvoering de komende jaren naar verwachting sterk toe, met name op het gebied van automatisering.

Bij de programma's Samen sterk in Zwolle (1), ondernemende en levendige stad (5) en toekomstgerichte stad (6) is in beperkte mate sprake van onderuitputting. Voor deze programma's tezamen gaat het in totaal om ruim 20 euro per inwoner.

uitgaven vaak lager dan normkosten gemeentefonds

Op vrijwel alle programma's zijn de uitgaven van Zwolle in 2022 vaak lager dan de normbudgetten van het gemeentefonds. Alleen bij het sociaal domein (programma 1 en 2) is sprake van iets hogere uitgaven (6 euro per inwoner).

hogere uitgaven ten opzichte van referentiegemeenten

Ten opzichte van de referentiegemeenten geeft Zwolle in 2022 vooral meer uit aan (bedragen in euro's per inwoner): minimabeleid (€ 28), burgerzaken (€ 22), bibliotheek (€ 9), historisch archief (€ 8), toezicht en handhaving (€ 19) en gebiedsontwikkeling (€ 30). De hogere uitgaven bij gebiedsontwikkeling hangen samen met de groei van Zwolle. De inkomsten die dit oplevert bij grondexploitatie worden gereserveerd voor toekomstige investeringen.

besparingsmogelijkheden transformatie sociaal domein?

In het sociaal domein ligt het uitgavenniveau van Zwolle in 2022 duidelijk hoger dan het gemiddelde van de referentiegemeenten. Dit hogere uitgavenniveau is te zien bij zowel preventieve voorzieningen (basisvoorzieningen en minimabeleid) als de maatwerkvoorzieningen Wmo en Jeugd.

Bij gemeenten met lagere uitgaven op het sociaal domein als geheel, is dit vaak het resultaat van hogere uitgaven aan preventieve voorzieningen in combinatie met lagere uitgaven op maatwerkvoorzieningen Wmo en Jeugd. Bij twee referentiegemeenten liggen de uitgaven op het sociaal domein in totaal circa 50 euro per inwoner lager dan in Zwolle.

zoekrichtingen voor begrotingsruimte

Op basis van de bevindingen van deze begrotingsanalyse, ligt het voor de hand om mogelijke begrotingsruimte te zoeken in de volgende richtingen:

- investeren in preventieve voorzieningen om besparingen op duurdere maatwerkwzorg te realiseren;
- besparen op de genoemde taakgebieden met relatief hoge uitgaven;
- besparen op taakgebieden met veel beleidsvrijheid, zoals cultuur (programma 5), groen en recreatie (programma 7), waar bij referentiegemeenten is te zien dat soms duidelijk lagere uitgaven mogelijk zijn.

Daarnaast zou verkend kunnen worden welke mogelijkheden er zijn om meer kosten onder te brengen in tarieven en leges.

Aangezien Zwolle op de meeste taakgebieden niet bovenmatig veel uitgeeft, wordt aanbevolen om inzichtelijk te maken hoe het feitelijke voorzieningenniveau zich verhoudt tot de bestuurlijke ambities op verschillende taakgebieden waar begrotingsruimte wordt gezocht.

Daarnaast kan het interessant zijn om de personele lasten per taakgebied te spiegelen aan externe referenties. Daarbij dient wel rekening te worden gehouden met verschillen in de wijze van uitvoering, zoals in- of uitbesteden, samenwerking en inhuur van personeel.

doel begrotingsanalyse

De begrotingsanalyse moet het bestuur inzicht bieden in de inzet van de financiële middelen binnen de huidige begroting: wat valt op en wat kan eventueel anders. Daarbij wordt aandacht besteed aan verschillende aspecten die als volgt zijn geoperationaliseerd:

1. uitputting van budgetten in de afgelopen 4 jaar. Hierbij zijn de lasten en baten uit de rekening vergeleken met de aangepaste begrotingsstand van elk jaar. Dit geeft inzicht in de mate waarin begrote budgetten uiteindelijk toereikend zijn gebleken;
2. vergelijking met andere gemeenten. In een geobjectiveerde benchmark worden de netto lasten van Zwolle gespiegeld aan de vergelijkbaar gemaakte netto lasten van een viertal referentiegemeenten. Dit geeft inzicht in de keuzes die de referentiegemeenten hebben gemaakt en de financiële effecten die dergelijke keuzes voor Zwolle zouden hebben;
3. wettelijk verplichte prestaties/taken. Deze moeten kunnen worden gerealiseerd met de middelen die via het gemeentefonds beschikbaar komen. Daarnaast biedt het gemeentefonds ook ruimte voor autonome taken. Daarbij kunnen ook wettelijke taken 'dik of dun' worden uitgevoerd. Als indicatie van een sober en doelmatig niveau van taakuitvoering, gaan we uit van het gemiddelde van de twee referenties met het laagste uitgavenniveau;
4. wel/niet beïnvloedbare budgetten. De mate van beïnvloedbaarheid komt in de praktijk tot uiting in de bandbreedte waarbinnen de budgetten van de referenties zich bewegen. Als aanvullende globale indicatie worden de budgetten per taakgebied gescoord op de mate van beleidsvrijheid volgens onderzoek van de Raad voor het Openbaar Bestuur;
5. analyse van het financieel beleid. Dit krijgt vorm in een beschouwing op de uitkomsten van de verschillende analyses die zijn uitgevoerd;
6. zwaarwegende redenen voor continuering. Dit wordt afgeleid van de bestuurlijke prioriteiten zoals die zijn vastgelegd in het coalitieakkoord, door de organisatie aangevuld met actuele bestuurlijke keuzes en ambities.

aanpak analyse: leren van externe referenties

Om het gewenste inzicht te krijgen wordt de begroting van Zwolle gespiegeld aan externe referentiekaders:

- de ijkpunten die ten grondslag liggen aan het gemeentefonds vormen een objectief referentiekader voor de kosten die Zwolle moet maken om alle taken uit te kunnen voeren. Daarbij wordt verondersteld dat Zwolle daarmee in staat is om een gemiddeld voorzieningenniveau te realiseren, uitgaande van een efficiënte uitvoering en een gemiddelde lokale lastendruk;
- de netto lasten van een viertal referentiegemeenten die vergelijkbaar zijn gemaakt met Zwolle, door rekening te houden met onderlinge verschillen in kostenbepalende structuurkenmerken. De vergelijking met referentiegemeenten laat zien wat de effecten zijn van andere keuzes binnen de wettelijke kaders in de praktijk van andere gemeenten.

De zoektocht is gericht op het vinden van besparingsmogelijkheden binnen de huidige begroting van Zwolle.

Daarbij geeft het gemeentefonds houvast voor de benodigde middelen om alle wettelijke en autonome taken uit te kunnen voeren, uitgaande van een gemiddeld voorzieningenniveau en een efficiënte taakuitvoering.

Aan de hand referentiegemeenten wordt inzichtelijk gemaakte op welke taakonderdelen besparingen mogelijk zijn. De bandbreedte waarbinnen de netto lasten van de referentiegemeenten zich bevinden, zijn tevens een illustratie van de beïnvloedbaarheid van budgetten. Dit inzicht uit de praktijk in andere gemeenten wordt aangevuld met een globale indicatie van de mate van beleidsvrijheid op basis van landelijk onderzoek van de Raad voor het Openbaar Bestuur.

Inleiding

gemeentefonds als referentiekader

Achter het gemeentefonds gaat 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 objectief referentiekader voor de kosten die gemeenten moeten maken om hun taken uit te kunnen voeren. Uitgangspunt daarbij is dat gemeenten in staat worden gesteld om een gemiddeld voorzieningenniveau te realiseren, uitgaande van een efficiënte uitvoering en een gemiddelde lokale lastenlastendruk en kostendekkende heffingen.

Binnen het gemeentefonds worden 20 inhoudelijk samenhangende taakgebieden onderscheiden. Voor elk taakgebied is een ijkpunt voor de kosten ontwikkeld. Deze ijkpunten geven een indicatie van de **normkosten** voor elk taakgebied, gegeven de uitgangspunten van een gemiddeld voorzieningenniveau en efficiënte uitvoering. De verdeling van de gemeentefondsmiddelen over gemeenten is gebaseerd op gemeentelijke scores op ruim 50 kostenbepalende structuurkenmerken. De verdeling wordt jaarlijks geactualiseerd en gemonitord door het Rijk.

wat je van de vergelijking met het gemeentefonds kunt leren

Gemeenten hebben dezelfde taken, alleen de omstandigheden verschillen waaronder die taken uitgevoerd moeten worden. Het gemeentefonds houdt als belangrijkste dekkingsbron van gemeentelijke taken rekening met deze verschillende omstandigheden. Dit maakt het gemeentefonds een geschikt instrument om de effecten van gestapelde beleidskeuzes te spiegelen. Doordat het gemeentefonds uitgaat van een gemiddeld voorzieningenniveau en een efficiënte taakuitvoering, maakt een vergelijking van de **netto lasten*** met het gemeentefonds inzichtelijk welke keuzes een gemeente heeft gemaakt.

* Netto lasten is het saldo van lasten en taakgerelateerde baten, zoals heffingen, leges en specifieke uitkeringen.

Hogere netto lasten duiden op een hoger voorzieningenniveau en/of een minder efficiënte uitvoering. Lagere netto lasten duiden op het omgekeerde. Tevens wordt inzichtelijk in hoeverre keuzes met betrekking tot de lokale belastingen en heffingen hebben geleid tot andere bestedingsmogelijkheden.

referentiegemeenten: leren van de praktijk elders

Voor dit onderzoek is een aantal gemeenten benaderd met het verzoek om als referentiegemeente medewerking te verlenen aan het onderzoek en informatie aan te leveren. Het betreft de gemeenten Amersfoort, Enschede, Leeuwarden en Tilburg.

Bij de referentiegemeenten kunnen we nader inzoomen op **taakonderdelen** en **achtergronden van verschillen** tussen de gemeenten. Met het oog op besparingsmogelijkheden zijn vooral referenties interessant met (structureel) lagere netto lasten. In het vervolgtraject kunnen de effecten van lagere netto lasten inzichtelijk worden gemaakt aan de hand van kengetallen die iets zeggen over het voorzieningenniveau (aantal, kwaliteit) c.q. de prestaties van de gemeente.

Voor de referentiegemeenten zijn de lasten en baten uit hun financiële administraties op vergelijkbare wijze gerubriceerd als voor Zwolle. Vervolgens zijn de netto lasten van de referentiegemeenten gecorrigeerd voor verschillen in taakwaarde met Zwolle. Daarvoor is gebruik gemaakt van de kostenbepalende structuurkenmerken uit het gemeentefonds, zoals bijvoorbeeld de schaal, de sociale en fysieke structuur en de centrumfunctie. De netto lasten van de referentiegemeenten worden zo op 'Zwols niveau' gebracht. Daarmee kan worden beschikt over uitgavenpatronen van vier andere gemeenten met de kenmerken van Zwolle, waaraan het echte Zwolle kan worden gespiegeld.

Inleiding

beleidsvrijheid

In een landelijk onderzoek door de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) zijn alle gemeentelijke taakvelden gerubriceerd naar de mate van beleidsvrijheid op een schaal van 1 tot 10. Daarbij staat 1 voor weinig beleidsvrijheid en 10 voor veel beleidsvrijheid. Op basis van de relevante taakvelden is de gemiddelde mate van beleidsvrijheid per programma van Zwolle te bepalen. Opgemerkt wordt dat het gaat om globale indicaties: binnen programma's en taakvelden kan de mate van beleidsvrijheid per onderdeel uiteenlopen.

gebruikte gegevens

In de analyse staan de rekeningcijfers 2022 centraal, omdat dit de meest recente definitieve stand is van de uitgaven en inkomsten van Zwolle en de referentie-gemeenten. De uitkomsten voor 2022 wordt beschouwd in meerjarig perspectief van voorgaande jaren en de verwachte ontwikkelingen conform de laatste stand van de begrotingen 2023 en 2024. De begrotingen 2025 en 2026 van Zwolle zijn niet in de analyses betrokken omdat deze onvoldoende detailinformatie bevatten.

De lasten en baten uit de financiële administratie van Zwolle zijn gerubriceerd op **taakinhoud**, zodat deze vergelijkbaar zijn met externe referenties. Dit kan betekenen dat bepaalde taakonderdelen bij andere programma's zijn ingedeeld (dit gaat doorgaans op beperkte budgetten, zie de kruistabel in de bijlage). Ten behoeve van de vergelijkbaarheid is het taakgerelateerde deel van de overhead (management en ondersteuning) op uniforme wijze toegedeeld aan de verschillende programma's. Tevens zijn mutaties in bestemmingsreserves zoveel mogelijk toegedeeld aan de programma's waarop deze inhoudelijk betrekking hebben.

De analyse richt zich op de **netto lasten**: het saldo van lasten en baten dat ten laste komt van de algemene middelen waarbinnen het bestuur haar keuzes moet maken.

Voor de herkenbaarheid worden de uitkomsten gepresenteerd per programma uit de Zwolse begroting. Ten behoeve van het integrale beeld voor de begroting, worden de netto lasten gepresenteerd in euro's per inwoner. In 2022 had Zwolle 130.622 inwoners.

opzet rapportage

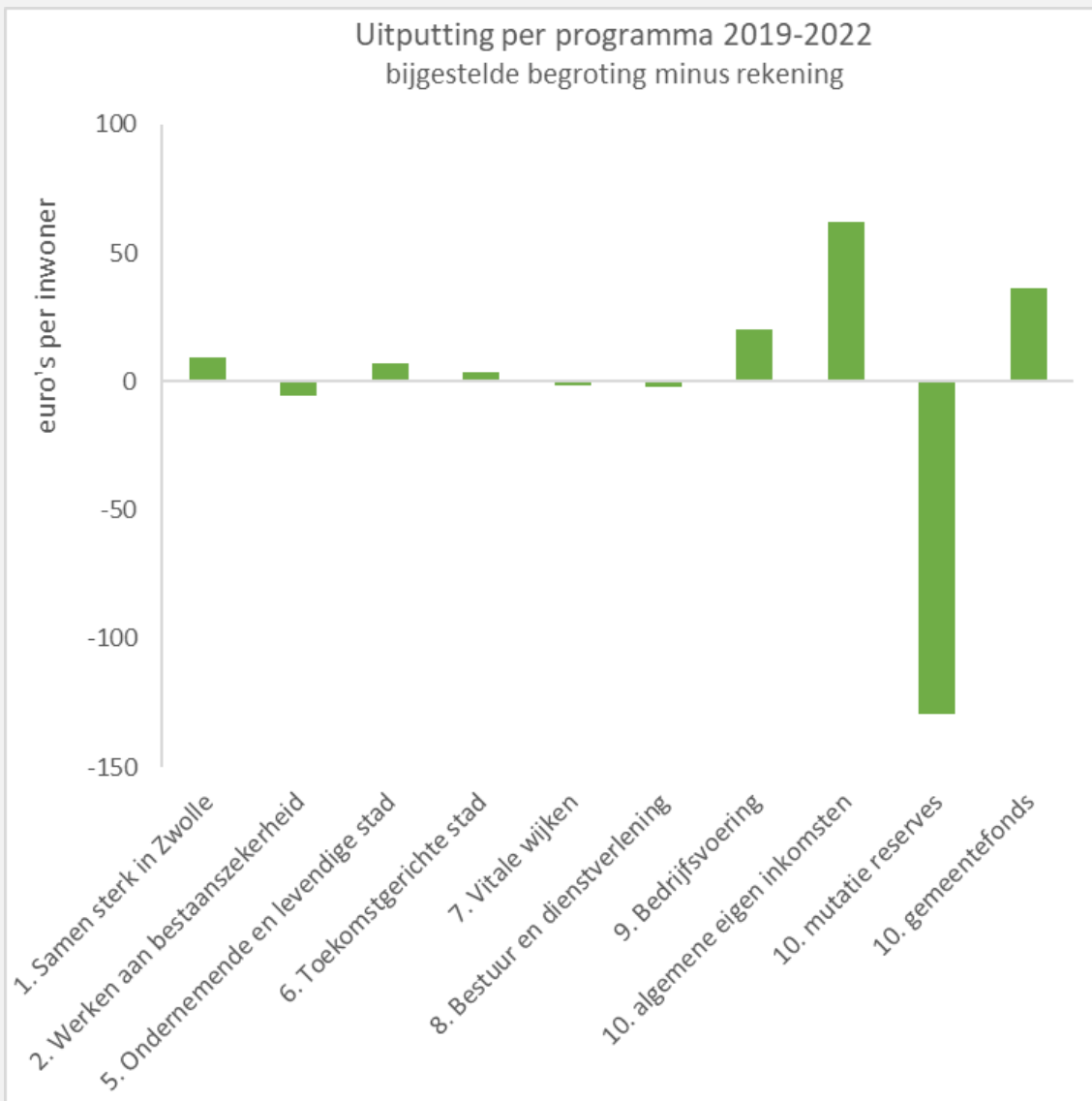
In deze rapportage komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- een overzicht van de mate van uitputting per programma;
- een meerjarig overzicht van het verschil tussen de netto lasten per programma en de inkomsten die Zwolle ontvangt voor deze taken via het gemeentefonds. Dit geeft een eerste indicatie binnen welke programma's mogelijk begrotingsruimte kan worden gevonden;
- een overzicht hoe de netto lasten per programma in Zwolle zich verhouden tot de netto lasten van de referentiegemeenten;
- een beschouwing van het financiële beleid tegen de achtergrond van de uitkomsten van de verschillende analyses die zijn uitgevoerd;
- vervolgens wordt per programma nader ingezoomd op de achtergronden van verschillen.

