



Financiële scan gemeente Staphorst

Maart 2020

PROVINCIE OVERIJSEL
Eenheid Bestuurs- en Concernzaken

FINANCIËLE SCAN GEMEENTE STAPHORST

Zwolle, februari 2020

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting financiële scan gemeente Staphorst	5
Inleiding, samenvatting, conclusies en aanbevelingen	7
1 De ontwikkeling van de financiële positie in historisch perspectief	17
1.1 Financiële positie in historisch perspectief	17
1.2 Weerbaarheid en wendbaarheid financiële positie	22
1.2.1 Weerbaarheid	24
1.2.2 Wendbaarheid	30
1.3 Weerstandsvermogen (beleid, risico's, weerstandscapaciteit)	35
1.4 Overhead	37
1.5 Onderhoud kapitaalgoederen	39
1.6 Verdiepingsonderwerpen	45
1.6.1 De ontwikkeling van de personele kosten	45
1.6.2 De ontwikkeling van de eigen inkomsten	48
2 De eigen inkomsten vergeleken	51
2.1 Inleiding	51
2.2 De opbrengsten van de belangrijkste heffingen vergeleken met de normen artikel 12 van de Fvw	51
2.3 Gemeentelijke woonlastendruk	52
2.4 Overige heffingen	54
2.5 Conclusies	55
3 De nettolasten vergeleken	56
3.1 Inleiding	56
3.2 Nettolasten begroting 2020 ten opzichte van de clusters algemene uitkering 2020	58
3.3 Toelichting inkomstenclusters	61
3.4 Toelichting uitgavenclusters	64
3.5 Conclusie	69
Bijlagen	71
Bijlage 1 De vergelijking van Staphorst met zichzelf (op basis van structurele lasten)	72
Bijlage 2 Clustervergelijking op taakveldenniveau tussen de structurele nettolasten per inwoner van Staphorst en van de selectiegroep	73
Bijlage 3 Clusterindeling 2020 gemeentefonds	77
Bijlage 4 Financiële positie in historisch perspectief	78

Bestuurlijke samenvatting financiële scan gemeente Staphorst

Voor u ligt de financiële scan gemeente Staphorst. De scan geeft inzicht in de financiële positie van de gemeente en in de risico's en de kansen. De uitkomsten kunnen worden gebruikt als ondersteuning bij het formuleren van toekomstig (financieel) beleid.

Uit de financiële scan komt naar voren, dat de financiële positie van de gemeente reden tot zorg geeft als het gaat om het structureel en reëel evenwicht in de exploitatiebegroting. In de begroting 2020-2023 is een dekkingsplan opgenomen met een structurele omvang van bijna € 3,0 miljoen, waarvan de verhoging van de opbrengst OZB de meeste ruimte (€ 1,5 miljoen) moet opleveren. De gemeentebegroting is afhankelijk van de reservepositie, niet alleen door het dekken van een deel van het nieuw beleid uit de reserves maar ook door de inzet van afschrijvingsreserves.

Met betrekking tot de weerbaarheid van de financiële positie is er geen reden tot zorg. De schuld is naar objectieve maatstaven zeer laag, de solvabiliteit hoog en de boekwaarde van de grondexploitaties als percentage van de omzet is laag. De solvabiliteit zal echter wel afnemen als gevolg van de geraamde afname van het eigen vermogen. De algemene reserves naar de stand van 2020 zijn ruim voldoende om de door de gemeente geïnventariseerde en gekwantificeerde risico's af te dekken.

Net zoals meerdere gemeenten wordt ook Staphorst geconfronteerd met tekorten op het sociaal domein. Tot en met de begroting 2019 werden de lasten en baten voor het sociaal domein budgettair neutraal geraamd. Met ingang van de begroting 2020 zijn de nadelen, die zich vooral bij jeugdzorg voordoen, onderdeel van het begrotingsaldo.

Er zijn diverse financiële risico's die zich kunnen voordoen met betrekking tot de kapitaalgoederen, met name in verband met de vervanging van kapitaalgoederen. Daarnaast de relatief geringe jaarlijkse toevoeging aan de reserve wegenbeheer en het feit dat er nagenoeg geen vrij beschikbare reserves meer zijn die kunnen worden ingezet voor toekomstige dekking van afschrijvingslasten. Er is geen achterstand in het vastgestelde onderhoudsniveau in de openbare ruimte en in het onderhoud van de gemeentelijke accommodaties. Uitzondering is openbaar groen en openbare verlichting, maar er is budget geraamd om dit in te lopen.

De gemeente verricht veel taken in eigen huis. Uit de vergelijking van de salarislasten per inwoner komt naar voren dat deze in Staphorst hoger zijn dan het gemiddelde van de gemeenten in de groottegroep en het gemiddelde van de gemeenten in de groottegroep 10.000-20.000 inwoners. Daartegenover staat dat de lasten voor overige goederen en diensten (diensten die door derden worden verricht) en de lasten van gemeenschappelijke regelingen in Staphorst lager zijn dan in de groottegroep.

Bij de vergelijking van de gemeentelijke woonlastendruk blijkt dat het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, afvalstoffenheffing en rioolrecht) van een meerpersoonshuishouden in Staphorst in 2019 lager was dan de gemiddelde woonlastendruk in 2019 in de selectiegroep. Dit wordt vooral veroorzaakt door de afvalstoffenheffing (doordat een gedeelte van de inzamelkosten uit de reserve wordt gedekt) en de onroerende zaakbelasting. Ondanks de verhoging van de opbrengst onroerende zaakbelasting in 2020 met 10% is de lastendruk in Staphorst in 2020 nog steeds lager dan het gemiddelde van de selectiegroep. Door de voorgenomen jaarlijkse verhoging van de opbrengst met 10% zal dit wel verder naar elkaar toegroeien.

Uit de vergelijking van de structurele nettolasten 2020 met de gemeentefondsuitkering 2020 komt naar voren, dat er bij de clusters bestuur en algemene ondersteuning, cultuur en ontspanning, inkomen en participatie, maatschappelijke ondersteuning en jeugd, openbare orde en veiligheid, infrastructuur en gebiedsontwikkeling en riolering en reiniging sprake is van hogere lasten ten opzichte van de algemene uitkering. Bij het cluster educatie is sprake van lagere lasten ten opzichte van de algemene uitkering.

Hoewel de financiële informatiewaarde van de financiële beleidsstukken de afgelopen jaren is verbeterd, is nog een sterke verbetering mogelijk door meer op hoofdlijnen te rapporteren. Door de veelheid aan informatie is het lastig om op hoofdlijnen te sturen.

In deze financiële scan is een aantal aanbevelingen opgenomen. Naar aanleiding van de in deze financiële scan genoemde aanbevelingen wordt van de gemeente Staphorst een reactie gevraagd. Tevens wordt gevraagd de acties die worden ondernomen als vervolg op de aanbevelingen te monitoren.

De aanbevelingen hebben onder meer betrekking op:

- Formuleren van richtlijnen omtrent het verschuiven van gelden tussen reserves.
- Inzichtelijk maken op welke termijn de lopende investeringen kunnen worden gerealiseerd in relatie tot de nieuw geraamde investeringen vanaf 2020.
- Inzichtelijk maken in hoeverre de inzet van de reserves in de huidige omvang kan worden volhouden.
- Bij het ramen van mutaties in personele lasten nadrukkelijker onderscheid maken in aanpassingen door autonome salarisstijging (CAO) en uitbreiding van formatie (ook meerjarig).
- Beoordelen welke impact het feit, dat niet (via een voorziening of reserve) wordt gespaard voor toekomstige kosten van instandhouding van kapitaalgoederen op de financiële positie van de gemeente heeft (in het geval de kosten zich gaan voordoen).
- Scherper onderscheid maken tussen nieuw- en bestaand beleid, verbeteren overzicht van incidentele baten en lasten en meerjarig toelichten van reservemutaties in de begroting.
- In het algemeen: verbeteren inzicht in de begroting.

Inleiding, samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Aanleiding voor de financiële scan

Provinciale Staten van Overijssel hebben in het kader van de verbetering van de "kwaliteit openbaar bestuur" extra middelen beschikbaar gesteld voor onder andere het uitvoeren van financiële scans bij gemeenten. Binnen de provincie Overijssel hebben diverse gemeenten, waaronder de gemeente Staphorst, aangegeven dat zij van deze mogelijkheid gebruik willen maken. De financiële scan is toekomstgericht. De scan geeft inzicht in de financiële positie, de kansen en de risico's. De uitkomsten kunnen worden gebruikt als ondersteuning bij het formuleren van toekomstig (financieel) beleid.

De financiële scan verschaft inzicht in de eigen financiële positie van de gemeente en hoe die positie zich verhoudt tot vergelijkbare gemeenten. Bovendien wordt inzicht gegeven in de cijfermatige afwijkingen die zich op de verschillende taakvelden ten opzichte van de algemene uitkering en een selectiegroep van gemeenten voordoen.

Financiële scan versus Begrotingsscan

De financiële scan is voor wat betreft de opzet en inhoud vergelijkbaar met een begrotingsscan¹. Het grote verschil met de scan die nu voorligt is, dat een begrotingsscan normaal gesproken alleen door gemeenten kan worden aangevraagd die door hun financiële positie onder preventief toezicht staan. Bij deze financiële scan is dit niet aan de orde. De financiële scan komt tot stand in het kader van de verbetering van de "kwaliteit openbaar bestuur". De provincie Overijssel heeft alle Overijsselse gemeenten het aanbod gedaan voor het vervaardigen van een dergelijke scan.

Een ander verschil is dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), in tegenstelling tot de begrotingsscan, geen directe rol heeft in de totstandkoming van de financiële scan. De financiële scan komt tot stand onder regie van de provincie Overijssel. Voor het vervaardigen van de scan heeft de provincie een externe deskundige ingeschakeld.

De financiële scan is niet vrijblijvend. Gedeputeerde Staten verwachten van de raad of het college een schriftelijke reactie, in het bijzonder met betrekking tot de eventuele aanbevelingen. Daarbij verwacht de provincie, dat de gemeente aangeeft wat er met de aanbevelingen wordt gedaan.

De conclusies en aanbevelingen kunnen daarnaast input zijn voor overleg tussen de gemeente en de provincie in het kader van het begrotingstoezicht, indien de financiële positie van de gemeente daar aanleiding toe geeft.

De financiële scan is een openbaar document en zal op de internetsite van de provincie Overijssel worden geplaatst.

Opbouw van de financiële scan

Na de bestuurlijke samenvatting, die u als lezer al bent tegengekomen en waarin op één pagina de hoofdlijnen worden samengevat, vindt u de inleiding, samenvatting, conclusies en aanbevelingen. Na lezing daarvan heeft u een goed beeld van de inhoud van deze scan.

Vanaf hoofdstuk 1 vindt een verdere verdieping plaats van de onderwerpen die in de samenvatting aan de orde zijn gekomen. Een uitgebreide beschrijving van de financiële positie van de gemeente aan de hand van de begrotingen en jaarstukken vanaf 2015 vindt u in de bijlagen.

¹ Zie voor voorbeelden van begrotingsscans: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/financieel-toezicht-gemeenten-en-provincies/financiele-scans-gemeenten>

Doel van de financiële scan

Uitgangspunt voor de financiële scan is de volgende vraag:

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

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

Onderzoeksvraag 1

Wat kan over de financiële positie van de gemeente worden gezegd aan de hand van de (meerjaren)begrotingen 2015 tot en met 2020 en de jaarrekeningen 2015 tot en met 2018?

Deze onderzoeksvraag wordt in hoofdstuk 1 "Een analyse van de financiële positie van de gemeente in historisch perspectief" beantwoord.

Naast het beschrijven van de ontwikkeling van de financiële positie, wordt ook ingegaan op eventueel doorgevoerde of geplande bezuinigingen en de belangrijkste oorzaken van een, ten opzichte van de begroting, afwijkend rekeningssaldo. Waar relevant worden ook bevindingen van de accountant naar aanleiding van de controle van de jaarrekeningen meegenomen en opmerkingen van de toezichthouder naar aanleiding van de financiële beleidsstukken.

Aan de hand van vijf financiële kengetallen wordt inzicht gegeven in de "wendbaarheid" en de "weerbaarheid" van de gemeentelijke begroting. Daar wordt ingegaan op de ontwikkeling van de schuldpositie, de ontwikkeling van het eigen vermogen en de grondexploitaties.

Vervolgens wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de investeringen, het weerstandsvermogen, de overhead, onderhoud kapitaalgoederen en worden de verdiepingvragen behandeld.

- Inzicht in de (ontwikkeling) van de personele kosten
- Inzicht in de (ontwikkeling) van de eigen inkomsten

En daarnaast inzicht in de (ontwikkeling) van de kosten van verbonden partijen en inzicht in het voorzieningenniveau

Dit onderdeel wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

Bij de conclusies wordt in principe de volgende driedeling aangehouden:

- Algemeen
- Wat kan er beter?
- Welke risico's zijn er?

Daar waar de driedeling niet relevant is wordt alleen het onderdeel 'algemeen' opgenomen.

Onderzoeksvraag 2

Doen zich tussen de gemeente en de selectiegroep verschillen voor ten aanzien van de belastingen en rechten in 2020 en zo ja, in welke mate zijn deze verschillen te verklaren?

Deze onderzoeksvraag wordt in hoofdstuk 2 "De eigen inkomsten vergeleken" beantwoord.

Er wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste eigen inkomstenbronnen van de gemeente en de woonlasten in 2020. Verder wordt aandacht besteed aan de heffingen in relatie tot de selectiegroep.

Dit onderdeel wordt afgesloten met een aantal conclusies naar aanleiding van hetgeen in dit hoofdstuk naar voren is gekomen.

Onderzoeksvraag 3

Hoe verhouden de eigen inkomsten en de structurele nettolasten van de gemeente zich in 2020 ten opzichte van de clusters van de algemene uitkering en hoe is dat beeld ten opzichte van de (gemeenten in de) selectiegroep?

Deze vragen worden in hoofdstuk 3 "De nettolasten vergeleken" beantwoord.

Uitgangspunt is de vastgestelde begroting over het jaar 2020.

Dit onderdeel wordt afgesloten met een aantal conclusies naar aanleiding van hetgeen in dit hoofdstuk naar voren is gekomen.

Selectiegroep

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen 2 en 3 wordt uitgegaan van een selectiegroep. Ook in onderdelen van hoofdstuk 1 worden vergelijkingen gemaakt met deze groep van gemeenten. Op basis van de belangrijkste structuurkenmerken van de gemeente Staphorst is in overleg met de gemeente gezocht naar een groep van gemeenten die gemiddeld genomen vergelijkbaar is, verder te noemen de selectiegroep.

Voor deze scan zijn vijf gemeenten geselecteerd met vergelijkbare structuurkenmerken (en vergelijkbare opbouw van de algemene uitkering) die daardoor zoveel mogelijk lijken op de gemeente Staphorst. Het betreft de Overijsselse gemeenten Dalfsen en Zwartewaterland, de Utrechtse gemeente Montfoort en de Noord-Hollandse gemeenten Ouder-Amstel en Uitgeest.

Gemeente	Sociale Structuur	Centrum-functie	Inwoners*	Provincie
Dalfsen	Goed	Weinig	28.499	Overijssel
Montfoort	Goed	Zonder	13.996	Utrecht
Ouder-Amstel	Goed	Zonder	13.916	Noord-Holland
Uitgeest	Goed	Weinig	13.528	Noord-Holland
Zwartewaterland	Goed	Weinig	22.503	Overijssel
Staphorst	Goed	Redelijk	17.003	Overijssel

*Het aantal inwoners voor Staphorst en de gemeenten in de selectiegroep is het meest recente aantal dat door www.financiengemeenten.nl wordt gebruikt. Dit aantal kan afwijken van het aantal dat de gemeente zelf in de begroting 2020 hanteert. Omdat uit de database op financiengemeenten.nl ook bedragen per inwoner worden gebruikt is er voor gekozen die gegevens consequent te gebruiken.

Belangrijkste bevindingen

1. *Wat kan over de financiële positie van de gemeente worden gezegd aan de hand van de (meerjaren)begrotingen 2015 tot en met 2020 en de jaarrekeningen 2015 tot en met 2018?*

Financiële positie in historisch perspectief (hoofdstuk 1.1 en bijlage 4)

Net als alle andere gemeenten heeft ook Staphorst de effecten van de financiële crisis en de daaruit voorkomende rijksbezuinigingen moeten opvangen. In de jaren 2010 tot en met 2014 heeft de gemeente circa € 5,1 miljoen moeten bezuinigen.

In de begroting 2015 is nog sprake van een dreigend tekort van € 0,54 miljoen. De gemeente dekt dit door een dekkingsreserve van € 11,5 miljoen te vormen waaruit de afschrijvingslasten van vooral de onderwijsgebouwen worden gedekt.

In de begrotingen 2016 tot en met 2019 zijn geen dekkingsmaatregelen nodig, omdat er geen sprake is van tekorten. Vooral de positieve ontwikkeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds helpt daarbij. Daarnaast dekt de gemeente nieuw beleid vooral uit de reserves en slechts een klein deel ten laste van de begroting. De financiële positie van de gemeente is daardoor afhankelijk van de reservepositie. Door de inzet van de reserves voor zowel het dekken van afschrijvingslasten als nieuw beleid, neemt de reservepositie af. Niet duidelijk is of de gemeente de inzet van de reserves in de huidige omvang, gelet op de afnemende stand daarvan, kan volhouden. En zo niet, wat daarvan de budgettaire effecten zijn voor het structurele evenwicht in de begroting.

De begroting 2020-2023 daarentegen, laat een relatief groot tekort zien in de begrotingsjaren 2020 tot en met 2022. Dit wordt onder meer veroorzaakt door een toename van de personeelslasten met € 1,9 miljoen (inclusief het oplossen van knelpunten ad € 0,7 miljoen), een tekort op de jeugdzorg, een structureel hogere bijdrage aan Reestmond (WSW), beoogd nieuw beleid en het wegvallen vanaf 2020 van de (tot en met 2019 wel geraamde) ruimte in het kader van het zgn. "BCF plafond".

In de begroting 2020-2023 is een dekkingsplan opgenomen met een structurele omvang van bijna € 3,0 miljoen. De beoogde verhoging van de opbrengst OZB levert de meeste ruimte op (€ 1,5 miljoen).

Met ingang van het jaar 2015 zijn de taken van de drie decentralisaties, de jeugdzorg, de participatiewet en de transitie van de AWBZ, naar de gemeenten overgegaan.

Voor wat betreft de nieuwe taken van het Sociaal Domein, hanteert de gemeente het uitgangspunt, dat de nieuwe taken worden uitgevoerd binnen de middelen die Staphorst daarvoor via de integratie-uitkering sociaal domein ter beschikking krijgt. Geraamde tekorten worden opgevangen uit de reserve sociaal domein.

In de jaarrekeningen 2015 tot en met 2017 was jaarlijks sprake van een batig saldo op het sociaal domein. In de jaarrekening 2018 is echter sprake van een nadeel op het sociaal domein van circa € 0,9 miljoen. Een deel hiervan is structureel.

De financiële informatiewaarde van de begroting en jaarstukken is de afgelopen jaren weliswaar verbeterd, maar kan nog verder worden verbeterd door meer op hoofdlijnen te rapporteren. Daarnaast kan een scherper onderscheid tussen nieuw beleid en bestaand beleid (vervanging) worden gemaakt, kan het overzicht van incidentele baten en lasten worden verbeterd met het oog op het berekenen van het structurele begrotingssaldo en is het aan te raden om reservemutaties in de begroting meerjarig toe te lichten.

Weerbaarheid en wendbaarheid (hoofdstuk 1.2)

Als wordt gekeken naar de ratio's die inzicht geven in de weerbaarheid van de financiële positie, dan is in eerste instantie de conclusie dat er met betrekking tot de weerbaarheid van de financiële positie van de gemeente Staphorst geen reden tot zorg is. De gemeente scoort goed op de kengetallen solvabiliteit (hoogte reserves), de nettoschuldquote en de grondexploitatie.

De schuld is naar objectieve maatstaven zeer laag, de solvabiliteit hoog en de boekwaarde van de grondexploitaties als percentage van de omzet is laag.

De solvabiliteit zal echter wel afnemen als gevolg van de geraamde afname van het eigen vermogen met circa € 13,5 miljoen in de periode 2019 tot en met 2023.

De algemene reserves zijn op 31 december 2018, uitgedrukt in een bedrag per inwoner, lager dan het gemiddelde van de selectiegroep en de gemeenten in de provincie Overijssel,

de bestemmingsreserves zijn hoger.

De bestemmingsreserves bestaan voor een groot deel uit reserves ter dekking van afschrijvingslasten.

Bij de wendbaarheid van de financiële positie gaat het om de structurele exploitatieruimte en de belastingcapaciteit.

Door de nadelige begrotingsaldi vanaf 2020 is er sprake van negatieve exploitatieruimte. Zodra het vastgestelde ombuigingsprogramma is gerealiseerd, met als onderdeel de verhoging van de opbrengst Onroerende Zaakbelastingen met 10% per jaar (dus 4 jaar 10%) is vanaf 2023 weer sprake van positieve structurele exploitatieruimte.

De begroting van de gemeente Staphorst bevat nog enige flexibiliteit door direct in te zetten ruimte op de volgende posten:

- Verhogen kostendekkendheid leges.
- Verhogen kostendekkendheid begraafrechten.
- Verhogen belastingen (OZB).
- Toerekenen salariskosten (en eventueel een deel van de indirecte kosten) aan investeringen.

In het in de begroting 2020-2023 opgenomen dekkingsplan zet de gemeente deze flexibiliteit overigens ook in, met uitzondering van het toerekenen van salariskosten aan investeringen.

Uit het kengetal belastingcapaciteit komt naar voren dat de woonlasten lager zijn dan het landelijk gemiddelde (in het voorgaande belastingjaar). Het is wel aannemelijk, dat dit door het besluit om de opbrengst OZB de komende jaren te verhogen zal gaan veranderen.

Daarnaast heeft de gemeente op dit punt ook ruimte om structurele tegenvallers op te vangen. In vergelijking met de normen die in het kader van artikel 12 financiële verhoudingswet gelden is er nog een "onbenutte belastingcapaciteit" van € 1,2 miljoen. In hoofdstuk 2 wordt hier dieper op ingegaan.

Weerstandsvermogen: beleid, risico's, weerstandscapaciteit (hoofdstuk 1.3)

In de begroting 2020 is de weerstandsratio voor de risico's, inclusief de risico's grondexploitatie, 4,3. Daarmee is deze uitstekend te noemen.

De reserve grondexploitatie wordt ingezet voor het weerstandsvermogen en voor het afdekken van het risico van afwaardering van de boekwaarde van de strategische gronden. Het risicobedrag omgerekend naar een bedrag per inwoner is nagenoeg gelijk aan het gemiddelde per inwoner van de selectiegroep.

Overhead (hoofdstuk 1.4)

Bij de vergelijking van de overhead komt naar voren dat de overhead van Staphorst (als percentage van de omzet en als bedrag per inwoner) niet goed te vergelijken is met de gemeenten in de selectiegroep. Bij enkele gemeenten is sprake van een ambtelijke samenwerking waardoor de overhead onderdeel is van de door het samenwerkingsverband door te belasten uurtarief.

Daarnaast is de berekende overhead ook afhankelijk van de mate waarin een gemeente taken heeft uitbesteed. Een gemeente die veel taken uitbesteedt, heeft minder eigen overhead. De overhead van de organisatie waaraan taken zijn uitbesteed, is onderdeel van de aan de gemeente in rekening gebrachte uurbedragen. Deze worden direct op de betreffende taakvelden verantwoord en niet op de post overhead.

Onderhoud kapitaalgoederen (hoofdstuk 1.5)

Niet voor alle kapitaalgoederen zijn actuele beheerplannen aanwezig.

Bij wegen, riolering en gebouwen wordt voor groot onderhoud gespaard.

Bij de overige kapitaalgoederen niet. De lasten voor groot onderhoud worden bij die kapitaalgoederen vooral met incidentele middelen (onttrekking uit reserves) gedekt. Voor vervanging van kapitaalgoederen is geen budget beschikbaar. Dit moet op het moment dat dit zich voordoet in de begroting worden opgenomen en op dat moment moet er ook structurele ruimte voor de (kapitaal)lasten worden gevonden.

Afschrijvingslasten van investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut worden ten laste van een daartoe ingestelde reserve afschrijving gebracht. Het is niet

duidelijk of de gemeente deze systematiek kan voortzetten, omdat voeding ten laste van andere reserves niet oneindig kan worden voortgezet.

Inhoudelijk kan de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen worden verbeterd door in de jaarrekening ook de geraamde budgetten voor onderhoud op te nemen en nadrukkelijker een relatie te leggen met de gerealiseerde lasten en de oorzaak van eventuele verschillen te duiden en in de begroting in grotere mate vooruit te kijken.

Verdiepingsonderwerpen (hoofdstuk 1.6)

De ontwikkeling van de personele kosten (1.6.1) en de ontwikkeling van de eigen inkomsten (1.6.2)

Verschillen in de hoogte van de salariskosten hebben vaak een relatie met de mate waarin gemeenten taken zelf uitvoeren en/of uitbesteden. Vergelijking daarvan is lastig, omdat tegenover lagere salariskosten hogere lasten van diensten door derden of gemeenschappelijke regelingen kunnen staan.

Gemeenten ramen lasten (en baten) niet altijd op dezelfde kostensoorten, waardoor terughoudendheid op zijn plaats is als het gaat om het trekken van conclusies.

Als puur naar de salariskosten wordt gekeken is de conclusie dat deze in Staphorst (per inwoner) hoger zijn dan het gemiddelde van de gemeenten in de groottegroep 10.000-20.000 inwoners.

Daartegenover staat dat de lasten voor overige goederen en diensten (diensten die door derden worden verricht) en de lasten van gemeenschappelijke regelingen lager zijn dan het gemiddelde van de gemeenten in de groottegroep.

Dit bevestigt het beeld dat de gemeente weinig uitbesteedt en de taken grotendeels zelf uitvoert.

Bij de eigen inkomsten is ten opzichte van het gemiddelde van de gemeenten in de groottegroep 10.000-20.000 inwoner sprake van lagere baten per inwoner bij de gemeentelijke belastingen, leges, overige baten en huren en pachten.

Om verschillen goed te kunnen duiden is verder onderzoek nodig. Deze financiële scan geeft wel inzicht in verschillen en een eerste duiding daarvan. Verder onderzoek zal de gemeente, indien gewenst, echter zelf moeten verrichten.

2. *Doen zich tussen de gemeente en de selectiegroep verschillen voor ten aanzien van de belastingen en rechten in 2020 en zo ja, in welke mate zijn deze verschillen te verklaren? (hoofdstuk 2)*

Woonlasten 2019 en 2020

Bij de vergelijking van de gemeentelijke woonlastendruk voor burgers blijkt dat het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, afvalstoffenheffing en rioolrecht) van een meerpersoonshuishouden in Staphorst in 2019 € 94 lager is dan de gemiddelde woonlastendruk in 2019 in de selectiegroep.

Dit wordt vooral veroorzaakt door de afvalstoffenheffing en de onroerende zaakbelasting.

Het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, reiniging en rioolrecht) van een eenpersoonshuishouden in Staphorst is in 2019 € 50 lager dan het gemiddelde van de selectiegroep. Ook hier is de afvalstoffenheffing en onroerende zaakbelasting lager, maar de rioolheffing hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep.

Ondanks de verhoging van de opbrengst onroerende zaakbelasting met 10% is de lastendruk in Staphorst in 2020 € 118 lager dan het gemiddelde van de selectiegroep. Ten opzichte van 2019 zijn de gemeentelijke belastingen bij de gemeenten in de selectiegroep sterker gestegen dan die van Staphorst.

Bij andere gemeenten is namelijk ook sprake van een relatief forse stijging van de onroerende zaakbelastingen. De gemiddelde opbrengst onroerende zaakbelasting per woning is in 2020 nog steeds lager dan het gemiddelde van de selectiegroep. Door de voorgenomen jaarlijkse verhoging van de opbrengst met 10% zal dit wel verder naar elkaar toegroeien.

Redelijk peil artikel 12 Fvw voor 2020

Voorts is de feitelijke belastingopbrengst 2020 van de gemeente Staphorst vergeleken met die van het zogenaamde belastingpakket zoals dat wordt gehanteerd bij de toelating tot artikel 12 van de Fvw voor 2020. Uit deze vergelijking blijkt dat de gemeente een opbrengst aan OZB genereert die circa € 1,2 miljoen lager is dan het normbedrag dat bij toelating voor artikel 12 wordt gehanteerd.

3. *Hoe verhouden de eigen inkomsten en de nettolasten van de gemeente Staphorst zich in 2020 ten opzichte van de clusters van de algemene uitkering en hoe is dat beeld ten opzichte van de (gemeenten in de) selectiegroep? (hoofdstuk 3)*

Net als alle gemeenten, heeft Staphorst meer nettolasten dan waar de vergoeding uit het gemeentefonds in voorziet. De structurele lasten zijn circa € 4,9 miljoen hoger dan waar het gemeentefonds van uit gaat.

Structurele nettolasten begroting 2020 in vergelijking met uitkering gemeentefonds 2020

	Nettolasten Staphorst begroting 2020 (A) (bedrag x € 1.000)	Gemeentefonds 2020 (meicirculaire 2019) (B) (bedrag x € 1.000)	Vershil 2020 (C=B-A) (bedrag x € 1.000)	Vershil per inwoner Staphorst 2020 (=C/17.003)
Uitgavencusters algemene uitkering				
Bestuur	4.668	2.087	-2.581	-152
Voorzieningen bevolking	17.133	16.067	-1.066	-63
Bebouwing en omgeving	6.885	5.680	-1.205	-71
Overige	0	-56	-56	-3
Totaal uitgavencusters	28.686	23.778	-4.908	-289

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft en - hogere nettolasten

Het gemeentefonds gaat op voorhand ook al uit van hogere gemeentelijke lasten, omdat het rekening houdt met het feit dat gemeenten OZB heffen en ook overige eigen inkomsten (OEM) hebben. De gemeente heeft meer inkomsten (te weten € 2,4 miljoen) dan het gemeentefonds veronderstelt. In onderstaande tabel wordt dit zichtbaar.

Structurele nettobaten begroting 2020 in vergelijking met uitkering gemeentefonds 2020

	Nettobaten Staphorst begroting 2020 (A) (bedrag x € 1.000)	Gemeentefonds 2020 (meicirculaire 2019) (B) (bedrag x € 1.000)	Vershil 2020 (C=B-A) (bedrag x € 1.000)	Vershil per inwoner Staphorst 2020 (=C/17.003)
Inkomstenclusters algemene uitkering				
Onroerende zaakbelastingen	2.958	2.179	779	46
Overige eigen middelen	147	0	147	9
Inzet van de reserves	1.442	0	1.442	85
Algemene uitkering	21.593	21.598	-5	0
Totaal inkomstenclusters	26.140	23.778	2.362	139

+ betekent hogere baten dan gemeentefonds aangeeft en - lagere baten

Te zien is dat de gemeente de hogere structurele nettolasten vooral via de inzet van de reserves bekostigt en, in mindere mate, door de onroerende zaakbelastingen en de overige eigen middelen.

De hogere inkomsten ten opzichte van het gemeentefonds zijn echter niet toereikend om de hogere lasten te dekken. Per saldo zijn de structurele lasten hoger dan de structurele baten. Er is dan ook sprake van een structureel nadelig begrotingssaldo van € 2,5 miljoen. In de begroting 2020-2023 van de gemeente is de berekening daarvan terug te vinden op bladzijde 9. Het overzicht van de structurele baten en lasten in bijlage 1 van deze financiële scan sluit ook aan op dit structurele nadelige saldo.

De hogere lasten ten opzichte van de algemene uitkering doen zich voor bij alle clusters, met uitzondering van het cluster educatie. Ten opzichte van de algemene uitkering is bij het cluster bestuur en algemene ondersteuning sprake van de grootste afwijking. Dit

betreft vooral de raming van de stelpost voor het oplossen van formatieve knelpunten en de stelpost voor het dekken van structurele lasten uit het investeringsplan.

Bij cultuur en ontspanning is vooral bij de sportaccommodaties (ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep) sprake van hogere lasten. Bij inkomen en participatie zijn de lasten in 2020 toegenomen als gevolg van de hogere bijdrage aan werkvoorzieningschap Reestmond.

Met ingang van de begroting 2019 is vergelijking van de lasten met betrekking tot Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd niet meer één op één mogelijk met de rijksvergoeding, omdat de integratie-uitkering sociaal domein met ingang van 2019 onderdeel is van de algemene uitkering. De vergelijking in samenhang van de uitgavenclusters Samenkracht en burgerparticipatie, Jeugd, Maatschappelijke ondersteuning en Volksgezondheid, laat zien dat Staphorst een relatief gering bedrag aan hogere nettolasten heeft op deze clusters ten opzichte van de vergoeding uit de algemene uitkering.

Substantiële en niet verwachte verschillen die uit dit hoofdstuk naar voren komen kunnen voor de gemeente eventueel aanleiding zijn hierop een verdieping toe te passen. Dit is uiteraard aan de gemeente zelf.

