

**Nota** voor burgemeester en wethouders

Team  
DEV-FC

**Onderwerp**

financiële scan provincie

1- Notagegevens		2- Bestuursorgaan	
Notanummer	2019-001669	<input checked="" type="checkbox"/> B & W	17-09-2019
Datum	10-09-2019	<input type="checkbox"/> Raad	09-10-2019
Programma:		<input type="checkbox"/> Burgemeester	--
12 Algemene dekkingsmiddelen		<b>College van B &amp; W</b>	
Portefeuillehouder Weth. Grijsen		- Burgemeester	- Weth. Grijsen
		- Weth. De Geest	- Weth. Verhaar
		- Weth. Walder	- Weth. Rorink

Besluitenlijst	d.d.	d.d.	d.d.
<input type="checkbox"/> Akkoordstukken	--	<input checked="" type="checkbox"/> Openbaar	17-09-2019
		<input type="checkbox"/> Besloten	--

Routing	d.d.	par.	
algemeen directeur	11-09-2019	<input type="checkbox"/> adj.secr.	--
wethouder Financien	11-09-2019	<input checked="" type="checkbox"/> gem.secr.	11-09-2019
		BIS Openbaar	
		Status	Definitief 2019-09-18

Bijlagen

memo financiële scan

financiële scan

B & W d.d.: 17-09-2019

Besloten wordt:

- 1 Akkoord te gaan met de adviezen bij de aanbevelingen in de financiële scan van de provincie Overijssel bij de begroting;
- 2 de raadsmededeling vast te stellen;
- 3 de stukken aan te bieden aan de raad;
- 4 de nota en het besluit openbaar te maken

**Financiële aspecten:**

Financiële gevolgen voor de gemeente?	Nee
Begrotingswijziging	Nee

**Voorstel openbaarmaking conform Wet Openbaarheid Bestuur (Wob)**

- De nota en het besluit openbaar te maken
- De nota en het besluit openbaar te maken vergezeld van bijgaand persbericht
- De nota en het besluit openbaar te maken nadat
- De nota en het besluit openbaar te maken, behalve...
- Het besluit openbaar te maken, maar niet de nota, gelet op artikel:
- De nota en het besluit niet openbaar te maken, gelet op artikel:

**Kennisgeving/ Bekendmaking Awb**

Kennisgeving (publicatie) conform Awb	Nee
---------------------------------------	-----

## ADVIESRADEN:

Moet een van de adviesraden gehoord worden of op de hoogte gesteld?

Nee

## Toelichting

### Inleiding

Op 4 september 2018 besloot het college een aanvraag te doen bij de provincie Overijssel voor het houden van een financiële scan. Via een raadsmededeling is de raad hiervan op de hoogte gebracht. In juli is de financiële scan ontvangen.

De financiële scan Overijssel is een instrument, waarmee de gemeente inzicht krijgt in de financiële positie van de gemeente. De financiële huishouding van de gemeente wordt door iemand van buiten de organisatie doorgelicht en vergeleken met andere gemeenten. Met de scan wordt overzichtelijk aangereikt wat er op financieel gebied speelt in de gemeente. Uitgangspunt bij de scan zijn de begrotingsjaren 2014 t/m 2019 en de jaarrekeningen 2014 t/m 2017.

De scan:

- houdt de gemeente een spiegel voor;
- gaat verder dan het reguliere begrotingstoezicht vanuit de provincie;
- maakt een vergelijking met andere gelijksoortige gemeenten (benchmarks).

De gemeente zelf heeft inspraak en kan aangeven met welke gemeenten zij zich wil vergelijken. Voor Deventer zijn dit de gemeenten Dordrecht, Ede, Helmond, Sittard-Geleen en Venlo geworden. Dit zijn gemeenten met ook een inwonertal in de buurt van 100.0000 inwoners.

Binnen de financiële scan bestaat de mogelijkheid om een verdiepingsonderzoek te laten plaatsvinden op één of meerdere thema's die de specifieke belangstelling genieten.

Van deze mogelijkheid heeft het college van B en W gebruik gemaakt. De verdiepingvragen waren:

- a. ontwikkeling minimabeleid en armoedebeleid
- b. inzicht in financieel effect bij groei van de stad

De uitkomst van de financiële scan is niet vrijblijvend voor een gemeente. De provincie verwacht dat de gemeente aan hen verslag doet wat zij met de aanbevelingen gaat doen. Dit houdt niet in dat de gemeente ze verplicht moet opvolgen. De gemeente kan ervoor kiezen om een aanbeveling niet op te volgen. De provincie verwacht wel dat de gemeente hier een bewuste keuze in maakt en dit beargumenteerd aan hen terugkoppelt. In de bijgaande memo hebben we een advies gegeven bij deze aanbevelingen. De resultaten en aanbevelingen van de financiële scan zullen wel door de toezichthouders in de uitoefening van hun taak worden meegenomen.

We zijn blij met de uitkomsten van de financiële scan. Er komt naar voren dat er een gezonde financiële positie is. Hierbij wordt wel aanbevolen dat de gemeente moet blijven inzetten op het verder versterken van het weerstandsvermogen. Het is een bevestiging dat ons gevoerd financieel beleid van een structureel sluitende begroting met voldoende weerstandsvermogen ook uit onze begroting blijkt.

### Beoogd resultaat

Adviezen geven bij de financiële scan van de provincie.

### Kader

De financiële scan van de provincie en de vastgestelde begroting 2020-2023.

### Argumenten voor en tegen

nvt

### Extern draagvlak (partners)

nvt

### Financiële consequenties

### **Aanpak/uitvoering**

In de vergadering van 2 oktober staat de financiële scan op de agenda van de auditcommissie. In de raadstafel van 9 oktober wordt de financiële scan met de raad besproken. Daarna wordt de provincie op de hoogte gesteld van de adviezen bij de aanbevelingen in de scan.

## RAADSMEEDEDELING

<b>Onderwerp</b>	financiële scan provincie		
<b>Mededelingennr</b>	2019-001669	<b>Portef.houder</b>	Weth. Grijsen
<b>Team</b>	DEV-FC	<b>BenW-besluit d.d.:</b>	17 september 2019

### 1. Inleiding: waarom deze mededeling

Op 4 september 2018 hebben wij een aanvraag gedaan bij de provincie Overijssel voor het houden van een financiële scan. Bij raadsmededeling is hiervan de raad op de hoogte gesteld. Eind juli is de financiële scan ontvangen.

De financiële scan Overijssel is een instrument, waarmee de gemeente inzicht krijgt in de financiële positie van de gemeente. De financiële huishouding van de gemeente wordt door iemand van buiten de organisatie doorgelicht en vergeleken met andere gemeenten. Met de scan wordt overzichtelijk aangereikt wat er op financieel gebied speelt in de gemeente. Uitgangspunt bij de scan zijn de begrotingsjaren 2014 t/m 2019 en de jaarrekeningen 2014 t/m 2017.

De scan:

- Houdt de gemeente een spiegel voor;
- gaat verder dan het reguliere begrotingstoezicht vanuit de provincie;
- maakt een vergelijking met andere gelijksoortige gemeenten (benchmarks).

De gemeente zelf heeft inspraak en kan aangeven met welke gemeenten zij zich wil vergelijken. Voor Deventer zijn dit de gemeenten Dordrecht, Ede, Helmond, Sittard-Geleen en Venlo geworden. Dit zijn gemeenten met ook een inwonertal in de buurt van 100.0000 inwoners.

Binnen de financiële scan bestaat de mogelijkheid om een verdiepingsonderzoek te laten plaatsvinden op één of meerdere thema's die de specifieke belangstelling genieten.

Van deze mogelijkheid heeft het college van B en W gebruik gemaakt. De verdiepingsvragen waren:

- a. ontwikkeling minimabeleid en armoedebeleid
- b. inzicht in financieel effect bij groei van de stad

De uitkomst van de financiële scan is niet vrijblijvend voor een gemeente. De provincie verwacht dat de gemeente aan hen verslag doet, wat zij met de aanbevelingen gaat doen. Dit houdt niet in dat de gemeente ze verplicht moet opvolgen. De gemeente kan ervoor kiezen om een aanbeveling niet op te volgen. De provincie verwacht wel dat de gemeente hier een bewuste keuze in maakt en dit beargumenteerd aan hen terugkoppelt.

In de bijgaande memo hebben we een advies gegeven bij deze aanbevelingen. De resultaten en aanbevelingen van de financiële scan zullen wel door de toezichhouders in de uitoefening van hun taak worden meegenomen.

In de bijlage zijn de adviezen weergegeven die we doen bij de aanbevelingen.

### 2. Kader

De financiële scan van de provincie en de vastgestelde begroting 2020-2023.

### 3. Kern van de boodschap

We zijn blij met de uitkomsten van de financiële scan. Er komt naar voren dat er een gezonde financiële positie is. Hierbij wordt wel aanbevolen om te blijven inzetten op het verder versterken van het weerstandsvermogen. Het is een bevestiging dat ons gevoerd financieel beleid van een structureel sluitende begroting met voldoende weerstandsvermogen ook uit onze begroting blijkt.

#### **4. Nadere toelichting**

In de vergadering van 2 oktober staat de financiële scan op de agenda van de auditcommissie. In de raadstafel van 9 oktober wordt de financiële scan met de raad besproken. Daarna wordt de provincie op de hoogte gesteld van de adviezen bij de aanbevelingen in de scan.

## **Bijlage: Adviezen bij aanbevelingen financiële scan**

### **Hoofdstuk 1**

#### *Begroting en jaarstukken*

*- Maak bij de toelichting van het rekeningresultaat inzichtelijk welke voor- of nadelige saldi (primitieve begroting, tussentijdse rapportages) al met de reserves zijn verrekend.*

**Advies B en W:** Deze aanbeveling nemen we over. Daarnaast gaan we in de kwartaalrapportages ook al aangeven, welke bedragen en voor welke onderwerpen in de loop van het jaar besluiten zijn genomen om met reserves te verrekenen. Dit doen we al voor de exploitatie via een standenregister en dan ook voor de reserves.

*- Verbeter de toelichting op de reservemutaties in de jaarrekening.*

**Advies B en W:** Deze aanbeveling nemen we over. Zie ook het advies op de vorige aanbeveling.

*- Maak in de begroting het structurele saldo (meerjarig) zichtbaar, door bijvoorbeeld in één tabel de uitkomst van de staat incidentele baten en lasten te verrekenen met het begrotingssaldo.*

**Advies B en W:** Deze aanbeveling nemen we over en zullen dit in de begroting 2020 opnemen.

*- Beoordeel in hoeverre er sprake is van een te hoge verwachting. Ofwel: kunnen de investeringen en andere incidentele budgetten die in de begroting zijn opgenomen daadwerkelijk in de geplande periode worden uitgevoerd ("planningsoptimisme"). Dit met het oog op de jaarlijkse bedragen aan onderuitputting (niet volledig bestede, vooral incidentele, budgetten) in de jaarrekeningen van de gemeente.*

#### **Advies B en W:**

In de lopende processen is er al sprake van dat de projecten kritisch worden bekeken of ze kunnen worden uitgevoerd in de planperiode. Bij het uitvoeren van de planning zijn er veel externe factoren, waarmee we te maken kunnen krijgen en die vertragingen op kunnen leveren bij het uitgeven van de budgetten. De daaruit voortvloeiende niet bestede eenmalige budgetten worden in de rekening overgeheveld. De budgetoverhevelingen betreffen dus budgetten die eenmalig worden gedekt. Uitzondering zijn de budgetten voor: onderhoud openbare ruimte en scholing van ambtenaren. Bij het aanvragen van de eenmalige budgetten wordt steeds gekeken in welke fasering/tempo de uitgaven worden gedaan om de gewenste prestatie te realiseren. Deze planning kan echter door verschillende externe omstandigheden wat worden vertraagd. In deze gevallen wordt dan een voorstel tot overheveling van budgetten gedaan.

Voor de budgetoverhevelingen gelden naast dat er geen structurele budgetten worden overgeheveld nog de volgende regels:

1. Bedragen lager dan € 100.000 worden niet overgeheveld. Is het bedrag lager dan € 100.000 maar wel meer dan 20% van het budget voor de prestatie dan mag het bedrag wel worden overgeheveld.

Indien nodig kan gemotiveerd worden afgeweken van de grens van € 100.000 of 20%. Denk bijvoorbeeld aan geormerkte budgetten die anders terugbetaald zouden moeten worden aan het Rijk of waar sprake is van cofinanciering door de provincie.

2. Voor budgetoverheveling van een volgend jaar naar het lopende begrotingsjaar geldt:

Het is alleen toegestaan een budget van een volgend jaar over te hevelen naar het lopende begrotingsjaar indien dit voor hetzelfde doel wordt ingezet.

Overigens gaat het in de begroting van de gemeente om een totaal aan uitgaven van € 340 miljoen. In de afgelopen jaren is er sprake van een bruto jaarrekeningsaldi tussen de € 2 en € 4 miljoen voordelig. Dit is op het totaal van de uitgaven een afwijking van 1%.

We zullen net als we in het verleden hebben gedaan kritisch blijven kijken of de voorgestelde fasering van de uitgaven wel reëel zijn.

#### *Weerbaarheid van de financiële positie*

*- Blijf inzetten op het versterken van de reservepositie, gelet op de relatief lage solvabiliteit en ook gelet op het behouden van voldoende weerstandsvermogen.*

#### **Advies B en W:**

We zijn het er mee eens dat er voldoende weerstandvermogen moet zijn. Dit is ook zo in het bestuursakkoord afgesproken. Voor de specifieke weerstandcapaciteit geldt een ratio van 1. In de Voorjaarsnota 2019 stijgt de generieke weerstandreserve de komende jaren van €5 miljoen in 2019 naar €12 miljoen in 2023. De weerstandcapaciteit wordt niet alleen bepaald door de stand van de reserves maar ook door de stelposten die in de exploitatie zijn opgenomen om tegenvallers op te vangen. Voorbeelden zijn van deze stelposten in onze begroting zijn: de stelpost autonome ontwikkelingen, stelpostaccres Algemene uitkering en de structurele voeding van de weerstandreserve met rentevoordelen. We blijven inzetten op het versterken van onze reservepositie, dit met name om in de toekomst de risico's met betrekking tot: de kortingen (accres en BCF) in de Algemene uitkering, BUIG, uitgaven sociaal domein te kunnen dekken.

Door de stijging van het weerstandvermogen zal de ratio solvabiliteit ook verbeteren. Het risico van een lage ratio van solvabiliteit is dat je gevoeliger bent voor rentestijgingen. In onze begroting zijn echter de structurele rentevoordelen van de afgelopen periodes gestort in de generieke weerstandreserve. Bij nadelige renteontwikkelingen kan deze storting worden verlaagd en dus als eventuele dekking dienen.

*- Overweeg om, voor zover de gemeente dat zich kan permitteren, de minimale weerstandsratio hoger dan 1 vast te stellen. Dit, gelet op de in de begroting 2019-2022 geprognoseerde afnemende solvabiliteit van de gemeente en als gevolg daarvan benodigde (jaarlijkse) vereveningen tussen beide weerstandsreserves.*

**Advies B en W:** deze aanbeveling nemen wij niet over. Gezien de beschikbare stelposten en de stijging van de generieke weerstandreserve in de komende jaren handhaven wij de minimale omvang van de weerstandratio op 1. Zie ook het advies van B en W met betrekking tot de vorige aanbeveling.

#### *Wendbaarheid van de financiële positie*

*- Geen aanbevelingen*

#### *Overhead*

*- Geen aanbevelingen*

#### *Onderhoud kapitaalgoederen*

*- Neem in de begroting een meerjarig overzicht op van de toekomstige vervangingen van kapitaalgoederen (investeringen).*

#### **Advies B en W:**

In het uitvoeringsprogramma visie leefomgeving (2016) is het knelpunt van de toekomstige opgave benoemd. Via een raadstafel is de raad hier destijds over geïnformeerd.

In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de begroting 2020 nemen wij meer informatie vanuit het uitvoeringsprogramma over (o.a. waar liggen de knelpunten en wat is onze strategie).

De theoretische levensduren en vervangingsopgave is in beeld. Dit gaan wij de komende jaren afzetten tegen de werkelijke levensduur, die vaak langer is. Op dat moment kan een meerjarig overzicht van de werkelijke vervangingsopgave inclusief de financiële consequenties bepaald worden. In het MJOP MIND 2019-2022 zijn wel de vervangingsinvesteringen voor straten, wegen plein voorzien. Deze nemen wij wel over in de paragraaf.

Wij gaan onderzoeken in hoeverre het mogelijk is om dit overzicht uit te breiden naar andere onderdelen van de openbare ruimte.

Voor ons vastgoed gaan wij vervanging meenemen in het groot onderhoud. Dit wordt meegenomen in een actualisatie van het beheerplan, eind 2020/ begin 2021. Op dat moment zijn alle kernbezit panden geïnspecteerd. Een meerjarig overzicht van toekomstige vervanging is daar lastig te maken en minder relevant.

*- Verbeter de paragraaf inhoudelijk, door niet alleen de beschikbare budgetten voor onderhoud op te nemen (die zijn geraamd op de programma's in de begroting) maar nadrukkelijker een relatie te leggen met de benodigde budgetten (die zijn opgenomen in het beheerplan).*

### **Advies B en W:**

De beschikbare middelen in de begroting zijn bij vrijwel alle onderdelen van de openbare ruimte voldoende om het afgesproken kwaliteitsniveau te kunnen halen. Er zijn 2 onderdelen waar we het niveau niet halen of niet lijken te halen. Met de huidige beschikbare middelen voor het onderhoud aan elementenverhardingen realiseren wij niet het basiskwaliteitsniveau. We garanderen echter wel een veiligheidsniveau. Voor onkruidbestrijding op verhardingen zijn vanaf 2017 extra middelen beschikbaar gekomen om de achterstand als gevolg van het stoppen met chemische bestrijding niet verder te laten toenemen.

Voor het vastgoed nemen wij de beschikbare meerjarige onderhoudsbudgetten op in de paragraaf. In het beheerplan 2018-2021 zijn ook de werkelijke onderhoudslasten opgenomen. Dit nemen we ook op in de paragraaf. De werkelijke lasten fluctueren. Op basis van een 25-jarige raming wordt beoordeeld of de beschikbare onderhoudsbudgetten voldoende zijn. Dat is op basis van het actuele beheerplan het geval. Het apart opnemen van beschikbare en benodigde budgetten is dus niet nodig. De MJOP's worden komende jaren opnieuw opgesteld, waarbij ook vervanging wordt meegenomen. Dit is de basis voor een nieuw beheerplan, op basis waarvan opnieuw beoordeeld wordt of de beschikbare budgetten voldoende zijn.

### **Hoofdstuk 2**

*Belastingen en rechten*

*- Geen aanbevelingen*

### **Hoofdstuk 3**

*De nettolasten vergeleken*

*- Geen aanbevelingen*





# Financiële scan gemeente Deventer

Juli 2019



**PROVINCIE OVERIJSEL**  
**Eenheid Bestuurs- en Concernzaken**

## **FINANCIËLE SCAN GEMEENTE DEVENTER**

Zwolle, juli 2019



## Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting financiële scan gemeente Deventer .....	5
Inleiding, samenvatting, conclusies en aanbevelingen .....	7
1 De ontwikkeling van de financiële positie in historisch perspectief .....	15
1.1 Financiële positie in historisch perspectief .....	15
1.2 Weerbaarheid en wendbaarheid financiële positie .....	19
1.2.1 Weerbaarheid .....	21
1.2.2 Wendbaarheid .....	29
1.3 Weerstandsvermogen (beleid, risico's, weerstandscapaciteit) .....	34
1.4 Overhead .....	37
1.5 Onderhoud kapitaalgoederen .....	39
1.6 Verdiepingsonderwerp .....	43
1.6.1 Financieel effect groei van de stad .....	43
2 De eigen inkomsten vergeleken .....	46
2.1 Inleiding .....	46
2.2 De opbrengsten van de belangrijkste heffingen vergeleken met de normen artikel 12 van de Fvw .....	46
2.3 Gemeentelijke woonlastendruk .....	47
2.4 Overige heffingen .....	49
2.5 Conclusies .....	49
3 De nettolasten vergeleken .....	50
3.1 Inleiding .....	50
3.2 Nettolasten begroting 2019 ten opzichte van de clusters algemene uitkering 2019 .....	52
3.3 Toelichting inkomstenclusters .....	55
3.4 Toelichting uitgavenclusters .....	58
3.5 Conclusie .....	63
Bijlagen .....	65
Bijlage 1 De vergelijking van Deventer met zichzelf (op basis van structurele lasten) .....	67
Bijlage 2 Clustervergelijking op taakveldenniveau tussen de structurele nettolasten per inwoner van Deventer en van de selectiegroep .....	68
Bijlage 3 Clusterindeling 2019 gemeentefonds .....	72
Bijlage 4 Financiële positie in historisch perspectief .....	73



## **Bestuurlijke samenvatting financiële scan gemeente Deventer**

Voor u ligt de financiële scan gemeente Deventer. 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. Uitgangspunt bij de scan zijn de begrotingsjaren 2014 t/m 2019 en de jaarrekeningen 2014 t/m 2017.

Uit de financiële scan komt naar voren, dat de financiële positie van de gemeente geen reden tot zorg geeft. Wel doen zich risico's voor op het gebied van het sociaal domein. Ten aanzien van de transformatie sociaal domein vraagt het tot stand brengen van veranderingen meer tijd en zijn de mogelijkheden om bij te sturen beperkt. Bij ongewijzigd beleid worden de geraamde tekorten op het sociaal domein structureel. Met een actieplan beoogt de gemeente de tekorten in het sociaal domein de komende jaren te beheersen.

De begroting bevat enkele posten waardoor de gemeente onverwachte tegenvallers snel kan opvangen. Zo raamt de gemeente een stelpost voor het opvangen van eventuele nadelige ontwikkeling van de algemene uitkering en zet de gemeente het (batige) renteresultaat niet in als dekkingsmiddel maar voegt dit jaarlijks toe aan de generieke weerstandsreserve. Ook is jaarlijks sprake van onderuitputting op vooral incidentele budgetten. Door de onderuitputting te analyseren op structurele componenten kunnen wellicht budgetten structureel worden verlaagd.

Risico's met betrekking tot de wendbaarheid van de financiële positie doen zich, naast de nog in te vullen taakstelling op het sociaal domein, op langere termijn voor bij de budgetten onderhoud kapitaalgoederen.

De reserves per inwoner zijn lager dan het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep waarmee Deventer in deze financiële scan is vergeleken. Dit betreft dan vooral de algemene reserves. Ook ten opzichte van de door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten hiervoor ontwikkelde signaleringswaarde is de stand van de reserves niet hoog te noemen. Desondanks is de weerstandscapaciteit voldoende om de geïnventariseerde en gekwantificeerde risico's op te vangen. De gemeente stuurt actief op een solide financiële positie en kiest er bewust voor de bestemmingsreserves in te zetten voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen. De gemeente neemt dan ook genoeg met het minimaal benodigde weerstandsvermogen. In deze financiële scan wordt de gemeente desondanks in overweging gegeven om de minimale weerstandsratio, mede gelet op de in de begroting 2019-2022 geprognosticeerde afnemende solvabiliteit, te verhogen.

Bij de vergelijking van de gemeentelijke woonlastendruk voor burgers blijkt dat het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, afval en riolering) van een meerpersoonshuishouden en ook van een eenpersoonshuishouden in Deventer lager is dan de gemiddelde woonlastendruk in 2019 in de selectiegroep.