De bijlage bevat de volgende informatie:

- een kruistabel die weergeeft hoe de Zwolse programma indeling zich verhoudt tot de uniforme taakgebieden uit het gemeentefonds;
- overzichtsdigrammen per programma met daarin de uitgaven van Zwolle en de referentiegemeenten per taakgebied.

Uitputting per programma 2019-2022



In het staafdiagram is per programma het verschil weergegeven tussen de netto lasten in de bijgestelde begroting en de rekening. Deze uitputting is gemiddeld over de periode 2019-2022.

vooral onderuitputting bij bedrijfsvoering

Met name bij bedrijfsvoering (programma 9) is de afgelopen jaren per saldo sprake van onderuitputting: de begrote middelen worden feitelijk niet geheel besteed. Daarnaast is op de programma's 1, 5 en 6 in beperkte mate van onderuitputting. Bij programma 2 is sprake van overuitputting: in de rekening blijkt dat er meer middelen nodig zijn geweest dan begroot.

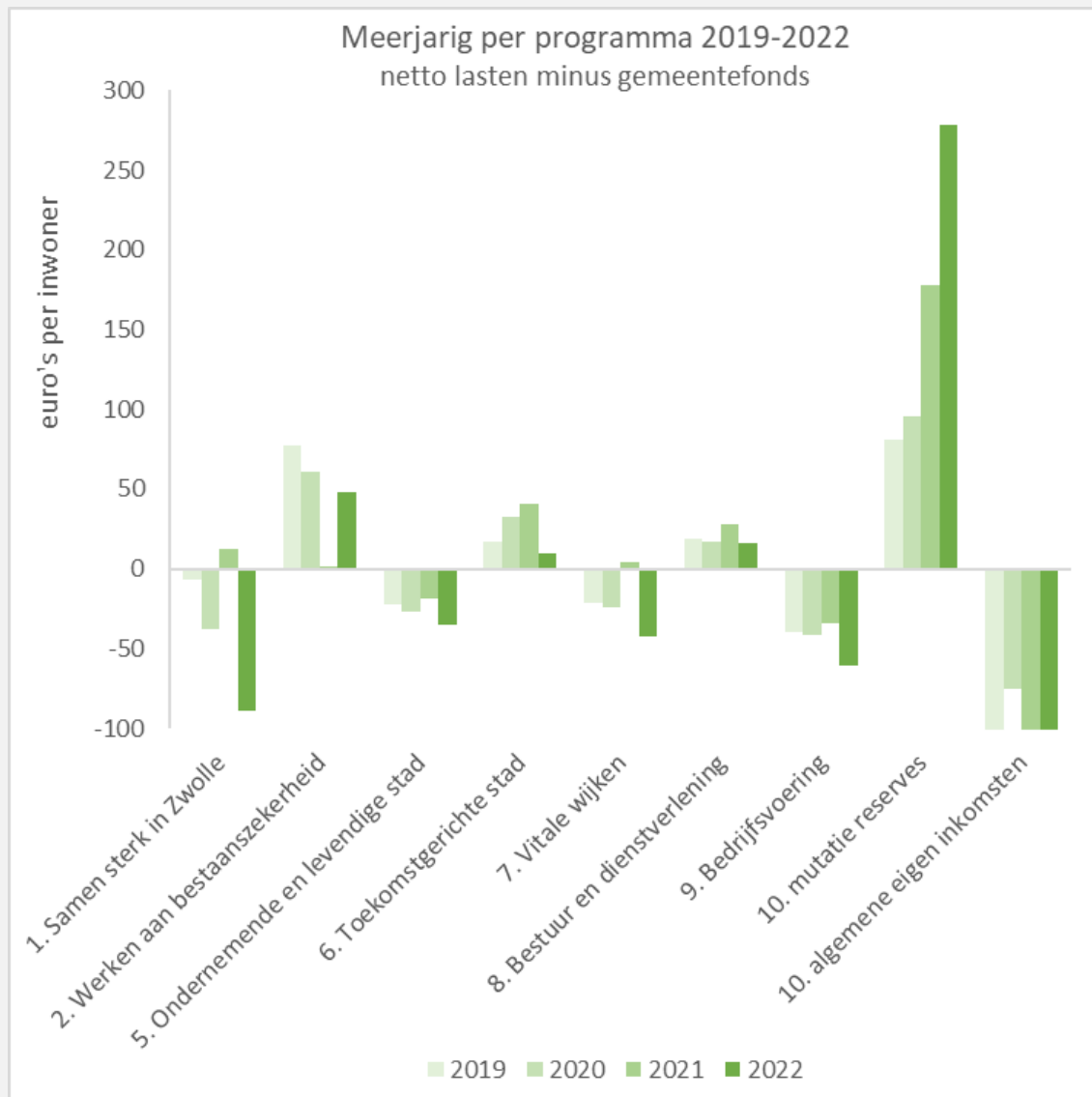
meevallende inkomsten worden toegevoegd aan reserves

Bij de algemene eigen inkomsten is te zien dat deze meerjarig hoger uitkomen dan begroot. Dit betreft met name positieve resultaten op grondexploitaties. Daarnaast blijkt ook de uitkering uit het gemeentefonds meerjarig mee te vallen.

Deze meevallende inkomsten zijn terug te zien bij de mutaties in reserves: terwijl onttrekkingen worden begroot, worden er in rekening per saldo middelen aan de reserves toegevoegd. Dit betreft met name positieve resultaten op grondexploitaties die worden gereserveerd voor toekomstige investeringen in het kader van de strategische agenda.

Bij de uitwerking per programma wordt aandacht besteed aan de uitputting binnen programma's.

Meerjarige vergelijking netto lasten met gemeentefonds



Volgens het gemeentefonds kost de uitvoering van alle gemeentelijke taken in 2022 in Zwolle 432 miljoen euro. Daarvan wordt Zwolle geacht 50 miljoen te dekken met eigen middelen. De overige 382 miljoen euro ontvangt Zwolle van het Rijk via het gemeentefonds (2.925 euro per inwoner).

Op de meeste programma's zijn de netto lasten in Zwolle lager dan de normkosten van het gemeentefonds. Dit beeld voor 2022 sluit op hoofdlijnen aan op de beelden in voorgaande jaren.

Zwolle heeft relatief hoge netto lasten op:

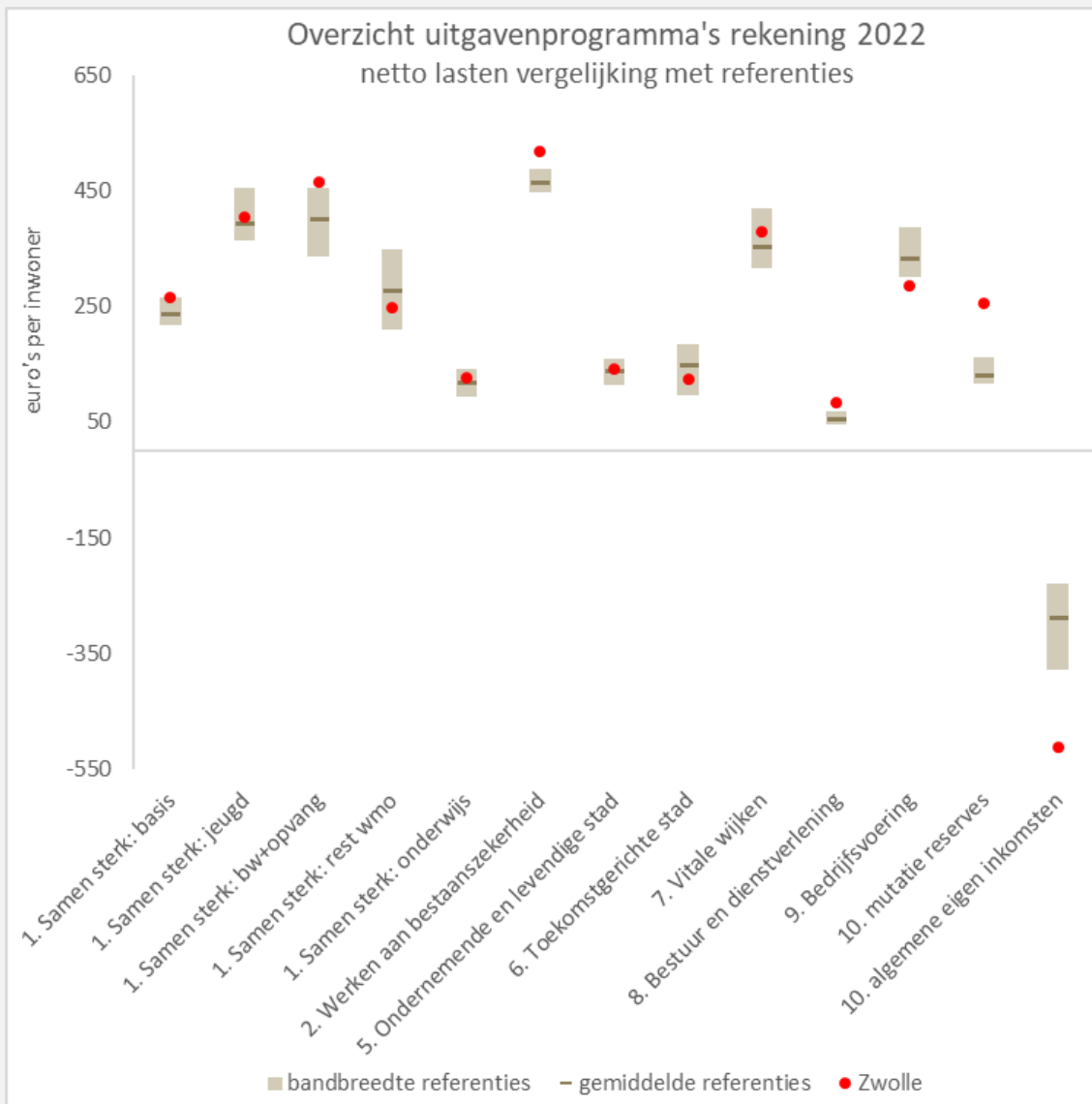
- P2: werken aan bestaanszekerheid
- P6: toekomstgerichte stad
- P8: bestuur en dienstverlening

Zwolle heeft relatief lage netto lasten op:

- P1: samen sterk in Zwolle
- P5: ondernemende en levendige stad
- P7: vitale wijken
- P9: bedrijfsvoering

Bij programma 10 is te zien dat Zwolle meerjarig substantiële budgetten toevoegt aan (algemene) reserves. Daarnaast is te zien dat Zwolle meer algemene eigen inkomsten genereert dan het gemeentefonds veronderstelt. Dit betreft met name OZB op bedrijven.

Vergelijking met referentiegemeenten



In het staafdiagram is te zien hoe de netto lasten van Zwolle (rode stip) zich verhouden tot de referentiegemeenten. Daarbij is weergegeven binnen welke bandbreedte de netto lasten van de laagste en hoogste referentiegemeente zich bevindt (grijze staaf) en wat het gemiddelde van de referentiegemeenten is (grijze streep).

Vanwege de grote omvang van programma 1 is dit programma voor het overzicht gesplitst naar een aantal taakgebieden die binnen het sociaal te onderscheiden zijn: basisvoorzieningen, jeugdzorg, beschermd wonen en opvang, rest Wmo en onderwijs.

Ten opzichte van de referentiegemeenten:

- heeft Zwolle relatief hoge netto lasten op de programma's:
 - P2: werken aan bestaanszekerheid (minimabeleid)
 - P8: bestuur en dienstverlening (burgerzaken)
 - P1: beschermd wonen en opvang en basis
- heeft Zwolle relatief lage netto lasten op P9: bedrijfsvoering
- voegt Zwolle relatief veel middelen toe aan reserves
- heeft Zwolle relatief veel algemene eigen inkomsten (met name uit OZB bedrijven en grondexploitaties)

Opgemerkt wordt dat de vergelijking met de referentiegemeenten op hoofdlijnen tot een vergelijkbaar beeld leidt als de vergelijking met het gemeentefonds.

In de bijlage zijn vergelijkbare diagrammen per programma opgenomen met een specificatie naar de verschillende taakgebieden die binnen elk programma worden onderscheiden.

Beschouwing financieel beleid

profielschets Zwolle

Om het financiële beleid van Zwolle in perspectief te kunnen plaatsen, hebben we een korte profielschets gemaakt aan de hand van de belangrijkste structuurkenmerken waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. In de onderstaande tabel is per structuurkenmerk aangegeven welke plek Zwolle inneemt binnen het totaal van de 342 gemeenten.

structuurkenmerken	rang Zwolle
inwoners	19
lage inkomens	112
regionale centrumfunctie	8
bijstandsontvangers	34
jongeren	76
bebouwingsdichtheid	39
WOZ-waarde	173
gemeentefondsuitkering	17

In de tabel is te zien dat Zwolle qua inwonertal op de 19^e plaats staat (er zijn 18 gemeenten met meer inwoners). Op belangrijke kostenbepalende sociale kenmerken (huishoudens met een laag inkomen, bijstandsontvangers en jongeren) scoort Zwolle relatief laag: voor een grote stad heeft Zwolle een goede sociale structuur. Dit geldt ook voor de bebouwingsdichtheid die relatief laag is in Zwolle. Alleen op de centrumfunctie scoort Zwolle hoog. Dit hangt vooral samen met het feit dat er in de omgeving van Zwolle voornamelijk veel kleinere gemeenten liggen waarvan de inwoners gebruik kunnen maken van de voorzieningen die Zwolle biedt.

beschouwing financieel beleid

Uit de vergelijking met externe referenties (gemeentefonds en referentiegemeenten) blijkt dat Zwolle heeft gekozen voor een ‘gemiddeld’ uitgavenniveau op de meeste programma’s. Alleen op programma 2 (bestaanszekerheid) komt het sociale profiel van Zwolle tot uiting in de relatief hoge uitgaven aan minimabeleid. Dit kan ook bewust beleid zijn gericht op de beoogde transformatie in het sociaal domein.

Alhoewel Zwolle een sterke centrumfunctie heeft die ook als zodanig wordt gehonoreerd in het gemeentefonds, zijn de uitgaven op programma 5 (ondernemende en levendige stad) niet hoog.