Er vindt een herijking van de verdeling van de algemene uitkering plaats. Naar verwachting is in de meicirculaire 2020 het resultaat daarvan voor de individuele gemeenten zichtbaar. Het rijk streeft met die herijking naar een globale verdeling, die aansluit bij de verschillen in kosten van gemeenten en bij de verschillen in inkomsten die gemeenten zelf genereren. Voor deze herijking wordt onder meer onderzocht in hoeverre met de verdeling rekening moet worden gehouden met kostenverschillen tussen gemeenten. Dit wordt per taakveld onderzocht. Dit zal leiden tot een herziene verdeling van de middelen in het gemeentefonds vanaf 2021.

Aanbevelingen

Hoofdstuk 1

Begroting en jaarstukken

- Geef, gelet op het grote (positieve) budgettaire effect dat meestal voortkomt uit het ramen van de algemene uitkering op basis van lopende prijzen, in de toelichting op de lastenramingen nadrukkelijker aan in hoeverre met loonstijgingen (cumulatief) rekening is gehouden. Vooral in relatie tot de stijgingspercentages waar in de algemene uitkering rekening is gehouden.
- Maak bij het ramen van mutaties in personele lasten nadrukkelijker onderscheid in aanpassingen door autonome salarisstijging (CAO) en uitbreiding van formatie. En maak beide componenten meerjarig inzichtelijk.
- Maak scherper onderscheid in nieuw beleid en bestaand beleid (bijvoorbeeld onderhoud of vervanging).
- Maak de financiële effecten op de financiële positie van investeringen en overige lasten die het gevolg van bestaand beleid en van nieuw beleid apart inzichtelijk.
- Maak in de begroting niet alleen de stand van de reserves inzichtelijk, maar licht mutaties ook meerjarig toe. Dit gelet op de relatief grote afhankelijkheid van de financiële positie van de reserves.
- Licht grote financiële mutaties ook in de jaarschijven na het begrotingsjaar toe.
- Maak inzichtelijk in hoeverre de inzet van de reserves in de huidige omvang, gelet op de afnemende stand daarvan, kan worden volhouden. En wat daarvan de budgettaire effecten zijn voor het toekomstig structurele evenwicht in de begroting.
- Stel vast of de in het overzicht van incidentele baten en lasten opgenomen bedragen daadwerkelijk in de begroting zijn geraamd (in plaats van voorgenomen investeringen en nog niet geraamde onttrekkingen uit reserves).
- Maak, gelet op de omvang van het nog openstaande bedrag aan te realiseren investeringen tot en met 2019, inzichtelijk op welke termijn deze kunnen worden gerealiseerd in relatie tot de nieuw opgenomen investeringen vanaf 2020.
- Verbeter de inzichtelijkheid van de financiële beleidsstukken door het detailniveau te verminderen.

Weerbaarheid en weerbaarheid van de financiële positie

- Beoordeel welke begrotingsruimte er nodig is, en op welke termijn, indien vervanging van de uit de afschrijvingsreserves gedekte investeringen (gebouwen, openbare ruimte met maatschappelijk nut en voertuigen) aan de orde is.
- Maak scherper onderscheid in vervangingsinvesteringen, nieuw beleid en groot onderhoud en de wijze van het dekken van de daaruit voortkomende (structurele) lasten.
- Maak het toekomstig effect op de begrotingspositie inzichtelijk van het jaarlijks aanvullen van reserves ten laste van andere reserves en formuleer beleid met betrekking tot de wenselijkheid van deze (incidentele) verschuivingen.
- Neem in de nota reserves en voorzieningen richtlijnen op in welke gevallen overheveling van gelden uit de ene reserve naar de andere reserve zijn toegestaan. En toets of dit strookt met de doelstelling van de betreffende reserves.

Weerstandvermogen

- Heroverweeg of de reserve grondexploitatie bij de weerstandscapaciteit betrokken moet blijven worden. De reserve grondexploitatie wordt namelijk ook ingezet om het risico van eventuele afwaardering van de boekwaarde van de voorraad strategische gronden (tot 30% van de boekwaarde) mee af te dekken.

Overhead

- Blijf de ontwikkeling van de overhead ten opzichte van bijvoorbeeld regiogemeenten en eventueel landelijk beschikbaar komende cijfers volgen. En doe, voor zover dit nog niet gebeurt en voor zover door de gemeente zelf gewenst, op termijn onderzoek naar de hoogte van de overhead in vergelijking tot andere gemeenten.

Onderhoud kapitaalgoederen

- Beoordeel welke impact het feit, dat niet voor alle kapitaalgoederen (via een voorziening of reserve) wordt gespaard voor toekomstige kosten van instandhouding van kapitaalgoederen op de financiële positie van de gemeente heeft (in het geval de kosten zich gaan voordoen).

- Beoordeel of de reserve wegenbeheer (onderdeel asfalt- en elementenverhardingen) ook na 2023 nog toereikend is (gelet op de stand per 31-12-2023 van € 0,3 miljoen) en wijs zo nodig vervangende dekking aan.
- Vergroot de informatiewaarde van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen door in de jaarrekening ook de geraamde budgetten voor onderhoud op te nemen en nadrukkelijker een relatie te leggen met de gerealiseerde lasten en de oorzaak van eventuele verschillen te duiden en in de begroting in grotere mate vooruit te kijken.

Verdiepingsonderwerpen (Inzicht in de ontwikkeling van de personele kosten en van de eigen inkomsten)

- Geen aanbevelingen

Hoofdstuk 2

Belastingen en rechten

- Neem kennis van het feit dat de gemeente in 2020 (ten opzichte van het belastingpakket zoals dat wordt gehanteerd bij de toelating tot artikel 12 van de Financiële verhoudingswet) over een onbenutte belastingcapaciteit op de OZB beschikt van circa € 1,2 miljoen.

Hoofdstuk 3

De nettolasten vergeleken

- Geen aanbevelingen

1 De ontwikkeling van de financiële positie in historisch perspectief

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende vraag.

'Wat kan over de financiële positie van de gemeente worden gezegd aan de hand van de (meerjaren)begrotingen 2015 tot en met 2020 en de jaarrekeningen 2015 tot en met 2018?'

1.1 Financiële positie in historisch perspectief

In dit hoofdstuk is, ten behoeve van de leesbaarheid, een samenvatting opgenomen. Voor een uitgebreide beschrijving per begrotings- en rekeningjaar wordt verwezen naar bijlage 4.

In de volgende hoofdstukken wordt dieper ingegaan op diverse onderwerpen, zoals schuldpositie, reserves, weerstandsvermogen, grondexploitaties en flexibiliteit van de begroting.

Samenvatting financiële positie in historisch perspectief

In tabel 1.1.1 is op basis van de begroting en de meerjarenraming vanaf 2015 het begrotingsbeeld weergegeven. Tevens zijn de rekeningssaldi vanaf 2015 weergegeven. De begrotings- en rekeningssaldi zijn niet gecorrigeerd ten aanzien van eventuele incidentele componenten.

Tabel 1.1.1 gepresenteerde begrotings- en rekeningssaldi vanaf 2015

Bedragen x € 1 miljoen (+ is positief saldo)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Gepresenteerd begrotingssaldo									
Begroting 2015-2018	0,0	0,0	0,1	0,0					
Begroting 2016-2019		0,0	0,0	0,0	0,1				
Begroting 2017-2020			0,0	0,3	0,3	0,4			
Begroting 2018-2021				0,0	0,0	0,1	0,2		
Begroting 2019-2022					0,0	0,1	0,3	0,6	
Begroting 2020-2023						-2,0	-1,3	-0,6	0,6
Gepresenteerde jaarrekeningssaldi	0,18	0,16	0,35	0,09					

Net als alle andere gemeenten heeft ook Staphorst de effecten van de financiële crisis en de daaruit voorkomende rijksbezuinigingen moeten opvangen. In de jaren 2010 tot en met 2014 heeft de gemeente circa € 5,1 miljoen moeten bezuinigen.

In de begroting 2015 is nog sprake van een dreigend tekort van € 0,54 miljoen. De gemeente dekt dit door een dekkingsreserve van € 11,5 miljoen te vormen waaruit de afschrijvingslasten van vooral de onderwijsgebouwen worden gedekt.

In de begrotingen 2016 tot en met 2019 zijn geen dekkingsmaatregelen nodig, omdat er geen sprake is van tekorten. Vooral de positieve ontwikkeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds helpt daarbij. Daarnaast dekt de gemeente nieuw beleid vooral uit de reserves en slechts een klein deel ten laste van de begroting. De financiële positie van de gemeente is daardoor afhankelijk van de reservepositie. Door de inzet van de reserves voor zowel het dekken van afschrijvingslasten als nieuw beleid, neemt de reservepositie af. De begroting 2020-2023 daarentegen, laat een relatief groot tekort zien in de begrotingsjaren 2020 tot en met 2022. Er zijn omvangrijke ombuigingen nodig, waaronder een jaarlijkse verhoging van de opbrengst onroerende zaakbelasting met 10% (dus vier keer 10%), om in 2023 weer een batig saldo te kunnen realiseren.

Met ingang van het jaar 2015 zijn de taken van de drie decentralisaties, de jeugdzorg, de participatiewet en de transitie van de AWBZ, naar de gemeenten overgegaan. Voor de uitvoering van de taken is in 2015 het budget van de begroting van Staphorst verhoogd met ongeveer € 6,6 miljoen. Voor wat betreft de nieuwe taken van het Sociaal Domein, hanteert de gemeente het uitgangspunt, dat de nieuwe taken worden uitgevoerd binnen de middelen die Staphorst daarvoor via de integratie-uitkering sociaal domein ter beschikking krijgt. Geraamde tekorten worden opgevangen uit de reserve sociaal domein.

In de jaarrekeningen 2015 tot en met 2017 was jaarlijks sprake van een batig saldo op het sociaal domein. Deze saldi werden toegevoegd aan de reserve sociaal domein. Doordat toevoeging al in de jaarrekening zelf plaatsvond, waren deze saldi niet zichtbaar in het uiteindelijke rekeningssaldo.

In de jaarrekening 2018 is echter sprake van een nadeel op het sociaal domein van circa € 0,9 miljoen. Een deel hiervan is structureel. Omdat bij het verschijnen van de jaarrekening 2018 de begroting 2019-2020 al was vastgesteld, kon het structurele nadeel op het sociaal domein pas bij zomernota 2019 in het financieel perspectief van de (bijstelling van de) begroting 2019 en de prognose van de begroting 2020-2023 worden verwerkt.

Met ingang van 2017 moeten investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut worden geactiveerd en afgeschreven gedurende de gebruiksperiode. Tot en met 2016 dekde de gemeente deze investeringen in één keer ten laste van de reserves. Om de begroting niet te belasten met de afschrijvingslasten vormt de gemeente een nieuwe reserve "afschrijving investeringen openbare ruimte met maatschappelijk nut" ad € 6,5 miljoen ten laste van de reserve grondexploitatie.

In de begroting 2018-2021 lost de gemeente diverse formatieve knelpunten op wat leidt tot hogere loonkosten tot circa € 1,1 miljoen. Dit wordt vooral gedekt door de hogere algemene uitkering. In de begroting 2019-2022 nemen de loonkosten met € 0,7 miljoen toe waarvan € 0,25 miljoen door formatieaanpassing. Ook nu is sprake van een hogere algemene uitkering waardoor er dekking was voor de stijgende lasten.

In de begroting 2020-2023 is sprake van een toename van de personeelslasten met € 1,9 miljoen (inclusief het oplossen van knelpunten ad € 0,7 miljoen).

Niet alleen de toename van personeelslasten zorgt voor het ontbreken van structureel evenwicht in de begroting 2020-2023. Ook het eerder genoemde tekort op jeugdzorg, een structureel hogere bijdrage aan Reestmond (WSW) en beoogd nieuw beleid van de gemeente zelf leidt tot de geraamde begrotingstekorten. Daarnaast valt vanaf 2020 de (tot en met 2019 wel geraamde) ruimte in het kader van het zgn. "BCF plafond"² weg. Dit leidt tot een structureel nadeel van bijna € 0,4 miljoen.

In de begroting 2020-2023 is een dekkingsplan opgenomen met een structurele omvang van bijna € 3,0 miljoen. De beoogde verhoging van de opbrengst OZB levert de meeste ruimte op (€ 1,5 miljoen).

In tegenstelling tot wat in de begroting 2019-2022 is gedaan, namelijk het inzichtelijk maken van de afwijkingen in de meerjarenraming ten opzichte van het basisjaar (in dat geval 2019), is in de begroting 2020-2023 een dergelijke analyse niet opgenomen. Vooral nu er in deze begroting sprake is van omvangrijke tekorten zou dit het inzicht in de ontwikkeling van de lasten kunnen vergroten. Vooral de ontwikkeling van de trendmatige stijging van de loonkosten in relatie tot de compensatie daarvoor in de algemene uitkering op basis van lopende prijzen.

De gemeente raamt de uitkering uit het gemeentefonds op basis van lopende prijzen. Dit betekent dat in de algemene uitkering in alle jaarschijven al een compensatie is verwerkt voor de verwachte inflatie en loonstijgingen tot en met 2023. Dit gaat om een relatief fors bedrag, omdat dit jaarlijks een cumulatief effect heeft. Ter vergelijking: als Staphorst de algemene uitkering uit het gemeentefonds zou ramen op basis van constante prijzen zou deze in 2023, op basis van de meicirculaire 2019, circa € 1 miljoen lager zijn dan de huidige raming.

De gemeente past al enkele jaren geen prijscompensatie toe op de budgetten voor goederen en diensten van derden. Uitzondering hierop zijn contractuele verplichtingen. Het niet trendmatig (cumulatief) verhogen van de kosten door derden aan de lastenkant heeft daardoor een extra voordelig effect voor de gemeentebegroting. In de begroting 2019-2022 is de prijscompensatie aan de lastenkant wel weer geraamd, maar in de begroting 2020-2023 is dit vervolgens als dekkingsmaatregel weer geschrapt.

De gemeente geeft aan deze werkwijze te beschouwen als een van de ombuigingsmaatregelen. De afweging daarbij is dat de organisatie "gedwongen" wordt de budgetten scherp te bewaken en bij uitbesteding of aankoop de markt goed te verkennen met als doelstelling de toegekende budgetten te respecteren.

² Als gemeenten minder BTW uit het BTW compensatiefonds claimen, dan het Rijk heeft geraamd wordt dit deel toegevoegd aan de algemene uitkering.

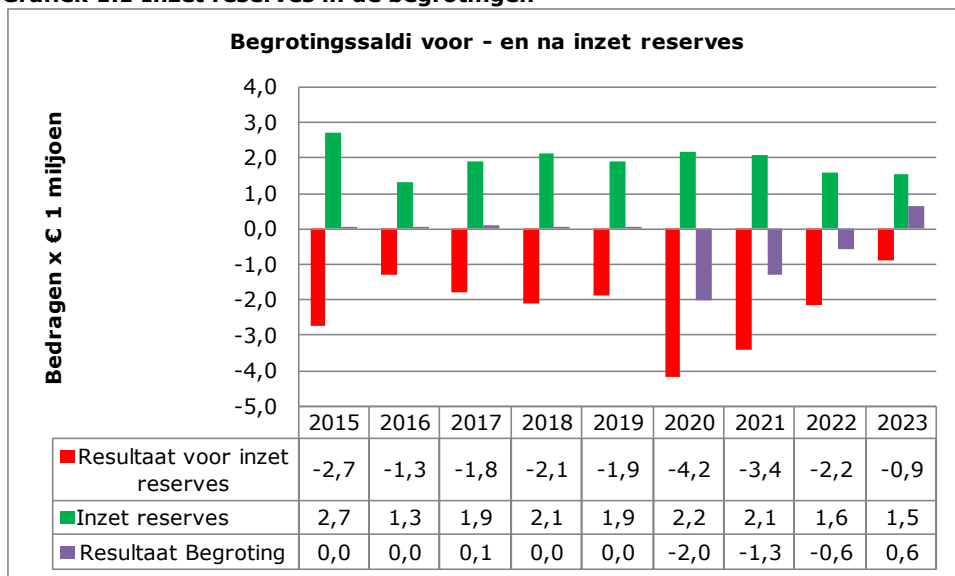
Dit is uiteraard aan de gemeente zelf. Het feit echter, dat de gemeente de algemene uitkering op basis van lopende prijzen raamt heeft tot gevolg dat de meerjarige ontwikkeling van de autonome salarisstijging wel consequent in relatie tot de in de algemene uitkering toegepaste autonome salarisstijging moet worden geraamd. Dit zou de gemeente in de begroting duidelijker kunnen toelichten.

Jaarlijks raamt de gemeente nieuw beleid. Vooral in de vorm van investeringen, waar grotendeels dekking in de reserves voor wordt gevonden. Een deel komt ten laste van de exploitatiebegroting. In de periode 2015 tot en met 2018 was het gemiddelde jaarbedrag aan nieuw beleid circa € 4,2 miljoen waarvan gemiddeld een bedrag van € 0,35 miljoen ten laste van de begroting kwam. In 2020 is sprake van een bedrag van € 4,1 miljoen aan nieuw beleid, waarvan € 1,1 miljoen ten laste van de begroting komt. Dit is inclusief het structurele bedrag van € 0,7 miljoen voor het oplossen van structurele knelpunten in de personeelsformatie.

Een groot deel van het nieuw beleid komt ten laste van de reserves van de gemeente.

De gemeente geeft aan, dat er indertijd bewust gekozen is voor het inzetten van de reserves, vooral voor de dekking van de kapitaallasten van gemeentelijke gebouwen en investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut. Reden was de relatief hoge reservepositie waarover vrij kon worden beschikt. Ook geeft de gemeente aan, dat ondanks de forse inzet van de reserves het solvabiliteitspercentage aan het gestelde beleidsuitgangspunt van minst risicovol profiel voldoet. Daarbij onderkent de gemeente, dat het huidige beleid inzake de inzet van reserves niet in de huidige omvang kan worden voortgezet.

Grafiek 1.1 Inzet reserves in de begrotingen



Uit grafiek 1.1 komt naar voren dat de begrotingssaldi voor inzet van de reserve jaarlijks negatief zijn. Deels betreft de inzet het dekken van de afschrijvingslasten van gemeentelijke gebouwen, investeringen in de openbare ruimte en vanaf 2020 voertuigen. Dit is een bedrag van € 0,85 miljoen. Het restant betreft vooral dekking van incidentele lasten. Uit de begroting 2020-2023 komt naar voren, dat de reserves in de periode 2019 tot en met 2023 naar raming met circa 30% (€ 13,6 miljoen) afnemen. De daling wordt vooral veroorzaakt door de geraamde begrotingstekorten, nieuw beleid en de inzet van de reserves voor het dekken van afschrijvingslasten. De daling is vooral zichtbaar bij de bestemmingsreserves, echter deze zijn weer ingezet voor het aanvullen van de algemene reserve zonder bestemming ter dekking van bijvoorbeeld nieuw beleid en de geraamde begrotingstekorten

Naast in de begroting 2020-2023 opgenomen nieuw beleid is er ook sprake van al tot en met 2019 beschikbaar gestelde, maar nog niet volledig bestede, investeringsbedragen. Uit de begroting 2020-2023 komt naar voren dat dit om een bedrag van circa € 15 miljoen gaat.

De gemeente maakt overigens geen scherp onderscheid tussen nieuw beleid en bestaand beleid (vervanging). Veel lasten en investeringen die onder de term "nieuw beleid" worden genoemd, betreffen (groot) onderhoud of vervangingsinvesteringen. Het is aan te bevelen om scherper onderscheid in lasten nieuw beleid en bestaand beleid te maken. Door onderhoud van bestaand bezit als nieuw beleid te zien, vervaagt het beeld welke lasten voortvloeien uit al eerder genomen beslissingen en welke keuzes de gemeenten daadwerkelijk maakt met betrekking tot nieuw beleid.

De jaarrekeningen 2015 t/m 2018 sluiten alle jaren met batige saldi. De resultaten van de grondexploitatie worden neutraal in de begroting en de jaarrekening verwerkt en hebben daardoor geen invloed op het saldo. Indien een grondexploitatie afgesloten wordt met een positief resultaat, wordt dit ten gunste van de reserve grondexploitaties gebracht.

De financiële informatiewaarde van de begroting en jaarstukken is de afgelopen jaren verbeterd. Zo wordt met ingang van de begroting 2020-2023 het structurele begrotingssaldo inzichtelijk gemaakt. Met ingang van de begroting 2019-2020 wordt een (meerjarig) overzicht per reserve en voorziening van de stand van de reserves en voorzieningen opgenomen. De (grote) reservemutaties worden echter in de begroting niet toegelicht. Ook worden in de begroting alleen mutaties van de eerste jaarschijf ten opzichte van het voorgaande begrotingsjaar toegelicht en worden de mutaties in de drie overige begrotingsjaren (meerjarenbegroting) niet toegelicht. De begroting en jaarstukken bevatten nog wel veel financiële detailinformatie die, voor een betere leesbaarheid, zou kunnen worden verminderd.

Uit de in de begroting 2020-2023 opgenomen staat van incidentele baten en lasten komt niet duidelijk naar voren of de daarin opgenomen lasten en baten al in de begroting zijn geraamd of dat het om investeringskredieten gaat. De incidentele lasten die in het overzicht incidentele baten en lasten zijn opgenomen betreft vooral lasten die in het investeringsschema zijn opgenomen. Niet duidelijk is of de incidentele lasten uit het investeringsschema al zijn geraamd of pas worden geraamd nadat de raad deze budgetten beschikbaar stelt aan de hand van een apart raadsvoorstel. De daartegenover staande onttrekkingen uit reserves zijn ook niet in alle gevallen terug te vinden in de mutaties van de reserves. Als voorbeeld wordt genoemd een incidentele onttrekking van € 0,3 miljoen uit de reserve sociaal domein ter dekking van lasten voor extra inzet capaciteit sociaal domein. Bij het programma sociaal domein (programma 6) is bij de onttrekking uit deze reserve niet geraamd en ook in het overzicht van het verloop van de reserves is deze mutatie niet terug te zien. De omvang van de incidentele baten, die volledig bestaan uit onttrekkingen uit reserves, betreffen bijna volledig het in de begroting 2020 geraamde totaal van de onttrekkingen aan de reserves. Dit lijkt niet reëel omdat circa € 0,85 miljoen aan onttrekkingen uit reserves voor het dekken van kapitaallasten niet als incidenteel mogen worden aangemerkt. Omdat het begrotingssaldo met het saldo van de incidentele lasten en baten wordt "gecorrigeerd" waardoor een structureel saldo zichtbaar wordt, is het belangrijk dat in het overzicht van incidentele baten en lasten alleen al in de begroting geraamde incidentele bedragen worden opgenomen.

Conclusies

Algemeen

- De gemeente Staphorst is er vanaf 2015 zonder al te ingrijpende ombuigingen in geslaagd sluitende begrotingen te realiseren, maar vanaf 2020 is sprake van tekorten.
- De gemeentebegroting is afhankelijk van de reservepositie, niet alleen door het dekken van nieuw beleid uit de reserves maar ook door de inzet van afschrijvingsreserves.
- De gemeente maakt geen scherp onderscheid tussen nieuw beleid en bestaand beleid (vervanging).
- In de begroting 2020-2023 is een dekkingsplan opgenomen met een structurele omvang van bijna € 3,0 miljoen. De beoogde verhoging van de OZB levert de meeste ruimte op (€ 1,5 miljoen).
- De informatiewaarde van de financiële beleidsstukken kan nog sterk worden verbeterd, vooral door meer op de hoofdlijnen te rapporteren. Daardoor ontstaat er een duidelijker beeld van de financiële positie, de risico's en de mogelijkheden.

Welke risico's zijn er?

- Niet duidelijk is of de gemeente de inzet van de reserves in de huidige omvang, gelet op de afnemende stand daarvan, kan volhouden. En zo niet, wat daarvan de budgettaire effecten zijn voor het structurele evenwicht in de begroting.

Aanbevelingen

- Geef, gelet op het grote (positieve) budgettaire effect dat meestal voortkomt uit het ramen van de algemene uitkering op basis van lopende prijzen, in de toelichting op de lastenramingen nadrukkelijker aan in hoeverre met loonstijgingen (cumulatief) rekening is gehouden. Vooral in relatie tot de stijgingspercentages waar in de algemene uitkering rekening is gehouden.
- Maak bij het ramen van mutaties in personele lasten nadrukkelijker onderscheid in aanpassingen door autonome salarisstijging (CAO) en uitbreiding van formatie. En maak beide componenten meerjarig inzichtelijk.
- Maak scherper onderscheid in nieuw beleid en bestaand beleid (bijvoorbeeld onderhoud of vervanging).
- Maak de financiële effecten op de financiële positie van investeringen en overige lasten die het gevolg van bestaand beleid en van nieuw beleid apart inzichtelijk.
- Maak in de begroting niet alleen de stand van de reserves inzichtelijk, maar licht mutaties ook meerjarig toe. Dit gelet op de relatief grote afhankelijkheid van de financiële positie van de reserves.
- Licht grote financiële mutaties ook in de jaarschijven na het begrotingsjaar toe.
- Maak inzichtelijk in hoeverre de inzet van de reserves in de huidige omvang, gelet op de afnemende stand daarvan, kan worden volhouden. En wat daarvan de budgettaire effecten zijn voor het toekomstig structurele evenwicht in de begroting.
- Stel vast of de in het overzicht van incidentele baten en lasten opgenomen bedragen daadwerkelijk in de begroting zijn geraamd (in plaats van voorgenomen investeringen en nog niet geraamde onttrekkingen uit reserves).
- Maak, gelet op de omvang van het nog openstaande bedrag aan te realiseren investeringen tot en met 2019, inzichtelijk op welke termijn deze kunnen worden gerealiseerd in relatie tot de nieuw opgenomen investeringen vanaf 2020.
- Verbeter de inzichtelijkheid van de financiële beleidsstukken door het detailniveau te verminderen.

1.2 Weerbaarheid en wendbaarheid financiële positie

Met ingang van de begroting 2016 moeten vijf financiële kengetallen in de begroting en jaarrekening worden opgenomen waarmee snel een globaal beeld kan worden gevormd van de financiële positie. Het zijn kengetallen die iets zeggen over de 'weerbaarheid' (kan de gemeente tegen een stootje?) en 'wendbaarheid' (kan de gemeente zich relatief snel aanpassen aan veranderende omstandigheden?) van de gemeentelijke begroting.

Voor de weerbaarheid is het van belang te weten hoe groot het eigen vermogen is, hoeveel schulden de gemeente heeft en waarvoor deze schulden zijn aangegaan. De kengetallen daarvoor zijn de solvabiliteit, de nettoschuldquote en de grondexploitatie.

Een wendbare begroting kan snel worden aangepast als er zich tegenvallers voordoen. Dat is een begroting waarvan de inkomsten op korte termijn kunnen worden verhoogd (stijging tarief OZB omdat de woonlasten zich nog onder het landelijke gemiddelde bevinden) en de lasten op korte termijn kunnen worden bijgesteld omdat er meer structurele baten dan structurele lasten zijn. De kengetallen daarvoor zijn "belastingcapaciteit" en "structurele exploitatieruimte".

Beoordeling van de kengetallen in samenhang

Een afzonderlijk kengetal zegt weinig over hoe de financiële positie moet worden beoordeeld. Zo hoeft een hoge schuld geen nadelig effect te hebben op de financiële positie, maar is dat afhankelijk of en wat er aan eigen vermogen en structurele baten tegenover die schuld staat en hoe groot de kans is dat de schuld weer wordt afgelost. Het is dus, met andere woorden, niet mogelijk om een individueel kengetal te gebruiken voor de beoordeling van de financiële positie. Zo worden voorraden strategische gronden en onderhanden werk bouwgrondexploitatie door gemeenten meestal met leningen gefinancierd. Maar bij verkoop vallen de geldmiddelen weer vrij om de leningen af te lossen. De kengetallen zullen altijd in samenhang moeten worden gezien, omdat ze alleen gezamenlijk en in hun onderlinge verhouding een goed beeld kunnen geven van de financiële positie van een gemeente.

Er zijn geen landelijke normen voor de kengetallen omdat deze erg afhangen van de lokale situatie. Omdat de kengetallen in de eerste plaats bedoeld zijn om inzicht te geven in de financiële positie ten behoeve de horizontale verantwoording (raad), is een externe normering ook niet aan de orde.

Het is de rol van het college om aan de hand van de kengetallen de financiële positie toe te lichten en de rol van de raad om eventueel bijstellingen te verlangen. Of dit plaats vindt op basis van "normen" die zijn bepaald of anderszins, is aan de gemeente. Wel moeten de vijf verplichte kengetallen in de begroting en jaarrekening worden opgenomen en in samenhang door de gemeenten worden toegelicht.

Voor de financiële kengetallen of een andere wijze van sturingsinformatie geldt, net als voor de weerstandscapaciteit, dat het collegeakkoord het moment kan zijn om daar afspraken over te maken. Op dat moment kan de raad aangeven welk financieel beleid hij voor ogen heeft.

Om de in deze paragraaf opgenomen kengetallen enigszins te kunnen duiden is aansluiting gezocht bij de door de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) gehanteerde signaleringswaarden. De VNG heeft een aantal signaleringswaarden ontwikkeld om een grofmazige waardering te geven aan deze kengetallen. Deze zijn onderverdeeld in drie groepen. In tabel 1.2.1 is dit zichtbaar gemaakt.

Tabel 1.2.1 signaleringswaarden financiële kengetallen

		Minst risicovol	Neutraal	Meest risicovol
Kengetal	Hoe interpreteren	Signaleringswaarden		
Weerbaarheid:				
1. Schuld				
a. zonder correctie doorgeleende gelden	Hoe lager het percentage hoe beter	< 90%	van 90% t/m 130%	> 130%
b. met correctie doorgeleende gelden	Hoe lager het percentage hoe beter	< 90%	van 90% t/m 130%	> 130%
2. Eigen vermogen (Solvabiliteit)	Hoe hoger het percentage hoe beter	> 50%	van 20% t/m 50%	< 20%
3. Grondexploitatie	Hoe lager het percentage hoe beter	< 20%	van 20% t/m 35%	> 35%
Wendbaarheid:				
4. Structurele exploitatieruimte	Hoe hoger het percentage hoe beter	> 0%	0%	< 0%
5. Belastingcapaciteit	Hoe lager het percentage hoe beter	< 95%	van 95% t/m 105%	> 105%

- *Netto schuldquote: hoe zwaar drukt de schuld op de begroting?*

Hier wordt de schuldpositie van de gemeente uitgedrukt in een percentage van de omvang van de jaarlijkse exploitatie (inkomsten exclusief mutaties in reserves).

- *Netto schuldquote, gecorrigeerd met verstrekte leningen*

De gemeente leent soms geleend geld door aan andere organisaties. Om inzicht te krijgen in hoeverre er sprake is van doorlenen, wordt de netto schuldquote zowel in- als exclusief doorgeleende gelden weergegeven. Op die manier wordt duidelijk wat het aandeel van de verstrekte leningen is en wat dit betekent voor de schuldenlast.

- *Solvabiliteit: welk deel van het gemeentebezit is betaald met eigen middelen?*

Dit is het eigen vermogen als aandeel in het balanstotaal. Ofwel: de solvabiliteitsratio geeft aan welk deel van het balanstotaal niet door schuld is gefinancierd.

Een solvabiliteitsratio van minder dan 20% geeft aan dat een gemeente zijn bezit met relatief veel schulden heeft belast.

- *Grondexploitatie: heeft de gemeente relatief veel grond en loopt zij daardoor risico?*

De boekwaarde van de voorraden grond moet worden terugverdiend bij de verkoop. Als dat niet lukt, kan de grondexploitatie een negatieve impact hebben op de financiële positie van de gemeente. De accountant beoordeelt ieder jaar in hoeverre de gronden tegen een actuele waarde op de balans zijn opgenomen.

Het kengetal wordt berekend door de boekwaarde (netto, dus na aftrek van de verliesvoorzieningen) van de in exploitatie genomen gronden te delen door het totaal van de baten (excl. mutaties reserves).

- *Structurele exploitatieruimte: heeft de gemeente voldoende structurele middelen om haar structurele lasten te dekken?*

De relevantie van het kengetal structurele exploitatieruimte is om te weten welke structurele ruimte een gemeente heeft om de eigen lasten te dragen, of welke structurele stijging van de baten of structurele daling van de lasten daarvoor nodig is.

- *Belastingcapaciteit: heeft de gemeente relatief veel belastingen en is er ruimte deze belastingen te verhogen?*

Hieronder wordt verstaan de woonlasten voor een meerpersoonshuishouden in jaar t ten opzichte van het landelijk gemiddelde in jaar t-1. Hiermee komt tot uitdrukking de ruimte die een gemeente heeft om zijn belastingen te verhogen. Zijn de woonlasten laag, dan kan bij tegenvallers gemakkelijk worden bijgestuurd door bijvoorbeeld de onroerende zaakbelasting te verhogen

In onderstaande tabel zijn deze kengetallen in beeld gebracht voor de gemeente Staphorst voor de jaren 2015 tot en met 2020. De tabel is ontleend aan de jaarrekeningen 2015 tot en met 2018 en de begroting 2019-2022 en 2020-2023 van de gemeente.