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, openbare orde en veiligheid en infrastructuur en gebiedsontwikkeling sprake is van hogere lasten. Van lagere nettolasten ten opzichte van de algemene uitkering is sprake bij de clusters educatie en de clusters die betrekking hebben op het sociaal domein in brede zin (dus niet alleen Wmo, jeugd en participatie).

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

- Verhogen van de minimale weerstandsratio (nu vastgesteld op 1), gelet op de in de begroting 2019-2022 geprognosticeerde afnemende solvabiliteit van de gemeente en als gevolg daarvan benodigde (jaarlijkse) vereveningen tussen beide weerstandsreserves.
- Blijven inzetten op het versterken van de reservepositie.
- Opnemen van een meerjarig overzicht van de toekomstige vervangingen van kapitaalgoederen (investeringen) in de begroting.
- Verbeteren paragraaf onderhoud kapitaalgoederen, door niet alleen de beschikbare budgetten voor onderhoud op te nemen maar nadrukkelijker een relatie te leggen met de benodigde budgetten.
- Zichtbaar maken van het structurele (meerjarig) begrotingssaldo.

- Beoordelen of sprake is van "planningsoptimisme" gelet op de jaarlijkse bedragen aan onderuitputting (niet volledig bestede, vooral incidentele, budgetten) in de jaarrekeningen van de gemeente.



## **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 Deventer, 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 begrotingsscan<sup>1</sup>. 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 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.

---

<sup>1</sup> 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 Deventer, 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 de verdiepingvragen.

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 Deventer betreft dit:

- *Ontwikkeling kosten minimabeleid en armoedebeleid*  
In hoofdstuk 3 vindt een vergelijking plaats van de nettolasten 2019 van de gemeente met de gemeentefondsuitkering 2019 en met de nettolasten 2019 van de gemeenten in de selectiegroep. In dat hoofdstuk zal bij het betreffende cluster worden ingegaan op deze kosten.
- *Inzicht in financieel effect bij groei van de stad (aantal inwoners, verstedelijking).*  
Groei van de stad heeft naast economische effecten (zoals incidenteel werkgelegenheids- en bestedingseffect tijdens de bouwperiode, structurele economische impuls door toename van het aantal huishoudens, structurele werkgelegenheid door toename bestedingen) ook effect op de gemeentebegroting. Hierbij valt te denken aan OZB-heffing, toeristenbelasting en de bijdrage uit het gemeentefonds. Maar ook aan extra lasten als gevolg van areaaluitbreiding. In deze financiële scan wordt alleen ingegaan op de effecten voor de gemeentebegroting.

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 Deventer 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 (én vergelijkbare opbouw van de algemene uitkering) die daardoor zoveel mogelijk lijken op de gemeente Deventer. Het betreft de Zuid-Hollandse gemeente Dordrecht, de Gelderse gemeente Ede, de Noord-Brabantse gemeente Helmond en de Limburgse gemeenten Sittard-Geleen en Venlo.

Gemeente	Sociale Structuur	Centrum-functie	Inwoners	Provincie
Dordrecht	Matig	Sterk	118.658	Zuid-Holland
Ede	Redelijk	Sterk	115.757	Gelderland
Helmond	Matig	Sterk	91.555	Noord-Brabant
Sittard-Geleen	Zwak	Sterk	92.641	Limburg
Venlo	Matig	Sterk	101.568	Limburg
<b>Deventer</b>	<b>Matig</b>	<b>Sterk</b>	<b>99.944</b>	<b>Overijssel</b>

\*Het aantal inwoners voor Deventer en de gemeenten in de selectiegroep is het meest recente aantal dat door [www.financiengemeenten.nl](http://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](http://www.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)**

Ondanks de nadelige effecten van de financiële crisis, is de gemeente Deventer er de afgelopen jaren in geslaagd sluitende begrotingen te realiseren. Wel waren hiervoor bezuinigingen noodzakelijk.

De begroting 2019-2022 is sluitend, maar bevat nog wel enkele taakstellingen waaronder voor sociaal domein. Met een actieplan beoogt de gemeente de tekorten in het sociaal domein de komende jaren te beheersen.

Een deel van het in de begrotingen opgenomen nieuwe beleid is incidenteel. De gemeente dekt deze kosten onder andere uit de generieke weerstandsreserve. Deze reserve wordt jaarlijks vooral gevoed met het batige renteresultaat. Dit renteresultaat wordt dus ingezet ter dekking van incidentele lasten en niet ter dekking van structurele lasten.

Dit heeft een positief effect op de flexibiliteit van de begroting, omdat de gemeente indien nodig het renteresultaat alsnog zou kunnen inzetten ter dekking van structurele lasten. Op dat moment zijn er overigens wel minder middelen om het incidentele beleid te bekostigen.

Het volume, en ook het grote aantal reservemutaties, kunnen een juiste duiding van het uiteindelijke rekeningssaldo bemoeilijken. De begrotingssaldi en voor-/of nadelige saldi van tussentijdse rapportages worden al verrekend met de reserves en zijn daardoor al onderdeel van de rekeningssaldi. Dit is toegestaan maar het is goed om hier, voor een juiste duiding de gepresenteerde rekeningssaldi, notie van te nemen

De begrotingen (en jaarstukken) bevatten een uitgebreid overzicht van de incidentele baten en lasten. Desondanks wordt bij het beschrijven van het financiële resultaat geen structureel saldo zichtbaar gemaakt. Er is wel een (verplicht) kengetal begrotingsruimte in de begroting opgenomen. Dit geeft de ruimte als kengetal in de begroting weer.

### **Weerbaarheid en wendbaarheid (hoofdstuk 1.2)**

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.

Met ingang van de begroting 2016 moeten daarvoor verplicht financiële kengetallen in de begroting en jaarrekening worden opgenomen, te weten de solvabiliteit, de nettoschuldquote en de grondexploitatie.

Los van deze verplichte kengetallen, stuurde de gemeente ook voor 2016 al actief op deze zaken, bijvoorbeeld door middel van de in 2013 verschenen "nota soliditeit".

Rode draad in de nota soliditeit is het uitgangspunt, dat er niet één kengetal is om te kunnen bepalen of de gemeente in financieel opzicht solide is, maar dat dit in samenhang met andere zaken moet worden beoordeeld. Bijvoorbeeld de flexibiliteit van de begroting, de hoogte van de schulden, de reservepositie, de stille reserves en het weerstandsvermogen. In de nota soliditeit heeft de gemeente dat inzichtelijk gemaakt.

In deze financiële scan is de weerbaarheid getoetst aan de verplichte BBV kengetallen.

Daaruit komen geen andere inzichten naar voren dan de gemeente zelf ook al had geconstateerd. De schuld is naar objectieve maatstaven gemeten niet hoog.

Het kengetal grondexploitatie bevindt zich in de jaarrekening 2017 en de begroting 2019 in de range 'minst risicovol' en is op basis daarvan dus redelijk goed te noemen.

Desondanks blijft waakzaamheid bij de grondexploitaties geboden, vooral gelet op de al genomen verliezen bij de bedrijventerreinen, de noodzakelijke verhoging van de verliesvoorzieningen in 2017 en het hoge bedrag aan nog te realiseren opbrengsten.

De solvabiliteit bevindt zich in de klasse met signaleringswaarde "meest risicovol", maar wel redelijk dicht tegen de signaleringswaarde "neutraal".

De jaarlijks vrijvallende afschrijvingslasten en ontvangen reguliere aflossingen zijn niet voldoende om de aflossingen van de aangegane geldleningen te betalen. De gemeente Deventer heeft echter voldoende financiële middelen (bijvoorbeeld uit batige jaarrekeningssaldi en incidentele inkomsten) om te kunnen voldoen aan de

aflossingsverplichtingen zonder hiervoor nieuwe schulden te hoeven aangaan.

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

In de begroting 2019-2022 is in alle jaarschijven sprake is van structurele exploitatieruimte. In de begroting zijn wel taakstellingen, zoals bij het sociaal domein, ingeboekt en dus onderdeel van het batige saldo. Deze moeten nog worden gerealiseerd.

De begroting bevat enkele posten waardoor de gemeenten onverwachte tegenvallers snel kan opvangen. Zo raamt de gemeente een stelpost voor het opvangen van eventuele nadelige ontwikkeling van de algemene uitkering en zet de gemeente het (batige) renteresultaat niet in als dekkingsmiddel maar voegt dit jaarlijks toe aan de generieke weerstandsreserve. Ook is jaarlijks sprake van onderuitputting op vooral incidentele budgetten. Door de onderuitputting te analyseren op structurele componenten kunnen wellicht budgetten structureel worden verlaagd.

Risico's met betrekking tot de wendbaarheid van de financiële positie doen zich, naast de nog in te vullen taakstelling op het sociaal domein, op langere termijn voor bij de budgetten onderhoud kapitaalgoederen.

Uit het kengetal belastingcapaciteit komt naar voren, dat de woonlasten voor een meerpersoonshuishouden lager zijn ten opzichte van landelijk gemiddelde (in het jaar voorafgaand aan het belastingjaar). In hoofdstuk 2 wordt hier dieper op ingegaan.

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

De gemeente rekent de specifieke weerstandsreserve, de post onvoorzien, de stelpost structurele autonome ontwikkelingen, de stelpost accres algemene uitkering (gemeentefonds), de stille reserves en de onbenutte investeringscapaciteit tot de weerstandscapaciteit. De generieke weerstandsreserve wordt in eerste instantie niet tot de specifieke weerstandscapaciteit gerekend, maar dient (onder meer) wel als weerstandsbuffer en kan dienen voor het aanvullen van de specifieke weerstandsreserve. Ten aanzien van de stille reserves en de onbenutte investeringscapaciteit wordt opgemerkt, dat de gemeente deze wel tot de weerstandscapaciteit rekent, maar dat deze in werkelijkheid nooit een bijdrage daaraan leveren. In een extreme situatie kunnen deze echter wel worden ingezet.

De weerstandsratio is in de begroting 2019 berekend op 1,06. Daarmee is deze voldoende te noemen. De gemeente hanteert een minimale, maar tevens ook maximale weerstandsratio van 1. Indien de weerstandsratio hoger is dan 1, wordt het meerdere overgeheveld van de specifieke weerstandsreserve naar de generieke weerstandsreserve en andersom.

### **Overhead (hoofdstuk 1.4)**

De raming van overhead van de gemeente Deventer is als percentage van de omzet in geringe mate hoger en 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.

### **Onderhoud kapitaalgoederen (hoofdstuk 1.5)**

Er is sprake van actuele beheerplannen.

Alleen voor onderhoud van gebouwen is een onderhoudsreserve aanwezig. Voor groot onderhoud van de overige kapitaalgoederen wordt niet gespaard. Deze lasten worden uit de jaarlijkse begrotingsbudgetten gedekt op basis van de beheerplannen. Voor de beschikbare budgetten (met uitzondering van gebouwen) ligt de focus daardoor op de komende vier jaar, wat beperkt is als het gaat om instandhouding van kapitaalgoederen. De gemeente geeft aan, dat feitelijk onder het onderhoud van de diverse producten ook een aantal beheersystemen ten grondslag ligt die meerjarig inzicht geven. Alleen de eerste 4 jaar wordt vervolgens vastgelegd in het MJOP. Het meerjarig inzicht is dus wel aanwezig bij de gemeente.

Doordat de openbare ruimte vaak is aangelegd met eenmalige middelen (bijvoorbeeld subsidies) zijn de vrijvallende kapitaallasten in de begroting niet toereikend om de gehele

vervangingsopgave te bekostigen. De gemeente gaat ervan uit een deel van de vervangingsopgave te kunnen dekken uit de verwachte afname van de benodigde extra onderhoudsmiddelen als gevolg van areaal uitbreiding door groei van de gemeente.

### Financieel effect groei van de stad (hoofdstuk 1.6)

De financiële effecten van groei zijn lastig in te schatten, omdat groei niet alleen leidt tot meer baten maar ook kan leiden tot meer lasten. Bij een toename van 3.000 woningen en 6.000 inwoners is, op basis van de in deze financiële scan opgenomen uitgangspunten, sprake van een groei van de gemeentefondsuitkering met € 3 miljoen (exclusief sociaal domein), wat neerkomt op circa € 1.000 per extra woning. Hiertegenover staat overigens ook weer een stijging van de uitgaven voor diverse beleidsterreinen zoals leefomgeving, sociaal domein.

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)*

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 (op basis van de cijfers van COELO) in Deventer € 10 lager is dan de gemiddelde woonlastendruk in 2019 in de selectiegroep.

Dit wordt vooral veroorzaakt door de lagere onroerende zaakbelasting en de lagere rioolheffing. De afvalstoffenheffing is volgens de methodiek van COELO hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep. COELO gaat daarbij overigens wel uit van gemiddeld meer ledigingen, en dus een hogere aanslag afvalstoffenheffing.

Het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, afval en riolering) van een eenpersoonshuishouden in Deventer is € 21 lager dan het gemiddelde van de selectiegroep.

Voorts is de feitelijke belastingopbrengst 2019 van de gemeente Deventer vergeleken met die van het zogenaamde belastingpakket zoals dat wordt gehanteerd bij de toelating tot artikel 12 van de Fwv voor 2019. Uit deze vergelijking blijkt dat de gemeente een opbrengst aan OZB genereert die circa € 1,4 miljoen hoger is dan het normbedrag dat bij toelating voor art. 12 wordt gehanteerd.

3. *Hoe verhouden de eigen inkomsten en de structurele nettolasten van de gemeente Deventer 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 Deventer meer nettolasten dan waar de vergoeding uit het gemeentefonds in voorziet. De structurele lasten zijn circa € 6,9 miljoen hoger dan waar het gemeentefonds rekening mee houdt.

### Structurele nettolasten begroting 2019 in vergelijking met uitkering gemeentefonds 2019

	Nettolasten Deventer 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 Deventer 2019 (=C/99.944)
<b>Uitgavencusters algemene uitkering</b>				
Bestuur	13.145	10.247	-2.898	-29
Voorzieningen bevolking	170.995	170.521	-474	-5
Bebouwing en omgeving	33.560	28.719	-4.841	-48
Overige	0	1.318	1.318	13
<b>Totaal uitgavencusters</b>	<b>217.700</b>	<b>210.804</b>	<b>-6.896</b>	<b>-69</b>

Het gemeentefonds gaat op voorhand ook al uit van hogere gemeentelijke lasten, omdat het rekening houdt met het feit dat gemeenten OZB heffen en ook overige eigen inkomsten (OEM) hebben. De gemeente heeft in de begroting 2019-2022 in de jaarschijf 2019 een structureel overschot van circa € 0,7 miljoen. Dit is ook te zien in de bovenstaande- en

onderstaande tabel: de structurele baten zijn € 674.000 hoger dan de structurele lasten (te weten totaal van de nettolasten ad € 217,7 miljoen min het totaal van de nettobaten ad € 218,4 miljoen).

**Structurele nettobaten begroting 2019 in vergelijking met uitkering gemeentefonds 2019**

	Nettobaten Deventer begroting 2019 (A)  (bedrag x € 1.000)	Gemeente- fonds 2019 (meicirculaire 2018) (B)  (bedrag x € 1.000)	Vershil 2019 (C=B-A)  (bedrag x € 1.000)	Vershil per inwoner Deventer 2019 (=C/99.944)
<b>Inkomstenclusters algemene uitkering</b>				
Onroerende zaakbelastingen	24.691	13.017	11.674	117
Overige eigen middelen	529	0	529	5
Inzet van de reserves	-4.635	0	-4.635	-46
Algemene uitkering	197.789	197.788	1	0
<b>Totaal inkomstenclusters</b>	<b>218.374</b>	<b>210.804</b>	<b>7.570</b>	<b>76</b>

Te zien is dat de gemeente de hogere structurele nettolasten vooral via de onroerende zaakbelastingen en in minder mate door middel van de overige eigen middelen bekostigt. Onder de overige eigen middelen vallen naast inkomsten (bijvoorbeeld dividend) ook lasten voor economische ontwikkeling en grondexploitatie.

De reserves worden niet ingezet als structureel dekkingsmiddel. Er worden ten laste van de begroting structureel gelden aan de reserve toegevoegd. Dit betreft vooral een structurele toevoeging aan de generieke weerstandsreserve van € 3,7 miljoen.

De hogere lasten ten opzichte van de algemene uitkering doen zich vooral voor bij de clusters bestuur en algemene ondersteuning, cultuur en ontspanning, openbare orde en veiligheid en infrastructuur en gebiedsontwikkeling.

Van lagere nettolasten ten opzichte van de algemene uitkering is sprake bij de clusters educatie en de clusters die betrekking hebben op het sociaal domein in brede zin (dus niet alleen Wmo, jeugd en participatie).

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 verantwoordelijk 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. Vanaf 2019 maakt een deel van de middelen van de integratie-uitkering Sociaal domein namelijk deel uit van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Dit betreft naast het klassieke re-integratiebudget ook een groot deel van de middelen voor de Wmo en de Jeugdzorg. De vergelijking in samenhang van de uitgavenclusters van het sociaal domein "in brede zin", laat zien dat Deventer minder nettolasten raamt 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

- Maak bij de toelichting van het rekeningsresultaat inzichtelijk welke voor- of nadelige saldi (primitieve begroting, tussentijdse rapportages) al met de reserves zijn verrekend.
- Verbeter de toelichting op de reservemutaties in de jaarrekening.
- Maak in de begroting het structurele saldo (meerjarig) zichtbaar, door bijvoorbeeld in één tabel de uitkomst van de staat incidentele baten en lasten te verrekenen met het begrotingssaldo.
- Beoordeel in hoeverre er sprake is van een te hoge verwachting. Ofwel: kunnen de investeringen en andere incidentele budgetten die in de begroting zijn opgenomen daadwerkelijk in de geplande periode worden uitgevoerd ("planningsoptimisme"). Dit met het oog op de jaarlijkse bedragen aan onderuitputting (niet volledig bestede, vooral incidentele, budgetten) in de jaarrekeningen van de gemeente.

#### Weerbaarheid van de financiële positie

- Blijf inzetten op het versterken van de reservepositie, gelet op de relatief lage solvabiliteit en ook gelet op het behouden van voldoende weerstandsvermogen.
- Overweeg om, voor zover de gemeente dat zich kan permitteren, de minimale weerstandsratio hoger dan 1 vast te stellen. Dit, gelet op de in de begroting 2019-2022 geprognosticeerde afnemende solvabiliteit van de gemeente en als gevolg daarvan benodigde (jaarlijkse) vereveningen tussen beide weerstandsreserves.

#### Wendbaarheid van de financiële positie

- Geen aanbevelingen

#### Overhead

- Geen aanbevelingen

#### Onderhoud kapitaalgoederen

- Neem in de begroting een meerjarig overzicht op van de toekomstige vervangingen van kapitaalgoederen (investeringen).
- Verbeter de paragraaf inhoudelijk, door niet alleen de beschikbare budgetten voor onderhoud op te nemen (die zijn geraamd op de programma's in de begroting) maar nadrukkelijker een relatie te leggen met de benodigde budgetten (die zijn opgenomen in het beheerplan).

### **Hoofdstuk 2**

#### Belastingen en rechten

- Geen aanbevelingen

### **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 onderdelen, zoals schuldpositie, flexibiliteit van de begroting, reserves, weerstandsvermogen, grondexploitaties en onderhoud kapitaalgoederen.

#### 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. De uitkomsten van de jaarrekeningen betreffen de saldi voordat budgetoverheveling heeft plaatsgevonden.

**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
<b>Gepresenteerd begrotingssaldo</b>									
Begroting 2014-2017	0,0	0,0	0,0	0,4					
Begroting 2015-2018		0,2	0,5	0,3	0,2				
Begroting 2016-2019			0,3	0,0	0,0	0,4			
Begroting 2017-2020				0,0	0,1	1,1	2,1		
Begroting 2018-2021					0,0	0,0	0,0	0,0	
Begroting 2019-2022						0,0	0,0	0,0	0,5
<b>Gepresenteerde jaarrekeningssaldi</b>	4,7	2,3	2,0	4,1					

Als gevolg van de financiële crisis is ook Deventer genoodzaakt te bezuinigen. In de voorjaarsnota 2013 zijn bezuinigingen opgenomen die oplopen van € 1,3 miljoen in 2014 naar € 3,9 miljoen in 2017. Voor investeringen is er beperkte financiële ruimte. Nadelen doen zich voor als gevolg van lagere opbrengst bouwleges, nadelige uitkomsten verkoop gronden en een nadelige ontwikkeling van de gemeentefondsuitkering.

De begroting 2014 is sluitend, echter wel door inzet van incidentele middelen (reserves) in de eerste jaarschijf.

Omdat het weerstandsvermogen als gevolg van de crisis is verzwakt, voert de gemeente actief beleid om dit weer te verhogen. Dit is vooral nodig door hogere risico's in de grondexploitatie en deels voor overige risico's.

In de jaarschijf 2014 is een bedrag van € 2 miljoen geraamd om het algemeen weerstandsvermogen te verhogen. Totaal wordt het algemeen weerstandsvermogen uit de batige saldi van de begrotingsjaren in de begroting 2014-2017 met € 7,7 miljoen verhoogd.

Het renteresultaat wordt jaarlijks toegevoegd aan de egaliseringsreserve rente. In 2014 is sprake van een renteresultaat van € 4,9 miljoen, wat oploopt naar € 5,9 miljoen in 2017. De egaliseringsreserve rente wordt vervolgens onder andere ingezet om de reserve gemeentebrede investeringen te voeden.

In de jaren 2015 tot en met 2019 realiseert de gemeente jaarlijks een structureel sluitende meerjarenbegroting. Omdat te bereiken zijn jaarlijks wel bezuinigingen nodig en is er weinig ruimte voor nieuw beleid. Ook is de gemeente genoodzaakt om eenmalig structurele tekorten met incidentele middelen te dekken om zo tijd te hebben om taakstellingen met

concrete maatregelen in te vullen. Zo wordt in de begroting 2015 in de jaarschijf 2015 een bedrag van € 1,5 miljoen onttrokken uit de reserve huisvesting onderwijs en wordt in de begroting 2017 de jaarschijf 2017 sluitend gemaakt met een onttrekking van € 3,6 miljoen uit de egalisatiereserve rente.

In de begrotingssaldi (zie ook tabel 1.1.1) zijn deze incidentele tekorten niet zichtbaar, omdat de reservemutaties al in de begroting zijn verwerkt. De mutaties in de reserves om de begroting sluitend te maken worden wel afzonderlijk in het hoofdstuk financiën in de tabellen zichtbaar gemaakt.

Deventer heeft te maken met (oplopende) tekorten binnen het sociaal domein. In de begroting 2019-2022 bedraagt het tekort in de jaarschijf 2022 circa € 2,5 miljoen. Bij de berekening van dit bedrag gaat de gemeente er wel van uit, dat de bij de voorjaarsnota 2016 ingeboekte transformatieresultaten ad € 1 miljoen structureel worden gerealiseerd. De tekorten sociaal domein dekt de gemeente in eerste instantie binnen dat domein, door voor het uitgavniveau uit te gaan van de rijksvergoeding. Dit leidt wel tot taakstellingen die deels nog door de gemeente moeten worden ingevuld. In de begroting 2019-2022 geeft de gemeente aan, dat het tot stand brengen van veranderingen meer tijd vraagt en dat de mogelijkheden om bij te sturen beperkt zijn. Bij ongewijzigd beleid worden de tekorten structureel. Met het Actieplan Transformatie Sociaal Domein beoogt de gemeente de tekorten in het sociaal domein de komende jaren te beheersen.

