



Financiële scan gemeente Dalfsen

Juli 2019

PROVINCIE OVERIJSEL
Eenheid Bestuurs- en Concernzaken

FINANCIËLE SCAN GEMEENTE DALFSEN

Zwolle, juli 2019

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting financiële scan gemeente Dalfsen	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	21
1.2.1 Weerbaarheid	23
1.2.2 Wendbaarheid	29
1.3 Weerstandsvermogen (beleid, risico's, weerstandscapaciteit)	34
1.4 Overhead	37
1.5 Verdiepingsonderwerpen	39
1.5.1 Onderhoud kapitaalgoederen	39
1.5.2 Financiële ontwikkelingen sociaal domein	44
2 De eigen inkomsten vergeleken	47
2.1 Inleiding	47
2.2 De opbrengsten van de belangrijkste heffingen vergeleken met de normen artikel 12 van de Fvw	47
2.3 Gemeentelijke woonlastendruk	48
2.4 Overige heffingen	49
2.5 Conclusies	50
3 De nettolasten vergeleken	51
3.1 Inleiding	51
3.2 Nettolasten begroting 2019 ten opzichte van de clusters algemene uitkering 2019	53
3.3 Toelichting inkomstenclusters	56
3.4 Toelichting uitgavenclusters	59
3.5 Conclusie	63
Bijlagen	65
Bijlage 1 De vergelijking van Dalfsen met zichzelf (op basis van structurele lasten)	66
Bijlage 2 Clustervergelijking op taakveldenniveau tussen de structurele nettolasten per inwoner van Dalfsen en van de selectiegroep	67
Bijlage 3 Clusterindeling 2019 gemeentefonds	71
Bijlage 4 Financiële positie in historisch perspectief	74

Bestuurlijke samenvatting financiële scan gemeente Dalfsen

Voor u ligt de financiële scan gemeente Dalfsen. 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 geen reden tot zorg geeft. De gemeente heeft een relatief lage schuld en een goede reservepositie. De algemene reserve en de bestemmingsreserves zijn, zowel in absolute zin als uitgedrukt in een bedrag per inwoner, hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep. De bestemmingsreserves bestaan wel vooral uit reserves ter dekking van afschrijvingslasten. De gemeente voert actief beleid om de afhankelijkheid van deze bestemmingsreserves te verminderen, door afschrijvingslasten van investeringen in toenemende mate ten laste van de begroting te gaan dekken.

De boekwaarde van de grondexploitatie is ten opzichte van de omzet van de gemeente relatief hoog, maar de verwachting is dat deze de komende jaren zal afnemen. De omvang van de nog te realiseren verkopen is wel relatief groot.

Net als alle andere gemeenten heeft ook Dalfsen de effecten van de financiële crisis en de daaruit voorkomende rijksbezuinigingen de afgelopen jaren moeten opvangen. De gemeente is er de afgelopen jaren in geslaagd sluitende begrotingen te realiseren. Wel waren hiervoor bezuinigingen noodzakelijk. De begroting 2019-2022 is sluitend en bevat, door het opnemen van de "stelpost ingrepen Rijk/ambitie raad" ruimte voor de speerpunten uit het coalitieakkoord, duurzaamheid, het sociaal domein waaronder jeugd, wonen met daarbij het centrumplan en verkeer en mobiliteit. Daarnaast kunnen eventuele schommelingen in de Algemene Uitkering hiermee worden opvangen.

De begroting van de gemeente Dalfsen bevat nog enige flexibiliteit door direct in te zetten ruimte door middel van bijvoorbeeld de hierboven genoemde "stelpost ingrepen Rijk/ambitie raad", het kostendekkend maken van de leges en de begraafrechten en de mogelijkheid om de Onroerende zaakbelastingen (OZB) te verhogen.

Bij de vergelijking van de gemeentelijke woonlastendruk voor burgers blijkt dat het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, reiniging en riolering) van meerpersoonshuishoudens en ook van eenpersoonshuishoudens in Dalfsen lager is dan de gemiddelde woonlastendruk in 2019 in de selectiegroep. Dit wordt vooral veroorzaakt door een lagere onroerende zaakbelasting.

Uit de vergelijking van de nettolasten 2019 met de gemeentefondsuitkering 2019 komt naar voren, dat er bij de clusters bestuur en algemene ondersteuning, cultuur en ontspanning en de clusters die betrekking hebben op het sociaal domein sprake is van hogere lasten ten opzichte van de algemene uitkering. Van lagere nettolasten ten opzichte van de algemene uitkering is sprake bij de clusters educatie en infrastructuur en gebiedsontwikkeling.

In deze financiële scan is een aantal aanbevelingen opgenomen. Deze aanbevelingen hebben onder meer betrekking op:

- Nadrukkelijker in de toelichting op de lastenramingen aangeven in hoeverre met prijs- en loonstijgingen (cumulatief) rekening is gehouden. Dit gelet op het feit dat de gemeente de algemene uitkering raamt op basis van lopende prijzen.
- In eerste instantie inzetten van de in de begroting 2019-2022 opgenomen stelpost "ingrepen Rijk / ambitie Raad" (van € 0,1 miljoen in 2019, oplopend tot € 1 miljoen vanaf 2022), voor zover de al in de begroting opgenomen stelpost loon-/prijscompensatie hiervoor niet toereikend blijkt te zijn, voor het opvangen van de autonome prijsstijgingen binnen het sociaal domein in de jaren 2020 tot en met 2022.
- Bestemmingsreserves niet betrekken bij de weerstandscapaciteit ten behoeve van het afdekken van de risico's.
- In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing ook de gekwantificeerde risicobedragen per risico inzichtelijk maken in plaats van een totaalbedrag aan risico's.
- In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen per kapitaalgoed de lasten die uit de reserves worden gedekt evenals de in het investeringsplan geraamde/gerealiseerde lasten zichtbaar maken.

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 Dalfsen, 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 2014 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 Dalfsen, 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 2014 tot en met 2019 en de jaarrekeningen 2014 tot en met 2017?

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 en worden de verdiepingsvragen behandeld.

Voor de gemeente Dalfsen zijn de volgende verdiepingsvragen geformuleerd:

- Inzicht in de (financiële) stand van zaken met betrekking tot onderhoud kapitaalgoederen.
- Financiële ontwikkelingen sociaal domein.

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 2019 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 2019. 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 2019 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 2019.

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 Dalfsen 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 Dalfsen. Het betreft de Gelderse gemeente Lochem, de Overijsselse gemeenten Olst-Wijhe, Raalte en Zwartewaterland en de Noord-Brabantse gemeente Sint-Michielsgestel.

Gemeente	Sociale Structuur	Centrum-functie	Inwoners*	Provincie
Lochem	Goed	Weinig	33.601	Gelderland
Olst-Wijhe	Goed	Weinig	18.064	Overijssel
Raalte	Goed	Redelijk	37.502	Overijssel
Sint-Michielsgestel	Goed	Weinig	28.987	Noord-Brabant
Zwartewaterland	Goed	Weinig	22.506	Overijssel
Dalfsen	Goed	Weinig	28.487	Overijssel

*Het aantal inwoners voor Dalfsen 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 2019 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 2014 tot en met 2019 en de jaarrekeningen 2014 tot en met 2017?*

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

Net als alle andere gemeenten heeft ook Dalfsen de effecten van de financiële crisis en de daaruit voorkomende rijksbezuinigingen moeten opvangen.

De gemeente is er de afgelopen jaren in geslaagd sluitende begrotingen te realiseren. Wel waren hiervoor bezuinigingen noodzakelijk.

In 2015 heeft overdracht van taken op het gebied van Wmo, Jeugdzorg en Participatie naar de gemeenten plaatsgevonden. De gemeente hanteert het uitgangspunt, dat de nieuwe taken worden uitgevoerd binnen de middelen die Dalfsen daarvoor via de integratie-uitkering sociaal domein ter beschikking krijgt: "We doen het voor de middelen die we ervoor krijgen".

De gemeente heeft de afgelopen jaren te maken gekregen met zowel positieve- als negatieve effecten in de rijksvergoedingen. Enerzijds blijkt het nadelig effect van de 2^e fase groot onderhoud gemeentefonds minder nadelig voor Dalfsen. Anderzijds wordt zichtbaar dat de gemeente kan rekenen op een lagere integratie-uitkering sociaal domein, waartegenover de gemeente, in eerste instantie, ook de lasten verlaagt.

In de begroting 2019-2022 is de werkelijke lastenontwikkeling van het sociaal domein (Jeugd, participatie en Wmo) geraamd en het uitgangspunt "We doen het voor de middelen die we ervoor krijgen" losgelaten.

De tekorten op het sociaal domein (van circa € 1,2 miljoen in 2019, aflopend naar circa € 1 miljoen in 2022) zijn daardoor onderdeel van het begrotingssaldo.

De begroting 2019-2022 sluit desondanks in alle jaren met een batig saldo. Dit is vooral mogelijk door de forse groei van de algemene uitkering die uit de maartcirculaire 2018 naar voren kwam. Daarnaast is er in de begroting een bezuinigingspakket opgenomen met een structurele omvang van € 1,2 miljoen.

Indexatie van de uitgavenbudgetten (prijscompensatie) heeft vanaf 2010 niet meer plaatsgevonden. De gemeente heeft dit binnen de bestaande budgetten weten op te vangen.

Dit alles leidt tot een meer dan sluitende begroting 2019-2022, zodat er ruimte is om aan de lastenkant een stelpost op te nemen. De gemeente raamt € 0,1 miljoen in 2019, oplopend tot € 1 miljoen vanaf 2022. De gemeente geeft aan, dat hiermee ruimte ontstaat voor de speerpunten uit het coalitieakkoord, duurzaamheid, het sociaal domein waaronder jeugd, wonen met daarbij het centrumplan en verkeer en mobiliteit. Daarnaast kunnen eventuele schommelingen in de Algemene Uitkering hiermee worden opvangen. De gemeente zal dus nog een keuze maken over de structurele inzet van deze stelpost. Het advies in het kader van deze financiële scan is om deze in eerste instantie te reserveren voor autonome prijsstijgingen binnen het sociaal domein, mocht de daarvoor opgenomen stelpost niet voldoende zijn.

De resultaten van de grondexploitatie worden neutraal in de begroting en de jaarrekening verwerkt en hebben daardoor geen invloed op het saldo. Deze zijn daardoor niet zichtbaar in het rekeningssaldo. Dit is toegestaan en door de gemeente vastgesteld beleid. En wordt ook toegelicht in de jaarstukken. Het is goed om hier voor een goede duiding van de jaarresultaten notie van te nemen. Het gaat om incidentele voor- en nadelen. In de periode 2014 tot en met 2017 ging het om een voordeel van per saldo € 6,2 miljoen.

De informatiewaarde van de begroting en jaarstukken is de afgelopen jaren sterk verbeterd. Naast het verbeteren van de verplichte paragrafen, maakt de gemeente sinds de begroting 2018 zowel het structurele als incidentele begrotingssaldo zichtbaar.

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 financiële positie van de gemeente Dalfsen geen reden tot zorg is. De gemeente heeft een relatief lage schuld en een goede reservepositie.

De algemene reserve en de bestemmingsreserves zijn, zowel in absolute zin als uitgedrukt in een bedrag per inwoner hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep. De

bestemmingsreserves bestaan voornamelijk uit reserves ter dekking van afschrijvingslasten.

De boekwaarde van de grondexploitaties is echter ten opzichte van de omzet van de gemeente relatief hoog. In de begroting 2019 (jaarschijf 2019 van de begroting 2019-2022) is ten opzichte van de jaarrekening 2017 een daling van dit kengetal waar te nemen, wat positief is. Dit betekent dat de boekwaarde van de grondexploitaties afneemt. De omvang van de nog te realiseren verkopen is echter wel groot. De complexen De Grift III (bedrijventerrein) en Westerbouwlanden Noord (woningbouw) die op 31 december 2017 samen circa 65% van de boekwaarde betreffen, hebben nog een doorlooptijd tot en met 2027. De gemeente heeft de algemene reserve grondexploitaties in de jaarrekening "afgeroomd" ten gunste van de algemene reserve vrij besteedbaar. Omdat door gewijzigde wetgeving tussentijds winst moet worden genomen, is er daardoor minder ruimte binnen de grondexploitaties om nadelen op te vangen. Deze komen in de toekomst ten laste van de algemene reserve grondexploitaties, zodat er een risico is dat deze weer moet worden aangevuld. De gemeente maakt echter jaarlijks een actuele risicoanalyse, wat de kans hierop verkleint.

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

In het begrotingsjaar 2019 sprake is van geringe structurele exploitatieruimte die vanaf 2020 toeneemt. De positieve stand wordt ook bereikt door ingeboekte taakstellingen, zoals jaarlijkse verhoging van de OZB, die nog wel moeten worden gerealiseerd.

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

- Inzetten "stelpost ingrepen Rijk/ambitie raad" van € 0,1 miljoen in 2019, oplopend tot € 1 miljoen vanaf 2022 en de stelpost loon/prijscompensatie.
- Verhogen kostendekkendheid leges.
- Verhogen kostendekkendheid begraafrechten.
- Verhogen belastingen (OZB).

Uit het kengetal belastingcapaciteit komt naar voren dat de woonlasten lager zijn dan het landelijk gemiddelde. (in het jaar voorafgaand aan het belastingjaar).

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 € 2,7 miljoen. In hoofdstuk 2 wordt hier dieper op ingegaan

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

In de begroting 2019 is de weerstandsratio voor de risico's, exclusief de risico's grondexploitatie, 4. Daarmee is deze uitstekend te noemen.

De weerstandsratio voor de risico's grondexploitatie is, gelet op de omvang van de in de paragraaf grondbeleid van de begroting 2019 berekende risico's (€ 3 miljoen) en de daarin aangegeven hoogte van de algemene reserve grondexploitatie (€ 2,7 miljoen) 0,9. Bij de jaarrekening wordt de reserve aangevuld tot een weerstandsratio van 1.

Naast de algemene reserves schaaft de gemeente ook enkele bestemmingsreserves onder de weerstandscapaciteit.

Overhead (hoofdstuk 1.4)

De raming van overhead van gemeente Dalfsen is zowel als percentage van de omzet als bedrag per inwoner lager dan het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep.

Hierbij wordt aangetekend, dat de berekende overhead ook afhankelijk is van de organisatorische indeling en 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.

Verdiepingsonderwerpen (hoofdstuk 1.5)

1.5.1 Onderhoud kapitaalgoederen

Voor alle kapitaalgoederen zijn actuele beheerplannen aanwezig, met uitzondering van openbaar groen.

Niet bij alle kapitaalgoederen (met uitzondering van gebouwen en riolering) wordt voor groot onderhoud gespaard. Deze lasten worden uit de jaarlijkse begrotingsbudgetten gedekt. Voor de beschikbare budgetten (met uitzondering van gebouwen en riolering) ligt de focus daardoor op de komende vier jaar, wat beperkt is als het gaat om instandhouding van kapitaalgoederen.

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.

Uit het beheerplan onderhoud gemeentelijke gebouwen 2019-2023 komt naar voren, dat de jaarlijkse toevoegingen aan de onderhoudsvoorziening in de volgende "10 jaar termijn", (vanaf 2029) hoger zullen zijn dan de huidige € 165.000 per jaar. Aangegeven wordt, dat een doorkijkje voor de jaren 2029 – 2033 een bedrag van € 315.000 per jaar geeft en voor de jaren 2034 – 2038 een bedrag van € 600.000 per jaar. De gemeente zal hier dus tijdig (voor 2029) op moeten gaan anticiperen.

Uit de jaarrekening komt niet altijd duidelijk naar voren of er onderhoudsgelden niet zijn besteed en daardoor ten gunste van het jaarresultaat zijn gekomen (en daardoor niet meer beschikbaar voor onderhoud).

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.

1.5.2 Sociaal domein

De gemeente raamde, net als zeer veel andere gemeenten, de eerste jaren de lasten en baten van het sociaal domein (Jeugd, Participatie, Wmo) budgettair neutraal.

Hoewel er in 2015 en 2016 batige saldi zijn gerealiseerd op deze budgetten, is vanaf 2017 sprake van tekorten. Met ingang van de begroting 2019-2022 verwerkt de gemeente deze tekorten in de begroting en heeft daarmee het uitgangspunt "We doen het voor de middelen die we ervoor krijgen" verlaten.

2. *Doen zich tussen de gemeente en de selectiegroep verschillen voor ten aanzien van de belastingen en rechten in 2019 en zo ja, in welke mate zijn deze verschillen te verklaren? (hoofdstuk 2)*

Woonlasten 2019

Bij de vergelijking van de gemeentelijke woonlastendruk voor burgers blijkt dat het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, reiniging en riolering) van een meerpersoonshuishouden in Dalfsen € 143 lager is dan de gemiddelde woonlastendruk in 2019 in de selectiegroep. Dit wordt vooral veroorzaakt door de rioolheffing en de onroerende zaakbelasting. De afvalstoffenheffing is hoger dan het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep.

Het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, reiniging en riolering) van een eenpersoonshuishouden in Dalfsen is € 110 lager dan het gemiddelde van de selectiegroep. Ook hier is de rioolheffing en onroerende zaakbelasting lager en de afvalstoffenheffing hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep.

Redelijk peil artikel 12 Fvw voor 2019

Voorts is de feitelijke belastingopbrengst 2019 van de gemeente Dalfsen vergeleken met die van het zogenaamde belastingpakket zoals dat wordt gehanteerd bij de toelating tot artikel 12 van de Fvw voor 2019. Uit deze vergelijking blijkt dat de gemeente een opbrengst aan OZB genereert die circa € 2,7 miljoen lager is dan het normbedrag dat bij toelating voor art. 12 wordt gehanteerd.

3. Hoe verhouden de eigen inkomsten en de nettolasten van de gemeente Dalfsen zich in 2019 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 Dalfsen meer nettolasten dan waar de vergoeding uit het gemeentefonds in voorziet. De structurele lasten zijn circa € 2,4 miljoen hoger dan waar het gemeentefonds van uit gaat.

Structurele nettolasten begroting 2019 in vergelijking met uitkering gemeentefonds 2019

	Nettolasten Dalfsen begroting 2019 (A) (bedrag x € 1.000)	Gemeentefonds 2019 (meicirculaire 2018) (B) (bedrag x € 1.000)	Verschil 2019 (C=B-A) (bedrag x € 1.000)	Verschil per inwoner Dalfsen 2019 (=C/28.487)
Uitgavencusters algemene uitkering				
Bestuur	3.837	3.158	-679	-24
Voorzieningen bevolking	30.316	27.654	-2.663	-93
Bebouwing en omgeving	7.633	8.593	960	34
Overige	-5	0	5	0
Totaal uitgavencusters	41.781	39.404	-2.377	-83

+ 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. Het feit dat Dalfsen in 2019 circa € 2,4 miljoen meer aan structurele nettolasten raamt dan het gemeentefonds veronderstelt maar de begroting 2019 (meer dan) sluitend is, duidt er op dat de gemeente ook meer inkomsten heeft dan het gemeentefonds veronderstelt. In onderstaande tabel wordt dit zichtbaar

Structurele nettobaten begroting 2019 in vergelijking met uitkering gemeentefonds 2019

	Nettobaten Dalfsen begroting 2019 (A) (bedrag x € 1.000)	Gemeentefonds 2019 (meicirculaire 2018) (B) (bedrag x € 1.000)	Verschil 2019 (C=B-A) (bedrag x € 1.000)	Verschil per inwoner Dalfsen 2019 (=C/28.487)
Inkomstenclusters algemene uitkering				
Onroerende zaakbelastingen	5.210	4.322	888	31
Overige eigen middelen	40	0	40	1
Inzet van de reserves	1.710	0	1.710	60
Algemene uitkering	35.181	35.082	99	3
Totaal inkomstenclusters	42.141	39.404	2.737	96

+ 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 en reserves.

Onder de overige eigen middelen vallen naast inkomsten (bijvoorbeeld dividend) ook lasten voor economische ontwikkeling en grondexploitatie.

De hogere lasten ten opzichte van de algemene uitkering doen zich vooral voor bij de clusters bestuur en algemene ondersteuning, cultuur en ontspanning en de clusters die betrekking hebben op het sociaal domein.

Van lagere nettolasten ten opzichte van de algemene uitkering is sprake bij de clusters educatie en infrastructuur en gebiedsontwikkeling.

De vergelijkbaarheid van de lasten van gemeenten ten opzichte van de clusters uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds is vanaf 2017 sterk gewijzigd. Uit het POR 2018 (periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds) kwam naar voren, dat diverse gemeenten op de taakvelden die behoren tot clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd budgetten verantwoorden die betrekking hebben op het cluster Inkomens en participatie en vice versa. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) adviseert om de clusters met betrekking tot het sociaal domein daarom in samenhang te bezien. Dit is in deze financiële scan ook gebeurd.

Met ingang van de begroting 2019 is vergelijking van de lasten sociaal domein (Jeugd, Wmo en Participatie) niet meer één op één mogelijk met de rijksvergoeding, omdat de

integratie-uitkering sociaal domein met ingang van 2019 (grotendeels) onderdeel is van de algemene uitkering. De vergelijking in samenhang van de uitgavencusters van het sociaal domein "in brede zin", laat zien dat Dalfsen meer nettolasten heeft op deze clusters ten opzichte van de vergoeding uit de algemene uitkering.