Verder onderscheid Zwolle zich door de forse inkomsten uit grondexploitaties. Deze middelen worden voornamelijk gereserveerd voor investeringen in de toekomst (strategische agenda).

Van de mogelijkheden die gemeenten hebben om aanvullend eigen inkomsten te realiseren om begrotingsruimte te creëren, benut Zwolle met name de OZB-capaciteit bij bedrijven. Het OZB-tarief voor niet-woningen is duidelijk hoger dan het tarief waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden en ook hoger dan het tarief dat de meeste referentiegemeenten hanteren. Voor woningen liggen de OZB-tarieven in Zwolle juist iets lager dan in de meeste referentiegemeenten.

Uitwerking per programma

Leeswijzer uitwerking per programma

In de uitwerking per programma wordt de volgende informatie gepresenteerd:

- een introductie van het programma:
 - omvang en samenstelling programma
 - onderscheiden taakgebieden in relatie tot doelen
 - kostenbepalende structuurkenmerken waarmee rekening is gehouden in het gemeentefonds en de vergelijking met de referentiegemeenten
- een staafdiagram met de volgende informatie voor de periode 2019-2024:
 - de netto lasten in volgens de rekening en de (bijgestelde) begroting. Hieruit is de uitputting per jaar af te leiden
 - de normkosten volgens het gemeentefonds
- een tabel met de volgende informatie voor Zwolle en de referentie gemeenten in 2022:
 - de netto lasten voor het totale programma
 - de lasten en baten voor het totale programma
 - de netto lasten voor een aantal te onderscheiden taakonderdelen
 - eventueel relevante kengetallen
- een overzichtstabel met indicaties voor de begrotingsruimte (in euro's per inwoner):
 - de uitputting in de periode 2019-2022
 - de uitgaven ten opzichte van de normkosten van gemeentefonds
 - de uitgaven ten opzichte van het gemiddelde van de referentiegemeenten
 - de uitgaven ten opzichte van het gemiddelde van de twee referentiegemeenten met de laagste netto lasten
 - de ROB-score op de mate van beleidsvrijheid

Introductie programma 1: Samen sterk in Zwolle

omvang en samenstelling programma

De netto lasten van programma 1 bedragen 1.633 euro per inwoner (circa 213 miljoen euro). Daarmee beslaat dit programma circa 49% van de totale netto lasten op de begroting van Zwolle. Binnen dit programma wordt een aantal doelen onderscheiden, waarvan het beslag op de exploitatie sterk uiteen loopt.

doelen programma 1 (bedragen in euro's per inwoner)	% totaal programma
sociale contacten daginvulling	6%
vitaal en gezond	6%
gelijke kansen	8%
vraagverheldering en verwijzing passende ondersteuning	6%
kortdurende en/of laagintensieve ondersteuning	0%
langdurige en/of intensieve ondersteuning	37%
tijdelijk verblijf in een instelling	37%
TOTAAL	100%

onderscheiden taakgebieden in relatie tot doelen

Ten behoeve van de vergelijkbaarheid met het gemeentefonds en andere gemeenten zijn binnen dit programma een aantal inhoudelijk samenhangende taakgebieden te onderscheiden, in aansluiting op de landelijke voorschriften inzake Informatievoorziening voor derden (Iv3) bij het Besluit Begroten en Verantwoorden. De Zwolse doelen zijn globaal in te delen naar de volgende taakgebieden:

- **Basisvoorzieningen:** sociale contacten daginvulling, vitaal en gezond, gelijke kansen en vraagverheldering en passende ondersteuning;
- **Jeugdzorg:** langdurige en/of intensieve ondersteuning, tijdelijk verblijf in een instelling
- **Wmo:** langdurige en/of intensieve ondersteuning, tijdelijk verblijf in een instelling
- **Onderwijs:** gelijke kansen, tijdelijk verblijf in een instelling.

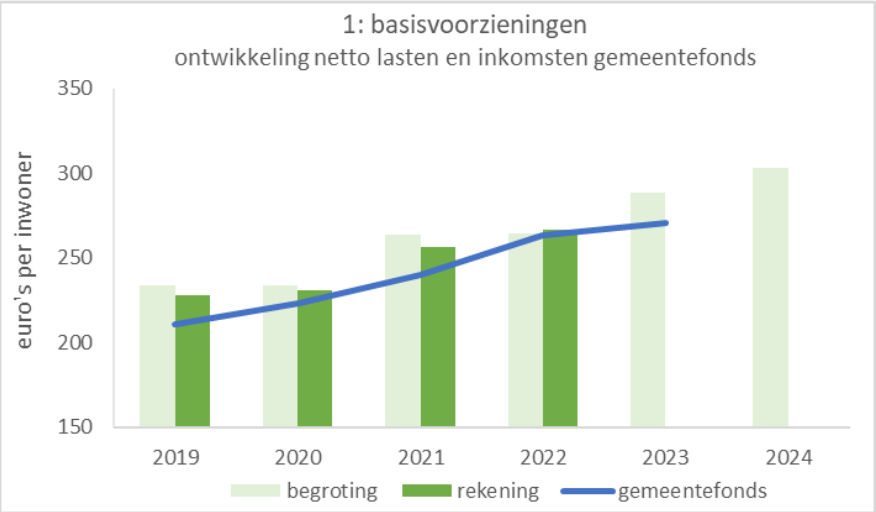
kostenbepalende structuurkenmerken

Achter het gemeentefonds gaan verschillende verdeelmodellen schuil, elk met een verschillende mix van structuurkenmerken afgestemd op de kosten die gemeenten moeten maken voor het betreffende taakgebied. Op basis van deze kenmerken ontvangt Zwolle de benodigde middelen via het gemeentefonds. Deze kenmerken zijn ook gebruikt om de uitgaven van de referentiegemeenten te corrigeren, zodat deze vergelijkbaar zijn met Zwolle.

Voor dit programma wordt per taakgebied rekening gehouden met de volgende structuurkenmerken (naast de verdeling via diverse decentralisatie uitkeringen):

- **Basisvoorzieningen:** inwoners, bebouwingsdichtheid, woonkernen, centrumfunctie, migratieachtergrond
- **Jeugdzorg:** huishoudens met een laag inkomen, centrumfunctie, bebouwingsdichtheid, aantal jongeren, vast bedrag
- **Wmo:** centrumfunctie, huishoudens met een laag inkomen, alleenstaanden, laag opgeleiden, woonkernen. Binnen dit taakgebied zijn specifieke modellen voor de taken waarbij Zwolle een regiofunctie heeft en rekening wordt gehouden met de volgende kenmerken van alle gemeenten in de regio Zwolle:
 - beschermd wonen: een historisch verdeelmodel dat de komende 10 jaar stapsgewijs wordt vervangen door een nieuw verdeelmodel;
 - maatschappelijke opvang: inwoners 18-44 jaar i.c.m. centrumfunctie, laag inkomen i.c.m. centrumfunctie, uitkeringsontvangers, aantal minderheden, inwoners <65 jaar, eenouderhuishoudens, inwoners 10-24 jaar, aantal regiegemeenten;
 - vrouwenopvang: woonruimten, bebouwingsdichtheid, migratieachtergrond, centrumfunctie, eenouderhuishoudens.
- **Onderwijs:** jongeren, huishoudens met een laag inkomen, leerlingen V(S)O, oppervlakte gemeente, migratieachtergrond, onderwijsachterstand

1. Samen sterk in Zwolle: taakgebied basisvoorzieningen



P1 basisvoorzieningen		referenties				
bedragen in € per inwoner	Zwolle	gemiddeld	ref A	ref B	ref C	ref D
netto lasten basisvoorzieningen	267	239	217	226	247	266
lasten basisvoorzieningen	419	339	314	401	362	280
baten basisvoorzieningen	-153	-100	-97	-175	-115	-14
waarvan algemene voorzieningen	111	78	95	103	75	36
waarvan toegang Wmo en jeugd	115	115	74	78	120	188
waarvan volksgezondheid	40	46	48	44	51	42
kengetallen om uitgaven te duiden						
netto lasten maatwerk jeugd+wmo	652	672	804	636	658	590
verhouding basis/maatwerk	0,41	0,36	0,27	0,35	0,38	0,45

indicaties begrotingsruimte P1 basisvoorzieningen						
bedragen in € per inwoner						
gemiddelde uitputting 2019-2022						€ 4
verschil met gemeentefonds						€ 3
verschil met gemiddelde referenties						€ 28
verschil met laagste referenties						€ 45
mate van beleidsvrijheid						3,2

meerjarig beeld in vergelijking met gemeentefonds

In het diagram is te zien dat de netto lasten bij basisvoorzieningen de afgelopen jaren duidelijk zijn toegenomen en meestal iets hoger zijn dan de normkosten van het gemeentefonds. In de afgelopen 4 jaar is er in de rekening vaak sprake van onderuitputting ten opzichte van de bijgestelde begroting.

vergelijking met referentiegemeenten in 2022

In de middelste tabel is te zien dat de netto lasten in Zwolle ten opzichte van de meeste referentiegemeenten duidelijk hoger zijn. Dit hogere netto lastenniveau heeft met name betrekking op algemene voorzieningen in het voorliggend veld.

Substantiële posten in de Zwolse begroting hebben betrekking op subsidies voor sociaal cultureel werk, sociale activatie en herstel, opvoedingsondersteuning, mantelzorg, ouderenwelzijn en een toevoeging aan de reserve diversiteit en inclusie.

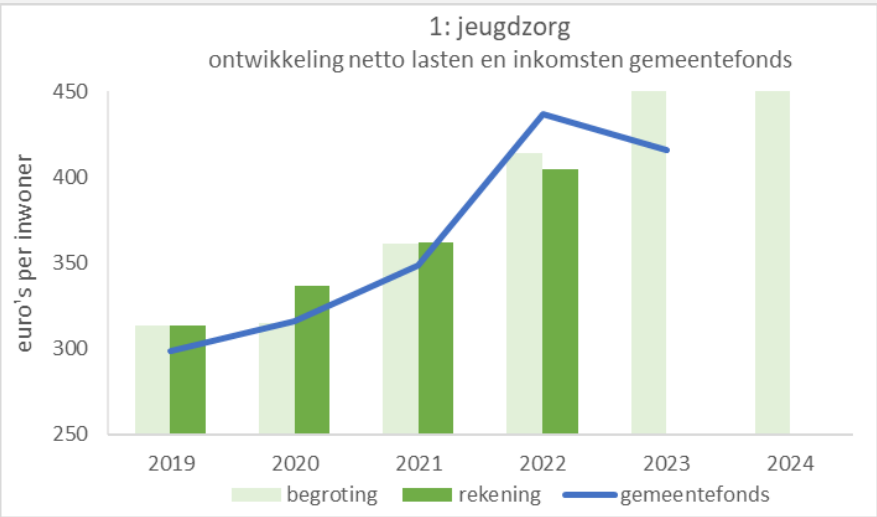
Vanuit de beoogde transformatie in het sociaal domein wordt verwacht dat investeringen in preventie (basisvoorzieningen, maar ook minimabeleid) op termijn leiden tot besparingen in de (duurdere) maatwerkwzorg (jeugd en Wmo). Daarom is de verhouding tussen de netto lasten op basisvoorzieningen en maatwerkwzorg opgenomen als kengetal. Onderin de tabel is te zien dat referentie D relatief veel uitgeeft aan basisvoorzieningen en dit gepaard gaat met lage uitgaven op maatwerkwzorg.

indicaties begrotingsruimte

In de onderste tabel is te zien dat zowel de onderuitputting in de afgelopen jaren als het verschil in netto lasten ten opzichte van externe referenties duiden op begrotingsruimte. Hierbij wordt opgemerkt dat investeringen in basisvoorzieningen wellicht nodig zijn om de beoogde transformatie te realiseren en op termijn te besparen op maatwerkwzorg.

Alhoewel dit taakgebied wordt gekenmerkt door relatief beperkte mate van beleidsvrijheid, heeft de gemeente wel veel keuzemogelijkheden bij de vormgeving van haar beleid op dit taakgebied.

1. Samen sterk in Zwolle: taakgebied jeugdzorg



P1 jeugdzorg	referenties					
bedragen in € per inwoner	Zwolle	gemiddeld	ref A	ref B	ref C	ref D
netto lasten jeugdzorg	405	394	364	378	379	454
lasten Jeugd	422	416	406	399	398	462
batens Jeugd	-17	-22	-42	-21	-19	-8
kengetallen om uitgaven te duiden						
% jongeren met jeugdhulp	14%	17%	16%	17%	19%	16%
% jeugdhulp zonder verblijf	87%	89%	89%	94%	90%	84%
% jeugdhulp met verblijf	13%	11%	11%	6%	10%	16%
% jeugdhulp door wijkteam	3%	13%	1%	28%	25%	1%

indicaties begrotingsruimte P1 jeugdzorg						
bedragen in € per inwoner						
gemiddelde uitputting 2019-2022						-€ 3
verschil met gemeentefonds						-€ 32
verschil met gemiddelde referenties						€ 11
verschil met laagste referenties						€ 33
mate van beleidsvrijheid						3,4

meerjarig beeld in vergelijking met gemeentefonds

In het diagram is te zien dat de stijgende netto lasten bij jeugdzorg meestal iets hoger uitkomen dan de normkosten van het gemeentefonds. De stijging in het gemeentefonds slaat vanaf 2023 om in een daling, terwijl de netto lasten in Zwolle naar verwachting verder blijven toenemen. In de afgelopen 4 jaar is er wisselend sprake van onder- en overuitputting.

vergelijking met referentiegemeenten in 2022

In de middelste tabel is te zien dat de netto lasten in Zwolle ten opzichte van de meeste referentiegemeenten duidelijk hoger is.

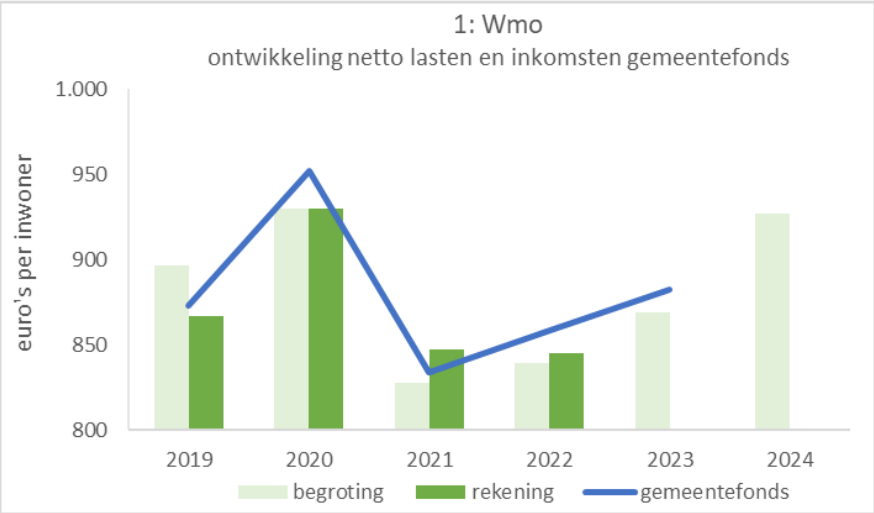
Vanaf 2023 wordt in de begroting onderscheid gemaakt naar jeugdhulp met en zonder verblijf. Van de totale netto lasten voor jeugdhulp heeft 41% betrekking op jeugdhulp met verblijf. Bij de referentiegemeenten waar dit inzichtelijk is ligt dit aandeel van jeugdhulp met verblijf duidelijk lager. Naast diverse vormen van jeugdhulp worden op dit taakgebied substantiële netto lasten verantwoord voor jeugdbescherming en het adviespunt kindermishandeling (veilig thuis).