Tabel 1.2.2 Financiële kengetallen

Ratio	Jaarstukken				Begroting	
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
netto schuldquote	-54%	-60%	-67%	-70%	-38%	-19%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen	-52%	-57%	-64%	-67%	-36%	-18%
Solvabiliteitsratio	87%	88%	89%	89%	87%	88%
Grondexploitatie	16%	21%	17%	18%	20%	18%
Structurele exploitatieruimte	3,0%	8,0%	1,0%	8,0%	0,0%	0,0%
Belastingcapaciteit	94%	91%	91%	91%	94%	94%

In de volgende paragrafen vindt nadere duiding plaats bij de in de tabel in beeld gebrachte financiële kengetallen.

1.2.1 Weerbaarheid

Als wordt gekeken naar de ratio's die inzicht geven in de weerbaarheid van de financiële positie, dan is in eerste instantie de conclusie dat er met betrekking tot de weerbaarheid van de financiële positie van de gemeente Staphorst geen reden tot zorg is. De gemeente scoort goed op alle kengetallen.

Wel is in de begroting 2020, ten opzichte van de jaarrekening 2017, de nettoschuldquote hoger (maar overigens nog steeds negatief, dus gunstig). In de begroting 2020 wordt aangegeven, dat de afname ten opzichte van de voorgaande jaren komt door geplande grote investeringen, die nog geen aanvang hebben genomen of nog niet zijn afgerond en waar geen rekening is gehouden met mogelijke te ontvangen subsidies. De afname komt volgens de gemeente ook door de verwachte begrotingstekorten over de jaren 2020 tot en met 2022.

De structurele exploitatieruimte heeft de gemeente in de begroting 2020 berekend op 0%. Gelet echter op het feit dat sprake is van een begrotingstekort is aannemelijk dat er in werkelijkheid sprake is van negatieve structurele begrotingsruimte. In de begroting 2020-2023 verwacht de gemeente vanaf 2023 weer een (zij het gering) structureel batig begrotingssaldo. Om dit te realiseren moet het voorgenomen bezuinigingspakket, met vooral de jaarlijkse verhoging van de opbrengst onroerende zaakbelastingen met 10% (vier keer 10%), en de ingeboekte besparingen op jeugdzorg wel worden gerealiseerd.

De ontwikkeling van de schulden

In onderstaande tabel 1.2.3 (gebaseerd op de gemeentelijke cijfers die zijn gepubliceerd op www.financiengemeenten.nl) is het schuldbedrag per 31-12-2018 per inwoner weergegeven. En ook de vaste schuld min de financiële vaste activa, dus feitelijk de schuld die de gemeente heeft ter financiering van de eigen activiteiten.

Tabel 1.2.3 Schuld per inwoner per 31-12-2018

2018 werkelijk (bedrag per inwoner)	Vaste schulden met een looptijd van één jaar of langer	Financiële vaste activa (doorgeleend)	Vaste schuld min financiële vaste activa
Gemeente Staphorst	37	114	-77
Gemeenten in de selectiegroep (gemiddelde)	940	157	783
Gemeentegrootte 10.000 tot 20.000 inwoners	1.103	333	770
Overijssel	2.487	645	1.842
Nederland (2017)	2.216	497	1.719

De gemeente Staphorst heeft een gering bedrag aan vaste schuld (opgenomen langlopende geldleningen). Op 31 december 2018 bedroeg de vaste schuld € 0,6 miljoen. Na aftrek van de aan derden verstrekte geldleningen, is er zelfs sprake van een negatieve schuldquote. In de selectiegroep heeft vooral de gemeente Zwartewaterland een relatief hoge schuld.

De gemeente Staphorst had op 31 december 2018 een tegoed van € 19 miljoen bij 's Rijks schatkist uitstaan. In de meerjarenbegroting 2020-2023 voorziet de gemeente dat er geen

vaste geldleningen nodig zullen zijn. Wel daalt het tegoed bij 's Rijks schatkist naar een stand van circa € 1 miljoen ultimo 2023. Dit wordt vrijwel volledig veroorzaakt door de inzet van de algemene reserve en de bestemmingsreserves. De gemeente raamt in de periode 2019 tot en met 2023 een daling van het eigen vermogen van circa € 13,5 miljoen.

Als wordt ingezoomd op de activa (zie tabel 1.2.4) is te zien dat de vaste activa in totaal lager zijn dan het gemiddelde van de selectiegroep. Dit betreft vooral de bedrijfsgebouwen (en woonruimten), investeringen met maatschappelijk nut en de financiële vaste activa. Bij de bedrijfsgebouwen is vooral bij Dalfsen en Zwartewaterland sprake van hogere boekwaarden. Deze beide gemeenten zijn ook, gemeten naar inwoneraantallen, groter dan Staphorst. De gemeente geeft in dit kader aan, dat het gemeentehuis van Staphorst al (in financiële zin) is afgeschreven. Dalfsen heeft een nieuw gemeentehuis en Zwartewaterland heeft twee locaties en een gerenoveerd gemeentehuis.

De investeringen waar een heffing tegenover staan betreffen vooral investeringen in riolering en in geringe mate investeringen met betrekking tot de begraafplaats (waar begraafrechten tegenover staan).

De boekwaarde van de investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut is bij Staphorst relatief laag. Staphorst boekte tot en met 2016 de voor dat doel gereserveerde bedragen direct als dekking op deze investeringen af. Het was beleid van de gemeente om zo weinig mogelijk investeringen met maatschappelijk nut te activeren. Dit kon ook, gelet op de reservepositie van de gemeente.

Vanaf boekjaar 2017 moeten deze investeringen, op grond van gewijzigde wetgeving (BBV), worden geactiveerd. De boekwaarde zal als gevolg daarvan dus in de komende jaren gaan toenemen. Dit geldt voor alle gemeenten. Staphorst heeft er voor gekozen om een "bestemmingsreserve afschrijving investeringen openbare ruimte met maatschappelijk nut" te vormen van € 6,5 miljoen (ten laste van de algemene reserve zonder bestemming, de reserve grondexploitatie en de reserve volkshuisvesting). Hieruit dekt de gemeente de afschrijvingslasten van deze investeringen waardoor deze niet op de begroting drukken.

Tabel 1.2.4 boekwaarde vaste activa per 31-12-2018 ten opzichte van gemiddelde van de selectiegroep

Boekwaarden per 31-12-2018 (x € 1 miljoen)	Dalfsen	Montfoort	Ouder-Amstel	Uitgeest	Zwartewaterland	Gemiddelde selectiegroep	Staphorst	Verskil met gemiddelde
immateriële vaste activa	0,2	0,0	0,1	0,0	0,6	0,2	0,0	-0,2
Gronden en terreinen (incl. NIEGG)	7,7	0,5	0,0	1,7	23,9	6,8	7,2	0,4
Bedrijfsgebouwen en woonruimten	28,7	12,3	12,7	5,7	21,9	16,3	12,6	-3,7
Grond/weg/water werken	0,0	0,0	0,9	0,0	3,4	0,9	0,0	-0,9
Investeringen t.b.v. kostendekking	0,4	5,0	4,2	5,4	18,3	6,6	6,8	0,1
Erfpacht	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Vervoermiddelen	0,9	0,1	0,1	0,0	0,3	0,3	0,6	0,3
Machines, apparaten, installaties	4,8	0,9	0,2	0,0	1,1	1,4	0,8	-0,6
Overige materiële vaste activa	0,1	1,9	0,0	1,2	0,5	0,7	0,0	-0,7
Investeringen openbare ruimte maatschappelijk nut	4,6	1,8	0,9	2,3	6,4	3,2	2,0	-1,2
Financiële vaste activa	6,6	0,5	3,8	1,5	9,0	4,3	1,9	-2,4
Totaal boekwaarde	53,9	23,0	22,7	17,8	85,7	40,6	32,0	-8,7
Boekwaarde per inwoner	€ 1.892	€ 1.642	€ 1.631	€ 1.319	€ 3.808	€ 2.197	€ 1.879	€ -318

De vaste activa zijn op 31 december 2018 per saldo € 8,7 miljoen lager dan het gemiddelde van de selectiegroep. Het verschil tussen het gemiddelde bedrag per inwoner van de selectiegroep en het bedrag per inwoner van Staphorst bedraagt € 318.

In de begroting 2020 wordt er vanuit gegaan, dat de boekwaarde van de vaste activa de komende jaren per saldo (investeringen minus afschrijvingen) op een niveau van circa € 32 miljoen in 2023 zal blijven.

De ontwikkeling van het eigen vermogen (solvabiliteit)

De solvabiliteit (eigen vermogen als percentage van het balanstotaal) van Staphorst heeft de signaleringswaarde "minst risicovol", en is te kwalificeren als goed.

In de periode 31 december 2014 tot en met 31 december 2018 zijn de reserves met ruim € 6 miljoen toegenomen. Dit betreft overigens volledig de bestemmingsreserves en dan specifiek de reserves ter dekking van afschrijvingslasten. De (vrij besteedbare) algemene

reserves (vooral de algemene reserve zonder bestemming) zijn in deze periode echter afgenomen.

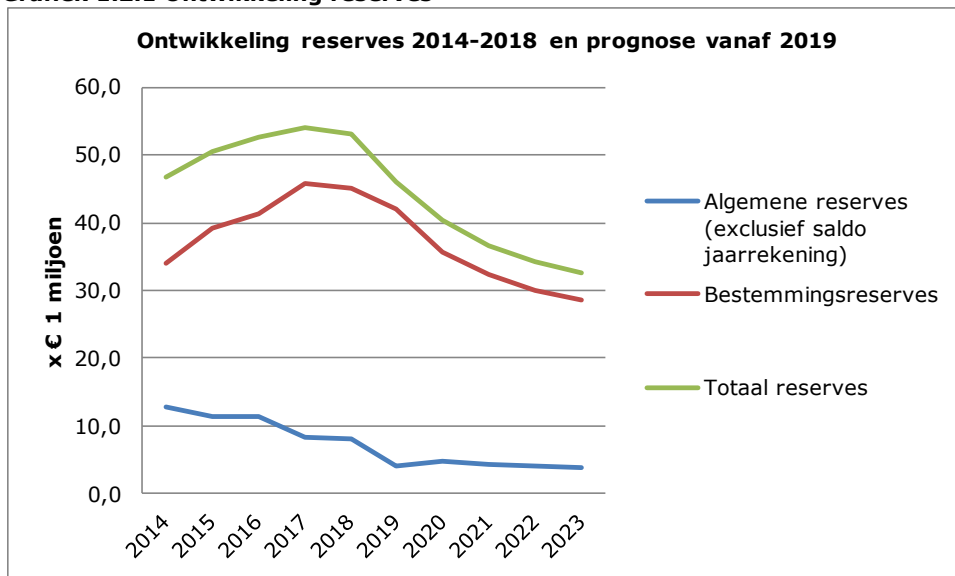
In de begroting 2020-2023 wordt een daling van de reserves voorzien. De reserves dalen in de periode van 31-12-2019 tot en met 31-12-2023 naar raming met circa € 13,6 miljoen. Ten opzichte van de werkelijke stand per 31-12-2018 bedraagt de daling € 20,7 miljoen.

De daling wordt vooral veroorzaakt door de inzet van de algemene reserve zonder bestemming en de bestemmingsreserves. De algemene reserve zonder bestemming wordt onder meer ingezet voor het dekken van eenmalige investeringen (in 2019 € 4,8 miljoen, in 2020 € 1,4 miljoen) en het dekken van de nadelige begrotingssaldi in de jaren 2020 tot en met 2022. Om te voorkomen dat deze reserve een negatieve stand bereikt, is deze in 2020 aangevuld ten laste van de reserve grondexploitatie (€ 4,6 miljoen). Uit de reserve rioolbeheer wordt in 2020 een bedrag van € 2,1 miljoen overgeboekt naar de reserve afschrijving gemeentelijke gebouwen en € 0,9 miljoen naar een nieuw te vormen reserve afschrijving vervoermiddelen.

De algemene reserve zonder bestemming en de bestemmingsreserves zijn de afgelopen jaren vaker gevoed door onttrekkingen uit de reserve grondexploitatie en ook de reserve riolering. Het gaat dan vooral om het voeden van de reserves ter dekking van kapitaallasten. Zo is de reserve afschrijving gebouwen in 2015 gevormd als onderdeel van het dekkingsplan en is de reserve afschrijving investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut (vooral wegen) in 2017 gevormd.

De werkelijke ontwikkeling van de reserves van 31 december 2014 tot en met 31 december 2018 is in onderstaande grafiek weergegeven evenals de in de begroting 2020-2023 opgenomen prognose van de ontwikkeling van de reserves vanaf 2019.

Grafiek 1.2.1 Ontwikkeling reserves



De bestemmingsreserves met de grootste financiële omvang zijn (in totaal) de bestemmingsreserves ter dekking van kapitaallasten van gemeentelijke gebouwen, investeringen in de openbare ruimte en vanaf 2020 ook vervoermiddelen. Dit betreft in 2020 in totaal circa € 18,6 miljoen ofwel 46 % van het totaal van alle reserves. Hiermee dekt de gemeente jaarlijks circa € 0,85 miljoen aan afschrijvingslasten.

De overige bestemmingsreserves met de grootste omvang zijn de reserves rioolbeheer, reserve wegenbeheer, reserve gebouwenbeheer, reserve sociaal domein en de reserve grondexploitatie. Laatstgenoemde reserve schaarde de gemeente in 2018 nog onder de bestemmingsreserves.

Het beleid over de reserves is vastgelegd in de "Nota reserves en voorzieningen 2019". Daarin is ondermeer bepaald, dat de hoogte van de algemene reserve (buffer) wordt bepaald op € 200 per inwoner. Dit komt neer op € 3,4 miljoen.

De nota is bijgesteld als gevolg van een wijziging van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Zo rekent de gemeente vanaf 2017 geen rente meer toe aan het

eigen vermogen en vindt er ook geen rentebijdring meer plaats op de reserves.

Onderstaand is een vergelijking opgenomen van de algemene reserve en de bestemmingsreserve met de selectiegroep.

Tabel 1.2.5 Vergelijking met de selectiegroep (algemene reserve is exclusief jaarresultaat)

Stand per 31-12-2018 (x € 1 miljoen)	Dalfsen	Montfoort	Ouder-Amstel	Uitgeest	Zwartewaterland	Gemiddelde selectiegroep	Staphorst	Versil met gemiddelde
Algemene reserve	12,5	4,1	2,9	5,7	22,9	9,6	8,1	-1,5
Algemene reserve grondexploitatie	3,6	0,0	0,0	0,0	3,3	1,4	0,0	-1,4
Totaal algemene reserves (x € 1 miljoen)	16,0	4,1	2,9	5,7	26,3	11,0	8,1	-2,9
Totaal algemene reserves per inwoner	€ 563	€ 295	€ 210	€ 423	€ 1.167	€ 596	€ 479	€ -117
Bestemmingsreserves algemeen	7,3	3,0	7,4	4,6	2,6	5,0	27,0	22,0
Bestemmingsreserves ter dekking kapitaallasten	23,9	0,0	7,1	0,0	0,0	6,2	18,0	11,8
Totaal bestemmingsreserves (x € 1 miljoen)	31,2	3,0	14,4	4,6	2,6	11,2	45,0	33,9
Totaal bestemmingsreserves per inwoner	€ 1.094	€ 211	€ 1.036	€ 344	€ 116	€ 604	€ 2.649	€ 2.045

Op 31 december 2018 bedragen de algemene reserves (exclusief -batig- saldo jaarrekening 2018) van Staphorst € 479 per inwoner en de bestemmingsreserves € 2.649 per inwoner.

De algemene reserves van Staphorst zijn op 31 december 2018 € 117 per inwoner lager dan het gemiddelde van de selectiegroep. De bestemmingsreserves zijn bij Staphorst fors hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep.

Het gemiddelde bedrag per inwoner van de algemene reserves (inclusief algemene reserve grondbedrijf/grondexploitatie) van alle Overijsselse gemeenten bedraagt per 31-12-2017 € 377. Het gemiddelde bedrag per inwoner van de bestemmingsreserves van alle Overijsselse gemeenten bedraagt per 31-12-2017 € 623.³

De ontwikkeling van de grondexploitaties

Het kengetal grondexploitaties bevindt zich in 2018 de range 'minst risicovol' en blijft in de begroting 2020-2023 stabiel.

Het kengetal geeft aan, dat het aandeel van de boekwaarde van de grondexploitaties in het totaal van de baten (exclusief onttrekkingen aan de reserves) van de begroting (op 31 december 2018) relatief gering is.

Het kengetal gaat uit van de boekwaarde na aftrek van de gevormde verliesvoorzieningen of verrekening daarvan met de reserve grondexploitatie. Bij de grondexploitaties van de gemeente Staphorst is echter geen sprake van verliesvoorzieningen. In de periode 2015 tot en met 2018 is voor een bedrag van circa € 9 miljoen aan winsten op de grondexploitaties gerealiseerd. In de begroting 2020-2023 is aangegeven, dat de gemeente in deze periode een resultaat op de grondexploitaties van € 1,8 miljoen verwacht.

De grondexploitaties hebben dus een positieve bijdrage aan de vermogenspositie van de gemeente geleverd.

Gemeente Staphorst kent per eind 2018 drie grondexploitatie, te weten de bedrijventerreinen De Esch 3 en Bullingerslag en woningbouwcomplex Rouveen-West. Elk van deze exploitaties is winstgevend.

De accountant geeft in zijn accountantsverslag over het boekjaar 2018 aan, het risico in de grondexploitaties van Staphorst beperkt te achten. Dit komt vooral doordat de kosten vrijwel gemaakt zijn en een deel van de opbrengsten nog gerealiseerd moeten worden. En uiteraard door het feit, dat er positieve resultaten worden verwacht.

De grondexploitatie Rouveen-West wordt in 2019 afgesloten.

De in exploitatie genomen complexen hebben op 31 december 2018 een boekwaarde van € 1,7 miljoen. Er is op 31 december 2018 sprake van een bedrag van circa € 1,2 miljoen aan nog te maken kosten en circa € 7 miljoen aan nog te realiseren opbrengsten. Dit betreft vooral het complex Bullingerslag.

³ Bron: Provincie Overijssel (stand per 31-12-2018 was bij het vervaardigen van deze financiële scan nog niet bekend)

Naast in exploitatie genomen gronden, heeft de gemeente ook niet in exploitatie genomen gronden (strategische gronden) in bezit. Deze gronden zijn als gevolg van de wijzigingen in het BBV opgenomen onder de materiële vaste activa. De waarderingsgrondslag voor de materiële vaste activa is anders dan voor grondexploitaties. Hiertoe dient de gemeente een taxatie uit te voeren om de waarde van deze gronden te bepalen. Indien hieruit een lagere waarde volgt dan de boekwaarde (€ 4,4 miljoen op 31-12-2018), volgt een afwaardering naar deze lager vastgestelde waarde. Gemeenten zijn verplicht om deze taxatie uiterlijk voor 31 december 2019 uit te voeren.

De gemeente geeft aan, dat hiervan twee complexen binnen twee jaar in ontwikkeling worden genomen. Feitelijk is er maar één complex strategisch gronden die getaxeerd moet worden, te weten toekomstig industrieterrein de Esch-O met een boekwaarde van € 1,2 miljoen. Hier loopt wel discussie over de waarde. Bij een eventuele afwaardering wordt een voorziening gevormd.

De gemeente gaat uit van een maximaal risico van 30%. In de nota Reserves en Voorzieningen is bepaald dat, gelet op het bedrijfsrisico, een stand van de reserve grondexploitatie gebaseerd op ± 30 % van de boekwaarde van de nog niet in exploitatie genomen gronden als voldoende kan worden beschouwd

Op dit moment is voor wat betreft de woningbouw in de uitbreidingsplannen in Staphorst, IJhorst en een klein gedeelte van Rouveen-West sprake van een passieve grondpolitiek. Voor wat betreft de industrieterreinen "De Esch" en "Bullingerslag" is sprake van een actieve grondpolitiek. Met betrekking tot inbreidingsplannen waarbij de grond in eigendom is van particulieren is sprake van een faciliterende rol.

De uitvoering van het grondbeleid in de gemeente Staphorst vindt plaats op basis van de uitgangspunten opgenomen in de Nota Grondbeleid 2010–2013. Deze is geactualiseerd en maakt nu onderdeel uit van de Omgevingsvisie Staphorst 2030, vastgesteld in de vergadering van de raad van 9 januari 2018. Het uitgangspunt van de nota is een actieve rol van het grondbeleid.

De grondexploitaties worden jaarlijks herzien. De voordelen van de grondexploitatie worden jaarlijks ten gunste gebracht van de reserve grondexploitatie. Eventuele nadelen komen ten laste van deze reserve.

In tabel 1.2.6 is de boekwaarde van de in exploitatie genomen gronden (de nettowaarde, dus na aftrek van al genomen verliezen) opgenomen voor Staphorst en de gemeenten in de selectiegroep.

De gemiddelde boekwaarde van de gemeenten in de selectiegroep is € 6,5 miljoen en het gemiddelde van het balanstotaal is 9,3%

Ten opzichte van de selectiegroep is de boekwaarde relatief laag, evenals het aandeel in het balanstotaal.

Tabel 1.2.6 Boekwaarde grondexploitatie in vergelijking tot de selectiegroep (31-12-2018)

Bedragen x € 1 miljoen	Gronden in exploitatie	% van balanstotaal
Dalfsen	22,4	25,8%
Montfoort	1,0	3,4%
Ouder-Amstel	2,6	8,1%
Uitgeest	0,0	0,0%
Zwartewaterland	15,5	14,0%
Staphorst	1,7	2,9%

Conclusies Weerbaarheid

Algemeen

- Als wordt gekeken naar de ratio's die inzicht geven in de weerbaarheid van de financiële positie, dan is in eerste instantie de conclusie dat er met betrekking tot de weerbaarheid van de financiële positie van de gemeente Staphorst geen reden tot zorg is. De gemeente scoort goed op alle kengetallen.
- De schuld is naar objectieve maatstaven zeer laag, de solvabiliteit hoog en de boekwaarde van de grondexploitaties als percentage van de omzet is laag.
- Er is in de periode 2019 tot en met 2023 wel sprake van een afname van het eigen vermogen met circa € 13,5 miljoen.

- De algemene reserves zijn op 31 december 2018, uitgedrukt in een bedrag per inwoner, lager dan het gemiddelde van de selectiegroep en de gemeenten in de provincie Overijssel, de bestemmingsreserves zijn hoger.
- De bestemmingsreserves bestaan voor een groot deel uit reserves ter dekking van afschrijvingslasten. Voor het dekken van kapitaallasten gemeentelijke gebouwen en investeringen in de openbare ruimte (en vanaf 2020 ook vervoermiddelen) heeft de gemeente afschrijvingsreserves gevormd. De kapitaallasten van deze investeringen drukken daardoor niet op de begroting.
- De gemeente zet vooral de algemene reserve zonder bestemming en de reserve grondexploitatie (maar ook incidenteel de reserve rioolbeheer en reserve volkshuisvesting) in om andere bestemmingsreserves, vooral ter dekking van afschrijvingslasten, te vormen

Welke risico's zijn er?

- Het dekken van afschrijvingslasten uit een reserve kan de gemeente kwetsbaar maken op het moment dat de investering moet worden vervangen. Er is dan geen structurele dekking in de begroting aanwezig, omdat de afschrijvingslasten tot dan toe ten laste kwamen van een reserve.
- Uiterlijk per 31 december 2019 moet er een taxatie van de waarde van de strategische gronden plaatsvinden. Dit kan tot afwaardering ten laste van de reserve grondexploitatie leiden. De stand van deze reserve gaat uit van een maximale afwaardering tot 30% van de huidige boekwaarde.

Aanbevelingen

- Beoordeel welke begrotingsruimte er nodig is, en op welke termijn, indien vervanging van de uit de afschrijvingsreserves gedekte investeringen (gebouwen, openbare ruimte met maatschappelijk nut en voertuigen) aan de orde is.
- Maak scherper onderscheid in vervangingsinvesteringen, nieuw beleid en groot onderhoud en de wijze van het dekken van de daaruit voortkomende (structurele) lasten.
- Maak het toekomstig effect op de begrotingspositie inzichtelijk van het jaarlijks aanvullen van reserves ten laste van andere reserves en formuleer beleid met betrekking tot de wenselijkheid van deze (incidentele) verschuivingen.
- Neem in de nota reserves en voorzieningen richtlijnen op in welke gevallen overheveling van gelden uit de ene reserve naar de andere reserve zijn toegestaan. En toets of dit strookt met de doelstelling van de betreffende reserves.

1.2.2 Wendbaarheid

De ontwikkeling van de structurele exploitatieruimte

Bij dit kengetal wordt gekeken naar de structurele baten en de structurele lasten in vergelijking met de totale baten. Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten te dekken. Er is dan sprake van meer flexibiliteit in de begrotingen, dus ruimte voor nieuw beleid of om structurele tegenvallers op te vangen.

In de begroting 2020-2023 (blz. 115) heeft de gemeente dit kengetal berekend op 0%. In 2020 is er sprake van een structureel tekort van € 2,5 miljoen (begroting 2020-2023, blz. 9), evenals in 2021 (€ 1,8 miljoen) en 2022 (0,9 miljoen). Dit slaat in 2023 wel om in een structureel batig saldo.

Het kengetal structurele begrotingsruimte zou dus voor de jaren 2020 tot en met 2022 negatief moeten zijn in plaats van 0.

In zijn algemeenheid kan worden gesteld, dat de lasten in grotere mate beïnvloedbaar zijn dan de baten. De gemeente is voor een groot deel van de inkomsten afhankelijk van de gemeentefondsuitkering en de specifieke uitkeringen. Deze zijn niet door de gemeente te beïnvloeden. Belangrijkste inkomstenbronnen die wel beïnvloedbaar zijn, zijn heffingen, belastingen en baten uit bezit. Vooral de mogelijkheid tot het heffen van belasting komt dan in beeld.

Er zijn diverse manieren om de flexibiliteit in beeld te brengen, bijvoorbeeld door na te gaan wat wettelijke taken zijn en wat niet. Er zou dan ruimte kunnen worden gevonden in het schrappen van gemeentelijk beleid en ambitie. Ook kan worden aangegeven waar is gekozen voor een minimale- of een andere uitvoering van taken.

Voordat wordt gekeken naar de onderverdeling van lasten en baten in het algemeen wordt ingegaan op keuzes de gemeente heeft gemaakt die invloed hebben op de flexibiliteit van de begroting.

Waarbij doet zich een (mogelijk) negatief effect op de flexibiliteit van de begroting voor?

- De gemeente raamt de inkomsten uit de algemene uitkering op basis van lopende prijzen, waarbij aan de batenkant rekening wordt gehouden met compensatie voor prijsstijgingen (met een cumulerend effect). Indexatie van de uitgavenbudgetten (prijscompensatie) heeft vanaf 2015 niet meer (volledig) plaatsgevonden. De gemeente heeft dit binnen de bestaande budgetten weten op te vangen. Alleen de salarissen worden jaarlijks geïndexeerd en de verbonden partijen worden volgens hun begrotingscijfers opgenomen. De (cumulatieve) compensatie voor de prijsstijgingen die in de algemene uitkering op basis van lopende prijzen is opgenomen, wordt daardoor (deels) voor andere doeleinden ingezet. Indien compensatie van de bestaande budgetten voor prijsstijgingen noodzakelijke blijkt, is er daarvoor beperkte ruimte in de begroting aanwezig.
- De gemeente dekt de kapitaallasten van gemeentelijke gebouwen en van investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut uit daartoe ingestelde bestemmingsreserves. Als vervanging na de afschrijvingstermijn noodzakelijk blijkt, zal er alsnog dekking ten laste van de exploitatiebegroting gevonden moeten worden.
- Tot en met 2020 wordt nieuw beleid grotendeels ten laste van de reserve zonder bestemming en de reserve grondbeleid bekostigd. Omdat deze reserves uitgeput raken, zal nieuw beleid in toenemende mate ten laste van de exploitatiebegroting moeten worden gebracht.
- Tot en met 2019 zijn de lasten en baten voor het sociaal domein budgettair in de begroting geraamd. Eventuele voor- en/of nadelen werden geëgaliseerd met de reserve sociaal domein. Nu het zich laat aanzien dat er, vooral op jeugdzorg, sprake is van structurele nadelen zal de gemeente hier alsnog structurele ruimte in de exploitatiebegroting voor moeten vinden.
- Investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut worden geactiveerd. De afschrijvingslasten worden gedekt uit de in 2017 ingestelde reserve afschrijving investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut. Deze reserve is gevormd ten laste van de reserve zonder bestemming, de reserve grondexploitatie en de reserve volkshuisvesting. Het is niet duidelijk of de gemeente deze

systematiek kan voortzetten. Zodra voeding ten laste van andere reserves niet kan worden voortgezet, komen de afschrijvingslasten ten laste van de exploitatiebegroting

- Voor vervanging van kapitaalgoederen is geen budget beschikbaar. Dit moet op het moment dat dit zich voordoet in de begroting worden opgenomen en op dat moment moet er ook structurele ruimte voor de (kapitaal)lasten worden gevonden.

Mogelijkheden om financiële ruimte te vinden bij de baten doen zich voor met betrekking tot:

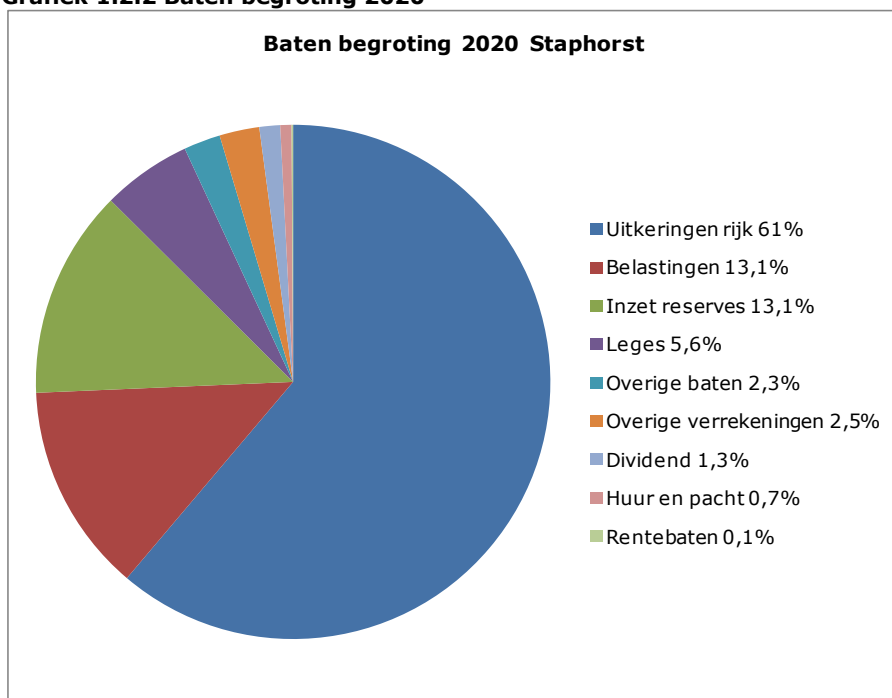
- Verhogen kostendekkendheid leges omgevingsvergunningen en burgerzaken en de begraafrechten (binnen de wettelijke mogelijkheden).
- Verhogen belastingen (OZB).

Overigens zijn bovenstaande mogelijkheden al onderdeel van het dekkingsplan zoals in de begroting 2020-2023 opgenomen.

Onderverdeling baten en lasten

Uit onderstaande afbeelding⁴ komt naar voren dat circa 61% van de baten van Staphorst (begroting 2020) bestaan uit uitkeringen van het rijk. Daarna volgen qua grootte de gemeentelijke belastingen met circa 13%. Feitelijk zit de flexibiliteit aan de batenkant vooral in de post gemeentelijke belastingen. Deze zijn het meest beïnvloedbaar door de gemeente. Leges worden ook door de gemeente zelf vastgesteld, maar deze zijn gerelateerd aan de hoogte van de daar tegenover staande lasten. De leges mogen nooit hoger zijn dan 100% van deze lasten.

Grafiek 1.2.2 Baten begroting 2020



De opbouw van de baten is bij alle gemeenten redelijk hetzelfde. Op de volgende bladzijde is een vergelijking opgenomen (op basis van de begroting 2020) van de opbouw van de baten van de gemeenten in de selectiegroep en van gemeenten in de grootteklasse 10.000 tot 20.000 inwoners

Wat in onderstaand overzicht opvalt, is dat de uitkeringen van het rijk als percentage van de omzet nagenoeg gelijk is aan die van de gemeenten in de selectiegroep en de gemeenten in de grootteklasse.

⁴ Bron gegevens: www.financiengemeenten.nl

De belastingopbrengsten en de leges zijn lager dan het gemiddelde in de selectiegroep en de groottegroep. De grondopbrengsten zijn ten opzichte van de selectiegroep en groottegroep laag. In de selectiegroep is vooral bij Dalfsen en Zwartewaterland sprake van een relatief hoge raming aan grondopbrengsten. Dit is aan de lastenkant overigens terug te zien bij de relatief hoge raming bij de "overige verrekeningen".