Deventer heeft een verbindend kader sociaal domein 2019-2022 opgesteld waarin de ambities, doelstellingen, overzicht en planning in het sociale domein in kaart zijn gebracht voor de komende jaren. Ter uitvoering van het Actieplan Transformatie Sociaal Domein gaat de gemeente verder met het transformeren in het sociale domein met als doel om passende ondersteuning aan de inwoners en begeleiding naar werk ook op de langere termijn goed, toegankelijk en betaalbaar te houden.

De grote tekorten, zoals die zich bij veel andere gemeenten voordoen, doen zich niet bij Deventer voor. De gemeente investeert onder meer in preventie en in de sociale infrastructuur. De gemeente geeft aan de afgelopen jaren al een aantal stappen te hebben gezet, maar ook te zien dat transformeren tijd kost.

De transformatieopgave is financieel vertaald in de begroting, waarbij de gemeente vanaf 2019 te maken heeft met een besparing van € 0,25 miljoen in de (decentralisatie) uitgaven in het sociale domein die oploopt naar € 1 miljoen in 2022.

Inmiddels blijkt uit de werkelijke cijfers 2018 dat de uitgaven voor Jeugd € 2,3 miljoen lager uitkomen dan ingeschat in de begroting 2018. In de 1e kwartaalrapportage 2019 is de aanname dat € 0,5 miljoen van dit voordeel als structureel is aan te merken. De gemeente heeft besloten € 0,25 miljoen in te zetten als realisatie van de transformatieopgave en € 0,25 miljoen ten gunste van de algemene middelen. Monitoring gedurende het jaar blijft nodig om meer definitief te kunnen stellen dat de uitgaven lager zijn dan begroot. Daarmee is de financiële taakstelling 2019 ingevuld en moet er voor de komende jaren nog € 0,75 miljoen van de € 1 miljoen worden gerealiseerd.

Nadelen (en voordelen) met betrekking tot de grondexploitaties zijn niet (volledig) zichtbaar in het begrotings- en rekeningssaldo. Deze worden verrekend met de reserve algemene reserve grondexploitatie

Een deel van het nieuwe beleid is incidenteel. De gemeente dekt deze kosten uit de generieke weerstandsreserve en daarnaast ook uit structurele middelen. Incidentele autonome nadelige ontwikkelingen dekt de gemeente ook uit de generieke weerstandsreserve en de stelpost autonome ontwikkelingen.

De jaarrekeningen 2014 tot en met 2017 sluiten allen met batige saldi. Jaarlijks is sprake van een redelijk groot bedrag aan niet bestede budgetten<sup>2</sup> (2014 € 1,8 miljoen, 2015 € 1,7 miljoen, 2016 € 1,2 miljoen en 2017 € 2,9 miljoen).

De begrotingssaldi en voor-/of nadelige saldi van tussentijdse rapportages worden al verrekend met de reserves en zijn daardoor al onderdeel van de rekeningssaldi. Dit is toegestaan maar het is goed om hier, voor een juiste duiding de gepresenteerde rekeningssaldi, notie van te nemen.

Zo is het bij de voorjaarsnota 2015 voor het jaar 2015 geprognosticeerde tekort van € 2,3 miljoen al verrekenend met de reserves en daardoor niet meer zichtbaar in het

---

<sup>2</sup> Dit is een saldo van niet bestede lasten en niet ontvangen baten.

rekeningssaldo. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor het nadelige saldo in de voorjaarsnota 2016 (€ 3,5 miljoen) en het voordelig saldo in de voorjaarsnota 2017 (€ 1 miljoen). Ook het verhogen of verlagen van de verliesvoorzieningen grondexploitaties worden in de jaarrekening al verrekend met de algemene reserve grondexploitatie en zijn dus niet zichtbaar in het rekeningsresultaat.

Bij de jaarrekening 2017 is de verkoopopbrengst aandelen Vitens (€ 2,4 miljoen) geen onderdeel van het rekeningssaldo, omdat dit bedrag in de jaarrekening al is toegevoegd aan de vermogensreserve.

De reservemutaties in de jaarrekeningen zijn in tabel 1.1.2 weergegeven.

**Tabel 1.1.2 Werkelijke toevoegingen- en onttrekkingen aan reserves vanaf 2014**

Bedragen x € 1 miljoen	2014	2015	2016	2017
Toevoegingen aan de reserves	47,0	53,7	42,9	27,7
Onttrekkingen aan de reserves	42,7	66,7	42,1	33,2
<b>Saldo (- = onttrekking)</b>	<b>4,3</b>	<b>-13,0</b>	<b>0,9</b>	<b>-5,5</b>

Door het volume van de reservemutaties, en overigens ook het grote aantal reservemutaties, is een goede toelichting op de reservemutaties belangrijk. Vooral ook in relatie tot de duiding van het uiteindelijke rekeningssaldo. In de primitieve begroting, tussentijdse rapportages en jaarstukken zijn (deels) wel toelichtingen opgenomen. Desondanks is het totaal van de mutaties in de jaarstukken niet altijd makkelijk te volgen.

De begrotingen (en jaarstukken) bevatten een uitgebreid overzicht van de incidentele baten en lasten. Ondanks het feit, dat uit het kengetal structurele begrotingsruimte blijkt dat er sprake van structurele begrotingsruimte, wordt bij het beschrijven van het financiële resultaat geen structureel saldo zichtbaar gemaakt. Nadelige begrotingssaldi worden vaak al verrekend met de reserves, met als toelichting dat het gaat om een incidenteel nadeel.

## Conclusies

### *Algemeen*

- Ondanks de nadelige effecten van de financiële crisis, is de gemeente Deventer er de afgelopen jaren in geslaagd sluitende begrotingen te realiseren.
- Wel waren hiervoor bezuinigingen noodzakelijk.
- De begroting 2019-2022 is sluitend, maar bevat nog wel enkele taakstellingen waaronder voor sociaal domein.
- Een deel van het nieuwe beleid is incidenteel. De gemeente dekt deze kosten onder andere uit de generieke weerstandsreserve.
- Jaarlijks is sprake van een redelijk groot bedrag aan over te hevelen budgetten wat duidt op (structurele) onderuitputting. In principe worden overigens alleen maar incidentele lasten overgeheveld. De gemeente geeft aan, dat de fasering van bepaalde uitgaven vaak moeilijk van te voren is in te schatten.
- Het verhogen of verlagen van de verliesvoorzieningen grondexploitaties wordt in de jaarrekening verrekend met de algemene reserve grondexploitatie en is dus niet zichtbaar in het rekeningsresultaat (NB: met ingang van 2018 is dit niet meer de reserve grondexploitatie maar de generieke weerstandsreserve).
- De begrotingssaldi en voor-/of nadelige saldi van tussentijdse rapportages worden verrekend met de reserves en daardoor niet zichtbaar in het rekeningsresultaat.

### *Wat kan er beter?*

- Het volume, en ook het grote aantal reservemutaties, kunnen een juiste duiding van het uiteindelijke rekeningssaldo bemoeilijken.
- Het totaal van de mutaties in de reserves is in de jaarstukken niet altijd makkelijk te volgen.
- De begrotingen (en jaarstukken) bevatten een uitgebreid overzicht van de incidentele baten en lasten. Desondanks wordt bij het beschrijven van het financiële resultaat geen structureel saldo zichtbaar gemaakt.

*Welke risico's zijn er?*

- Als het de gemeente niet lukt om de ingeboekte taakstelling op het sociaal domein (€ 2,5 miljoen) in te vullen, worden de tekorten structureel en moet de taakstelling op een andere wijze worden ingevuld.

**Aanbevelingen:**

- Maak bij de toelichting van het rekeningsresultaat inzichtelijk welke voor- of nadelige saldi (primitieve begroting, tussentijdse rapportages) al met de reserves zijn verrekend.
- Verbeter de toelichting op de reservemutaties in de jaarrekening. Maak in de begroting het structurele saldo (meerjarig) zichtbaar, door bijvoorbeeld in één tabel de uitkomst van de staat incidentele baten en lasten te verrekenen met het begrotingssaldo.
- Beoordeel in hoeverre er sprake is van een te hoge verwachting. Ofwel: kunnen de investeringen en andere incidentele budgetten die in de begroting zijn opgenomen daadwerkelijk in de geplande periode worden uitgevoerd ("planningsoptimisme"). Dit met het oog op de jaarlijkse bedragen aan onderuitputting (niet volledig bestede, vooral incidentele, budgetten) in de jaarrekeningen van de gemeente.

## 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 "de 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 is om eventueel bijstellingen te verlangen. Of dit plaatsvindt 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		
<b>Weerbaarheid:</b>				
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%
<b>Wendbaarheid:</b>				
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 Deventer 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	97%	93%	86%	81%	92%	94%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen	85%	83%	78%	72%	82%	83%
Solvabiliteitsratio	20%	16,0%	17%	17%	16%	14%
Grondexploitatie	32%	27%	23%	16%	17%	15%
Structurele exploitatieruimte	0%	-0,7%	1,2%	1,2%	0,4%	0,2%
Belastingcapaciteit	109%	98%	91%	93%	93%	94%

In de volgende paragrafen vindt nadere duiding plaats bij de in de tabel in beeld gebrachte financiële kengetallen, met uitzondering van de structurele exploitatieruimte en de belastingcapaciteit.

### 1.2.1 Weerbaarheid

In 2013 heeft de gemeente Deventer de "nota soliditeit" opgesteld. Aanleiding hiervoor waren de toenmalige moeilijke economische- en landelijke politieke omstandigheden. Als gevolg daarvan was de gemeente genoodzaakt een grote inspanning te leveren om tot een structureel sluitende begroting te komen. In deze context werd ook binnen de gemeente de vraag gesteld hoe solide de gemeente in financieel opzicht is. Rode draad in de nota soliditeit is het uitgangspunt, dat er niet één kengetal is om te kunnen bepalen of de gemeente in financieel opzicht solide is, maar dat dit in samenhang met andere zaken moet worden beoordeeld. Bijvoorbeeld de flexibiliteit van de begroting, de hoogte van de schulden, de reservepositie, de stille reserves en weerstandsvermogen. In de nota soliditeit heeft de gemeente dat inzichtelijk gemaakt. Geconcludeerd kan dus worden dat de gemeente, ook voordat de verplichte "BBV kengetallen" (vanaf 2017) in de begroting en jaarrekening moesten worden opgenomen, actief stuurde op weerbaarheid en wendbaarheid van de financiële positie door middel van het geven van inzicht daarin en het benoemen van sturings- en monitoringsparameters.

Bij het beoordelen van de weerbaarheid van de gemeente moet met het volgende rekening worden gehouden.

Door de financiële verhoudingswet kan een gemeente niet failliet gaan, het rijk is de achtervang. Hiermee heeft de gemeente een extreem kredietwaardige positie. Deze kredietwaardigheid leidt ertoe dat banken bereid zijn om een financiering te verstrekken zonder eisen te stellen ten aanzien van de solvabiliteit.

Daarnaast zegt de solvabiliteit vaak in mindere mate iets over de kredietwaardigheid van de gemeente zoals dat bij ondernemingen wel het geval is. Decentrale overheden hebben andere financiële middelen zoals onbenutte inkomensbronnen, bezuinigingsmogelijkheden en garantstellingen die minstens zo belangrijk zijn. Het vergelijken van overheden op basis van solvabiliteit moet ook met de nodige voorzichtigheid gebeuren. Bij een gelijke vermogensomvang kan de ene gemeente een lage solvabiliteit hebben en de andere een hoge. Bijvoorbeeld wanneer de ene gemeente benodigde activa huurt terwijl de andere gemeente alle activa in bezit heeft.

Desondanks wordt in deze financiële scan aangehaakt bij de signaleringswaarden van de VNG om toch een duiding te kunnen geven over de weerbaarheid van de financiële positie. Het rijk is wel achtervang ingeval een gemeente in de financiële problemen komt. Het financieel toezicht is erop gericht dit te voorkomen. Ook daarvoor is het noodzakelijk uit te gaan van signaleringswaarden.

### De ontwikkeling van de schulden

De vaste schuld (opgenomen langlopende geldleningen) van de gemeente Deventer is naar objectieve maatstaven niet hoog. Tussen 31 december 2013 en 31 december 2017 is de schuld met € 40 miljoen toegenomen, van circa € 235 miljoen naar circa € 275 miljoen. Dit houdt ongeveer gelijke tred met de toename van de boekwaarde van de vaste activa (zie later in dit hoofdstuk).

Het beleid binnen de gemeente Deventer is om materiële vaste activa zoveel mogelijk met lange financieringsmiddelen af te dekken. Dit uitgangspunt is opgenomen in het treasury statuut. Dit is de zogenaamde "gouden balansregel". Bovendien dienen de hoogte van de aflossingen en de afschrijvingen zoveel mogelijk op elkaar aan te sluiten om ten eerste dus te voldoen aan de genoemde "gouden balansregel" en ten tweede te voldoen aan een sluitende cashflowstroom.

De jaarlijkse aflossingsbedragen zijn hoger dan de vrijvallende afschrijvingsbedragen. Met de vrijval door afschrijving worden normaal de aflossingsbedragen betaald. Als dat niet met elkaar in evenwicht is moet de gemeente bijlenen of op een andere wijze middelen genereren (bijvoorbeeld opbrengst verkoop gronden) om aan de aflossingsverplichtingen te kunnen voldoen. Een groot jaarlijks verschil tussen de aflossingsbedragen en de afschrijvingsbedragen kan bij het ontbreken van voldoende overige financiële middelen leiden tot toename (of minder snelle afname) van de vaste schuld. De gemeente Deventer heeft echter voldoende financiële middelen (bijvoorbeeld uit batige jaarrekeningssaldo en incidentele inkomsten) om te kunnen voldoen aan de aflossingsverplichtingen zonder hiervoor nieuwe schulden te hoeven aangaan.

**Tabel 1.2.3 Verhouding aflossing/afschrijving**

bedragen x € 1 miljoen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Aflossing opgenomen geldleningen	10,3	42,4	36,1	31,1	19,1	12,1	37,1	39,0	43,0
Afschrijving/aflossing derden	9,8	27,0	12,3	12,0	12,9	13,9	13,4	13,6	12,9
<b>Vershil</b>	<b>0,5</b>	<b>15,4</b>	<b>23,8</b>	<b>19,1</b>	<b>6,2</b>	<b>-1,8</b>	<b>23,7</b>	<b>25,4</b>	<b>30,1</b>

Vaste geldleningen worden in eerste instantie ingezet om daarmee de bezittingen (de vaste activa) te financieren. De boekwaarde van de vaste activa is op 31 december 2017 € 301 miljoen. Dat betekent dat de stand van de vaste schuld circa € 26 miljoen lager is dan de vaste activa. Deze zijn voor 91,5% belast met schuld.

In onderstaande tabel 1.2.4 (gebaseerd op de gemeentelijke cijfers die zijn gepubliceerd op [www.financiengemeenten.nl](http://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 hoger dan het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep. En ook hoger dan het landelijk gemiddelde, het gemiddelde van de provincie Overijssel en het gemiddelde van de gemeenten in de klasse gemeentegrootte 50.000 tot 100.000. Omdat Deventer dicht tegen het aantal van 100.000 inwoners aanzit, is ook de vergelijking met de groottegroep 100.000 tot 150.000 inwoners opgenomen.

In de selectiegroep hebben de gemeenten Sittard-Geleen en Venlo een hogere schuld dan Deventer. Het gemiddelde wordt echter sterk beïnvloed door de lager schuld van de gemeenten Helmond en Ede.

**Tabel 1.2.4 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	Vaste schuld min financiële vaste activa
<b>Gemeente Deventer</b>	2.780	507	2.273
<b>Gemeenten in de selectiegroep (gemiddelde)</b>	2.563	568	1.995
<b>Gemeentegrootte 50.000 tot 100.000 inwoners</b>	2.378	413	1.965
<b>Gemeentegrootte 100.000 tot 150.000 inwoners</b>	2.604	451	2.153
<b>Overijssel</b>	2.532	648	1.884
<b>Nederland</b>	2.212	497	1.715

In de meerjarenbegroting 2019-2022 voorziet de gemeente, na aanvankelijk een toename, een ontwikkeling van de vaste schuld naar circa € 272 miljoen in 2022. Dit komt neer op een nagenoeg gelijk bedrag ten opzichte van de stand per 31 december 2017.



Als wordt ingezoomd op de activa (zie tabel 1.2.5) is te zien dat de vaste activa in totaal lager zijn dan het gemiddelde van de selectiegroep. Dit betreft vooral de bedrijfsgebouwen en de investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut.

Het gemiddelde bij de bedrijfsgebouwen wordt in grote mate beïnvloed door de hoge boekwaarde van Dordrecht. Het gemiddelde bij de investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut komt door de hoge boekwaarde van Sittard-Geleen. Deze gemeente heeft deze investeringen in meerdere mate geactiveerd en in mindere mate (zoals onder meer Deventer) in één keer ten laste van reserves gebracht.

Vanaf boekjaar 2017 moeten, op grond van gewijzigde wetgeving (BBV), de investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut overigens worden geactiveerd.

**Tabel 1.2.5 boekwaarden per 31-12-2017 ten opzichte van gemiddelde van de selectiegroep**

Boekwaarden per 31-12-2017 (x € 1 miljoen)	Dordrecht	Ede	Helmond	Sittard-Geleen	Venlo	Gemiddelde selectiegroep	Deventer	Verskil met gemiddelde
immateriële vaste activa	4,3	1,1	0,6	32,5	24,7	12,6	3,5	-9,2
Gronden en terreinen (incl. NIEGG)	55,6	30,0	35,9	17,2	16,3	31,0	13,5	-17,4
Woonruimten	3,9	0,6	1,0	0,7	0,0	1,2	1,3	0,1
Bedrijfsgebouwen	346,9	110,0	91,1	136,5	158,0	168,5	126,9	-41,6
Grond/weg/water werken	12,9	12,0	27,2	12,3	13,5	15,6	4,4	-11,2
Investeringen t.b.v. kostendekking	75,9	12,0	22,8	73,0	9,7	38,7	33,0	-5,7
Erfpacht	39,2	0,0	11,2	0,0	9,4	12,0	6,4	-5,6
Vervoermiddelen	0,7	0,8	0,0	0,1	1,2	0,6	0,0	-0,5
Machines, apparaten, installaties	30,1	4,4	2,6	4,9	18,2	12,1	21,7	9,7
Overige materiële vaste activa	10,5	11,4	3,3	2,0	5,6	6,6	14,2	7,6
Investeringen openbare ruimte maatschappelijk nut	32,8	57,7	39,6	102,2	61,6	58,8	25,3	-33,5
Financiële vaste activa	111,5	87,3	29,8	19,6	59,8	61,6	50,3	-11,3
<b>Totaal boekwaarde</b>	<b>724,4</b>	<b>327,4</b>	<b>265,1</b>	<b>400,9</b>	<b>378,0</b>	<b>419,2</b>	<b>300,6</b>	<b>-118,5</b>
<b>Boekwaarde per inwoner</b>	<b>€ 6.105</b>	<b>€ 2.828</b>	<b>€ 2.896</b>	<b>€ 4.327</b>	<b>€ 3.722</b>	<b>€ 4.029</b>	<b>€ 3.008</b>	<b>€ -1.021</b>
<b>Boekwaarde per inwoner excl. financieel VA</b>	<b>€ 5.165</b>	<b>€ 2.074</b>	<b>€ 2.571</b>	<b>€ 4.115</b>	<b>€ 3.133</b>	<b>€ 2.955</b>	<b>€ 2.504</b>	<b>€ -450,8</b>

In totaliteit is de boekwaarde exclusief financiële vaste activa € 1.021 per inwoner lager dan het gemiddelde per inwoner van de selectiegroep.

In de begroting 2019 wordt ervan uitgegaan, dat de boekwaarde van de vaste activa de komende jaren per saldo (investeringen minus afschrijvingen) na een stijging in 2018 en 2019 zal dalen naar circa € 291 miljoen in 2022.

### De ontwikkeling van het eigen vermogen (solvabiliteit)

De solvabiliteit (eigen vermogen als percentage van het balanstotaal) van Deventer heeft de signaleringswaarde "meest risicovol". Sinds 2014 is het eigen vermogen afgenomen evenals de solvabiliteit. In 2014 bedroeg de solvabiliteitsratio 20%, in 2017 17%. In de jaarrekening 2018 16%.

De gemeente raamt in de begroting 2019-2022 een solvabiliteitsratio van 14% die tot en met 2022 redelijk stabiel blijft.

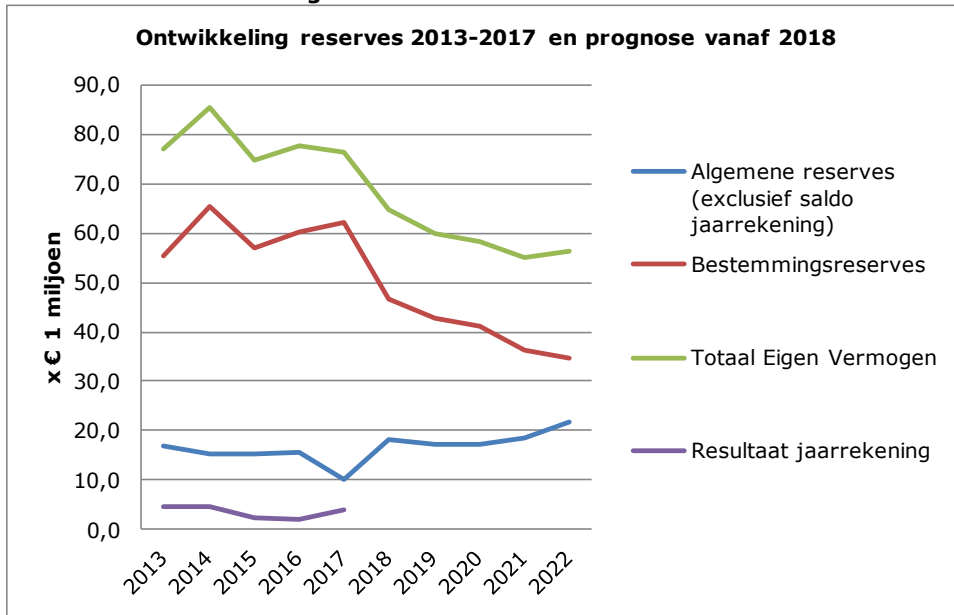
In totaliteit nemen de reserves (algemene reserves en bestemmingsreserve) in de periode 31 december 2013 (exclusief jaarresultaat 2013) tot en met 2022 met circa € 16 miljoen af. Van € 72,4 miljoen naar € 56,3 miljoen. Dit komt vooral door de afname van de bestemmingsreserves. De grootste daling van de bestemmingsreserves is te zien in 2015 (werkelijk) en in 2018 (geraamd).

De belangrijkste oorzaken van de daling in 2015 zijn onttrekkingen uit de reserve decentralisatie huisvesting onderwijs, reserve grondexploitatie algemeen en de reserve eenmalige problematiek.

In 2018 vinden de (in omvang) belangrijkste geraamde onttrekkingen plaats ten laste van de reserve overlopende uitgaven, de reserve tarieven huishoudelijk afval, reserve parkeerbijdragen bouwaanvragen, reserve gemeentebrede investeringen en de reserve onderhoud gebouwen.

De werkelijke ontwikkeling van de reserves van 2014 (31-12-2013) tot en met 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**



Het beleid over de reserves is vastgelegd in de "beleidsnota reserves en voorzieningen 2018" van december 2017.