In het onderste deel van de middelste tabel is te zien dat in Zwolle relatief weinig jongeren van jeugdhulp gebruik maken. Ten opzichte van de referentiegemeenten krijgt in Zwolle een groot deel van de jongeren (relatief dure) jeugdhulp met verblijf. Een beperkt deel van de jeugdhulp wordt in Zwolle verleend door het wijkteam. Bij 2 referentiegemeenten met lagere lasten dan Zwolle heeft een groter deel van de zorg betrekking op jeugdhulp zonder verblijf en wordt een groter deel van deze hulp door het wijkteam verleend. Dit zijn tevens zoekrichtingen voor besparingsmogelijkheden.

indicaties begrotingsruimte

In de onderste tabel is te zien dat in de afgelopen 4 jaren de rekening gemiddeld iets hoger uitkwam dan de bijgestelde begroting. Het overschot ten opzichte van de normkosten in het gemeentefonds lijkt de komende jaren om te slaan in een tekort. Uit de vergelijking met de referentiegemeenten blijkt dat er substantieel lagere netto lasten mogelijk zijn.

1. Samen sterk in Zwolle: taakgebied Wmo



P1 Wmo	Zwolle	referenties gemiddeld	ref A	ref B	ref C	ref D
bedragen in € per inwoner						
netto lasten Wmo	712	681	686	663	665	709
lasten Wmo	811	848	859	877	812	846
baten Wmo	-98	-68	-106	-66	-44	-58
waarvan beschermd wonen	335	259	174	276	321	265
waarvan maatschappelijke opvang	101	100	113	61	89	135
waarvan vrouwenopvang	30	44	49	46	44	38
waarvan wmo overig	247	278	350	280	210	271
kengetallen om uitgaven te duiden						
cliënten Wmo in % inwoners	8,8%	8,4%	10,6%	6,4%	8,4%	8,3%
waarvan % cliënten opvang en verblijf	0,9%	0,4%	0,3%	0,4%	0,7%	0,5%
waarvan % cliënten overig Wmo	8,0%	8,1%	10,3%	6,2%	8,0%	7,9%
indicaties begrotingsruimte P1 Wmo						
bedragen in € per inwoner						
gemiddelde uitputting 2019-2022						€ 1
verschil met gemeentefonds						-€ 14
verschil met gemiddelde referenties						€ 32
verschil met laagste referenties						€ 49
mate van beleidsvrijheid						3,6

meerjarig beeld in vergelijking met gemeentefonds

In het diagram is te zien dat de netto lasten van Zwolle op dit taakgebied lager zijn dan de normkosten van het gemeentefonds. Dit hangt samen met beschermd wonen. Voor dit taakonderdeel wordt de komende 10 jaar stapsgewijs een nieuw verdeelmodel ingevoerd, waaruit Zwolle substantieel minder middelen ontvangt maar ook een deel van de taak doorschuift naar de regiogemeenten.*

De dynamiek in zowel de netto lasten als de normkosten van het gemeentefonds hangt ook samen met beschermd wonen. Daarnaast wordt een deel van de verwachte stijging van de netto lasten in 2023 en 2024 verklaard door hulp bij huishouden. Na een substantiële onderuitputting in 2019 is de laatste jaren sprake van overuitputting op dit taakgebied.

vergelijking met referentiegemeenten in 2022

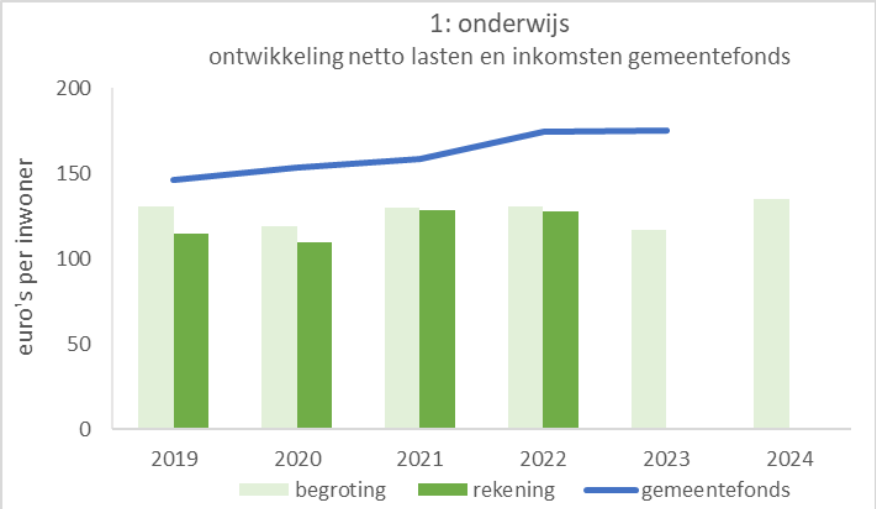
In de middelste tabel is te zien dat de netto lasten in Zwolle op dit taakgebied hoger is dan in elk van de referentiegemeenten. Dit wordt geheel verklaard door beschermd wonen, waarvoor Zwolle meer middelen ontvangt dan zij als netto lasten in de rekening heeft opgenomen (circa 12 euro per inwoner in 2022). Overigens heeft Zwolle een reserve ingesteld die wordt gevuld met niet bestede middelen voor beschermd wonen als voorziening voor de lagere vergoeding die Zwolle ontvangt wanneer de nieuwe verdeling voor beschermd wonen geheel is ingevoerd. Bij de opvang hebben zowel Zwolle als de referentiegemeenten een centrumfunctie. Bij Wmo overig heeft een groot deel van de netto lasten betrekking op hulp bij huishouden. In het onderste deel van de tabel is te zien dat het percentage inwoners dat gebruik maakt van Wmo-voorzieningen in Zwolle iets hoger is dan het referentiegemiddelde.

indicaties begrotingsruimte

In de onderste tabel is te zien dat de netto lasten in de rekening de afgelopen jaren gemiddeld vrijwel gelijk zijn aan de netto lasten in de bijgestelde begroting. Zowel het verschil met het gemeentefonds als met de referenties hangt grotendeels samen met beschermd wonen. Daarnaast zijn er 2 referenties die duidelijk lagere netto lasten hebben op maatschappelijke opvang. Aangezien de doelgroepen van beide taakonderdelen overlappen, dienen de financiële beelden op beschermd wonen en opvang in samenhang beoordeeld te worden.

* Daarnaast ontvangt Zwolle ruim 17 miljoen euro voor beschermd wonen ten behoeve van Harderwijk. In de vergelijking met de referentiegemeenten is dit bedrag gecorrigeerd, zodat de vergelijking hierdoor niet wordt vertekend.

1. Samen sterk in Zwolle: taakgebied onderwijs



P1 onderwijs bedragen in € per inwoner	referenties					
	Zwolle	gemiddeld	ref A	ref B	ref C	ref D
netto lasten onderwijs	128	119	95	112	126	142
lasten onderwijs	188	214	200	226	213	218
baten onderwijs	-61	-95	-105	-113	-87	-75
wv onderwijshuisvesting	94	86	63	89	84	109
wv leerlingenvervoer	13	10	5	13	12	11
wv leerplicht	5	2	6	2	1	-1
wv onderwijsachterstanden	3	10	13	4	19	4
wv overig onderwijsbeleid	13	11	8	4	11	20

indicaties begrotingsruimte P1 onderwijs bedragen in € per inwoner						
gemiddelde uitputting 2019-2022						€ 8
verschil met gemeentefonds						-€ 47
verschil met gemiddelde referenties						€ 8
verschil met laagste referenties						€ 18
mate van beleidsvrijheid						3,5

meerjarig beeld in vergelijking met gemeentefonds

In het diagram is te zien dat de netto lasten voor onderwijs substantieel lager liggen dan de normkosten van het gemeentefonds. Dit betreft zowel onderwijshuisvesting als onderwijsbeleid. Bij huisvesting kan dit duiden op relatief veel oude schoolgebouwen en/of achterstallig onderhoud. Vooral enkele jaren geleden was er sprake van onderuitputting op dit taakgebied.

vergelijking met referentiegemeenten in 2022

De relatief hogere netto lasten op onderwijshuisvesting hebben met name betrekking op het primair onderwijs (inclusief gymlokalen). Binnen het onderwijsbeleid (onderwijsachterstanden, leerlingenvervoer, leerplicht) zijn de netto lasten van Zwolle vergelijkbaar met de referenties.

indicaties begrotingsruimte

In de onderste tabel is te zien dat er over de afgelopen 4 jaar gemiddeld sprake was van enige onderuitputting.

Op basis van het verschil ten opzichte van het gemeentefonds verwachten we hier niet veel begrotingsruimte. Desalniettemin ligt het netto lastenniveau in de meeste referentiegemeenten nog lager. Naast verschillen in gemiddelde leeftijd van schoolgebouwen en de staat van onderhoud, kan dit uitgavenverschil ook samenhangen met keuzes rond de kwaliteit, inrichting en gebruik van schoolgebouwen. Kengetallen in dit verband zijn de gemiddelde leeftijd van schoolgebouwen, gehanteerde bouwnormkosten per m2, het aantal m2 per leerling en de leegstand.

Overigens bestaan de netto lasten op dit taakonderdeel grotendeels uit kapitaallasten die op korte termijn weinig beïnvloedbaar zijn.

Introductie programma 2: Werken aan bestaanszekerheid

omvang en samenstelling programma

In 2022 bedragen de netto lasten voor de taken op dit programma 523 euro per inwoner (circa 68 miljoen euro). Daarmee beslaat dit programma circa 16% van de totale netto lasten op de jaarrekening van Zwolle. Binnen dit programma worden een aantal doelen onderscheiden.

doelen programma 2 (bedragen in euro's per inwoner)	% totaal programma
aan het werk of op school blijven	36%
ondersteuning naar werk of school	2%
inkomensondersteuning	61%
toezicht en handhaving sociaal domein	1%
TOTAAL	100%

onderscheiden taakgebieden in relatie tot doelen

Ten behoeve van de vergelijkbaarheid met het gemeentefonds en andere gemeenten zijn binnen dit programma een aantal inhoudelijk samenhangende takenpakketten te onderscheiden, in aansluiting op de landelijke voorschriften inzake Informatievoorziening voor derden (lv3) bij het Besluit Begroten en Verantwoorden.

De Zwolse doelen op dit programma hebben betrekking op het taakgebied **Participatie**.

kostenbepalende structuurkenmerken

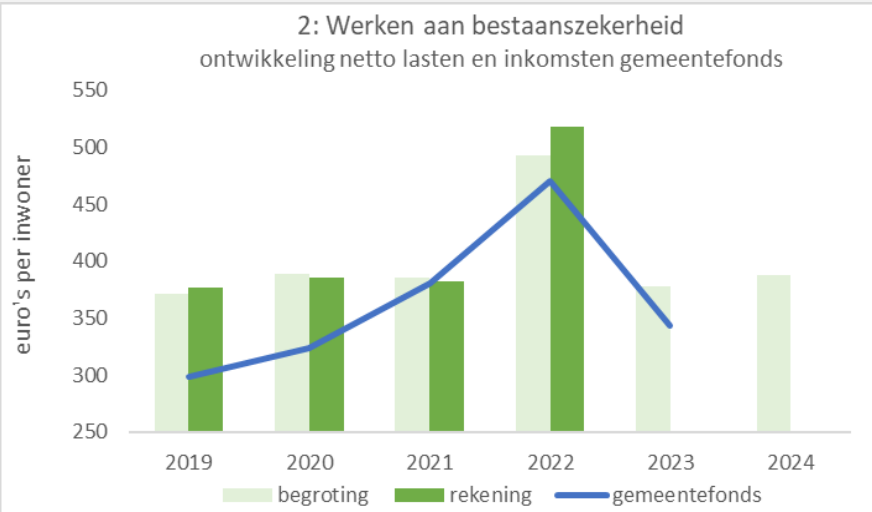
Achter het gemeentefonds gaan verschillende verdeelmodellen schuil, elk met een verschillende mix van structuurkenmerken afgestemd op de kosten die gemeenten moeten maken voor het betreffende taakgebied. Op basis van deze kenmerken ontvangt Zwolle de benodigde middelen via het gemeentefonds. Deze kenmerken zijn ook gebruikt om de uitgaven van de referentiegemeenten te corrigeren, zodat deze vergelijkbaar zijn met Zwolle.

Voor het taakgebied **Participatie** wordt rekening gehouden met de volgende structuurkenmerken:

- huishoudens met een laag inkomen, bijstandsontvangers, loonkostensubsidie, doelgroepenregister
- Integratie-uitkering: Participatiebudget nieuwe doelgroep (voorheen Wajong), gerealiseerde omvang van de sociale werkplaatspopulatie (Wsw)

Zowel bij de wettelijke als autonome taken op dit programma heeft de gemeente verschillende keuzemogelijkheden ten aanzien van de wijze van uitvoering en het geboden voorzieningenniveau.

2. Werken aan bestaanszekerheid



P2 werken aan bestaanszekerheid		referenties				
bedragen in € per inwoner		Zwolle	gemiddeld	ref A	ref B	ref C
netto lasten participatie	518	464	448	455	467	487
lasten participatie	969	935	992	922	876	947
baten participatie	-451	-470	-545	-467	-410	-460
waarvan uitkering BUIG	28	38	44	28	42	
waarvan uitvoering BUIG	60	57	76	31	65	
waarvan minimabeleid	229	165	183	163	150	
waarvan overige participatie	201	196	144	234	209	
kengetallen om uitgaven te duiden						
% grens WMS	130%	123%	120%	120%	120%	130%
% huishoudens met schulden	7%	9%	9%	10%	7%	9%

indicaties begrotingsruimte P2 werken aan bestaanszekerheid	
bedragen in € per inwoner	
gemiddelde uitputting 2019-2022	-€ 6
verschil met gemeentefonds	€ 49
verschil met gemiddelde referenties	€ 45
verschil met laagste referenties	€ 56
mate van beleidsvrijheid	2,4

meerjarig beeld in vergelijking met gemeentefonds

In het diagram is te zien dat de netto lasten op dit programma in de meeste jaren duidelijk hoger zijn dan het normbudget voor deze taken in het gemeentefonds. De stijging in 2022 hangt samen met de energietoeslag, waarvoor Zwolle ook middelen via het gemeentefonds heeft ontvangen. Alleen in 2022 is er sprake van een substantiële overuitputting.

vergelijking met referentiegemeenten in 2022

Ten opzichte van alle referentiegemeenten ligt het netto lastenniveau in Zwolle duidelijk hoger. Dit betreft met name minimabeleid en in mindere mate overige participatie. Het verschil bij minimabeleid in 2022 hangt voor 36 euro per inwoner samen met extra lasten voor de energietoeslag. Deze toeslag is in Zwolle relatief vaker uitgekeerd doordat Zwolle een hogere grens voor het sociaal minimum hanteert.

Het resterende verschil in netto lasten met het referentiegemiddelde (circa 28 euro per inwoner) is ook te zien in andere jaren. Op de onderste regel in de tabel is te zien dat Zwolle ook relatief weinig huishoudens met problematische schulden heeft.

indicaties begrotingsruimte

De afgelopen jaren was er per saldo sprake van overuitputting.

Zowel ten opzichte van het gemeentefonds als de referentiegemeenten geeft Zwolle duidelijk meer uit aan minimabeleid. De hogere uitgaven hebben met name betrekking op verstrekkingen en schuldhulpverlening.

Door de wettelijke kaders van de Participatiewet is de beleidsvrijheid door de ROB als relatief beperkt gescoord. In de praktijk hebben gemeenten echter met name in de sfeer van minimabeleid veel keuzemogelijkheden voor een meer of minder ruimhartig beleid.

In dit verband wordt opgemerkt dat het minimabeleid ook beschouwd kan worden als preventieve voorziening in het sociaal domein. Uitgaven in deze sfeer kunnen voorkomen dat burgers op termijn een beroep moeten doen op (dure) maatwerkzorg. Eventuele maatregelen op één van deze onderdelen van het sociaal domein moeten dan ook altijd in onderlinge samenhang worden beoordeeld.