Wat opvalt, is het hoge aandeel van de inkomsten uit de reserves bij Staphorst in vergelijking met de selectiegroep en de groottegroep. Dit wordt vooral veroorzaakt door de inzet van de reserves ter dekking van afschrijvingslasten en ter dekking van nieuw beleid. In tabel 1.2.7 zijn de grondopbrengsten op 0,0% geraamd. De gemeente neemt de grondexploitaties in de begroting budgettair neutraal op. Voor 2020 is een opbrengst van: € 0, 9 miljoen geraamd op kostencategorie "verrekening". Dit wordt in mindering gebracht op de boekwaarde van de gronden.

Tabel 1.2.7 Baten begroting 2020 vergeleken

Baten begroting 2020	Staphorst	Gemiddelde selectie-groep	10.000-20.000 inwoners
Uitkeringen rijk	61,0%	62,2%	60,1%
Belastingen	13,1%	16,7%	13,9%
Inzet reserves	13,1%	2,9%	4,7%
Leges	5,6%	8,0%	6,1%
Overige verrekeningen	2,5%	0,7%	1,7%
Overige baten	2,3%	3,3%	4,9%
Dividend	1,3%	0,3%	0,5%
Huur en pacht	0,7%	1,5%	2,5%
Rentebaten	0,1%	0,2%	0,4%
Grondopbrengsten	0,0%	4,1%	5,1%
	100%	100%	100%

In tabel 1.2.8 is een vergelijking opgenomen (op basis van de begroting 2020) van de opbouw van de lasten van de gemeenten in de selectiegroep en van gemeenten in de grootteklasse 10.000 tot 20.000. Bij de selectiegroep zijn de gemeenten Ouder-Amstel en Uitgeest buiten beschouwing gelaten. Bij deze gemeenten is sprake van een ambtelijke samenwerking met andere gemeenten waardoor zij relatief lage (eigen) salarislasten ramen en relatief hoge lasten voor samenwerking in gemeenschappelijke regelingen. Dit geeft voor de vergelijking met Staphorst een vertekend beeld, waardoor er voor is gekozen deze gemeenten niet in onderstaand overzicht mee te nemen.

Tabel 1.2.8 Lasten begroting 2020 vergeleken

Lasten begroting 2020	Staphorst	Gemiddelde selectie-groep*	10.000-20.000 inwoners
Salarissen en sociale lasten	29,9%	23,5%	16,7%
Sociale uitkeringen	20,5%	20,6%	16,3%
Overige goederen en diensten	19,5%	18,5%	18,7%
Gemeenschappelijke regelingen	10,4%	11,4%	19,2%
Afschrijvingslasten	4,6%	4,6%	4,4%
Grond en duurzame goederen	4,4%	3,1%	2,6%
Inkomensoverdrachten (incl. subsidie)	3,2%	9,2%	10,2%
Toevoeging aan reserves	2,5%	0,5%	3,1%
Inhuur derden	1,1%	1,9%	1,4%
Kapitaaloverdrachten	1,1%	0,2%	0,3%
Belastingen	0,7%	0,3%	0,5%
Toevoeging aan voorzieningen	0,2%	1,7%	1,7%
Rentelasten	0,0%	1,1%	1,1%
Overigen verrekeningen	2,0%	3,5%	3,8%
	100%	100%	100%

*Exclusief Ouder-Amstel en Uitgeest

Uit tabel 1.2.8 komt naar voren, dat de sociale uitkeringen van Staphorst maar ook van de selectiegroep een redelijk groot percentage van de lasten beslaan ten opzichte van de groottegroep 10.000-20.000 inwoners. Daartegenover staan lagere lasten bij de gemeenschappelijke regelingen.

Dit zou te maken kunnen hebben met de mate waarin taken zijn uitbesteed aan gemeenschappelijke regelingen, maar ook met de wijze waarop gemeenten lasten toedelen aan kostensoorten. De gemeente geeft aan, dat Staphorst alles in eigen huis heeft: het complete sociale domein (Wmo en Jeugd) en nagenoeg niets uitbesteedt aan Gemeenschappelijke Regelingen.

Ondanks dat de gemeenten Ouder-Amstel en Uitgeest voor de vergelijking van de lasten niet zijn meegenomen zijn de lasten voor salarissen en sociale lasten in Staphorst ten opzichte van het gemiddelde van de selectiegroep en het gemiddelde van de gemeenten in de groottegroep 10.000 tot 20.000 inwoners relatief hoog. Ook als dit wordt uitgedrukt in een bedrag per inwoner. Voor Staphorst is dit op basis van de raming in de begroting 2020 € 693 per inwoner, het gemiddelde van de selectiegroep (exclusief Ouder-Amstel en Uitgeest) is € 529 per inwoner⁵.

De gemeente geeft ook hier als mogelijke deelverklaring, dat de gemeente als kleine gemeente alle taken zelf uitvoert en niets uitbesteedt. Dit in tegenstelling tot veel andere kleinere gemeenten. Nader onderzoek hiernaar is nog wel nodig.

Ook geeft de gemeente aan, dat een belangrijk aandachtspunt is dat Staphorst geen salariskosten activeert. Dit betekent dat alles ten laste van de exploitatie wordt gebracht. Andere gemeenten activeren salariskosten wel.

Overigens is het in dit kader wel belangrijk te melden dat op grond van artikel 63 van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) de vervaardigingsprijs van een investering de aanschaffingskosten van de gebruikte grond- en hulpstoffen en de overige kosten, welke rechtstreeks aan de vervaardiging kunnen worden toegerekende omvat.

In de "notitie materiële vaste activa" van de commissie BBV (bladzijde 53 van de versie januari 2020) is het volgende opgenomen: "Alle vaste activa worden voor het bedrag van de investering geactiveerd. De salariskosten die direct aan een actief zijn toe te rekenen moeten worden geactiveerd. De indirecte salariskosten die behoren tot de toe te rekenen overhead kunnen worden geactiveerd en worden meegenomen in de vervaardigingsprijs". Het bovenstaande houdt dus in dat ook Staphorst de direct aan een actief toe te rekenen salariskosten **moet** activeren. Hoewel dit de hoogte van de investering zal doen toenemen, kan dit wel enige verlichting voor de exploitatiebegroting geven.

Verder is te zien, dat de gemeente relatief lage afschrijvingslasten heeft, wat ook terugkomt in de eerder genoemde lagere boekwaarde. Daarnaast heeft de gemeente lagere rentelasten als gevolg van de relatief lage schuld.

De ontwikkeling van de belastingcapaciteit

Uit het kengetal belastingcapaciteit komt naar voren dat de woonlasten lager zijn dan het landelijk gemiddelde. Dit is overigens een eigen beleidskeuze van de gemeente, net als een eventuele hogere stijging dan het landelijk gemiddelde. Het is wel aannemelijk, dat dit door het besluit om de opbrengst OZB de komende jaren te verhogen zal gaan veranderen.

In hoofdstuk 2 wordt uitgebreid op ingegaan de belangrijkste eigen inkomstenbronnen van de gemeente en de woonlasten in 2020. Deze worden vergeleken met de selectiegroep. Ook wordt aandacht besteed aan de heffingen in relatie tot de selectiegroep.

Conclusies

Algemeen

De begroting van de gemeente Staphorst bevat nog enige flexibiliteit door direct in te zetten ruimte op de volgende posten:

- Verhogen kostendekkendheid leges.
- Verhogen kostendekkendheid begraafrechten.
- Verhogen belastingen (OZB).

⁵ Bron: www.financiëngemeenten.nl

- Toerekenen salariskosten (en eventueel een deel van de indirecte kosten) aan investeringen.

In het in de begroting 2020-2023 opgenomen dekkingsplan zet de gemeente deze flexibiliteit overigens ook in, met uitzondering van het toerekenen van salariskosten aan investeringen

De zoekrichting voor het vinden van financiële ruimte zit in zijn algemeenheid, door de beïnvloedbaarheid daarvan, vooral in de kostensoorten:

- Overige goederen en diensten.
- Bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen.
- Verstrekte subsidies.
- Inhuur derden.
- Salarislasten.

1.3 Weerstandsvermogen (beleid, risico's, weerstandscapaciteit)

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

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

Staphorst heeft het beleid over risicomanagement vastgelegd in de nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement (raad 26 september 2017). Vervolgens vindt in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicomanagement van de begroting en rekening een actualisatie en een verantwoording plaats.

De hoogste risicoscore krijgt "het verliezen van de grip op of tegenvallende exploitatieresultaten van de verschillende samenwerkingsvormen of gesubsidieerde instellingen" en vervolgen "het niet voldoende functioneren van personeel of onvoldoende personeel, wat leidt tot extra kosten". Aan het sociaal domein wordt een relatief laag risico toegekend.

De gemeente maakt onderscheid tussen incidentele weerstandscapaciteit en structurele weerstandscapaciteit.

De gemeente rekent tot de incidentele weerstandscapaciteit:

- Algemene reserve
- Algemene reserve zonder bestemming
- Reserve grondexploitatie (wordt vanaf 2017 meegerekend in de weerstandscapaciteit)
- Post onvoorziene uitgaven

De reserve grondexploitatie wordt ook ingezet om het risico van eventuele afwaardering van de boekwaarde van de voorraad strategische gronden (tot 30% van de boekwaarde) mee af te dekken. Het lijkt er daarom op, dat deze reserve ten onrechte ook tot de incidentele weerstandscapaciteit wordt gerekend.

De gemeente rekent tot de structurele weerstandscapaciteit:

- De onbenutte belastingcapaciteit
- Begrotingsruimte
- Bezuinigingen

In de praktijk is er alleen bij de onbenutte belastingcapaciteit sprake van structurele weerstandscapaciteit.

Algemeen wordt een weerstandsratio van 1 gekwalificeerd als "voldoende". De bandbreedte voor deze kwalificatie is een weerstandsratio van 1 tot en met 1,4. De gemeente heeft voor zichzelf het minimum voor de ratio weerstandsvermogen bepaald op kwalificatie A (>2): meer dan uitstekend.

In onderstaande tabellen zijn de weerstandsratio's voor de jaren 2015 tot en met 2018 (werkelijk) en 2019 en 2020 (begroot) opgenomen. Deze zijn berekend op basis van de informatie in de jaarstukken en begrotingen van de gemeente.

Tabel 1.3.1 Weerstandsratio vanaf 2015

(bedragen x 1 miljoen)	Werkelijk				Begroot	
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Algemene reserve	€ 3,3	€ 3,3	€ 3,3	€ 3,3	€ 3,3	€ 3,4
Algemene reserve zonder bestemming	€ 8,0	€ 8,0	€ 5,0	€ 4,8	€ 1,8	€ 1,4
Reserve grondexploitatie	-	-	€ 6,1	€ 6,5	€ 5,9	€ 1,4
Rekeningresultaat	€ 0,2	€ 0,2	€ 0,3	€ 0,1	-	-
Post onvoorzien	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 0,0	€ 0,0
Onbenutte belastingcapaciteit	€ 0,5	€ 0,5	€ 0,7	€ 1,7	€ 0,4	€ 1,8
Weerstandscapaciteit (A)	€ 12,0	€ 11,9	€ 15,5	€ 16,4	€ 11,5	€ 8,0
Risicobedrag (na weging) (B)	€ 1,7	€ 1,6	€ 1,6	€ 1,8	€ 1,8	€ 1,9
Weerstandsratio (A/B)	7,2	7,3	9,8	9,1	6,5	4,3

Te zien is dat de weerstandsratio in 2020 uitkomt op 4,3. Het risicobedrag blijft redelijk constant.

Het door de gemeente in de begroting 2020 opgenomen bedrag aan risico's ad € 1,9 miljoen komt in totaal neer op een bedrag van € 111 per inwoner. Het gemiddelde bedrag aan risico's is in de selectiegroep € 2,1 miljoen ofwel € 112 per inwoner. Uitgeest heeft het hoogste bedrag aan risico's per inwoner gekwantificeerd. Dit zijn vooral risico's op het gebied van jeugdzorg en Wmo.

Tabel 1.3.2 Risico's als bedrag per inwoner

Begroting 2020	Risico's: totaal bedrag	Risico's: bedrag per inwoner
Dalfsen	€ 3.719.250	€ 132
Montfoort	€ 957.700	€ 69
Ouder-Amstel	€ 1.225.000	€ 91
Uitgeest	€ 2.395.934	€ 177
Zwartewaterland	€ 2.100.000	€ 93
Staphorst	€ 1.865.000	€ 111

Conclusies

Algemeen

- In de begroting 2020 is de weerstandsratio voor de risico's, inclusief de risico's grondexploitatie, 4,3. Daarmee is deze uitstekend te noemen.
- De reserve grondexploitatie wordt ingezet voor het weerstandsvermogen en voor het afdekken van het risico van afwaardering van de boekwaarde van de strategische gronden.
- Het risicobedrag omgerekend naar een bedrag per inwoner nagenoeg gelijk aan het gemiddelde per inwoner van de selectiegroep.

Aanbeveling

- Heroverweeg of de reserve grondexploitatie bij de weerstandscapaciteit betrokken moet blijven worden. De reserve grondexploitatie wordt namelijk ook ingezet om het risico van eventuele afwaardering van de boekwaarde van de voorraad strategische gronden (tot 30% van de boekwaarde) mee af te dekken.

1.4 Overhead

In het vernieuwde BBV (Staatsblad nummer 101- Besluit van 5 maart 2016) is als uitgangspunt voor de definitie overhead vastgelegd, dat kosten zoveel mogelijk direct worden toegerekend aan de betreffende taken/activiteiten. Dit betekent dat alle bedrijfskosten die direct verbonden zijn aan activiteiten/taken/producten die gericht zijn op de externe klant, in de betreffende taakvelden moeten worden geregistreerd. De overhead wordt centraal begroot en verantwoord op het overzicht overhead via taakveld 0.4 Overhead.

In het BBV is één uitzondering gemaakt op het verplicht centraal begroten en verantwoorden van overhead. Dit betreft de toerekening van overhead aan grondexploitaties en te activeren investeringen. Deze uitzondering is gemaakt, omdat het niet toerekenen van overhead aan dergelijke investeringen anders zou leiden tot een begrotingstekort. De jaarlijkse overheadlasten van deze investeringen zouden dan namelijk in één keer ten laste van de exploitatie moeten worden gebracht, in plaats van deze te activeren en meerjarig af te schrijven.

Kort samengevat komt de wijziging van het BBV op dit onderdeel neer op de volgende uitgangspunten:

- Directe kosten zoveel mogelijk direct toerekenen aan de betreffende taakvelden.
- Ondersteunende taken zijn niet direct dienstbaar aan de externe klant of het externe product en behoren daarom tot de overhead.
- Sturende taken vervuld door hiërarchisch leidinggevenden behoren tot de overhead. De bijbehorende loonkosten behoren ondeelbaar tot de overhead.

De gewijzigde verwerking van overhead in begroting en jaarrekening geldt met ingang van de begroting 2017. Vanaf dat jaar moeten gemeenten ook de verplichte beleidsindicator "overhead als % van de totale lasten" (exclusief toevoegingen aan reserve) in de begroting en jaarrekening opnemen. Er zijn diverse andere mogelijkheden om de overhead aan te relateren, bijvoorbeeld als een percentage van het totaal aantal fte's.

Door de korte tijd dat ervaring is opgedaan met het apart zichtbaar maken van de overhead, kunnen nog geen definitieve conclusies worden verbonden aan vergelijkingen van de kosten van overhead tussen gemeenten. Zo is niet zeker of alle gemeenten eenduidig met het bepalen van de overhead omgaan.

Het is bekend dat gemeenten bijvoorbeeld kapitaallasten van het gemeentehuis niet eenduidig in de begroting verwerken. Sommige gemeenten dekken de lasten (deels) uit een reserve. Of een bedrag ineens (wat in het verleden nog was toegestaan en nu niet meer) of via jaarlijkse onttrekking ter dekking van kapitaallasten, waardoor ze geen (volledig) onderdeel uitmaken van de kosten van overhead.

Gemeenten die ambtelijk samenwerken, verwerken de overhead in de eigen begroting op een andere wijze, namelijk als onderdeel van de diverse taakvelden en niet apart op het taakveld overhead. De reden is dat ingeval een organisatie diensten afneemt van een samenwerkingsverband de overhead van het samenwerkingsverband onderdeel is van het uurtarief, dat aan de gemeente wordt doorbelast. Deze lasten komen als gevolg daarvan op de diverse taakvelden en niet op het taakveld overhead.

De hoogte van de overhead naast de organisatorische indeling ook afhankelijk van de mate waarin een gemeente taken heeft uitbesteed. Een gemeente die veel taken uitbesteedt, heeft minder eigen overhead. De overhead van de organisatie waaraan taken zijn uitbesteed, is onderdeel van de aan de gemeente in rekening gebrachte uurbedragen en zijn geen onderdeel van de overhead van de gemeente.

Er mag vanuit worden gegaan dat hier, door bijvoorbeeld de VNG of de commissie BBV, in de komende jaren nader onderzoek naar wordt gedaan.

Om toch een indicatie te geven van de huidige stand van zaken is een vergelijking gemaakt van de kosten van overhead (de lasten) als percentage van de lasten (exclusief toevoegingen aan de reserves) met de gemeenten uit de selectiegroep.

Tabel 1.4.1 Overhead (nettolasten)

Overhead	Begroting 2020		
	Bedrag (x 1 miljoen)	% van de lasten	Bedrag per inwoner
Dalfsen	€ 8,2	12,0%	288
Montfoort	€ 4,1	*	294
Ouder-Amstel	€ 7,0	20,5%	503
Uitgeest	€ 4,0	*	292
Zwartewaterland	€ 6,9	12,9%	306
Staphorst	€ 5,9	18,8%	347

Te zien is dat de bedragen per inwoner redelijk verschillen en dat hier nauwelijks conclusies uit te trekken zijn ten aanzien van hoe de overhead van Staphorst zich tot de gemeenten in de selectiegroep verhoudt.

Zo is bij Ouder-Amstel en Uitgeest sprake van een ambtelijke samenwerking (in respectievelijk DUO en BUCH). Te zien is dat Uitgeest geen percentage berekent en dat Ouder-Amstel dat wel doet, maar kennelijk meer als overhead meerekent dan Uitgeest. Montfoort berekent geen percentage voor 2020. Wel voor 2018 (49,25%), maar toen zat Montfoort nog in een ambtelijke samenwerking met IJsselstein. Deze is in 2019 beëindigd.

Aanbeveling

- Blijf de ontwikkeling van de overhead ten opzichte van bijvoorbeeld regiogemeenten en eventueel landelijk beschikbaar komende cijfers volgen. En doe, voor zover dit nog niet gebeurt en voor zover door de gemeente zelf gewenst, op termijn onderzoek naar de hoogte van de overhead in vergelijking tot andere gemeenten.

1.5 Onderhoud kapitaalgoederen

Het beheer van kapitaalgoederen (wegen, water, groen, riolering, gebouwen, sportfaciliteiten etc.) is belangrijk omdat er directe invloed is op het woon-, leef- en werkklimaat van iedereen.

Kapitaalgoederen zijn ook nodig om de programmadoelen van de gemeente te realiseren. Om bijvoorbeeld economische ontwikkeling te stimuleren is een goede bereikbaarheid van belang, om onderwijs te geven zijn schoolgebouwen nodig, straatlantaarns en de inrichting van groen leveren een bijdrage aan de sociale veiligheid. De riolering draagt bij aan de gemeentelijke milieudoelstellingen.

Kapitaalgoederen leggen blijvend beslag op de gemeentelijke begroting. Niet alleen is geld nodig voor de aanschaf of aanleg, maar ook voor de jaarlijkse kosten van onderhoud. Deze kosten moeten passen binnen de begroting van de gemeente. Een zo volledig mogelijk overzicht en onderbouwing van deze kosten zijn daarom belangrijk voor een goed inzicht in de financiële positie.

Bezuinigingen op onderhoud kunnen er toe leiden dat de gemeente uiteindelijk duurder uit is. Uitstel van noodzakelijk onderhoud schuift kosten naar de toekomst of leidt tot kapitaalvernietiging.

De raad is autonoom om het kwaliteitsniveau vast te stellen. Kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties moeten echter worden voorkomen. Het vast te stellen kwaliteitsniveau mag daarom niet onvoldoende zijn. De te maken beleidskeuzes kunnen per voorziening of gebied verschillen, bijvoorbeeld door voor de wegen in het centrum van de gemeente een hoger kwaliteitsniveau en voor de wegen in het buitengebied een lager kwaliteitsniveau vast te stellen. Verschillende keuzes resulteren in verschillende kosten voor beheer. De raad kan kiezen uit kwaliteitsniveaus bij onderhoud, elk met een eigen kostenplaatje.

Bij kapitaalgoederen wordt onderscheid gemaakt in dagelijks (klein) onderhoud en in groot onderhoud. Bij klein onderhoud gaat het om dagelijkse reparaties die noodzakelijk zijn om het object in goede, werkende en veilige staat te houden tegen een van te voren vastgesteld kwaliteitsniveau. Groot onderhoud is in de regel gepland onderhoud van veelal ingrijpende aard als gevolg van slijtage, dat op een substantieel deel van het object wordt uitgevoerd en na een langere periode van gebruik moet worden verricht.

Klein en groot onderhoud houden of brengen een object in goede, oorspronkelijke staat en is dus niet van invloed op de bepaalde gebruiksduur (afschrijvingstermijn) van het object en mag daarom niet worden geactiveerd. Als er echter sprake is van renovatie, waarbij het object niet in dezelfde staat blijft en er sprake is van grote kwaliteitstoename, dan moeten de kosten wel worden geactiveerd en over meerdere jaren worden uitgesmeerd.

Uiteraard moeten de financiële gevolgen van het onderhoud van de kapitaalgoederen volledig in de begroting zijn opgenomen. Om dat te bewerkstelligen is nodig dat:

- Alle kapitaalgoederen in beeld zijn (ook de kapitaalgoederen die al zijn afgeschreven en daardoor niet in de administratie zijn terug te vinden, maar nog wel bestaan).
- De huidige en gewenste staat van onderhoud is vastgesteld (zodat het eventueel extra benodigde budget kan worden bepaald).
- De kwaliteit en de kosten van kapitaalgoederen systematisch met elkaar in verband worden gebracht.
- De financiële gevolgen zijn vertaald in de begrotingen door middel van het beschikbaar stellen van voldoende budgetten.

Staphorst beschikt niet over een beleidsplan Integraal beheer openbare ruimte (IBOR). Wel is bij de meeste kapitaalgoederen sprake van aparte beheerplannen voor het betreffende kapitaalgoed.

Wegen

Het kwaliteitsniveau van de wegen wordt in de meerjarenbegroting 2020-2023 in het algemeen (zie tabel 1.5.1) op het beheerniveau basis onderhouden.

Wel is als bezuiniging voorgesteld om in 2020 en 2021 minder uit te geven aan onderhoud

wegen. Dit komt tot uiting in een lagere dotatie aan de reserve onderhoud wegen van € 0,1 miljoen in 2020 en 2021.

Groot onderhoud van de wegen bekostigt de gemeente uit deze reserve. De jaarlijkse storting ten laste van de begroting bedraagt € 0,66 miljoen. In het wegenbeleidsplan wegen 2017-2020 is aangegeven dat deze jaarlijkse dotatie, gelet op het scenario dat er jaarlijks € 0,96 miljoen nodig is voor onderhoud feitelijk te laag is en dat daardoor de reservepositie terug zal lopen. In het wegenbeleidsplan 2017 is aangegeven dat zoals het er nu naar uitziet de reserve wegenbeheer vanaf 2022 is uitgeput. Daar staat tegenover dat de praktijk bij het huidige en het voorgaande wegenbeleidsplan heeft uitgewezen dat deze terugloop zich niet heeft voorgedaan doordat de werkelijke kosten lager waren dan geraamd (inverdieneffect) en door toevoeging van extra inkomsten (niet gebruikte kapitaallasten). Bij de vaststelling van het wegenbeleidsplan is besloten om het onderhoud volgens het scenario met het daarbij behorende jaarlijkse budget van € 0,96 miljoen vast te stellen, maar ook de lagere hoogte van de dotatie (€ 0,66 miljoen) voort te zetten en de daadwerkelijke stand van de reserve goed te monitoren. Op het moment dat de afname van de reserve een structureel karakter krijgt de raad de keus om meer budget ter beschikking te stellen, of het kwaliteitsniveau lager vast te stellen. In de begroting 2020-2023 is de prognose dat de reserve wegenbeheer (onderdeel asfalt- en elementenverhardingen) per 31-12-2023 een stand van € 0,3 miljoen heeft. Uit de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in de begroting 2020 komt niet naar voren of dit toereikend is.

Naast de reserve voor wegbeheer is er ook een reserve voor betonwegen ad € 4 miljoen. In 2017 is € 2 miljoen aan deze reserves toegevoegd ten laste van de reserve grondexploitatie.

Investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut worden geactiveerd. De afschrijvingslasten worden gedekt uit de in 2017 ingestelde reserve afschrijving investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut. Deze reserve is gevormd ten laste van de reserve zonder bestemming, de reserve grondexploitatie en de reserve volkshuisvesting. Het is niet duidelijk of de gemeente deze systematiek kan voortzetten, omdat voeding ten laste van andere reserves niet oneindig kan worden voortgezet.

Openbare verlichting

Vele jaren geleden zijn er op diverse locaties lichtmasten en lampen geplaatst, maar was er geen systeem waarin de leeftijd van de lichtmasten en lampen werd bijgehouden. De lampen die defect waren werden wel vervangen, maar de lichtmasten niet. Dit gebeurde alleen bij schadegevallen. Via het nieuwe beleid (lijsten van investeringen) zijn vanaf 2018 voldoende middelen geraamd waardoor na het jaar 2022 er geen sprake van achterstallig onderhoud meer is. In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen wordt niet ingegaan op het onderhoud van de openbare verlichting.

Civiele kunstwerken

Voor groot onderhoud civiele kunstwerken zijn alleen incidentele budgetten beschikbaar. Vervanging wordt geactiveerd en de afschrijvingslasten komen ten laste van de reserve afschrijving investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut.

Openbaar groen

Het huidige groenbeheerplan is in 2012 vastgesteld en liep tot en met 2016. In februari 2019 is door de raad een groenbeleidsplan 2019 – 2030 vastgesteld. Een nieuw groenbeheerplan 2020-2024 is in voorbereiding. Planning is, dat het plan begin 2020 gereed is. De uitvoering van het Groenbeleidsplan Staphorst 2019-2030 leidt tot invulling van vooral investeringen. Als dekkingsmiddel wordt vooral de reserve Volkshuisvesting ingezet. Na vaststelling van het nieuwe groenbeheerplan wordt in 2020 een groenrenovatieplan opgesteld. Er is sprake van achterstallig onderhoud, maar om dit in te lopen is er een budget van € 0,7 miljoen (4 jaar x € 175.000) beschikbaar ten laste van de reserve zonder bestemming en de reserve grondexploitatie.

Het onderhoud en de inrichting van het openbaar groen vindt voornamelijk plaats conform het kwaliteitsniveau basis en op enkele onderdelen op niveau laag.

De gemeente heeft in de begroting 2020-2023 het jaarlijks budget voor onderhoud groen vanaf 2021 verlaagd. Vooruitlopend op de actualisatie van het groenbeheerplan is de raad via een raadsstartnotitie voorgesteld om, gelet op de huidige financiële positie van de gemeente, te kiezen voor beheerscenario 2. Dat wil zeggen dat het onderhoud van het openbaar groen in de woongebieden, op de bedrijventerreinen, rondom de sportvelden en in het buitengebied wordt verlaagd van kwaliteitsniveau Basis naar kwaliteitsniveau Laag. Dit levert vanaf 2022 een structurele besparing op van € 100.000. De aanpassing van de huidige lopende contracten kan in 2021 gedeeltelijk voor een bedrag van € 67.000 worden geëffectueerd.

Bij boombeheer is sprake van achterstallig onderhoud. Hiervoor zijn in het investeringsplan in de begroting 2020-2023 voor 2020 en 2021 extra gelden beschikbaar gesteld ten laste van de reserve zonder bestemming en de reserve grondexploitatie.

Speelgelegenheden

Op speelgelegenheden/speelplaatsen wordt in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen niet ingegaan. Renovaties daarvan worden in één keer gedekt uit de reserve volkshuisvesting.

In 2020 wordt voor een bedrag van € 0,1 miljoen (fase 1 en 2) een aantal speeltoestellen vervangen.

Riolering

De uitvoering van het onderhoud en de vervanging van riolering vindt plaats op basis van het verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP-V) 2017-2020. De gemeente heeft ervoor gekozen om gedurende de periode van het GRP-V het rioolrecht vast te klikken op € 230. Door het gelijk blijven van de heffingshoogte zal de reserve enigszins afnemen.

In 2020 wordt er overigens € 3 miljoen uit de reserve rioolbeheer onttrokken door de overheveling van € 2,1 miljoen naar de reserve afschrijving gemeentelijke gebouwen en € 0,9 miljoen naar een nieuw te vormen reserve afschrijving vervoermiddelen. De reserve is na de verlaging van € 3 miljoen nog ruim voldoende om de komende jaren alle investeringen budgettair te kunnen uitvoeren zonder de rioolrechten te moeten verhogen. Na vaststelling van het nieuwe GRP-V zal blijken in hoeverre de stand van de reserve daadwerkelijk toereikend is.

Gebouwen

De nota gebouwenbeheersplan is vastgesteld op 27 januari 2009 en liep eigenlijk al in 2016 af. De gemeente geeft aan dat een bijgestelde nota, inclusief strategische visie op het gemeentelijke vastgoed in voorbereiding is en waarschijnlijk begin 2020 ter besluitvorming aan de raad kan worden voorgelegd.

In verband met mogelijke ontwikkelingen met betrekking tot de gemeentewerkplaats, het dienstencentrum en het gemeentehuis wordt alleen het noodzakelijke onderhoud uitgevoerd aan deze drie gebouwen.

De jaarlijkse storting in de reserve onderhoud gebouwenbeheer is vanaf 2020 met € 50.000 verhoogd naar € 221.000.

Niet voor alle kapitaalgoederen is er een onderhoudsvoorziening of -reserve aanwezig. Voor wegen is er een onderhoudsreserve (maar gelet op de stand per 31-12-2023 van € 0,3 miljoen is het onduidelijk of deze reserve toereikend is) evenals voor gemeentelijke gebouwen en riolering.

Voor groot onderhoud van enkele kapitaalgoederen, zoals openbare verlichting, civiele kunstwerken en openbaar groen, wordt dus niet gespaard. Deze lasten worden vooral uit de algemene reserves gedekt en dus vooral op ad hoc basis.

De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in de begroting is uitgebreid van opzet, maar geeft geen volledig antwoord op de vraag of de beschikbare middelen ook toereikend zijn om het vastgestelde onderhoudsniveau mee te kunnen realiseren. Er wordt in financiële zin vooral teruggekeken terwijl een doorkijk naar de volledige periode van de meerjarenbegroting voor de hand zou liggen.

In de jaarrekening wordt in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen aangegeven of er sprake is van achterstallig onderhoud. In de begroting wordt dit niet aangegeven.

In paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in de jaarrekening worden, met uitzondering van

de wegen, alleen de werkelijke lasten weergegeven en vindt geen vergelijking plaats met de geraamde budgetten van het jaar zelf. Door dit in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen op te nemen wordt de informatiewaarde vergroot. Immers bij onderbesteding kan worden aangegeven wat daarvan de reden is, wat het gevolg is voor het onderhoudsniveau en of de gelden beschikbaar blijven voor het onderhoud of vrijvallen in het rekeningssaldo.

Ook zal de informatiewaarde van die paragraaf toenemen als niet alleen de stand van de onderhoudsreserves worden weergegeven, maar ook de mutaties (zowel de toevoeging als de onttrekkingen) en ook de in het investeringsplan geraamde investeringen op het gebied van kapitaalgoederen per kapitaalgoed worden genoemd.

In tabel 1.5.1 is een overzicht van de beheerplannen, onderhoudsniveaus, realiteit ramingen, eventueel achterstallig onderhoud en aanwezigheid van reserves of onderhoudsvoorzieningen opgenomen.