Naast de overheveling van de middelen van het sociaal domein (Wmo, Jeugd en Participatie) vindt er een herijking van de verdeling van de andere middelen van de algemene uitkering plaats. 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 kan leiden tot een herziene verdeling van de middelen in het gemeentefonds vanaf 2021.

Aanbevelingen

Hoofdstuk 1

Begroting en jaarstukken

- Zet de in de begroting 2019-2022 opgenomen stelpost "ingrepen Rijk / ambitie Raad" (van € 0,1 miljoen in 2019, oplopend tot € 1 miljoen vanaf 2022), voor zover de al in de begroting opgenomen stelpost loon-/prijscompensatie hiervoor niet toereikend blijkt te zijn, in eerste instantie in voor het opvangen van de autonome prijsstijgingen binnen het sociaal domein in de jaren 2020 tot en met 2022. Het gaat hierbij om een jaarlijks toenemend (cumulatief) bedrag.
- Geef in de toelichting op de lastenramingen nadrukkelijker aan in hoeverre met prijs- en loonstijgingen (cumulatief) rekening is gehouden (in relatie tot het ramen van de algemene uitkering op basis van lopende prijzen).

Weerbaarheid en weerbaarheid van de financiële positie

- Betrek geen bestemmingsreserves bij de weerstandscapaciteit ten behoeve van het afdekken van de risico's. Op dergelijke reserves ligt normaal gesproken al een claim (de gemeente geeft aan dat dit in Dalfsen niet altijd zo is). Bovendien is het gelet op de hoge weerstandsratio ook niet nodig deze reserve hiervoor in te zetten.
- Besteed in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing ook aandacht aan de risico's en het weerstandsvermogen van de grondexploitaties, zodat op één plek in de begroting een integraal beeld ontstaat van risico's en de daarvoor beschikbare weerstandscapaciteit.
- Neem in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing ook de gekwantificeerde risicobedragen per risico op in plaats van een totaalbedrag aan risico's. Op die wijze ontstaat meer inzicht in de hoogte van de diverse risico's

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 (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).
- Verbreed de focus op de benodigde- en beschikbare onderhoudsbudgetten naar een langere periode dan de vier begrotingsjaren. Door het ontbreken van verevening van lasten door middel van voorzieningen of reserves kunnen grote lasten zich na de periode van 4 jaar voordoen. Het is zinvol dit in ieder geval inzichtelijk te maken.
- Maak in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen de lasten die uit de reserves worden gedekt en de in het investeringsplan geraamde/gerealiseerde lasten per kapitaalgoed zichtbaar.

Sociaal domein

- Probeer de lastenramingen voor het sociaal domein in de begroting 2020-2023 verder te verfijnen op basis van de ervaringscijfers 2017 tot en met medio 2019 en aan de hand van het door de gemeente vastgestelde beleid.
- Blijf, minimaal 1x per jaar of in de procedure van de budgetcyclus, monitoren of de te nemen maatregelen reëel zijn en de financiële effecten zijn zoals op voorhand in de begroting zijn opgenomen.

Hoofdstuk 2

Belastingen en rechten

- Neem kennis van het feit dat de gemeente in 2019 (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 € 2,7 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 2014 tot en met 2019 en de jaarrekeningen 2014 tot en met 2017?'

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 rekeningssjaarg 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 2014 het begrotingsbeeld weergegeven. Tevens zijn de rekeningssaldi vanaf 2014 weergegeven. De begrotings- en rekeningssaldi zijn niet gecorrigeerd ten aanzien van eventuele incidentele componenten.

Tabel 1.1.1 gepresenteerde begrotings- en rekeningssaldi vanaf 2014

Bedragen x € 1 miljoen (+ is positief saldo)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gepresenteerd begrotingssaldo									
Begroting 2014-2017	0,3	0,0	0,1	0,0					
Begroting 2015-2018		0,1	0,3	0,1	0,1				
Begroting 2016-2019			0,2	0,2	0,0	0,1			
Begroting 2017-2020				0,0	0,1	0,1	0,3		
Begroting 2018-2021					0,2	0,1	0,2	0,2	
Begroting 2019-2022						-0,2	0,2	0,6	0,7
Gepresenteerde jaarrekeningssaldi	1,4	1,3	0,2	0,2					

Net als alle andere gemeenten heeft ook Dalfsen de effecten van de financiële crisis en de daaruit voorkomende rijksbezuinigingen moeten opvangen.

In de voorjaarsnota 2013 komt een verslechtering van het meerjarenperspectief naar voren. Vooral als gevolg van rijksbezuinigingen, die tot uitdrukking komen in een lagere uitkering uit het gemeentefonds.

De gemeente had echter al voor een deel geanticipeerd op de lagere rijksvergoeding, door de groei van het gemeentefonds terughoudend te ramen. De gemeente raamde het negatieve accres wel in de begroting, maar het positieve accres (groei) niet. Op deze wijze heeft de gemeenten een buffer gevormd in de algemene uitkering, die in de begroting 2014 kon worden ingezet. Desondanks zijn verdere bezuinigingen noodzakelijk om te kunnen komen tot een structureel sluitende begroting 2014-2017. In de voorjaarsnota wordt vanaf 2015 een structureel tekort van circa € 0,9 miljoen geprognosticeerd. Voor nieuw beleid raamt de gemeente jaarlijks € 0,1 miljoen.

De begroting 2014-2017 sluit in alle jaren met een positief saldo. Het nadelige saldo van de voorjaarsnota werd iets minder negatief (van € 0,9 miljoen naar circa € 0,5 miljoen) als gevolg van de in de meicirculaire geschetste ontwikkeling van de algemene uitkering. De bezuinigingsopgave is ingevuld door inzet van al bestaande ruimte in de begroting, zoals structurele onderbesteding van budgetten, reëler ramen van hoeveelheidverschillen in de maatstaven algemene uitkering en de rente.

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 Dalfsen verhoogd met ongeveer € 12,5 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 Dalfsen daarvoor via de integratie-uitkering sociaal domein ter beschikking krijgt. De gemeente hanteert het uitgangspunt "We doen het voor de middelen die we ervoor krijgen".

Op de Wmo budgetten (Wmo 2007; Wmo 'oud') is sprake van een structurele onderbesteding met circa € 0,4 miljoen. Aan de andere kant is sprake van rijksbezuinigingen op het Wmo budget, wat voor Dalfsen circa € 0,6 miljoen structureel lagere inkomsten betekent. Dit nadeel dekt de gemeente door de Wmo budgetten, naast de € 0,4 miljoen, met nog eens € 0,6 miljoen structureel te verlagen.

In de begroting 2016-2019 is sprake van zowel positieve- als negatieve effecten in de rijksvergoedingen. Enerzijds blijkt het nadelig effect van de 2^e fase groot onderhoud gemeentefonds minder nadelig voor Dalfsen, wat een voordeel van circa € 0,6 miljoen structureel inhield. Hiermee kon de gemeente structurele nadelen die in de jaarrekening 2015 zichtbaar werden dekken. Dit betrof onder meer hogere salarislasten en het in minder mate kunnen toerekenen van uren aan investeringen

Anderzijds wordt zichtbaar dat Dalfsen in de komende jaren kan rekenen op een lagere integratie-uitkering sociaal domein. In 2016 € 0,87 miljoen, met een verdere daling in de jaren 2017 tot en met 2019 met € 1,4 miljoen. Totaal dus een teruggang met € 2,3 miljoen, waartegenover de gemeente ook de lasten verlaagt.

In de begroting 2017-2020 verbetert het financiële beeld. Vooral de meicirculaire 2016 inzake de gemeentefondsuitkering en de herverdeling van het gemeentefonds leidt tot een aanzienlijk voordeel voor de gemeente. Vanaf de jaarschijf 2018 boekt de gemeente een stelpost financiële ruimte in van € 0,2 miljoen in 2018, oplopend naar € 0,6 miljoen in 2020. Daarmee creëert de gemeente financiële ruimte voor het oplossen van enkele knelpunten, zoals achterstallig onderhoud op de wegen en het oplossen van formatieve knelpunten binnen de interne organisatie.

In het voorjaar van 2017 is, ter invulling van de financiële ruimte die in de begroting 2017-2020 zichtbaar werd, het rapport 'invulling financiële ruimte' vastgesteld. In de perspectiefnota 2018-2021 kwam naar voren, dat er nog meer financiële ruimte was door een meevallend resultaat van de septembercirculaire 2017.

Bij de perspectiefnota 2018 bleek dat er desondanks meer geld nodig is om de ambities van de gemeente te kunnen verwezenlijken. Daarom is er een structurele taakstelling van € 1 miljoen in de perspectiefnota opgenomen, die in de programmabegroting 2018-2021 concreet moet worden ingevuld.

In de begroting 2018-2021 lost de gemeente diverse formatieve knelpunten op, wordt budget ingeruimd voor het oplossen van achterstallig onderhoud in de openbare ruimte, de ambities op het gebied van duurzaamheid en wordt de inzet van reserves voor structurele uitgaven verminderd. Er is wel een bezuinigingspakket nodig van circa € 0,6 miljoen. Dat wordt vooral ingevuld door het bijstellen van ambities.

De maartcirculaire 2018 laat een forse groei van de algemene uitkering zien. Daartegenover staat dat de gemeente wordt geconfronteerd met hogere lasten op de jeugdzorg. Dit nadeel bedraagt circa € 1 miljoen structureel.

Uitgaande van het uitgangspunt: "We doen het voor de middelen die we ervoor krijgen" zijn de lasten en baten voor het sociaal domein vooralsnog budgetneutraal in de perspectiefnota opgenomen door het opnemen van een financiële taakstelling op het sociaal domein van circa € 1 miljoen structureel.

Wel wordt door de gemeente een analyse van dit nadeel gemaakt. Die moet uitwijzen welke maatregelen de gemeente zou kunnen nemen om dit nadeel terug te brengen.

In de perspectiefnota 2019-2022 stelt het college de raad voor om het uitgangspunt "We doen het voor de middelen die we ervoor krijgen" los te laten.

Het college twijfelt of het uitgangspunt van budgettair neutraal ramen nog houdbaar is. Dit gelet op het tekort op jeugd, maar ook omdat met ingang van 2019 ook de integratie-uitkering wordt opgenomen binnen de algemene uitkering. Hierdoor zijn de baten lastiger te volgen.

In de begroting 2019-2022 is de werkelijke lastenontwikkeling van het sociaal domein (Jeugd, participatie en Wmo) geraamd. Dus de tekorten van circa € 1,2 miljoen in 2019, aflopend naar circa € 1 miljoen in 2022 zijn onderdeel van het begrotingssaldo. De begroting 2019-2022 sluit desondanks in alle jaren met een batig saldo. Het structurele batige saldo loopt op van € 0,4 miljoen in 2019 naar € 1 miljoen in 2022.

Dit is vooral mogelijk door de forse groei van de algemene uitkering die uit de maartcirculaire 2018 naar voren kwam. Daarnaast is er in de begroting een bezuinigingspakket opgenomen met een structurele omvang van € 1,2 miljoen. De beoogde verhoging van de OZB levert de meeste ruimte op (€ 0,7 miljoen).

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.

Ter vergelijking: als Dalfsen de algemene uitkering uit het gemeentefonds zou ramen op basis van constante prijzen zou deze in 2020 circa € 0,6 miljoen lager zijn dan de huidige raming. In 2022 is het verschil circa € 1,9 miljoen.

Sinds 2010 wordt een groot deel van de lastenbudgetten niet meer gecompenseerd voor prijscompensatie. Wel is in de begroting 2019-2022 een stelpost loon-/prijscompensatie geraamd van € 0,25 in 2020, € 0,5 miljoen in 2021 en € 0,59 miljoen in 2022. De gemeente geeft aan hiermee de prijsontwikkeling binnen het sociaal domein (zoveel mogelijk) op te willen vangen.

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 (cumulatief) rekening is gehouden.

Dit alles leidt tot een meer dan sluitende begroting, zodat er ruimte is om aan de lastenkant een stelpost op te nemen. De gemeente raamt € 0,1 miljoen in 2019, oplopend tot € 1 miljoen vanaf 2022. De gemeente geeft aan, dat hiermee ruimte ontstaat voor de speerpunten uit het coalitieakkoord, duurzaamheid, het sociaal domein waaronder jeugd, wonen met daarbij het centrumplan en verkeer en mobiliteit. Daarnaast kunnen eventuele schommelingen in de Algemene Uitkering hiermee worden opvangen.

De gemeente zal dus nog een keuze maken over de structurele inzet van deze stelpost. Het advies in het kader van deze financiële scan is om deze stelpost in eerste instantie, voor zover de al in de begroting opgenomen stelpost loon-/prijscompensatie hiervoor niet toereikend blijkt te zijn, in te zetten voor het opvangen van de autonome prijsstijgingen binnen het sociaal domein in de jaren 2020 tot en met 2022.

De onderuitputting van budgetten die jaarlijks bij de jaarrekeningen naar voren komt, wordt regelmatig door de gemeente geanalyseerd. Budgetten met structurele onderuitputting worden verlaagd.

De informatiewaarde van de begroting en jaarstukken is de afgelopen jaren sterk verbeterd. Naast het verbeteren van de verplichte paragrafen, maakt de gemeente sinds de begroting 2018 zowel het structurele als incidentele begrotingssaldo zichtbaar.

De jaarrekeningen 2014 t/m 2017 sluiten alle jaren met batige saldi. Vooral in 2014 en 2015 is sprake van relatief grote batige saldi.

In 2014 was sprake van een eenmalig voordeel als gevolg van een subsidie van de provincie voor binnenstedelijke vernieuwing en onderuitputting van structurele budgetten. Wel worden er in 2014 grote onttrekkingen gedaan uit de reserves, vooral ten behoeve van het realiseren van de Trefkoele.

In 2015 is sprake van vrijval van voorzieningen en is er een voordeel op het sociaal domein. Na verrekening van de incidentele voor- en nadelen is er in 2015 echter wel sprake van een structureel nadeel van circa € 0,4 miljoen. In de begroting 2016 heeft de gemeente dit verwerkt.

De batige rekeningssaldi in 2016 en 2017 zijn gering van omvang. Echter in 2016 is dit wel het resultaat van diverse grotere voor- en nadelen. Zoals een voordeel op het sociaal domein van € 1,4 miljoen. Daartegenover staan nadelen met betrekking tot de voorziening wethouderspensioenen, de voorziening mobiliteit, nog te uit te betalen verlofuren, het in

mindere mate kunnen doorberekenen van uren aan de grondexploitatie en investeringen en een nadeel op sociale werkvoorziening/participatie.

In 2017 komen weer voordelen als gevolg van niet bestede budgetten (onderuitputting) naar voren. Bij het sociaal domein (vooral jeugd) is sprake van toenemende kosten en een, naar het zich laat aanzien, structureel, nadeel van € 0,4 miljoen. In de jaarrekening 2017 is dit bedrag gedekt ten laste van de reserve sociaal domein. In de jaarrekening 2015 en 2016 waren de batige saldi op het sociaal domein onderdeel van het jaarresultaat.

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. Indien voor een project geen sluitende grondexploitatie wordt voorzien, wordt in beginsel dit tekort direct afgedekt uit de reserve grondexploitaties.

Deze zijn daardoor niet zichtbaar in het rekeningssaldo. Dit is toegestaan en door de gemeente vastgesteld beleid. En wordt ook toegelicht in de jaarstukken. Het is goed om hier voor een goede duiding van de jaarresultaten notie van te nemen. Het gaat om incidentele voor- en nadelen. In de periode 2014 tot en met 2017 ging het om een voordeel van per saldo € 6,2 miljoen.

Conclusies

Algemeen

- Ondanks de nadelige effecten van de financiële crisis, is de gemeente Dalfsen er de afgelopen jaren in geslaagd sluitende begrotingen te realiseren.
- Wel waren hiervoor bezuinigingen noodzakelijk.
- Jaarlijks was sprake van een bedrag aan over te hevelen budgetten wat duidt op onderuitputting. De gemeente heeft dit (deels) al ingezet door deze budgetten structureel te verlagen.
- De gemeente heeft met betrekking tot het sociaal domein met ingang van de begroting 2019-2022 het uitgangspunt "We doen het voor de middelen die we ervoor krijgen" losgelaten. Een bedrag aan hogere lasten van € 1 miljoen is nu structureel gedekt.
- De resultaten van de grondexploitatie worden in de jaarrekening al verrekend met de reserves. Het resultaat sociaal domein in de jaarrekening 2017 ook.
- In de begroting 2019-2022 is een bezuinigingspakket opgenomen met een structurele omvang van € 1,2 miljoen. De beoogde verhoging van de OZB levert de meeste ruimte op (€ 0,7 miljoen).
- Naast ombuigingen neemt de gemeente aan de lastenkant een stelpost op van € 0,1 miljoen in 2019, oplopend tot € 1 miljoen vanaf 2022. Hiermee ontstaat financiële ruimte voor het invullen van de speerpunten op diverse beleidsterreinen/oplossen van knelpunten.

Aanbevelingen

- Zet de in de begroting 2019-2022 opgenomen stelpost "ingrepen Rijk / ambitie Raad" (van € 0,1 miljoen in 2019, oplopend tot € 1 miljoen vanaf 2022), voor zover de al in de begroting opgenomen stelpost loon-/prijscompensatie hiervoor niet toereikend blijkt te zijn, in eerste instantie in voor het opvangen van de autonome prijsstijgingen binnen het sociaal domein in de jaren 2020 tot en met 2022.
Het gaat hierbij om een jaarlijks toenemend (cumulatief) bedrag.
- 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 prijs- en loonstijgingen (cumulatief) rekening is gehouden.

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 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 van de horizontale verantwoording (raad), is een externe normering ook niet aan de orde. Dit is een keuze van de gemeente zelf.

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 Dalfsen voor de jaren 2014 tot en met 2019. De tabel is ontleend aan de jaarrekeningen en de begroting 2019-2022 van de gemeente.

Tabel 1.2.2 Financiële kengetallen

Ratio	Jaarstukken				Begroting	
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
netto schuldquote	34%	23%	23%	20%	34%	34%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen	12%	8%	12%	10%	24%	25%
Solvabiliteitsratio	61%	65%	62%	59%	58%	59%
Grondexploitatie	65%	45%	42%	36%	36%	32%
Structurele exploitatieruimte	-0,46%	-0,11%	-0,17%	4,9%	-2,3%	0,2%
Belastingcapaciteit	88%	86%	85%	89%	83%	87%

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 financiële positie van de gemeente Dalfsen geen reden tot zorg is. De gemeente scoort goed op alle kengetallen, echter met uitzondering van de grondexploitatie. De boekwaarde van de grondexploitaties is ten opzichte van de omzet van de gemeente relatief hoog.

Wel is in de begroting 2019 (jaarschijf 2019 van de begroting 2019-2022) ten opzichte van de jaarrekening 2017 een daling van dit kengetal waar te nemen. In de meerjarenbegroting 2019-2022 daalt dit kengetal door afname van de boekwaarde van grondexploitaties verder naar 15% van de omzet. Daarmee komt dit kengetal in de signaleringswaarde "minst risicovol".

De gemeente hanteert overigens zelf strengere normen. Een grondexploitatie van 10% of hoger wordt door de gemeente als kwetsbaar beschouwd².

De structurele exploitatieruimte is in 2019 0,2%, maar neemt in de meerjarenbegroting toe naar 1,44%. Er is in de meerjarenbegroting 2020-2023 dan ook sprake van batige jaarsaldi. Om dit te realiseren moet het in de begroting 2019-2022 opgenomen bezuinigingspakket, met onder meer een verhoging van de OZB, worden gerealiseerd.

De ontwikkeling van de schulden

De vaste schuld (opgenomen langlopende geldleningen) van de gemeente Dalfsen is naar objectieve maatstaven laag. Tussen 31 december 2013 en 31 december 2017 is de vaste schuld met circa € 11 miljoen toegenomen, van € 9,9 miljoen naar € 20,5 miljoen.

In 2013 was er nog sprake van een vaste schuld van slechts € 3,1 miljoen.

In 2014 is de vaste schuld toegenomen door de gemeentelijke bijdrage in de realisatie van de Trefkoele. Daarnaast heeft de gemeente in 2017 kortlopende geldleningen omgezet in vaste geldleningen. Hierdoor is de totale schuld niet toegenomen. Door het omzetten van kortlopende geldleningen in langlopende geldleningen heeft de gemeente het renterisico verminderd.

Vaste geldleningen worden in eerste instantie ingezet om daarmee de bezittingen (de vaste activa) te financieren. De boekwaarde van de vaste activa was op 31 december 2017 € 47,9 miljoen. Dat betekent dat de stand van de vaste schuld circa € 27 miljoen lager is dan de activa. Deze zijn voor 43% belast met vaste schuld.

In onderstaande tabel 1.2.3 (gebaseerd op de gemeentelijke cijfers die zijn gepubliceerd op www.financiengemeenten.nl) is het schuldbedrag per 31-12-2017 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.

De vaste schuld min de financiële vaste activa per inwoner is lager dan het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep. En ook lager dan het landelijk gemiddelde, het gemiddelde van de provincie Overijssel en het gemiddelde van de gemeenten in de klasse gemeentegrootte 20.000 tot 50.000.

² Begroting 2019-2022, bladzijde 152

In de selectiegroep heeft vooral de gemeente Zwartewaterland een relatief hoge schuld.