Introductie programma 5: Ondernemende en levendige stad

omvang en samenstelling programma

In 2022 bedragen de netto lasten voor de taken op dit programma 143 euro per inwoner (circa 19 miljoen euro). Daarmee beslaat dit programma circa 4% van de totale netto lasten op de begroting van Zwolle. Binnen dit programma worden een aantal doelen onderscheiden, waarvan het beslag op de exploitatie sterk uiteen loopt.

doelen programma 5 (bedragen in euro's per inwoner)	% totaal programma
vestigingsklimaat bedrijven	6%
veranderende economie	1%
economische positie	15%
beleefbaar erfgoed	1%
culturele basisinfrastructuur	73%
cultureel klimaat	4%
TOTAAL	100%

relevante taakgebieden in relatie tot doelen

Ten behoeve van de vergelijkbaarheid met het gemeentefonds en andere gemeenten zijn binnen dit programma een aantal inhoudelijk samenhangende takenpakketten te onderscheiden, in aansluiting op de landelijke voorschriften inzake Informatievoorziening voor derden (Iv3) bij het Besluit Begroten en Verantwoorden. De doelen hebben betrekking op de taakgebieden **cultuur** en **historie**.

kostenbepalende structuurkenmerken

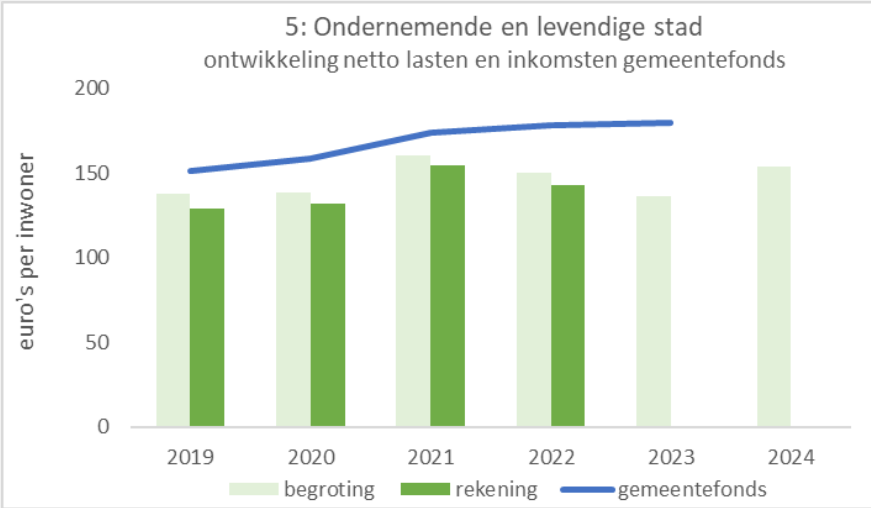
Achter het gemeentefonds gaan verschillende verdeelmodellen schuil, elk met een verschillende mix van structuurkenmerken afgestemd op de kosten die gemeenten moeten maken voor het betreffende taakgebied. Op basis van deze kenmerken ontvangt Zwolle de benodigde middelen via het gemeentefonds. Deze kenmerken zijn ook gebruikt om de uitgaven van de referentiegemeenten te corrigeren, zodat deze vergelijkbaar zijn met Zwolle.

Voor dit programma wordt per taakgebied rekening gehouden met de volgende structuurkenmerken (naast de verdeling via diverse decentralisatie uitkeringen):

- **Cultuur:** inwoners, centrumfunctie
- **Historie:** inwoners, oppervlakte historische kern, aantal historische woningen, centrumfunctie

Op dit programma is er weinig wet en regelgeving van invloed op de kosten die gemeenten moeten maken en heeft de gemeente een grote mate van beleidsvrijheid.

5. Ondernemende en levendige stad



P5 ondernemende en levendige stad bedragen in € per inwoner	Zwolle	referenties gemiddeld	ref A	ref B	ref C	ref D
netto lasten cultuur en historie	143	139	115	139	142	160
lasten programma 5	191	174	130	189	183	194
baten programma 5	-48	-35	-15	-51	-40	-33
wv cultuuraccommodaties	47	55	56	90	44	30
wv cultuur overig	24	26	14	7	24	58
wv bibliotheken	36	27	25	21	31	31
wv musea	14	20	5	13	34	27
wv erfgoed	7	5	9	2	1	6
wv historie overig	15	7	6	5	9	8

indicaties begrotingsruimte P5 ondernemende en levendige stad bedragen in € per inwoner						
gemiddelde uitputting 2019-2022						€ 7
verschil met gemeentefonds						-€ 35
verschil met gemiddelde referenties						€ 4
verschil met laagste referenties						€ 16
mate van beleidsvrijheid						8,7

meerjarig beeld in vergelijking met gemeentefonds

De netto lasten op dit programma liggen structureel lager dan de normkosten voor deze taken in het gemeentefonds. Dit is een indicatie voor een sober voorzieningenniveau en/of een bovengemiddeld efficiënte taakuitvoering op dit programma.

In alle jaren is er sprake van onderuitputting.

vergelijking met referentiegemeenten in 2022

In vergelijking met de referentiegemeenten ligt het netto lastenniveau van Zwolle iets boven het gemiddelde. De hogere netto lasten van Zwolle hebben met name betrekking op de bibliotheek en het historisch archief.

indicaties begrotingsruimte

Dit taakgebied kent weinig wettelijke voorschriften en een grote mate van beleidsvrijheid. Dit is ook te zien in de verschillen in uitgavenniveaus tussen de referentiegemeenten. Mede gezien de onderuitputting in de afgelopen jaren zou op dit programma wellicht begrotingsruimte gevonden kunnen worden.

Introductie programma 6: Toekomstgerichte stad

omvang en samenstelling programma

In 2022 bedragen de netto lasten voor de taken op dit programma 138 euro per inwoner (circa 18 miljoen euro). Daarmee beslaat dit programma circa 4% van de totale netto lasten op de begroting van Zwolle. Binnen dit programma worden een aantal doelen onderscheiden, waarvan het beslag op de exploitatie sterk uiteen loopt.

doelen programma 6 (bedragen in euro's per inwoner)	% totaal programma
omgevingsvisie als leidende agenda	-33%
nieuwe ruimtelijke initiatieven op niveau van projecten en initiatieven	-4%
wettelijk kader voor de fysieke leefomgeving	17%
erfgoed als inspirerend thema	-10%
een passend grondbeleid	274%
een passend woningaanbod	-17%
behouden en verstereken sociaal woningaanbod	-4%
toekomstbestendige verkeersinfrastructuur	-85%
slimme en duurzamen mobiliteit	-7%
parkeren	38%
energieneutraal Zwolle	-42%
stedelijke hoofdgroenstructuur, landschap en biodiversiteit	-4%
ondergrond	-1%
klimaatadaptatie en waterveiligheid	-21%
TOTAAL	100%

relevante taakgebieden in relatie tot doelen

Ten behoeve van de vergelijkbaarheid met het gemeentefonds en andere gemeenten zijn binnen dit programma een aantal inhoudelijk samenhangende takenpakketten te onderscheiden, in aansluiting op de landelijke voorschriften inzake Informatievoorziening voor derden (lv3) bij het Besluit Begroten en Verantwoorden.

De doelen hebben betrekking op het taakgebied **ruimte, milieu en economie**.

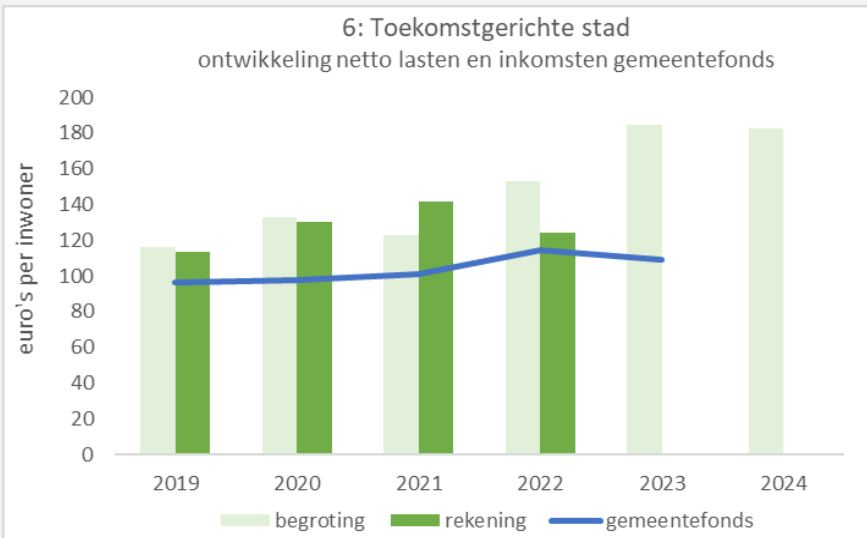
kostenbepalende structuurkenmerken

Achter het gemeentefonds gaan verschillende verdeelmodellen schuil, elk met een verschillende mix van structuurkenmerken afgestemd op de kosten die gemeenten moeten maken voor het betreffende taakgebied. Op basis van deze kenmerken ontvangt Zwolle de benodigde middelen via het gemeentefonds. Deze kenmerken hebben wij ook gebruikt om de uitgaven van de referentiegemeenten te corrigeren, zodat deze vergelijkbaar zijn met Zwolle.

Voor het taakgebied **ruimte, milieu en economie** wordt rekening gehouden met de volgende structuurkenmerken (naast de verdeling via diverse decentralisatie uitkeringen): bebouwingsdichtheid, oppervlakte land, oppervlakte bebouwing (woonkernen en buitengebied), aantal woonkernen, oppervlakte historische kern, aantal historische woningen.

Op dit programma heeft de gemeente een grote mate van beleidsvrijheid.

6. Toekomstgerichte stad



P6 toekomstgerichte stad	referenties					
bedragen in € per inwoner	Zwolle	gemiddeld	ref A	ref B	ref C	ref D
netto lasten ruimte, milieu en economie	124	149	98	134	179	185
lasten programma 6	377	302	269	271	406	263
baten programma 6	-252	-153	-171	-136	-227	-78
wv ruimtelijke ordening	23	44	8	39	71	60
wv bouwen en wonen	-8	11	27	-6	2	21
wv gebiedsontwikkeling	43	14	5	4	8	37
wv VTH milieu	13	4	13	4	0	0
wv overig milieu	29	40	12	59	66	22
wv economie	26	36	32	35	33	45

indicaties begrotingsruimte P6 toekomstgerichte stad						
bedragen in € per inwoner						
gemiddelde uitputting 2019-2022						€ 4
verschil met gemeentefonds						€ 10
verschil met gemiddelde referenties						-€ 25
verschil met laagste referenties						€ 8
mate van beleidsvrijheid						7,1

meerjarig beeld in vergelijking met gemeentefonds

Op dit programma zijn de netto lasten van Zwolle structureel hoger dan de normkosten voor deze taken in het gemeentefonds. De komende jaren nemen de netto lasten verder toe. Wel is de laatste jaren sprake van forse onderuitputting op dit programma.

vergelijking met referentiegemeenten in 2022

Ten opzichte van de meeste referentiegemeenten is het netto lastenniveau van Zwolle in 2022 relatief laag. Dit hangt onder andere samen met incidentele extra inkomsten uit bouwleges (deze zijn in 2022 circa 10-15 euro hoger dan in omliggende jaren).

Alleen bij referentie A zijn de netto lasten lager. Bij deze gemeente ligt het accent minder op gebiedsontwikkeling en iets meer op economische ontwikkeling.

indicaties begrotingsruimte

Dit taakgebied kent een grote mate van beleidsvrijheid en dus veel keuzemogelijkheden voor gemeenten. Dit komt ook tot uiting in de grote spreiding in netto lasten bij de referentiegemeenten.

Alhoewel de meeste referenties meer uitgeven dan Zwolle, laat één referentiegemeente zien dat andere keuzes kunnen leiden tot substantieel lagere uitgaven. Ook het gemeentefonds, dat is afgestemd op de 'gemiddelde beleidskeuzes' van gemeenten, gaat uit van een kostennorm die lager ligt dan de feitelijke netto lasten van Zwolle.

Een deel van de kosten die door de gemeenten op dit programma worden gemaakt, kunnen via leges worden verhaald op de inwoners. Voor zover Zwolle nog geen maximaal kostendeckende tarieven hanteert, zou dit ook begrotingsruimte kunnen bieden.

Introductie programma 7: Vitale wijken

omvang en samenstelling programma

In 2022 bedragen de netto lasten voor de taken op dit programma 398 euro per inwoner (circa 52 miljoen euro). Daarmee beslaat dit programma circa 12% van de totale netto lasten op de begroting van Zwolle.

Binnen dit programma worden een aantal doelen onderscheiden, waarvan het beslag op de exploitatie sterk uiteen loopt.

doelen programma 7 (bedragen in euro's per inwoner)	% totaal programma
gebiedsopgaven	6%
fysieke voorzieningen	31%
water-, groen- en recreatiestructuur	29%
vastgoed	-5%
sociale veiligheid	4%
fysieke veiligheid	22%
veilig gebruik openbare ruimte en orde	4%
verkeersveiligheid	2%
grondstoffen	0%
afval-, hemel- en grondwater	-4%
vitaliteit en gezondheid	6%
voorkomen gezondheidsrisico's	5%
TOTAAL	100%

relevante taakgebieden in relatie tot doelen

Ten behoeve van de vergelijkbaarheid met het gemeentefonds en andere gemeenten zijn binnen dit programma een aantal inhoudelijk samenhangende takenpakketten te onderscheiden, in aansluiting op de landelijke voorschriften inzake Informatievoorziening voor derden (lv3) bij het Besluit Begroten en Verantwoorden.

De doelen hebben betrekking op de volgende taakgebieden: **Infrastructuur, Riolering, Reiniging, Sport en recreatie, Openbare orde en veiligheid.**

kostenbepalende structuurkenmerken

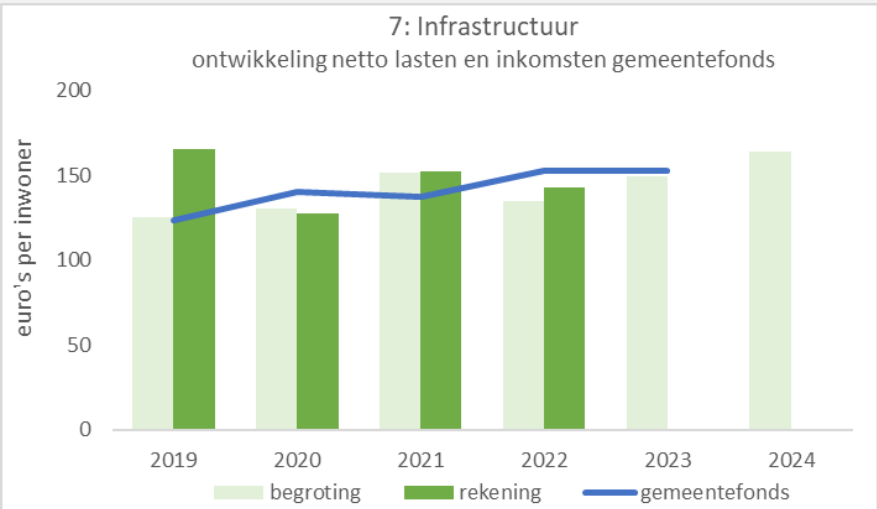
Achter het gemeentefonds gaan verschillende verdeelmodellen schuil, elk met een verschillende mix van structuurkenmerken afgestemd op de kosten die gemeenten moeten maken voor het betreffende taakgebied. Op basis van deze kenmerken ontvangt Zwolle de benodigde middelen via het gemeentefonds. Deze kenmerken zijn ook gebruikt om de uitgaven van de referentiegemeenten te corrigeren, zodat deze vergelijkbaar zijn met Zwolle.