Tabel 1.5.1 Overzicht beheerplannen Staphorst

	Plan aanwezig?	Onderhoudsniveau?*	Ramingen reëel? (begroting 2020-2023)	Achterstallig onderhoud?	Onderhoudsvoorziening?	Onderhoudsreserve?
Straten, wegen, pleinen	Ja, nota Wegenonderhoudplan 2017-2020. Vastgesteld 18-04-2017. Looptijd t/m 2020.	Hoofdstructuur: Basis. Begraafplaatsen en dorpskernen: Hoog. Buitengebied: Laag	Ja	Nee	Nee	Ja
Openbare Verlichting	Nee, wel een beheersysteem	Veiligheid is uitgangspunt	Ja, voor regulier onderhoud.	Nee	Nee	Nee
Civiel-technische Kunstwerken	Nee, betreffen vooral duikers en enkele bruggen waarvan enkele gezamenlijk met buurgemeenten	Basis	Ja	Nee	Nee	Nee
Openbaar groen	Ja, nota groenbeheerplan 2012-2016. Nieuw plan 2020-2024 is in voorbereiding. Raad heeft wel groenbeleidsplan 2019-2030 vastgesteld.	Nieuw groenbeheerplan: Voorstel kwaliteitsniveau: Laag. Met uitzondering van begraafplaatsen en dorpscentra: Hoog.	Ja	Ja, hiervoor is een groenrenovatiebudget van € 0,7 miljoen (4 jaar x € 175.000) beschikbaar.	Nee	Nee
Speelgelegenheden	Nee	Voldoen aan de wettelijke norm die geldt voor speeltoestellen	Ja	Nee, niet na vervanging in 2020	Nee	Nee
Riolering	Ja, nota Gemeentelijk riool en waterbeheer. Vastgesteld: 13-09-2016. Looptijd t/m: 2020.	Duurzaam riool- en waterbeheer (doelmatig vervangen, beheer en onderhoud). In 2019 hieraan toegevoegd: klimaatadaptie.	Ja	Nee	Nee	Ja
Gebouwen	Ja Nota gebouwenbeheer 2009-2016. Actualisatie is in voorbereiding. Vaststelling in 2020.	Nivo 2 = goed Gemeentehuis, werf en dienstencentrum in afwachting van toekomstplannen: niveau 3 = redelijk.	Ja	Nee	Nee	ja

Conclusies

Algemeen

- Niet voor alle kapitaalgoederen zijn actuele beheerplannen aanwezig
- Voor wegen, riolering en gebouwen wordt voor groot onderhoud gespaard (via een reserve).
- Voor groot onderhoud van openbare verlichting, civieltechnische kunstwerken, openbaar groen en speelgelegenheden wordt niet gespaard. Deze lasten worden vooral met incidentele middelen (onttrekking uit reserves) gedekt.
- Inhoudelijk kan de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen worden verbeterd door in de jaarrekening ook de geraamde budgetten voor onderhoud op te nemen en nadrukkelijker een relatie te leggen met de gerealiseerde lasten en de oorzaak van eventuele verschillen te duiden en in de begroting in grotere mate vooruit te kijken.
- Voor vervanging van kapitaalgoederen worden via het investeringsplan gelden in de begroting opgenomen.

Welke risico's zijn er?

- Voor vervanging van kapitaalgoederen is geen budget beschikbaar. Dit moet op het moment dat dit zich voordoet in de begroting worden opgenomen en op dat moment moet er ook structurele ruimte voor de (kapitaal)lasten worden gevonden.
- In de begroting 2020-2023 is de prognose dat de stand van de reserve wegenbeheer (onderdeel asfalt- en elementenverhardingen) per 31-12-2023 een stand van € 0,3 miljoen heeft. Uit de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in de begroting 2020 komt niet naar voren of dit toereikend is.
- Afschrijvingslasten van investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut worden ten laste van een daartoe ingestelde reserve afschrijving gebracht. Het is niet duidelijk of de gemeente deze systematiek kan voortzetten, omdat voeding ten laste van andere reserves niet oneindig kan worden voortgezet.

Aanbevelingen

- Beoordeel welke impact het feit, dat niet voor alle kapitaalgoederen (via een voorziening of reserve) wordt gespaard voor toekomstige kosten van instandhouding van kapitaalgoederen op de financiële positie van de gemeente heeft (in het geval de kosten zich gaan voordoen).
- Beoordeel of de reserve wegenbeheer (onderdeel asfalt- en elementenverhardingen) ook na 2023 nog toereikend is (gelet op de stand per 31-12-2023 van € 0,3 miljoen) en wijs zo nodig vervangende dekking aan.
- Vergroot de informatiewaarde van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen door in de jaarrekening ook de geraamde budgetten voor onderhoud op te nemen en nadrukkelijker een relatie te leggen met de gerealiseerde lasten en de oorzaak van eventuele verschillen te duiden en in de begroting in grotere mate vooruit te kijken.

1.6 Verdiepingsonderwerpen

In het kader van deze financiële scan kon de gemeente ook een of meer extra onderwerpen naar voren brengen waar aandacht aan wordt besteed. Voor de gemeente Staphorst betreft dit:

- Inzicht in de (ontwikkeling) van de personele kosten
- Inzicht in de (ontwikkeling) van de eigen inkomsten

En daarnaast inzicht in de (ontwikkeling) van de kosten van verbonden partijen en inzicht in het voorzieningenniveau

De kosten van verbonden partijen komen gedeeltelijk naar voren in hoofdstuk 1.6.1, als onderdeel van de beoordeling van de personele kosten. Dat betreft dan vooral kosten voor ambtelijke samenwerkingsverbanden. Een vergelijking op het niveau van verbonden partij is lastig te maken, omdat dit per regio en gemeente kan verschillen. In hoofdstuk 1.6.1 en ook in hoofdstuk 1.2.2 wordt wel een indruk geschetst van de hoogte van deze kosten.

De gemeente wil ook graag inzicht in het voorzieningenniveau. Bij de verdiepingsonderwerpen wordt daar niet op ingegaan, omdat in hoofdstuk 3 een vergelijking van de nettolasten van de gemeente met de algemene uitkering uit het gemeentefonds en met de nettolasten van de selectiegroep plaatsvindt. Die vergelijking kan een eerste inzicht geven in hoe het voorzieningenniveau zich, in ieder geval in financiële zin tot de uitgangspunten van de algemene uitkering en de andere gemeente verhoudt. Inhoudelijk zal in deze financiële scan niet worden ingegaan op het voorzieningenniveau van de gemeente. De daarin te maken keuzes zijn voorbehouden aan de raad.

1.6.1 De ontwikkeling van de personele kosten

De gemeente heeft aangegeven, inzicht te willen hebben in de ontwikkeling van de personele kosten. En hoe dit zich verhoudt ten opzichte van andere gemeenten. En, aanvullend daarop, of daarin een relatie te zien is met de mate van samenwerking in samenwerkingsverbanden.

In onderdeel (1.2.2 Flexibiliteit van de begroting) zijn de kostensoorten op hoofdlijnen al met elkaar vergeleken, op basis van de begroting 2020. Bij de salarislasten kwam naar voren dat deze in Staphorst als percentage van de totale omzet hoger zijn dan het gemiddelde in de selectiegroep en het gemiddelde van de groottegroep 10.000-20.000 inwoners. Bij de gemeenschappelijke regelingen wijken de lasten van Staphorst als percentage van de omzet niet veel af van dat van het gemiddelde van de selectiegroep (exclusief Ouder-Amstel en Uitgeest). Wel is sprake van lagere lasten (als percentage van de omzet) ten opzichte van de groottegroep. De in de begroting 2020 geraamde lasten voor inhuur derden zijn in Staphorst lager dan bij de beide vergelijkingsgroepen.

In dit hoofdstuk wordt dieper ingezoomd op deze kostensoorten. Daarbij worden kosten per inwoner vergeleken. Bij de gemeenten in de selectiegroep wordt niet één gemiddelde getoond, maar de cijfers van alle gemeenten in de selectiegroep. Zo kan beter worden ingezoomd op individuele verschillen.

Uit het vergelijken van cijfers kunnen echter niet direct conclusies worden getrokken. Verschillen in de hoogte van de salariskosten hebben vaak een relatie met de mate waarin gemeenten taken zelf uitvoeren en/of uitbesteden. Ook kunnen bezuinigingen hebben geleid tot een kleinere formatie, maar met daaromheen wel een grotere flexibele schil (inhuur derden). Ook het feit, dat salariskosten plus overhead in Staphorst niet toegerekend worden aan investeringskredieten geeft een verschil ten opzichte van veel andere gemeenten. Feitelijk geeft dit in de exploitatie een nadeel. Om verschillen goed te kunnen duiden is verder onderzoek nodig. Deze financiële scan geeft wel inzicht in verschillen en een eerste duiding daarvan. Verder onderzoek zal de gemeente, indien gewenst, echter zelf moeten verrichten.

Eerder in deze scan kwam al naar voren dat de gemeenten Ouder-Amstel en Uitgeest sprake is van ambtelijke samenwerkingsverbanden. Daardoor ramen zij relatief lage (eigen) salarislasten ramen en relatief hoge lasten voor samenwerking in gemeenschappelijke regelingen. De salarislasten zijn daardoor niet in de begrotingen van deze gemeenten terug te vinden, maar zijn grotendeels onderdeel van de begrotingen van de ambtelijke samenwerkingsverbanden. Onderdeel van dit bedrag zijn salarislasten, maar ook kosten van overhead (huisvesting, ICT e.d.).

Relatief hoge salarislasten bij een gemeente hoeven niet meteen te duiden op een hoger dan gemiddelde personele bezetting. Zo kan het een keus zijn om relatief veel taken zelf uit te voeren en in mindere mate uit te besteden. Dat komt, naast in de kosten voor gemeenschappelijke regelingen ook naar voren in de kosten van diensten door derden. In tabel 1.6.1 zijn de lasten per inwoner weergegeven met betrekking tot de salarissen en sociale lasten, inhuur derden, overige goederen en diensten en gemeenschappelijke regelingen van de gemeente Staphorst en het gemiddelde van de gemeenten in de groottegroep 10.000-20.000 inwoners.

Tabel 1.6.1 ⁶

Bedrag per inwoner	Jaarrekening		Begroting	
	2017	2018	2019	2020
Staphorst				
Salarissen en sociale lasten	444	486	588	693
Inhuur derden	122	91	21	25
Overige goederen en diensten	409	441	421	451
Gemeenschappelijke regelingen	177	203	192	241
	1.152	1.221	1.222	1.410
Groottegroep 10.000-20.000				
Salarissen en sociale lasten	373	365	402	429
Inhuur derden	83	86	36	36
Overige goederen en diensten	491	489	497	482
Gemeenschappelijke regelingen	443	513	499	494
	1.390	1.453	1.434	1.441

Te zien is, dat de salarislasten per inwoner in Staphorst hoger zijn dan het gemiddelde van de gemeenten in de groottegroep. De werkelijke kosten inhuur derden (2017 en 2018) zijn hoger en de geraamde lasten inhuur derden (2019 en 2020) lager. Als puur naar de salariskosten wordt gekeken is de conclusie dat deze in Staphorst (per inwoner) hoger zijn dan het gemiddelde van de gemeenten in de groottegroep 10.000-20.000 inwoners.

Daartegenover staat dat de lasten voor overige goederen en diensten (diensten die door derden worden verricht) en de lasten van gemeenschappelijke regelingen hoger zijn in de groottegroep ten opzichte van Staphorst.

Het is aannemelijk dat een deel van de gemeenten in de groottegroep 10.000-20.000 de ambtelijke diensten heeft ondergebracht in een ambtelijk samenwerkingsverband. Uit de hoogte van de salariskosten per inwoner zijn daarom ook geen directe conclusies te trekken. Hogere salarislasten kunnen worden veroorzaakt doordat de gemeente relatief weinig taken heeft uitbesteed en relatief weinig (of geen) salariskosten activeert. Of doordat deze lasten, door een ambtelijke samenwerking, niet zichtbaar zijn als salarislasten maar als bijdrage aan een gemeenschappelijke regeling of diensten door derden. Daarnaast kunnen in de lasten voor overige goederen en diensten ook lasten zitten voor nieuw beleid. De hoogte daarvan is afhankelijk van het ambitieniveau en dat kan per gemeente verschillen.

In tabel 1.6.1 komt ook naar voren dat het totaal de salarissen en sociale lasten, inhuur

⁶ Bron gegevens: www.financiengemeenten.nl

derden, overige goederen en diensten en gemeenschappelijke regelingen van de gemeente Staphorst per inwoner lager zijn dan het gemiddelde per inwoner van de gemeenten in de grootgroep 10.000-20.000 inwoners.

Onderstaand zijn deze lasten per inwoner ook inzichtelijk gemaakt voor de gemeenten in de selectiegroep.

Tabel 1.6.2 ⁷

Bedrag per inwoner	Jaarrekening		Begroting	
	2017	2018	2019	2020
Dalfsen				
Salarissen en sociale lasten	576	593	627	659
Inhuur derden	66	88	38	38
Overige goederen en diensten	339	351	340	330
Gemeenschappelijke regelingen	110	134	164	203
	1.091	1.166	1.169	1.230

Zwartewaterland				
Salarissen en sociale lasten	433	445	401	468
Inhuur derden	104	127	98	79
Overige goederen en diensten	381	457	488	502
Gemeenschappelijke regelingen	140	355	160	147
	1.058	1.384	1.147	1.196

Monfoort				
Salarissen en sociale lasten	50	59	56	460
Inhuur derden	0	3	4	14
Overige goederen en diensten	318	366	385	408
Gemeenschappelijke regelingen	747	769	766	383
	1.115	1.197	1.211	1.265

Ouder-Amstel				
Salarissen en sociale lasten	157	190	219	256
Inhuur derden	46	68	36	42
Overige goederen en diensten	654	648	751	574
Gemeenschappelijke regelingen	669	700	685	743
	1.526	1.606	1.691	1.615

Uitgeest				
Salarissen en sociale lasten	74	80	83	74
Inhuur derden	24	24	33	43
Overige goederen en diensten	363	388	339	345
Gemeenschappelijke regelingen	584	705	755	783
	1.045	1.197	1.210	1.245

Het totaal de salarissen en sociale lasten, inhuur derden, overige goederen en diensten en gemeenschappelijke regelingen van de gemeente Staphorst per inwoner is hoger dan het gemiddelde per inwoner van de gemeenten in de selectiegroep, met uitzondering van Ouder-Amstel. Deze gemeenten heeft per inwoner hogere lasten dan Staphorst.

⁷ Bron gegevens: www.financiengemeenten.nl

Bij de gemeenten Montfoort, Ouder-Amstel en Uitgeest is in de lasten van de salarissen en gemeenschappelijke regelingen het effect van de ambtelijke samenwerking met andere gemeenten terug te zien (relatief lage salarislasten per inwoner en relatief hoge lasten gemeenschappelijke regelingen). Bij Montfoort is in de begroting 2020 een toename van de salarislasten te zien en een daling van de lasten gemeenschappelijke regeling. Met ingang van dat jaar is deze gemeente uit een ambtelijke samenwerking gestapt en verricht daardoor de meeste taken weer in eigen huis.

1.6.2 De ontwikkeling van de eigen inkomsten

De gemeente ontvangt geld via het gemeentefonds, via specifieke uitkeringen van de verschillende ministeries en heeft eigen inkomsten. De eigen inkomsten betreffen vooral belastingen en heffingen. Daarnaast kunnen gemeenten inkomsten genereren uit aandelen (dividend) en onroerend goed (huur, pacht).

In hoofdstuk 1.2.2 komt naar voren dat circa 61% van de baten van Staphorst (begroting 2020) bestaan uit uitkeringen van het rijk. Daarna volgen qua grootte de gemeentelijke belastingen met circa 13%. De opbrengst van leges bedraagt 5,6% van de baten.

Geconstateerd werd, dat feitelijk de flexibiliteit aan de batenkant vooral in de post gemeentelijke belastingen zit. Deze zijn het meest beïnvloedbaar door de gemeente. Leges worden ook door de gemeente zelf vastgesteld, maar deze zijn gerelateerd aan de hoogte van de daar tegenover staande lasten. De leges mogen nooit hoger zijn dan 100% van deze lasten.

De uitkeringen uit het gemeentefonds en ook het grootste deel van de specifieke uitkeringen van het Rijk aan gemeenten worden over alle gemeenten verdeeld. Dit gebeurt op een zodanige manier dat gemeenten bij een gelijke belastingdruk een gelijk voorzieningenniveau voor hun burgers kunnen realiseren. De verdeling vindt plaats op basis van objectieve maatstaven en is daarom door gemeenten niet te beïnvloeden. De middelen die de gemeente uit het gemeentefonds ontvangt zijn vrij besteedbaar. De gemeente moet er echter wel een aantal verplichte taken mee uitvoeren, zoals onderhoud van wegen en openbaar groen, sociaal domein, veiligheid en educatie.

Bij specifieke uitkeringen heeft de gemeente geen bestedingsvrijheid. Bij deze uitkeringen geeft het Rijk namelijk een bestedingsrichting aan de middelen. Een uitzondering vormen de middelen die de gemeente krijgt voor de bekostiging van de bijstandsuitkeringen (de BUIG). Deze uitkering is wel vrij besteedbaar. Uiteraard moet de gemeente wel uitkeringen verstrekken, dus helemaal vrij besteedbaar is deze uitkering niet. Maar een eventueel overschot mag de gemeente naar eigen inzicht aanwenden.

Bij de eigen inkomsten van de gemeente kan onderscheid worden gemaakt tussen algemene eigen inkomsten en specifieke taakgerelateerde inkomsten. Algemene eigen inkomsten zijn inkomsten die de gemeente naar eigen inzicht kan inzetten voor het dekken van de kosten. Voorbeelden hiervan zijn de onroerende zaakbelasting (OZB), de toeristenbelasting en de parkeerbelasting.

In onderstaande tabel 1.6.3 is de ontwikkeling van de inkomsten van de gemeente vanaf 2017 (vanaf dat jaar werden de huidige taakvelden en kostensoorten ingevoerd) zichtbaar gemaakt. Voor 2017 en 2018 betreft het de cijfers uit de jaarrekening en voor 2019 en 2020 de begrote bedragen.

Te zien is dat vooral de overige baten in de begrotingen lager zijn dan in de jaarrekeningen. Dit zijn vaak baten die lastig te ramen zijn en deels ook incidenteel van aard. Tegenover de grondopbrengsten staan ook lasten voor de grondexploitaties. De gemeente geeft als toelichting bij de grondopbrengsten 2020: de kosten worden ten laste van de boekwaarde gebracht, de baten worden ten gunste van de boekwaarde gebracht en de winsten komen ten gunste van de reserve grondexploitatie. Verkopen zijn als "overige verrekeningen" opgenomen. Dit betreft € 53 per inwoner.

Tabel 1.6.3 ⁸

Staphorst baten per inwoner	Jaarrekening		Begroting	
	2017	2018	2019	2020
Uitkeringen rijk	1.284	1.327	1.381	1.414
Belastingen	270	277	274	304
Inzet reserves	197	222	164	304
Leges	148	126	130	130
Overige verrekeningen	-4	24	12	59
Overige baten	118	107	57	54
Dividend	44	45	35	31
Huur en pacht	16	16	18	18
Rentebaten	5	4	2	3
Grondopbrengsten	224	102	116	0
	2.302	2.250	2.189	2.317

In tabel 1.6.4 zijn is het gemiddelde van de baten per inwoners van de gemeenten van 10.000 tot 20.000 weergegeven. Daaruit komt naar voren dat er sprake is van een gemiddeld hogere algemene uitkering uit het gemeentefonds en ander rijksvergoedingen. Uitgedrukt in een percentage van de omzet wijken deze baten echter niet veel af (zie hoofdstuk 1.2.2). Dit kan er op duiden, dat tegenover de hogere vergoeding van het rijk ook hogere daaraan gerelateerde lasten staan (zoals sociaal domein, Bijstandsuitkeringen). In hoofdstuk 3 zal dit terugkomen.

Verder is te zien dat Staphorst een lagere opbrengst overige baten per inwoner heeft en tevens een lagere opbrengst uit huur en pacht. De hogere opbrengst overige baten hebben vooral betrekking op de taakvelden afval, overhead en overige baten en lasten. Onderdeel van de laatstgenoemde post zouden ook taakstellingen kunnen zijn.

Tabel 1.6.4 ⁹

Gemeenten 10.000-20.000 inwoners baten per inwoner	Jaarrekening		Begroting	
	2017	2018	2019	2020
Uitkeringen rijk	1.454	1.525	1.536	1.547
Belastingen	335	346	352	357
Inzet reserves	320	394	124	122
Leges	160	160	152	158
Overige verrekeningen	105	104	66	42
Overige baten	221	211	118	125
Dividend	14	16	13	14
Huur en pacht	66	64	65	64
Rentebaten	15	13	13	11
Grondopbrengsten	160	180	158	132
	2.850	3.013	2.597	2.572

Naast de reguliere en meest voorkomende baten kan de gemeente ook extra gelden proberen te verwerven door gebruik te maken van bestaande (Europese) subsidieprogramma's. Dit zijn geen extra inkomstenbronnen, omdat aan dergelijke subsidies wel een (investerings)opgave is gekoppeld.

Het is wellicht de moeite waard om binnen de bestaande investeringsopgaven te toetsen op de mogelijkheid voor het verkrijgen van subsidies. Overigens gaat het dan wel om incidenteel geld. Voor het oplossen van structurele financiële knelpunten is dit niet het aangewezen instrument.

De VNG heeft hiervoor een subsidiewijzer¹⁰ ontwikkeld.

⁸ Bron gegevens: www.financiengemeenten.nl

⁹ Bron gegevens: www.financiengemeenten.nl

¹⁰ Europese Subsidiewijzer 2014-2020, zie www.vng.nl/rubrieken/onderwerpen/europese-subsidies

Conclusies

Algemeen

- Verschillen in de hoogte van de salariskosten hebben vaak een relatie met de mate waarin gemeenten taken zelf uitvoeren en/of uitbesteden.
- Vergelijking daarvan is lastig, omdat tegenover lagere salariskosten hogere lasten van diensten door derden of gemeenschappelijke regelingen kunnen staan.
- Gemeenten ramen lasten (en baten) niet altijd op dezelfde kostensoorten, waardoor terughoudendheid op zijn plaats is als het gaat om het trekken van conclusies.
- Op het eerste gezicht is het beeld dat tegenover de hogere salarislasten van Staphorst, lagere lasten staan op andere kostensoorten, zoals gemeenschappelijke regelingen. Dit bevestigt het beeld dat de gemeente weinig uitbesteedt en de taken grotendeels zelf uitvoert.
- Bij de eigen inkomsten is ten opzichte van het gemiddelde van de gemeenten in de groottegroep 10.000-20.000 inwoner sprake van lagere baten per inwoner bij de gemeentelijke belastingen, leges, overige baten en huren en pachten.
- Om verschillen goed te kunnen duiden is verder onderzoek nodig. Deze financiële scan geeft wel inzicht in verschillen en een eerste duiding daarvan. Verder onderzoek zal de gemeente, indien gewenst, echter zelf moeten verrichten.

2 De eigen inkomsten vergeleken

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volgende vraag beantwoord:

Doen zich tussen de gemeente Staphorst en de selectiegroep verschillen voor ten aanzien van de belastingen en rechten in 2020 en zo ja, in welke mate zijn deze verschillen te verklaren?

Er wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste eigen inkomstenbronnen van de gemeente en de woonlasten in 2020. Deze worden vergeleken met de selectiegroep. Ook wordt aandacht besteed aan de heffingen in relatie tot de selectiegroep.

2.2 De opbrengsten van de belangrijkste heffingen vergeleken met de normen artikel 12 van de Fww

Om als gemeente toegelaten te worden tot de artikel 12-procedure moet er sprake zijn van een aanmerkelijk en structureel tekort¹¹ en dienen de eigen heffingen van de gemeente te voldoen aan het redelijk peil.

Het gemeentelijk belastingpakket bestaat uit:

- a) Onroerende zaakbelasting
- b) Rioolheffing (bestemmingsheffing)
- c) Afvalstoffenheffing (bestemmingsheffing)
- d) Hondenbelasting
- e) Toeristenbelasting
- f) Forensenbelasting
- g) Leges (bouwen, burgerzaken) (retributies)
- h) Marktgeden (retributies)
- i) Begraafrechten (retributies)
- j) Rioolaansluitrecht (retributies)

Bij de berekening van het redelijk peil wordt uitgegaan van de OZB en de riool- en afvalstoffenheffing. In het kader van het artikel 12-beleid stellen de beheerders van het gemeentefonds via de meicirculaire jaarlijks het redelijk peil vast.

In deze financiële scan is het verschil tussen de werkelijke opbrengst van de gemeente vergeleken met het redelijk peil op basis van het artikel 12-beleid. Niet omdat een artikel 12 aanvraag voor de gemeente aan de orde is. Maar wel om te berekenen wat de "onbenutte belastingcapaciteit" van de gemeente is. De omvang van de onbenutte belastingcapaciteit is de ruimte tussen de feitelijke opbrengst uit het totaal van de OZB, de rioolrechten en de afvalstoffenheffing enerzijds en de opbrengst die de gemeente maximaal (op basis van het redelijk peil op grond van artikel 12 Financiële-verhoudingswet) zou moeten vragen.

Voor 2020 geldt voor Staphorst een percentage voor de WOZ-waarde van eigenaren van woningen van 0,1085, voor de niet-woningen gebruikers 0,1584 en voor niet-woningen eigenaren 0,1970.

Voor het berekenen van de belastingcapaciteit wordt bij het onderdeel OZB het door het rijk vastgesteld percentage van de WOZ-waarde (redelijk peil OZB) gehanteerd. Voor 2020 bedraagt dat 0,1853¹². Dit is 120% van het gewogen landelijk gemiddelde OZB-percentage van de WOZ-waarde 2018. Het gemiddelde tarief OZB als percentage van de WOZ waarde bedraagt voor Staphorst 0,1346 (zie D in tabel 2.2.1).

¹¹ De term aanmerkelijk én structureel tekort heeft zowel betrekking op de hoogte van het tekort alsook op de duur. Voor wat betreft de hoogte is hiervan sprake wanneer het tekort hoger is dan 2% van de som van de algemene uitkering en de OZB-capaciteit. Voor wat betreft de duur geldt dat het tekort tenminste voor de duur van de meerjarenraming wordt verwacht.

¹² Dit "redelijk peil" is weergegeven in de meicirculaire 2019 op bladzijde 139.

Tabel 2.2.1 Onbenutte belastingcapaciteit OZB t.o.v. "redelijk peil artikel 12"

Staphorst	Woningen	Niet-woningen gebruikers	Niet-woningen eigenaren	Totaal
A. Waarde onroerende zaken	1.543.778.802	390.833.215	497.023.375	2.431.635.392
B. Tarief 2020 gemeente als percentage van de WOZ-waarde	0,1085	0,1584	0,1970	
C. Opbrengst op basis van waarde en tarief gemeente (A x B)	1.675.000	619.080	979.136	3.273.216
D. Gemiddeld tarief OZB gemeente als percentage van de WOZ-waarde				0,1346
E. Redelijk peil OZB 2020 voor toelating tot artikel 12 van de Fvw als percentage van de WOZ-waarde (meicirculaire 2019)				0,1853
F. Correctie redelijk peil voor onderdekking reiniging				0,0000
G. Correctie redelijk peil voor onderdekking riolering				0,0000
H. Gecorrigeerd redelijk peil OZB voor toelating tot artikel 12 van de Fvw				0,1853
I. Opbrengst OZB op basis van gecorrigeerd redelijk peil OZB voor toelating tot artikel 12 van de Fvw				4.505.820
J. Opbrengst OZB volgens begroting 2020 gemeente				3.273.216
Lagere opbrengst ten opzichte van redelijk peil (J-I)				-1.232.605

Uit tabel 2.2.1 komt naar voren, dat Staphorst voor wat betreft de OZB in 2020 een lagere opbrengst van € 1,2 miljoen heeft ten opzichte van de artikel 12-norm van het redelijk peil.

Bij het berekenen van de belastingcapaciteit wordt er vanuit gegaan dat het rioolrecht en de afvalstoffenheffing kostendekkend zijn. Als dat niet zo is, moet de gemeente ingeval van een artikel 12 aanvraag deze heffingen kostendekkend maken.

Bij de rioolheffing is sprake van 100% kostendeckering, bij afvalstoffenheffing van 81,8%. Het nadelig verschil tussen lasten en baten afval dekt de gemeente uit de reserve matiging afvalstoffenheffing. De gemeente geeft aan dat deze bij de begroting 2022 zal zijn uitgeput.

2.3 Gemeentelijke woonlastendruk

De gemeente is vrij om de hoogte van de onroerende zaakbelasting (OZB) vast te stellen. Dat valt onder de lokale beleidsvrijheid. Wel is op landelijk niveau door het Rijk een plafond vastgesteld voor de hoogte van de opbrengsten OZB (de zgn. macronorm)¹³. Voor retributies (zoals rioolheffing en afvalstoffenheffing) en voor leges (zoals paspoort en rijbewijs) geldt dat deze hooguit kostendekkend mogen zijn. De begrote baten mogen de begrote lasten niet overtreffen.

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

In de periode waarin deze financiële scan is vervaardigd was de Atlas van de lokale lasten 2020 nog niet verschenen. Daarom wordt voor de vergelijking met de gemeenten uit de selectiegroep in eerste instantie gebruik gemaakt van de gegevens 2019. Vervolgens wordt de ontwikkeling van de belastingdruk in 2020 geschetst op basis van de paragraaf lokale heffingen uit de begrotingen 2020 van de gemeenten.

De in de Atlas Lokale heffingen opgenomen woonlasten voor afvalstoffenheffing kunnen afwijken van wat gemeenten daar zelf voor berekenen. De afvalstoffenheffing bestaat in diverse gemeente uit het vastrecht en een bedrag dat wordt betaald voor het aantal keren dat restafval wordt aangeboden. Wat een huishouden uiteindelijk betaalt hangt af van hoe vaak de afvalcontainer wordt aangeboden. Dit kan anders zijn dan waar COELO vanuit gaat.

¹³ Bij de macronorm kijkt het Rijk naar de stijging van de totale landelijke OZB-opbrengsten. Voor individuele gemeenten geldt geen opbrengstlimiet, maar gemeenten houden bij het bepalen van de opbrengst wel rekening met de macronorm.

Tabel 2.3.1 Gemeentelijke lastendruk meerpersoonshuishoudens (eigenaar-bewoner) vergeleken met de selectiegroep 2019

Gemeenten	Reinigingsrecht meerpersoons huishouden* (1)	Rioolheffing meerpersoons huishouden* (2)	OZB-tarief eigenaren woningen (3)	Gemiddelde OZB-waarde woningen (4)	Gemiddelde OZB opbrengst woningen** (3x4=5)	Woonlasten meerpersoons huishouden (1+2+5)	Vershil woonlasten meerpersoons huishouden t.o.v. Staphorst	Landelijke rangorde meerpersoons huishouden***
Dalfsen	197	130	0,1102	285.844	315	642	-5,6%	34
Montfoort	248	228	0,1337	291.586	390	866	27,4%	329
Ouder-Amstel	257	284	0,0693	407.042	282	823	21,0%	285
Uitgeest	293	162	0,1192	285.235	340	795	16,9%	253
Zwartewaterland	158	353	0,1100	210.145	231	742	9,1%	157
Gemiddelde selectiegroep	231	231	0,1085	295.970	312	774	13,8%	
Staphorst	187	230	0,0998	262.836	262	680		69
Hoogste waarneming						1.446		372
Laagste waarneming						511		1
Gemiddelde waarneming						740		156
Duurst gemeente						Bloemendaal		
Goedkoopste gemeente						Gilze en Rijen		

* Bron: Digitale COELO-atlas van de lokale lasten 2019

** Bron: COELO

*** Nummer 1 heeft de laagste woonlasten, nummer 372 de hoogste

Uit bovenstaande gegevens komt naar voren, dat de woonlastendruk (gemeten aan een optelling van de OZB, de afvalstoffenheffing en het rioolrecht) in Staphorst in 2019 € 94 per meerpersoonshuishouden onder het gemiddelde van de selectiegroep ligt. Dit wordt veroorzaakt door de lagere afvalstoffenheffing en de onroerende zaakbelasting. Het rioolrecht is nagenoeg gelijk aan het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep.

De gemeente Staphorst neemt op basis van de lastendruk 2019 in het COELO-overzicht van gemeentelijke woonlasten 2019 plaats 69 in. De woonlasten zijn over de algehele linie dus niet hoog. Uit het kengetal "belastingcapaciteit" kwam dit ook naar voren.

Voor de volledigheid zijn ook de woonlasten voor eenpersoonshuishoudens 2019 inzichtelijk gemaakt.

Tabel 2.3.2 Gemeentelijke lastendruk eenpersoonshuishoudens (eigenaar-bewoner) vergeleken met de selectiegroep 2019

Gemeenten	Reinigingsrecht eenpersoons huishouden* (1)	Rioolheffing eenpersoons huishouden* (2)	OZB-tarief eigenaren woningen (3)	Gemiddelde OZB-waarde woningen (4)	Gemiddelde OZB opbrengst woningen** (3x4=5)	Woonlasten eenpersoons huishouden (1+2+5)
Dalfsen	173	130	0,1102	285.844	315	618
Montfoort	152	228	0,1337	291.586	390	770
Ouder-Amstel	222	284	0,0693	407.042	282	788
Uitgeest	194	162	0,1192	285.235	340	696
Zwartewaterland	140	292	0,1100	210.145	231	663
Gemiddelde selectiegroep	176	219	0,1085	295.970	312	707
Staphorst	164	230	0,0998	262.836	262	656

* Bron: Digitale COELO-atlas van de lokale lasten 2019

** Bron: COELO

Bij de eenpersoonshuishoudens ligt de woonlastendruk 2019 (gemeten aan een optelling van de OZB, de afvalstoffenheffing en het rioolrecht) in Staphorst € 50 onder het gemiddelde van de selectiegroep. Ook hier is de afvalstoffenheffing en onroerende zaakbelasting lager, maar de rioolheffing hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep.

Ontwikkeling belastingdruk 2020

Onderdeel van het dekkingsplan van de begroting 2020-2023 is een verhoging van de opbrengst onroerende zaakbelasting met 10% per jaar in de periode 2020 tot en met 2023. Daarnaast zal, door het wegvallen van de dekking uit de reserve matiging afvalstoffenheffing, de afvalstoffenheffing met ingang van 2022 naar verwachting stijgen met circa € 60 per aansluiting (een stijging met circa 35%).