Tabel 1.2.3 Schuld per inwoner per 31-12-2017

2017 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 Dalfsen	731	253	478
Gemeenten in de selectiegroep (gemiddelde)	1.552	296	1.256
Gemeentegrootte 20.000 tot 50.000 inwoners	1.608	333	1.275
Overijssel	2.532	648	1.884
Nederland	2.212	497	1.715

In de meerjarenbegroting 2019-2022 voorziet de gemeente een daling van de vaste schuld naar circa € 13,5 miljoen (circa € 482 per inwoner) in 2022.

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) en de investeringen waar een heffing (ter bestrijding van de kosten) tegenover staat.

Bij de bedrijfsgebouwen is vooral bij Lochem en Raalte sprake van relatief hoge boekwaarden. De nieuwbouw van zwembad Tijenraan in Raalte betreft ongeveer 25% van de totale boekwaarde van de bedrijfsgebouwen.

De investeringen waar een heffing tegenover staan betreffen normaal gesproken vooral investeringen in riolering. Echter in Dalfsen zijn dit alleen investeringen met betrekking tot de begraafplaats (waar begraafrechten tegenover staan).

Investeringen in riolering worden door Dalfsen niet geactiveerd. Deze lasten worden ten laste gebracht van de egalisatievoorziening riolering. Deze voorziening is gevormd voor egalisatie van de onderhoudskosten en vervangingsinvesteringen op de riolering.

Anderen gemeenten, waaronder de meeste gemeenten in de selectiegroep, schrijven wel af op deze investeringen wat zichtbaar wordt in de boekwaarde in tabel 1.2.4.

De boekwaarde van de investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut is bij Dalfsen en de gemeenten in de selectiegroep niet hoog. Dalfsen boekte tot en met 2016 de voor dat doel gereserveerde bedragen direct als dekking op deze investeringen af. 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.

Tabel 1.2.4 boekwaarde vaste activa per 31-12-2017 ten opzichte van gemiddelde van de selectiegroep

Boekwaarden per 31-12-2017 (x € 1 miljoen)	Lochem	Olst-Wijhe	Raalte	Sint-Michiels-gestel	Zwarte-waterland	Gemiddelde selectie-groep	Dalfsen	Verskil met gemiddelde
immateriële vaste activa	0,5	0,3	3,4	0,0	0,5	0,9	0,2	-0,7
Gronden en terreinen (incl. NIEGG)	9,0	4,8	9,8	2,6	27,5	10,7	8,1	-2,7
Bedrijfsgebouwen en woonruimten	43,6	17,4	66,3	18,9	22,9	33,8	25,1	-8,7
Grond/weg/water werken	0,3	0,0	0,2	1,7	2,6	1,0	0,1	-0,9
Investeringen t.b.v. kostendekking	21,9	6,8	18,5	3,6	18,8	13,9	0,3	-13,6
Erfpacht	2,5	0,0	0,0	0,0	0,1	0,5	0,0	-0,5
Vervoermiddelen	0,0	0,2	0,7	0,0	0,4	0,2	0,9	0,7
Machines, apparaten, installaties	1,5	0,1	5,0	0,0	1,0	1,5	2,8	1,3
Overige materiële vaste activa	0,3	2,3	3,6	0,8	0,6	1,5	0,1	-1,4
Investeringen openbare ruimte maatschappelijk nut	3,3	8,4	4,2	0,4	5,7	4,4	3,1	-1,3
Financiële vaste activa	4,6	10,7	8,0	4,0	8,5	7,2	7,1	-0,1
Totaal boekwaarde	87,4	51,0	119,7	32,0	88,7	75,7	47,9	-27,9
Boekwaarde per inwoner	€ 2.602	€ 2.823	€ 3.191	€ 1.103	€ 3.941	€ 2.693	€ 1.680	€ -1.012

De vaste activa zijn op 31 december 2017 per saldo € 27,9 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 Dalfsen bedraagt ruim € 1.000.

In de begroting 2019 wordt er vanuit gegaan, dat de boekwaarde van de vaste activa de komende jaren per saldo (investerings minus afschrijvingen) zal afnemen naar circa € 42 miljoen in 2022.

De ontwikkeling van het eigen vermogen (solvabiliteit)

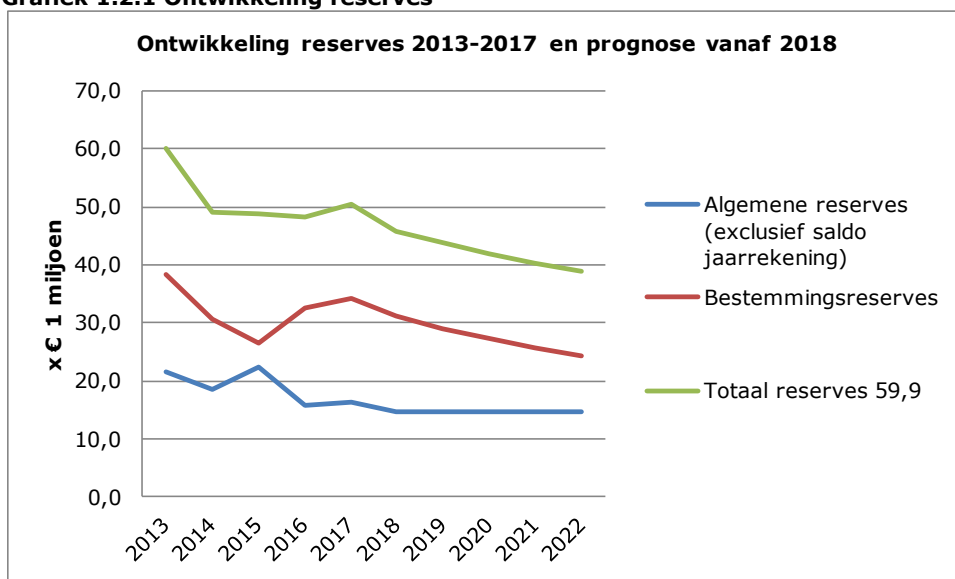
De solvabiliteit (eigen vermogen als percentage van het balanstotaal) van Dalfsen heeft de signaleringswaarde "minst risicovol", en is te kwalificeren als goed.

In de periode 31 december 2013 tot en met 31 december 2017 zijn de reserves wel met circa € 9,5 miljoen afgenomen.

In de begroting 2019 wordt een verdere daling van de reserves voorzien, vooral door inzet van de bestemmingsreserves. Met name de reserves ter dekking van kapitaallasten (circa € 1 miljoen per jaar).

De werkelijke ontwikkeling van de reserves van 2014 (31-12-2013) tot en met 31 december 2017 is in onderstaande grafiek weergegeven evenals de in de begroting 2019-2021 opgenomen prognose van de ontwikkeling van de reserves vanaf 2018.

Grafiek 1.2.1 Ontwikkeling reserves



De daling van de bestemmingsreserves in 2014 wordt veroorzaakt doordat in dat jaar een bedrag van € 2,5 miljoen, als gevolg van gewijzigde begrotingsvoorschriften, werd overgeheveld van de bestemmingsreserves naar de voorzieningen. Dit betrof voorzieningen voor riolering en reiniging. Ook werd in dat jaar € 6,7 miljoen uit de bestemmingsreserve grote projecten Trefkoele onttrokken voor het gemeentelijke aandeel in het realiseren van deze voorziening.

De toename van de bestemmingsreserves in 2016 betrof vooral een toevoeging van € 7,2 miljoen aan de reserve grote projecten voor plannen omtrent Kulturhus De Spil. Dit bedrag is overgeheveld vanuit de algemene reserves.

De bestemmingsreserves met de grootste financiële omvang zijn (in totaal) de bestemmingsreserves ter dekking van kapitaallasten. Dit betreft in 2019 circa € 24,4 miljoen ofwel 53 % van het totaal van alle reserves. Hiermee dekt de gemeente jaarlijks circa € 1 miljoen aan afschrijvingslasten.

Als de gemeente voor deze bedragen alternatieve dekking vindt binnen de begroting zouden deze reserves voor andere doeleinden kunnen worden ingezet of worden toegevoegd aan de algemene reserve.

Het beleid over de reserves is vastgelegd in de "Nota reserves en voorzieningen 2015-2018". De nota is in december 2017 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 rentebijdrage 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 31-12-2017 (x € 1 miljoen)	Lochem	Olst-Wijhe	Raalte	Sint-Michiels-gestel	Zwarte-waterland	Gemiddelde selectie-groep	Dalfsen	Verskil met gemiddelde
Algemene reserve	14,0	9,1	19,0	5,0	18,0	13,0	9,1	-3,9
Algemene reserve grondexploitatie	0,0	1,9	0,0	0,0	2,7	0,9	7,2	6,3
Totaal algemene reserves (x € 1 miljoen)	14,0	11,1	19,0	5,0	20,7	13,9	16,3	2,3
Totaal algemene reserves per inwoner	€ 416	€ 612	€ 507	€ 173	€ 919	€ 496	€ 572	€ 76
Bestemmingsreserves algemeen	4,5	4,6	25,7	11,0	3,8	9,9	20,6	10,7
Bestemmingsreserves ter dekking kapitaallasten	29,2	0,0	12,3	5,5	0,0	9,4	13,5	4,1
Totaal bestemmingsreserves (x € 1 miljoen)	33,7	4,6	38,0	16,4	3,8	19,3	34,1	14,8
Totaal bestemmingsreserves per inwoner	€ 1.003	€ 253	€ 1.014	€ 567	€ 170	€ 686	€ 1.199	€ 512

Op 31 december 2017 bedragen de algemene reserves (exclusief -batig- saldo jaarrekening 2017) van Dalfsen € 572 per inwoner en de bestemmingsreserves € 1.199 per inwoner.

De algemene reserves van Dalfsen zijn op 31 december 2017 € 76 per inwoner hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep. Ook de bestemmingsreserves zijn bij Dalfsen hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep.

In totaliteit zijn de bestemmingsreserves per inwoner € 512 per inwoner hoger dan het gemiddelde per inwoner van de gemeenten in 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

Uit onderstaande tabel 1.2.6 komt naar voren dat de solvabiliteit van Dalfsen hoger is dan die van alle gemeenten in de selectiegroep.

Het eigen vermogen van Raalte is wel hoger, maar daar tegenover staat ook een hoger balanstotaal. Om de solvabiliteit te berekenen wordt het eigen vermogen afgezet tegen het balanstotaal.

Tabel 1.2.6 Solvabiliteit op basis van de balans per 31-12-2017 (eigen vermogen bij berekenen solvabiliteit is inclusief jaarresultaat)

	Solvabiliteit %	Eigen vermogen (x € 1 miljoen)	Balans-totaal (x € 1 miljoen)
Dalfsen	59	50,6	86
Gemeente Lochem	46	53,3	116
Gemeente Olst-Wijhe	28	18,2	65
Gemeente Raalte	33	56,8	170
Gemeente Sint-Michielsgestel	42	22,6	54
Gemeente Zwartewaterland	23	25,9	110

De ontwikkeling van de grondexploitaties

Het kengetal grondexploitaties bevindt zich in 2017 de range 'meest risicovol' en ontwikkeld zich in de begroting 2019-2022 door de verwachte afname van de boekwaarde naar de range "minst risicovol".

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 (per 31 december 2019) relatief groot is.

³ Bron: Provincie Overijssel

Grondexploitaties kunnen grote impact hebben op de financiële positie van de gemeente. Vanaf 2014 heeft de gemeente alleen in dat jaar een verlies moeten nemen van € 2,1 miljoen. In de jaren 2015 t/m 2017 was sprake van winstnemingen.

Het kengetal gaat uit van de boekwaarde na aftrek van de gevormde verliesvoorzieningen of verrekening daarvan met de reserve grondexploitatie.

De in exploitatie genomen complexen hebben op 31 december 2017 een boekwaarde van € 23,7 miljoen. Dit is de boekwaarde na aftrek van al genomen verliezen. Totaal zijn er 12 complexen in exploitatie genomen, waarvan 2 bedrijventerrein en 10 woningbouwcomplexen.

De boekwaarde van de bedrijventerreinen wordt nagenoeg volledig bepaald door de boekwaarde van complex De Grift III (€ 6,1 miljoen).

Bij de woningbouwcomplexen hebben Westerbouwlanden Noord en Oosterdalfsen de hoogste boekwaarden. Bij deze complexen moeten ook nog de meeste opbrengsten worden gerealiseerd. In totaal gaat het bij deze drie complexen op 31 december 2017 om circa € 40 miljoen aan nog te realiseren opbrengsten.

Oosterdalfsen loopt nog door tot en met 2021, de andere twee complexen tot en met 2027

Het beleid en de risico's die samenhangen met de grondexploitatie worden afzonderlijk benoemd in de paragraaf Grondbeleid. De risico's grondexploitatie worden in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in de jaarrekening 2017 berekend op € 2,7 miljoen. Dit risicobedrag is afgedekt door de algemene reserve grondbedrijf.

Risico's worden vooral gelopen in de exploitatie Grift III. Deze risico's hebben betrekking op de omvang (nog circa 13 ha te verkopen eind 2017) en de looptijd van de grondexploitatie (t/m 2027).

Er is bij de grondexploitaties veelal sprake van een groot bedrag aan nog te realiseren inkomsten. Pas als deze inkomsten zijn gerealiseerd kan worden vastgesteld wat het uiteindelijke resultaat van een grondexploitatie is. Bij de grondexploitaties van de gemeente Dalfsen is op 31 december 2017 sprake van een bedrag van circa € 16 miljoen aan nog te maken kosten en circa € 52 miljoen aan nog te realiseren opbrengsten.

De uitvoering van het grondbeleid in de gemeente Dalfsen vindt plaats op basis van de uitgangspunten opgenomen in de Nota grondbeleid 2015-2020.

In de nota grondbeleid is opgenomen dat de gemeente een actief grondbeleid voert. Actief grondbeleid houdt in dat actief gestuurd wordt op de ruimtelijke ontwikkelingen binnen de gemeente.

Over de financiële gevolgen van het gevoerde beleid wordt jaarlijks gerapporteerd in de Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG). De grondexploitaties worden jaarlijks herzien.

In tabel 1.2.7 is de boekwaarde van de in exploitatie genomen gronden (de nettowaarde, dus na aftrek van al genomen verliezen) opgenomen voor Dalfsen en de gemeenten in de selectiegroep.

De gemiddelde boekwaarde van de gemeenten in de selectiegroep is € 12,9 miljoen en het gemiddelde van het balanstotaal 11,8%

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

Tabel 1.2.7 Boekwaarde grondexploitatie in vergelijking tot de selectiegroep (31-12-2017)

Bedragen x € 1 miljoen	Gronden in exploitatie	% van balanstotaal
Lochem	13,2	11,3%
Olst-Wijhe	9,1	13,9%
Raalte	24,5	14,4%
Sint-Michielsgestel	3,7	7,0%
Zwartewaterland	13,9	12,7%
Dalfsen	23,7	27,4%

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 financiële positie van de gemeente Dalfsen geen reden tot zorg is. De gemeente scoort goed op alle kengetallen, echter met uitzonder van de grondexploitatie.
- De schuld is naar objectieve maatstaven laag en de solvabiliteit hoog.
- De boekwaarde van de grondexploitaties als percentage van de omzet is hoog, maar de gemeente verwacht dat de boekwaarde de komende jaren zal dalen.
- De boekwaarde van de activa per 31-12-2017 is lager dan het gemiddelde van de selectiegroep.
- De algemene reserve en de bestemmingsreserves zijn, zowel in absolute zin als uitgedrukt in een bedrag per inwoner hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep.
- De bestemmingsreserves bestaan voornamelijk uit reserves ter dekking van afschrijvingslasten.
- 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. De gemeente heeft dit risico onderkend en in de notitie "huidige en toekomstige inzet van reserves" is voorgesteld zoveel mogelijk de afschrijvingslasten te dragen in de begroting (structurele lasten worden structureel gedekt, dus ten laste van het saldo).
- De gemeente heeft de algemene reserve grondexploitaties in de jaarrekening "afgeroomd" ten gunste van de algemene reserve vrij besteedbaar. Omdat door gewijzigde wetgeving tussentijds winst moet worden genomen, is er daardoor minder ruimte binnen de grondexploitaties om nadelen op te vangen. Deze komen in de toekomst ten laste van de algemene reserve grondexploitaties, zodat er een risico is dat deze weer moet worden aangevuld. De gemeente maakt echter jaarlijks een actuele risicoanalyse, wat de kans hierop verkleint.

Welke risico's zijn er?

- Hoewel de prognose is dat de boekwaarde van de grondexploitaties de komende jaren zal afnemen, is de omvang van de nog te realiseren verkopen wel groot. Bovendien hebben het complex De Grift III (bedrijventerrein) en Westerbouwlanden Noord (woningbouw) die op 31 december 2017 samen circa 65% van de boekwaarde betreffen nog een doorlooptijd tot en met 2027.

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.

Uit dit kengetal komt naar voren dat er in het begrotingsjaar 2019 sprake is van geringe structurele exploitatieruimte die vanaf 2020 toeneemt naar 1,44% vanaf 2020 (begroting 2019-2020 blz. 150).

In de begroting zijn nog wel ombuigingen ingeboekt, zoals jaarlijkse verhoging van de OZB, die nog wel moeten worden gerealiseerd.

In zijn algemeenheid kan worden gesteld, dat de lasten in grotere mate beïnvloedbaar zijn dan de baten omdat de gemeente voor een groot deel van de inkomsten afhankelijk is van de 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.

De lasten zijn in principe grotendeels beïnvloedbaar, met uitzondering van uitkeringslasten en afschrijvingslasten. Personeelslasten, subsidies, diensten door derden zijn beïnvloedbaar, zij het niet allemaal op korte termijn. Rentelasten zijn ook beïnvloedbaar (zij het in mindere mate) door het verminderen van schulden en het tegen zo gunstig mogelijke voorwaarden aantrekken van geldleningen.

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. Ook kan worden aangegeven waar is gekozen voor een minimale- of een andere uitvoering van taken.

Voordat wordt gekeken naar de beïnvloedbaarheid 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 2010 niet meer plaatsgevonden. De gemeente heeft dit binnen de bestaande budgetten weten op te vangen. Alleen de salarissen worden jaarlijks met 1% geïndexeerd en de verbonden partijen worden volgens hun begrotingscijfers opgenomen. Daarnaast wordt jaarlijks beoordeeld of de budgetten nog voldoende zijn. Blijkt dat er drie jaar opeenvolgend een tekort is van hoger dan € 5.000 dan wordt er bij de perspectiefnota bijgeraamd. 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 noodzakelijk blijkt, is er daarvoor beperkte ruimte in de begroting aanwezig.
- 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 doen zich voor met betrekking tot:

- Inzetten stelpost op stelpost "ingrepen Rijk/ambitie raad" van € 0,1 miljoen in 2019, oplopend tot € 1 miljoen vanaf 2022. En deels de stelpost loon/prijscompensatie.
- Verhogen kostendekkendheid leges.

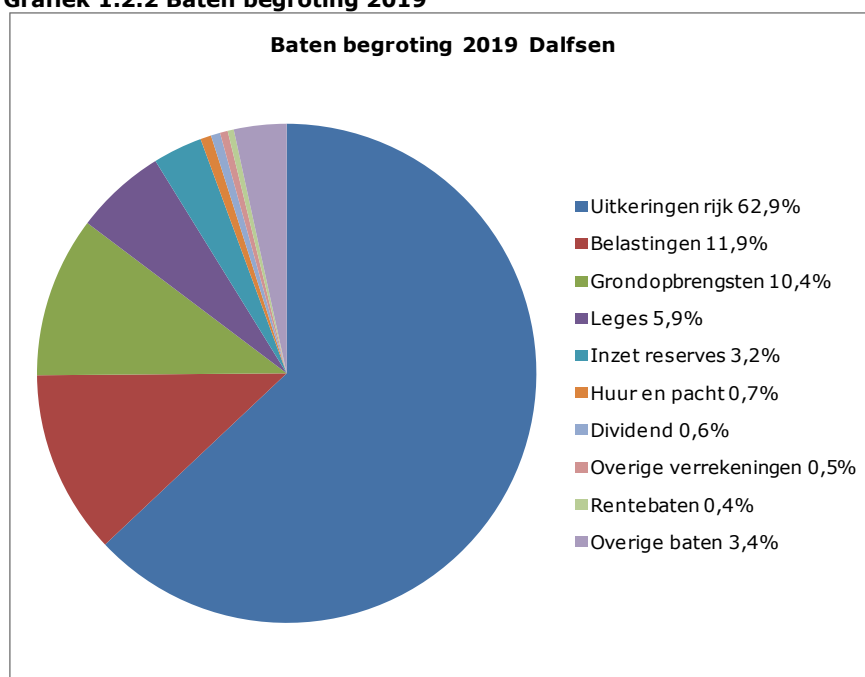
Bij de leges en rechten is sprake van een kostendekkendheid van minder dan 100% (begroting 2019, bladzijde 113). Het verschil tussen de lasten en de baten is circa € 0,9 miljoen.

- Idem voor begraafrechten (kostendekkendheid 86,8%, verschil € 36.000).
- Verhogen belastingen (OZB).