Voor dit programma wordt per taakgebied rekening gehouden met de volgende structuurkenmerken (naast de verdeling via diverse decentralisatie uitkeringen):

- **Infrastructuur:** bebouwingsdichtheid, oppervlakte bebouwing (binnen en buiten woonkernen), woonruimten, bodemgesteldheid, oeverlengte, bedrijfsvestigingen, vast bedrag, historische kern, oppervlakte land, binnenwater;
- **Riolering:** woonruimten i.c.m. bodemgesteldheid, oppervlakte land i.c.m. bodemgesteldheid, oeverlengte i.c.m. bebouwingsdichtheid en bodemgesteldheid;
- **Reiniging:** woonruimten
- **Sport en recreatie:** inwoners, centrumfunctie;
- **Openbare orde en veiligheid:** bebouwingsdichtheid, woonruimten, bedrijfsvestigingen, centrumfunctie, woonkernen, migratieachtergrond, huishoudens met laag inkomen, inwoners, vast bedrag.

Dit programma bevat naast autonome taken met veel beleidsvrijheid (vooral in de sfeer van sport en recreatie) ook veel wettelijke taken, maar ook daarbij heeft een gemeente keuzemogelijkheden ten aanzien van het geboden voorzieningenniveau en de wijze van uitvoering.

7. Vitale wijken: infrastructuur



P7 infrastructuur	referenties					
bedragen in € per inwoner	Zwolle	gemiddeld	ref A	ref B	ref C	ref D
netto lasten infrastructuur	143	142	101	136	139	190
lasten infrastructuur	368	254	318	251	213	232
baten infrastructuur	-225	-112	-179	-150	-77	-42
wv aanleg en onderhoud wegen	89	72	63	56	68	101
wv openbare verlichting	14	13	13	15	12	13
wv overig wegen	34	50	33	68	63	35
wv waterwegen	15	5	1	0	3	16
wv waterkunstwerken	19	7	0	0	-2	30
wv overig water	0	2	2	1	2	4
wv openbaar vervoer	1	3	2	5	1	4
wv parkeren	-31	-11	-13	-10	-8	-12
lasten parkeren	83	43	71	66	16	18
baten parkeren	-114	-54	-79	-79	-26	-30

indicaties begrotingsruimte P7 infrastructuur						
bedragen in € per inwoner						
gemiddelde uitputting 2019-2022						-€ 3
verschil met gemeentefonds						-€ 10
verschil met gemiddelde referenties						€ 1
verschil met laagste referenties						€ 25
mate van beleidsvrijheid						7,8

meerjarig beeld in vergelijking met gemeentefonds

De netto lasten van Zwolle op dit taakgebied fluctueren rond de normkosten in het gemeentefonds. In sommige jaren is er sprake van een (forse) overuitputting. Dit hangt wellicht samen met het projectmatige karakter van grote uitgaven op dit taakgebied (o.a. wegenonderhoud).

vergelijking met referentiegemeenten in 2022

In vergelijking met de referentiegemeenten ligt het netto lastenniveau van Zwolle op het gemiddelde. De verschillen hangen vooral samen met aanleg en onderhoud van wegen. Naast incidentele effecten van (grote) investeringen, zijn hier ook keuzes rond de uitvoering en het (CROW) kwaliteitsniveau van het wegenonderhoud van invloed op het uitgavenniveau. Daarnaast kunnen boekhoudkundige aspecten een rol spelen (gehanteerde afschrijvingstermijnen en rentes). De gemeente met de laagste netto lasten op dit taakgebied in 2022 heeft in eerdere jaren een vergelijkbaar laag netto lastenniveau.

Bij waterwegen en –kunstwerken geven de meeste referenties duidelijk minder uit dan Zwolle. Belangrijke kostenbepalende factor is het aantal (beweegbare) bruggen, waarbij uiteenlopende keuzes mogelijk zijn ten aanzien van het onderhoud.

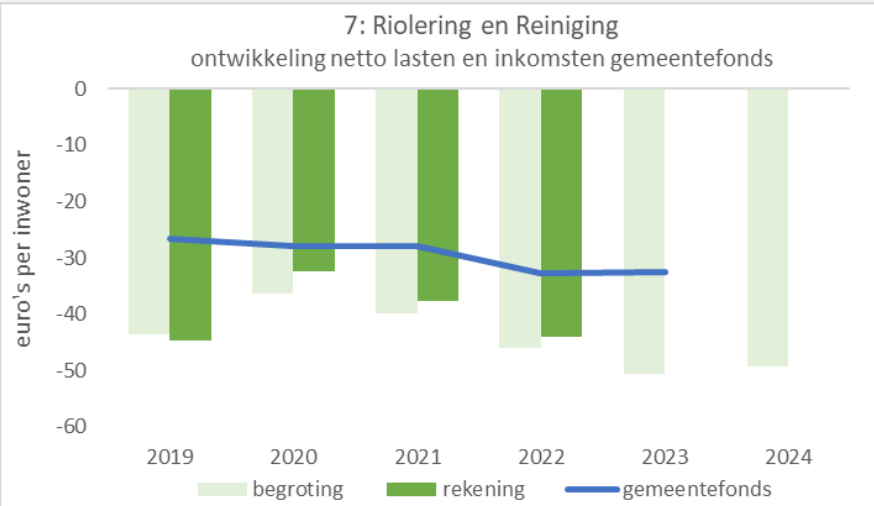
Bij parkeren realiseert Zwolle duidelijk meer inkomsten dan de referenties. Wel zijn de kosten van parkeertoezicht ook hoger (zie taakgebied orde en veiligheid), maar per saldo zijn de netto baten van parkeren (inclusief toezicht) circa 10 euro per inwoner hoger dan in de referenties.

indicaties begrotingsruimte

Op dit taakgebied hebben gemeenten relatief veel beleidsvrijheid. Bij het zoeken van besparingsmogelijkheden op dit taakgebied is het geambieerde kwaliteitsniveau van de infrastructuur een belangrijke factor, waarbij vaak onderscheid wordt gemaakt naar wijken (vaak kwaliteitsniveau A in het centrum, lagere niveaus in woonwijken en soms nog lagere niveaus in buitengebieden en op bedrijventerreinen). Daarnaast kan de organisatie van de werkzaamheden van invloed zijn op de kosten (bijvoorbeeld ‘werk met werk maken’).

Tot slot biedt de parkeerbelasting mogelijkheden om extra inkomsten te genereren.

7. Vitale wijken: riolering en reiniging



P7 riolering en reiniging		referenties					
bedragen in € per inwoner		Zwolle	gemiddeld	ref A	ref B	ref C	ref D
netto lasten riolering	-15	-22	-28	-21	-21	-17	
lasten riolering	55	74	68	106	42	79	
baten riolering	-70	-96	-96	-127	-63	-96	
netto lasten reiniging	-29	-47	-44	-14	-61	-70	
lasten reiniging	112	110	110	148	105	78	
baten reiniging	-141	-157	-154	-161	-166	-147	
kengetallen om uitgaven te duiden							
heffing riolering ephh	110	176	162	274	108	161	
heffing riolering mphh	110	184	162	274	108	193	
heffing reiniging ephh	237	249	247	256	261	233	
heffing reiniging mphh	296	318	343	292	289	349	

indicaties begrotingsruimte P7 riolering en reiniging						
bedragen in € per inwoner						
gemiddelde uitputting 2019-2022						-€ 2
verschil met gemeentefonds						-€ 11
verschil met gemiddelde referenties						€ 25
verschil met hoogste referenties						€ 46
mate van beleidsvrijheid						4,5

meerjarig beeld in vergelijking met gemeentefonds

De netto baten (negatieve lasten) zijn in de afgelopen jaren hoger dan het budget waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Dit hangt vaak samen met compensabele BTW die in de heffing is opgenomen of meer dan kostendekkende tarieven die elders in de begroting worden gecompenseerd (het totaal van de heffingen mag niet meer dan kostendekkend zijn).

In 2022 zijn de netto baten incidenteel laag door een dotatie aan de reserve ROVA.

De afgelopen jaren was op de lasten sprake van enige onderuitputting. Doordat de baten in de rekening ook lager uitvielen dan begroot, was per saldo toch vaak sprake van lagere netto baten.

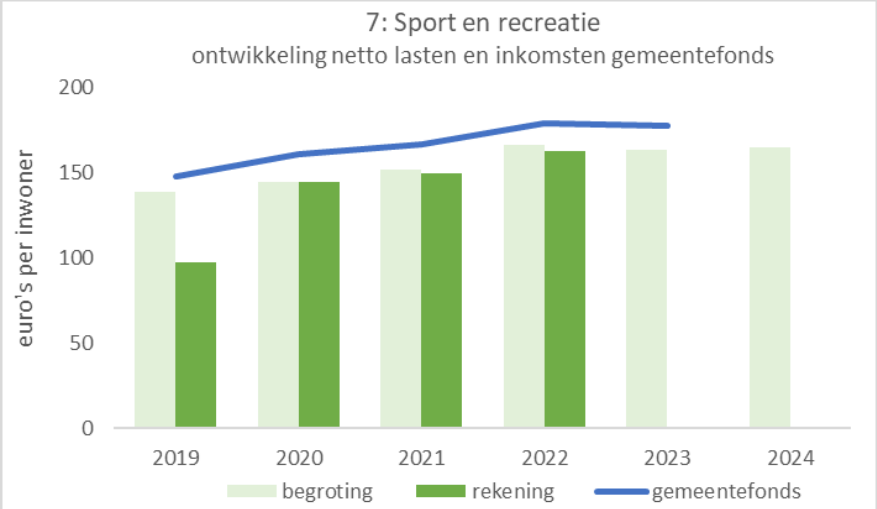
vergelijking met referentiegemeenten in 2022

Met name bij reiniging realiseert Zwolle relatief lage netto baten ten opzichte van de meeste referentiegemeenten. Dit komt vooral doordat de baten uit de reinigingsheffing hoger zijn in de referentiegemeenten. Bij riolering hanteren de meeste referenties ook hogere tarieven dan Zwolle. Alhoewel tarieven voor het totaal van de begroting niet meer dan kostendekkend mogen zijn, kunnen verschillen in netto baten worden verklaard door keuzes die gemeenten maken om bepaalde kosten al dan niet in de heffing onder te brengen, zoals kosten van straatreiniging, kwijschelding, (compensabele) BTW en overhead.

indicaties begrotingsruimte

De belangrijkste begrotingsruimte lijkt hier in de tarieven van de heffingen te zitten. Alhoewel deze (extracomptabel over de hele begroting) niet meer dan kostendekkend mogen zijn, hebben gemeenten keuzemogelijkheden ten aanzien van de kosten die zijn hierin betrekken.

7. Vitale wijken: sport en recreatie



P7 sport en recreatie	referenties					
bedragen in € per inwoner	Zwolle	gemiddeld	ref A	ref B	ref C	ref D
netto lasten sport en recreatie	162	178	147	172	186	209
lasten sport en recreatie	213	222	233	191	215	247
baten sport en recreatie	-51	-43	-86	-19	-29	-39
wv sport	58	81	76	67	89	93
wv openbaar groen	81	78	52	86	82	93
wv overige recreatie	23	19	19	18	15	22
kengetallen om uitgaven te duiden						
recreatieterrein per inwoner	529	429	367	565	310	514
park en plantsoenen per inwoner	273	184	197	252	147	122
sportterrein per inwoner	177	175	145	232	132	209

indicaties begrotingsruimte P7 sport en recreatie						
bedragen in € per inwoner						
gemiddelde uitputting 2019-2022						€ 2
verschil met gemeentefonds						-€ 16
verschil met gemiddelde referenties						-€ 16
verschil met laagste referenties						€ 3
mate van beleidsvrijheid						8,8

meerjarig beeld in vergelijking met gemeentefonds

Op dit taakgebied liggen de netto lasten in Zwolle structureel lager dan het normbudget in het gemeentefonds. De lagere netto lasten in de rekening 2019 hangen samen met niet begrote onttrekkingen aan reserves.

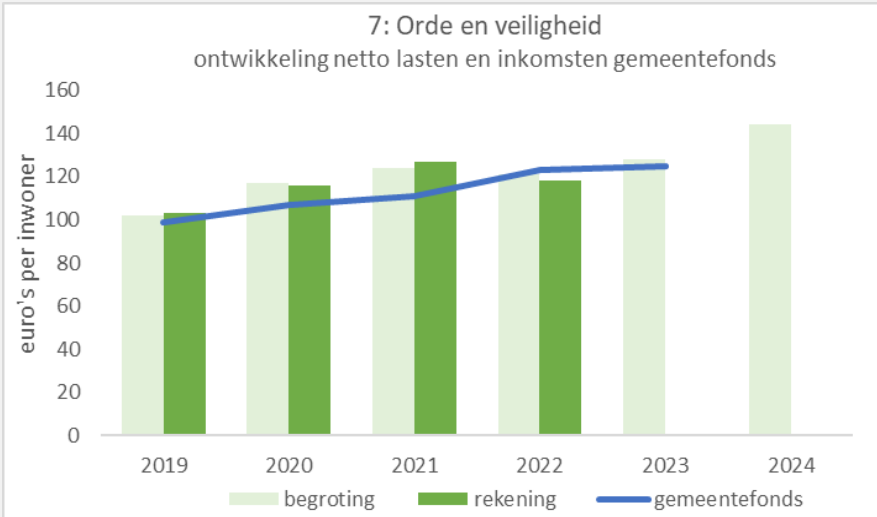
vergelijking met referentiegemeenten in 2022

De meeste referentiegemeenten geven op dit taakgebied meer uit dan Zwolle, met name aan sportvoorzieningen. De referentiegemeente met de laagste netto lasten geeft met name minder uit aan groenvoorzieningen. In het onderste deel van de tabel is te zien dat in deze gemeente ook relatief minder recreatieterreinen, parken en plantsoenen zijn. Overigens zijn uitgavenverschillen niet altijd geheel te verklaren uit verschillen in de omvang van arealen; ook de inrichting en kwaliteit van het onderhoud kan hierbij een rol spelen.

indicaties begrotingsruimte

De verschillen in netto lasten illustreren de grote mate van beleidsvrijheid op dit taakgebied. Met name bij het openbaar groen is begrotingsruimte te realiseren door keuzes ten aanzien van het voorzieningenniveau (omvang, inrichting en kwaliteit arealen) en/of de uitvoering van de werkzaamheden (aanbesteding groenonderhoud).

7. Vitale wijken: orde en veiligheid



P7 orde en veiligheid		referenties				
bedragen in € per inwoner		Zwolle	gemiddeld	ref A	ref B	ref C
netto lasten orde en veiligheid	118	104	89	107	108	112
lasten orde en veiligheid	137	125	98	143	133	127
baten orde en veiligheid	-19	-21	-9	-37	-25	-15
wv brandweer	73	70	66	86	63	65
wv toezicht en handhaving	28	18	18	7	18	31
wv overige orde en veiligheid	17	16	5	14	28	16

indicaties begrotingsruimte P7 orde en veiligheid						
bedragen in € per inwoner						
gemiddelde uitputting 2019-2022						€ 0
verschil met gemeentefonds						-€ 5
verschil met gemiddelde referenties						€ 14
verschil met laagste referenties						€ 20
mate van beleidsvrijheid						3,8

meerjarig beeld in vergelijking met gemeentefonds

Tot 2022 waren de netto lasten iets hoger dan de normkosten uit het gemeentefonds. Dit had met name betrekking op de bijdrage aan de veiligheidsregio.
In de afgelopen jaren is wisselend sprake van lichte over- en onderuitputting.

vergelijking met referentiegemeenten in 2022

Ten opzichte van de referentiegemeenten vallen met name de hogere netto lasten van Zwolle bij toezicht en handhaving op. Dit wordt verklaard door parkeertoezicht, waarvan de netto lasten in Zwolle circa 10 euro per inwoner hoger liggen dan het referentiegemiddelde. Tegenover deze hogere lasten van toezicht staan ook hogere baten uit parkeerbelasting (zie taakgebied infrastructuur). Daarnaast valt op dat de meeste referentiegemeenten een kleiner deel van hun uitkering in het gemeentefonds afdragen aan de veiligheidsregio.

indicaties begrotingsruimte

Het grootste verschil met de referentiegemeenten zit bij toezicht en handhaving en dan met name parkeertoezicht. De uitgaven in dit verband dienen afgewogen te worden tegen de opbrengsten uit parkeerbelasting. Wellicht is hier verdere optimalisatie mogelijk.
Verder lijken er beperkte mogelijkheden om te besparen op de bijdrage aan de veiligheidsregio.