Ondanks dat de publicatie van COELO nog niet is verschenen, is in onderstaande tabel, 2.3.3 de belastingdruk van Staphorst en de gemeenten in de selectiegroep zichtbaar gemaakt. De tabel is ontleend aan informatie in de paragraaf lokale heffingen en de raadsvoorstellen belastingverordeningen 2020 van de gemeenten. De tabel is vooraf

gemaakt om de vergelijking in hoofdlijnen met 2019 te kunnen maken.

Tabel 2.3.3 Gemeentelijke lastendruk meerpersoonshuishoudens (eigenaar-bewoner) vergeleken met de selectiegroep 2020

Gemeenten	Reinigingsrecht meerpersoons huishouden (1)	Rioolheffing meerpersoons huishouden (2)	Gemiddelde OZB opbrengst woningen (3)	Woonlasten meerpersoons huishouden (1+2+3)	Verschil woonlasten meerpersoons huishouden t.o.v. Staphorst
Dalfsen	230	129	332	691	-1,6%
Montfoort	274	241	396	910	29,7%
Ouder-Amstel	268	295	310	874	24,5%
Uitgeest	311	162	387	859	22,4%
Zwartewaterland	178	353	235	766	9,1%
Gemiddelde selectiegroep	252	236	332	820	16,8%
Staphorst	175	230	297	702	

Bron: paragraaf lokale heffingen begroting 2020-2023 en raadsvoorstel belastingverordeningen 2020 gemeente Staphorst en gemeenten in de selectiegroep.

Te zien is, dat ondanks de verhoging van de opbrengst onroerende zaakbelasting met 10%, de lastendruk in Staphorst € 118 lager is dan het gemiddelde van de selectiegroep. Ten opzichte van 2019 zijn de gemeentelijke belastingen bij de gemeenten in de selectiegroep dus sterker gestegen dan die van Staphorst. In 2019 waren de woonlasten van de gemeenten in de selectiegroep gemiddeld 13,8% hoger dan die van Staphorst. In 2020 is dat 16,8%. Deels wordt dit veroorzaakt, door het feit dat Coelo de afvalstoffenheffing in de Atlas Lokale heffingen 2019 anders weergeeft dan Staphorst (als gevolg van de eerder genoemde berekeningswijze in geval van vastrecht en kosten per lediging). Dit geldt echter ook voor de andere gemeenten.

Bij andere gemeenten, zoals Uitgeest, is ook sprake van een relatief forse stijging van de onroerende zaakbelastingen. Te zien is dat de gemiddelde opbrengst onroerende zaakbelasting per woning in 2020 nog steeds lager is dan het gemiddelde van de selectiegroep. Door de voorgenomen jaarlijkse verhoging van de OZB opbrengsten met 10% zal dit wel verder naar elkaar toegroeien.

2.4 Overige heffingen

Naast de heffingen behorend tot het belastingpakket kunnen ook andere heffingen worden genoemd die ten gunste van de algemene middelen komen. Bijvoorbeeld de opbrengsten van hondenbelasting, forensenbelasting en toeristenbelasting. De overige heffingen zijn bestemmingsheffingen of retributies.

Vergelijking van de heffingen met het gemiddelde van de selectiegroep werd altijd gedaan op basis van gegevens van het CBS (IV-3). Echter, door de invoering van taakvelden zijn lasten en baten van enkele belastingen niet meer één op één uit deze gegevens te herleiden.

Daarom is onderzoek gedaan aan de hand van de begrotingen van de diverse gemeenten in de selectiegroep. De informatie uit de begrotingen van de gemeenten uit de selectiegroep bleek te beknopt om bruikbaar te zijn voor een brede vergelijking.

Wel kwam naar voren dat vier van de vijf gemeenten uit de selectiegroep hondenbelasting heffen. Alleen Montfoort heft deze belasting niet. Het tarief 2020 is in Staphorst € 45 voor de 1^e hond. Het gemiddelde van de vier gemeenten in de selectiegroep die deze belasting ook heffen is in 2020 € 62 voor de 1^e hond.

De toeristenbelasting wordt ook in vier van de vijf gemeenten in de selectiegroep geheven. Ook hier is Montfoort de uitzondering. Het gemiddelde tarief in 2020 is € 2,56 per overnachting tegenover € 0,80 (voor hotels, pensions en B&B) in Staphorst. Uitschieter in de selectiegroep is Ouder-Amstel met een tarief van € 6,56 per overnachting. Zwartewaterland heeft het laagste tarief van de gemeenten in de selectiegroep die toeristenbelasting heffen, te weten € 0,83.

2.5 Conclusies

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

Woonlasten 2020 voor meerpersoonshuishoudens

Bij de vergelijking van de gemeentelijke woonlastendruk voor burgers blijkt dat het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, afvalstoffenheffing en rioolrecht) van een meerpersoonshuishouden in Staphorst in 2019 € 94 lager is dan de gemiddelde woonlastendruk in 2019 in de selectiegroep.

Dit wordt vooral veroorzaakt door de afvalstoffenheffing en de onroerende zaakbelasting.

Het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, reiniging en rioolrecht) van een eenpersoonshuishouden in Staphorst is in 2019 € 50 lager dan het gemiddelde van de selectiegroep. Ook hier is de afvalstoffenheffing en onroerende zaakbelasting lager, maar de rioolheffing hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep.

Ondanks de verhoging van de opbrengst onroerende zaakbelasting met 10% is de lastendruk in Staphorst in 2020 € 118 lager dan het gemiddelde van de selectiegroep. Ten opzichte van 2019 zijn de gemeentelijke belastingen bij de gemeenten in de selectiegroep sterker gestegen dan die van Staphorst.

Bij andere gemeenten, zoals Uitgeest, is ook sprake van een relatief forse stijging van de onroerende zaakbelastingen. De gemiddelde opbrengst onroerende zaakbelasting per woning is in 2020 nog steeds lager dan het gemiddelde van de selectiegroep. Door de voorgenomen jaarlijkse verhoging van de opbrengst met 10% zal dit wel verder naar elkaar toegroeien.

Gemeentelijke heffingen 2020 per inwoner zijn vergeleken met selectiegroep

Door de invoering van taakvelden zijn lasten en baten van enkele belastingen niet meer één op één uit deze gegevens te herleiden. Daarom is onderzoek gedaan aan de hand van de begrotingen van de diverse gemeenten in de selectiegroep. De informatie uit de begrotingen van de gemeenten uit de selectiegroep bleek te beknopt om bruikbaar te zijn voor een brede vergelijking.

Redelijk peil artikel 12 Fvw voor 2020

Voorts is de feitelijke belastingopbrengst 2020 van de gemeente Staphorst vergeleken met die van het zogenaamde belastingpakket zoals dat wordt gehanteerd bij de toelating tot artikel 12 van de Fvw voor 2020. Uit deze vergelijking blijkt dat de gemeente een opbrengst aan OZB genereert die circa € 1,2 miljoen lager is dan het normbedrag dat bij toelating voor art. 12 wordt gehanteerd.

3 De nettolasten vergeleken

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de vraag:

Hoe verhouden de eigen inkomsten en de nettolasten van de gemeente Staphorst zich in 2020 ten opzichte van de clusters van de algemene uitkering en hoe is dat beeld ten opzichte van de (gemeenten in de) selectiegroep?

3.1 Inleiding

Vergelijking met gemeentefonds

De gemeente is voor de inkomsten voor een belangrijk deel aangewezen op de algemene uitkering die van het rijk wordt ontvangen. In de begroting 2020 betreft de algemene uitkering (inclusief sociaal domein) circa 55% van de totale inkomsten (inclusief onttrekkingen aan de reserves) van de gemeente.

De algemene uitkering wordt volgens een objectief verdeelstelsel verdeeld, waarbij rekening wordt gehouden met specifieke kenmerken van de gemeente. In dit deel van het onderzoek is onderzocht of de gemeente hogere- of lagere structurele eigen inkomsten en nettolasten heeft dan de algemene uitkering veronderstelt.

Deze vergelijking tussen nettolasten en gemeentefondsverdeling sluit het best aan bij de specifieke kenmerken van een gemeente en is daardoor het belangrijkste.

In een begrotingsscan wordt de vergelijking met zichzelf als een belangrijke indicatie gezien voor de te nemen maatregelen om de financiële problemen te verminderen. Grote verschillen ten opzichte van de algemene uitkering en de selectiegroep kunnen bij een begrotingsscan dienen als input voor bezuinigingsdiscussies. De afwijkingen kunnen dan een zoekrichting geven bij het formuleren van noodzakelijke bezuinigingen.

De financiële scan heeft deze insteek niet, maar kan er uiteraard wel voor worden gebruikt. Voor de gemeente kunnen hogere nettolasten (en ook lagere nettolasten) aanleiding zijn om na te gaan wat hieraan ten grondslag ligt. In de meeste gevallen zijn de lasten te relateren aan bewuste politieke beleidskeuzen, wat bijvoorbeeld heeft geleid tot een hoger voorzieningenniveau dan waarvan het gemeentefonds uitgaat. Ook keuzes in het financiële beleid van de gemeente (inzet reserves, mate van activeren, lange afschrijvingstermijnen etc.) kunnen verschillen ten opzichte van de gemeentefondsuitkering veroorzaken. In sommige gevallen is de verklaring minder snel te geven. Dat zou voor de gemeente aanleiding kunnen zijn nader onderzoek te doen naar de reden van de hogere en/of lagere nettolasten.

Kosten van overhead

Sinds de begroting van 2017 moeten kosten van overhead als totaalbedrag op een aparte begrotingspost worden geraamd. In de systematiek van de algemene uitkering wordt deze werkwijze echter (nog) niet gevolgd: de overhead is verdeeld over alle clusters van de algemene uitkering. Om een goede vergelijking van de nettolasten van de gemeente Staphorst met de clusters van het gemeentefonds mogelijk te maken, hanteren de beheerders van het gemeentefonds de volgende systematiek: de overhead wordt op basis van de door de gemeente geraamde salarislasteren verdeeld over de lasten van de taakvelden van de gemeente. De verdeling van de overhead over de taakvelden ten behoeve van deze scan heeft op deze wijze plaatsgevonden.

Vergelijking met nettolasten selectiegroep

Voor de gemeente is het in eerste instantie vooral interessant om inzicht te hebben in hoe de eigen nettolasten zich verhouden ten opzichte van de gemeentefondsuitkering. Vervolgens kan de vergelijking van de nettolasten van de gemeente met de nettolasten van de selectiegroep Staphorst helpen om de eigen nettolasten nader te duiden. Ook andere gemeenten geven namelijk meer of minder uit dan het gemeentefonds veronderstelt. In bijlage 2 is de clustervergelijking op taakveldniveau tussen de structureel nettolasten van Staphorst en van de selectiegroep opgenomen. Waar nodig wordt in de toelichtende tekst ingegaan op de verschillen bij de inkomsten- en uitgavenclusters.

In de in bijlage 2 opgenomen nettolasten op taakveldniveau, ten behoeve van de vergelijking van de nettolasten met de gemeenten uit de selectiegroep, is de overhead niet "terugverdeeld" over de taakvelden. De overhead staat op één taakveld (taakveld 0.4 ondersteuning organisatie). Op de overige taakvelden worden alleen de direct toe te rekenen kosten vergeleken, waardoor de cijfers tussen de gemeenten beter vergelijkbaar zijn.

Alleen structurele baten en lasten

Op diverse taakvelden is sprake van incidentele lasten en baten, wat de vergelijking met de (structurele) gemeentefondsverdeling bemoeilijkt. Daarom zijn, voor een goede vergelijking met de algemene uitkering, de incidentele lasten en baten uit het totaal van de begrotingscijfers geëlimineerd. Dat geldt ook voor de incidentele toevoegingen aan- en onttrekkingen uit de reserves. Uit doelmatigheidsoogpunt zijn alleen de incidentele baten en lasten van meer dan € 15.000 gecorrigeerd op de totalen van de taakvelden.

Voor een goede vergelijkbaarheid met de selectiegroep zijn ook de incidentele lasten en baten bij deze gemeenten uit de cijfers van deze gemeenten geëlimineerd.¹⁴ In het vervolg van dit hoofdstuk worden dus voor zowel Staphorst als de gemeenten uit de selectiegroep **de structurele nettolasten** gepresenteerd.

Gegevensbron

Deze financiële scan is vervaardigd in de periode december 2019 tot en met februari 2020. De vergelijkingen met referentiegemeenten en met de algemene uitkering vinden plaats op basis van de begroting 2020. Normaal gesproken vindt dit plaats aan de hand van een door het Rijk vervaardigd bestand op basis van de door alle Nederlandse gemeenten aangeleverde IV-3 (informatieverstrekking derden) informatie over de begroting 2020. Dit is de zgn. begrotingsanalyse 2020. Dit bestand is naar verwachting echter pas medio mei/juni 2020 beschikbaar, wat voor een tijdige oplevering van de financiële scan te laat is. Voor deze scan is daarom gebruik gemaakt van de gegevens van de site www.financiengemeenten.nl. De daarop gepubliceerde gegevens zijn gebaseerd op de door de gemeenten aan het CBS aangeleverde gegevens van de begroting 2020. Op basis daarvan zijn de begrotingscijfers vergeleken. Voor de algemene uitkering is als basis de meicirculaire 2019 (jaar 2020) genomen, omdat die circulaire ook de basis was voor het ramen van de algemene uitkering in de begroting 2020 van Staphorst.

¹⁴ De correcties hebben plaatsgevonden aan de hand van het in de begroting 2020 van de desbetreffende gemeente opgenomen overzicht van incidentele baten en lasten.

3.2 Nettolasten begroting 2020 ten opzichte van de clusters algemene uitkering 2020

Tabel 3.2.1 Structurele nettolasten begroting 2020 in vergelijking met gemeentefondsuitkering 2020¹⁵

	Nettolasten Staphorst begroting 2020 (A) (bedrag x € 1.000)	Gemeentefonds 2020 (meicirculaire 2019) (B) (bedrag x € 1.000)	Verschil 2020 (C=B-A) (bedrag x € 1.000)	Verschil per inwoner Staphorst 2020 (=C/17.003)
Uitgavencusters algemene uitkering				
Bestuur				
Bestuur en algemene ondersteuning	4.668	2.087	-2.581	-152
Totaal Bestuur	4.668	2.087	-2.581	-152
Voorzieningen bevolking				
Educatie	1.327	1.921	594	35
Cultuur en ontspanning	3.741	3.200	-541	-32
Inkomen en participatie	3.055	2.227	-828	-49
<i>Samenkracht en burgerparticipatie</i>	<i>2.070</i>	<i>356</i>		
<i>Jeugd</i>	<i>3.595</i>	<i>3.932</i>		
<i>Maatschappelijke ondersteuning</i>	<i>2.444</i>	<i>4.296</i>		
<i>Volksgezondheid</i>	<i>901</i>	<i>135</i>		
Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd	9.010	8.719	-291	-17
Totaal Voorzieningen bevolking	17.133	16.067	-1.066	-63
Bebouwing en omgeving				
Openbare orde en veiligheid	1.642	1.301	-341	-20
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	5.491	4.989	-502	-30
Riolering en reiniging	-248	-609	-361	-21
Totaal Bebouwing en omgeving	6.885	5.680	-1.205	-71
Overige	0	-56	-56	-3
Totaal uitgavencusters	28.686	23.778	-4.908	-289

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft en - hogere nettolasten

Cluster Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd

In tabel 3.2.1 is te zien, dat de onderdelen Samenkracht en burgerparticipatie, Jeugd, Maatschappelijke ondersteuning en Volksgezondheid zijn samengenomen in één cluster: Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd. De aanleiding hiervoor het is volgende.

In de begrotingsstukken 2020 met betrekking tot het gemeentefonds (onderdeel samenvatting en conclusies Periodiek Onderhoud Rapport 2020 blz. 20) schrijft het Rijk onder meer het volgende.

“Voor een meerjarig beeld van de netto lasten voor het sociaal domein is alleen een analyse mogelijk op het totaal van de vier clusters voor Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd. (MO & J).

Een analyse op het niveau van deze vier afzonderlijke clusters niet mogelijk omdat in 2016 gewerkt werd met een andere clusterindeling voor het sociaal domein dan vanaf 2017. Daarnaast zijn bij de overheveling van de integratie-uitkering Sociaal domein de verdeelmodellen Wmo 2015, Wmo hulp bij het huishouden en Jeugdhulp in 2019 enkel toegerekend aan het cluster Maatschappelijke ondersteuning (verdeelmodellen Wmo) en het cluster Jeugd (verdeelmodel Jeugdhulp). Hierdoor bevatten deze twee clusters vanaf 2019 ook middelen die voorheen onder de clusters Samenkracht en Burgerparticipatie en Volksgezondheid vielen.

Gemeenten begroten in 2019 bij MO & J minder dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Een belangrijke kanttekening bij deze conclusie is dat het in

¹⁵ Algemene uitkering 2020 op basis van de meicirculaire 2019. De weergegeven tabel 3.2.1 is anders dan de opzet in bijlage 1. Bijlage 1 geeft een totaaloverzicht van alle clusters. In tabel 3.2.1 vindt clustering naar hoofdclusters plaats.

deze clusters niet alleen gaat om taken die in 2015 zijn gedecentraliseerd maar ook om taken die al veel langer tot het gemeentelijk takenpakket behoren". Daarom worden in deze financiële scan, in hoofdstuk 3.4, de clusters 'Samenkracht en burgerparticipatie', 'Jeugd', 'Maatschappelijk ondersteuning' en ook 'Volksgezondheid' in samenhang gezien.

Eerste duiding verschillen structurele nettolasten gemeente en gemeentefondsuitkering

In totaliteit is sprake van circa € 4,9 miljoen aan hogere structurele lasten dan het gemeentefonds veronderstelt. Tussen de clusters zijn echter wel verschillen te zien.

Bestuur

De lasten bij Bestuur en algemene ondersteuning zijn circa € 2,6 miljoen (€ 152 per inwoner) hoger dan de algemene uitkering veronderstelt.

Voorzieningen bevolking

Bij voorzieningen bevolking is er per saldo sprake van een bedrag van € 1,1 miljoen (€ 63 per inwoner) meer structurele lasten ten opzichte van de algemene uitkering. Er is sprake van diverse clusters, waarbij de verschillen van de nettolasten ten opzichte van de algemene uitkering divers zijn.

Bebouwing en omgeving

Bij bebouwing en omgeving is per saldo sprake van € 1,2 miljoen hogere structurele lasten (€ 71 per inwoner).

Overige

Het geraamde (negatieve) bedrag onder "overige" betreft de raming van de suppletie-uitkering integratie sociaal domein.

Op de hier genoemde afwijkingen ten opzichte van het gemeentefonds wordt ingegaan in hoofdstuk 3.3 en 3.4. Daarbij worden de nettolasten ook vergeleken met de nettolasten van de gemeenten in de selectiegroep (zoals terug te vinden in bijlage 2).

Nettobaten

Hogere nettolasten ten opzichte van de algemene uitkering doen zich bij alle gemeenten voor. Gemeenten dekken de hogere lasten door het genereren van eigen inkomsten (waaronder belastingen) en soms ook door onttrekkingen uit de reserves. Onttrekkingen uit reserves zijn echter in principe incidenteel van aard.

Staphorst onttrekt in 2020 per saldo € 2,2 miljoen aan de reserves. Dit bedrag wordt grotendeels ingezet ter dekking van structurele lasten. Een bedrag van € 1,4 miljoen wordt structureel ingezet, vooral ter dekking van kapitaallasten.

De gemeente heeft meer inkomsten (te weten € 2,4 miljoen) dan het gemeentefonds veronderstelt. In onderstaande tabel wordt dit zichtbaar.

Tabel 3.2.2 structurele nettobaten begroting 2020 in vergelijking met gemeentefondsuitkering 2020

	Nettobaten Staphorst begroting 2020 (A) (bedrag x € 1.000)	Gemeentefonds 2020 (meicirculaire 2019) (B) (bedrag x € 1.000)	Vershil 2020 (C=B-A) (bedrag x € 1.000)	Vershil per inwoner Staphorst 2020 (=C/17.003)
Inkomstenclusters algemene uitkering				
Onroerende zaakbelastingen	2.958	2.179	779	46
Overige eigen middelen	147	0	147	9
Inzet van de reserves	1.442	0	1.442	85
Algemene uitkering	21.593	21.598	-5	0
Totaal inkomstenclusters	26.140	23.778	2.362	139

+ betekent hogere baten dan gemeentefonds aangeeft en - lagere baten

Te zien is dat de gemeente de hogere structurele nettolasten vooral via de inzet van de reserves bekostigt en, in mindere mate door de onroerende zaakbelastingen en de overige eigen middelen.

De hogere inkomsten ten opzichte van het gemeentefonds zijn echter niet toereikend om

de hogere lasten te dekken. Per saldo zijn de structurele lasten hoger dan de structurele baten. Er is dan ook sprake van een structureel nadelig begrotingssaldo van € 2,5 miljoen. In de begroting 2020-2023 van de gemeente is de berekening daarvan terug te vinden op bladzijde 9. Het overzicht van de structurele baten en lasten in bijlage 1 van deze financiële scan sluit ook aan op dit structurele nadelige saldo.

3.3 Toelichting inkomstencusters

In dit hoofdstuk worden de inkomstencusters toegelicht, zoals opgenomen in tabel 3.2.2. Daarbij worden de nettolasten/-baten ook vergeleken met die van de gemeenten in de selectiegroep (zoals terug te vinden in bijlage 2).

Cluster Onroerende zaakbelastingen (OZB)

In het gemeentefonds wordt de OZB verevend op basis van rekentarieven in procenten van de WOZ-waarde voor woningen en niet-woningen. Ook de baten en lasten voor de uitvoering van de wet WOZ en de lasten voor de heffing en invordering van de OZB zijn onderdeel van dit cluster.

De hoogte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds hangt ook af van de belastingcapaciteit van een gemeente. Het idee daarachter is: hoe meer geld een gemeente aan onroerende zaakbelastingen kan genereren, des te minder geld uit het gemeentefonds nodig is.

De belastingcapaciteit is afhankelijk van de waarde van de onroerende zaken in een gemeente. Hoe hoger de waarde, hoe hoger de belastingcapaciteit, hoe hoger de 'OZB-aftrekpost' in de algemene uitkering. Bij de berekening van deze aftrekpost wordt een voor alle gemeenten gelijk rekestarief gebruikt. Het rekestarief wordt bepaald op basis van een uniform percentage van de WOZ-waarde. Door de tarieven van Staphorst in 2020 af te zetten tegen het rekestarief kan worden bepaald in hoeverre de gemeente meer of minder inkomsten genereert.

Tabel 3.3.1 OZB tarieven 2020 Staphorst versus rekentarieven gemeentefonds

Staphorst	Woningen	Niet-woningen gebruikers	Niet-woningen eigenaren
Tarief 2020 gemeente als percentage van de WOZ-waarde	0,1085	0,1584	0,1970
Rekestarieven gemeentefonds als percentage van de WOZ-waarde*	0,0939	0,1270	0,1576

*Zie bladzijde 21 meircirculaire 2019 Gemeentefonds.

Bij zowel de woningen als de niet-woningen hanteert de gemeente een hoger percentage dan het tarief dat wordt gehanteerd als rekestarief bij de berekening van de algemene uitkering. Te zien is dat vooral het tarief niet woningen hoger is.

Staphorst raamt in 2020 per saldo € 0,8 miljoen (€ 46 per inwoner) meer baten op dit onderdeel dan het bedrag aan belastingcapaciteit dat op de gemeentefondsuitkering in mindering wordt gebracht.

In vergelijking met de selectiegroep is de opbrengst OZB per inwoner lager. In onderstaande matrix is te zien dat dit vooral wordt veroorzaakt door de lagere opbrengst OZB bij de woningen. Ook bij de niet woningen is de opbrengst per inwoner lager dan het gemiddelde van de selectiegroep. Daarbij wordt aangetekend, dat het gemiddelde van de selectiegroep bij de niet woningen vooral wordt beïnvloed door de hoge opbrengst van de gemeente Ouder-Amstel.

Taakvelden cluster Onroerende zaakbelasting (OZB)	Dalfsen	Montfoort	Ouder-Amstel	Uitgeest	Zwartewaterland	Gemiddelde selectiegroep	Staphorst	Verschil
0.61 OZB woningen	125	153	129	161	83	130	91	-39
0.62 OZB niet-woningen	71	100	210	57	118	111	91	-20
Totaal	196	253	339	218	201	241	182	-59

Cluster Overige eigen middelen (OEM)

Tot het cluster OEM behoort een groot aantal taakvelden. Deze taakvelden hebben veelal betrekking op baten. Het gaat bijvoorbeeld om de overige gemeentelijke belastingen, maar ook om ontvangen dividenden en mutaties grondexploitaties.

Voor wat betreft de OEM is het van belang om rekening te houden met het gegeven dat de feitelijke bedragen niet afgezet worden tegen een ijkpunt. Het gemeentefonds gaat dus uit van een niveau nihil, ondanks het feit dat bij de totstandkoming van de verdeling van het gemeentefonds in 1997 er vanuit is gegaan dat gemeenten een zeker bedrag aan OEM genereren. Deze OEM bedroeg circa 5,4% van de uitgavenmaatstaven. Deze OEM is indertijd, via een verlaging van de bedragen per eenheid van de verdeelmaatstaven, betrokken bij de verdeling. Dit betekent dat het totaal van de genormeerde nettolasten afgerond 5% lager werd geschat dan dat zij in feite zijn. Dit verklaart deels al de hogere nettolasten van de gemeente ten opzichte van de gemeentefondsuitkering.

Bij de herijking van het gemeentefonds in 2020 (doorwerking met ingang van 2021) zal ook nader worden ingezoomd op de OEM. Door het toevoegen van de gelden uit de integratie-uitkering sociaal domein, ligt het voor de hand dat ook het percentage van 5,4% herijkt gaat worden. Het volume van de uitgavenmaatstaven is daardoor namelijk fors toegenomen.

De feitelijke OEM komt in de gemeente Staphorst uit op een bedrag van circa € 0,39 miljoen. Inclusief overhead is er sprake van een bedrag van € 0,15 miljoen ofwel € 9 per inwoner.¹⁶ Er is dus sprake van relatief weinig inkomsten uit overige eigen middelen.

Tabel 3.3.2 Overige eigen middelen (OEM) exclusief overhead (bedragen per inwoner)

	Dalfsen	Montfoort	Ouder-Amstel	Uitgeest	Zwartewaterland	Gemiddelde selectiegroep	Staphorst	Vershill
<u>Taakvelden cluster Overige eigen middelen (OEM)</u>								
0.3 Beheer overige gebouwen en gronden	-4	11	11	-10	4	2	-1	-3
0.5 Treasury	16	13	-2	8	41	15	28	13
0.64 Belastingen Overig	5	0	5	20	4	7	-1	-8
0.9 Vennootschapsbelasting (Vpb)	0	0	0	-1	-1	0	-2	-2
3.1 Economische ontwikkeling	-3	0	-6	-7	-4	-4	-2	2
3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur	0	0	0	0	0	0	0	0
3.3 Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen	0	-25	1	-2	-3	-6	-3	3
3.4 Economische promotie	0	-2	41	9	-2	9	9	0
8.2 Grondexploitatie (niet bedrijventerreinen)	0	0	0	-3	10	1	-5	-6
Totaal	14	-3	50	14	49	25	23	-2

Bedragen met een -teken zijn lasten

In tabel 3.3.2 is te zien, dat de Overige Eigen Middelen in totaliteit nagenoeg gelijk zijn aan het gemiddelde van de selectiegroep. Wel is te zien dat Staphorst vooral hogere baten uit treasury heeft. Dat is een combinatie van opbrengsten dividend en renteresultaat. Bij "belastingen overig" is sprake van lagere opbrengsten (en zelfs een gering bedrag aan lasten). Dit betreffen de loonkosten van de overige belastingen (hondenbelasting, toeristenbelasting en woonforensenbelasting) ad € 81.000 minus de opbrengst hondenbelasting ad € 60.000 = € 21.000, wat neerkomt op circa € 1 per inwoner. Vooral Uitgeest heeft op dit onderdeel relatief hoge opbrengsten ten opzichte van de andere gemeente in de selectiegroep.

¹⁶ In tabel 3.2.2 is een bedrag van € 0,39 miljoen aan OEM opgenomen (€ 23 x 17.003 inwoners). Dit is echter inclusief € 0,24 miljoen overhead. Dit bedrag verlaagt het totaal van de overige eigen middelen. De bedragen in tabel 3.3.2 zijn, voor een betere vergelijkbaarheid met de selectiegroep, exclusief de overhead. Bij de OEM is per saldo sprake van baten. De toegerekende overhead (lasten) verlagen het totaalbedrag aan baten.

Mutaties reserves

Het cluster Reserves is niet geijkt, omdat uiteindelijk onttrekkingen en toevoegingen aan reserves elkaar in evenwicht houden (een gemeente kan niet meer uit reserves onttrekken dan er ooit aan is toegevoegd). Reserves worden voornamelijk ingezet ter dekking van incidentele lasten.

Staphorst onttrekt in 2020 per saldo structureel € 1,4 miljoen aan de reserves. Dit bedrag wordt voornamelijk ingezet ter dekking van kapitaallasten. De incidentele component is in het kader van deze scan uit de reservemutaties geëlimineerd, evenals de daartegenoverstaande incidentele lasten.

Ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep is het bedrag aan structurele onttrekkingen hoog (zie bijlage 2). Die gemeenten hebben dan ook minder reserves ter dekking van kapitaallasten.

Cluster Uitkering gemeentefonds

Dit cluster omvat uitsluitend het begrotingstaakveld algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds.

Met ingang van 2019 is de integratie-uitkering sociaal domein grotendeels overgeheveld naar de algemene uitkering. Met uitzondering van de integratie-uitkeringen voogdij/18+, beschermd wonen en participatie.

Op taakveldniveau is zichtbaar (bijlage 2) dat de door Staphorst geraamde algemene uitkering circa € 51 per inwoner hoger is dan het gemiddelde van de door de selectiegroep geraamde algemene uitkering. In absolute zin is sprake van een gemiddeld lagere algemene uitkering, maar uitgedrukt in een bedrag per inwoner dus van een hogere algemene uitkering.

De hogere algemene uitkering wordt grotendeels veroorzaakt door een lagere aftrekpost OZB woningen (door een gemiddeld lagere woningwaarde in Staphorst ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep), hoger aantal jongeren en grotere oppervlakte van de gemeente.

Het gemiddelde van de selectiegroep wordt vooral beïnvloed door de hogere algemene uitkering per inwoner van de gemeenten Dalfsen en Zwartewaterland.

3.4 Toelichting uitgavenclusters

Zoals in hoofdstuk 3.2 is aangegeven (zie ook tabel 3.2.1), zijn de nettolasten van de gemeente en de gemeentefondsuitkering in deze financiële scan geclusterd naar drie hoofdclusters: Bestuur, Voorzieningen bevolking en Bebouwing en omgeving. Naast vergelijking met de gemeentefondsuitkering, vindt in dit hoofdstuk ook vergelijking plaats met de nettolasten van de gemeenten in de selectiegroep (zie ook bijlage 2).

Bestuur

Hieronder valt het cluster Bestuur en algemene ondersteuning

Cluster Bestuur en algemene ondersteuning

Het gaat bij dit cluster om de nettolasten van bestuur (de raad en het college, de griffie, regionale, landelijke en internationale bestuurlijke samenwerking, de lokale rekenkamer, lokale ombudsfunctie en de accountantscontrole), burgerzaken (inclusief verkiezingen), ondersteuning organisatie en overige baten en lasten. De overige baten en lasten betreffen stelposten, taakstellende bezuinigingen, begrotingsruimte en de post onvoorzien.

Staphorst heeft € 152 per inwoner hogere nettolasten (€ 2,6 miljoen) dan waar het gemeentefonds vanuit gaat.

Als wordt gekeken naar de nettolasten in vergelijking met de selectiegroep (bijlage 2) is te zien, dat Staphorst ten opzichte van het gemiddelde van deze groep € 76 hogere lasten per inwoners heeft (€ 1,3 miljoen).

Dit wordt vooral veroorzaakt door hogere lasten op de taakvelden en 0.1 (bestuur) ad circa € 0,4 miljoen en 0.8 (overige baten en lasten) ad circa € 0,9 miljoen.

In het kader van deze financiële scan is niet een voor de hand liggende reden te geven van de hogere laste voor bestuur. Indien gewenst zou de gemeente hier een nadere (diepgaandere) analyse op kunnen toepassen. Bijvoorbeeld door op detailniveau de lasten en baten op dit taakveld te vergelijken met de gemeenten in de selectiegroep.

Als wordt ingezoomd op de nettolasten van overige baten en lasten dan komt naar voren dat hierop in 2020 onder meer de (nog te verdelen) stelpost voor het oplossen van formatieve knelpunten ad € 741.000 op is geraamd. Ook raamt de gemeente op dit taakveld de stelpost voor de uit de lijst investeringen voortkomende structurele lasten. Het is aannemelijk, dat deze lasten in volgende begrotingen worden verdeeld naar de overige taakvelden.

Voorzieningen Bevolking

Hieronder vallen diverse clusters, waaronder ook de clusters met betrekking tot het sociaal domein.