Onderverdeling baten en lasten

Uit onderstaande afbeelding⁴ komt naar voren dat circa 63% van de baten van Dalfsen (begroting 2019) bestaan uit uitkeringen van het rijk. Daarna volgen qua grootte de gemeentelijke belastingen met circa 12%. 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 2019



De opbouw van de baten is bij alle gemeenten redelijk hetzelfde. Op de volgende bladzijde is een vergelijking opgenomen (op basis van de begroting 2019) van de opbouw van de baten van de gemeenten in de selectiegroep en van gemeenten in de grootteklasse 20.000 tot 50.000 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.

De belastingopbrengsten (niet zijnde leges) zijn lager dan het gemiddelde in de selectiegroep en de groottegroep. De grondopbrengsten zijn ten opzichte van de selectiegroep en groottegroep hoog.

Daartegenover staat bij de selectiegroep hogere baten bij de "overige baten". Die doen zich vooral voor bij de referentiegemeente Sint-Michielsgestel bij de "duurzame goederen". Het is, gelet op de aard van deze baten, niet uitgesloten dat deze gemeente daar ook grondopbrengsten op raamt.

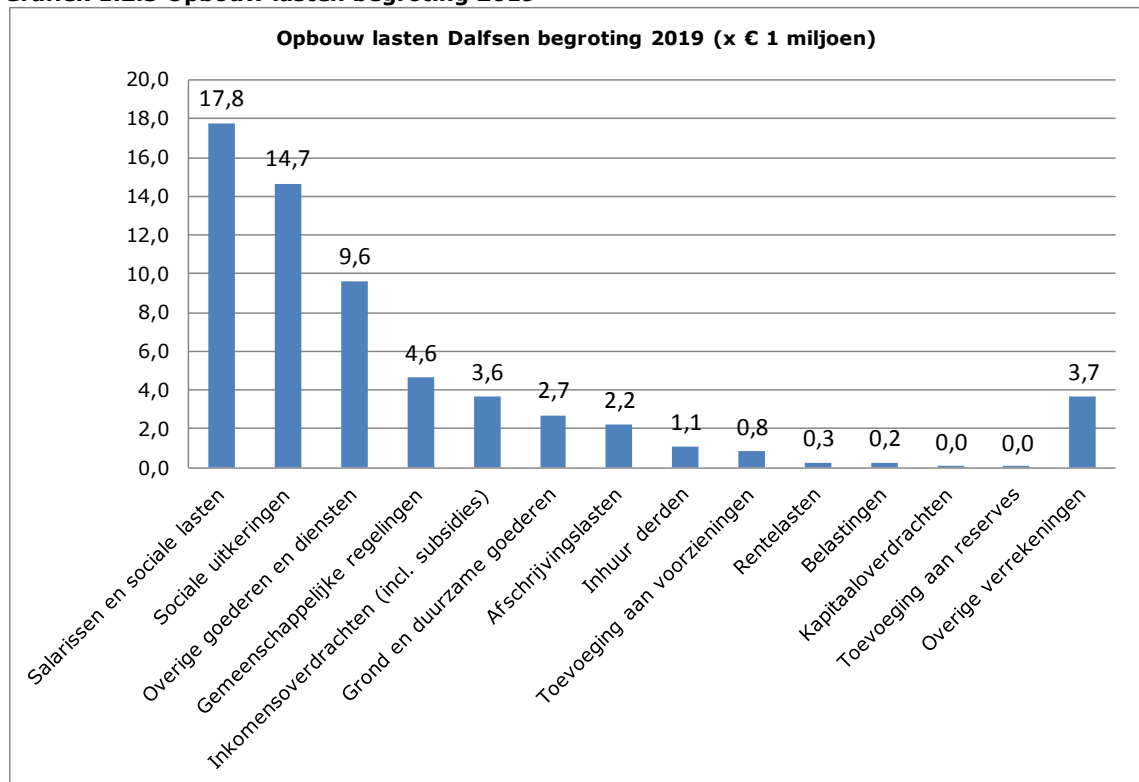
⁴ Bron gegevens: www.financiengemeenten.nl

Tabel 1.2.8 Baten begroting 2019 vergeleken

Baten begroting 2019	Dalfsen	Gemiddelde selectie-groep	20.000-50.000 inwoners
Uitkeringen rijk	62,9%	61,8%	62,1%
Belastingen	11,9%	13,6%	12,5%
Grondopbrengsten	10,4%	5,1%	4,8%
Leges	5,9%	5,0%	5,7%
Inzet reserves	3,2%	3,8%	4,4%
Huur en pacht	0,7%	1,2%	2,1%
Dividend	0,6%	0,4%	0,5%
Overige verrekeningen	0,5%	1,6%	2,0%
Rentebaten	0,4%	0,3%	0,3%
Overige baten	3,4%	7,0%	5,5%
	100%	100%	100%

In onderstaande grafiek zijn de **lasten** van Dalfsen uit de begroting 2019, in absolute bedragen, weergegeven.

Grafiek 1.2.3 Opbouw lasten begroting 2019



Ongeveer 29% van de lasten wordt bepaald door salarissen en sociale lasten en circa 24% door sociale uitkeringen (in geld en in natura). Er vanuit gaande dat de sociale uitkeringen, te betalen belastingen en afschrijvingslasten nauwelijks te beïnvloeden zijn, is er sprake van een bedrag van circa € 40 miljoen waarin de gemeente aan de lastenkant de financiële ruimte zou moeten vinden. Hierin zal de gemeente dan (beleidsmatige) afwegingen moeten maken.

In tabel 1.2.9 is een vergelijking opgenomen (op basis van de begroting 2019) van de opbouw van de lasten van de gemeenten in de selectiegroep en van gemeenten in de grootteklasse 20.000 tot 50.000.

In de vergelijking is de gemeente Sint-Michielsgestel buiten beschouwing gelaten. Deze gemeente heeft de ambtelijke taken, samen met de gemeente Boxtel, ondergebracht in

een gemeenschappelijke regeling. Het gevolg is dat bij die gemeente zeer lage salarislasten zijn te zien en daartegen over hoge lasten gemeenschappelijke regelingen. Dit maakt een zuivere vergelijking lastig.

In tabel 1.2.9 komt naar voren, dat de sociale uitkeringen van Dalfsen maar ook van de selectiegroep een redelijk groot percentage van de lasten beslaan ten opzichte van de groottegroep 20.000-50.000 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.

Ondanks dat de gemeente Sint-Michielsgestel voor de vergelijking van de lasten niet is meegenomen zijn de lasten voor salarissen en sociale lasten in Dalfsen ten opzichte van het gemiddelde van de selectiegroep en het gemiddelde van de gemeenten in de groottegroep 20.000 tot 50.000 inwoners relatief hoog. Ook als dit wordt uitgedrukt in een bedrag per inwoner. Voor Dalfsen is dit op basis van de raming in de begroting 2019 € 624 per inwoner, het gemiddelde van de selectiegroep (exclusief Sint-Michielsgestel) is € 433 per inwoner⁵. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn, dat de gemeente minder diensten aan derden uitbesteed, wat tot uitdrukking kan komen in lagere lasten overig goederen en diensten en inkomensoverdrachten. De gemeente heeft hier overigens zelf al onderzoek naar laten doen door Berenschot. Daaruit blijkt ook dat de salarislasten van Dalfsen hoger zijn dan die van de in dat onderzoek gebruikte selectiegroep, maar dat Dalfsen ook minder taken buiten de deur heeft belegd.

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

Tabel 1.2.9 Lasten begroting 2019 vergeleken

Lasten begroting 2019	Dalfsen	Gemiddelde selectie-groep*	20.000-50.000 inwoners
Sociale uitkeringen	23,9%	22,8%	17,9%
Salarissen en sociale lasten	28,9%	18,2%	16,3%
Overige goederen en diensten	15,7%	21,3%	18,0%
Gemeenschappelijke regelingen	7,6%	9,7%	18,3%
Grond en duurzame goederen	4,4%	1,7%	2,8%
Inkomensoverdrachten (incl. subsidies)	5,9%	9,6%	9,3%
Afschrijvingslasten	3,6%	4,8%	4,7%
Inhuur derden	1,8%	1,7%	1,1%
Toevoeging aan voorzieningen	1,4%	1,4%	1,9%
Rentelasten	0,4%	2,0%	1,6%
Belastingen	0,4%	0,5%	0,4%
Kapitaaloverdrachten	0,1%	0,3%	0,4%
Toevoeging aan reserves	0,0%	1,6%	2,7%
Overigen verrekeningen	6,0%	4,5%	4,5%
	100%	100%	100%

*selectiegroep exclusief de gemeente Sint-Michielsgestel

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.

Uit de vergelijking van de belastingopbrengst 2019 van de gemeente Dalfsen met die van het zogenaamde belastingpakket, zoals dat wordt gehanteerd bij de toelating tot artikel 12 van de Financiële verhoudingswet (Fvw) voor 2019, blijkt dat de gemeente een opbrengst

⁵ Bron: www.financiëngemeenten.nl

aan OZB genereert die circa € 2,7 miljoen lager is dan het normbedrag dat bij toelating voor art. 12 wordt gehanteerd (de berekening hiervan is opgenomen in hoofdstuk 2).

Een aanvraag voor extra financiële middelen op basis van artikel 12 van de Fvw komt overigens alleen in beeld in het geval er sprake is van een zeer slechte financiële positie, waarbij de gemeente ook onder preventief toezicht staat van de provincie. Dat is bij de gemeente Dalfsen niet aan de orde.

Desondanks is, om een indruk te krijgen van de ruimte in het OZB indien een dergelijke situatie zich zou voordoen, deze "onbenutte" belastingcapaciteit berekend.

In hoofdstuk 2 wordt uitgebreid op ingegaan de belangrijkste eigen inkomstenbronnen van de gemeente en de woonlasten in 2019. 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 Dalfsen bevat nog enige flexibiliteit door direct in te zetten ruimte op de volgende posten:

- Inzetten "stelpost ingrepen Rijk/ambitie raad" van € 0,1 miljoen in 2019, oplopend tot € 1 miljoen vanaf 2022 en de stelpost loon/prijscompensatie.
- Verhogen kostendekkendheid leges.
- Verhogen kostendekkendheid begraafrechten.
- Verhogen belastingen (OZB).

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.

Dalfsen heeft het beleid over risicomanagement vastgelegd in het beleidsdocument Risicomanagement (in april 2014 door de raad vastgesteld). Deze nota bevat het beleid dat de gemeente hanteert om haar risico's te managen en is een basis voor de paragraaf weerstandsvermogen. In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting 2019-2022 is aangegeven dat dit beleid in 2019 zal worden geëvalueerd.

De hoogste risicoscore krijgt het sociaal domein (met name het "open-einde" aspect) en de ontwikkeling van het gemeentefonds. De risico's met betrekking tot de grondexploitaties worden niet meegenomen bij de risico's in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. Deze komen aan de orde in de paragraaf grondbeleid.

De gemeente maakt onderscheid tussen incidentele weerstandscapaciteit en structurele weerstandscapaciteit.

De gemeente rekent tot de incidentele weerstandscapaciteit:

- Algemene reserve
- Algemene reserve vrij besteedbaar
- Reserve milieu
- Reserve herstructurering openbaar groen
- Reserve decentralisaties
- Reserve volkshuisvesting

Alleen de eerste twee reserves zijn algemene reserves, de overige zijn bestemmingsreserves.

De gemeente rekent tot de structurele weerstandscapaciteit:

- De onbenutte belastingcapaciteit

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 een norm van minimaal 2 gesteld, wat de kwalificatie "uitstekend" heeft.

In onderstaande tabellen zijn de weerstandsratio's voor de jaren 2014 tot en met 2017 (werkelijk) en 2018 en 2019 (begroot) opgenomen. Deze zijn berekend op basis van de informatie in de jaarstukken en begrotingen van de gemeente.

Tabel 1.3.1 Weerstandsratio algemene dienst vanaf 2014

(bedragen x 1 miljoen)	Werkelijk				Begroot	
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Incidentele weerstandscapaciteit	€ 18,8	€ 16,0	€ 14,0	€ 10,9	€ 12,7	€ 13,3
Structurele weerstandscapaciteit	€ 1,8	€ 2,2	€ 2,7	€ 2,7	€ 3,0	€ 2,7
Weerstandscapaciteit (A)	€ 20,5	€ 18,1	€ 16,7	€ 13,6	€ 15,7	€ 16,0
Risicobedrag (na weging) (B)	€ 3,7	€ 4,1	€ 3,7	€ 3,7	€ 3,3	€ 3,7
Weerstandsratio (A/B)	5,6	4,4	4,5	3,7	4,8	4,3

Te zien is dat de weerstandsratio in 2019 uitkomt op 4,3. Het risicobedrag blijft redelijk constant.

De onderverdeling en opbouw van het risicobedrag van € 3,7 miljoen is niet terug te vinden in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Het door de gemeente in de begroting 2019 opgenomen bedrag aan risico's ad € 3,7 miljoen algemeen en € 3 miljoen grondexploitatie komt in totaal neer op een bedrag van € 234 per inwoner. Het gemiddelde bedrag aan risico's is in de selectiegroep € 3,6 miljoen ofwel € 119 per inwoner. Olst-Wijhe en Sint-Michielsgestel hebben relatief lage bedragen aan risico's. Sint-Michielsgestel heeft een relatief lage boekwaarde grondexploitaties wat gunstig kan zijn voor het risicoprofiel. Olst-Wijhe heeft voor de algemene dienst en grondexploitatie een relatief laag bedrag aan risico's gekwantificeerd.

Tabel 1.3.2 Risico's als bedrag per inwoner

Begroting 2019	Risico's: totaal bedrag	Risico's: bedrag per inwoner
Lochem	€ 3.267.500	€ 97
Olst-Wijhe	€ 1.233.353	€ 68
Raalte	€ 8.700.000	€ 232
Sint-Michielsgestel	€ 2.628.000	€ 91
Zwartewaterland	€ 2.390.000	€ 106
Dalfsen	€ 6.677.000	€ 234

De gemeente Dalfsen staat garant voor een aantal leningen, tot een bedrag van € 44 miljoen (stand 31 december 2017). In verhouding met het balanstotaal, de omzet van de gemeente en de reserves is dit een relatief groot bedrag. Voor 70% van dit bedrag staat de gemeente voor 100% borg. Voor het overige deel voor 50%.

Dit zijn voornamelijk waarborgen voor leningen van woningcorporaties. Dit gaat via een zogenaamde 'achtervangconstructie'. Mochten de corporaties niet aan hun verplichtingen kunnen voldoen dan wordt eerst op nationaal niveau gekeken of de corporaties elkaar kunnen bijstaan. Lukt dit niet dan wordt een beroep gedaan op het waarborgfonds sociale woningbouw. Lukt dit dan nog niet dan pas worden de gemeenten en het rijk aangesproken. De gemeente is dus de derde in lijn om risico's af te dekken. De gemeente geeft aan, dat dit ook de reden is waarom dit niet als bedrag mee genomen wordt in de berekening van het weerstandsvermogen.

Conclusies

Algemeen

- In de begroting 2019 is de weerstandsratio voor de risico's, exclusief de risico's grondexploitatie, 4. Daarmee is deze uitstekend te noemen.
- De weerstandsratio voor de risico's grondexploitatie is, gelet op de omvang van de in de paragraaf grondbeleid van de begroting 2019 berekende risico's (€ 3 miljoen) en de daarin aangegeven hoogte van de algemene reserve grondexploitatie (€ 2,7 miljoen) 0,9. Bij de jaarrekening wordt de reserve aangevuld tot een weerstandsratio van 1.
- Naast de algemene reserves schaaft de gemeente ook enkele bestemmingsreserves onder de weerstandscapaciteit.
- Ten opzichte van het gemiddelde van de selectiegroep is het risicobedrag omgerekend naar een bedrag per inwoner relatief hoog.

Aanbevelingen

- Betrek geen bestemmingsreserves bij de weerstandscapaciteit ten behoeve van het afdekken van de risico's. Op dergelijke reserves ligt normaal gesproken al een claim (de gemeente geeft aan dat dit in Dalfts niet altijd zo is). Bovendien is het gelet op de hoge weerstandsratio ook niet nodig deze reserve hiervoor in te zetten.
- Besteed in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing ook aandacht aan de risico's en het weerstandsvermogen van de grondexploitaties, zodat op één plek in de begroting een integraal beeld ontstaat van risico's en de daarvoor beschikbare weerstandscapaciteit.
- Neem in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing ook de gekwantificeerde risicobedragen per risico op in plaats van een totaalbedrag aan risico's. Op die wijze ontstaat meer inzicht in de hoogte van de diverse risico's.

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. Omdat Sint-Michielsgestel als gevolg van de ambtelijke samenwerking met Boxtel nauwelijks eigen overhead raamt, is deze gemeente in onderstaand overzicht niet meegenomen.

Tabel 1.4.1 Overhead (nettolasten)

Overhead	Begroting 2019		
	Bedrag (x 1 miljoen)	% van de lasten	Bedrag per inwoner
Lochem	€ 8,3	10,4%	247
Olst-Wijhe	€ 6,6	18,1%	368
Raalte	€ 8,4	11,0%	224
Zwartewaterland	€ 6,5	13,3%	289
Dalfsen	€ 7,4	12,0%	258

In de begroting 2019 bedraagt dit percentage voor Dalfsen 12%. Het gemiddelde van de selectiegroep is 13,2%. Per inwoner bedragen de kosten van overhead van Dalfsen € 258. Het gemiddelde van de selectiegroep is € 267 per inwoner.

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 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 Dalfsen betreft dit:

- Inzicht in de (financiële) stand van zaken met betrekking tot onderhoud kapitaalgoederen.
- Financiële ontwikkeling sociaal domein

1.5.1 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.

De basiskwaliteit voor de openbare ruimte in Dalfsen is vastgelegd in het in de raadsvergadering van 25 september 2017 vastgestelde beleidsplan Integraal beheer openbare ruimte (IBOR).

Met het vastgestelde niveau zet de gemeente in op het handhaven van de groene, veilige, duurzame en nette kwaliteit van de openbare ruimte. In het beleidsplan zijn de verschillende kwaliteiten uitgewerkt per functiegebied en worden de accenten per kern toegelicht. De onderhoudskwaliteit wordt gemeten volgens de (beeld)kwaliteitscatalogus openbare ruimte van het CROW⁶.

Wegen

Tijdens de behandeling van de bezuinigingsvoorstellen in 2010 heeft de raad besloten om over de periode 2011-2014 het budget voor 'regulier onderhoud' met € 40.000 en 'groot onderhoud aan wegen' met € 400.000 in stappen te verlagen, waardoor uiteindelijk vanaf 2014 € 440.000 structureel minder budget beschikbaar was. Vanaf 2014 bedroeg het budget voor groot onderhoud wegen nog € 536.000 per jaar.

Het overgrote deel van de wegen (>90%) had op dat moment, qua onderhoudsstatus, een dusdanig hoog kwaliteitsniveau, dat het mogelijk werd geacht om hier (tijdelijk) op te bezuinigen. Uit metingen over de periode van 2014-2016 is gebleken, dat de kwaliteit van het onderhoud van de openbare ruimte op het onderdeel 'wegen' langzaam verder terugliep. Desondanks blijkt uit het IBOR, dat Dalfsen een groot areaal aan openbare ruimte onderhoudt waarbij tot nu toe, over het geheel genomen, een goede kwaliteit wordt geleverd.

In de perspectiefnota 2018-2021 is met ingang van 2018 een structurele verhoging van het budget voor groot onderhoud van wegen met € 270.000 (van € 560.000 naar € 830.000) opgenomen.

Daarmee wordt bereikt dat er geen verdere toename is van "achterstallig onderhoud" op verhardingen. De verkeersveiligheid en het comfort van de verhardingen wordt een klein beetje verbeterd. Overigens is het budget groot onderhoud in de begroting 2019-2022 weer verlaagd naar € 730.000, omdat € 100.000 wordt ingezet voor duurzaamheid. Voor herinrichtingprojecten wegen worden aparte investeringskredieten aangevraagd.

Openbare verlichting

De gemeente geeft aan, dat bij openbare verlichting sprake van beperkt achterstallig onderhoud, dat in 2020 is opgelost. Dit heeft vooral te maken met het feit, dat de aannemer die het groot onderhoud in opdracht van de gemeente uitvoert niet in staat blijkt de aangenomen werkzaamheden tijdig en volledig uit te voeren.

De kosten voor groot onderhoud (in de begroting geraamd op jaarlijks € 110.000) worden gedekt uit de reserve volkshuisvesting en komen dus niet ten laste van de exploitatiebegroting. De gemeente heeft overigens wel een begin gemaakt in de begroting, om de structurele onttrekkingen uit de reserves af te bouwen en de lasten ten laste van de exploitatie te brengen.

Uit het investeringsplan 2017-2020 (bladzijde 31) komt naar voren dat dit bedrag eigenlijk hoger zou moeten zijn gelet op de theoretische vervangingswaarde van het areaal openbare verlichting.

Civiele kunstwerken

Voor groot onderhoud civiele kunstwerken waren tot 2018 alleen incidentele budgetten beschikbaar.

In de perspectiefnota 2018-2021 is een aanvraag voor structureel budget voor groot onderhoud civiele kunstwerken (€ 50.000) niet gehonoreerd. Dit werd afhankelijk gesteld van de uitkomsten van het nieuw op te stellen beleidsplan voor het onderhoud van civiele kunstwerken in 2017. Vanaf 2018 is naar aanleiding daarvan alsnog € 44.000 structureel in de begroting opgenomen.