Daarin is opgenomen dat Deventer twee algemene reserves kent:

- Specifieke weerstandsreserve: reservering van middelen als buffer voor geïdentificeerde risico's.
- Generieke weerstandsreserve: reservering van middelen als buffer voor algemene risico's.

De egalisatiereserve weerstandsvermogen kent specifieke voedingsbronnen. Dit zijn onder andere de opbrengsten grondexploitatie, uitkeringen voor inkomensvoorzieningen (bijvoorbeeld uitkeringen Wwb), opbrengsten uit het rentebeleid (treasury) en de algemene middelen (bijvoorbeeld het rekeningresultaat).

Bij de bestemmingsreserves maakt de gemeente onderscheid tussen bestemmingsreserves met een:

- Bestedingsfunctie
- Egalisatiefunctie
- Inkomensfunctie en
- Financieringsfunctie.

De bestemmingsreserves met een egalisatiefunctie omvatten het grootste deel van de bestemmingsreserves.

In de beleidsnota reserves en voorzieningen wordt voorgesteld om 22 reserves op te heffen, waaronder de reserve eenmalige problematiek, egalisatiereserve rente, de algemene reserve, de saldireserve en de algemene reserve grondexploitatie. Deze reserves worden overgeboekt naar de nieuwe specifieke weerstandsreserve (algemene reserve). Door het aantal reserves te verminderen, en vooral het aantal algemene reserves, ontstaat er meer inzicht in het vrij besteedbare deel van de algemene reserves.

De grootste bestemmingsreserves voor wat betreft omvang zijn (medio 2019) de reserve onroerende zaken, reserve overlopende uitgaven, reserve maatschappelijke opvang (beschermd wonen), decentrale huisvesting onderwijs, kapitaallasten investeringen oud RMW en de vermogensreserve.

De reserve onroerende zaken is een egalisatiereserve waarmee jaarlijks het exploitatieresultaat van agrarische gronden, benzineverkooppunten, erfpachtgronden en gronden/ panden die de gemeente wil gaan verkopen wordt geëgaliseerd.

Kernbezit zit in andere programma's en wordt hier niet mee geëgaliseerd.

In de begroting 2019 is in het overzicht van reserves te zien dat deze reserve afneemt van € 4 miljoen eind 2018 naar € 0,1 miljoen in 2022.

De gemeente wil deze reserve ook inzetten voor het opvangen van risico's bij de verkoop

van de gronden in Deventer Noordoost. De verkoop van de gronden in Deventer Noordoost heeft vanaf 2016 een achterstand opgelopen. De gemeente verwacht dat in 2019 alle gronden verkocht zijn. In het risicosysteem is rekening gehouden met een boekwaardeverlies van € 2 miljoen met een kans van optreden van 50%. Netto derhalve € 1 miljoen.

Hiervoor houdt de gemeente geen weerstandsvermogen aan, maar gaat ervan uit dat dit risico kan worden opgevangen binnen de reserve onroerende zaken. De gemeente verwacht de komende jaren verschillende panden te kunnen verkopen waardoor de reserve onroerende zaken gevoed wordt met verkoopopbrengsten en met de wegvallende exploitatielasten van verkochte panden.

Ook de reserve decentrale huisvesting onderwijs loopt af, van € 5,9 miljoen in 2019 naar € 0,5 miljoen in 2022. Een deel van de kapitaallasten van onderwijshuisvesting wordt geëgaliseerd via de reserve onderwijshuisvesting.

Op 31 december 2017 bedragen de algemene reserves (exclusief –batig- saldo jaarrekening 2017) € 101 per inwoner en de bestemmingsreserves € 621 per inwoner. In 2018 wordt overigens een hogere algemene reserve door de gemeente geraamd van circa € 18 miljoen, wat neerkomt op een bedrag van € 180 per inwoner. Dit is nog wel lager dan het gemiddelde van de selectiegroep op 31 december 2017.

De algemene reserves van Deventer zijn op 31 december 2017 € 407 per inwoner lager dan het gemiddelde per inwoner van de selectiegroep. Daarbij valt Helmond op met een relatief hoge algemene reserve. Helmond heeft een relatief grote algemene reserve grondbedrijf (maar daartegenover overigens ook een relatief hoge boekwaarde van gronden in exploitatie). Daarnaast schaaft Helmond in 2017 de financieringsreserve en de reserve dekking kapitaallasten, met beiden een grote omvang, onder de algemene reserves. In de begroting 2019 heeft Helmond deze verplaatst naar de bestemmingsreserves.

Ook het niveau van de bestemmingsreserves is bij Deventer lager dan het gemiddelde van de selectiegroep. Dit wordt vooral veroorzaakt door het hoge bedrag aan bestemmingsreserves van de gemeente Dordrecht. Als deze gemeente buiten beschouwing wordt gelaten, is het niveau van de bestemmingsreserves van Deventer en de selectiegroep nagenoeg gelijk. Dordrecht heeft een forse bestemmingsreserve ter dekking van kapitaallasten. En daarnaast een inkomensreserve van circa € 126 miljoen uit verkoop van aandelen.

In totaliteit zijn de bestemmingsreserves per inwoners € 639 per inwoner lager dan het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep.

**Tabel 1.2.6 Vergelijking met de selectiegroep (algemene reserve is exclusief jaarresultaat)**

Stand per 31-12-2017 (x € 1 miljoen)	Dordrecht	Ede	Helmond	Sittard-Geleen	Venlo	Gemiddelde selectiegroep	Deventer	Verschil met gemiddelde
Algemene reserve	30,5	38,9	109,8	23,1	10,5	42,6	9,5	-33,0
Algemene reserve grondexploitatie	0,7	0,0	46,0	0,0	4,5	10,2	0,5	-9,7
<b>Totaal algemene reserves (x € 1 miljoen)</b>	<b>31,2</b>	<b>38,9</b>	<b>155,8</b>	<b>23,1</b>	<b>15,0</b>	<b>52,8</b>	<b>10,1</b>	<b>-42,7</b>
<b>Totaal algemene reserves per inwoner</b>	<b>€ 263</b>	<b>€ 336</b>	<b>€ 1.701</b>	<b>€ 249</b>	<b>€ 148</b>	<b>€ 507</b>	<b>€ 101</b>	<b>€ -407</b>
Bestemmingsreserves algemeen	202,6	63,6	53,1	31,7	12,1	72,6	45,7	-26,9
Bestemmingsreserves ter dekking kapitaallasten	181,2	25,7	46,6	0,0	39,1	58,5	16,4	-42,2
<b>Totaal bestemmingsreserves (x € 1 miljoen)</b>	<b>383,8</b>	<b>89,3</b>	<b>99,8</b>	<b>31,7</b>	<b>51,3</b>	<b>131,2</b>	<b>62,1</b>	<b>-69,1</b>
<b>Totaal bestemmingsreserves per inwoner</b>	<b>€ 3.234</b>	<b>€ 771</b>	<b>€ 1.090</b>	<b>€ 342</b>	<b>€ 505</b>	<b>€ 1.261</b>	<b>€ 621</b>	<b>€ -639</b>

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.<sup>3</sup> Voor wat betreft de bestemmingsreserves zit Deventer daar dicht tegen aan. Ook ten opzichte van de Overijsselse gemeenten is de algemene reserve van Deventer relatief laag.

Uit onderstaande tabel 1.2.7 komt naar voren dat de solvabiliteit van drie

<sup>3</sup> Bron: Provincie Overijssel

referentiegemeenten hoger is dan Deventer. De gemeenten Sittard-Geleen en Venlo hebben een lagere solvabiliteit.

**Tabel 1.2.7 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)
<b>Gemeente Deventer</b>	17	76,2	437
<b>Gemeente Dordrecht</b>	51	429,2	848
<b>Gemeente Ede</b>	27	133,2	507
<b>Gemeente Helmond</b>	56	260,0	466
<b>Gemeente Sittard-Geleen</b>	14	64,7	457
<b>Gemeente Venlo</b>	9	42,6	467

Als wordt uitgegaan van de minimale signaleringswaarde van de VNG van 20%, zou het eigen vermogen (op basis van het huidige balanstotaal) van Deventer verder moeten doorgroeien met circa € 11 miljoen naar € 87 miljoen. In de voorjaarsnota 2019 is zichtbaar dat de generieke weerstandsreserve de komende jaren zal toenemen van € 5 miljoen in 2019 naar € 12 miljoen in 2023. Daarmee groeit deze reserve sneller dan in de begroting 2019-2022 werd voorzien. Daarin werd een stand per 1-1-2023 geprognosticeerd van circa € 7 miljoen.

#### **De ontwikkeling van de grondexploitaties**

Het kengetal grondexploitaties bevindt zich in 2017 in de range 'minst risicovol' en is op basis daarvan dus redelijk goed te noemen.

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 relatief gering is. In de begroting 2019-2022 daalt dit kengetal naar 14% in 2022, wat positief is. Dit betekent dat de gemeente de komende jaren een afname van de boekwaarde voorziet. Desondanks blijft waakzaamheid bij de grondexploitaties altijd geboden, omdat grondexploitaties grote impact op de financiële positie van de gemeente kunnen hebben.

Het kengetal gaat bovendien uit van de boekwaarde na aftrek van de gevormde verliesvoorzieningen.

Ook in de jaarrekening 2017 was het noodzakelijk om de verliesvoorzieningen voor de grondexploitaties te verhogen. Dit heeft een negatief effect op het eigen vermogen van de gemeente.

Op de balans van Deventer staat daarnaast ook nog een bedrag van circa € 20,2 miljoen onder de "overlopende activa" voor faciliterend grondbeleid bedrijvenpark A1 en Spikvoorderenk. Gelet op de wijze waarop het kengetal grondexploitatie moet worden berekend, komt deze boekwaarde daarin niet tot uiting. Daarmee is dus het risico wel groter dan op het eerste gezicht lijkt.

Bij de grondexploitaties is sprake van een bedrag van circa € 73 miljoen aan nog te maken kosten en circa € 168 miljoen aan nog te realiseren opbrengsten. Deze bedragen zijn overigens exclusief de rentelasten en inclusief facilitair grondbeleid.

Pas als de inkomsten zijn gerealiseerd kan worden vastgesteld wat het uiteindelijke resultaat van een grondexploitatie is.

De uitvoering van het grondbeleid in de gemeente Deventer vindt plaats op basis van de uitgangspunten opgenomen in de Nota Grondbeleid 2014.

Over de financiële gevolgen van het gevoerde beleid wordt jaarlijks gerapporteerd in de paragraaf grondbeleid van de jaarrekening. Het Meerjaren Perspectief Grondzaken (MPG), dat jaarlijks door de raad wordt vastgesteld, bevat een overzicht en inzicht in het verloop van de grondexploitaties en de grondportefeuille van de gemeente Deventer. In het MPG wordt een beeld van de situatie per 1 januari gegeven, wordt vooruit gekeken naar de verwachtingen voor de komende jaren en wordt terug geblikt naar de veranderingen die zijn geconstateerd ten opzichte van vorig jaar. Het MPG dient vooral als

jaarlijks terugkerend instrument waarin de samenhang van alle ontwikkelingen en keuzes in beeld worden gebracht. De grondexploitaties worden jaarlijks herzien. Per 31 december 2017 kende het grondbedrijf 14 grondexploitaties in exploitatie, waarvan 6 woningbouwlocaties en 5 bedrijventerreinen en 3 clusters binnen complex Bergweide. Deze grondexploitaties kennen per 31 december 2017 12 verlieslatende complexen. In totaal is hiervoor een voorziening getroffen van € 47 miljoen. Daarvan betreft circa € 31 miljoen verliesvoorziening bedrijventerreinen. Voor woningbouw is er per 31 december 2017 een verliesvoorziening van circa € 7,7 miljoen en voor voormalig groot Bergweide € 7 miljoen. Daarnaast heeft de gemeente nog een strategische grondvoorraad met een verliesvoorziening van € 1,3 miljoen.

**Tabel 1.2.8 Boekwaarde grondexploitatie per 31-12-2017**

Boekwaarde grondexploitatie in exploitatie woningbouw

Bedragen x € 1 miljoen	2017
In exploitatie genomen gronden	36,0
Voorziening grondbedrijf	-7,7
<b>Totaal boekwaarde</b>	<b>28,3</b>

Boekwaarde grondexploitatie in exploitatie bedrijventerreinen

Bedragen x € 1 miljoen	2017
In exploitatie genomen gronden	76,4
Voorziening grondbedrijf	-31,1
<b>Totaal boekwaarde</b>	<b>45,3</b>

Boekwaarde clusters voormalig Groot Bergweide

Bedragen x € 1 miljoen	2017
Boekwaarde voormalig Groot Bergweide	10,9
Verliesvoorziening	-7,0
<b>Totaal boekwaarde</b>	<b>3,9</b>

De boekwaarde en de verliesvoorziening van de bedrijventerreinen wordt vooral bepaald door A1 Bedrijvenpark (boekwaarde € 62 miljoen, verliesvoorziening € 27 miljoen).

Het merendeel van de grondexploitaties in de gemeente Deventer vallen onder actief grondbeleid. De gemeente voert dan zelf alle fasen van de grondexploitatie uit, zoals aankoop, sloop, bouwrijp maken en verkoop van bouwkavels. Bij faciliterend grondbeleid is de bouwkavel in het bezit van een private partij; de gemeente treedt enkel publiekrechtelijk op en verhaalt de kosten op de private partij, via bijvoorbeeld een exploitatiebijdrage. Deventer heeft twee grondexploitaties (Vijfde Hoek en Bedrijvenpark A1) waar een exploitatieplan voor is vastgesteld. Bedrijvenpark A1 is een zogenoemd gemengd project, waarbij de gemeente zowel actief als faciliterend grondbeleid uitvoert. De verslaggevingregels schrijven voor dat deze projecten opgeknipt moeten worden. De netto boekwaarde (saldo van gerealiseerde kosten en verliesvoorziening) van het actieve deel zijn verantwoord onder voorraden, het facilitaire deel onder overlopende activa.

In tabel 1.2.9 is de boekwaarde van de in exploitatie genomen gronden na aftrek van de verliesvoorziening opgenomen voor Deventer en de gemeenten in de selectiegroep. De hoogte van de boekwaarde ligt niet ver van het gemiddelde van de selectiegroep (€ 65,5 miljoen). Het gemiddelde aandeel in het balanstotaal van de selectiegroep bedraagt 11,9%. Dit is lager dan Deventer. In de selectiegroep is sprake van een divers beeld met uitschieters naar boven en naar beneden.

**Tabel 1.2.9 Boekwaarde grondexploitatie in vergelijking tot de selectiegroep**

Bedragen x € 1 miljoen	Gronden in exploitatie	% van balanstotaal
Dordrecht	44,0	5,2%
Ede	100,4	19,8%
Helmond	155,0	33,3%
Sittard-Geleen	13,6	3,0%
Venlo	14,7	3,2%
<b>Deventer</b>	<b>77,7</b>	<b>17,8%</b>

De netto boekwaarde (na aftrek van de verliesvoorziening) van de faciliterend grondbeleid Bedrijvenpark A1 en Spikvoorderenk ad € 20,2 miljoen is onderdeel van de bij Deventer opgenomen boekwaarde van € 77,7 miljoen.

In het MPG 2018 wordt rekening gehouden met een incidenteel risico op grondexploitaties van € 8,2 miljoen. De algemene reserve grondexploitatie (ARG) is niet toereikend om dit risico te dekken. De ARG is per 1 januari 2018 opgegaan in de specifieke weerstandsreserve van de gemeente. Deze reserve zal vanaf dat moment dus ook de risico's grondexploitatie moeten afdekken.

## **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 sprake is van een relatief lage reservepositie (solvabiliteit). De solvabiliteit bevindt zich in de klasse met signaleringswaarde "meest risicovol", maar wel redelijk dicht tegen de signaleringswaarde "neutraal".
- Zowel de algemene reserve als de bestemmingsreserves zijn, zowel in absolute zin als uitgedrukt in een bedrag per inwoner, lager dan het gemiddelde per inwoner van de selectiegroep.
- De schuld is naar objectieve maatstaven niet hoog.
- De boekwaarde van de activa per 31-12-2017 is lager dan het gemiddelde van de selectiegroep.
- De jaarlijks vrijvallende afschrijvingslasten en ontvangen reguliere aflossingen zijn niet voldoende om de aflossingen van de aangegane geldleningen mee te betalen. De gemeente Deventer heeft echter voldoende financiële middelen (bijvoorbeeld uit batige jaarrekeningsaldi en incidentele inkomsten) om te kunnen voldoen aan de aflossingsverplichtingen zonder hiervoor nieuwe schulden te hoeven aangaan.

### *Welke risico's zijn er?*

- Het kengetal grondexploitaties bevindt zich in de jaarrekening 2017 en de begroting 2019 in de range 'minst risicovol' en is op basis daarvan dus redelijk goed te noemen. Desondanks blijft waakzaamheid bij de grondexploitaties geboden, vooral gelet op de al genomen verliezen bij de bedrijventerreinen, de noodzakelijke verhoging van de verliesvoorzieningen in 2017 en het hoge bedrag aan nog te realiseren opbrengsten.

## **Aanbeveling**

- Blijf inzetten op het versterken van de reservepositie, gelet op de relatief lage solvabiliteit en ook gelet op het behouden van voldoende weerstandsvermogen (zie ook hoofdstuk 1.3).

## 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 de begroting 2019-2022 jaarlijks sprake is van structurele exploitatieruimte (begroting 2019-2022 blz. 244).

In de begroting zijn nog wel taakstellingen, zoals bij het sociaal domein, ingeboekt en dus onderdeel van het batige saldo. Deze moeten nog wel 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 die de gemeente heeft gemaakt en die invloed hebben op de flexibiliteit van de begroting.

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

- Bij de decentralisatie sociaal domein doet zich een nadeel voor, waarbij de gemeente in eerste instantie heeft ingezet op dekking binnen de budgetten van het sociaal domein zelf. Als dit niet (volledig) lukt zal aanvullende dekking moeten worden gezocht.
- De gemeente constateert in de begroting 2017 (bladzijde 120), dat er op langere termijn onvoldoende geld is om de kapitaalgoederen in de openbare ruimte met een waarde van ruim € 1 miljard euro te vervangen. Dit komt doordat de kapitaalgoederen vaak zijn aangelegd met eenmalige middelen (bijvoorbeeld subsidies).
- Voor onderhoud gebouwen is een onderhoudsreserve aanwezig. Voor groot onderhoud van de overige kapitaalgoederen wordt niet voor groot onderhoud gespaard. Deze lasten worden uit de jaarlijkse begrotingsbudgetten gedekt op basis van de beheerplannen. Dat betekent dat beperkt wordt gespaard voor grote onderhoudsuitgaven. Deze zullen op het moment dat zij zich voordoen gedekt moeten worden ten laste van de begroting.

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

- Verlagen raming structurele stelposten.  
Voor het opvangen van nadelen zijn in de begroting stelposten opgenomen, vooral met betrekking tot de algemene uitkering. Een deel daarvan is bedoeld om budgetten in de diverse programma's als gevolg van prijs- en loonontwikkeling mee te verhogen. Een deel is ingeboekt voor het opvangen van eventuele nadelige ontwikkeling van de algemene uitkering.
- Structureel verlagen niet volledig bestede budgetten.  
Jaarlijks is sprake van een bedrag aan onderuitputting (niet volledig bestede incidentele budgetten) die via de reserve overlopende uitgaven worden

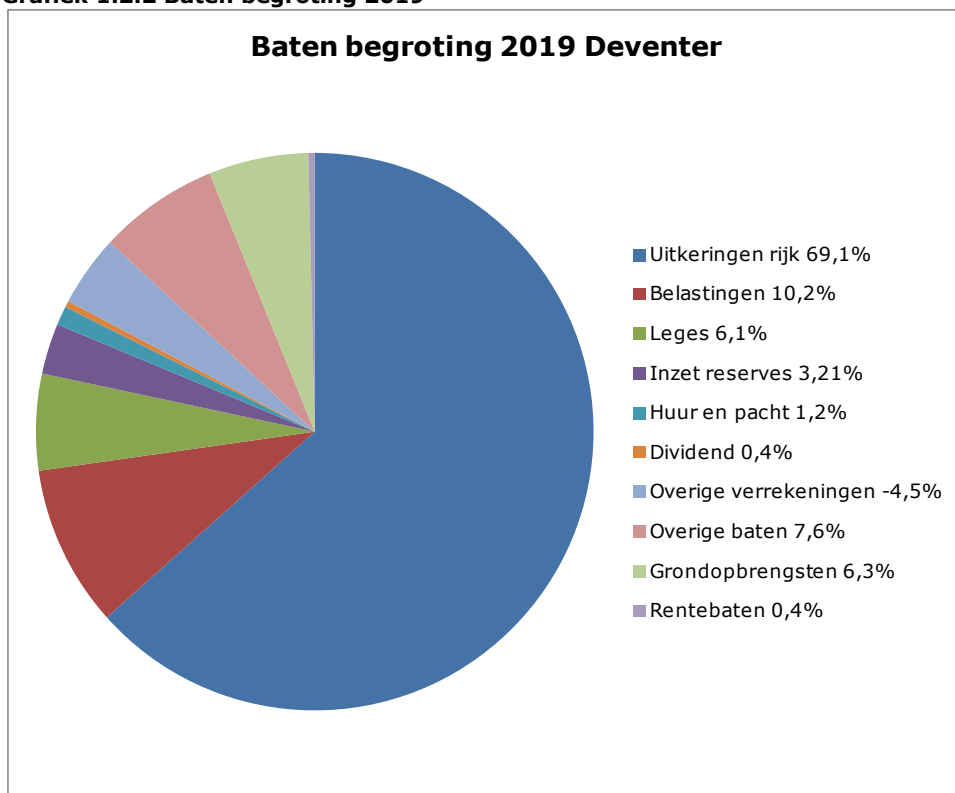
meegenomen naar het volgende jaar. Door de onderuitputting te analyseren op structurele componenten kunnen wellicht budgetten structureel worden verlaagd.

- Verlagen jaarlijkse toevoeging aan de generieke weerstandsreserve. Voor de wijziging van het BBV inzake berekening rentepercentages hanteerde de gemeente een renteomslag van 5%. Dit betekende een fors voordelig renteresultaat wat jaarlijks werd gestort in de egalisatiereserve rente. Na de wijziging van het BBV is de renteomslag gedaald naar 2,5%. Dit betekende een lagere doorberekening aan de programma's voor rente op investeringen. Deze voordelen heeft de gemeente van de programma's afgeroomd en worden toegevoegd aan de generieke weerstand reserve. Bij rentestijgingen kan de storting weer worden verlaagd. De gemeente zou kunnen overwegen de jaarlijkse toevoeging aan deze reserve ten laste van de exploitatie (circa € 3,6 miljoen) te verlagen ten gunste van het structurele begrotingssaldo. Dit gaat wel ten koste van het verhogen van het eigen vermogen (generieke weerstandsreserve).
- De gemeente kan het instrument van belastingverhoging (OZB) altijd inzetten.

### Onderverdeling baten en lasten

Uit onderstaande afbeelding<sup>4</sup> komt naar voren dat circa 69% van de baten van Deventer (begroting 2019) bestaan uit uitkeringen van het rijk. Daarna volgen qua grootte de gemeentelijke belastingen met circa 10%. 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. Onderstaand 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 50.000 tot 100.000 inwoners en 100.000 inwoners tot 150.000 inwoners.