Cluster Educatie

Het cluster Educatie heeft betrekking op de taakvelden openbaar basisonderwijs, onderwijshuisvesting en onderwijsbeleid en leerlingzaken. Onder laatstgenoemd taakveld vallen ook lasten en baten van volwasseneneducatie, peuterspeelzalen, leerlingenvervoer en leerplicht.

De gemeente geeft circa € 0,6 miljoen minder uit dat het gemeentefonds veronderstelt. Ten opzichte van het netto lastenniveau van het gemiddelde van de selectiegroep zijn de nettolasten van Staphorst echter € 9 per inwoner hoger (zie bijlage 2). Dit betreft vooral hogere lasten voor onderwijsbeleid en leerlingzaken.

De gemeente geeft de volgende mogelijke verklaring voor de lagere lasten ten opzichte van het gemeentefonds. De tien schoolgebouwen hebben een boekwaarde van € 9 miljoen met een afschrijvingslast in 2020 van € 0,5 miljoen. De gemeente geeft aan niet te zijn meegegaan met het afschrijven van schoolgebouwen in 60 jaar op het moment dat het rijk de vergoeding ging baseren op een afschrijvingsduur van 60 jaar in plaats van 40 jaar. De gemeente is de schoolgebouwen blijven afschrijven over een periode van 40 jaar. Er zijn om die reden al diverse schoolgebouwen afgeschreven, waardoor deze afschrijvingslasten niet meer in de begroting zitten. Overigens heeft dit wel als risico dat er op het moment

van vervanging dekking voor de afschrijvingslasten moet worden gevonden binnen de begroting.

Cluster Cultuur en ontspanning

De lasten voor dit cluster worden in het algemeen voornamelijk bepaald door lasten voor schouwburgen en theaters, subsidies aan betreffende personen en instellingen, bibliotheken, muziek- en vormingsonderwijs, sportaccommodaties (binnensport en buitensport), zwembaden en openbaar groen.

De hoogte van deze nettolasten hangt mede samen met de omvang/licging van een gemeente ten opzichte van andere gemeenten. Kleine gemeenten geven in het algemeen relatief minder uit op dit cluster, grote gemeenten (met centrumfunctie) relatief meer. Dit aspect wordt in de verdeelmaatstaven gehonoreerd. De omvang van dit cluster wordt in belangrijke mate ook bepaald door het eigen beleid en ambities van de gemeente. In Staphorst is bijvoorbeeld sprake van een actief sportbeleid, wat is terug te zien in de lasten.

Op dit cluster is sprake van € 32 hogere lasten per inwoner ten opzichte van het gemeentefonds, wat neerkomt op € 0,54 miljoen. Ook ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep is sprake van hogere lasten van circa € 0,62 miljoen ofwel € 37 per inwoner (zie bijlage 2).

Uit de vergelijking met de nettolasten van de gemeenten in de selectiegroep (bijlage 2) komt naar voren, dat de hogere nettolasten zich vooral voordoen op het taakveld 5.2; sportaccommodaties en taakveld 5.7; openbaar groen en (openlucht) recreatie. Staphorst raamt een subsidiebedrag van € 0,2 miljoen op sportaccommodaties (dit betreft de stichting zwembad). De gemeenten in de selectiegroep ramen geen subsidie op dit taakveld.

De gemeente geeft aan, in de afgelopen tien jaar 2 sportzalen in Staphorst, 2 sportzalen in Rouveen en 2 voetbalaccommodaties nieuw te hebben gebouwd.

Het gemiddelde van de selectiegroep wordt bij het taakveld 5.7 (openbaar groen en openlucht recreatie) overigens vooral door de lage nettolasten van de gemeente Zwartewaterland en Ouder-Amstel beïnvloed. Zwartewaterland raamt een deel van de kosten (interne uren) voor de werkzaamheden op groen wegen (taakveld 2.1; verkeer en vervoer). Dat heeft uiteraard invloed op het totaal van de kosten op taakveld 5.7, openbaar groen en (openlucht) recreatie.

Cluster Inkomen en participatie

Onder het taakveld inkomensregelingen vallen alle inkomens- en bijstandsvoorzieningen, zoals IOAW (Wet inkomensvoorzieningen oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte werkloze werknemers), IOAZ (Wet inkomensvoorzieningen oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen), besluit bijstandsverlening zelfstandigen, minima en gemeentelijk armoedebeleid. Begeleide participatie betreft voorzieningen ter bevordering van maatschappelijke participatie die niet zijn gericht op doorstromen naar arbeid, zoals beschut werken, sociale werkvoorzieningen en dagbesteding. Arbeidsparticipatie betreft alle op arbeid gerichte participatie- en re-integratievoorzieningen.

Op dit cluster is sprake van € 49 hogere lasten per inwoner ten opzichte van het gemeentefonds, wat neerkomt op € 0,82 miljoen. Ook ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep is sprake van hogere lasten van circa € 0,58 miljoen ofwel € 34 per inwoner (zie bijlage 2).

Dit betreft vooral hogere lasten met betrekking tot begeleide participatie. In de begroting 2020 is de bijdrage voor werkvoorzieningschap Reestmond met € 0,72 miljoen verhoogd. Deze hogere lasten zijn onderdeel van dit cluster.

Overige clusters Voorzieningen Bevolking (Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd)

In hoofdstuk 3.2 is al aangegeven dat de clusters 'Samenkracht en burgerparticipatie', 'Jeugd', 'Maatschappelijk ondersteuning' en ook 'Volksgezondheid' in samenhang moeten worden gezien.

Het deel algemene uitkering in deze clusters bevat meer dan alleen de vergoedingen die voorheen in de integratie-uitkering sociaal domein zaten voor Jeugd en Wmo. In deze clusters zitten ook andere lasten en baten met betrekking tot het brede terrein van het sociaal domein. Zoals buurt- en clubhuizen, kinderopvang, inkomens- en bijstandsvoorzieningen en gemeentelijk armoedebeleid.

Cluster Samenkracht en burgerparticipatie

Tot het taakveld wijkteams behoren alle loketvoorzieningen gericht op het identificeren van eigen kracht en het geleiden naar de juiste vorm van individuele ondersteuning, zoals voorlichting, advisering, cliëntondersteuning, toegang tot 1^e en 2^e lijnsvoorzieningen, preventie en vroegsignalering.

Cluster Jeugd

Tot taakveld Maatwerkdienstverlening 18- behoren begeleiding 18-, jeugd- en opvoedhulp, jeugd-GGZ, jeugdzorg aan verstandelijk beperkten, vervoer (18-), PGB Jeugd, persoonlijke verzorging en kortdurend verblijf voor de doelgroep 18- en jeugdzorg-plus (gesloten jeugdhulp).

Tot het taakveld Geëscaleerde zorg 18- behoren kinderbeschermingsmaatregelen, aanpak kindermishandeling, jeugdreclassering, opvang (18-), vrouwenopvang/huiselijk geweld (Veilig Thuis) (18-), beschermd wonen (18-), programma's rond verslaving (18-), PGB jeugd, individuele maatwerkdienstverlening voor jeugdigen 18- in opvangvoorziening en ouderbijdragen.

Cluster Maatschappelijke ondersteuning

Tot het taakveld Maatwerk-voorzieningen (WMO), horen materiële voorzieningen om zelfstandig te kunnen functioneren (WMO) voor mensen met fysieke beperkingen die op basis van een beschikking verstrekt worden: huisautomatisering, woningaanpassingen, hulpmiddelen, overige voorzieningen gehandicapten en eigen bijdragen.

Tot het taakveld Maatwerkdienstverlening 18+ behoort dienstverlening aan individuele cliënten met een beperking (fysiek/psychisch) die zelfstandig wonen en die ondersteuning behoeven. Voorbeelden zijn individuele begeleiding, huishoudelijke verzorging, individueel vervoer, financiële tegemoetkoming voor personen met een fysieke beperking, schuldhulpverlening, PGB WMO en eigen bijdragen.

Tot het taakveld geëscaleerde zorg 18+ behoren vrouwenopvang, aanpak huiselijk geweld (Veilig thuis), beschermd wonen voor personen met psychische of psychosociale problemen, inloof functie GGZ, maatschappelijke opvang voor cliënten met een meervoudige problematiek, waaronder verslaving en WMO maatwerkdienstverlening en - maatwerkvoorzieningen bij opvang.

Cluster Volksgezondheid

Hieronder valt onder meer uitvoering van preventieprogramma's, bestrijding van infectieziekten en aanbieden van vaccinaties, het geven van voorlichting, advies en begeleiding, Centra voor Jeugd en Gezin en ambulance en ziekenvervoer.

Tabel 3.4.1 Clusters maatschappelijke ondersteuning en jeugd in samenhang

	Nettolasten Staphorst begroting 2020 (A) (bedrag x € 1.000)	Gemeentefonds 2020 (meicirculaire 2019) (B) (bedrag x € 1.000)	Verschil 2020 (C=B-A) (bedrag x € 1.000)	Verschil per inwoner Staphorst 2020 (=C/17.003)
Uitgavenclusters algemene uitkering				
Samenkracht en burgerparticipatie	2.070	356	-1.714	-101
Jeugd	3.595	3.932	337	20
Maatschappelijke ondersteuning	2.444	4.296	1.852	109
Volksgesondheid	901	135	-766	-45
Totaal	9.010	8.719	-291	-17

Te zien is dat er in totaliteit sprake is van een hogere structurele last van € 0,3 miljoen ofwel € 17 per inwoner. Onderdeel van de raming van de algemene uitkering zijn de extra middelen voor jeugdzorg ad € 0,26 miljoen.

Exclusief volksgezondheid is sprake van lagere nettolasten ten opzichte van de algemene uitkering van circa € 0,5 miljoen, ofwel € 28 per inwoner. In de begroting 2019 was nog sprake van lagere nettolasten op samenkracht en burgerparticipatie, jeugd en maatschappelijke ondersteuning van totaal € 1,3 miljoen ofwel € 79 per inwoner.¹⁷

In de jaarrekening 2018 kwam wel al een nadeel op jeugdzorg naar voren, wat voor het eerst in de begroting 2020 is doorvertaald in hogere lastenramingen.

In tabel 3.4.1, zijn bij volksgezondheid relatief hoge lasten ten opzichte van de algemene uitkering zichtbaar. Ten opzichte van het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep zijn de lasten voor volksgezondheid echter redelijk vergelijkbaar. De lasten van Staphorst en van de referentiegemeenten betreffen voornamelijk bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen.

In tabel 3.4.2 is een vergelijking opgenomen van de nettolasten per inwoner (exclusief overhead) van de vier clusters binnen maatschappelijke ondersteuning en jeugd van Staphorst met het gemiddelde van de selectiegroep.

Tabel 3.4.2 Vergelijking clusters maatschappelijke ondersteuning en jeugd met selectiegroep

Bedrag per inwoner (exclusief overhead)	Staphorst per inwoner	Gemiddelde selectiegroep per inwoner	Verschil
Samenkracht en burgerparticipatie	-91	-128	37
Jeugd	-197	-181	-16
Maatschappelijke ondersteuning	-131	-130	-1
Volksgesondheid	-52	-47	-5
	-471	-486	15

De nettolasten op deze clusters zijn in Staphorst lager dan het gemiddelde van de selectiegroep. Het verschil is echter niet substantieel.

¹⁷ Bron: begrotingsanalyse 2019 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bebouwing en omgeving

Hieronder vallen de clusters Openbare orde, infrastructuur en gebiedsontwikkeling en veiligheid en riolering en reiniging.

Tabel 3.4.3 Clusters bebouwing en omgeving

Uitgavenclusters algemene uitkering: bebouwing en omgeving	Nettolasten Staphorst begroting 2020 (A) (bedrag x € 1.000)	Gemeente- fonds 2020 (meicirculaire 2019) (B) (bedrag x € 1.000)	Vershil 2020 (C=B-A) (bedrag x € 1.000)	Vershil per inwoner Staphorst 2020 (=C/17.003)
Openbare orde en veiligheid	1.642	1.301	-341	-20
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	5.491	4.989	-502	-30
Riolering en reiniging	-248	-609	-361	-21
	6.885	5.680	-1.205	-71

Bij het cluster openbare orde en veiligheid (de taakvelden crisisbeheersing en brandweer en openbare orde en veiligheid) zijn de nettolasten hoger dan de nettolasten aan de nettolasten zoals het gemeentefonds deze veronderstelt. Ten opzichte van het gemiddelde van de selectiegroep (bijlage 2) zijn de nettolasten nagenoeg gelijk. Uit de begroting 2020 van de gemeente komt naar voren dat de lasten voor openbare orde en veiligheid in 2020 zijn toegenomen als gevolg van hogere bijdrage aan de Veiligheidsregio IJsselland en toename van de loonkosten op dit beleidsveld.

Ook bij infrastructuur en gebiedsontwikkeling is sprake van hogere nettolasten. Ook ten opzichte van het gemiddelde van de selectiegroep. Ten opzichte van de selectiegroep zijn vooral de nettolasten op taakveld 2.1 (verkeer en vervoer) en taakveld 7.4 (milieubeheer) hoger. Bij wonen en bouwen is sprake van lagere nettolasten.

Bij verkeer en vervoer zijn de hogere lasten op het eerste gezicht opmerkelijk, omdat de gemeente de investeringen in de openbare ruimte tot 2017 in één keer afboekte ten laste van de reserves. Dit veronderstelt lagere afschrijvingslasten op dit taakveld. In hoofdstuk 1.2 (tabel 1.2.4) kwam echter naar voren dat ook de gemeenten in de selectiegroep een relatief lage boekwaarde hebben van investeringen in de openbare ruimte. Er is daardoor geen groot verschil in toegerekende kapitaallasten bij Staphorst en de gemeenten in de selectiegroep.

De hogere lasten van Staphorst worden vooral veroorzaakt door de systematiek die de gemeente hanteert bij het ramen van (groot)onderhoud. Deze lasten worden in de begroting op verkeer en vervoer geraamd. In vergelijking met de gemeenten uit de selectiegroep heeft Staphorst daardoor ook hogere lasten. Echter deze hogere lasten worden gedekt uit de reserve wegenonderhoud. In 2020 wordt een bedrag van circa € 1 miljoen onttrokken aan deze reserve. Deze baat is niet zichtbaar in het saldo van het taakveld verkeer en vervoer, omdat deze (conform de begrotingsvoorschriften) is geraamd op taakveld 0.10 reserves en voorzieningen.¹⁸

Gemeenten die voor de onderhoudslasten via een voorziening sparen (op basis van een door de raad vastgesteld beheerplan) brengen de onderhoudslasten niet ten laste van het taakveld verkeer en vervoer, maar rechtstreeks ten laste van de betreffende onderhoudsvoorziening.

Bij milieu raamt de gemeente Staphorst zowel salarislasten als een bijdrage aan een gemeenschappelijke regeling. Vooral de bijdrage aan de gemeenschappelijke regeling is in vergelijking met de gemeenten in de selectiegroep relatief hoog (Staphorst circa € 30 per inwoner, gemiddelde selectiegroep circa € 18 per inwoner).¹⁹

Tot het taakveld wonen en bouwen horen onder meer leges omgevingsvergunning, bouwtoezicht, basisregistratie adressen en gebouwen (BAG), woningbouw en woningverbetering, woonruimteverdeling, woonvergunning en stedelijke vernieuwing. De gemeenten in de selectiegroep hebben op dit taakveld hogere lasten geraamd voor

¹⁸ De gemeente heeft deze onttrekking (net als de jaarlijkse toevoeging) gelabeld als incidentele last. Daardoor zijn deze reservemutaties ook geen onderdeel van de in dit hoofdstuk getoonde structurele nettolasten.

¹⁹ Bron: www.financiëngemeenten.nl

ingeleend personeel, diensten door derden en kosten gemeenschappelijke regelingen. Vooral bij de gemeente Montfoort is sprake van relatief hoge lasten met betrekking tot inkomensoverdrachten aan gemeenschappelijke regelingen. Dalfsen en Staphorst ramen op dit taakveld geen bijdrage aan een gemeenschappelijke regeling.

Het onderdeel riolering en reiniging bevat de gemeentelijke taken ten aanzien van afvalwater en de waterhuishouding en de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval. Voor dit cluster geldt binnen het gemeentefonds het uitgangspunt dat de lasten door taakgerelateerde baten moeten worden gedekt. Daarmee spelen deze lasten in het verdeelstelsel geen rol, met uitzondering van het aspect van de BTW. Gemeenten mogen de BTW bij de lasten tellen en op die wijze betrekken in de berekening van de tarieven. Bij riolering en reiniging is de afwijking ten opzichte van de algemene uitkering circa € 0,36 miljoen hogere lasten. Dit is volledig toe te wijzen aan het onderdeel afval en zou er op kunnen duiden dat de gemeente nog meer kosten kan doorbelasten in de afvalstoffenheffing.

Dit kwam ook naar voren in hoofdstuk 2.2. Bij de rioolheffing is sprake van 100% kostendekking, bij afvalstoffenheffing van 81,8%. Het nadelig verschil tussen lasten en baten afval dekt de gemeente uit de reserve matiging afvalstoffenheffing. De onttrekking uit de reserve is (conform de voorschriften) geraamd op een ander taakveld, te weten 0.10 reserves²⁰. De gemeente geeft aan dat deze bij de begroting 2022 zal zijn uitgeput.

3.5 Conclusie

Net als alle gemeenten, heeft Staphorst meer nettolasten dan waar de vergoeding uit het gemeentefonds in voorziet. De structurele lasten zijn circa € 4,9 miljoen hoger dan waar het gemeentefonds van uit gaat.

Het gemeentefonds gaat op voorhand ook al uit van hogere gemeentelijke lasten, omdat het rekening houdt met het feit dat gemeenten OZB heffen en ook overige eigen inkomsten (OEM) hebben.

De hogere lasten ten opzichte van de algemene uitkering doen zich voor bij alle clusters, met uitzondering van het cluster educatie. Ten opzichte van de algemene uitkering is bij het cluster bestuur en algemene ondersteuning sprake van de grootste afwijking. Dit betreft vooral de raming van de stelpost voor het oplossen van formatieve knelpunten en de stelpost voor het dekken van structurele lasten uit het investeringsplan.

Bij cultuur en ontspanning is vooral bij de sportaccommodaties (ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep) sprake van hogere lasten. De gemeente geeft aan, in de afgelopen tien jaar 2 sportzalen in Staphorst, 2 sportzalen in Rouveen en 2 voetbalaccommodaties nieuw te hebben gebouwd.

Bij inkomen en participatie zijn de lasten in 2020 toegenomen als gevolg van de hogere bijdrage aan werkvoorzieningschap Reestmond.

Met ingang van de begroting 2019 is vergelijking van de lasten met betrekking tot Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd niet meer één op één mogelijk met de rijksvergoeding, omdat de integratie-uitkering sociaal domein met ingang van 2019 onderdeel is van de algemene uitkering. De vergelijking in samenhang van de uitgavenclusters Samenkracht en burgerparticipatie, Jeugd, Maatschappelijke ondersteuning en Volksgezondheid, laat zien dat Staphorst een relatief gering bedrag aan hogere nettolasten heeft op deze clusters ten opzichte van de vergoeding uit de algemene uitkering.

Substantiële en niet verwachte verschillen die uit dit hoofdstuk naar voren komen kunnen voor de gemeente eventueel aanleiding zijn hierop een verdieping toe te passen. Dit is uiteraard aan de gemeente zelf.

Er vindt een herijking van de verdeling van de algemene uitkering plaats. In de

²⁰ Overigens labelt de gemeente deze onttrekking (€ 285.000) als structurele onttrekking (in tegenstelling tot de onttrekking uit de reserve wegenonderhoud).

meicirculaire 2020 is het resultaat daarvan voor de individuele gemeenten zichtbaar. Het rijk streeft met die herijking naar een globale verdeling, die aansluit bij de verschillen in kosten van gemeenten en bij de verschillen in inkomsten die gemeenten zelf genereren. Voor deze herijking wordt onder meer onderzocht in hoeverre met de verdeling rekening moet worden gehouden met kostenverschillen tussen gemeenten. Dit wordt per taakveld onderzocht. Dit zal leiden tot een herziene verdeling van de middelen in het gemeentefonds vanaf 2021.

Bijlagen

Bijlage 1 De vergelijking van Staphorst met zichzelf (op basis van structurele lasten)

Gemeente		Staphorst		
Jaar		2020		
Inwoners		17.003		
	Netto lasten (x € 1.000)	Gemeente fonds uitkering (x € 1.000)	Verschil (x € 1.000)	Verschil per inw. (x € 1)
<u>Inkomstenclusters</u>	26.140	-23.778	2.362	139
Onroerendezaakbelastingen	2.958	-2.179	779	46
Overige eigen middelen (OEM)	147	0	147	9
Mutaties reserves	1.442	0	1.442	85
Gemeentefondsuitkering	21.593	-21.598	-5	0
<u>Uitgavenclusters</u>	-28.686	23.778	-4.908	-289
Bestuur en algemene ondersteuning	-4.668	2.087	-2.581	-152
Openbare orde en veiligheid	-1.642	1.301	-341	-20
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	-5.491	4.989	-502	-30
Educatie	-1.327	1.921	594	35
Cultuur en ontspanning	-3.741	3.200	-541	-32
Inkomen en participatie	-3.055	2.227	-828	-49
Samenkracht en burgerparticipatie	-2.070	356	-1.714	-101
Jeugd	-3.595	3.932	337	20
Maatschappelijke ondersteuning	-2.444	4.296	1.852	109
Volksgezondheid	-901	135	-766	-45
Riolering en reiniging	248	-609	-361	-21
<u>Overige</u>	0	-56	-56	-3
Herindeling	0	0	0	0
Suppletie OZB	0	0	0	0
Diversen	0	-56	-56	-3
Resultaat na bestemming	-2.546	0	-2.546	-150

Bijlage 2 Clustervergelijking op taakveldenniveau tussen de structurele nettolasten per inwoner van Staphorst en van de selectiegroep
(overhead is centraal geraamd op taakveld 0.4)

	Dalfsen	Montfoort	Ouder-Amstel	Uitgeest	Zwartewaterland	Gemiddelde selectiegroep	Staphorst	Verschil
<u>Taakvelden cluster Overige eigen middelen (OEM)</u>								
0.3 Beheer overige gebouwen en gronden	-4	11	11	-10	4	2	-1	-3
0.5 Treasury	16	13	-2	8	41	15	28	13
0.64 Belastingen Overig	5	0	5	20	4	7	-1	-8
0.9 Vennootschapsbelasting (Vpb)	0	0	0	-1	-1	0	-2	-2
0.11 Resultaat van rekening van baten en lasten	0	-1	0	-5	0	-1	118	119
3.1 Economische ontwikkeling	-3	0	-6	-7	-4	-4	-2	2
3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur	0	0	0	0	0	0	0	0
3.3 Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen	0	-25	1	-2	-3	-6	-3	3
3.4 Economische promotie	0	-2	41	9	-2	9	9	0
8.2 Grondexploitatie (niet bedrijventerreinen)	0	0	0	-3	10	1	-5	-6
Totaal	14	-4	50	9	49	24	141	117

* 0.11 Resultaat baten en lasten is voor een goede vergelijkbaarheid niet opgenomen in tabel 3.3.2 (hoofdstuk 3)

	Dalfsen	Montfoort	Ouder-Amstel	Uitgeest	Zwartewaterland	Gemiddelde selectiegroep	Staphorst	Verschil
<u>Taakvelden cluster Onroerende zaakbelasting (OZB)</u>								
0.61 OZB woningen	125	153	129	161	83	130	91	-39
0.62 OZB niet-woningen	71	100	210	57	118	111	91	-20
Totaal	196	253	339	218	201	241	182	-59

	Dalfsen	Montfoort	Ouder-Amstel	Uitgeest	Zwartewaterland	Gemiddelde selectiegroep	Staphorst	Verschil
<u>Taakvelden cluster Mutaties reserves</u>								
0.10 Mutaties reserves	63	11	68	12	0	31	85	54
Totaal	63	11	68	12	0	31	85	54

	Dalfsen	Montfoort	Ouder-Amstel	Uitgeest	Zwartewaterland	Gemiddelde selectiegroep	Staphorst	Verschil
<u>Taakvelden cluster Uitkering gemeentefonds</u>								
0.7 Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds	1.293	1.172	1.178	1.126	1.323	1.218	1.269	51
Totaal	1.293	1.172	1.178	1.126	1.323	1.218	1.269	51

	Dalfsen	Montfoort	Ouder-Amstel	Uitgeest	Zwartewaterland	Gemiddelde selectiegroep	Staphorst	Verschil
<u>Taakvelden cluster Bestuur en algemene ondersteuning*</u>								
0.1 Bestuur	-49	-74	-83	-74	-55	-67	-91	-24
0.2 Burgerzaken	-32	-11	-2	-21	-17	-17	-11	6
0.4 Ondersteuning organisatie	-293	-301	-512	-285	-306	-339	-342	-3
0.8 Overige baten en lasten	17	-6	-66	-1	-38	-19	-74	-55
Totaal	-357	-392	-663	-381	-416	-442	-518	-76

* Overhead (taakveld 0.4) is onderdeel van dit cluster

	Dalfsen	Montfoort	Ouder-Amstel	Uitgeest	Zwartewaterland	Gemiddelde selectiegroep	Staphorst	Verschil
<u>Taakvelden cluster Openbare orde en veiligheid</u>								
1.1 Crisisbeheersing en brandweer	-65	-63	-64	-62	-73	-65	-59	6
1.2 Openbare orde en veiligheid	-9	-15	-26	-22	-19	-18	-24	-6
Totaal	-74	-78	-90	-84	-92	-84	-83	1

	Dalfsen	Montfoort	Ouder-Amstel	Uitgeest	Zwartewaterland	Gemiddelde selectiegroep	Staphorst	Verschil
<u>Taakvelden cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling</u>								
0.63 Parkeerbelasting	0	0	59	0	0	12	0	-12
2.1 Verkeer en vervoer	-97	-104	-80	-122	-135	-108	-165	-57
2.2 Parkeren	0	0	-22	-2	0	-5	0	5
2.4 Economische havens en waterwegen	0	-6	0	-12	-8	-5	0	5
2.5 Openbaar vervoer	0	0	0	0	0	0	-2	-2
5.5 Cultureel erfgoed	0	-5	-3	-4	-7	-4	-7	-3
7.4 Milieubeheer	-33	-13	-30	-23	-19	-24	-46	-22
8.1 Ruimtelijke ordening	-35	-35	3	-21	-31	-24	-14	10
8.3 Wonen en bouwen	-3	-90	-6	-50	-60	-42	-10	32
Totaal	-169	-252	-80	-233	-260	-199	-244	-45

	Dalfsen	Montfoort	Ouder-Amstel	Uitgeest	Zwartewaterland	Gemiddelde selectiegroep	Staphorst	Verschil
<u>Taakvelden cluster Educatie</u>								
4.1 Openbaar basisonderwijs	-3	0	-4	-1	-1	-2	-1	1
4.2 Onderwijshuisvesting	-23	-30	-39	-21	-55	-34	-32	2
4.3 Onderwijsbeleid en leerlingzaken	-39	-31	-26	-18	-38	-30	-42	-12
Totaal	-65	-61	-69	-40	-94	-66	-75	-9

	Dalfsen	Montfoort	Ouder-Amstel	Uitgeest	Zwartewaterland	Gemiddelde selectiegroep	Staphorst	Verschil
<u>Taakvelden cluster Cultuur en ontspanning</u>								
2.3 Recreatieve havens	-1	0	0	0	4	1	0	-1
5.1 Sportbeleid en activering	-7	-11	-10	-7	-43	-16	-5	11
5.2 Sportaccommodaties	-59	-24	-17	-35	-18	-31	-56	-25
5.3 Cultuurpresentatie, cultuurproductie en cultuurparticipatie	-10	5	-3	-4	-5	-3	-4	-1
5.4 Musea	0	-6	-2	0	-5	-3	-3	0
5.6 Media	-28	-4	-24	-2	-20	-16	-21	-5
5.7 Openbaar groen en (openlucht) recreatie	-83	-96	-53	-90	-50	-74	-92	-18
7.5 Begraafplaatsen	0	-7	1	-6	1	-2	0	2
Totaal	-188	-143	-108	-144	-136	-144	-181	-37

	Dalfsen	Montfoort	Ouder-Amstel	Uitgeest	Zwartewaterland	Gemiddelde selectiegroep	Staphorst	Verschil
<u>Taakvelden cluster Inkomen en participatie</u>								
6.3 Inkomensregelingen	-59	-55	-68	-58	-62	-60	-44	16
6.4 Begeleide participatie	-110	-43	-12	-52	-44	-52	-111	-59
6.5 Arbeidsparticipatie	-15	-28	-23	-20	-16	-20	-12	8
Totaal	-184	-126	-103	-130	-122	-133	-167	-34

	Dalfsen	Montfoort	Ouder-Amstel	Uitgeest	Zwartewaterland	Gemiddelde selectiegroep	Staphorst	Verschil
<u>Taakvelden cluster Samenkracht en burgerparticipatie</u>								
6.1 Samenkracht en burgerparticipatie	-71	-94	-90	-61	-47	-73	-48	25
6.2 Wijkteams	-51	-96	-40	-61	-29	-55	-43	12
Totaal	-122	-190	-130	-122	-76	-128	-91	37

	Dalfsen	Montfoort	Ouder-Amstel	Uitgeest	Zwartewaterland	Gemiddelde selectiegroep	Staphorst	Verschil
<u>Taakvelden cluster Jeugd</u>								
6.72 Maatwerkdienstverlening 18-	-215	-92	-134	-121	-254	-163	-195	-32
6.82 Geëscaleerde zorg 18-	0	-18	-27	-40	-6	-18	-2	16
Totaal	-215	-110	-161	-161	-260	-181	-197	-16

	Dalfsen	Montfoort	Ouder-Amstel	Uitgeest	Zwartewaterland	Gemiddelde selectiegroep	Staphorst	Vershil
<u>Taakvelden cluster Maatschappelijke ondersteuning</u>								
6.6 Maatwerk-voorzieningen (WMO)	-35	-15	-19	-22	-45	-27	-28	-1
6.71 Maatwerkdienstverlening 18+	-140	-77	-117	-65	-122	-104	-101	3
6.81 Geëscaleerde zorg 18+	-2	0	0	-1	8	1	-2	-3
Totaal	-177	-92	-136	-88	-159	-130	-131	-1

	Dalfsen	Montfoort	Ouder-Amstel	Uitgeest	Zwartewaterland	Gemiddelde selectiegroep	Staphorst	Vershil
<u>Taakvelden cluster Volksgezondheid</u>								
7.1 Volksgezondheid	-37	-36	-68	-46	-46	-47	-52	-5
Totaal	-37	-36	-68	-46	-46	-47	-52	-5

	Dalfsen	Montfoort	Ouder-Amstel	Uitgeest	Zwartewaterland	Gemiddelde selectiegroep	Staphorst	Vershil
<u>Taakvelden cluster Riolering en reiniging</u>								
7.2 Riolering	11	37	22	27	18	23	25	2
7.3 Afval	16	18	34	45	17	26	2	-24
Totaal	27	55	56	72	35	49	27	-22

Bijlage 3 Clusterindeling 2020 gemeentefonds²¹

Clusters	Taakveld	Naam
Inkomstendclusters		
Overige eigen middelen (OEM)	0.3	Beheer overige gebouwen en gronden
	0.5	Treasury
	0.64	Belastingen Overig
	0.9	Vennootschapsbelasting (Vpb)
	0.11	Resultaat van rekening van baten en lasten
	3.1	Economische ontwikkeling
	3.2	Fysieke bedrijfsinfrastructuur
	3.3	Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen
	3.4	Economische promotie
	8.2	Grondexploitatie (niet bedrijventerreinen)
Onroerende zaakbelasting (OZB)	0.61	OZB woningen
	0.62	OZB niet-woningen
Mutaties reserves	0.10	Mutaties reserves
Uitkering gemeentefonds	0.7	Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds
Uitgavendclusters		
Bestuur en algemene ondersteuning	0.1	Bestuur
	0.2	Burgerzaken
	0.4	Ondersteuning organisatie
	0.8	Overige baten en lasten
Openbare orde en veiligheid	1.1	Crisisbeheersing en brandweer
	1.2	Openbare orde en veiligheid
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	0.63	Parkeerbelasting
	2.1	Verkeer en vervoer
	2.2	Parkeren
	2.4	Economische havens en waterwegen
	2.5	Openbaar vervoer
	5.5	Cultureel erfgoed
	7.4	Milieubeheer
	8.1	Ruimtelijke ordening
	8.3	Wonen en bouwen
Educatie	4.1	Openbaar basisonderwijs
	4.2	Onderwijshuisvesting
	4.3	Onderwijsbeleid en leerlingzaken
Cultuur en ontspanning	2.3	Recreatieve havens
	5.1	Sportbeleid en activering
	5.2	Sportaccommodaties
	5.3	Cultuurpresentatie, cultuurproductie en cultuurparticipatie
	5.4	Musea
	5.6	Media
	5.7	Openbaar groen en (openlucht) recreatie
	7.5	Begraafplaatsen
Inkomen en participatie	6.3	Inkomensregelingen
	6.4	Begeleide participatie
	6.5	Arbeidsparticipatie
Samenkracht en burgerparticipatie	6.1	Samenkracht en burgerparticipatie
	6.2	Wijkteams
Jeugd	6.72	Maatwerkdienstverlening 18-
	6.82	Geëscaleerde zorg 18-
Maatschappelijke ondersteuning	6.6	Maatwerk-voorzieningen (WMO)
	6.71	Maatwerkdienstverlening 18+
	6.81	Geëscaleerde zorg 18+
Volksgesondheid	7.1	Volksgesondheid
Riolering en reiniging	7.2	Riolering
	7.3	Afval

* Overhead wordt toegerekend aan de taakvelden op basis van salarislasten (economische categorie 1.1)

²¹ Bron: Rijksbegroting 2020, vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds (B) voor het jaar 2020, bladzijde 59.