Dit bedrag is niet toereikend zodra er sprake is van het vervangen van een brug of groot onderhoud aan een kademuur. Als dit zich voordoet zullen extra gelden beschikbaar gesteld moeten worden.

Speelgelegenheden

Op speelgelegenheden/speelplaatsen wordt in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen

⁶ Crow is een kennisorganisatie op het gebied van infrastructuur, openbare ruimte, verkeer en vervoer en werk en veiligheid.

niet ingegaan. Renovaties daarvan worden in één keer gedekt uit de reserve volkshuisvesting.

Openbaar groen

Het onderhoud en de inrichting van het openbaar groen vindt plaats conform de kwaliteitsniveaus van het beleidsplan Integraal beheer openbare ruimte en volgens het Groenstructuurplan gemeente Dalfsen (GSP) 2013-2017. Begin 2020 wordt het groenstructuurplan geactualiseerd.

De kwaliteitsniveaus die voor openbaar groen gehanteerd worden zijn onderhoudsniveau A in winkelgebieden en onderhoudsniveau B voor de overige gebieden binnen en buiten de bebouwde kom.

Er is in de begroting een gering budget (€ 50.000) beschikbaar voor groot onderhoud. Echter de kosten van de uitvoering van het groenstructuurplan worden gedekt uit de bestemmingsreserve herstructurering openbaar groen. Deze reserve wordt gevoed met de opbrengsten uit verkoop van groenstroken.

Gebouwen

In 2018 is het "beheerplan onderhoud gemeentelijke gebouwen 2019-2023" vastgesteld. Naast een voorziening voor riolering heeft de gemeente alleen een onderhoudsvoorziening voor gebouwen. Voor de overige kapitaalgoederen wordt voor het onderhoud niet gespaard via een voorziening of reserve.

Uit het nieuwe beheerplan komt naar voren dat er in de huidige systematiek (5 jaar vooruitkijken bij het bepalen van de noodzakelijke dotatie aan de onderhoudsvoorziening) flinke fluctuaties in de benodigde toevoegingen plaats zouden vinden. De toevoeging in de begroting 2018-2021 bedroeg circa € 0,1 miljoen per jaar. Dit zou moeten worden verhoogd naar circa € 0,28 miljoen in de periode 2019-2023 en in latere jaren (vanaf 2034) naar € 0,6 miljoen. De gemeente heeft er daarom voor gekozen om de dotaties te bepalen op basis van een periode van 10 jaar vooruitkijken. Om de jaarlijkse storting te dempen is er in 2018 eenmalig ten laste van de algemene reserve vrij besteedbaar een bedrag van € 0,93 miljoen aan de onderhoudsvoorziening voor gebouwen toegevoegd en is de structurele toevoeging verhoogd naar € 0,165 miljoen per jaar.

Uit het beheerplan onderhoud gemeentelijke gebouwen 2019-2023 komt naar voren, dat de jaarlijkse toevoegingen aan de onderhoudsvoorziening in de volgende "10 jaar termijn", (vanaf 2029) hoger zullen zijn dan de huidige € 165.000 per jaar. Aangegeven wordt, dat een doorblikje voor de jaren 2029 –2033 een bedrag van € 315.000 per jaar geeft en voor de jaren 2034 – 2038 een bedrag van € 600.000 per jaar. De gemeente zal hier dus tijdig (voor 2029) op moeten gaan anticiperen.

Voor de meeste kapitaalgoederen is geen onderhoudsvoorziening of -reserve aanwezig. Voor groot onderhoud van de meeste kapitaalgoederen wordt dus niet gespaard. Deze lasten worden uit de jaarlijkse begrotingsbudgetten gedekt op basis van de beheerplannen. De gehanteerde methodiek heeft tot gevolg, dat uit de geraamde jaarbudgetten zowel de lasten van klein- als groot onderhoud betaald moeten worden.

Lasten van groot onderhoud kunnen jaarlijks fluctueren. Door het ontbreken van onderhoudsreserves en/of onderhoudsvoorzieningen vindt er geen egalisatie van lasten plaats. De gemeente heeft bij het beheerplan onderhoud gemeentelijke gebouwen zelf ook geconstateerd dat een doorblik van 5 jaar eigenlijk te kort is en 10 jaar meer inzicht geeft in de eventuele fluctuaties in de lasten van groot onderhoud.

Nadeel van de huidige systematiek is dat de voor de beschikbare budgetten (met uitzondering van riolering en gebouwen) de focus op de komende vier jaar ligt, wat beperkt is als het gaat om instandhouding van kapitaalgoederen.

De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is uitgebreid van opzet. In de begroting worden bij elk kapitaalgoed de begrote budgetten weergegeven. Bij niet alle kapitaalgoederen wordt ook aangegeven of de beschikbare middelen ook toereikend zijn om het vastgestelde onderhoudsniveau mee te kunnen realiseren.

Bij de gebouwen worden geen budgetten genoemd.

In paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in de jaarrekening worden alleen de werkelijke lasten weergegeven ten opzichte van de werkelijke lasten van het voorgaande jaar. Er vindt geen vergelijking plaats met de geraamde budgetten van het jaar zelf. Dit gebeurt wel in het betreffende programma. De raad heeft aangegeven geen informatie twee keer te willen lezen.

Door dit ook in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen op te nemen wordt de informatiewaarde desondanks 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 ook de lasten die uit de reserves worden gedekt worden weergegeven en de in het investeringsplan geraamde investeringen inzake 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 onderhoudsvorzieningen opgenomen.

Tabel 1.5.1 Overzicht beheerplannen Dalfsen

	Plan aanwezig?	Onderhoudsniveau?*	Ramingen reëel? (begroting 2019-2022)	Achterstallig onderhoud?	Onderhoudsvoorziening?	Onderhoudsreserve?
Straten, wegen, pleinen	Ja Wegen beheerplan 2017-2020	BC	Ja	Nee	Nee	Nee
Openbare Verlichting	Ja Licht in de openbare ruimte 2016-2020	B	Ja	Ja, beperkt. Wordt in 2020 opgelost	Nee	Nee
Civiel-technische kunstwerken	Ja Civiele kunstwerken 2018-2022	B	Ja	Nee	Nee	Nee
Openbaar groen	Nee, actualisatie in 2020.	B	Ja	Nee	Nee	Nee
Speelgelegenheden	Ja Speelplaats-beheersplan 2014-2018	B	Ja	Nee	Nee	Nee
Riolering	Ja Riool-beheersplan 2017-2020	Op niveau	Ja	Nee	Ja	Nee
Gebouwen	Ja Beheerplan onderhoud gemeentelijke gebouwen 2019-2023	1-3	Ja	Nee	Ja	Nee

*De openbare ruimte wordt onderhouden op basis van de beeldkwaliteitsnormen CROW. De gebouwen worden onderhouden op basis van conditie 1-3. Dit betreffen de gemeentehuizen op niveau 1-2. Andere gebouwen in conditie 2-3. Leegstaande of te slopen gebouwen worden in stand gehouden.

Conclusies

Algemeen

- Voor alle kapitaalgoederen zijn actuele beheerplannen aanwezig, met uitzondering van openbaar groen.
- Niet bij alle kapitaalgoederen (met uitzondering van gebouwen en riolering) wordt voor groot onderhoud gespaard. Deze lasten worden uit de jaarlijkse begrotingsbudgetten gedekt.
- Voor de beschikbare budgetten (met uitzondering van gebouwen en riolering) ligt de focus daardoor op de komende vier jaar, wat beperkt is als het gaat om instandhouding van kapitaalgoederen.
- 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.
- Niet altijd is duidelijk of er onderhoudsgelden niet zijn besteed en in de jaarrekening ten gunste van het jaarresultaat zijn gekomen (en daardoor niet meer beschikbaar voor onderhoud).
- 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.
- Uit het beheerplan onderhoud gemeentelijke gebouwen 2019-2023 komt naar voren, dat de jaarlijkse toevoegingen aan de onderhoudsvoorziening in de volgende "10 jaar termijn", (vanaf 2029) hoger zullen zijn dan de huidige € 165.000 per jaar. Aangegeven wordt, dat een doorkijkje voor de jaren 2029 –2033 een bedrag van € 315.000 per jaar geeft en voor de jaren 2034 – 2038 een bedrag van € 600.000 per jaar. De gemeente zal hier dus tijdig (voor 2029) op moeten gaan anticiperen.

Aanbevelingen

- Beoordeel 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).
- Verbreed de focus op de benodigde- en beschikbare onderhoudsbudgetten naar een langere periode dan de vier begrotingsjaren. Door het ontbreken van verevening van lasten door middel van voorzieningen of reserves kunnen grote lasten zich na de periode van 4 jaar voordoen. Het is zinvol dit in ieder geval inzichtelijk te maken.
- Maak in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen de lasten die uit de reserves worden gedekt en de in het investeringsplan geraamde/gerealiseerde lasten per kapitaalgoed zichtbaar.

1.5.2 Financiële ontwikkelingen sociaal domein

Binnen het sociaal domein hebben gemeenten per 1 januari 2015 taken en verantwoordelijkheden gekregen in de zorg en ondersteuning aan hun inwoners en op het gebied van zorg, participatie en zelfredzaamheid, werk en jeugdhulp. Deze taken zijn vastgelegd in drie wetten: Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015), Participatiewet en Jeugdwet.

Het Rijk heeft de nieuwe taken overgeheveld met kortingen op de macrobudgetten. De verdeling was gebaseerd op het zorggebruik in 2012 of 2013. Vanaf 2016 wordt dit gedaan aan de hand van een objectieve verdeling, die stapsgewijs wordt ingevoerd. Dit betekent dat de budgetten op grond van objectief meetbare indicatoren worden verdeeld over de gemeenten. Dit pakt voor de gemeente Dalfsen nadelig uit.

Omdat gemeenten nog geen ervaringscijfers hadden met betrekking tot de werkelijke uitgaven, gaan veel (zo niet alle) gemeenten in beginsel uit van budgettaire neutraliteit voor de nieuwe taken die naar de gemeenten zijn gekomen. Zo ook Dalfsen. De gemeente hanteert tot en met 2018 het uitgangspunt "We doen het voor de middelen die we ervoor krijgen".

In dit hoofdstuk van de financiële scan wordt niet ingegaan op het beleid van de gemeente met betrekking tot het sociaal domein. Ingezoomd wordt op de financiën die met het uitvoeren van de taken zijn gemoeid.

Voor alle duidelijkheid: de term sociaal domein omvat meer dan de per 2015 overgedragen taken op het gebied van Wmo, Participatie en Jeugd. Ook welzijn, gezondheidszorg, onderwijs, sport en cultuur vallen hieronder. De gemeente bekostigt deze taken uit andere budgetten (vooral de algemene uitkering) dan de integratie-uitkering sociaal domein. Als het Rijk spreekt over sociaal domein worden vooral de overgehevelde taken bedoeld en de taken met betrekking tot de inkomensregelingen (zoals bijstand). Met sociaal domein wordt in dit hoofdstuk bedoeld de door het Rijk overgedragen taken op het gebied van Wmo, Participatie en Jeugd.

In 2015 was er in de jaarrekening sprake van een voordeel op het sociaal domein van € 0,74 miljoen. In de jaarrekening 2016 een voordeel van € 1,4 miljoen. In de begroting 2016 werd zichtbaar, dat de integratie-uitkering sociaal domein voor de gemeente Dalfsen zou gaan dalen. In 2016 met € 0,87 miljoen, met naar verwachting een verdere daling in de jaren 2017 tot en met 2019 met € 1,4 miljoen, waartegenover de gemeente ook de lastenramingen heeft verlaagd.

In 2017 is er sprake van sterk toenemende kosten ten opzichte van de rijksvergoeding, vooral op het onderdeel jeugd. In de jaarrekening 2017 is er dan ook sprake van een nadeel van € 0,34 miljoen op het sociaal domein.

In de perspectiefnota 2019-2022 wordt melding gemaakt van stijgende kosten in 2018 op vooral jeugd. Dit nadeel bedraagt circa € 1 miljoen structureel. Uitgaande van het uitgangspunt: "We doen het voor de middelen die we ervoor krijgen" zijn de lasten en baten voor het sociaal domein vooralsnog budgetneutraal in de perspectiefnota opgenomen door het opnemen van een financiële taakstelling op het sociaal domein geraamd van circa € 1 miljoen structureel. In de begroting 2019-2022 heeft de gemeente het uitgangspunt van budgettair ramen van de lasten en baten van het sociaal domein echter losgelaten en is het nadeel op het sociaal domein, circa € 1 miljoen structureel, zichtbaar in de begroting. Mede daardoor is in de begroting 2019 een bezuinigingspakket opgenomen met een structurele omvang van € 1,2 miljoen.

In de (concept) jaarrekening 2018 is te zien, dat het tekort op sociaal domein circa € 1,4 miljoen bedraagt. In de begroting 2018 waren de lasten en baten sociaal domein nog budgettair neutraal geraamd.

In 2014 is de reserve decentralisaties van € 1,75 miljoen gevormd (vanaf 2017 genaamd: reserve sociaal domein)

Deze reserve, die aanvankelijk is gevoed door een bijdrage uit het rekeningsresultaat 2013 en onderbesteding van Wmo gelden (Wmo "oud") in 2014, heeft als doel het afdekken van tekorten binnen het sociaal domein. De batige saldi in 2015 en 2016 zijn niet aan deze reserve toegevoegd, het nadelig saldo van het sociaal domein in 2017 is ten laste van deze reserve gebracht. Het nadelig saldo in de (concept) jaarrekening 2018 is onderdeel van het rekeningssaldo.

In onderstaande tabel is de ontwikkeling van de in 2015 tot en met 2018 ontvangen integratie-uitkering sociaal domein weergegeven. Te zien is dat vooral de rijksvergoeding voor jeugd lager is geworden. In 2018 is deze circa € 0,9 miljoen lager dan in 2015. Ook bij participatie is sprake van een lagere rijksvergoeding.

Tabel 1.5.2 Ontwikkeling integratie-uitkering sociaal domein

Bedragen x € 1 miljoen	Werkelijk			
	2015	2016	2017	2018
Integratie-uitkering sociaal domein				
Jeugd	5,6	5,0	4,6	4,7
WMO nieuwe taken (2015)	3,1	3,2	3,1	3,3
Participatie	3,6	3,4	3,2	3,1
Totaal	12,3	11,6	10,9	11,0

Conform het Regeerakkoord is met ingang van 2019 het integreerbare deel van de integratie-uitkering Sociaal domein overgeheveld naar de algemene uitkering van het gemeentefonds. Per 2019 zijn de volgende onderdelen overgegaan:

- Wmo 2015, met uitzondering van Beschermd wonen;
- Jeugdhulp, met uitzondering van Voogdij/18+;
- Participatie, onderdeel Re-integratie klassiek.

Ook de middelen uit de integratie-uitkering Wmo/huishoudelijke verzorging zijn overgeheveld naar de algemene uitkering.

Daardoor is met ingang van 2019 niet meer vast te stellen hoe hoog de vergoeding voor sociaal domein met betrekking tot jeugd, Wmo en Participatie is. Gevolg is dat er geen directe relatie is te leggen tussen de rijksvergoeding en de gemeentelijke uitgaven.

Het geïntegreerde gedeelte van de integratie-uitkering Sociaal domein valt vanaf 2020 onder de accresontwikkeling van de algemene uitkering. Vanaf 2020 zullen gemeenten dan ook nominale ontwikkelingen (lonen en prijzen) van het geïntegreerde deel van het sociaal domein uit het accres moeten gaan betalen.

Steeds meer gemeenten ramen vanaf 2018 op basis van realisatiecijfers. Logisch gevolg is dat de relatie lasten en integratie-uitkering daardoor gaat vervagen. Door de overheveling in 2019 van (een groot deel) van de integratie-uitkeringen met betrekking tot het sociaal domein naar de algemene uitkering zal dit verder vervagen. En zal ook het sociaal domein in grotere mate onderdeel worden van de integrale afweging bij het toedelen van de budgetten uit de gemeentebegroting. Net als bijvoorbeeld bij onderwijshuisvesting.

Anno 2019 is het landelijke beeld, dat er sprake is van toenemende tekorten in het sociaal domein en dan vooral op het onderdeel jeugd. Gemeenten laten dan ook steeds meer van zich horen en stellen de tekorten aan de orde richting rijk⁷.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) voert overleg met het kabinet met als doel extra geld voor vooral jeugdzorg. Naast de, bij de decentralisatie van de taken van het sociaal domein, doorgevoerde efficiencykorting (tussen circa 15% en 20%) is ook sprake van groei van het aantal kinderen in de jeugdzorg. De groei van de integratie-uitkering sociaal domein heeft daarmee, naar het zich laat aanzien, geen gelijke tred gehouden.

Op het moment dat deze financiële scan werd vervaardigd was nog niet bekend of het overleg van de VNG en het rijk heeft geleid tot een structurele verhoging van de gemeentelijke budgetten. Het rijk benadrukt daarentegen dat vooral de uitvoering van het jeugdhulpstelsel beter en efficiënter zou kunnen⁸.

⁷ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/wethouders-jeugd-op-de-barricades.9630607.lynkx>

⁸ Brief aan de kamer van de Minister van sport en gezondheid van 14 mei 2019

(<https://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2019/5/kamerbrief-over-uitkomsten-van-verdiepend-onderzoek->

Conclusies

- De gemeente raamde, net als zeer veel andere gemeenten, de eerste jaren de lasten en baten van het sociaal domein (Jeugd, Participatie, Wmo) budgettair neutraal.
- Hoewel er in 2015 en 2016 batige saldi zijn gerealiseerd op deze budgetten, is vanaf 2017 sprake van tekorten.
- Met ingang van de begroting 2019-2022 verwerkt de gemeente deze tekorten in de begroting en heeft daarmee het uitgangspunt "We doen het voor de middelen die we ervoor krijgen" verlaten.

Aanbevelingen

- Probeer de lastenramingen voor het sociaal domein in de begroting 2020-2023 verder te verfijnen op basis van de ervaringscijfers 2017 tot en met medio 2019 en aan de hand van het door de gemeente vastgestelde beleid.
- Blijf, minimaal 1x per jaar of in de procedure van de budgetcyclus, monitoren of de te nemen maatregelen reëel zijn en de financiële effecten zijn zoals op voorhand in de begroting zijn opgenomen.

2 De eigen inkomsten vergeleken

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volgende vraag beantwoord:

Doen zich tussen de gemeente Dalfsen en de selectiegroep verschillen voor ten aanzien van de belastingen en rechten in 2019 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 2019. 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 tekort⁹ en dienen de eigen heffingen van de gemeente te voldoen aan het redelijk peil. Het belastingpakket bestaat uit de OZB en de riool- en afvalstoffenheffing. In het kader van het artikel 12-beleid stellen de beheerders van het gemeentefonds via de meicirculaire jaarlijks het redelijk peil vast.

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 2019 geldt voor Dalfsen een percentage voor de WOZ-waarde van eigenaren van woningen van 0,1102, voor de niet-woningen gebruikers 0,1699 en voor niet-woningen eigenaren 0,1711.

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 2019 bedraagt dat 0,1905¹⁰. 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 Dalfsen 0,1264 (zie D in tabel 2.2.1).

⁹ 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.

¹⁰ Dit "redelijk peil" is weergegeven in de Meicirculaire 2018 op bladzijde 139.

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

Dalfsen	Woningen	Niet-woningen gebruikers	Niet-woningen eigenaren	Totaal
A. Waarde onroerende zaken	3.230.892.525	512.893.710	669.198.686	4.412.984.921
B. Tarief 2019 gemeente als percentage van de WOZ-waarde	0,1102	0,1699	0,1711	
C. Opbrengst op basis van waarde gemeentefonds en tarief gemeente (A x B)	3.560.444	871.406	1.144.999	5.576.849
D. Gemiddeld tarief OZB gemeente als percentage van de WOZ-waarde				0,1264
E. Redelijk peil OZB 2019 voor toelating tot artikel 12 van de Fvw als percentage van de WOZ-waarde (meicirculaire 2018)				0,1905
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				0,1905
I. Opbrengst OZB op basis van gecorrigeerd redelijk peil OZB voor toelating tot artikel 12 van de Fvw				8.406.736
J. Opbrengst OZB volgens begroting 2019 gemeente				5.624.660
Lagere opbrengst ten opzichte van redelijk peil (J-I)				-2.782.076

De cijfers onder C en J zijn normaal gesproken gelijk aan elkaar. Echter onder C is de opbrengst berekend die kan worden gehaald op basis van de WOZ waarden en de tarieven die de gemeente in 2019 hanteert. Onder J is de opbrengst opgenomen die in de gemeentebegroting 2019 is geraamd. Voor de berekening van de belastingcapaciteit wordt de door de gemeente geraamde opbrengst (J) aangehouden.

Uit tabel 2.2.1 komt naar voren, dat Dalfsen voor wat betreft de OZB in 2019 een lagere opbrengst van € 2,7 miljoen heeft ten opzichte van de artikel 12-norm van het redelijk peil.

Bij het berekenen van de belastingcapaciteit wordt er (in het kader van de artikel 12-norm van het redelijk peil) 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. Zowel bij de rioolheffing als bij de afvalstoffenheffing is sprake van 100% kostendekking.

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)¹¹. 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).

De in de Atlas Lokale heffingen opgenomen woonlasten voor afvalstoffenheffing kunnen afwijken van wat gemeenten daar zelf voor berekenen. De afvalstoffenheffing bestaat in diverse gemeenten 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.