<sup>4</sup> Bron gegevens: [www.financiengemeenten.nl](http://www.financiengemeenten.nl)



Wat in onderstaand overzicht opvalt, is dat de uitkeringen van het rijk hoger zijn dan bij de gemeenten in de selectiegroep en de gemeenten in de beide grootteklassen. Dit betreft niet alleen de gemeentefondsuitkering maar ook de doeluitkeringen (waar ook specifieke taken tegenover staan) die van het rijk worden ontvangen. Hier staan ook hogere lasten tegenover. In tabel 1.2.11 is te zien dat de lasten voor sociale uitkeringen in geld en natura in Deventer ook hoger zijn.

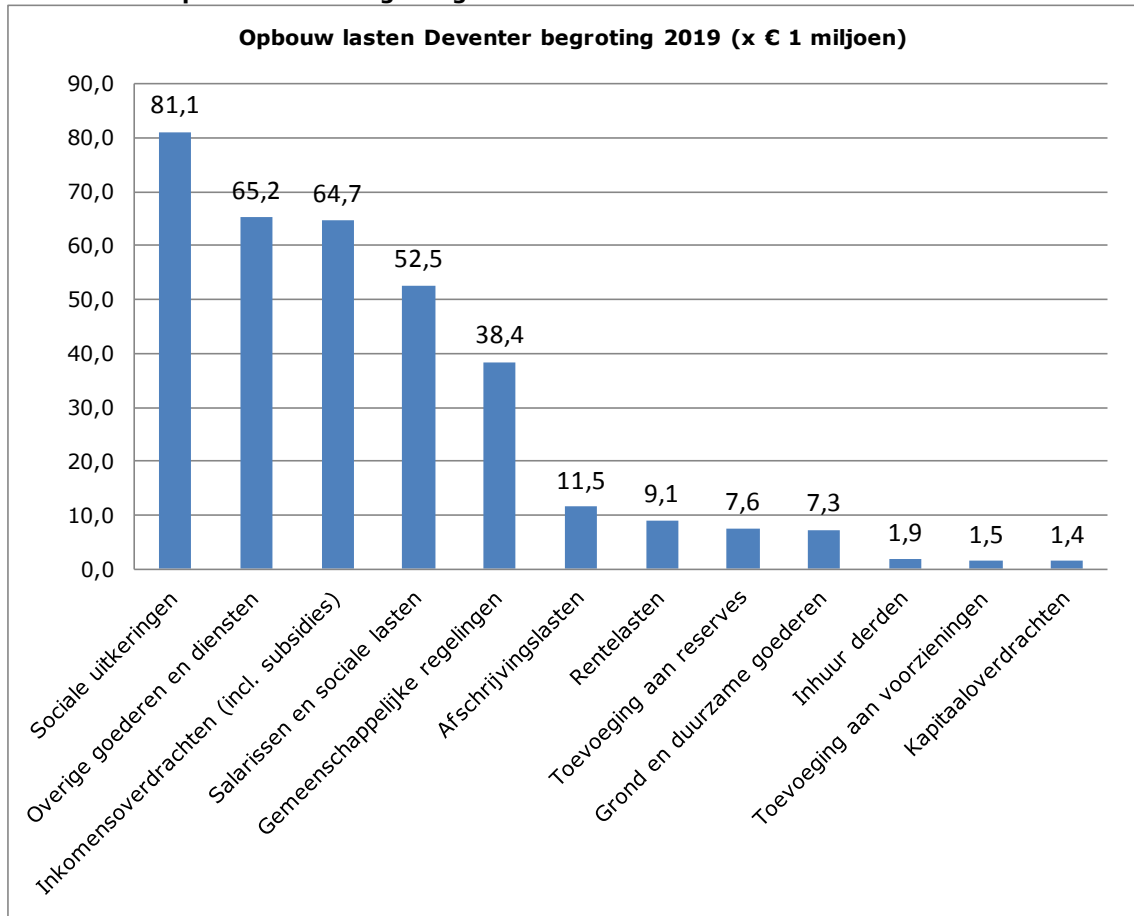
De belastingopbrengsten (niet zijnde leges) wijken nauwelijks af van het gemiddelde in de selectiegroep. Wat bij Deventer opvalt, is de negatieve raming bij de overige verrekeningen. Dit betreffen negatieve baten bij de grondexploitaties (bedrijventerreinen en woningbouw). De gemeente boekt het saldo van deze activiteiten op deze wijze naar de balans.

**Tabel 1.2.10 Baten begroting 2019 vergeleken**

<b>Baten begroting 2019</b>	<b>Deventer</b>	<b>Gemiddelde selectie-groep</b>	<b>50.000-100.000 inwoners</b>	<b>100.000-150.000 inwoners</b>
Uitkeringen rijk	69,1%	61,3%	64,1%	61,4%
Belastingen	10,2%	10,6%	10,4%	8,1%
Grondopbrengsten	6,3%	7,0%	4,7%	4,4%
Rentebaten	0,4%	0,3%	0,4%	0,3%
Inzet reserves	3,2%	5,5%	4,3%	6,0%
Leges	6,1%	4,8%	5,5%	4,7%
Huur en pacht	1,2%	2,6%	2,4%	2,4%
Overige verrekeningen	-4,5%	1,8%	2,6%	1,4%
Dividend	0,4%	0,5%	0,4%	0,3%
Overige baten	7,6%	5,7%	5,2%	10,7%
	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

In onderstaande grafiek zijn de lasten van Deventer, uit de begroting 2019, weergegeven.

**Grafiek 1.2.3 Opbouw lasten begroting 2019**



Ongeveer een kwart van de lasten wordt bepaald door sociale uitkeringen (in geld en in natura). Ervan uitgaande dat de sociale uitkeringen en afschrijvingslasten nauwelijks te beïnvloeden zijn, is er sprake van een bedrag van circa € 250 miljoen waarin de gemeente aan de lastenkant de financiële ruimte zou moeten vinden. Hierin zal de gemeente (beleidsmatige) afwegingen moeten maken.

Onderstaand 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 50.000 tot 100.000 en 100.000 tot 150.000 inwoners. Hier is ook deels de tegenhanger van de hogere gemeentefondsuitkering (zie baten) terug te zien, namelijk hogere lasten sociale uitkeringen.

De lasten voor inkomensoverdrachten (inclusief subsidies) zijn hoger ten opzichte van de selectiegroep en de gemeenten in de grootteklasse 50.000-100.000 inwoners en 100.000-150.000 inwoners. Dit betreft vooral lasten met betrekking tot verstrekte subsidies. Deventer raamt grote bedragen op de kostensoort subsidies op taakvelden die betrekking hebben op het sociaal domein. De gemeente geeft aan, dat dit de kostencategorie Sociale uitkeringen in natura is, waaronder alle maatwerkvoorzieningen en PGB's van Jeugd en WMO etc. worden verantwoord. In de administratie van de gemeente is deze categorie gekoppeld aan de hoofdcategorie Overdrachten.

**Tabel 1.2.11 Lasten begroting 2019 vergeleken**

<b>Lasten begroting 2019</b>	<b>Deventer</b>	<b>Gemiddelde selectie-groep</b>	<b>50.000-100.000 inwoners</b>	<b>100.000-150.000 inwoners</b>
Sociale uitkeringen	23,7%	20,4%	22,0%	21,5%
Salarissen en sociale lasten	15,3%	13,8%	17,2%	15,9%
Overige goederen en diensten	19,0%	16,0%	17,6%	21,6%
Inkomenoverdrachten (incl. subsidies)	18,9%	9,4%	9,3%	10,7%
Gemeenschappelijke regelingen	11,2%	17,1%	14,2%	10,0%
Afschrijvingslasten	3,4%	3,9%	4,4%	4,7%
Rentelasten	2,6%	2,3%	2,2%	1,7%
Toevoeging aan reserves	2,2%	5,3%	2,5%	5,2%
Grond en duurzame goederen	2,1%	5,3%	2,9%	3,1%
Inhuur derden	0,6%	0,4%	1,0%	0,8%
Toevoeging aan voorzieningen	0,4%	1,2%	1,4%	1,3%
Kapitaaloverdrachten	0,4%	0,3%	0,5%	0,3%
Belastingen	0,0%	0,4%	0,4%	0,4%
Overigen verrekeningen	0,0%	4,2%	4,2%	2,8%
	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

### **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 Deventer 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 aan OZB genereert die circa € 1,4 miljoen hoger is dan het normbedrag dat bij toelating voor art. 12 wordt gehanteerd.

Desondanks is er wel sprake van onbenutte belastingcapaciteit, die de gemeente zou kunnen inzetten voor het realiseren van een structureel sluitende begroting. In hoofdstuk 2 wordt hier uitgebreid op ingegaan.

Op de eigen inkomsten (heffingen en belastingen) wordt in hoofdstuk 2 ingegaan.

### **Conclusies**

#### *Algemeen*

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

- Verlagen jaarlijkse toevoeging ten laste van de begroting aan de generieke weerstandsreserve (er ontstaat structurele begrotingsruimte, maar er zijn minder middelen om incidentele nadelen op te vangen). De toevoeging betreft vooral het afvlakken van renteschommelingen door het renteresultaat in de generieke weerstandsreserve te storten. Renteverhogingen hebben daardoor niet direct een negatief effect op de begroting.
- Verhogen belastingen (OZB).

Daarnaast bevat de begroting ook enkele structurele stelposten voor het opvangen van mogelijke nadelige ontwikkelingen (algemene uitkering). De gemeente geeft aan, dat dit budgetten zijn die dienen als buffer voor het opvangen van autonome nadelige ontwikkelingen en dus niet voor het vrijmaken van ruimte voor nieuw beleid.

De zoekrichting voor het vinden van financiële ruimte zit, 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.

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.

Deventer heeft het beleid over risicomanagement vastgelegd in de 'beleidsnota risicomanagement en weerstandsvermogen'. De gemeente heeft in het bestuursakkoord 2018 bepaald dat de gemeente over voldoende weerstandsvermogen beschikt wanneer de uitkomst van de ratio minimaal 1 is. De uitwerking hiervan en van de beleidsnota risicomanagement en weerstandsvermogen, is dat de gemeente in de praktijk ook een ratio van maximaal 1 aanhoudt.

De gemeente rekent tot de weerstandscapaciteit:

- Specifieke weerstandsreserve
- Post onvoorzien
- Stelpost structurele autonome ontwikkelingen
- Stelpost accres algemene uitkering (gemeentefonds)
- Stille reserves
- Onbenutte investeringscapaciteit

De generieke weerstandsreserve wordt in eerste instantie niet tot de specifieke weerstandscapaciteit gerekend, maar dient (onder meer) wel als weerstandsbuffer en kan dienen voor het aanvullen van de specifieke weerstandsreserve.

Ten aanzien van de stille reserves en de onbenutte investeringscapaciteit wordt opgemerkt, dat de gemeente deze wel tot de weerstandscapaciteit rekent, maar dat deze in werkelijkheid nooit een bijdrage daaraan leveren. In een extreme situatie kunnen deze echter wel worden ingezet (uitstel of annulering van een investering of bijvoorbeeld het verkopen van activa met een stille reserve, die niet expliciet wordt ingezet voor een primair proces).

Volgens de uitgangspunten in de beleidsnota reserves en voorzieningen 2018 wordt het meerdere (dit is het bedrag dat voor een hogere uitkomst van de ratio 1 zorgt) gestort in de generieke weerstandsreserve. Zodra de ratio lager is dan 1, wordt de specifieke weerstandsreserve aangevuld uit de generieke weerstandsreserve.

Beide weerstandsreserves worden gevoed met opbrengsten uit grondexploitaties, uitkeringen voor inkomensvoorzieningen (bijvoorbeeld uitkeringen Wwb), opbrengsten uit het rentebeleid (treasury) en de algemene middelen (bijvoorbeeld het rekeningsresultaat).

De bestemmingsreserves rekent de gemeente niet tot de beschikbare weerstandscapaciteit, omdat hierop claims liggen.

Indien er noodzaak is om de specifieke weerstandsreserve te versterken, zal de gemeente gelden overhevelen vanuit de generieke weerstandsreserve.

De gemeente heeft er voor gekozen om genoeg te nemen met de minimale weerstandsratio van 1. Daarbij wordt het meerdere ingezet als incidenteel dekkingsmiddel voor algemene beleidsdoelen via de generieke weerstandsreserve. Het doel van deze generieke weerstandsreserve is, zo blijkt uit de beschrijving in de beleidsnota reserves en voorzieningen, drieledig:

- Aanzuiveren van de specifieke weerstandsreserve bij een weerstandsratio kleiner dan 1.
- Het opvangen van niet kwantificeerbare risico's.
- Dekkingsmiddel voor (incidenteel) gemeentelijke beleid (conform de voormalige reserve eenmalige problematiek).

Door deze driedeling is het feitelijk doel van deze reserve op het eerste gezicht niet heel duidelijk. Is het een potje waaruit het bestuur kan putten om beleidsdoelstellingen te realiseren of is het een buffer in het kader van voldoende weerstandsvermogen? Voor het realiseren van beleidsdoelstellingen ligt het instellen van een bestemmingsreserve meer voor de hand.

De door de gemeente vastgestelde minimale, maar tevens maximale, weerstandsratio van 1, leidt jaarlijks zowel in begroting als jaarrekening tot verschuiving van gelden tussen de beide weerstandsreserves.

De gemeente geeft aan, dat de generieke weerstandsreserve geen egaliserende reserve is, met als gevolg dat voor elke mutatie een raadsbesluit nodig is. Dit impliceert, dat het budgetrecht van de raad is gegarandeerd, op basis waarvan de driedeling van de reserve qua besteding is te verdedigen.

Algemeen wordt een weerstandsratio van 1 gekwalificeerd als "voldoende". De bandbreedte voor deze kwalificatie is een weerstandsratio van 1 tot en met 1,2.

Gelet op de matige solvabiliteit van de gemeente en de door het huidige beleid noodzakelijke jaarlijkse vereveningen tussen beide weerstandsreserves, zou kunnen worden overwogen om de minimale weerstandsratio op 1,2 vast te stellen en pas als deze daarboven komt gelden over te hevelen.

Voordeel is dat de gemeente wat meer "vet op de botten" houdt. Dit kan voordelig zijn met het oog op de risico's binnen de grondexploitaties.

Nadeel is dat het vrij besteedbare deel van de generieke weerstandsreserve lager wordt, omdat aanvulling van de specifieke weerstandsreserve tot een weerstandsratio van 1,2 nodig is.

Als reactie hierop geeft de gemeente aan, dat er meer buffers zijn dan alleen de specifieke weerstandsreserve, zoals bijvoorbeeld de diverse stelposten die de gemeente in de begroting heeft opgenomen.

In onderstaande tabel zijn de weerstandsratio's voor de jaren 2014 tot en met 2017 (werkelijk) en 2018 en 2019 (begroot) opgenomen

**Tabel 1.3.1 Weerstandsratio algemene dienst vanaf 2014**

(bedragen x 1 miljoen)	Werkelijk				Begroot	
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Algemene reserves	€ 17,4	€ 16,2	€ 18,7	€ 13,4	€ 18,4	€ 15,7
Post onvoorzien	€ 0,2	€ 0,2	€ 0,2	€ 0,2	€ 0,2	€ 0,3
Stelpost autonome ontwikkelingen	€ 0,4	€ -	€ 0,2	€ 0,3	€ 0,4	€ 0,6
Stelpost accres algemene uitkering (gemeentefonds)	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 0,7
<b>Weerstandscapaciteit (A)</b>	<b>€ 18,0</b>	<b>€ 16,5</b>	<b>€ 19,2</b>	<b>€ 13,9</b>	<b>€ 19,0</b>	<b>€ 17,3</b>
<b>Risicobedrag (na weging) (B)</b>	<b>€ 18,0</b>	<b>€ 15,8</b>	<b>€ 17,3</b>	<b>€ 15,4</b>	<b>€ 18,8</b>	<b>€ 16,3</b>
<b>Weerstandsratio (A/B)</b>	<b>1,00</b>	<b>1,04</b>	<b>1,11</b>	<b>0,90</b>	<b>1,01</b>	<b>1,06</b>

Te zien is dat de weerstandsratio in 2019 uitkomt op 1,06. Het risicobedrag blijft redelijk constant. Met een uitschieter in 2018. Dit wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door potentiële risico's rondom het verplaatsen van de salonboten van de Worpzijde naar de stadzijde, de verbreding van de A1 en het Deventer Open Innovation Center (DOIC). In 2019 daalt het risicobedrag door verlaging van het risicoprofiel van de grondexploitaties.

Het risicobedrag bestaat voor circa € 9,4 miljoen uit risico's grondexploitatie (jaarrekening 2017) en voor het overige uit risico's met betrekking tot mogelijke extra kosten verbreding A1, mogelijk hogere lasten participatie (ten opzichte van het BUIG budget), en mogelijk hogere lasten sociaal domein.

Het door de gemeente in de begroting 2019 berekende bedrag aan risico's ad € 16,3 miljoen (algemeen en grondexploitatie) komt neer op een bedrag van € 163 per inwoner.

Het vergelijken van het bedrag aan risico's dat Deventer heeft berekend, met het bedrag aan risico's dat andere gemeenten hebben berekend, zoals de gemeenten in de selectiegroep, is lastig.

Gemeenten zijn uniek in hun kenmerken, beleid en daardoor ook in de risico's. Ook kunnen risico's op verschillende manieren zijn afgedekt.

In het geval van Deventer zijn bijvoorbeeld risico's van verbonden partijen al afgedekt binnen die verbonden partijen zelf. Daardoor komen dergelijke risico's niet nogmaals terug in het door de gemeente berekende bedrag aan risico's. Dit kan bij andere gemeenten anders zijn. De gemeenten in de selectiegroep nemen risico's met betrekking tot de verbonden partijen overigens in beperkte mate op. Alleen Dordrecht en Helmond hebben hiervoor een (gering) bedrag opgenomen.

Verschillen kunnen zich ook voordoen in de omvang van boekwaarden van grondexploitaties en de specifieke risico's binnen die grondexploitaties. In de selectiegroep hebben bijvoorbeeld de gemeenten Helmond en Venlo een groot bedrag aan risico's voor grondexploitaties opgenomen.

Tenslotte kan ook het beleid inzake de risico's per gemeente verschillend zijn en kunnen gemeenten de kans dat risico's zich voordoen en het verwacht geldelijk gevolg daarvan, verschillend inschatten.

Belangrijk is dat er sprake is van transparantie over de risico's en de mogelijke financiële impact daarvan.

De gemeente Deventer staat garant voor een aantal leningen, tot een bedrag van € 1,1 miljard (stand 31 december 2017). Dit zijn vooral leningen waarvoor de gemeente via het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) garant staat. Daarnaast heeft de gemeente ook een aantal directe garantstellingen afgegeven aan derde partijen, zoals hypothecaire garanties inzake eigen woning bezit (€ 12 miljoen).

Wanneer de gemeente direct borg staat voor een lening loopt zij enig risico vanwege de mogelijkheid dat de kredietverstrekker een beroep doet op de borgstelling van de gemeente.

## **Conclusies**

### *Algemeen*

- In de begroting 2019 is de weerstandsratio 1,06. Daarmee is deze voldoende.
- Indien er noodzaak is om de specifieke weerstandsreserve te versterken, zal de gemeente in eerste instantie gelden overhevelen vanuit de generieke weerstandsreserve.
- De generieke weerstandsreserve wordt naast buffer voor het aanvullen van de specifieke weerstandsreserve onder meer ook gebruikt als dekkingsmiddel voor (incidenteel) beleid, frictiekosten en het egaliseren van begrotingssaldi.
- De gemeente hanteert een minimale, maar tevens ook maximale weerstandsratio van 1.

## **Aanbeveling**

- Overweeg om, voor zover de gemeente dat zich kan permitteren, de minimale weerstandsratio hoger dan 1 vast te stellen. Dit, gelet op de in de begroting 2019-2022 geprognosticeerde afnemende solvabiliteit van de gemeente en de, als gevolg daarvan, benodigde (jaarlijkse) vereveningen tussen beide weerstandsreserves.

## 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 is 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 is geen onderdeel van de overhead van de gemeente.

Er mag van uit 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 als percentage van de lasten (exclusief toevoegingen aan de reserves) met de gemeenten uit de selectiegroep. In het BBV is voorgeschreven dat gemeenten de uitkomst van deze berekening in de begroting en jaarrekening moeten opnemen.

**Tabel 1.4.1 Overhead**

Overhead	Begroting 2019		
	Bedrag (x 1 miljoen)	% van de lasten	Bedrag per inwoner
Dordrecht	€ 36,3	6,90%	306
Ede	€ 23,1	6,07%	200
Helmond	€ 27,5	8,21%	301
Sittard-Geleen	€ 27,4	9,00%	296
Venlo	€ 36,4	9,00%	358
<b>Deventer</b>	<b>€ 24,8</b>	<b>7,96%</b>	<b>248</b>

In de begroting 2019 bedraagt dit percentage voor Deventer 7,96%<sup>5</sup>. Het gemiddelde van de selectiegroep bedraagt 7,73%. Per inwoner bedragen de kosten van overhead van Deventer € 248. Het gemiddelde van de selectiegroep is € 289 per inwoner.

De gemeente heeft onlangs een onderzoek door Berenschot laten uitvoeren naar de hoogte van de overhead in vergelijking tot andere gemeenten en geeft aan op termijn de hoogte van de overhead te blijven volgen.

---

<sup>5</sup> Berenschot heeft in een rapport voor de gemeente Deventer een percentage overhead berekend van 30,7%. Dat wijkt door de systematiek af van het BBV-kengetal. Het verschil wordt veroorzaakt doordat Berenschot de kosten van overhead afzet tegen het totaal van de apparaatskosten. Bij het BBV-kengetal wordt dit afgezet tegen het totaal van alle in de begroting geraamde lasten (exclusief toevoegingen aan de reserves).



## 1.5 Onderhoud kapitaalgoederen

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

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

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

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

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

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

Klein en groot onderhoud houden of brengen een object in goede, oorspronkelijke staat en is dus niet van invloed op de bepaalde gebruiksduur (afschrijvingstermijn) van het object en mag daarom niet worden geactiveerd. Als er echter sprake is van bijvoorbeeld 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 Deventer is vastgelegd in het "Uitvoeringsprogramma visie Leefomgeving" dat in september 2016 door het college is vastgesteld. Op deze basiskwaliteit kan een plus worden gezet door de samenleving / inwoners dan wel door de Raad.

Hiermee voldoet de gemeente aan de minimale eisen van de zorgplicht en treedt er geen kapitaalvernietiging op.

Vanaf begin 21e eeuw zijn binnen de gemeente Deventer forse impulsen gegeven aan het verbeteren van de kwaliteit van het onderhoud. Impulsen die substantieel hoger waren dan

het normale areaalaccres. Echter als gevolg van "Kwestie van Kiezen 1 en 2" is er fors bezuinigd. De gemeente geeft aan, dat er geen ruimte meer is voor aanvullende kwalitatieve investeringen. De onderhoudsbudgetten zijn nog wel toereikend, maar alleen voor onderhoud dat een technische noodzaak kent.

De gemeente Deventer krijgt, net als veel gemeenten, in de toekomst te maken met vervanging van het areaal in de openbare ruimte. Voor de gemeente Deventer gaat het om een areaal met een waarde van ruim € 1 miljard. Doordat de openbare ruimte vaak is aangelegd met eenmalige middelen (bijvoorbeeld subsidies) zijn de vrijvallende kapitaallasten in de begroting niet voldoende om de gehele vervangingsopgave op te vangen.