Introductie programma 8: bestuur en dienstverlening

omvang en samenstelling programma

In 2022 bedragen de netto lasten voor de taken op dit programma 82 euro per inwoner (circa 11 miljoen euro). Daarmee beslaat dit programma circa 2% van de totale netto lasten op de begroting van Zwolle. Binnen dit programma worden een aantal doelen onderscheiden, waarvan het beslag op de exploitatie uiteen loopt.

doelen programma 8 (bedragen in euro's per inwoner)	% totaal programma
raad	24%
college	41%
regio Zwolle	-12%
dienstverlening	48%
TOTAAL	100%

relevante taakgebieden in relatie tot doelen

Ten behoeve van de vergelijkbaarheid met het gemeentefonds en andere gemeenten zijn binnen dit programma een aantal inhoudelijk samenhangende takenpakketten te onderscheiden, in aansluiting op de landelijke voorschriften inzake Informatievoorziening voor derden (Iv3) bij het Besluit Begroten en Verantwoorden.

De doelen hebben betrekking op het taakgebied **bestuursorganen en burgerzaken**.

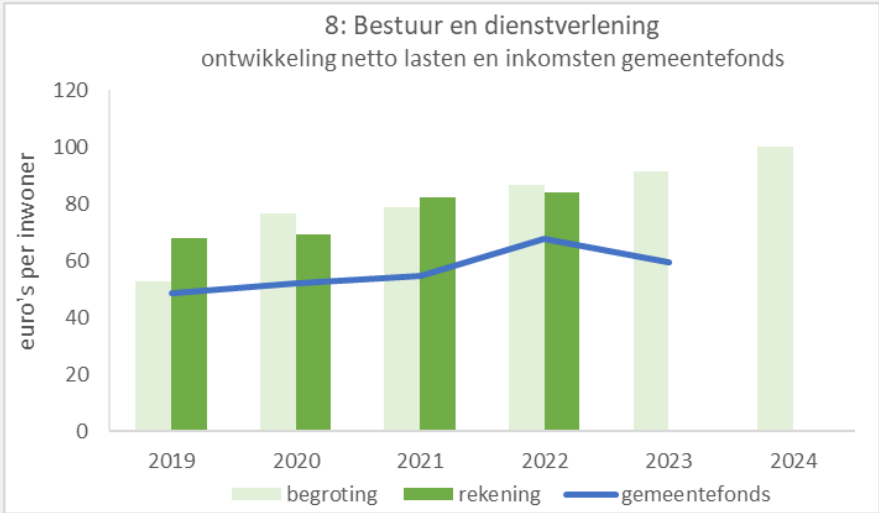
kostenbepalende structuurkenmerken

Achter het gemeentefonds gaan verschillende verdeelmodellen schuil, elk met een verschillende mix van structuurkenmerken afgestemd op de kosten die gemeenten moeten maken voor het betreffende taakgebied. Op basis van deze kenmerken ontvangt Zwolle de benodigde middelen via het gemeentefonds. Deze kenmerken zijn ook gebruikt om de uitgaven van de referentiegemeenten te corrigeren, zodat deze vergelijkbaar zijn met Zwolle.

Voor het taakgebied **bestuursorganen en burgerzaken** wordt rekening gehouden met de volgende structuurkenmerken (naast de verdeling via diverse decentralisatie uitkeringen): inwoners, woonruimten, bebouwingsdichtheid, vast bedrag.

Dit programma bevat relatief veel wettelijke taken. De keuzeruimte zit vooral op het taakonderdeel dienstverlening.

8. Bestuur en dienstverlening



P9 bestuur en dienstverlening bedragen in € per inwoner	referenties					
	Zwolle	gemiddeld	ref A	ref B	ref C	ref D
netto lasten bestuur en dienstverlening	84	56	47	54	58	68
lasten bestuur en dienstverlening	128	82	76	87	79	86
baten bestuur en dienstverlening	-44	-25	-29	-33	-21	-18
ww bestuursorganen	41	36	31	40	36	36
ww burgerzaken	43	21	16	14	22	32
lasten burgerzaken	62	39	33	31	42	49
baten burgerzaken	-19	-18	-17	-17	-20	-18

indicaties begrotingsruimte P9 bestuur en dienstverlening bedragen in € per inwoner						
gemiddelde uitputting 2019-2022						-€ 2
verschil met gemeentefonds						€ 16
verschil met gemiddelde referenties						€ 27
verschil met laagste referenties						€ 34
mate van beleidsvrijheid						1,5

meerjarig beeld in vergelijking met gemeentefonds

De netto lasten op dit programma liggen structureel hoger dan het normbudget uit het gemeentefonds. In de afgelopen jaren is er wisselend sprake van over- en onderuitputting.

vergelijking met referentiegemeenten in 2022

In de vergelijking met de referentiegemeenten is te zien dat voor de netto lasten bij het taakgebied burgerzaken substantieel hoger zijn dan in alle referentiegemeenten. Dit verschil wordt met name verklaard door de hogere lasten; de baten (uit leges) zijn vergelijkbaar met de referentiegemeenten. Deze hogere lasten hagen samen met doorbelaste ICT-kosten (circa 20 euro per inwoner). Mogelijk is hier nog een relatie met andere taakgebieden.

De hogere netto lasten bij bestuursorganen hebben betrekking op de uitgaven aan het college en voormalige bestuurders (wachtgelden). Zwolle heeft niet meer collegeleden dan gemiddeld in de referentiegemeenten.

indicaties begrotingsruimte

Zowel de vergelijking met het gemeentefonds als met referenties geven duidelijke indicaties voor begrotingsruimte op dit programma. Dit zit dan met name bij burgerzaken waar relatief veel keuzes mogelijk zijn ten aanzien van de dienstverlening (o.a. openingstijden loketten, thuis bezorgen documenten, digitale voorzieningen, innovatie).

Introductie programma 9: Bedrijfsvoering

omvang en samenstelling programma

In 2022 bedragen de netto lasten voor de taken op dit programma 266 euro per inwoner (circa 35 miljoen euro). Daarmee beslaat dit programma circa 8% van de totale netto lasten op de begroting van Zwolle. Binnen dit programma worden een aantal doelen onderscheiden.

doelen programma 9 (bedragen in euro's per inwoner)	% totaal programma
ambtelijke organisatie	29%
informatievoorziening	33%
bedrijfsvoering	39%
TOTAAL	100%

relevante taakgebieden

Ten behoeve van de vergelijkbaarheid met het gemeentefonds en andere gemeenten zijn binnen dit programma een aantal inhoudelijk samenhangende takenpakketten te onderscheiden, in aansluiting op de landelijke voorschriften inzake Informatievoorziening voor derden (lv3) bij het Besluit Begroten en Verantwoorden.

De doelen hebben betrekking op het taakgebied **algemene ondersteuning**.

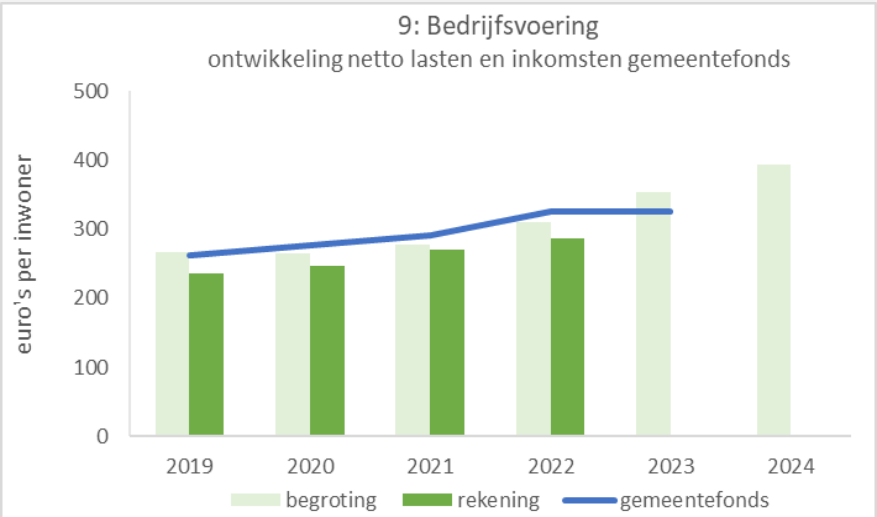
kostenbepalende structuurkenmerken

Achter het gemeentefonds gaan verschillende verdeelmodellen schuil, elk met een verschillende mix van structuurkenmerken afgestemd op de kosten die gemeenten moeten maken voor het betreffende taakgebied. Op basis van deze kenmerken ontvangt Zwolle de benodigde middelen via het gemeentefonds. Deze kenmerken zijn ook gebruikt om de uitgaven van de referentiegemeenten te corrigeren, zodat deze vergelijkbaar zijn met Zwolle.

Voor het taakgebied **algemene ondersteuning** wordt rekening gehouden met de volgende structuurkenmerken (naast de verdeling via diverse decentralisatie uitkeringen): inwoners, woonruimten en een schaalbedrag gerelateerd aan de taakwaarde van de gemeente (afgeleid van de kostenbepalende structuurkenmerken voor alle taakgebieden).

Dit programma bevat relatief veel wettelijke taken, maar gemeenten hebben op verschillende taken binnen dit programma veel keuzemogelijkheden ten aanzien van het geboden voorzieningenniveau en de wijze van uitvoering.

9. Bedrijfsvoering



P9 bedrijfsvoering		referenties				
bedragen in € per inwoner		Zwolle	gemiddeld	ref A	ref B	ref C
netto lasten bedrijfsvoering	286	333	302	307	337	386
lasten bedrijfsvoering	342	443	414	470	464	422
batens bedrijfsvoering	-56	-109	-113	-163	-127	-36
wv financiën	29	38	33	48	33	40
wv P&O	19	32	27	37	23	42
wv communicatie	9	14	5	23	12	17
wv automatisering	112	106	114	97	121	93
wv huisvesting	43	53	47	43	75	46
wv bestuursondersteuning	34	34	39	24	27	47
wv overig bedrijfsvoering	41	56	37	36	47	103

indicaties begrotingsruimte P9 bedrijfsvoering						
bedragen in € per inwoner						
gemiddelde uitputting 2019-2022						€ 21
verschil met gemeentefonds						-€ 39
verschil met gemiddelde referenties						-€ 47
verschil met laagste referenties						-€ 18
mate van beleidsvrijheid						1,5

meerjarig beeld in vergelijking met gemeentefonds

De netto lasten van Zwolle op dit programma liggen de afgelopen jaren duidelijk onder het normbudget van het gemeentefonds. De komende jaren worden substantieel hogere netto lasten begroot. Deze stijging betreft met name automatisering en in minder mate financiën en bestuursondersteuning.

De afgelopen jaren is op dit programma steeds sprake geweest van substantiële onderuitputting. Dit betreft met name de posten bedrijfsvoering en salarissen RSJ IJsselland.

vergelijking met referentiegemeenten in 2022

Ten opzichte van de referentiegemeenten is in 2022 sprake van een relatief laag netto lastenniveau in Zwolle. Door de forse stijging in de komende begrotingsjaren slaat dit om in het tegendeel. Daarbij ontstaat met name een groot verschil in de netto lasten voor automatisering.

indicaties begrotingsruimte

Wanneer de stijgende netto lasten in de begroting 2023 en 2023 daadwerkelijk worden gerealiseerd, zou het netto lastenniveau van Zwolle duidelijk hoger worden dan zowel het normbudget voor deze taken in het gemeentefonds als de huidige netto lasten in de referentiegemeenten. Dit hangt vooral samen met de toenemende lasten voor automatisering.

Introductie programma 10: Algemene dekkingsmiddelen

omvang en samenstelling programma

In 2022 bedragen de netto baten voor dit programma 259 euro per inwoner (circa 34 miljoen euro). Binnen dit programma worden een aantal doelen onderscheiden.

doelen programma 10 (bedragen in euro's per inwoner)	% totaal programma
solide financieel beleid	12%
1002	94%
1003	0%
1004	-1%
1005	0%
1006	-1%
1007	0%
1008	-5%
1011	0%
TOTAAL	100%

relevante taakgebieden in relatie tot doelen

Ten behoeve van de vergelijkbaarheid met het gemeentefonds en andere gemeenten zijn binnen dit programma een aantal inhoudelijk samenhangende takenpakketten te onderscheiden, in aansluiting op de landelijke voorschriften inzake Informatievoorziening voor derden (lv3) bij het Besluit Begroten en Verantwoorden.

De doelen hebben betrekking op de volgende taakgebieden: **Onroerendezaakbelasting (OZB)** en **Overige Eigen Middelen (OEM)**.

kostenbepalende structuurkenmerken

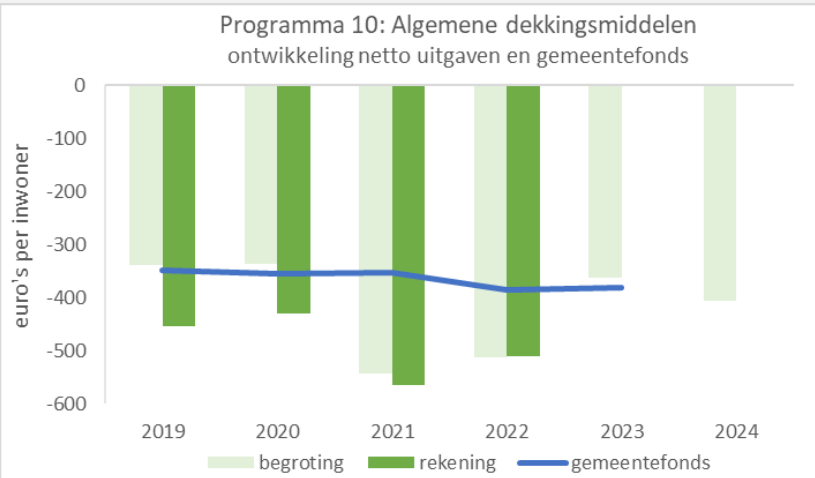
Achter het gemeentefonds gaan verschillende verdeelmodellen schuil, elk met een verschillende mix van structuurkenmerken afgestemd op de kosten die gemeenten moeten maken voor het betreffende taakgebied. Op basis van deze kenmerken ontvangt Zwolle de benodigde middelen via het gemeentefonds. Deze kenmerken zijn ook gebruikt om de uitgaven van de referentiegemeenten te corrigeren, zodat deze vergelijkbaar zijn met Zwolle.

Voor dit programma wordt per taakgebied rekening gehouden met de volgende structuurkenmerken (naast de verdeling via diverse decentralisatie uitkeringen):

- **Onroerendezaakbelasting:** aantal woonruimten, WOZ woningen (eigenaren), WOZ niet-woningen (gebruikers; eigenaren)
- **Overige Eigen Middelen:** aantal inwoners

Dit programma bevat relatief weinig wettelijke taken, hierdoor heeft een gemeente keuzemogelijkheden ten aanzien van het geboden voorzieningenniveau en de wijze van uitvoering.