¹¹ 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. Dalfsen	Landelijke rangorde meerpersoons huishouden***
Lochem	249	318	0,0860	305.814	263	830	29,3%	295
Olst-Wijhe	176	223	0,1629	241.369	393	792	23,4%	249
Raalte	183	222	0,1353	244.649	331	736	14,6%	147
Sint-Michielsgestel	172	169	0,1535	314.847	483	824	28,3%	286
Zwartewaterland	158	353	0,1100	210.145	231	742	15,6%	157
Gemiddelde selectiegroep	188	257	0,1295	263.365	340	785	22,2%	
Dalfsen	197	130	0,1102	285.871	315	642		34
Hoogste waarneming						1.446		372
Laagste waarneming						511		1
Gemiddelde waarneming						740		156
Duurste 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 Dalfsen in 2019 € 143 (afgerond) per meerpersoonshuishouden onder het gemiddelde van de selectiegroep ligt. Dit wordt vooral veroorzaakt door de rioolheffing en de onroerende zaakbelasting. De afvalstoffenheffing is hoger dan het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep.

De gemeente Dalfsen neemt op basis van de lastendruk 2019 in het COELO-overzicht van gemeentelijke woonlasten 2019 plaats 34 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 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)
Lochem	182	318	0,0860	305.814	263	762
Olst-Wijhe	154	223	0,1629	241.369	393	770
Raalte	146	222	0,1353	244.649	331	699
Sint-Michielsgestel	126	137	0,1535	314.847	483	746
Zwartewaterland	140	292	0,1100	210.145	231	663
Gemiddelde selectiegroep	150	238	0,1295	263.365	340	728
Dalfsen	173	130	0,1102	285.871	315	618

* 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 Dalfsen € 110 onder het gemiddelde van de selectiegroep. Ook hier is de rioolheffing en onroerende zaakbelasting lager en de afvalstoffenheffing hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep.

2.4 Overige heffingen

Naast de heffingen behorend tot het belastingpakket kunnen ook andere heffingen worden genoemd. Bijvoorbeeld de opbrengst per inwoner van secretarieleges, hondenbelasting, toeristenbelasting en reclamebelasting.

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 geen hondenbelasting heffen. Alleen Zwartewaterland heft deze belasting nog, net als Dalfsen.

De toeristenbelasting wordt in alle gemeenten uit de selectiegroep geheven. Het gemiddelde tarief in 2019 is € 0,93 per overnachting tegenover € 0,85 (voor hotels, pensions en B&B) in Dalfsen.

2.5 Conclusies

Op de vraag '*Doen zich tussen de gemeente Dalfsen 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 2019 voor meerpersoonshuishoudens

Bij de vergelijking van de gemeentelijke woonlastendruk voor burgers blijkt dat het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, reiniging en riolering) van een meerpersoonshuishouden in Dalfsen € 143 lager is dan de gemiddelde woonlastendruk in 2019 in de selectiegroep.

Dit wordt vooral veroorzaakt door de rioolheffing en de onroerende zaakbelasting. De afvalstoffenheffing is hoger dan het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep.

Het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, reiniging en riolering) van een eenpersoonshuishouden in Dalfsen is € 110 lager dan het gemiddelde van de selectiegroep. Ook hier is de rioolheffing en onroerende zaakbelasting lager en de afvalstoffenheffing hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep.

Overigens is er zowel bij de rioolheffing als bij de afvalstoffenheffing in Dalfsen sprake van 100% kostendekking. In die zin kan de gemeente niet direct iets doen als het gaat om verschillen in de tarieven van deze heffingen. De gemeente kan wel, indien zij dit wenst, vindt dat daar aanleiding toe is en het wettelijk is toegestaan, een verdieping toepassen met betrekking tot de toerekening van kosten aan deze heffingen.

Gemeentelijke heffingen 2019 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 2019

Voorts is de feitelijke belastingopbrengst 2019 van de gemeente Dalfsen vergeleken met die van het zogenaamde belastingpakket zoals dat wordt gehanteerd bij de toelating tot artikel 12 van de Fvw voor 2019. Uit deze vergelijking blijkt dat de gemeente een opbrengst aan OZB genereert die circa € 2,7 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 Dalfsen zich in 2019 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 2019 betreft de algemene uitkering (inclusief sociaal domein) circa 57% 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 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 Dalfsen 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 salarislasten verdeeld over de lasten van de taakvelden van de gemeente. De verdeling van de overhead over de taakvelden ten behoeve van deze scan is met de gemeente afgestemd.

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 Dalfsen 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 taakveldenniveau tussen de nettolasten van Dalfsen 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 taakveldenniveau, 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 worden vergeleken. De cijfers tussen de gemeenten zijn daardoor beter vergelijkbaar.

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 € 25.000 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.¹² In het vervolg van dit hoofdstuk worden dus voor zowel Dalfsen als de gemeenten uit de selectiegroep **de structurele nettolasten** gepresenteerd.

Gegevensbron

Deze financiële scan is vervaardigd in de periode april tot en met juni 2019. De vergelijkingen met referentiegemeenten en met de algemene uitkering vinden plaats op basis van de begroting 2019. 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 2019. Dit is de zgn. begrotingsanalyse 2019. Dit bestand is dit jaar echter pas medio juni 2019 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 2019. Op basis daarvan zijn de begrotingscijfers vergeleken. Voor de algemene uitkering is als basis de **meicirculaire 2018** (jaar 2019) genomen, omdat die circulaire ook de basis was voor het ramen van de algemene uitkering in de begroting van Dalfsen.

¹² . De correcties hebben plaatsgevonden aan de hand van het in de begroting 2019 van de desbetreffende gemeente opgenomen overzicht van incidentele baten en lasten.

3.2 Nettolasten begroting 2019 ten opzichte van de clusters algemene uitkering 2019

Voordat u verder leest

De vergelijkbaarheid van de lasten van gemeenten ten opzichte van de clusters gemeentefonds is vanaf 2017 sterk gewijzigd.

Met ingang van 2017 is er sprake van een nieuwe clusterindeling van het gemeentefonds. Daarnaast werken gemeenten vanaf 2017 voor het eerst met taakvelden, waar de lasten en baten naar moeten worden vertaald en aan het CBS aangeleverd. De toedeling naar (53) taakvelden is anders dan voorheen en ook de nieuwe taken voor het sociaal domein zijn daar in meegenomen.

De aan het CBS aan te leveren informatie wordt ondermeer gebruikt voor de vergelijking met de clusters van het gemeentefonds.

Bij het opstellen van de financiële scans voor enkele andere gemeenten, die zijn opgesteld aan de hand van de begrotingen 2018 en de algemene uitkering 2018, kwam naar voren dat de toedeling van de lasten en baten naar de nieuwe taakvelden nog niet altijd volledig op de juiste wijze plaatsvond. Vooral bij de taakvelden met betrekking tot het sociaal domein. Dat gold voor zowel de "scangemeenten" als de gemeenten in de selectiegroep.

Daarnaast is bij het opstellen van deze financiële scans de indruk ontstaan, dat ook het rijk bij het toerekenen van kosten aan clusters van de algemene uitkering en/of de toelichting daarop nog enige verfijning kan doorvoeren. Dit speelt vooral bij de clusters die betrekking hebben op het sociaal domein.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft desgevraagd bevestigd, dat verfijning binnen de clusters nog plaatsvindt. Vooral waar het gaat om het sociaal domein. Als gevolg van de integrale benadering zijn taakvelden en clusters niet meer één op één toe te delen. Momenteel lopen er diverse onderzoeken waarvan de uitkomst aanleiding tot verfijning kan zijn. BZK adviseert om de clusters met betrekking tot het sociaal domein in samenhang te bezien. Dit is in deze financiële scan ook gebeurd.

Hoewel er van mag worden uitgegaan, dat in de begroting 2019 de toedeling van kosten naar de voorgeschreven taakvelden verder is verfijnd, moet er rekening mee worden gehouden dat dit nog niet 100% correct hoeft te zijn.

Dit impliceert wel, dat de interpretatie van getallen, vooral met betrekking tot het sociaal domein, met enige terughoudendheid en vooral op hoofdlijnen moet plaatsvinden. In dit hoofdstuk wordt dit ook gedaan.

Anderzijds is het niet zo dat de vergelijkingen in dit hoofdstuk geen waarde hebben. Er komen zeker zaken naar voren die voor de gemeente een duiding kunnen zijn voor het lastenniveau op bepaalde taakvelden. Of een aanleiding kunnen zijn om daar nader onderzoek naar te doen.

Tabel 3.2.1 Structurele nettolasten begroting 2019 in vergelijking met gemeentefondsuitkering 2019¹³

Uitgavenclusters algemene uitkering	Nettolasten Dalfsen begroting 2019 (A) (bedrag x € 1.000)	Gemeentefonds 2019 (meicirculaire 2018) (B) (bedrag x € 1.000)	Verschil 2019 (C=B-A) (bedrag x € 1.000)	Verschil per inwoner Dalfsen 2019 (=C/28.487)
Bestuur				
Bestuur en algemene ondersteuning	3.837	3.158	-679	-24
Totaal Bestuur	3.837	3.158	-679	-24
Voorzieningen bevolking				
Educatie	1.892	2.425	533	19
Cultuur en ontspanning	5.811	5.193	-618	-22
Inkomen en participatie	8.520	4.893	-3.627	-127
Samenkracht en burgerparticipatie	3.685	571	-3.114	-109
Jeugd	5.394	5.691	297	10
Maatschappelijke ondersteuning	3.903	8.734	4.831	170
Volksgesondheid	1.111	147	-964	-34
Totaal Voorzieningen bevolking	30.316	27.654	-2.663	-93
Bebouwing en omgeving				
Openbare orde en veiligheid	2.224	2.117	-107	-4
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	6.070	7.554	1.484	52
Riolering en reiniging	-661	-1.078	-417	-15
Totaal Bebouwing en omgeving	7.633	8.593	960	34
Overige	-5	0	5	0
Totaal uitgavenclusters	41.781	39.404	-2.377	-83

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft en - hogere nettolasten

In totaliteit is sprake van circa € 2,4 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 hoger dan de algemene uitkering veronderstelt.

Voorzieningen bevolking

Bij voorzieningen bevolking is er per saldo sprake van een bedrag van € 2,7 miljoen (€ 93 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. Dit is vooral het geval bij clusters die betrekking hebben op het sociaal domein, maar ook bij cultuur en ontspanning. Bij de toelichting op deze clusters wordt hier nader op ingegaan. De clusters met betrekking tot het sociaal domein worden in samenhang met elkaar toegelicht.

Bebouwing en omgeving

Bij bebouwing en omgeving is per saldo sprake van € 34 per inwoner lagere structurele lasten (totaal circa € 1,0 miljoen), vooral veroorzaakt door de lagere lasten bij infrastructuur en gebiedsontwikkeling.

Op de hier genoemde afwijkingen van meer dan € 15 per inwoner 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).

¹³ Algemene uitkering 2019 op basis van de meicirculaire 2018. 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.

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.

Dalfsen onttrekt in 2019 per saldo € 1,96 miljoen aan de reserves. Dit bedrag wordt grotendeels ingezet ter dekking van structurele lasten. Een bedrag van € 1,71 miljoen wordt structureel ingezet, vooral ter dekking van kapitaallasten.

Het feit dat Dalfsen in 2019 circa € 2,4 miljoen meer aan structurele nettolasten raamt dan het gemeentefonds veronderstelt maar de begroting 2019 (meer dan) sluitend is, duidt er op dat de gemeente ook meer inkomsten heeft dan het gemeentefonds veronderstelt. In onderstaande tabel wordt dit zichtbaar

Tabel 3.2.2 structurele nettobaten begroting 2019 in vergelijking met gemeentefondsuitkering 2019

Inkomstenclusters algemene uitkering	Nettobaten Dalfsen begroting 2019 (A) (bedrag x € 1.000)	Gemeentefonds 2019 (meicirculaire 2018) (B) (bedrag x € 1.000)	Vershil 2019 (C=B-A) (bedrag x € 1.000)	Vershil per inwoner Dalfsen 2019 (=C/28.487)
Onroerende zaakbelastingen	5.210	4.322	888	31
Overige eigen middelen	40	0	40	1
Inzet van de reserves	1.710	0	1.710	60
Algemene uitkering	35.181	35.082	99	3
Totaal inkomstenclusters	42.141	39.404	2.737	96

+ 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 en reserves.

Onder de overige eigen middelen vallen naast inkomsten (bijvoorbeeld dividend) ook lasten voor economische ontwikkeling en grondexploitatie.

Per saldo zijn de structurele baten hoger dan de structurele lasten. Er is dan ook sprake van een structureel (batig) begrotingssaldo van € 360.000. In de begroting 2019-2022 van de gemeente is de berekening daarvan terug te vinden op bladzijde 166. Het overzicht van de structurele baten en lasten in bijlage 1 van deze financiële scan sluit ook aan op dit structurele 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 Dalfsen in 2019 af te zetten tegen het rekestarief kan worden bepaald in hoeverre de gemeente meer of minder inkomsten genereert.

Tabel 3.3.1 OZB tarieven 2019 Dalfsen versus rekentarieven gemeentefonds

Dalfsen	Woningen	Niet-woningen gebruikers	Niet-woningen eigenaren
Tarief 2019 gemeente als percentage van de WOZ-waarde	0,1102	0,1699	0,1711
Rekentarieven gemeentefonds als percentage van de WOZ-waarde*	0,1000	0,1265	0,1569

*Zie bladzijde 17 meicirculaire 2018 Gemeentefonds.

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

Dalfsen raamt in 2019 per saldo € 0,9 miljoen (€ 31 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. De gemiddelde opbrengst niet-woningen per inwoner is nagenoeg gelijk aan het gemiddelde van de selectiegroep.

	Lochem	Olst-Wijhe	Raalte	Sint-Michielsgestel	Zwartewaterland	Gemiddelde selectiegroep	Dalfsen	Verschil
Taakvelden cluster Onroerende zaakbelasting (OZB)								
0.61 OZB woningen	104	156	132	151	79	124	117	-7
0.62 OZB niet-woningen	40	63	79	42	111	67	66	-1
Totaal	144	219	211	193	190	191	183	-8

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 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 Dalfsen uit op een bedrag van circa € 0,37 miljoen. Inclusief overhead is er sprake van een bedrag van € 0,04 miljoen ofwel € 1,40 per inwoner.¹⁴ Er is dus sprake van relatief weinig inkomsten uit overige eigen middelen.

De inkomsten uit Overige Eigen Middelen vinden overigens ook hun weerslag in extra uitgaven op diverse clusters. Zo worden lagere lasten door renteverlaging ook zichtbaar door lager renteresultaat op treasury in cluster OEM.

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

Taakvelden cluster Overige eigen middelen (OEM)	Lochem	Olst-Wijhe	Raalte	Sint-Michielsgestel	Zwartewaterland	Gemiddelde selectiegroep	Dalfsen	Verschil
0.3 Beheer overige gebouwen en gronden	-2	0	-14	-2	2	-3	-5	-2
0.5 Treasury	29	26	34	28	57	35	17	-18
0.64 Belastingen Overig	-3	1	2	-3	4	0	5	5
0.9 Vennootschapsbelasting (Vpb)	-2	0	0	0	-1	-1	0	1
3.1 Economische ontwikkeling	-1	-2	-9	-12	-5	-6	-3	3
3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur	-2	-3	0	0	1	-1	0	1
3.3 Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen	0	0	5	-1	-3	0	0	0
3.4 Economische promotie	14	5	9	-1	-2	5	-1	-6
8.2 Grondexploitatie (niet bedrijventerreinen)	-20	-1	-4	-18	13	-6	0	6
Totaal	14	26	23	-9	66	24	13	-11

Bedragen met een –teken zijn lasten

In tabel 3.3.2 is te zien, dat Dalfsen ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep bij de overige eigen inkomsten niet veel afwijkt. Wel is te zien dat Dalfsen vooral lagere baten uit treasury heeft. Dat is een combinatie van opbrengsten dividend en een (lager) renteresultaat.

¹⁴ In tabel 3.2.2 is een bedrag van € 0,37 miljoen aan OEM opgenomen. Dit is echter inclusief € 0,33 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.

Dalfsen onttrekt in 2019 per saldo structureel € 1,7 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 daartegenover staande 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.

Zowel Dalfsen als de gemeenten in de selectiegroep ontvangen geen bijdragen voor beschermd wonen.

Op taakveldniveau is zichtbaar (bijlage 2) dat de door Dalfsen geraamde algemene uitkering circa € 96 per inwoner lager is dan het gemiddelde van de door de selectiegroep geraamde algemene uitkering.

De lagere algemene uitkering wordt grotendeels veroorzaakt door een lagere vergoeding voor de taken van het sociaal domein (Wmo, Jeugd en participatie), een lager aantal leerlingen voortgezet onderwijs en minder bijstandsontvangers.

Overigens staan tegenover deze lagere vergoedingen normaal gesproken ook lagere lasten. In Dalfsen is dat ook het geval. Dit blijkt later in hoofdstuk 3.4 bij het onderdeel 'Overige clusters Voorzieningen Bevolking (sociaal domein)'.

Het gemiddelde van de selectiegroep wordt vooral beïnvloed door de hogere algemene uitkering van de gemeenten Lochem en Raalte.

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.*

Dalfsen heeft € 24 per inwoner hogere nettolasten dan waar het gemeentefonds vanuit gaat.

Als wordt gekeken naar de nettolasten in vergelijking met de selectiegroep (bijlage 2) is te zien, dat Dalfsen ten opzichte van het gemiddelde van deze groep € 27 lagere lasten per inwoners heeft. Dit wordt vooral veroorzaakt door lagere laste op de taakvelden en 0.4 (ondersteuning organisatie) en 0.8 (overige baten en lasten).

Op het taakveld 0.2 (burgerzaken) is sprake van hogere lasten. In hoofdstuk 1.2.2 (wendbaarheid) kwam al naar voren, dat de leges niet kostendekkend zijn. Dit kan een van de redenen zijn voor de hogere nettolasten (= lasten min de daaraan gerelateerde baten).

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 leerlingenzaken. Onder laatstgenoemd taakveld vallen ook lasten en baten van volwasseneneducatie, peuterspeelzalen, leerlingenvervoer en leerplicht.

De gemeente geeft circa € 0,53 miljoen minder uit dan het gemeentefonds veronderstelt. Ook ten opzichte van het lastenniveau van het gemiddelde van de selectiegroep zijn de nettolasten van Dalfsen lager (zie bijlage 2). Dit betreft vooral lagere lasten voor onderwijshuisvesting.

De gemeente geeft aan, dat de meeste scholen geen eigen gymnastieklokaal hebben. Kosten voor het gymmen in de sporthal drukken op het taakveld sport (cluster Cultuur en Ontspanning). Het Agnietencollege heeft een bestemmingsreserve voor de afschrijvingen, waardoor de lasten niet meetellen in het totaal aan huisvestingslasten. Daarnaast is het onderhoud belegd bij de scholen en niet bij de gemeente.

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 Dalfsen is bijvoorbeeld sprake van een actief sportbeleid, wat is terug te zien in de lasten.

Op dit cluster is sprake van € 22 hogere lasten per inwoner ten opzichte van het gemeentefonds, wat neerkomt op € 0,62 miljoen. Ook ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep is sprake van hogere lasten van circa € 0,37 miljoen ofwel € 13 per inwoner (zie bijlage 2).

Als de nettolasten worden vergeleken met de nettolasten van de gemeenten in de selectiegroep (bijlage 2) dan blijkt, dat de hogere nettolasten zich vooral voordoen op het taakvelden 5.7, openbaar groen en (openlucht) recreatie. Het gemiddelde van de selectiegroep wordt overigens vooral door de lage nettolasten van de gemeente Zwartewaterland 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.

Overige clusters Voorzieningen Bevolking (sociaal domein)

Hieronder vallen de clusters met betrekking tot het sociaal domein.

Met ingang van 2019 ontvangt de gemeente geen integratie-uitkering sociaal domein meer, maar is de vergoeding voor het sociaal domein onderdeel van de algemene uitkering.

In aansluiting op de nieuwe taakvelden van het BBV worden binnen het sociaal domein de volgende clusters onderscheiden¹⁵

- Inkomen en participatie (inkomensregelingen, begeleide participatie en arbeidsparticipatie).
- Samenkracht en burgerparticipatie (wijkteams en overige samenkracht en burgerparticipatie);
- Maatschappelijke ondersteuning (maatwerkvoorzieningen, maatwerkdienstverlening 18+ en geëscaleerde zorg 18+);
- Jeugd (maatwerkdienstverlening 18-, geëscaleerde zorg 18-);
- Volksgezondheid.

Overigens omvat het deel algemene uitkering in deze clusters meer dan alleen de vergoedingen die voorheen in de integratie-uitkering sociaal domein zaten voor jeugd, Wmo en participatie. 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.

In bijlage 2 zijn de nettolasten van Dalfsen en de gemeenten in de selectiegroep op basis van deze clusters inzichtelijk gemaakt.

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.

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

¹⁵ Bron Periodiek Onderhoudsrapport Gemeentefonds 2018 (POR 2018, bijlage bij de rijksbegroting 2018 onderdeel gemeentefonds)

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 kindbeschermingsmaatregelen, 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, inloopfunctie 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.