Bijlage 4 Financiële positie in historisch perspectief

In deze bijlage vindt u een uitgebreide beschrijving van de financiële positie in historisch perspectief. Deze wordt beschreven aan de hand van de (meerjaren)begrotingen 2015 tot en met 2020 en de jaarrekeningen 2015 tot en met 2018. Daarnaast wordt ingegaan op eventueel doorgevoerde of geplande bezuinigingen en de belangrijkste oorzaken van een afwijkend (ten opzichte van begroting) rekeningssaldo.

Waar relevant worden ook bevindingen van de accountant naar aanleiding van de controle van de jaarrekeningen meegenomen en ook opmerkingen van de toezichthouder naar aanleiding van de financiële beleidsstukken.

In hoofdstuk 1.1 is, ten behoeve van de leesbaarheid, een samenvatting van onderstaande beschouwing opgenomen.

In tabel 1.1.1 is op basis van de begrotingen en de meerjarenramingen vanaf 2015 het begrotingsbeeld weergegeven. Tevens zijn de rekeningssaldi vanaf 2015 weergegeven. De begrotings- en rekeningssaldi zijn niet gecorrigeerd ten aanzien van eventuele incidentele componenten.

Tabel 1.1.1 gepresenteerde begrotings- en rekeningssaldi vanaf 2015

Bedragen x € 1 miljoen (+ is positief saldo)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Gepresenteerd begrotingssaldo									
Begroting 2015-2018	0,0	0,0	0,1	0,0					
Begroting 2016-2019		0,0	0,0	0,0	0,1				
Begroting 2017-2020			0,0	0,3	0,3	0,4			
Begroting 2018-2021				0,0	0,0	0,1	0,2		
Begroting 2019-2022					0,0	0,1	0,3	0,6	
Begroting 2020-2023						-2,0	-1,3	-0,6	0,6
Gepresenteerde jaarrekeningssaldi	0,18	0,16	0,35	0,09					

(Meerjaren)begroting 2015-2018/Jaarrekening 2015

In de periode 2010 t/m 2014 heeft de gemeente bezuinigingen moeten doorvoeren tot een bedrag van € 5,1 miljoen. De onroerende zaakbelasting is in de jaren 2011 t/m 2014 jaarlijks met 9,25% verhoogd (2% trendmatig en jaarlijks 7,25%). Vanaf 2015 wordt weer rekening gehouden met een trendmatige verhoging van 1,5%.

In de kadernota 2014 is het financiële beeld geschetst voor de begrotingsjaren 2015 t/m 2018. Het is de eerste kadernota in de nieuwe bestuursperiode 2014-2018. Omdat op het moment van het afronden van kadernota 2014 het collegeprogramma nog niet was vastgesteld, konden beide documenten nog niet integraal op elkaar worden afgestemd.

De kadernota 2014 schets enkele ontwikkelingen die een nadelig effect kunnen hebben op de financiële positie van de gemeente. Genoemd worden de economische crisis, onzekerheid over de hoogte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds en de decentralisaties in het sociaal domein per 1 januari 2015. Er is wel ruimte voor ambities, maar er zijn ook bezuinigingsmaatregelen nodig om te komen tot een sluitende begroting. De kadernota laat voor 2015 een tekort van € 0,1 miljoen zien, dat vanaf 2016 zal toenemen.

Daarbij wordt aangetekend dat de financiële effecten van het collegeprogramma en van de meicirculaire 2014 niet in de kadernota konden worden verwerkt. Bezuinigingsvoorstellen worden in de kadernota niet gedaan.

De programmabegroting 2015-2018 sluit in eerste instantie alle jaren met een nadelig saldo van rond de € 0,5 miljoen (in 2015: € 540.000 nadelig). De dekkingsvoorstellen bedragen circa € 0,5 miljoen zodat alle jaren daarna met een positief saldo sluiten. De ruimte om te komen tot een sluitende begroting is vooral gevonden in het inzetten van de reserves. De afschrijvingslasten van een aantal geactiveerde kapitaaluitgaven (voornamelijk onderwijsgebouwen) worden vanaf 2015 ten laste van een daartoe te vormen reserve van € 11,5 miljoen gebracht.

Door op de budgetten geen trendmatige verhoging voor de kosten van derden (voorover daar contractuele verplichtingen onder liggen) toe te passen wordt jaarlijks een bedrag van € 40.000 bezuinigd.

De uitwerking van het coalitieakkoord en daaruit voortkomende collegeprogramma is in de begroting verwerkt. Voor 2015 is tot een bedrag van ruim € 3,1 miljoen aan nieuw beleid en vervangingen in de begroting gereserveerd. Voor de jaren 2016 t/m 2018 totaal circa € 5,4 miljoen. Deze uitgaven komen voornamelijk ten laste van de reserves. In het coalitieakkoord kiest de gemeente ervoor om reserves structureel in te zetten ter dekking voor structurele lasten. Een bedrag van € 270.000 aan nieuw beleid drukt vanaf 2015 structureel op de begroting.

De gemeente maakt geen scherp onderscheid tussen nieuw beleid en bestaand beleid. Veel lasten betreffen (groot) onderhoud of vervanging en worden opgenomen in het overzicht nieuw beleid.

Een structureel saldo (begrotingssaldo gecorrigeerd met incidentele baten en lasten) wordt niet door de gemeente in de begroting gepresenteerd. Wel is er een overzicht van incidentele baten en lasten. Daaruit komt naar voren dat de incidentele baten en lasten worden toegevoegd respectievelijk worden onttrokken aan de reserves.

Met ingang van het jaar 2015 zijn de taken van de drie decentralisaties: de jeugdzorg, de participatiewet en de transitie van de AWBZ overgegaan naar de gemeenten. Voor de uitvoering van de taken is het budget van de begroting van Staphorst verhoogd met ongeveer € 6,6 miljoen. De gemeente hanteert het uitgangspunt, dat deze nieuwe taken worden uitgevoerd binnen de middelen die Staphorst daarvoor ter beschikking krijgt in de begroting.

Op basis van de begroting 2015-2018 komt Staphorst in aanmerking voor repressief toezicht. In de daartoe strekkende brief van GS constateert de toezichthouder, dat de Staphorst (net als alle andere gemeenten) vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk is voor taken als gevolg van de decentralisaties in het sociale domein. De toezichthouder geeft aan te hebben geconstateerd, dat door gemeenten in het algemeen de structurele lasten die hierop betrekking hebben budgettair neutraal worden geraamd. Dit is mede een gevolg van het laat beschikbaar komen van relevante informatie over de over te hevelen taken en budgetten.

De toezichthouder geeft aan graag op de hoogte te blijven van de ontwikkelingen in dit terrein binnen de gemeente Staphorst.

Daarnaast heeft de toezichthouder geconstateerd dat de gewijzigde presentatievorm van de begroting heeft geleid tot een verbetering van de informatiewaarde.

De jaarrekening 2015 sluit met een batig saldo van € 183.000. Per saldo is in 2015 een bedrag van € 3,5 miljoen toegevoegd aan de reserves. Dit is het saldo van een bedrag van € 6,4 miljoen aan toevoegingen en € 2,9 miljoen aan onttrekkingen. In de begroting na wijziging werd voor 2015 uitgegaan van per saldo een toevoeging van € 2,6 miljoen aan de reserves.

De onttrekkingen betreffen vooral dekking van lasten voor onderhoud, wegenbeheerplan, revitalisering industrieterrein en egaliseren afvalstoffenheffing. De toevoegingen vooral wegenbeheerplan, voordeel op sociaal domein (€ 426.000) en winstnemingen grondexploitaties.

Het totale resultaat over het boekjaar 2015 op de grondexploitaties en grondverkoop bedraagt circa € 4 miljoen. Omdat het resultaat direct ten gunste van de reserves is gebracht is het geen onderdeel van het batige rekeningssaldo € 183.000. In de jaarrekening wordt dit overigens duidelijk inzichtelijk gemaakt.

De accountant heeft over het jaar 2015 een verklaring met beperking voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid verstrekt. Dit wordt veroorzaakt door onzekerheden in het sociaal domein.

De accountant geeft aan, dat de grondexploitaties in Staphorst beperkte risico's kent maar dat het zaak is om alert te blijven op ontwikkelingen in de markt. Ook constateert de accountant dat door de winstnemingen op grondexploitatie het eigen vermogen is toegenomen.

(Meerjaren)begroting 2016-2019/Jaarrekening 2016

De zomernota 2015 (voorheen kadernota) laat voor de jaren 2016 t/m 2019 geringe batige saldi zien. Er is om die reden geen dekkingsplan in de zomernota opgenomen.

Naast enkele nadelen, zoals bij onkruidbestrijding, bijstandsverlening, milieu, bestemmingsplannen en lagere rentetoekening aan grondexploitaties, is vooral sprake van een voordeel bij de algemene uitkering uit het gemeentefonds. En daarnaast bij Wmo. Voor de uitvoering van de taken sociaal domein ontvangt de gemeente vanaf 2016 circa € 0,4 miljoen minder uit het gemeentefonds ten opzichte van 2015. De gemeente gaat ervan uit, dat dit binnen de budgetten van het sociaal domein kan worden opgevangen en verlaagt de lastenbudgetten sociaal domein met eenzelfde bedrag.

De raad stelt in de zomernota het meerjarenperspectief niet vast maar neemt het voor kennisgeving aan.

Ook de begroting 2016-2019 laat in alle jaren en (gering) batig saldo zien. Na de zomernota 2015 hebben er zich geen grote mutaties voorgedaan. Er zijn dan ook, evenals in de zomernota, geen dekkingsmaatregelen nodig.

Daarbij is het volgende wel van belang: De gemeente gaat ook in deze begroting uit van budgettaire neutraliteit binnen het sociaal domein. De gemeente verwacht als gevolg van het objectief verdeelmodel bij Wmo in 2019 (ten opzichte van 2015) een afname van de rijksvergoeding van ruim € 1 miljoen, terwijl een daling van de lasten van € 0,3 miljoen wordt verwacht.

Het tekort wordt opgevangen uit de reserve "sociaal domein". Daardoor is de verwachte teruggang in rijksvergoeding voor vooral de Wmo dus niet structureel gedekt.

In 2016 tot en met 2019 wordt totaal circa € 18,2 miljoen uit de reserves onttrokken, waarvan € 9,6 miljoen in 2016. De inzet van de reserves komt vooral doordat er in de komende jaren diverse investeringen met maatschappelijk en meerjarig nut ten laste van de reserves gebracht worden. Ook worden de afschrijvingslasten van diverse gemeentelijke gebouwen

jaarlijks ten laste van de daartoe in 2015 gevormde reserve gebracht. Het gaat om een jaarlijks bedrag van € 614.000.

De toekomstige winsten op grondexploitaties worden vanaf 2016 geraamd op € 6,5 miljoen. Dit komt ten gunste van de reserve grondexploitatie. De potentiële winsten mogen niet bij voorbaat worden geraamd in de meerjarenbegroting.

Op basis van de begroting 2016-2019 komt Staphorst in aanmerking voor repressief toezicht.

De toezichthouder geeft aan, dat in de begroting een goed inzicht in het structureel middelenkader ontbreekt. Ook ontbreekt een toelichting op de ontwikkelingen ten opzichte van de vorige begroting. De toezichthouder verwacht dat de gemeente hier in de begroting 2017 voorziet.

De jaarrekening 2016 sluit met een batig saldo van € 158.000. Per saldo is er een bedrag van € 1,9 aan de reserves toegevoegd (onttrekkingen € 2,5 miljoen en toevoegingen € 4,4 miljoen). De onttrekkingen betreffen vooral wegen (inclusief wegenbeheerplan), groot onderhoud sporthal en het dekken van afschrijvingslasten). De toevoegingen betreffen vooral winstnemingen bedrijventerrein De Esch 3 en woningbouw Rouveen West 4. Op sociaal domein is sprake van een voordeel van € 0,8 miljoen. Dit bedrag is toegevoegd aan de reserve sociaal domein. Het resultaat van de grondexploitaties en sociaal domein is dus in de jaarrekening al ten gunste van de betreffende reserves gebracht en daardoor niet zichtbaar in het rekeningssaldo.

De accountant heeft over het jaar 2016 een goedkeurende accountantsverklaring voor zowel getrouwheid als de rechtmatigheid verstrekt. De accountant merkt op, dat de interne beheersing ten aanzien van de decentralisaties in 2016 aanzienlijk is verbeterd.

De accountant adviseert de gemeente om de ontwikkeling rond de (afname van) de reservepositie nadrukkelijk te monitoren. Dit, omdat de gemeente er in het coalitieakkoord voor heeft gekozen om reserves structureel in te zetten ter dekking voor structurele lasten

(Meerjaren)begroting 2017-2020/Jaarrekening 2017

De zomernota 2016 geeft voor alle begrotingsjaren 2017 tot en met 2020 nadelige saldi te zien. Dit daalt wel, van € 0,5 miljoen in 2017 tot € 0,1 miljoen in 2020.

Voor de dekking anticipeert de gemeente op een voordelige uitkomst van de herverdeling gemeentefonds van € 0,2 miljoen en wordt de reserve wegenbeheer eenmalig (ten laste van de reserve grondexploitatie) verhoogd, zodat de jaarlijkse toevoeging ten laste van de exploitatiebegroting met € 0,2 miljoen kan dalen.

Tot en met 2016 was de beleidslijn voor het financieel dekken van investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut, dat deze eenmalig worden gedekt uit een reserve. Deze eenmalige dekking geeft een (structureel) voordeel omdat er dan geen sprake is van kapitaallasten. Deze investeringen moeten op grond van wijziging in de begrotingsvoorschriften voor gemeenten (BBV), met ingang van 2017 echter verplicht worden geactiveerd. Dit betekent dat daarvoor dekking in de begroting moet worden aangewezen. Staphorst heeft er voor gekozen de kapitaallasten van deze investeringen te dekken uit een te vormen nieuwe reserve "afschrijving investeringen openbare ruimte met maatschappelijk nut" ad € 6,5 miljoen. Deze reserve is voornamelijk gevormd ten laste van de reserve grondexploitatie.

De (meerjaren)begroting 2017-2020 is structureel sluitend voor de gehele planperiode 2017-2020. Vooral de meicirculaire 2016 leidt tot een voordeel voor de gemeente. Naast de in de zomernota 2016 opgenomen dekkingsvoorstellen, zijn geen aanvullende dekkingsvoorstellen nodig.

De gemeente past al enkele jaren geen prijscompensatie toe op de budgetten voor goederen en diensten van derden. Ook in deze begroting wordt dit uitgangspunt gehanteerd voor de jaren 2017 tot en met 2020. Uitzondering hierop zijn contractuele verplichtingen. De gemeente raamt de algemene uitkering uit het gemeentefonds echter op basis van lopende prijzen. Daarbij is sprake van een jaarlijks cumulerend (voordelig) effect met betrekking tot compensatie prijsstijging aan de batenkant. Het niet trendmatig (cumulatief) verhogen van de kosten door derden aan de lastenkant heeft daardoor een extra voordelig effect voor de gemeentebegroting. Zodra de gemeente de trendmatige verhoging wel weer gaat ramen zal dit door de systematiek van lopende prijzen extra nadeel voor de begroting tot gevolg hebben.

De 3 decentralisaties Participatiewet, WMO en Jeugdwet zijn ook in deze begroting en meerjarenraming budgettair neutraal geraamd. In 2018 en 2019 vangt de gemeente de te verwachten tekorten uit de reserve sociaal domein op. Er is dus nog geen sprake van structurele dekking voor deze geprognosticeerde tekorten. In 2019 zal een evaluatie plaats vinden die mogelijk tot aanpassingen zal leiden.

In deze begroting zijn de wijzigingen van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) verwerkt, zoals centraal ramen overhead en taakveldramingen.

Op basis van de begroting 2017-2020 komt Staphorst in 2017 in aanmerking voor repressief toezicht. In de toezichtbrief constateert ook de toezichthouder dat de gemeente voor een groot deel van de lasten prijspeil 2014 hanteert den deze dus achterblijven bij de toename van de algemene uitkering. Daarnaast constateert de toezichthouder, dat de verbetering van de informatiewaarde van de begroting (zoals ook al in de toezichtbrief 2016 opgenomen) nog niet tot stand is gekomen.

De jaarrekening 2017 sluit met een batig saldo van € 0,35 miljoen. Een winstneming industrieterreinen Bullingerslag en De Esch 3 en winstneming op woningbouw Rouveen West 4 van in totaal circa € 2,5 miljoen is al in de jaarrekening aan de reserves toegevoegd. Bij het sociaal domein is sprake van een batig saldo van € 146.000 wat is toegevoegd aan de reserve sociaal domein.

Staphorst is niet ingegaan op het aanbod van de provincie Overijssel om de aandelen Vitens te verkopen.

De accountant heeft over het jaar 2017 een goedkeurende accountantsverklaring voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid verstrekt. De informatiewaarde van de paragraaf grondbeleid kan naar de mening van de accountant worden verbeterd door teksten te comprimeren, te actualiseren en samenvattende overzichten te presenteren. Ook adviseert de accountant om de leesbaarheid van de jaarstukken verder te vergroten.

(Meerjaren)begroting 2018-2021

De zomernota 2017 laat in alle begrotingsjaren een tekort zien van ruim € 0,1 miljoen. Voor het begrotingsjaar 2017 is deels dekking aangegeven. Het restant van de benodigde dekking wordt in de begroting 2018 opgenomen.

In de zomernota is geen toelichting opgenomen van de ontwikkeling van de financiële positie ten opzichte van de laatst vastgestelde begroting. Er is sprake van een meevallend resultaat van de septembercirculaire 2017 van meer dan € 1,1 miljoen. Daar staat echter een hogere raming aan personeelslasten ten opzichte van de begroting 2017 tot € 1,3 miljoen tegenover. Een stijging met circa 14%.

De oorzaak hiervan is de invoering van loonsomsturing, invullen decentralisaties en het financiële effect van de nieuwe cao (totaal circa € 0,5 miljoen). Voor nieuwe functies is een bedrag van ruim € 0,6 miljoen geraamd. Deze uitbreiding wordt in de begroting verder niet toegelicht.

De vergoeding uit het gemeentefonds voor het sociaal domein neemt af. Het grootste deel van de investeringen of de kapitaallasten daarvan komen ten laste van reserves. Een bedrag van € 225.000 komt ten laste van de exploitatiebegroting.

De algemene reserve zonder bestemming is, als alle lasten waarvoor deze reserve als dekking is aangewezen zijn gerealiseerd, nagenoeg leeg. De stand is op 31 december 2016 weliswaar nog € 8 miljoen, maar er liggen tot en met de zomernota 2017 al claims op tot een bedrag van circa € 7,9 miljoen. In de meerjarige balans, die een verplicht onderdeel is van de begroting, is dit niet inzichtelijk gemaakt.

In de begroting 2018-2021 sluiten alle jaren met een positief saldo. Het gaat om relatief kleine saldi (van € 38.000 in 2018 tot € 172.000 in 2021).

Als algemeen uitgangspunt is bepaald de ramingen voor de kosten van derden in de begroting niet met het prijsindexcijfer te verhogen, tenzij hier contractuele verplichtingen aan ten grondslag liggen. Dit wordt al vanaf de begroting 2014 toegepast. Aan dit uitgangspunt is bij de samenstelling van deze begroting niet volledig uitvoering gegeven. Er is gekozen voor een praktische aanpak: daar waar bij de rekening 2016 sprake was van een overschrijding of die bij de begroting 2018 wordt verwacht is de betreffende raming aangepast.

In de begroting 2018-2021 lost de gemeente diverse formatieve knelpunten op wat leidt tot hogere loonkosten ad € 1,1 miljoen. Dat dit geen nadelig effect heeft op het begrotingssaldo wordt vooral veroorzaakt door de eerder genoemde hogere algemene uitkering uit het gemeentefonds (€ 1,1 miljoen). Ook wordt de daling van de rijksvergoeding voor het uitvoeren van de taken met betrekking tot het sociaal domein deels gedekt door de toename van de algemene uitkering. Alleen nog in 2019 en 2020 zal een eenmalige onttrekking uit de reserve sociaal domein zal plaatsvinden van € 150.000 en € 100.000.

Bij de lasten voor Wmo en Jeugdzorg is in de meerjarenbegroting geen noemenswaardige stijging te zien.

Op basis van de begroting 2018-2021 komt Staphorst in aanmerking voor repressief toezicht. In de toezichtbrief merkt de toezichthouder wederom op, dat de informatiewaarde van de begroting verder kan toenemen.

De jaarrekening 2018 sluit met een batig saldo van € 85.000. In plaats dat er sprake is van een per saldo toevoeging aan de reserves (in vorige jaren veroorzaakt door winstnemingen en batige saldo op het sociaal domein) is er in 2018 sprake van een onttrekking aan de reserves van per saldo € 0,9 miljoen. Er is ook in 2018 sprake van winstnemingen, maar daar staan ook nadelen tegenover die uit de reserves worden gedekt.

Meest in het oog springende ontwikkeling is een nadeel op jeugdzorg van € 0,8 miljoen. Dit betreft de Zorg in Natura (ZIN). In voorgaande jaarrekeningen was op sociaal domein sprake van voordelen. Ook in de begroting 2018 was met dit nadeel geen rekening gehouden. Wel is de raad via een raadsmemo tussentijds op de hoogte gebracht van de negatieve financiële ontwikkeling binnen het domein van de jeugdzorg. Het nadelig saldo sociaal domein in 2018 is in de jaarrekening ten laste gebracht van de reserve sociaal domein.

Overigens worden in het overzicht van incidentele baten en lasten zowel de extra lasten als de onttrekking aan de reserve sociaal domein niet door de gemeente als incidenteel aangemerkt. De onttrekking uit de reserve sociaal domein is in het overzicht "structurele toevoegingen en onttrekkingen reserves/voorzieningen" echter ook niet als structureel

aangemerkt. Dat houdt dus in dat de hogere lasten wel als structureel worden gezien en de dekking niet, wat dus tot gevolg heeft dat de begroting vanaf 2019 met een structureel tekort op het sociaal domein wordt geconfronteerd.

De accountant heeft over het jaar 2018 een goedkeurende accountantsverklaring voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid verstrekt. De accountant adviseert het voorspellend vermogen in de organisatie verder te vergroten. De afgelopen jaren zijn er belangrijke verschillen tussen de primitieve en aangepaste begroting en uiteindelijk de werkelijke resultaten in de jaarrekening gepresenteerd. Ook geeft de accountant aan, dat het belangrijk is de informatiewaarde van de paragrafen verder te vergroten.

(Meerjaren)begroting 2019-2022

In 2018 is er geen zomernota verschenen.

De begroting 2019-2022 sluit in alle jaren met een batig saldo. In 2019 € 19.000, oplopend naar € 564.000 in 2021. De begroting omvat om die reden ook geen dekkingsplan.

In deze begroting is het coalitieakkoord 2018 - 2022 "samen, voor elkaar!" vertaald in concrete ambities en aanpak.

De algemene uitkering uit het gemeentefonds neemt met circa € 1,2 miljoen toe in 2019, oplopend tot € 1,9 miljoen in 2022. Vooral de maartcirculaire 2018 laat een forse groei van de algemene uitkering zien. Door deze toename konden enkele structurele nadelen worden opgevangen op verschillende beleidsterreinen. Onder meer toename van loonkosten. Deze nemen met circa € 0,7 miljoen toe, waarvan circa € 0,25 miljoen door formatieaanpassing.

Er wordt in 2019 voor een bedrag van € 3,1 geïnvesteerd, waarvan circa € 0,4 miljoen structurele lasten die ten laste van de begroting komen betreft.

Voor de jaren na 2019 zijn geen investeringen of projecten met een hoog investeringsbedrag geraamd, wat ook een positief effect heeft op de begrotingsaldi.

Met ingang van de begroting 2019-2021 is de paragraaf sociaal domein (paragraaf 8) niet meer in de begroting opgenomen. Een gedetailleerd overzicht van de ontwikkelingen op het gebied van Wmo en Jeugdzorg is daardoor niet meer in de begroting opgenomen. Wel is in deze begroting voor het eerst een (meerjarig) overzicht van de ontwikkeling van de reserves opgenomen. Daaruit komt naar voren dat het verschil in lasten en baten van het sociaal domein in deze begroting niet worden geëgaliseerd met de reserve sociaal domein. Het in de jaarrekening 2018 naar voren komende nadeel op jeugdzorg van € 0,8 miljoen is niet in de begroting 2019-2021 meegenomen. Ten tijde van het vaststellen van de begroting 2019-2021 (november 2018) was de jaarrekening 2018 nog niet verschenen.

Vanaf 2019 worden de uitgavenbudgetten weer geïndexeerd, zodat de 'nullijn' die vanaf 2014 is gehanteerd wordt losgelaten. De overige lasten (niet zijnde loonkosten) worden jaarlijks met 1,5% verhoogd.

De gemeente raamt de uitkering uit het gemeentefonds op basis van lopende prijzen. Dit betekent dat in de algemene uitkering in alle jaarschijven al een compensatie is verwerkt voor de verwachte inflatie tot en met 2022. Dit gaat om een relatief fors bedrag, omdat dit jaarlijks een cumulatief effect heeft.

Gelet op het grote (positieve) budgettaire effect dat meestal voortkomt uit het ramen van de algemene uitkering op basis van lopende prijzen, is het aan te bevelen om in de toelichting op de lastenramingen nadrukkelijker aan te geven in hoeverre met prijs- en loonstijgingen rekening is gehouden.

Op basis van de begroting 2019-2022 komt Staphorst in aanmerking voor repressief toezicht. In de daartoe strekkende brief van GS wordt aangegeven, dat de gemeente de ruimte onder het BCF (BTW compensatie fonds) plafond in de algemene uitkering volledig meeneemt, wat als risicovol wordt aangemerkt. Als dit plafond door het Rijk naar beneden wordt bijgesteld heeft dit een nadelig effect op de begroting.

Verder heeft de toezichthouder in zijn algemeenheid geconstateerd, dat veel gemeenten worden geconfronteerd met oplopende tekorten op het sociaal domein. Die gemeenten lopen daardoor het risico minder te kunnen doen op andere terreinen, zoals energietransitie en duurzaamheid. De toezichthouder geeft aan, dat zijn beeld is, dat dit ook voor Staphorst het geval is.

(Meerjaren)begroting 2020-2023

In de zomernota 2019 wordt, op basis van de stand per eind mei 2019 en de verwachting over het verloop van het kalenderjaar, een nadelig rekeningsaldo 2019 van € 0,9 miljoen verwacht. Dit nadeel wordt vooral veroorzaakt door een afname van de algemene uitkering uit het gemeentefonds met € 0,7 miljoen. Daarnaast is er sprake van een nadeel op het sociaal domein, vooral op Jeugdzorg, van totaal € 0,8 miljoen. Omdat de gemeente dit nadeel dekt ten laste van de reserve sociaal domein is dit geen onderdeel van het gepresenteerde nadeel 2019 van € 0,9 miljoen.

Vanaf 2020 verslechtert het meerjarenperspectief fors. De gemeente verwacht tekorten van € 4,8 miljoen in 2020, oplopend tot € 5,1 miljoen in 2023. Belangrijkste oorzaken hiervan zijn nieuw beleid (investeringen) € 1,8 miljoen, € 0,5 miljoen structureel hogere kosten jeugdzorg, 0,6 miljoen hogere kosten Reestmond²², oplossen knelpunten in de formatie € 0,7 miljoen en bijramen salarislasten € 0,8 miljoen. De toename van de salarislasten met € 0,8 miljoen (los van het oplossen van de knelpunten in de formatie) wordt verder niet toegelicht in de zomernota. Overigens zit in de € 1,8 miljoen aan investeringen ook een structureel bedrag van € 1,1 miljoen voor extra formatie (los van de al genoemde toename salarislasten ad € 0,8 miljoen en oplossen formatieve knelpunten ad € 0,7 miljoen) voor invulling taken op "growing- en ambitieniveau".

In de zomernota is een dekkingsplan opgenomen van € 2,7 miljoen in 2020, oplopend naar € 4,2 miljoen in 2023. Er blijft dan nog wel structureel € 0,9 miljoen om te buigen om tot een sluitende begroting te kunnen komen. De gemeente is voornemens om in de periode tot het jaar 2023, waarin niet in structurele dekking wordt voorzien het tekort incidenteel te dekken uit de reserve zonder bestemming.

Het dekkingsplan omvat voor circa € 1,4 miljoen het weer schrappen van nieuw beleid (investeringen) dat voor € 1,8 miljoen was opgenomen. Daarnaast het verhogen van de onroerende zaakbelasting met totaal 26% in de periode 2020 tot en met 2022.

Ook het niet toekennen van trendmatige verhoging (prijsindex) is een van de ombuigingsvoorstellen. Eerder in dit hoofdstuk is al gewezen op het feit dat de gemeente de batenkant wel raamt op basis van lopende prijzen.

De begroting 2020-2023 laat in de begrotingsjaren 2020 t/m 2022 tekorten zien van € 2 miljoen in 2020 tot € 0,6 miljoen in 2022. Deze tekorten stijgen als de incidentele baten en lasten uit de begroting worden geëlimineerd. In 2023 is sprake van een batig saldo van € 0,6 miljoen. Belangrijkste oorzaken van het tekort zijn toename personeelslasten € 1,9 miljoen (inclusief oplossen knelpunten ad € 0,7 miljoen), stijging lasten jeugdzorg € 0,55 miljoen en hogere bijdrage aan Reestmond (WSW) ad € 0,72 miljoen, zoals ook in de zomernota was aangegeven. Daarnaast valt vanaf 2020 de (tot en met 2019 wel geraamde) ruimte in het kader van het zgn. "BCF plafond"²³ weg. Dit leidt tot een structureel nadeel van bijna € 0,4 miljoen.

Om uiteindelijk in 2023 tot een sluitende begroting te kunnen komen worden er naast bezuinigingen (inclusief inzet reserves, wat leidt tot dekking kapitaallasten gemeentelijke gebouwen tot € 360.000) ook inkomstenverhogingen tot een structureel bedrag van € 2 miljoen vanaf 2023 voorgesteld. Dit betreft vooral het effect van de voorgenomen jaarlijkse verhoging van de opbrengst onroerende zaakbelasting met 10% jaarlijks (exclusief indexatie en areaaluitbreiding) in 2020 tot en met 2023. De gemeente gaat ervan uit in 2020 € 0,1 miljoen op jeugdzorg te kunnen besparen en vanaf 2022 € 0,2 miljoen. Ook raamt de gemeente de tijdelijke extra rijks gelden voor jeugdzorg (€ 0,26 miljoen) vanaf 2022 structureel. Dit is toegestaan, mits de gemeente dit raamt als een stelpost te nemen maatregelen jeugd voor het geval de tijdelijke extra rijks gelden toch niet structureel blijken.

De gemeente vormt een nieuwe reserve ter dekking van de begrotingstekorten 2020 t/m 2022 ad € 3,9 miljoen ten laste van de reserve zonder bestemming. Voor het jaar 2020 wordt hier € 2 miljoen uit gedekt.

²² Reestmond voert voor de gemeenten Meppel, Westerveld, Staphorst en De Wolden de Wet sociale werkvoorzieningen uit.

²³ Als gemeenten minder BTW uit het BTW compensatiefonds claimen, dan het Rijk heeft geraamd wordt dit deel toegevoegd aan de algemene uitkering.

Op basis van de begroting 2020-2023 komt Staphorst in aanmerking voor repressief toezicht. In de daartoe strekkende brief van GS wordt aangegeven, dat de begroting niet structureel en reëel in evenwicht is maar dat in de meerjarenbegroting voldoende wordt aangetoond dat het evenwicht tijdig zal worden hersteld.

In algemene zin geeft de toezichthouder aan, dat het sociaal domein net als in voorgaande jaren een negatief effect op de begrotingen van gemeenten heeft.

Voor wat betreft de begroting van Staphorst geeft de toezichthouder aan, dat er (forse) risico's zijn met betrekking van het realiseren van de in de begroting opgenomen bijstellingen. Genoemd wordt onder meer, dat het evenwicht in 2023 minimaal is en de gemeente de afgelopen 10 jaar heeft ingeteerd op de reserves.

Samenstellers

Opdrachtgever

Provincie Overijssel

Uitvoerder

Welconsult Gemeentefinanciën, Amsterdam

Extern bureau

Welconsult Gemeentefinanciën, H.F.M. van der Wel

Gemeente Staphorst

Beleidsmedewerker financiën, G. Overweg

Provincie Overijssel

Financieel toezichthouder gemeente Staphorst, J.R. Marsman

Coördinator Financieel toezicht, H. Steijn

Maart 2020