10. Algemene dekkingsmiddelen



P10 algemene dekkingsmiddelen		referenties				
bedragen in € per inwoner	Zwolle	gemiddeld	ref A	ref B	ref C	ref D
netto lasten OZB	-358	-322	-388	-348	-326	-227
lasten OZB	8	13	16	16	17	5
baten OZB	-366	-336	-404	-364	-343	-232
waarvan woningen	-139	-147	-163	-144	-178	-103
waarvan niet woningen	-219	-175	-225	-204	-149	-124
netto lasten overige belastingen	-5	-10	-11	-1	-12	-16
netto lasten grondexploitaties	-128	43	5	63	115	-11
lasten grondexploitaties	1.007	235	182	294	353	110
baten grondexploitaties	-1.135	-192	-178	-231	-238	-121
netto lasten overige eigen middelen	-20	3	16	21	-5	-18
netto lasten reserves en resultaat	257	133	118	123	126	163
kengetallen om uitgaven te duiden						
OZB-tarief woningen	0,105	0,112	0,131	0,121	0,111	0,085
OZB-tarief niet-woningen gebruiker	0,361	0,310	0,386	0,362	0,310	0,182
OZB-tarief niet-woningen eigenaar	0,446	0,384	0,486	0,453	0,380	0,218

indicaties begrotingsruimte P10 algemene dekkingsmiddelen						
bedragen in € per inwoner						
gemiddelde uitputting 2019-2022						-€ 57
verschil met gemeentefonds						-€ 132
verschil met gemiddelde referenties						-€ 101
verschil met laagste referenties						-€ 53
mate van beleidsvrijheid						8,3

meerjarig beeld in vergelijking met gemeentefonds

Zwolle genereert meer algemene eigen inkomsten dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Dit hangt samen met de relatief hoge OZB-tarieven op niet-woningen.

vergelijking met referentiegemeenten in 2022

De referentiegemeenten genereren gemiddeld meer inkomsten uit OZB op woningen en minder op niet-woningen dan Zwolle. Daarnaast heffen zij meestal ook hondenbelasting wat het verschil verklaard bij de overige belastingen.

Het grootste verschil zit echter bij de grondexploitaties, waar Zwolle een substantieel positief resultaat realiseert, terwijl de meeste referentiegemeenten in 2022 een negatief resultaat in hun exploitatie verantwoorden. Dit beeld is ook in eerdere jaren te zien.

indicaties begrotingsruimte

Op dit programma is sprake van veel beleidsvrijheid. De keuzemogelijkheden zitten met name in de tariefstelling OZB e andere belastingen (naast hondenbelasting ook toeristenbelasting en precario).

Bijlagen

Relatie Zwolse programma's 2023 met uniforme taakgebieden gemeentefonds

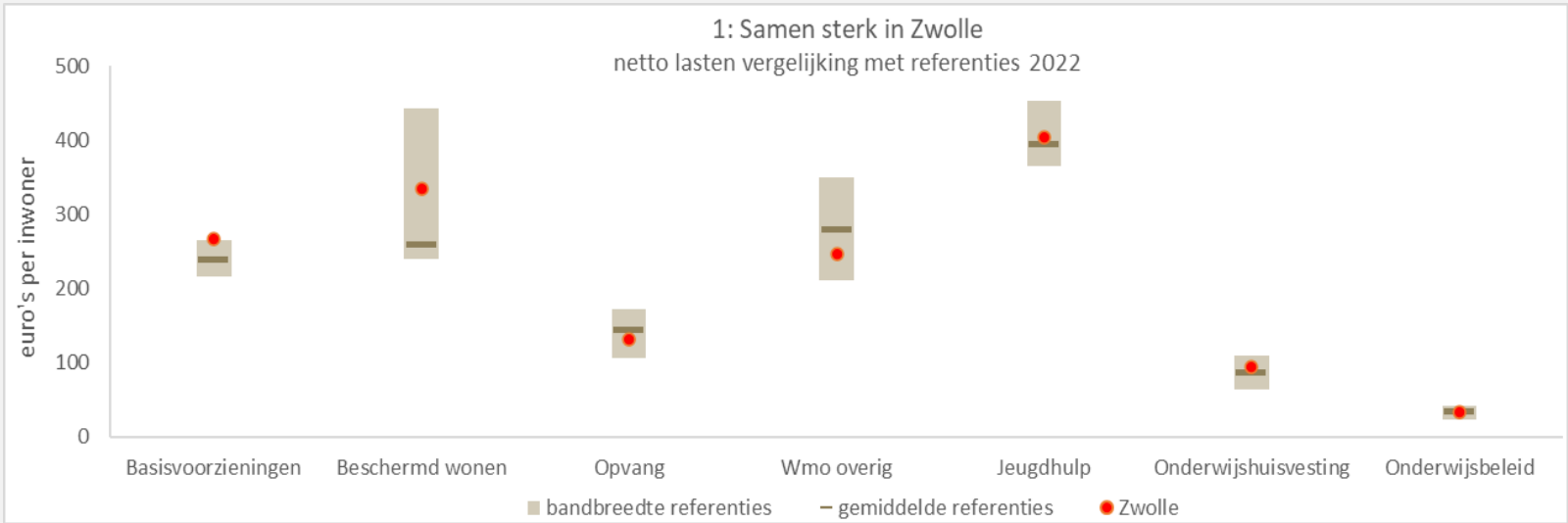
taakgebieden	01-Samen sterk in Zwolle	02-Werken aan bestaanszekerheid	05-Ondernemende en levendige stad	06-Toekomstgerichte stad	07-Vitale wijken	08-Bestuur en dienstverlening	09-Bedrijfsvoering	10-Algemene dekkingsmiddelen	Totaal programma's
Basisvoorzieningen	98%	1%			1%				100%
Participatie	11%	86%			2%				100%
Wmo	99%	1%							100%
Jeugdhulp	100%								100%
Bestuursorganen en bevolkingszaken						100%			100%
Algemene ondersteuning						1%	99%		100%
Brandweer					100%				100%
Veiligheid				29%	70%	1%			100%
Onderwijshuisvesting	89%	13%			-2%				100%
Educatie	110%				-10%				100%
Sport en recreatie	39%			1%	60%				100%
Cultuur			116%		-16%				100%
Historie			89%	18%	-6%				100%
Infrastructuur			1%	9%	89%			1%	100%
Riolering					100%				100%
Reiniging					100%				100%
Ruimte en Milieu			8%	57%	34%				100%
Algemene eigen middelen	2%							98%	100%
Totaal netto lasten	56%	10%	5%	3%	10%	3%	12%	-100%	

In de begroting 2023 van Zwolle worden 8 programma's onderscheiden. In de matrix in weergegeven hoe de netto lasten per programma zich verhouden tot de uniforme taakgebieden van het gemeentefonds.

Voor de meeste taakgebieden valt het grootste deel van de netto lasten binnen één programma. Vaak is een deel van de netto lasten voor een taakgebied verspreid over meerdere programma's. Dit geldt met name voor de taakgebieden participatie, veiligheid, onderwijshuisvesting, sport en recreatie, historie en ruimte en milieu. Bij een aantal taakgebieden staan op het programma Vitale wijken netto baten tegenover de netto lasten op andere programma's.

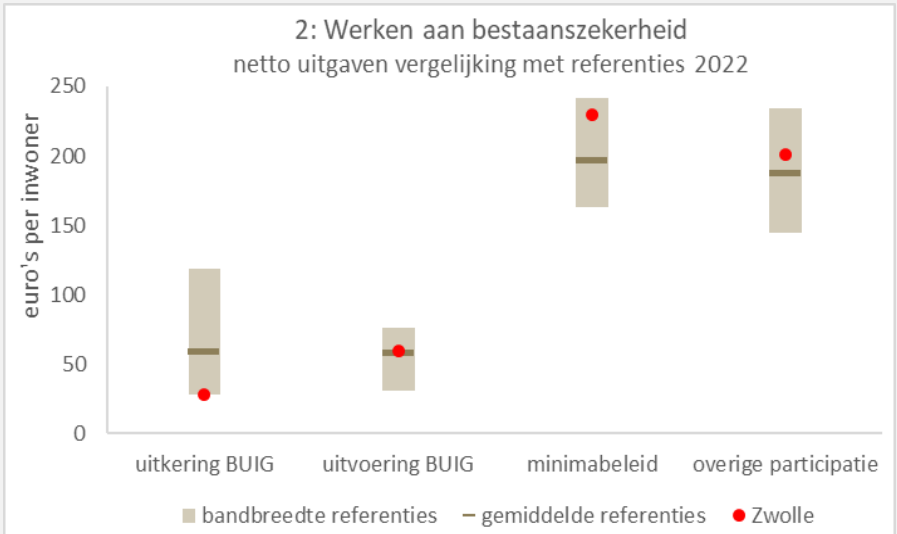
Op de onderste regel is het aandeel te zien van elk programma in de totale netto lasten. Doordat alle taakgebieden in het sociaal domein plus onderwijs in Zwolle zijn ondergebracht bij programma 1 Samen sterk in Zwolle, beslaat dit programma meer dan de helft van de totale netto lasten in de begroting van Zwolle.

Overzichtsdiagrammen vergelijking met referentiegemeenten

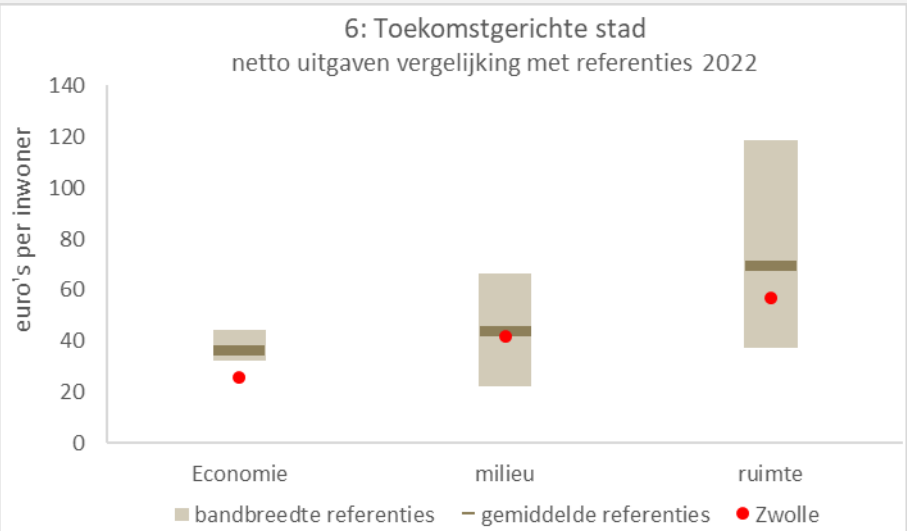
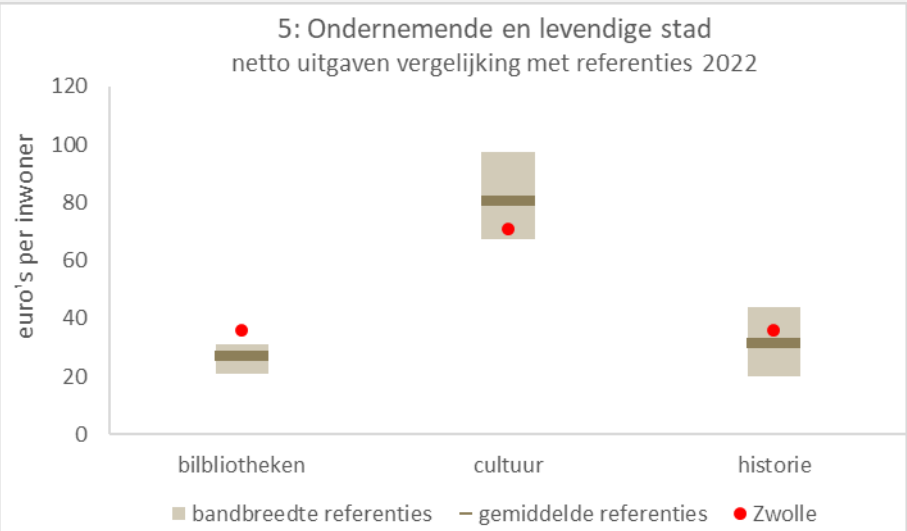


In de diagrammen per programma wordt de volgende informatie per taakgebied gepresenteerd:

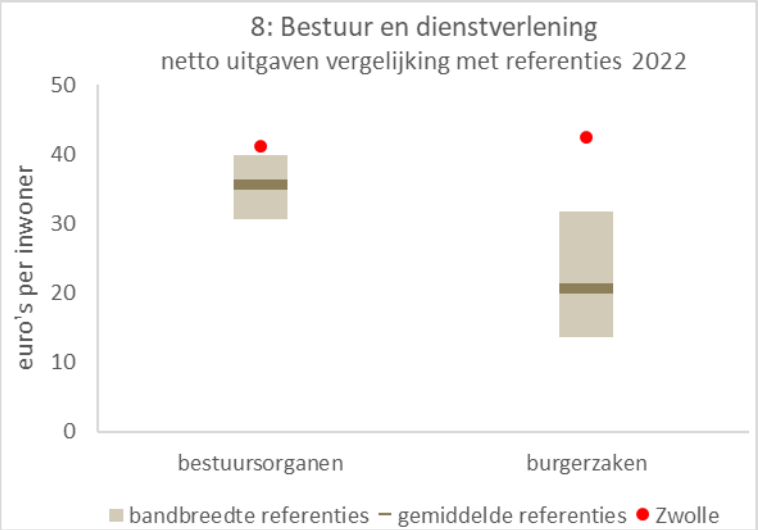
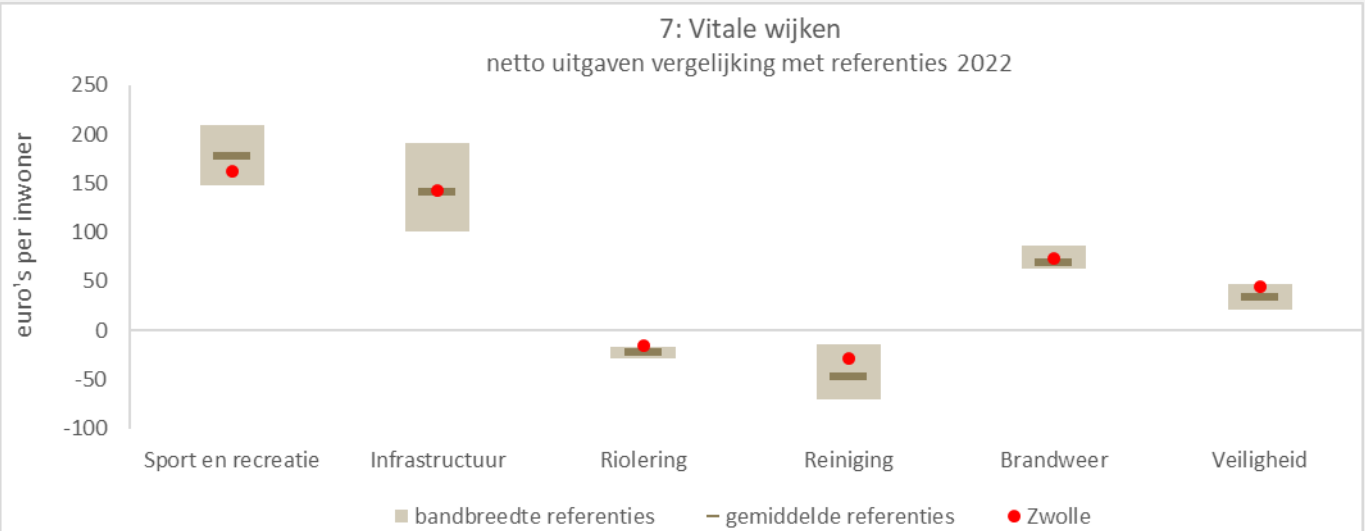
- de netto lasten van Zwolle (rode stip)
- de netto lasten van de referentiegemeenten, gecorrigeerd voor verschillen in taakwaarde met Zwolle, in de vorm van de bandbreedte tussen de laagste en hoogste waarneming (staafje) en het gemiddelde (liggend streepje)



Overzichtsdiagrammen vergelijking met referentiegemeenten



Overzichtsdiagrammen vergelijking met referentiegemeenten



Overzichtsdiagrammen vergelijking met referentiegemeenten