In hoofdstuk 3.2 is aangegeven dat de verdeling van de lasten naar taakvelden de komende jaren wellicht nog moet worden verfijnd en dat ook het rijk bij het toerekenen van kosten aan clusters van de algemene uitkering en/of de toelichting daarop nog enige verfijning kan doorvoeren. Dit speelt vooral bij de clusters die betrekking hebben op het sociaal domein.

Uit het POR 2018 (periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds) kwam ook naar voren, dat diverse gemeenten op de taakvelden die behoren tot de clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd, budgetten verantwoordt die betrekking hebben op het cluster Inkomen en participatie en vice versa.

Daarom moeten de clusters 'Inkomen en Participatie', 'Samenkracht en burgerparticipatie', 'Jeugd', 'Maatschappelijk ondersteuning' en ook 'Volksgezondheid' in samenhang worden gezien.

Tabel 3.4.1 Uitgavenclusters in samenhang

Uitgavenclusters algemene uitkering	Nettolasten Dalfsen begroting 2019 (A) (bedrag x € 1.000)	Gemeentefonds 2019 (meicirculaire 2018) (B) (bedrag x € 1.000)	Vershil 2019 (C=B-A) (bedrag x € 1.000)	Vershil per inwoner Dalfsen 2019 (=C/28.487)
Inkomen en participatie	8.520	4.893	-3.627	-127
Samenkracht en burgerparticipatie	3.685	571	-3.114	-109
Jeugd	5.394	5.691	297	10
Maatschappelijke ondersteuning	3.903	8.734	4.831	170
Volksgesondheid	1.111	147	-964	-34
Totaal	22.613	20.036	-2.577	-90

Te zien is dat er in totaliteit sprake is van een hogere structurele last van € 2,6 miljoen ofwel € 90 per inwoner.

Exclusief volksgezondheid is sprake van hogere nettolasten ten opzichte van de algemene uitkering van circa € 1,6 miljoen, ofwel € 57 per inwoner.

De in bovenstaande tabel weergegeven berekening is niet één op één vergelijkbaar met de berekeningen van de tekorten op het sociaal domein die de gemeente in de begroting weergeeft. De belangrijkste reden is, zoals eerder aangegeven, dat het deel algemene uitkering in deze clusters meer omvat dan alleen de vergoedingen die voorheen in de integratie-uitkering sociaal domein zaten voor jeugd, Wmo en participatie.

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. De lasten en baten zijn onderdeel van dezelfde clusters als de overige lasten van het sociaal domeinen en zijn daar niet uit te elimineren.

Zo is bijvoorbeeld uit tabel 3.4.1 af te lezen dat de clusters die op basis van de algemene uitkering betrekking op het brede terrein van sociaal domein in totaal € 20 miljoen omvang hebben. De integratie-uitkering sociaal domein met betrekking tot alleen Jeugd, Wmo en Participatie bedroeg in 2018 in totaal circa € 11 miljoen. Dit laat zien dat dit cluster meer omvat dan alleen de voormalige integratie-uitkering sociaal domein.

Dit alles neemt niet weg, dat uit de vergelijking met de algemene uitkering wordt bevestigd, dat de gemeente op de taakvelden met betrekking tot het sociaal domein hogere lasten heeft dan waar de algemene uitkering van uitgaat.

In tabel 3.4.1, zijn bij volksgezondheid relatief hoge lasten ten opzichte van de algemene uitkering zichtbaar. Ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep zijn de lasten echter niet hoog. De lasten van Dalfsen en van de referentiegemeenten betreffen voornamelijk bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen.

De gemeente geeft aan, dat Dalfsen twee consultatiebureaus extra heeft, dus in totaal drie.

In tabel 3.4.2 is een vergelijking opgenomen van de nettolasten per inwoner (exclusief overhead) van het sociaal domein (in brede zin, dus meer dan alleen jeugd, Wmo en participatie) van Dalfsen met het gemiddelde van de selectiegroep.

Tabel 3.4.2 Vergelijking clusters sociaal domein met selectiegroep

Bedrag per inwoner (exclusief overhead)	Dalfsen per inwoner	Gemiddelde selectiegroep per inwoner	Vershil
Inkomen en participatie	-217	-194	-23
Samenkracht en burgerparticipatie	-112	-113	1
Jeugd	-186	-215	29
Maatschappelijke ondersteuning	-133	-178	45
Volksgesondheid	-39	-35	-4
	-687	-735	48

De nettolasten op de clusters sociaal domein (sociaal domein in brede zin) zijn in Dalfsen lager dan het gemiddelde van de selectiegroep. Hier staat ook een lagere vergoeding uit het gemeentefonds tegenover.

Omdat met ingang van 2019 (het grootste deel van) de integratie-uitkering sociaal domein onderdeel is van de algemene uitkering is het lastiger, zo niet onmogelijk, de baten en lasten sociaal domein met elkaar te vergelijken.

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 Dalfsen begroting 2019 (A) (bedrag x € 1.000)	Gemeentefonds 2019 (meicirculaire 2018) (B) (bedrag x € 1.000)	Vershil 2019 (C=B-A) (bedrag x € 1.000)	Vershil per inwoner Dalfsen 2019 (=C/28.487)
Openbare orde en veiligheid	2.224	2.117	-107	-4
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	6.070	7.554	1.484	52
Riolering en reiniging	-661	-1.078	-417	-15
	7.633	8.593	960	34

Bij het cluster openbare orde en veiligheid (de taakvelden crisisbeheersing en brandweer en openbare orde en veiligheid) zijn de nettolasten nagenoeg gelijk aan de nettolasten aan de nettolasten zoals het gemeentefonds deze veronderstelt.

Bij infrastructuur en gebiedsontwikkeling is sprake van lagere nettolasten. Ook ten opzichte van het gemiddelde van de selectiegroep zijn de nettolasten per inwoner lager. Ten opzichte van de selectiegroep zijn vooral de nettolasten op taakveld 8.3 (wonen en bouwen) lager. Dalfsen heeft hier als enige per saldo een baat geraamd.

Vooraf Zwartewaterland raamt relatief hoge lasten op dat taakveld. 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 salarissen, diensten door derden en kosten gemeenschappelijke regelingen.

Het onderdeel riolering en reiniging bevat de gemeentelijke taken ten aanzien van afvalwater en de waterhuishouding en de inzameling en verwerking van bedrijfs- en 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. Omdat de gemeenten BTW kunnen terugvragen via het BTW compensatiefonds (BCF) is het gemeentefonds daarvoor navenant gekort.

Bij riolering en reiniging is de afwijking ten opzichte van de algemene uitkering circa € 0,4 miljoen hogere lasten. Dat zou er op kunnen duiden dat de gemeente wellicht nog meer kosten kan doorbelasten in het rioolrecht. De afwijking is echter niet substantieel.

3.5 Conclusie

Net als alle gemeenten, heeft Dalfsen meer nettolasten dan waar de vergoeding uit het gemeentefonds in voorziet. De structurele lasten zijn circa € 2,4 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 vooral voor bij de clusters bestuur en algemene ondersteuning, cultuur en ontspanning en de clusters die betrekking hebben op het sociaal domein.

Van lagere nettolasten ten opzichte van de algemene uitkering is sprake bij de clusters educatie en infrastructuur en gebiedsontwikkeling.

De vergelijkbaarheid van de lasten van gemeenten ten opzichte van de clusters uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds is vanaf 2017 sterk gewijzigd. Dit kan tot gevolg hebben dat nog niet alle lasten en baten aan de juiste taakvelden zijn toegerekend. Uit het POR 2018 (periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds) kwam bijvoorbeeld naar voren, dat diverse gemeenten op de taakvelden die behoren tot clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd budgetten verantwoorden die betrekking hebben op het cluster Inkomen en participatie en vice versa. Deze clusters moeten dus in samenhang met elkaar worden gezien. BZK adviseert om de clusters met betrekking tot het sociaal domein in samenhang te bezien. Dit is in deze financiële scan ook gebeurd.

Met ingang van de begroting 2019 is vergelijking van de lasten sociaal domein (Jeugd, Wmo en Participatie) 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 van het sociaal domein "in brede zin", laat zien dat Dalfsen meer 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.

Naast de overheveling van de middelen van het sociaal domein (Wmo, Jeugd en Participatie) vindt er een herijking van de verdeling van de andere middelen van de algemene uitkering plaats. 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 kan leiden tot een herziene verdeling van de middelen in het gemeentefonds vanaf 2021.

Bijlagen

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

Gemeente	Dalfsen			
Jaar	2019			
Inwoners	28.487			
	Netto lasten (x € 1.000)	Gemeente fonds uitkering (x € 1.000)	Verschil (x € 1.000)	Verschil per inw. (x € 1)
<u>Inkomstenclusters</u>	42.141	-39.404	2.737	96
Onroerendezaakbelastingen	5.210	-4.322	888	31
Overige eigen middelen (OEM)	40	0	40	1
Mutaties reserves	1.710	0	1.710	60
Gemeentefondsuitkering	35.181	-35.082	99	3
<u>Uitgavenclusters</u>	-41.781	39.404	-2.377	-83
Bestuur en algemene ondersteuning	-3.837	3.158	-679	-24
Openbare orde en veiligheid	-2.224	2.117	-107	-4
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	-6.070	7.554	1.484	52
Educatie	-1.892	2.425	533	19
Cultuur en ontspanning	-5.811	5.193	-618	-22
Inkomen en participatie	-8.520	4.893	-3.627	-127
Samenkracht en burgerparticipatie	-3.685	571	-3.114	-109
Jeugd	-5.394	5.691	297	10
Maatschappelijke ondersteuning	-3.903	8.734	4.831	170
Volksgezondheid	-1.111	147	-964	-34
Riolering en reiniging	661	-1.078	-417	-15
<u>Overige</u>	5	0	5	0
Herindeling	0	0	0	0
Suppletie OZB	0	0	0	0
Diversen	5	0	5	0
Resultaat na bestemming	360	0	360	13

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

	Lochem	Olst-Wijhe	Raalte	Sint-Michielsgestel	Zwartewaterland	Gemiddelde selectiegroep	Dalfsen	Vershil
<u>Taakvelden cluster Overige eigen middelen (OEM)</u>								
0.3 Beheer overige gebouwen en gronden	-2	0	-14	-2	2	-3	-5	-2
0.5 Treasury	29	26	34	28	57	35	17	-18
0.64 Belastingen Overig	-3	1	2	-3	4	0	5	5
0.9 Vennootschapsbelasting (Vpb)	-2	0	0	0	-1	-1	0	1
0.11 Resultaat van rekening van baten en lasten	0	0	0	0	-27	-5	0	5
3.1 Economische ontwikkeling	-1	-2	-9	-12	-5	-6	-3	3
3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur	-2	-3	0	0	1	-1	0	1
3.3 Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen	0	0	5	-1	-3	0	0	0
3.4 Economische promotie	14	5	9	-1	-2	5	-1	-6
8.2 Grondexploitatie (niet bedrijventerreinen)	-20	-1	-4	-18	13	-6	0	6
Totaal	14	26	23	-9	39	18	13	-5

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

	Lochem	Olst-Wijhe	Raalte	Sint-Michielsgestel	Zwartewaterland	Gemiddelde selectiegroep	Dalfsen	Vershil
<u>Taakvelden cluster Onroerende zaakbelasting (OZB)</u>								
0.61 OZB woningen	104	156	132	151	79	124	117	-7
0.62 OZB niet-woningen	40	63	79	42	111	67	66	-1
Totaal	144	219	211	193	190	191	183	-8

	Lochem	Olst-Wijhe	Raalte	Sint-Michielsgestel	Zwartewaterland	Gemiddelde selectiegroep	Dalfsen	Vershil
<u>Taakvelden cluster Mutaties reserves</u>								
0.10 Mutaties reserves	72	-1	29	59	11	34	60	26
Totaal	72	-1	29	59	11	34	60	26

	Lochem	Olst-Wijhe	Raalte	Sint-Michielsgestel	Zwartewaterland	Gemiddelde selectiegroep	Dalfsen	Vershil
<u>Taakvelden cluster Uitkering gemeentefonds</u>								
0.7 Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds	1.402	1.375	1.355	1.271	1.250	1.331	1.235	-96
Totaal	1.402	1.375	1.355	1.271	1.250	1.331	1.235	-96

Taakvelden cluster Bestuur en algemene ondersteuning	Lochem	Olst-Wijhe	Raalte	Sint-Michielsgestel	Zwartewaterland	Gemiddelde selectiegroep	Dalfsen	Verschil
0.1 Bestuur	-45	-50	-42	-64	-48	-50	-44	5
0.2 Burgerzaken	-10	-7	-6	-17	-14	-11	-35	-24
0.4 Ondersteuning organisatie	-252	-349	-216	-73	-289	-276	-248	28
0.8 Overige baten en lasten	-55	-3	-41	-4	-57	-32	-15	17
Totaal	-362	-409	-305	-158	-408	-369	-342	27

* Overhead (taakveld 0.4) is onderdeel van dit cluster. Bij taakveld 0.4 is Sint Michielsgestel niet in het gemiddelde meegenomen. Deze gemeente heeft samen met Boxtel een ambtelijke samenwerking, waardoor de kosten van overhead in de eigen begroeping zijn opgenomen.

Taakvelden cluster Openbare orde en veiligheid	Lochem	Olst-Wijhe	Raalte	Sint-Michielsgestel	Zwartewaterland	Gemiddelde selectiegroep	Dalfsen	Verschil
1.1 Crisisbeheersing en brandweer	-57	-84	-61	-61	-71	-67	-64	3
1.2 Openbare orde en veiligheid	-11	-12	-16	-29	-17	-17	-11	6
Totaal	-68	-96	-77	-90	-88	-84	-75	9

Taakvelden cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	Lochem	Olst-Wijhe	Raalte	Sint-Michielsgestel	Zwartewaterland	Gemiddelde selectiegroep	Dalfsen	Verschil
0.63 Parkeerbelasting	1	0	0	0	0	0	0	0
2.1 Verkeer en vervoer	-125	-100	-109	-82	-116	-106	-101	5
2.2 Parkeren	-2	0	-4	-1	0	-1	0	1
2.4 Economische havens en waterwegen	0	0	0	-6	-2	-2	0	2
2.5 Openbaar vervoer	-2	0	0	0	0	0	0	0
5.5 Cultureel erfgoed	-4	0	0	-6	-5	-3	-1	2
7.4 Milieubeheer	-27	-33	-23	-29	-9	-24	-33	-9
8.1 Ruimtelijke ordening	-22	-15	-17	-28	-25	-21	-33	-11
8.3 Wonen en bouwen	-19	-6	-19	-27	-53	-25	5	30
Totaal	-201	-154	-172	-179	-210	-183	-163	20

Taakvelden cluster Educatie	Lochem	Olst-Wijhe	Raalte	Sint-Michielsgestel	Zwartewaterland	Gemiddelde selectiegroep	Dalfsen	Verschil
4.1 Openbaar basisonderwijs	-9	-8	0	0	-1	-4	-3	1
4.2 Onderwijshuisvesting	-48	-39	-73	-93	-55	-62	-23	39
4.3 Onderwijsbeleid en leerlingzaken	-26	-44	-37	-19	-38	-33	-35	-2
Totaal	-83	-91	-110	-112	-94	-98	-61	37

	Lochem	Olst-Wijhe	Raalte	Sint-Michielsgeste	Zwartewaterland	Gemiddelde selectiegroep	Dalfsen	Verschil
<u>Taakvelden cluster Cultuur en ontspanning</u>								
2.3 Recreativee havens	0	0	0	0	0	0	-1	-1
5.1 Sportbeleid en activering	-13	-12	-22	-9	-40	-19	-7	12
5.2 Sportaccommodaties	-27	-57	-65	-70	-14	-47	-57	-10
5.3 Cultuurpresentatie, cultuurproductie en cultuurparticipatie	-20	-9	-16	-10	-4	-12	-10	2
5.4 Musea	-3	-4	0	-3	-5	-3	0	3
5.6 Media	-18	-20	-23	-11	-19	-18	-23	-5
5.7 Openbaar groen en (openlucht) recreatie	-73	-66	-71	-78	-44	-66	-82	-16
7.5 Begraafplaatsen	-2	-2	-4	0	2	-1	0	1
Totaal	-156	-170	-201	-181	-124	-167	-180	-13

	Lochem	Olst-Wijhe	Raalte	Sint-Michielsgestel	Zwartewaterland	Gemiddelde selectiegroep	Dalfsen	Verschil
<u>Taakvelden cluster Inkomen en participatie</u>								
6.3 Inkomensregelingen	-107	-89	-52	-75	-51	-75	-49	26
6.4 Begeleide participatie	-84	-109	-136	-146	-47	-104	-145	-41
6.5 Arbeidsparticipatie	-21	-14	-12	-11	-15	-15	-23	-8
Totaal	-212	-212	-200	-232	-113	-194	-217	-23

	Lochem	Olst-Wijhe	Raalte	Sint-Michielsgestel	Zwartewaterland	Gemiddelde selectiegroep	Dalfsen	Verschil
<u>Taakvelden cluster Samenkracht en burgerparticipatie</u>								
6.1 Samenkracht en burgerparticipatie	-71	-95	-79	-129	-45	-84	-71	13
6.2 Wijkteams	-86	-11	-23	0	-28	-30	-41	-11
Totaal	-157	-106	-102	-129	-73	-113	-112	1

	Lochem	Olst-Wijhe	Raalte	Sint-Michielsgestel	Zwartewaterland	Gemiddelde selectiegroep	Dalfsen	Verschil
<u>Taakvelden cluster Jeugd</u>								
6.72 Maatwerkdienstverlening 18-	-280	-212	-185	-188	-194	-212	-186	26
6.82 Geëscaleerde zorg 18-	-3	-5	-5	0	-4	-3	0	3
Totaal	-283	-217	-190	-188	-198	-215	-186	29

	Lochem	Olst-Wijhe	Raalte	Sint-Michielsgestel	Zwartewaterland	Gemiddelde selectiegroep	Dalfsen	Vershil
<u>Taakvelden cluster Maatschappelijke ondersteuning</u>								
6.6 Maatwerk-voorzieningen (WMO)	-24	-22	-28	-119	-52	-49	-32	17
6.71 Maatwerkdienstverlening 18+	-109	-146	-174	-91	-121	-128	-101	27
6.81 Geëscaleerde zorg 18+	0	0	0	-1	-1	0	0	0
Totaal	-133	-168	-202	-211	-174	-178	-133	45

	Lochem	Olst-Wijhe	Raalte	Sint-Michielsgestel	Zwartewaterland	Gemiddelde selectiegroep	Dalfsen	Vershil
<u>Taakvelden cluster Volksgezondheid</u>								
7.1 Volksgezondheid	-24	-33	-40	-33	-43	-35	-39	-4
Totaal	-24	-33	-40	-33	-43	-35	-39	-4

	Lochem	Olst-Wijhe	Raalte	Sint-Michielsgestel	Zwartewaterland	Gemiddelde selectiegroep	Dalfsen	Vershil
<u>Taakvelden cluster Riolering en reiniging</u>								
7.2 Riolering	35	24	13	0	16	18	10	-8
7.3 Afval	20	14	17	1	16	14	20	6
Totaal	55	38	30	1	32	31	30	-1

Bijlage 3 Clusterindeling 2019 gemeentefonds

Clusters	Taakveld	Naam
Inkomstendusters		
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
Uitgavendusters		
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)

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 2014 tot en met 2019 en de jaarrekeningen 2014 tot en met 2017. 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 2014 het begrotingsbeeld weergegeven. Tevens zijn de rekeningssaldi vanaf 2014 weergegeven. De begrotings- en rekeningssaldi zijn niet gecorrigeerd ten aanzien van eventuele incidentele componenten.

Tabel 1.1.1 gepresenteerde begrotings- en rekeningssaldi vanaf 2014

Bedragen x € 1 miljoen (+ is positief saldo)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gepresenteerd begrotingssaldo									
Begroting 2014-2017	0,3	0,0	0,1	0,0					
Begroting 2015-2018		0,1	0,3	0,1	0,1				
Begroting 2016-2019			0,2	0,2	0,0	0,1			
Begroting 2017-2020				0,0	0,1	0,1	0,3		
Begroting 2018-2021					0,2	0,1	0,2	0,2	
Begroting 2019-2022						-0,2	0,2	0,6	0,7
Gepresenteerde jaarrekeningssaldi	1,4	1,3	0,2	0,2					

(Meerjaren)begroting 2014-2017/Jaarrekening 2014

In de voorjaarsnota 2013 schetst de gemeente een verslechtering van het meerjarenperspectief. Vooral als gevolg van rijksbezuinigingen, die tot uitdrukking komen in een lagere uitkering uit het gemeentefonds.

Gelet op de onzekere ontwikkeling van het gemeentefonds heeft de raad in 2012 besloten om de groei van het gemeentefonds terughoudend te ramen. De gemeente raamde het negatieve accres wel in de begroting, maar het positieve accres (groei) niet. Op deze wijze heeft de gemeente een buffer gevormd in de algemene uitkering van € 0,35 miljoen voor de jaren 2014 en 2015 en van € 0,7 miljoen vanaf 2016. De gemeente zet deze buffer nu in voor de programmabegroting 2014. Ondanks de inzet van deze buffer is verder bezuinigen noodzakelijk om te kunnen komen tot een structureel sluitende begroting 2014-2017. In de voorjaarsnota wordt vanaf 2015 een structureel tekort van circa € 0,9 miljoen geprognosticeerd.