De gemeente verwacht (zie Uitvoeringsprogramma visie Leefomgeving) een deel van de vervangingsopgave te kunnen dekken uit de verwachte afname van de benodigde extra onderhoudsmiddelen als gevolg van areaal uitbreiding door groei van de gemeente. Daarnaast zet de gemeente - indien mogelijk en noodzakelijk - onderhoudsbudget in voor investeringen in een laagwaardiger kapitaalgoed.

De totale omvang van de vastgoedportefeuille bestaat uit ongeveer 300 gebouwen, waarvan de gemeente 50 gebouwen als kernbezit aanmerkt. Dit zijn bijvoorbeeld gebouwen voor culturele doeleinden, gemeentelijke huisvesting, sportaccommodaties, brandweer en maatschappelijke opvang. Naar schatting 25 panden staan nog op de nominatie voor verkoop.

De gemeente geeft aan dat er geen sprake is van achterstallig onderhoud bij het onderhoud van de kapitaalgoederen. Bij de civieltechnische havenobjecten (sluizencomplex, Hanzebruggen en kadeconstructies) was sprake van fors achterstallig onderhoud. De afgelopen jaren is de achterstand ingelopen

De gemeente beschikt voor alle kapitaalgoederen over vastgestelde beheerplannen. Alleen voor riolering is een voorziening aanwezig. Deze is echter niet ingesteld ten behoeve van onderhoud, maar als gevolg van aangescherpte richtlijnen BBV waarbij vrijvallende kapitaallasten in de voorzieningen worden gestort. De stand van deze voorziening is overigens wel gering, te weten € 0,08 miljoen per 2019.

Voor onderhoud gebouwen is een onderhoudsreserve aanwezig. Voor groot onderhoud van de overige 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.

Bij het gebruik van een onderhoudsvoorziening wordt er voorafgaand aan de onderhoudsactiviteiten een voorziening gevormd. Deze voorziening wordt systematisch gedoteerd met zodanige bedragen, dat deze over de gehele looptijd van het onderhoudsplan voldoende is voor het bekostigen van de uitvoering van het onderhoud. Door het onderhoudsplan periodiek te herzien kan worden vastgesteld of de voorziening nog toereikend is en/of de onderhoudssystematiek aanpassing behoeft.

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

De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in de begroting en jaarrekening geeft inzicht in het beleid over het onderhoud van kapitaalgoederen, in de actuele ontwikkelingen, de omvang van het areaal en in de beschikbare exploitatiebudgetten.

Informatie over de toereikendheid van de beschikbare budgetten is echter niet terug te vinden in de paragraaf. Ook ontbreekt een meerjarig overzicht van de geplande projecten. De gemeente stelt echter om het jaar een meerjaren onderhoudsplan (MJOP) vast, waarin deze informatie wel is te vinden. Daaruit is op te maken dat de structureel beschikbare middelen voldoende zijn om de kapitaalgoederen op het gewenste conditieniveau te houden.

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

**Tabel 1.5.1 Overzicht beheerplannen Deventer**

	Plan aanwezig?	Onderhoudsniveau?	Normering	Achterstallig onderhoud?	Onderhoudsvoorziening?	Onderhoudsreserve?
<b>Straten, wegen, pleinen</b>	Ja Uitvoeringsprogramma Leefomgeving en MJOP 2019-2022	basiskwaliteit	CROW	Nee	Nee	Nee
<b>Openbare Verlichting</b>	Ja Uitvoeringsprogramma Leefomgeving en MJOP 2019-2022	basiskwaliteit	NEN 3140 en NEN-EN 1010	Nee	Nee	Nee
<b>Civiele kunstwerken</b>	Ja Uitvoeringsprogramma Leefomgeving en MJOP 2019-2022	basiskwaliteit	NEN 3140 en NEN-EN 1010 en bouwbesluit	Nee	Nee	Nee
<b>Openbaar groen</b>	Ja Uitvoeringsprogramma Leefomgeving en MJOP 2019-2022	basiskwaliteit	Technische norm: VTA/BVC	Nee	Nee	Nee
<b>Speelgelegenheden</b>	Ja Uitvoeringsprogramma Leefomgeving en MJOP 2019-2022	basiskwaliteit	WAS	Nee	Nee	Nee
<b>Riolering</b>	Ja Uitvoeringsprogramma Leefomgeving en MJOP 2019-2022	basiskwaliteit	Technische CROW-normen en beheer o.b.v. risicomanagement, NEN 3140 en NEN-EN 1010, Bouwbesluit	Nee	ja	Nee
<b>Gebouwen</b>	Ja Kadernota vastgoed, Beheerplan, MJOP 2018-2021	monumenten niveau 2. Overig kernbezit niveau 3	Basis is NEN2767	Nee	Nee	ja

## Conclusies

### *Algemeen*

- Voor alle kapitaalgoederen zijn beheerplannen aanwezig.
- Voor onderhoud gebouwen is een onderhoudsreserve aanwezig. Voor groot onderhoud van de overige kapitaalgoederen wordt niet via een reserve of voorziening gespaard. Deze lasten worden uit de jaarlijkse begrotingsbudgetten gedekt op basis van de beheerplannen.
- Voor de beschikbare budgetten (met uitzondering van gebouwen) ligt de focus daardoor op de komende vier jaar, wat beperkt is als het gaat om instandhouding van kapitaalgoederen. De gemeente geeft aan, dat feitelijk aan het onderhoud van de diverse producten ook een aantal beheerssystemen ten grondslag ligt die meerjarig inzicht geven. Alleen de eerste 4 jaar wordt vervolgens vastgelegd in het MJOP. Het meerjarig inzicht is dus wel aanwezig bij de gemeente.
- Inhoudelijk kan de paragraaf worden verbeterd door niet alleen de beschikbare budgetten voor onderhoud op te nemen (die zijn geraamd op de programma's in de begroting) maar nadrukkelijker een relatie te leggen met de benodigde budgetten (die zijn opgenomen in het beheerplan).

*Welke risico's zijn er?*

- Doordat de openbare ruimte vaak is aangelegd met eenmalige middelen (bijvoorbeeld subsidies) zijn de vrijvallende kapitaallasten in de begroting niet toereikend om de gehele vervangingsopgave op te vangen. De gemeente verwacht een deel van de vervangingsopgave te kunnen dekken uit de verwachte afname van de benodigde extra onderhoudsmiddelen als gevolg van areaal uitbreiding door groei van de gemeente.

### **Aanbevelingen**

- Neem in de begroting een meerjarig overzicht op van de toekomstige vervangingen van kapitaalgoederen (investeringen).
- Verbeter de paragraaf inhoudelijk, door niet alleen de beschikbare budgetten voor onderhoud op te nemen (die zijn geraamd op de programma's in de begroting) maar nadrukkelijker een relatie te leggen met de benodigde budgetten (die zijn opgenomen in het beheerplan).

## 1.6 Verdiepingsonderwerp

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 Deventer betreft dit:

- *Ontwikkeling kosten minimabeleid en armoedebeleid*  
In hoofdstuk 3 vindt een vergelijking plaats van de nettolasten 2019 van de gemeente met de gemeentefondsuitkering 2019 en met de nettolasten 2019 van de gemeenten in de selectiegroep. In dat hoofdstuk zal bij het betreffende cluster worden ingegaan op deze kosten.
- *Inzicht in financieel effect bij groei van de stad (aantal inwoners, verstedelijking).*  
Groei van de stad heeft naast economische effecten (zoals incidenteel werkgelegenheids- en bestedingseffect tijdens de bouwperiode, structurele economische impuls door toename van het aantal huishoudens, structurele werkgelegenheid door toename bestedingen) ook effect op de gemeentebegroting. Hierbij valt te denken aan OZB-heffing, toeristenbelasting en de bijdrage uit het gemeentefonds. Maar ook aan extra lasten als gevolg van areaaluitbreiding. In deze financiële scan wordt alleen ingegaan op de effecten voor de gemeentebegroting.

### 1.6.1 Financieel effect groei van de stad

Woningbouw vindt primair plaats om aan de woningbehoefte te kunnen voldoen. In de Woonvisie Deventer 2018 "Meer dan geWOON" heeft de gemeente beschreven waar het woonbeleid van de gemeente zich de komende jaren op richt.

Uit de woonvisie komt naar voren, dat Deventer nog zeker 20 jaar groeit. Dat betekent dat er woningen aan de bestaande voorraad toegevoegd moeten worden om te voorzien in voldoende woonruimte. Daarnaast ziet de gemeente de druk op de woningmarkt ook toenemen doordat meer mensen van buiten zich in Deventer willen vestigen. Deze vraag vanuit huishoudens van buiten Deventer met veelal midden en hogere inkomens, wil de gemeente faciliteren.

Met de provincie zijn nieuwbouwafspraken gemaakt die uitgaan van het toevoegen van 3.000 woningen in 10 jaar<sup>6</sup>.

Er zijn al diverse studies<sup>7</sup> gedaan naar het financieel effect als gevolg van krimp. (Openbare) onderzoeken naar het financiële effect van groei zijn door de opsteller van deze financiële scan echter niet gevonden.

Groei vanuit een financieel effect is bij gemeenten ook geen doel op zich; zo ook niet bij de gemeente Deventer. Groei is veelal het gevolg van het zorgen voor voldoende woningen die aansluiten bij de behoefte aan woonruimte.

Desondanks heeft groei van de stad uiteraard wel een financieel effect voor de gemeentebegroting. Zowel aan de batenkant als aan de lastenkant.

Het is aannemelijk dat toename van het aantal inwoners ook leidt tot hogere lasten. Bijvoorbeeld op het gebied van:

- Onderwijs(gebouwen)
- Sociaal domein (Zorg en welzijn; Inkomen en participatie; Volksgezondheid)
- Sportaccommodaties
- Cultuur

Zodra er ook sprake is van bouw van woningen op uitbreidingslocaties zal ook het areaal aan wegen en groen toenemen, met de daarbij horende kosten voor onderhoud en, op termijn, kosten van vervanging.

In hoofdstuk 1.2 kwam naar voren dat de gemeente, net als alle gemeenten, voor een groot deel van de inkomsten afhankelijk is van rijksvergoedingen, waaronder de algemene

<sup>6</sup> Hierbij is geen rekening gehouden met daling van de woningvoorraad door sloop.

<sup>7</sup> Onder meer door COELO

uitkering uit het gemeentefonds. Dit betreft circa 69% van het totaal van de inkomsten van de gemeente. De opbrengst aan belastingen betreft circa 10%. Groei van de gemeente heeft op beide inkomstenbronnen het meeste effect.

Uitgaande van de in de woonvisie opgenomen ambitie om de komende jaren 3.000 te bouwen (en ervan uitgaande dat leegkomende woningen als gevolg van overlijden of verhuizing naar een zorginstelling<sup>8</sup> niet leidt tot vermindering van deze bouwambitie) is een doorrekening gemaakt van het financiële effect op de algemene uitkering en de opbrengst OZB.

Daarbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Gemiddeld aantal bewoners per woning: 2
- Gemiddelde WOZ waarde woningen: € 207.774 (bron: Coelo, atlas gemeenten 2019)
- Maatstaven gemeentefondsuitkering 2019 conform meicirculaire 2018 worden voor de berekening gebruikt en worden niet geïndexeerd
- Alleen de volgende maatstaven gemeentefondsuitkering worden voor de berekening gebruikt:
  - Eigen inkomsten (OZB)
  - Aantal inwoners
  - Aantal woonruimten
  - Aantal huishoudens
  - Aantal eenpersoonshuishoudens
  - Aantal eenouderhuishoudens
  - Aantal jongeren < 18 jaar
  - Aantal ouderen > 64 jaar
  - Aantal ouderen 75 t/m 84 jaar

De maatstaven gemeentefonds die in belangrijke mate betrekking hebben op het sociaal domein worden buiten beschouwing gelaten. Enerzijds omdat deze lastig zijn te herleiden (omdat de integratie-uitkering in 2019 niet meer bestaat en onderdeel is van de algemene uitkering) en anderzijds omdat het beleid van de gemeente is om de lasten sociaal domein binnen de van het rijk te ontvangen vergoeding te dekken (trap op – trap af). Om die reden is het bedrag voor jongeren < 18 jaar verlaagd met € 388,80, zijnde het bedrag dat wordt toegerekend aan het cluster jeugdhulp. Ervan uitgaande, dat dit bedrag bij groei van het aantal jongeren toegerekend wordt aan het budget sociaal domein.

Uitgaande van de hoogte van de integratie-uitkering 2018, op basis van de stand meicirculaire 2018, bedroeg de integratie uitkering sociaal domein in dat jaar circa € 820 per inwoner.

### Ontwikkeling OZB opbrengst

In tabel 1.6.1 is de opbrengst OZB weergegeven bij verschillende volumes woningen. Op basis van het tarief woningen 2019 en de gemiddelde WOZ waarde woningen 2019<sup>9</sup> zal de gemeente bij een toename van 3.000 woningen een extra OZB opbrengst kunnen genereren van circa € 0,9 miljoen. De huidige opbrengst is circa € 14 miljoen.

**Tabel 1.6.1 Meeropbrengst OZB bij toename aantal woningen**

Aantal woningen	gemiddelde waarde	tarief	Opbrengst per woning	Totaal opbrengst OZB
500	€ 207.744	0,1465	€ 304	<b>€ 152.172</b>
1.000	€ 207.744	0,1465	€ 304	<b>€ 304.345</b>
2.000	€ 207.744	0,1465	€ 304	<b>€ 608.690</b>
3.000	€ 207.744	0,1465	€ 304	<b>€ 913.035</b>

De gemiddelde woningwaarde in tabel 1.6.1 is gebaseerd op het huidige prijspeil (2019). Met een stijging van de woningwaarde in de komende jaren is geen rekening gehouden. Uitgegaan wordt van het huidige prijspeil.

<sup>8</sup> Op bladzijde 24 van de Woonvisie Deventer 2018 staat het volgende: 'De verwachting is dat in de komende 10 jaar in Deventer circa 3.000 woningen van 75-plussers door overlijden of verhuizing naar een zorginstelling beschikbaar komen voor de markt'.

<sup>9</sup> Bron: Coelo

## Ontwikkeling gemeentefondsuitkering

Op basis van de onderstaande aantallen is een berekening gemaakt van de toename van de gemeentefondsuitkering. Zoals eerder gemeld zijn niet alle maatstaven doorgerekend. Ook is geen rekening gehouden met het feit dat bij groei van gemeenten een herverdeel-effect optreedt, omdat de omvang van het gemeentefonds zelf daardoor niet zal toenemen. De percentages eenpersoonshuishoudens e.d. zijn gerelateerd aan de huidige verdeling.

In tabel 1.6.2 wordt ervan uitgegaan dat een huishouden uit gemiddeld 2 personen bestaat. Dit leidt tot een groei met 6.000 inwoners in 10 jaar. De gemeente gaat zelf uit van een groei van 300 inwoners per jaar.

**Tabel 1.6.2 Gehanteerde aantallen voor berekening toename gemeentefondsuitkering**

Aantal woningen	Aantal inwoners	Aantal huishoudens	Aantal eenpersoonshuishoudens (37%)	Aantal eenouderhuishoudens (7%)	jongeren < 18 jaar (18%)	ouderen > 64 jaar (20%)	ouderen 75 t/m 84 jaar (5,5%)
500	1.000	500	185	35	180	200	55
1.000	2.000	1.000	370	70	360	400	110
2.000	4.000	2.000	740	140	720	800	220
3.000	6.000	3.000	1.110	210	1.080	1.200	330

Op basis van deze uitgangspunten ontstaat het volgende financiële beeld. De getoonde uitkomsten zijn al vermenigvuldigd met de uitkeringsfactor. In dit geval 1,572, zijnde de uitkeringsfactor die in de meicirculaire 2018 voor het jaar 2019 werd gehanteerd.

**Tabel 1.6.3 Financieel effect gemeentefondsuitkering**

Maatstaf eigen inkomsten	Maatstaf inwoners (€ 159,91)	Maatstaf Woonruimten (€ 57,54 + € 50,79)	Maatstaf Huishoudens (€ 90,50)	Maatstaf eenpersoonshuishoudens (€ 50,39)	Maatstaf eenouderhuishoudens (€ 747,03)	Maatstaf jongeren < 18 jaar (€ 662,05 - € 388,80)	Maatstaf ouderen > 64 jaar (€ 99,92)	ouderen 75 t/m 84 jaar (€ 26,42)	Totaal
€ -72.710	€ 251.379	€ 85.147	€ 71.133	€ 14.654	€ 41.102	€ 77.248	€ 31.415	€ 2.284	€ 501.652
€ -145.421	€ 502.757	€ 170.295	€ 142.266	€ 29.309	€ 82.203	€ 154.496	€ 62.830	€ 4.569	€ 1.003.303
€ -290.842	€ 1.005.514	€ 340.590	€ 284.532	€ 58.618	€ 164.406	€ 308.992	€ 125.659	€ 9.137	€ 2.006.607
€ -436.262	€ 1.508.271	€ 510.884	€ 426.798	€ 87.927	€ 246.610	€ 463.488	€ 188.489	€ 13.706	€ 3.009.910

Tabel 1.6.3 geeft een globale indruk van de groei van het gemeentefonds (exclusief onderdeel sociaal domein). Bij een toename van 3.000 woningen en 6.000 inwoners is sprake van een groei van de gemeentefondsuitkering met € 3 miljoen (exclusief sociaal domein), wat neerkomt op circa € 1.000 per extra woning.

## Conclusies

### Algemeen

- De financiële effecten van groei zijn lastig in te schatten, omdat groei niet alleen leidt tot meer baten maar ook kan leiden tot meer lasten.
- Bij een toename van 3.000 woningen en 6.000 inwoners<sup>10</sup> is, op basis van de in deze financiële scan opgenomen uitgangspunten, sprake van een groei van de gemeentefondsuitkering met € 3 miljoen (exclusief sociaal domein), wat neerkomt op circa € 1.000 per extra woning. Hiertegenover staat overigens ook weer een stijging van uitgaven voor diverse beleidsterreinen zoals bijvoorbeeld leefomgeving en sociaal domein.

<sup>10</sup> In de (meerjaren)begroting gaat de gemeente met betrekking tot de raming van de algemene uitkering uit van een jaarlijkse stijging van 280 woningen en 300 inwoners.

## **2 De eigen inkomsten vergeleken**

### **2.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt de volgende vraag beantwoord:

*Doen zich tussen de gemeente Deventer 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 tekort<sup>11</sup> 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 Deventer een percentage voor de WOZ-waarde van eigenaren van woningen van 0,1465, voor de niet-woningen gebruikers 0,3187 en voor niet-woningen eigenaren 0,4018.

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 0,1905<sup>12</sup>. 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 Deventer 0,2044 (zie D in tabel 2.2.1).

---

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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"**

Deventer	Woningen	Niet-woningen gebruikers	Niet-woningen eigenaren	Totaal
A. Waarde onroerende zaken	9.423.340.474	1.674.341.092	1.794.552.768	12.892.234.334
B. Tarief 2019 gemeente als percentage van de WOZ-waarde	0,1465	0,3187	0,4018	
C. Opbrengst op basis van waarde gemeentefonds en tarief gemeente (A x B)	13.805.194	5.336.125	7.210.513	26.351.832
D. Gemiddeld tarief OZB gemeente als percentage van de WOZ-waarde				0,2044
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				24.559.706
J. Opbrengst OZB volgens begroting 2019 gemeente				25.978.000
<b>Hogere opbrengst ten opzichte van redelijk peil (J-I)</b>				<b>1.418.294</b>

*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 Deventer voor wat betreft de OZB in 2019 een hogere opbrengst van circa € 1,4 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) van uitgegaan dat het rioolrecht en de afvalstoffenheffing kostendekkend zijn. Als dat niet zo is, moet de gemeente ingeval van een artikel 12 aanvraag deze heffingen kostendekkend maken. Bij riolering en afval 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)<sup>13</sup>. 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, 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 gemeente uit het vastrecht en een bedrag dat wordt betaald voor het aantal keren dat restafval wordt aangeboden. Wat een huishouden uiteindelijk betaalt hangt af van hoe vaak de afvalcontainer wordt aangeboden. Dit kan anders zijn dan waar COELO van uitgaat.

COELO geeft de woonlasten weer voor eenpersoons- en meerpersoonshuishoudens. In de begroting zijn de woonlasten berekend voor eigenaar /gebruiker en gebruiker en er wordt geen onderscheid gemaakt in eenpersoons- en meerpersoonshuishoudens. In deze financiële scan wordt voor alle gemeenten uitgegaan van de gegevens van COELO.

<sup>13</sup> 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	Afvalstoffenheffing 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)	Verschil woonlasten meerpersoons huishouden t.o.v. Deventer	Landelijke rangorde meerpersoons huishouden***
Dordrecht	283	187	0,1165	187.528	218	688	-5,8%	80
Ede	240	155	0,1101	263.397	290	685	-6,2%	75
Helmond	203	210	0,1596	215.539	344	757	3,6%	187
Sittard-Geleen	268	173	0,2102	176.499	371	812	11,2%	272
Venlo	211	156	0,1971	198.376	391	758	3,8%	193
<b>Gemiddelde selectiegroep</b>	<b>241</b>	<b>176</b>	<b>0,1587</b>	<b>208.268</b>	<b>323</b>	<b>740</b>	<b>1,3%</b>	
<b>Deventer</b>	<b>254</b>	<b>172</b>	<b>0,1465</b>	<b>207.775</b>	<b>304</b>	<b>730</b>		<b>129</b>
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 de rioolheffing) per meerpersoonshuishouden in Deventer in 2019 nagenoeg gelijk is aan het gemiddelde van de selectiegroep. Per saldo zijn de woonlasten in Deventer € 10 lager.

Dit wordt vooral veroorzaakt door de lagere onroerende zaakbelasting en de lagere rioolheffing. De afvalstoffenheffing is hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep. De gemeente gaat bij het berekenen van de woonlasten overigens uit van een lager bedrag aan afvalstoffenheffing (€ 219,06). Dit is gebaseerd op een gemiddeld aantal ledigingen van 6. Dit is een gemiddelde waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen meerpersoonshuishoudens en eenpersoonshuishoudens. COELO maakt dit onderscheid wel wat in tabel 2.3.1 resulteert in een hoger jaarbedrag dan waar de gemeente mee rekent en in tabel 2.3.2 in een lager bedrag.

De gemeente Deventer neemt op basis van de lastendruk 2019 in het COELO-overzicht van gemeentelijke woonlasten 2019 plaats 129 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	Afvalstoffenheffing 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)
Dordrecht	283	187	0,1165	187.528	218	688
Ede	208	155	0,1101	263.397	290	654
Helmond	203	210	0,1596	215.539	344	757
Sittard-Geleen	211	173	0,2102	176.499	371	754
Venlo	126	156	0,1971	198.376	391	674
<b>Gemiddelde selectiegroep</b>	<b>206</b>	<b>176</b>	<b>0,1587</b>	<b>208.268</b>	<b>323</b>	<b>705</b>
<b>Deventer</b>	<b>208</b>	<b>172</b>	<b>0,1465</b>	<b>207.775</b>	<b>304</b>	<b>684</b>

\* 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 de rioolheffing) in Deventer € 21 onder het gemiddelde van de selectiegroep. Het hogere positieve verschil ten opzichte van de meerpersoonshuishoudens wordt veroorzaakt doordat het tarief voor de afvalstoffenheffing bij de eenpersoonshuishoudens dichter bij het gemiddelde van dat van de selectiegroep ligt.

## 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 alle vijf gemeenten uit de selectiegroep hondenbelasting heffen. Het gemiddelde tarief voor de 1<sup>e</sup> hond is € 74,24. Het tarief in Deventer bedraagt € 48,48.

De toeristenbelasting wordt in vier van de vijf gemeenten uit de selectiegroep geheven. Alleen Dordrecht heft deze belasting niet, maar is voornemens deze in 2020 in te voeren. Het gemiddelde tarief (voor hotels) in 2019 is € 1,81 per overnachting tegenover € 1,51 in Deventer.

## 2.5 Conclusies

Op de vraag *'Doen zich tussen de gemeente Deventer 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, afval en riolering) van een meerpersoonshuishouden in Deventer € 10 lager is dan de gemiddelde woonlastendruk in 2019 in de selectiegroep.

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

Het totaal van de gemeentelijke woonlasten (OZB-woningen, afval en riolering) van een eenpersoonshuishouden in Deventer is € 21 lager dan het gemiddelde van de selectiegroep. Het hogere positieve verschil ten opzichte van de meerpersoonshuishoudens wordt veroorzaakt doordat het tarief voor de afvalstoffenheffing bij de eenpersoonshuishoudens dichter bij het gemiddelde van dat van de selectiegroep ligt.

### *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 Deventer 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 € 1,4 miljoen hoger 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 Deventer 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 53% 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 Deventer 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 Deventer 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 Deventer 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 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.<sup>14</sup> In het vervolg van dit hoofdstuk worden dus voor zowel Deventer 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 worden gedaan 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](http://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 Deventer.

---

<sup>14</sup> . 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 uitkomsten aanleiding tot verfijning kunnen 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 2019<sup>15</sup>**

	Nettolasten Deventer begroting 2019 (A) <small>(bedrag x € 1.000)</small>	Gemeente- fonds 2019 (meicirculaire 2018) (B) <small>(bedrag x € 1.000)</small>	Vershil 2019 (C=B-A) <small>(bedrag x € 1.000)</small>	Vershil per inwoner Deventer 2019 <small>(=C/99.944)</small>
<b>Uitgavencusters algemene uitkering</b>				
<b>Bestuur</b>				
Bestuur en algemene ondersteuning	13.145	10.247	-2.898	-29
<b>Totaal Bestuur</b>	<b>13.145</b>	<b>10.247</b>	<b>-2.898</b>	<b>-29</b>
<b>Voorzieningen bevolking</b>				
Educatie	9.923	11.335	1.412	14
Cultuur en ontspanning	26.512	23.013	-3.499	-35
Inkomen en participatie	37.009	38.987	1.978	20
Samenkracht en burgerparticipatie	17.975	3.334	-14.641	-146
Jeugd	25.371	30.539	5.168	52
Maatschappelijke ondersteuning	50.374	62.333	11.959	120
Volksgesondheid	3.831	979	-2.852	-29
<b>Totaal Voorzieningen bevolking</b>	<b>170.995</b>	<b>170.521</b>	<b>-474</b>	<b>-5</b>
<b>Bebouwing en omgeving</b>				
Openbare orde en veiligheid	10.641	8.740	-1.901	-19
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	25.433	23.631	-1.802	-18
Riolering en reiniging	-2.514	-3.653	-1.139	-11
<b>Totaal Bebouwing en omgeving</b>	<b>33.560</b>	<b>28.719</b>	<b>-4.841</b>	<b>-48</b>
<b>Overige</b>				
	<b>0</b>	<b>1.318</b>	<b>1.318</b>	<b>13</b>
<b>Totaal uitgavencusters</b>	<b>217.700</b>	<b>210.804</b>	<b>-6.896</b>	<b>-69</b>

+ betekent lagere nettolasten dan gemeentefonds aangeeft en - hogere nettolasten

In totaliteit is sprake van circa € 6,9 miljoen aan hogere structurele lasten dan het gemeentefonds veronderstelt. Tussen de clusters zijn echter wel verschillen te zien.

#### Bestuur

De lasten bij Bestuur en algemene ondersteuning zijn hoger dan de algemene uitkering veronderstelt.

#### Voorzieningen bevolking

Bij voorzieningen bevolking is er, als de structurele nettolasten van de daarbinnen vallende clusters worden opgeteld, in totaal geen verschil 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 € 48 per inwoner hogere structurele lasten (totaal € 4,8 miljoen).

#### Overige

De post overige betreft voornamelijk een 'stelpost BCF' als gevolg van een wijziging in de werkwijze van het rijk inzake het compenseren van BTW. Het rijk betaalde altijd een voorschot maar rekent nu af op basis van de totaal door alle gemeenten gedeclareerde BTW. Deventer raamt hier al een bedrag voor. De door de gemeente gehanteerde systematiek is toegestaan en wordt breed toegepast. Risico is dat de uiteindelijke afrekening lager kan uitvallen.

<sup>15</sup> 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.

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).

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 onttrekkingen uit de reserves. Onttrekkingen uit reserves zijn echter in principe incidenteel van aard. Deventer onttrekt in 2019 per saldo € 3,4 miljoen aan de reserves. De onttrekkingen worden grotendeels ingezet ter dekking van incidentele lasten. De toevoegingen daarentegen zijn voornamelijk structureel van aard. Per saldo is sprake van een structurele toevoeging aan de reserves van € 4,6 miljoen.

Het feit dat Deventer in 2019 circa € 6,9 miljoen meer aan structurele nettolasten raamt dan het gemeentefonds veronderstelt maar de begroting 2019 geen structureel tekort heeft (en zelfs een structureel batig saldo), 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**

	Nettobaten Deventer begroting 2019 (A) (bedrag x € 1.000)	Gemeente- fonds 2019 (meicirculaire 2018) (B) (bedrag x € 1.000)	Vershil 2019 (C=B-A) (bedrag x € 1.000)	Vershil per inwoner Deventer 2019 (=C/99.944)
<b>Inkomstenclusters algemene uitkering</b>				
Onroerende zaakbelastingen	24.691	13.017	11.674	117
Overige eigen middelen	529	0	529	5
Inzet van de reserves	-4.635	0	-4.635	-46
Algemene uitkering	197.789	197.788	1	0
<b>Totaal inkomstenclusters</b>	<b>218.374</b>	<b>210.804</b>	<b>7.570</b>	<b>76</b>

+ betekent hogere baten dan gemeentefonds aangeeft en - lagere baten

Te zien is dat de gemeente de hogere structurele nettolasten vooral via de onroerende zaakbelastingen en in minder mate door middel van de overige eigen middelen bekostigt. Onder de overige eigen middelen vallen naast inkomsten (bijvoorbeeld dividend) ook lasten voor economische ontwikkeling en grondexploitatie.

De reserves worden niet ingezet als structureel dekkingsmiddel. Er worden ten laste van de begroting structureel gelden aan de reserve toegevoegd. Dit betreft vooral een structurele toevoeging aan de generieke weerstandsreserve van € 3,7 miljoen.

Per saldo zijn de structurele baten hoger dan de structurele lasten. Er is dan ook sprake van een structureel (batig) begrotingssaldo van € 674.000. In de begroting 2019-2022 van de gemeente is de berekening daarvan terug te vinden in bijlage 6. 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 rektarieven 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 rektarief gebruikt. Het rektarief wordt bepaald op basis van een uniform percentage van de WOZ-waarde. Door de tarieven van Deventer in 2019 af te zetten tegen het rektarief kan worden bepaald in hoeverre de gemeente meer of minder inkomsten genereert.

**Tabel 3.3.1 OZB tarieven 2019 Deventer versus rektarieven gemeentefonds**

Deventer	Woningen	Niet-woningen gebruikers	Niet-woningen eigenaren
Tarief 2019 gemeente als percentage van de WOZ-waarde	0,1465	0,3187	0,4018
Rektarieven 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 rektarief dat wordt gehanteerd bij de berekening van de algemene uitkering. Te zien is dat vooral het tarief niet woningen hoger is. Deventer raamt in 2019 per saldo € 11,7 miljoen (€ 117 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 niet-woningen. Het hogere gemiddelde van de OZB woningen wordt in de selectiegroep vooral veroorzaakt door de gemeenten Helmond, Sittard-Geleen en Venlo. Dit beeld kwam ook in hoofdstuk 2 naar voren.

De OZB niet woningen is vooral hoog bij de gemeente Sittard-Geleen. Deze gemeente heeft in 2019 het hoogste tarief niet-woningen in Nederland<sup>16</sup>.

Taakvelden cluster Onroerende zaakbelasting (OZB)	Dordrecht	Ede	Helmond	Sittard-Geleen	Venlo	Gemiddelde selectiegroep	Deventer	Verschil
0.61 OZB woningen	98	110	200	172	175	151	132	-19
0.62 OZB niet-woningen	94	85	37	330	184	146	119	-27
<b>Totaal</b>	<b>192</b>	<b>195</b>	<b>237</b>	<b>502</b>	<b>359</b>	<b>297</b>	<b>251</b>	<b>-46</b>

<sup>16</sup> NB: De gemeente Sittard-Geleen staat vanwege de financiële situatie onder preventief toezicht van de provincie Limburg. Verhogen van de OZB niet-woningen is een van de ombuigingsmaatregelen bij deze gemeente.

### 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 ervan uit 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 het in feite is. 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 Deventer uit op een bedrag van circa € 2,5 miljoen. Inclusief overhead is er sprake van een bedrag van circa € 0,5 miljoen ofwel € 5 per inwoner.<sup>17</sup>

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)	Dordrecht	Ede	Helmond	Sittard-Geleen	Venlo	Gemiddelde selectiegroep	Deventer	Verschil
0.3 Beheer overige gebouwen en gronden	-58	4	2	-1	-2	-11	13	24
0.5 Treasury	167	17	70	15	24	59	38	-21
0.64 Belastingen Overig	57	20	3	10	8	20	2	-18
0.9 Vennootschapsbelasting (Vpb)	0	0	0	0	0	0	0	0
3.1 Economische ontwikkeling	-2	-12	-18	-49	-14	-19	-13	6
3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur	37	-5	-1	2	-14	4	0	-4
3.3 Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen	-5	-1	0	0	-5	-2	-6	-4
3.4 Economische promotie	-22	12	-8	-9	6	-4	-8	-4
8.2 Grondexploitatie (niet bedrijventerreinen)	2	0	-5	-13	0	-3	0	3
<b>Totaal</b>	<b>175</b>	<b>35</b>	<b>43</b>	<b>-45</b>	<b>3</b>	<b>42</b>	<b>25</b>	<b>-17</b>

Bedragen met een –teken zijn lasten

In tabel 3.3.2 is te zien, dat Deventer ten opzichte van het gemiddelde van de gemeenten in de selectiegroep in totaal lagere baten uit overige eigen middelen per inwoner heeft. Vooral door lagere baten uit treasury en uit belastingen overig. Deventer stort de rentevoordelen (zowel structureel als eenmalig) in de generieke weerstandsreserve. Het gemiddelde van de baten treasury wordt in de selectiegroep echter vooral beïnvloed door de hoge baten van de gemeente Dordrecht. Deze gemeente raamt een hoog renteresultaat, vooral door (bespaarde) rente over het eigen vermogen.

<sup>17</sup> In tabel 3.2.2 is een bedrag van circa € 0,5 miljoen aan OEM opgenomen. Dit is echter inclusief (circa) € 2 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.*

Deventer voegt in 2019 per saldo structureel € 4,6 miljoen aan de reserves. Zoals eerder aangegeven, betreft dit vooral een structurele toevoeging aan de generieke weerstandsreserve van € 3,7 miljoen. Daarbij gaat het grotendeels om het egaliseren van het renteresultaat<sup>18</sup>.

Ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep is het bedrag aan structurele toevoegingen hoog (zie bijlage 2). De meeste gemeenten in de selectiegroep ramen namelijk structurele onttrekkingen uit de reserves ten gunste van de begroting (in plaats van structurele toevoegingen aan de reserves ten laste van de begroting, zoals Deventer).

### **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 Deventer als de gemeenten in de selectiegroep (met uitzondering van de gemeente Sittard-Geleen) ontvangen een bijdrage voor beschermd wonen. Tegenover deze vergoeding staan ook lasten. Deze zijn zichtbaar op taakveld 6.81, Geëscaleerde zorg 18+.

Op taakveldniveau is zichtbaar (bijlage 2) dat de door Deventer geraamde algemene uitkering per inwoner nagenoeg gelijk is aan het gemiddelde van de door de selectiegroep geraamde algemene uitkering.

---

<sup>18</sup> Voor de wijziging van het BBV inzake berekening rentepercentages hanteerde de gemeente een renteomslag van 5%. Dit betekende een fors voordelig renteresultaat wat jaarlijks werd gestort in de egaliseringsreserve rente. Na de wijziging van het BBV is de renteomslag gedaald naar 2,5%. Dit betekende een lagere doorberekening aan de programma's voor rente op investeringen. Deze voordelen heeft de gemeente van de programma's afgeroomd en worden toegevoegd aan de generieke weerstandsreserve.

### 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.*

Deventer heeft € 29 per inwoner hogere nettolasten dan waar het gemeentefonds rekening mee houdt.

Als wordt gekeken naar de nettolasten in vergelijking met de selectiegroep dan is er sprake van en bedrag van € 56 per inwoner aan lagere lasten. Vooral de lasten per inwoner op het taakveld 0.4 (ondersteuning organisatie; overhead) zijn lager bij de gemeente Deventer. In hoofdstuk 1.4 (overhead) kwam dit ook al naar voren.

#### **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 € 1,4 miljoen minder uit dat het gemeentefonds veronderstelt. Daarmee is er sprake van een relatief gering verschil (< € 15 per inwoner). De nettolasten per inwoner zijn nagenoeg gelijk aan het gemiddelde van de selectiegroep (zie bijlage 2).

#### **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 de ambities van de gemeente. In Deventer is bijvoorbeeld sprake van een actief sportbeleid, wat is terug te zien in de lasten.

Op dit cluster is sprake van € 35 hogere lasten per inwoner ten opzichte van het gemeentefonds, wat neerkomt op € 3,5 miljoen. Ook ten opzichte van de gemeenten in de selectiegroep is sprake van hogere lasten, maar dat is niet substantieel (€ 17 per inwoner, zie bijlage 2). Als wordt ingezoomd op de taakvelden binnen dit cluster vallen vooral de hogere nettolasten op taakveld 5.6 (media) op en de lagere lasten op taakveld 5.4 (musea).

Onder het taakveld media vallen zaken als bibliotheken, artotheek, videotheek, lokale pers en lokale omroep.

### **Overige clusters Voorzieningen Bevolking (sociaal domein)**

Hieronder vallen de clusters met betrekking tot het sociaal domein.

Vanaf 2019 maakt een deel van de middelen van de integratie-uitkering Sociaal domein deel uit van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Dit betreft naast het klassieke re-integratiebudget ook een groot deel van de middelen voor de Wmo en Jeugdzorg.

In aansluiting op de nieuwe taakvelden van het BBV worden binnen het sociaal domein de volgende clusters onderscheiden<sup>19</sup>

- 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 Deventer 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 samenkracht en burgerparticipatie behoren algemene voorzieningen (waarvoor geen individuele beschikking van de gemeente nodig is) gericht op participatie, zoals buurt- en clubhuizen, sociaal cultureel werk, collectief aanvullend vervoer en noodopvang vluchtelingen.*

*Tot het taakveld wijkteams behoren alle loketvoorzieningen gericht op het identificeren van eigen kracht en het geleiden naar de juiste vorm van individuele ondersteuning, zoals voorlichting, advisering, cliëntondersteuning, toegang tot 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> 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 kinderschermingsmaatregelen, 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*

<sup>19</sup> Bron Periodiek Onderhoudsrapport Gemeentefonds 2018 (POR 2018, bijlage bij de rijksbegroting 2018 onderdeel gemeentefonds)

en ouderbijdragen.

### **Cluster Maatschappelijke ondersteuning**

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

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

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

### **Cluster Volksgezondheid**

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

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 verantwoorden die betrekking hebben op het cluster Inkomen en participatie en vice versa. Ook zit in het cluster Maatschappelijke ondersteuning veel budget voor mantelzorg, vrijwilligers etc. Dit is conform voorschrift door de gemeente geraamd op Samenkracht en burgerparticipatie.

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

**Tabel 3.4.1 Uitgavenclusters in samenhang**

	<b>Nettolasten Deventer begroting 2019 (A)</b>	<b>Gemeente- fonds 2019 (meicirculaire 2018) (B)</b>	<b>Vershil 2019 (C=B-A)</b>	<b>Vershil per inwoner Deventer 2019 (=C/99.944)</b>
	(bedrag x € 1.000)	(bedrag x € 1.000)	(bedrag x € 1.000)	
<b>Uitgavenclusters algemene uitkering</b>				
Inkomen en participatie	37.009	38.987	1.978	20
Samenkracht en burgerparticipatie	17.975	3.334	-14.641	-146
Jeugd	25.371	30.539	5.168	52
Maatschappelijke ondersteuning	50.374	62.333	11.959	120
Volksgezondheid	3.831	979	-2.852	-29
<b>Totaal</b>	<b>134.560</b>	<b>136.173</b>	<b>1.613</b>	<b>16</b>

Te zien is dat er in totaliteit sprake is van een lagere structurele last van € 1,6 miljoen ofwel € 16 per inwoner.

Exclusief volksgezondheid is sprake van lagere nettolasten ten opzichte van de algemene uitkering van circa € 4,4 miljoen, ofwel € 45 per inwoner.

Dit beeld kwam overigens ook naar voren als de nettolasten worden vergeleken op basis van de begroting 2018 aan de hand van het door BZK uitgebrachte bestand "begrotingsanalyse 2018".

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 € 136 miljoen omvang hebben. De integratie-uitkering sociaal domein met betrekking tot alleen Jeugd, Wmo en Participatie bedroeg in 2018 in totaal circa € 82 miljoen. Dit laat zien dat dit cluster meer omvat dan alleen de voormalige integratie-uitkering sociaal domein. De gemeente heeft de taakstelling op sociaal domein (Wmo, jeugd en participatie) geraamd als negatieve last op de taakvelden m.b.t. het sociaal domein.

Onder het cluster volksgezondheid valt één taakveld, te weten 7.1 volksgezondheid. Dit betreft (een deel van) de kosten van de GGD. Een deel van de kosten van de GGD kan ook betrekking hebben op taakvelden die behoren tot het sociaal domein.

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 Deventer en van de referentiegemeenten betreffen voornamelijk bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen.

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

**Tabel 3.4.2 Vergelijking clusters sociaal domein met selectiegroep**

Bedrag per inwoner (exclusief overhead)	Deventer per inwoner	Gemiddelde selectiegroep per inwoner	Vershil
Inkomen en participatie	-340	-340	0
Samenkracht en burgerparticipatie	-162	-178	16
Jeugd	-252	-285	33
Maatschappelijke ondersteuning	-477	-461	-16
Volksgezondheid	-38	-34	-4
	<b>-1.269</b>	<b>-1.298</b>	<b>29</b>

De nettolasten op de clusters sociaal domein (sociaal domein in brede zin) zijn in Deventer lager dan het gemiddelde van de selectiegroep.

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 één op één met elkaar te vergelijken.

#### *Ontwikkeling kosten minimabeleid en armoedebeleid*

De gemeente heeft bij het formuleren van de verdiepingsvragen aangegeven meer inzicht te willen hebben in de ontwikkeling van de kosten van minimabeleid en armoedebeleid. De kosten hiervan worden verantwoord op taakveld 6.3 (inkomensregeling), welk taakveld onderdeel uitmaakt van het cluster Inkomen en participatie. Schuldhelpverlening hoort thuis onder taakveld 6.71 (maatwerkdienstverlening 18+) wat valt onder het cluster Maatschappelijke ondersteuning. Taakveld 6.3 bestaat voor het grootste deel uit het Buigbudget<sup>20</sup> en de daartegenover staande lasten.

De gemeente Deventer wordt al enkel jaren geconfronteerd met tekorten op het Buig

<sup>20</sup> bekostigen van de uitkeringen in het kader van de Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2004 (levensonderhoud startende ondernemers) en voor de inzet van loonkostensubsidie

budget. In 2019 bedraagt het tekort circa € 1,4 miljoen<sup>21</sup> op een budget van circa € 38 miljoen. Dit tekort dekt de gemeente ten laste van de algemene middelen. Gemeente die geld op dit budget overhouden, mogen dit overigens inzetten ten gunste van de algemene middelen.

Van de gemeenten in de selectiegroep hebben er vier van de vijf ook te maken met een tekort op het BUIG budget. Alleen de gemeente Venlo heeft in 2019 geen tekort op dat budget.

De gemeente Dordrecht heeft van de gemeenten in de selectiegroep het grootste tekort (€ 6 miljoen op een budget van € 51 miljoen). Daarna volgt Helmond (€ 3,8 miljoen tekort op een budget van € 42 miljoen), Ede (€ 1,9 miljoen tekort op een budget van € 25 miljoen) en Sittard-Geleen (€ 2,7 miljoen tekort op een budget van € 42 miljoen).

De kosten voor minima- en armoedebeleid betreffen echter maar een klein deel van de lasten (en baten) die op taakveld 6.3 worden geraamd. Zo was er in Deventer in 2018 voor minimabeleid € 5,8 miljoen beschikbaar. Het grootste deel, € 3 miljoen, ging naar de bijzondere bijstand. Ruim 1 miljoen naar regelingen en projecten voor kinderen, bijvoorbeeld Stichting Leergeld.

In het Uitvoeringsplan Iedereen Actief! 2019 zijn de beschikbare middelen voor het minimabeleid 2019 opgenomen. Dit is een totaalbedrag van € 5,7 miljoen. De verdeling is ongeveer hetzelfde als in 2018.

Onderdelen van het budget zijn de decentralisatie uitkering armoedebestrijding kinderen en decentralisatie uitkering schulden en armoede van in totaal € 0,7 miljoen. Deze zijn bedoeld voor versterking van het armoede- en schuldenbeleid en worden uitgekeerd in de jaren 2018 tot en met 2020.

Vergelijking van de lasten met andere gemeenten is lastig, omdat de lasten van minimabeleid en armoedebeleid onderdeel zijn van een taakveld waar een groot aantal lasten onder wordt verantwoord.

### **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**

	<b>Nettolasten Deventer begroting 2019 (A)</b> (bedrag x € 1.000)	<b>Gemeentefonds 2019 (meicirculaire 2018) (B)</b> (bedrag x € 1.000)	<b>Verschil 2019 (C=B-A)</b> (bedrag x € 1.000)	<b>Verschil per inwoner Deventer 2019 (=C/99.944)</b>
<b>Uitgavenclusters algemene uitkering: bebouwing en omgeving</b>				
Openbare orde en veiligheid	10.641	8.740	-1.901	-19
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	25.433	23.631	-1.802	-18
Riolering en reiniging	-2.514	-3.653	-1.139	-11
	<b>33.560</b>	<b>28.719</b>	<b>-4.841</b>	<b>-48</b>

Bij de clusters openbare orde en veiligheid (de taakvelden crisisbeheersing en brandweer en openbare orde en veiligheid), infrastructuur en gebiedsontwikkeling en riolering en reiniging is de afwijking ten opzichte van de algemene uitkering € 4,8 miljoen hogere nettolasten wat neerkomt op € 48 per inwoner.

Dit wordt voor € 1,9 miljoen veroorzaakt door openbare orde en veiligheid.

De kosten van openbare orde en veiligheid bestaan vooral uit lasten voor crisisbeheersing en brandweer. Bij openbare orde en veiligheid is vooral sprake van salarislasten van de eigen organisatie.

Hoewel de lasten hoger zijn dan de algemene uitkering veronderstelt, is er ten opzichte van de selectiegroep sprake van lagere lasten op dit cluster (zie bijlage 2).