Bezuinigingsvoorstellen zullen in de aanloop van de begrotingsbehandeling worden voorbereid. Uitgangspunt is daarbij ook, dat er jaarlijks ruimte tot een bedrag van € 0,1 miljoen beschikbaar blijft voor nieuw beleid.

De begroting 2014-2017 sluit in alle jaren met een positief saldo. Het nadelige saldo van de voorjaarsnota werd iets minder negatief (van € 0,9 miljoen naar circa € 0,5 miljoen) als gevolg van de in de meicirculaire geschetste ontwikkeling van de algemene uitkering. De bezuinigingsopgave wordt in eerste instantie niet met nieuwe bezuinigingen ingevuld. De gemeente heeft gekeken naar bestaande ruimte in de begroting, op de volgende onderdelen:

1. Structurele onderbesteding van budgetten (€ 0,26 miljoen)
2. Algemene Uitkering (€ 0,15 miljoen)
 - a. Reëler ramen van hoeveelheidsverschillen in de maatstaven
 - b. Ophogen inkomsten voorgaande jaren
3. Rente (€ 0,33 miljoen).

De gemeente investeert in de periode 2014-2017 circa € 2,6 miljoen, voornamelijk in de riolering (Gemeentelijk Rioleringsplan, circa € 2 miljoen) en voertuigen.

Op basis van de begroting 2014-2017 komt Dalfsen in aanmerking voor repressief toezicht. In de daartoe strekkende brief van GS heeft de toezichthouder de volgende aandachtspunten opgenomen:

- Het financieel meerjarenperspectief blijft onder druk staan als gevolg van de (mogelijke) rijksbezuinigingen.
- De toezichthouder verwacht dat de gemeente uiterlijk bij de Voorjaarsnota 2014 een geactualiseerde paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing presenteert die voldoet aan de eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).
- De paragraaf Grondbeleid zou aan informatiewaarde kunnen winnen door het opnemen van actuele prognoses van het resultaat van de grondexploitatie als geheel en per individueel complex en daarbij tevens de relevante ontwikkelingen weer te geven.

De jaarrekening 2014 sluit met een batig saldo van € 1,4 miljoen. In grote lijnen heeft dit twee oorzaken. Ten eerste is er een eenmalig voordeel van de provincie van circa € 0,7 miljoen voor binnenstedelijke vernieuwing. Ten tweede zijn er verschillende budgetten in 2014 nog niet uitgegeven, waarvoor het doel al wel vaststaat, maar de afronding in 2015 is voorzien (onderuitputting). Dit betreft ook circa € 0,7 miljoen.

Hoewel er sprake is van een batig rekeningssaldo, wordt er in de jaarrekening per saldo een bedrag van € 9,5 miljoen aan de reserves onttrokken. Het eigen vermogen is daardoor in 2014 aanzienlijk afgenomen. Dit betreft de overheveling van het saldo van de reserve riolering en reserve reiniging naar de voorzieningen en de inzet van de reserve grote projecten Trefkoele voor het realiseren van de Trefkoele (€ 7 miljoen, betreft multifunctionele accommodatie voor cultuur, welzijn en sport). Deze investeringen worden niet geactiveerd op de balans, het gaat om een subsidie voor de bouwkosten aan de stichting de Trefkoele. Deze bijdrage wordt daarom ook niet geactiveerd op de balans van de gemeente.

In de jaarrekening heeft de gemeente ook een afboeking moeten doen van per saldo € 2,1 miljoen op een aantal grondexploitatieprojecten. De belangrijkste afwaarderingen zijn 'De Grift III', 'Oosterdalfsen' en 'Oosterbouwlanden'. Het negatieve resultaat is direct ten laste van de algemene reserve grondbedrijf gebracht en dus niet zichtbaar in het rekeningsresultaat.

De accountant heeft over het jaar 2014 een goedkeurende accountantsverklaring voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid verstrekt.

De accountant merkt op, dat de grondexploitaties een groot aandeel van het balanstotaal van de gemeente vormen (37%) en er sprake is van enkele risicovolle projecten waaronder Grift III.

(Meerjaren)begroting 2015-2018/Jaarrekening 2015

Het financiële beeld in de voorjaarsnota 2014 verbetert in eerste instantie (ten opzichte van de begroting 2014-2017) als gevolg van een, naar het zich laat aanzien, structurele onderbesteding in Wmo budgetten (Wmo 2007) van € 0,8 miljoen. Dit is later teruggebracht naar een structurele verlaging van de budgetten Wmo met € 0,4 miljoen. Aan de andere kant is sprake van rijksbezuinigingen op het Wmo budget, wat voor Dalfsen circa € 0,6 miljoen structureel lagere inkomsten betekent. Dit nadeel dekt de gemeente door de Wmo budgetten, naast de € 0,4 miljoen, met nog eens € 0,6 miljoen structureel te verlagen.

De voorjaarsnota sluit met een nadelig saldo in 2018 van € 0,14 miljoen.

De programmabegroting 2015-2018, de eerste programmabegroting in de raadsperiode 2014-2018, sluit in alle jaren met een batig saldo. Alleen de jaarschijf 2018 is, na verrekening van de incidentele baten en lasten niet structureel sluitend (structureel tekort van circa € 53.000).

Belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de voorjaarsnota zijn het vervallen van stelposten voor al op een andere wijze toegerekende apparaatskosten (decentralisaties en concerncontroller).

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 Dalfsen verhoogd met ongeveer € 12,5 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 Dalfsen daarvoor ter beschikking krijgt in de begroting.

Ook in deze begroting betreffen de opgenomen investeringen vooral investeringen in riolering en daarnaast in openbare verlichting, herinrichting/opwaardering woonomgeving en gebiedsgerichte ontwikkeling.

Op basis van de begroting 2015-2018 komt Dalfsen in aanmerking voor repressief toezicht. In de daartoe strekkende brief van GS constateert de toezichthouder, dat de Dalfsen (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 omtrent 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 Dalfsen.

Daarnaast heeft de toezichthouder geconstateerd dat de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing en de paragraaf grondbeleid zijn verbeterd.

De jaarrekening 2015 sluit met een batig saldo van € 1,1 miljoen. Belangrijkste oorzaak is en vrijval van voorzieningen (€ 0,55 miljoen) en een voordeel op het sociaal domein van circa € 0,74 miljoen.

Het totale resultaat over het boekjaar 2015 op de grondexploitaties bedraagt € 1,4 miljoen. Het resultaat is direct ten gunste van de algemene reserve grondexploitatie gebracht en daardoor geen onderdeel van het batige rekeningssaldo van € 1,1 miljoen.

De werkelijke reservemutaties zijn in de jaarrekening 2015 aanzienlijk lager dan de geraamde reservemutaties. De oorzaak hiervan is het (nog) niet in 2015 realiseren van projecten als sporthal de schakel en Kulturhus Nieuwleusen. Daarnaast is er een niet geraamde toevoeging van per saldo € 1 miljoen van resultaten grondexploitatie.

De accountant heeft over het jaar 2015 een goedkeurende accountantsverklaring voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid verstrekt. De accountant vraagt bijzondere aandacht voor het adequaat en tijdig volgen van de renteontwikkelingen in de komende jaren vanwege de forse financiële impact die een rentestijging kan hebben op de te verwachten uitkomsten van de grondexploitaties.

(Meerjaren)begroting 2016-2019/jaarrekening 2016

De voorjaarsnota 2015 laat voor de jaren 2016 t/m 2019 batige saldi zien. In de voorjaarsnota verwacht de gemeente, door het nieuwe objectieve verdeelmodel voor de rijksbijdragen sociaal domein circa € 0,6 miljoen minder te ontvangen. De gemeente gaat ervan uit dat dit binnen de budgetten van het sociaal domein kan worden opgevangen. Uit de jaarrekening 2015 werken structurele nadelen door tot een bedrag van circa € 0,4 miljoen. Dit betreft onder meer hogere salarislasteren en het in minder mate kunnen toerekenen van uren aan investeringen. Een voordeel is er door het (conform het BBV) niet meer toerekenen van rente aan voorzieningen. Daarnaast verwacht de gemeente, dat het nadelig effect van de 2^e fase groot onderhoud gemeentefonds minder nadelig voor Dalfsen uit zal pakken, wat een voordeel van circa € 0,6 miljoen structureel inhoudt.

Ook de begroting 2016-2019 laat alle jaren en batig saldo zien, maar dat is wel lager dan in de voorjaarsnota werd geprognosticeerd. De gemeente gaat ook in deze begroting uit van budgettaire neutraliteit binnen het sociaal domein. De in de begroting berekende lagere integratie-uitkering sociaal domein met € 0,87 miljoen is doorvertaald in het verlagen van de uitgavenbudgetten. In de jaren 2017 tot en met 2019 wordt een verdere daling van de integratie-uitkering geraamd met € 1,4 miljoen. Totaal dus een teruggang met € 2,3 miljoen, waartegenover de gemeente ook de lasten verlaagt.

Op basis van de begroting 2016-2019 komt Dalfsen in aanmerking voor repressief toezicht. De toezichthouder geeft aan, dat in de begroting een goed inzicht in het structureel middelenkader ontbreekt. Dit als gevolg van een ontbrekende toelichting op de incidentele baten en lasten en omdat een overzicht van structurele mutaties in de reserves niet

aanwezig is. De toezichthouder verwacht dat de gemeente hier in de begroting 2017 voorziet.

De jaarrekening 2016 sluit met een batig saldo van € 0,23 miljoen. Dat is circa € 0,4 miljoen lager dan het saldo dat na de bestuursrapportages werd geprognosticeerd. Voornaamste nadelen zijn het verhogen van de voorziening wethouderspensiões en de voorziening mobiliteit, nog te uit te betalen verlofuren, het in mindere mate kunnen doorberekenen van uren aan de grondexploitatie en investeringen en een nadeel op sociale werkvoorziening/participatie.

Op Wmo en Jeugd is er een voordeel ten opzichte van de raming van € 1,4 miljoen. Dit is onderdeel van het rekeningssaldo.

Het totale resultaat van de grondexploitaties over het boekjaar 2016 bedraagt € 1,7 miljoen. Het resultaat is direct ten gunste van de algemene reserve grondexploitaties gebracht

De accountant heeft over het jaar 2016 een goedkeurende accountantsverklaring voor zowel getrouwheid als de rechtmatigheid verstrekt. De accountant merkt op, dat Dalfsen aanzienlijke voorraden grondexploitaties heeft. Gelet op de omvang van de nog te realiseren grondverkoop, adviseert de accountant de gemeente om de ontwikkelingen van grondverkoop blijvend te monitoren.

(Meerjaren)begroting 2017-2020/Jaarrekening 2017

De (meerjaren)begroting 2017-2020 is structureel sluitend voor de gehele planperiode 2017-2020. De gemeente berekent in de begroting ook het structurele saldo. Dat is voor alle jaren positief.

Vooraf de meicirculaire 2016 en de herverdeling van het gemeentefonds leidt tot een aanzienlijk voordeel voor de gemeente.

Vanaf de jaarschijf 2018 boekt de gemeente een stelpost financiële ruimte in van € 0,2 miljoen in 2018, oplopend naar € 0,6 miljoen in 2020. Deze nog niet benutte ruimte verlaagt het begrotingssaldo. Het feitelijke batig saldo vanaf 2018 is dus hoger dan op het eerst gezicht lijkt. In de begroting is dit overigens wel duidelijk toegelicht.

De stelpost geeft financiële ruimte die nader in te vullen is. Uiterlijk in maart 2017 zal het college voorstellen aan de raad voorleggen. Enkele vraagstukken die in dit verband worden genoemd, zijn het op termijn te verwachten achterstallig onderhoud op de wegen en het oplossen van formatieve knelpunten binnen de interne organisatie. (Het sociaal domein wordt in dit verband niet genoemd).

Ook in deze begroting hanteert de gemeente met betrekking tot het sociaal domein de regel "we doen het voor de middelen die we ervoor krijgen". Dit betekent dat tegenover een daling van de integratie-uitkering sociaal domein een daling van de lasten voor eenzelfde bedrag wordt geraamd.

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.

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

Zo wordt er geen bespaarde rente meer berekend, is er geen toevoeging van die rente aan de reserves meer en ook geen onttrekking van rente aan de reserves meer. Voor de begroting is dit een voordeel van per saldo € 0,36 miljoen¹⁶.

Op basis van de begroting 2017-2020 komt Dalfsen in 2017 in aanmerking voor repressief toezicht. In de toezichtbrief heeft de toezichthouder geen specifieke opmerkingen met betrekking tot de financiële positie van Dalfsen opgenomen.

De jaarrekening 2017 sluit met een batig saldo van € 0,2 miljoen. Onderdeel hiervan is een voordeel van € 0,4 miljoen door niet bestede budgetten die naar 2018 worden doorgeschoven (onderuitputting).

Een winstneming van € 5,2 miljoen op de grondexploitatie is al in de jaarrekening toegevoegd aan de algemene reserve grondexploitaties. De winstneming is zo hoog als

¹⁶ Bron: Begroting 2017, programma 1 (Bestuur, ondersteuning en algemene dekkingsmiddelen), toelichting mutaties reserves bij het onderdeel "wat mag het kosten?".

gevolg van gewijzigde regelgeving. Winsten moeten vanaf 2017 eerder worden genomen, namelijk naar rato van de voortgang van het project.

In de jaarrekening constateert de gemeente, dat de marktomstandigheden voor de woningmarkt zijn verbeterd en dat de interesse in bedrijfslocaties toeneemt.

Binnen het sociaal domein is sprake van (sterk) toenemende kosten, vooral bij de jeugd (circa € 0,4 miljoen). De gemeente gaat er van uit dat dit een structureel nadeel is. In de jaarrekening 2017 is dit bedrag gedekt ten laste van de reserve sociaal domein. Dalfsen 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 accountant constateert, dat het kleine verschil tussen het geraamde rekeningssaldo en het werkelijke rekeningssaldo duidt op een adequaat voorspellend vermogen.

De accountant vraagt aandacht voor een tijdige waardering van de niet in exploitatie genomen. De marktwaarde hiervan uiterlijk 31 december 2019 zijn vastgesteld en in de balans van de gemeente verwerkt zijn.

Ook adviseert de accountant de gemeente opnieuw om, gelet op de omvang van de nog te realiseren grondverkoop, de ontwikkelingen van grondverkoop blijvend te monitoren.

(Meerjaren)begroting 2018-2021

In het voorjaar van 2017 is, ter invulling van de financiële ruimte die in de begroting 2017-2020 zichtbaar werd, het rapport 'invulling financiële ruimte' vastgesteld. In de perspectiefnota 2018-2021 kwam naar voren, dat er nog meer financiële ruimte was door een meevallend resultaat van de septembercirculaire 2017. Ook zijn door de gemeente de jaarresultaten 2011 tot en met 2016 geanalyseerd op structurele (positieve) afwijkingen ten opzichte van de begroting. Ook dit leidde tot extra ruimte tot een bedrag van circa € 0,26 miljoen.

Bij de perspectiefnota 2018 bleek dat er desondanks meer geld nodig is om de ambities van de gemeente te kunnen verwezenlijken. Daarom is er een structurele taakstelling van € 1 miljoen in de perspectiefnota opgenomen, die in de programmabegroting 2018-2021 concreet moet worden ingevuld.

In de begroting 2018-2021 lost de gemeente diverse formatieve knelpunten op, wordt budget ingeruimd voor het oplossen van achterstallig onderhoud in de openbare ruimte, de ambities op het gebied van duurzaamheid en wordt de inzet van reserves voor structurele uitgaven verminderd. Er is wel een bezuinigingspakket nodig van circa € 0,6 miljoen. Dat wordt vooral ingevuld door het bijstellen van ambities.

In de begroting wordt nadrukkelijk onderscheid gemaakt in incidentele en structurele componenten in het saldo en ook wordt het structurele begrotingsaldo zichtbaar gemaakt. Vanaf 2020 is sprake van een positief structureel begrotingssaldo. De incidentele lasten betreffen vooral de implementatiekosten van de omgevingswet.

De gemeente raamt de kosten van het Sociaal Domein budgettair in de begroting.

Op basis van de begroting 2018-2021 komt Dalfsen in aanmerking voor repressief toezicht. In de toezichtbrief merkt de toezichthouder op, dat het goed is om te zien dat de wijzigingen in de opzet van de begroting hebben geleid tot een beter inzicht in de structurele en incidentele componenten.

(Meerjaren)begroting 2019-2022

De maartcirculaire 2018 laat een forse groei van de algemene uitkering zien. Daartegenover staat dat de gemeente wordt geconfronteerd met een nadeel op de jeugdzorg. Dit nadeel bedraagt circa € 1 miljoen structureel.

Ten tijde van het verschijnen van de perspectiefnota werd een analyse van dit nadeel gemaakt. Dit moet uitwijzen welke maatregelen de gemeente zou kunnen nemen om dit nadeel terug te brengen. Uitgaande van het uitgangspunt: "We doen het voor de middelen die we ervoor krijgen" zijn de lasten en baten voor het sociaal domein vooralsnog budgetneutraal in de perspectiefnota opgenomen. Er is in eerst instantie een financiële taakstelling op het sociaal domein geraamd van circa € 1 miljoen structureel.

In de perspectiefnota wordt een saldo exclusief sociaal domein (dus sociaal domein budgettair neutraal) en inclusief sociaal domein (dus nadeel sociaal domein ten laste van

het begrotingssaldo) zichtbaar gemaakt. In het eerste geval is er vanaf 2019 sprake van een structureel sluitende begroting. In het laatste geval vanaf 2021. Het relatief grote voordeel van de maartcirculaire zorgt ervoor dat de gemeente financiële ruimte heeft om de tekorten op te vangen.

In de perspectiefnota 2019-2022 stelt het college de raad wel voor om het uitgangspunt voor de decentralisaties "We doen het voor de middelen die we ervoor krijgen" los te laten. Het college twijfelt of het uitgangspunt van budgettair neutraal ramen nog houdbaar is. Dit gelet op het tekort op jeugd, maar ook omdat met ingang van 2019 de integratie-uitkering wordt opgenomen binnen de algemene uitkering. Hierdoor worden de baten lastiger te volgen en te matchen met de lasten.

Vanaf 2019 worden de uitgavenbudgetten weer geïndexeerd, zodat de 'nullijn' die enkele jaren is gehanteerd wordt losgelaten. Indexatie heeft vanaf 2010 niet meer plaatsgevonden.

In de begroting 2019-2022 is de indexering overigens weer teruggedraaid.

De begroting 2019-2022 sluit in alle jaren met een batig saldo. Het structurele batige saldo loopt op van € 0,4 miljoen in 2019 naar € 1 miljoen in 2022.

In de begroting is een bezuinigingspakket opgenomen met een structurele omvang van € 1,2 miljoen. De beoogde verhoging van de OZB levert de meeste ruimte op (€ 0,7 miljoen). Naast ombuigingen neemt de gemeente aan de lastenkant een stelpost op van € 0,1 miljoen in 2019, oplopend tot € 1 miljoen vanaf 2022 (stelpost ingrepen Rijk/ambitie raad). Hiermee ontstaat ruimte voor de speerpunten uit het coalitieakkoord, duurzaamheid, het sociaal domein waaronder jeugd, wonen met daarbij het centrumplan en verkeer en mobiliteit. Daarnaast kunnen eventuele schommelingen in de Algemene Uitkering hiermee worden opvangen.

De gemeente zal dus nog een keuze maken over de structurele inzet van deze stelpost.

In de begroting is het nadeel sociaal domein in het begrotingssaldo verwerkt (€ 1,2 miljoen in 2019, aflopend naar circa € 1 miljoen vanaf 2022).

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.

Ter vergelijking: als Dalfsen de algemene uitkering uit het gemeentefonds zou ramen op basis van constante prijzen zou deze in 2020 circa € 0,6 miljoen lager zijn dan de huidige raming. In 2022 is het verschil circa € 1,9 miljoen.

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 (cumulatief) rekening is gehouden.

Voor de salarissen wordt jaarlijks rekening gehouden met een stijging van 1%. De verbonden partijen worden geraamd conform hun begroting. Daarnaast is er, met name voor sociaal domein een stelpost beschikbaar, oplopend naar € 590.000.

Op basis van de begroting 2019-2022 komt Dalfsen in aanmerking voor repressief toezicht. In de daartoe strekkende brief van GS wordt aangegeven, dat het hem is opgevallen, dat de gemeente verwacht dat de uitgaven voor de gedecentraliseerde taken op het sociaal domein hoger zullen zijn dan de budgetten die de gemeenten hiervoor heeft. Om dit tekort te dekken zijn maatregelen vastgesteld die moeten leiden tot (toekomstige) lagere uitgaven. Daarnaast wordt een gedeelte gedekt uit de algemene middelen onder meer door het verhogen van de OZB. De toezichthouder blijft graag op de hoogte hoe een en ander zich ontwikkelt.

Samenstellers

Opdrachtgever

Uitvoerder

Extern bureau

Gemeente Dalfsen

Provincie Overijssel

Provincie Overijssel

Welconsult Gemeentefinanciën, Amsterdam

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

Stafmedewerker Financieel Advies, E. Schrijver

Financieel toezichthouder gemeente Dalfsen, A. Ganseij

Coördinator Financieel toezicht, H. Steijn

Juli 2019