Bij infrastructuur en gebiedsontwikkeling is sprake van hogere nettolasten ten opzichte van

<sup>21</sup> Bron: Uitvoeringsplan Iedereen Actief! 2019



het gemeentefonds. Maar ook bij dit cluster zijn de nettolasten per inwoner lager dan het gemiddelde van de selectiegroep. Vooral bij de taakvelden Ruimtelijke ordening en wonen en bouwen is sprake van lagere nettolasten. Bij het taakveld cultureel erfgoed echter van hogere nettolasten.

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.

Hier is ten opzichte van het gemeentefonds sprake van een verschil van € 1,1 miljoen (< € 15 per inwoner).

### **3.5 Conclusie**

Net als alle gemeenten, heeft Deventer meer nettolasten dan waar de vergoeding uit het gemeentefonds in voorziet. De structurele lasten zijn circa € 6,9 miljoen hoger dan waar het gemeentefonds rekening mee houdt.

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, openbare orde en veiligheid en infrastructuur en gebiedsontwikkeling.

Van lagere nettolasten ten opzichte van de algemene uitkering is sprake bij de clusters educatie en de clusters die betrekking hebben op het sociaal domein in brede zin (dus niet alleen Wmo, jeugd en participatie).

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. Vanaf 2019 maakt een deel van de middelen van de integratie-uitkering Sociaal domein namelijk deel uit van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Dit betreft naast het klassieke re-integratiebudget ook een groot deel van de middelen voor de Wmo en de Jeugdzorg.

De vergelijking in samenhang van de uitgavenclusters van het sociaal domein "in brede zin", laat zien dat Deventer minder nettolasten raamt 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 Deventer met zichzelf (op basis van structurele lasten)

Gemeente	Deventer			
Jaar	2019			
Inwoners	99.944			
	Netto lasten	Gemeente fonds uitkering	Verschil	Verschil per inw.
	( x € 1.000 )	( x € 1.000 )	( x € 1.000 )	( x € 1 )
<b><u>Inkomstenclusters</u></b>	<b>218.374</b>	<b>-210.804</b>	<b>7.570</b>	<b>76</b>
Onroerendezaakbelastingen	24.691	-13.017	11.674	117
Overige eigen middelen (OEM)	529	0	529	5
Mutaties reserves	-4.635	0	-4.635	-46
Gemeentefondsuitkering	197.789	-197.788	1	0
<b><u>Uitgavencusters</u></b>	<b>-217.700</b>	<b>210.804</b>	<b>-6.896</b>	<b>-69</b>
Bestuur en algemene ondersteuning	-13.145	10.247	-2.898	-29
Openbare orde en veiligheid	-10.641	8.740	-1.901	-19
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	-25.433	23.631	-1.802	-18
Educatie	-9.923	11.335	1.412	14
Cultuur en ontspanning	-26.512	23.013	-3.499	-35
Inkomen en participatie	-37.009	38.987	1.978	20
Samenkracht en burgerparticipatie	-17.975	3.334	-14.641	-146
Jeugd	-25.371	30.539	5.168	52
Maatschappelijke ondersteuning	-50.374	62.333	11.959	120
Volksgesondheid	-3.831	979	-2.852	-29
Riolering en reiniging	2.514	-3.653	-1.139	-11
<b><u>Overige</u></b>	<b>0</b>	<b>1.318</b>	<b>1.318</b>	<b>13</b>
Herindeling	0	0	0	0
Suppletie OZB	0	0	0	0
Diversen	0	1.318	1.318	13
<b>Resultaat na bestemming</b>	<b>674</b>	<b>0</b>	<b>674</b>	<b>7</b>

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

	Dordrecht	Ede	Helmond	Sittard-Geleen	Venlo	Gemiddelde selectiegroep	Deventer	Vershil
<u>Taakvelden cluster Overige eigen middelen (OEM)</u>								
0.3 Beheer overige gebouwen en gronden	-58	4	2	-1	-2	-11	13	24
0.5 Treasury	167	17	70	15	24	59	38	-21
0.64 Belastingen Overig	57	20	3	10	8	20	2	-18
0.9 Vennootschapsbelasting (Vpb)	0	0	0	0	0	0	0	0
0.11 Resultaat van rekening van baten en lasten	-4	0	0	0	0	-1	0	1
3.1 Economische ontwikkeling	-2	-12	-18	-49	-14	-19	-13	6
3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur	37	-5	-1	2	-14	4	0	-4
3.3 Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen	-5	-1	0	0	-5	-2	-6	-4
3.4 Economische promotie	-22	12	-8	-9	6	-4	-8	-4
8.2 Grondexploitatie (niet bedrijventerreinen)	2	0	-5	-13	0	-3	0	3
<b>Totaal</b>	<b>171</b>	<b>35</b>	<b>43</b>	<b>-45</b>	<b>3</b>	<b>41</b>	<b>25</b>	<b>-16</b>

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

	Dordrecht	Ede	Helmond	Sittard-Geleen	Venlo	Gemiddelde selectiegroep	Deventer	Vershil
<u>Taakvelden cluster Onroerende zaakbelasting (OZB)</u>								
0.61 OZB woningen	98	110	200	172	175	151	132	-19
0.62 OZB niet-woningen	94	85	37	330	184	146	119	-27
<b>Totaal</b>	<b>192</b>	<b>195</b>	<b>237</b>	<b>502</b>	<b>359</b>	<b>297</b>	<b>251</b>	<b>-46</b>

	Dordrecht	Ede	Helmond	Sittard-Geleen	Venlo	Gemiddelde selectiegroep	Deventer	Vershil
<u>Taakvelden cluster Mutaties reserves</u>								
0.10 Mutaties reserves	26	2	61	13	-33	14	-47	-61
<b>Totaal</b>	<b>26</b>	<b>2</b>	<b>61</b>	<b>13</b>	<b>-33</b>	<b>14</b>	<b>-47</b>	<b>-61</b>

	Dordrecht	Ede	Helmond	Sittard-Geleen	Venlo	Gemiddelde selectiegroep	Deventer	Vershil
<u>Taakvelden cluster Uitkering gemeentefonds</u>								
0.7 Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds	2.325	1.606	1.954	1.697	2.281	1.973	1.979	6
<b>Totaal</b>	<b>2.325</b>	<b>1.606</b>	<b>1.954</b>	<b>1.697</b>	<b>2.281</b>	<b>1.973</b>	<b>1.979</b>	<b>6</b>

	Dordrecht	Ede	Helmond	Sittard-Geleen	Venlo	Gemiddelde selectiegroep	Deventer	Vershil
<u>Taakvelden cluster Bestuur en algemene ondersteuning*</u>								
0.1 Bestuur	-66	-35	-64	-42	-36	-49	-43	6
0.2 Burgerzaken	-4	-1	-24	-15	-3	-9	-11	-1
0.4 Ondersteuning organisatie	-306	-185	-291	-293	-358	-287	-243	43
0.8 Overige baten en lasten	-47	-35	-43	-89	-77	-58	-50	8
<b>Totaal</b>	<b>-423</b>	<b>-256</b>	<b>-422</b>	<b>-439</b>	<b>-474</b>	<b>-403</b>	<b>-347</b>	<b>56</b>

\* Overhead (taakveld 0.4) is onderdeel van dit cluster

	Dordrecht	Ede	Helmond	Sittard-Geleen	Venlo	Gemiddelde selectiegroep	Deventer	Vershil
<u>Taakvelden cluster Openbare orde en veiligheid</u>								
1.1 Crisisbeheersing en brandweer	-95	-57	-52	-86	-73	-73	-70	3
1.2 Openbare orde en veiligheid	-29	-29	-26	-38	-23	-29	-21	8
<b>Totaal</b>	<b>-124</b>	<b>-86</b>	<b>-78</b>	<b>-124</b>	<b>-96</b>	<b>-102</b>	<b>-91</b>	<b>11</b>

	Dordrecht	Ede	Helmond	Sittard-Geleen	Venlo	Gemiddelde selectiegroep	Deventer	Vershil
<u>Taakvelden cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling</u>								
0.63 Parkeerbelasting	49	5	36	18	30	28	32	4
2.1 Verkeer en vervoer	-131	-125	-126	-145	-151	-136	-140	-4
2.2 Parkeren	-15	1	-22	-6	-19	-12	-15	-3
2.4 Economische havens en waterwegen	-9	0	-3	0	0	-2	0	2
2.5 Openbaar vervoer	-9	0	0	0	0	-2	-4	-2
5.5 Cultureel erfgoed	-5	-2	-1	-2	-4	-3	-18	-15
7.4 Milieubeheer	-26	-12	-18	-12	-15	-17	-26	-9
8.1 Ruimtelijke ordening	-27	-35	-14	-15	-20	-22	-9	14
8.3 Wonen en bouwen	-45	-57	-44	-13	-13	-34	-6	29
<b>Totaal</b>	<b>-219</b>	<b>-225</b>	<b>-192</b>	<b>-175</b>	<b>-192</b>	<b>-201</b>	<b>-185</b>	<b>15</b>

	Dordrecht	Ede	Helmond	Sittard-Geleen	Venlo	Gemiddelde selectiegroep	Deventer	Vershil
<u>Taakvelden cluster Educatie</u>								
4.1 Openbaar basisonderwijs	-2	0	-3	-63	0	-14	0	14
4.2 Onderwijshuisvesting	-56	-58	-53	1	-94	-52	-70	-18
4.3 Onderwijsbeleid en leerlingzaken	-52	-33	-22	-27	-22	-31	-23	8
<b>Totaal</b>	<b>-110</b>	<b>-91</b>	<b>-78</b>	<b>-89</b>	<b>-116</b>	<b>-97</b>	<b>-93</b>	<b>4</b>

	Dordrecht	Ede	Helmond	Sittard-Geleen	Venlo	Gemiddelde selectiegroep	Deventer	Vershil
<u>Taakvelden cluster Cultuur en ontspanning</u>								
2.3 Recreativee havens	-6	0	0	0	0	-1	0	1
5.1 Sportbeleid en activering	-24	-63	-15	-17	-13	-26	-49	-23
5.2 Sportaccommodaties	-39	-4	-40	-63	-35	-36	-22	14
5.3 Cultuurpresentatie, cultuurproductie en cultuurparticipatie	-59	-34	-45	-55	-70	-53	-48	5
5.4 Musea	-58	-11	-23	-35	-20	-29	-11	18
5.6 Media	-25	-25	-25	-38	-18	-26	-55	-29
5.7 Openbaar groen en (openlucht) recreatie	-90	-50	-61	-69	-58	-66	-67	-1
7.5 Begraafplaatsen	5	0	0	0	-1	1	-2	-3
<b>Totaal</b>	<b>-296</b>	<b>-187</b>	<b>-210</b>	<b>-277</b>	<b>-215</b>	<b>-237</b>	<b>-254</b>	<b>-17</b>

	Dordrecht	Ede	Helmond	Sittard-Geleen	Venlo	Gemiddelde selectiegroep	Deventer	Vershil
<u>Taakvelden cluster Inkomen en participatie</u>								
6.3 Inkomensregelingen	-158	-56	-162	-117	-81	-115	-114	1
6.4 Begeleide participatie	-196	-126	-182	-201	-150	-171	-168	3
6.5 Arbeidsparticipatie	-107	-4	-55	-58	-45	-54	-58	-4
<b>Totaal</b>	<b>-461</b>	<b>-186</b>	<b>-399</b>	<b>-376</b>	<b>-276</b>	<b>-340</b>	<b>-340</b>	<b>0</b>

	Dordrecht	Ede	Helmond	Sittard-Geleen	Venlo	Gemiddelde selectiegroep	Deventer	Vershil
<u>Taakvelden cluster Samenkracht en burgerparticipatie</u>								
6.1 Samenkracht en burgerparticipatie	-119	-90	-168	-72	-172	-124	-101	23
6.2 Wijkteams	-72	-49	-24	-90	-34	-54	-61	-7
<b>Totaal</b>	<b>-191</b>	<b>-139</b>	<b>-192</b>	<b>-162</b>	<b>-206</b>	<b>-178</b>	<b>-162</b>	<b>16</b>

	Dordrecht	Ede	Helmond	Sittard-Geleen	Venlo	Gemiddelde selectiegroep	Deventer	Vershil
<u>Taakvelden cluster Jeugd</u>								
6.72 Maatwerkdienstverlening 18-	-189	-195	-389	-248	-234	-251	-226	25
6.82 Geëscaleerde zorg 18-	-46	-13	-28	-35	-47	-34	-26	8
<b>Totaal</b>	<b>-235</b>	<b>-208</b>	<b>-417</b>	<b>-283</b>	<b>-281</b>	<b>-285</b>	<b>-252</b>	<b>33</b>



<u>Taakvelden cluster Maatschappelijke ondersteuning</u>		Dordrecht	Ede	Helmond	Sittard-Geleen	Venlo	Gemiddelde selectiegroep	Deventer	Vershil
6.6	Maatwerk-voorzieningen (WMO)	-40	-15	-21	-20	-20	-23	-24	-1
6.71	Maatwerkdienstverlening 18+	-212	-167	-84	-250	-170	-177	-212	-35
6.81	Geëscaleerde zorg 18+	-407	-206	-202	4	-496	-261	-241	20
<b>Totaal</b>		<b>-659</b>	<b>-388</b>	<b>-307</b>	<b>-266</b>	<b>-686</b>	<b>-461</b>	<b>-477</b>	<b>-16</b>

<u>Taakvelden cluster Volksgezondheid</u>		Dordrecht	Ede	Helmond	Sittard-Geleen	Venlo	Gemiddelde selectiegroep	Deventer	Vershil
7.1	Volksgezondheid	-42	-33	-14	-25	-59	-34	-38	-4
<b>Totaal</b>		<b>-42</b>	<b>-33</b>	<b>-14</b>	<b>-25</b>	<b>-59</b>	<b>-34</b>	<b>-38</b>	<b>-4</b>

<u>Taakvelden cluster Riolering en reiniging</u>		Dordrecht	Ede	Helmond	Sittard-Geleen	Venlo	Gemiddelde selectiegroep	Deventer	Vershil
7.2	Riolering	13	-11	28	22	23	15	17	2
7.3	Afval	14	7	34	42	13	22	20	-2
<b>Totaal</b>		<b>27</b>	<b>-4</b>	<b>62</b>	<b>64</b>	<b>36</b>	<b>37</b>	<b>37</b>	<b>0</b>

### Bijlage 3 Clusterindeling 2019 gemeentefonds

Clusters	Taakveld	Naam
<b>Inkomstendusters</b>		
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
<b>Uitgavendusters</b>		
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 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
<b>Gepresenteerd begrotingssaldo</b>									
Begroting 2014-2017	0,0	0,0	0,0	0,4					
Begroting 2015-2018		0,2	0,5	0,3	0,2				
Begroting 2016-2019			0,3	0,0	0,0	0,4			
Begroting 2017-2020				0,0	0,1	1,1	2,1		
Begroting 2018-2021					0,0	0,0	0,0	0,0	
Begroting 2019-2022						0,0	0,0	0,0	0,5
<b>Gepresenteerde jaarrekeningssaldi</b>	4,7	2,3	2,0	4,1					

### (Meerjaren)begroting 2014-2017/Jaarrekening 2014

In de voorjaarsnota 2013 werd een sluitend meerjarenperspectief gepresenteerd, met een gering tekort van € 159.000 in 2017.

Wel was het daarvoor nodig bezuinigingen ('Kwestie van Kiezen') door te voeren. Deze lopen op van € 1,3 miljoen in 2014 naar € 3,9 miljoen in 2017. Voor investeringen is er beperkte financiële ruimte. Door rijkskortingen op het gemeentefonds ontkomt de gemeente niet aan nieuwe structurele bezuinigingen. Naast deze kortingen raamt de gemeente ook nieuw beleid (€ 1,2 miljoen structureel) in de begroting. Eenmalige kosten dekt de gemeente uit de reserve eenmalige problematiek.

De begroting 2014-2017 is structureel sluitend. In de jaarschijf 2014 is echter de inzet van incidentele middelen (reserves) nodig. Ten opzichte van de voorjaarsnota zijn er enkele nadelen, zoals lagere opbrengst van bouwleges, nadelige uitkomsten verkoop gronden en een nadelige ontwikkeling van de gemeentefondsuitkering. Als voordeel wordt de vrijval van de stelpost accres lonen/prijzen ingeboekt als gevolg van met een lager bedrag hiervoor compenseren van de uitgavenbudgetten.

De jaarschijf 2014 sluit aanvankelijk met een tekort van € 3,1 miljoen. De gemeente dekt dit vooral door vrijvallende middelen investeringsplanning (reserve gemeentebrede investeringen), vrijvallende middelen reserve re-integratie, voordelen WWB-I-2013 en reserve eenmalige problematiek.

Hierdoor slaat het tekort in 2014 om naar een overschot van € 2,1 miljoen dat wordt gebruikt voor het verhogen van het weerstandsvermogen. Totaal wordt het algemeen weerstandsvermogen uit de batige saldi van de begrotingsjaren in deze begroting met € 7,7 miljoen verhoogd. Dit is vooral nodig door hogere risico's in de grondexploitatie en deels voor overige risico's.

Ondanks de redelijk positieve uitkomst van de begrotingssaldi laat de septembercirculaire 2013 nadelen zien die oplopen tot € 2,9 miljoen in 2017. Dit leidt tot een nieuwe taakstelling van circa € 2,5 miljoen structureel. Zowel de uitkomst van de septembercirculaire 2013 als de taakstellingen zijn nog niet in de begroting 2014-2017 geraamd.

De gemeente is voornemens om het nadeel in 2014 te dekken uit (het terugdraaien van) de verhoging van het algemeen weerstandvermogen die bij deze begroting wordt voorgesteld. Voor de jaren 2015 tot en met 2017 moet dekking via bezuinigingen worden gevonden bij de Voorjaarsnota 2014.

De gemeente raamt in de begroting een algemene stelpost onderuitputting van € 0,5 miljoen als baat. Daarmee anticipeert de gemeente op onderbesteding van budgetten. In het algemeen zijn dergelijke algemene stelposten af te raden en verdient het de voorkeur de specifieke budgetten aan te passen.

Het renteresultaat wordt jaarlijks toegevoegd aan de egalisatiereserve rente. In 2014 is sprake van een renteresultaat van € 4,9 miljoen, wat oploopt naar € 5,9 miljoen in 2017. Doordat de renteresultaten nogal groot waren ontstond er een reserve met een groot voordelig saldo. Dit voordelig saldo werd dan ook door de raad gebruikt om ook andere nadelen en voordelen mee te dekken. Zo werd de egalisatiereserve rente ingezet om onder andere de reserve gemeentebrede investeringen te voeden.

Omdat de gemeente de reserve gemeentebrede investeringen deels inzet ter versterking van het algemeen weerstandsvermogen, is er minder ruimte voor het doen van investeringen.

De gemeente werkt ook met een 'voorportaal investeringsprojecten'. Daarin worden de investeringen waar bestuurlijk prioriteit aan wordt gegeven, maar nog geen geld voor beschikbaar is inzichtelijk gemaakt. Voorstellen tot uitvoering kunnen alleen aan de orde komen als dekking uit andere bronnen (vooral derden) dan de Reserve Gemeentebrede Investerings beschikbaar komt.

Op basis van de begroting 2014-2017 komt Deventer in aanmerking voor repressief toezicht. In de daartoe strekkende brief van GS constateert de toezichthouder dat het materieel evenwicht in de begroting 2014 ontbreekt als gevolg van incidentele dekkingsmiddelen. De gemeente maakt in de meerjarenraming echter voldoende aannemelijk dat het materieel evenwicht, uiterlijk in 2015, is hersteld. De provincie waarschuwt wel voor het zgn. 'schuivend perspectief'. Dit houdt in dat er niet bij elke begroting sprake mag zijn van tekorten die elke keer in het laatste jaar worden opgelost. De toezichthouder geeft aan het repressieve toezicht bij de beoordeling van de begroting 2015 alleen te kunnen continueren op het moment dat deze begroting structureel in evenwicht is. Ook heeft de toezichthouder de algemene stelpost onderuitputting als nadeel op het begrotingssaldo gecorrigeerd.

De jaarrekening 2014 sluit met een batig saldo van € 4,7 miljoen. Dit wordt voor een bedrag van € 1,8 miljoen veroorzaakt door nog niet bestede budgetten. Deze gelden worden in 2015 alsnog uitgegeven en daarom ook overgeheveld. Daarnaast zijn er voordelen met betrekking tot participatie, WWB-I, Wmo en de algemene uitkering. Nadelen zijn er door de noodzaak verliesvoorzieningen grondexploitaties te verhogen (€ 1,3 miljoen) en het aanvullen van de voorziening wethouderspensioenen. In de rekening 2014 zijn de verliesvoorzieningen grondexploitaties toegenomen met € 4,2 miljoen. Hiervan is een bedrag van € 2,9 gedekt door een onttrekking uit de algemene reserve grondexploitatie (en dus geen onderdeel van het rekeningsresultaat) en € 1,3 is meegenomen ten laste van het rekeningsresultaat.

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

De accountant geeft aan, dat de relatief grote financiële omvang van de grondportefeuille, de daarbij nog te maken kosten en nog te realiseren opbrengsten de gemeente zeer gevoelig maakt voor de huidige marktontwikkelingen. Daarom adviseert de accountant de gemeente om de frequentie van het actualiseren van de grondexploitatieberekeningen gezien de economische omstandigheden op het huidige niveau te handhaven en de resultaatverwachtingen van de grondexploitaties nauwlettend te blijven monitoren, gekoppeld aan toekomstige besluitvorming.

### **(Meerjaren)begroting 2015-2018/Jaarrekening 2015**

In de voorjaarsnota 2014 komt naar voren dat bezuinigingen nodig zijn om te komen tot een sluitende begroting 2015. In 2015 moet een bedrag van € 2,1 miljoen worden bezuinigd. Er zijn extra nadelen op de opbrengst bouwleges, maar vooral het nadelig effect

van de septembercirculaire 2013 leidt, zoals al in de begroting 2014 al werd aangegeven, tot tekorten.

In verband met de decentralisaties AWBZ/Wmo en Jeugdzorg is er een risico, dat door de korting op de budgetten en de grote veranderingen die in een korte tijd doorgevoerd moeten worden, onvoldoende middelen beschikbaar zijn om de nieuwe taken uit te kunnen voeren. Daarom wordt het door de gemeente noodzakelijk geacht een buffer voor financiële tegenvallers aan te leggen in de vorm van een reserve. Om zo uitgaven die het jaarlijks exploitatiebudget te boven gaan op te kunnen vangen. Er wordt een reserve Decentralisatie Jeugdzorg en Wmo ingesteld. In 2015 wordt daar € 4,2 miljoen aan toegevoegd, ten laste van de reserve eenmalige problematiek.

De programmabegroting 2015-2018 laat voor de gehele periode een sluitend beeld zien, vooral als gevolg van de positieve ontwikkeling van de algemene uitkering die in de meicirculaire 2014 zichtbaar werd. In 2015 is sprake van een nadelig saldo van € 0,5 miljoen als gevolg van eenmalige autonome ontwikkelingen. Dit wordt gedekt door inzet van de reserve eenmalige problematiek.

In de begroting wordt een voorziening onderhoud gebouwen derden ingesteld.

In 2015 vindt er een uitname uit het gemeentefonds plaats als korting op het budget onderwijshuisvesting (BUMA gelden<sup>22</sup>). Dit is voor de gemeente Deventer een structureel nadeel van € 1,5 miljoen, dat in 2015 eenmalig aan de reserve huisvesting onderwijs wordt onttrokken. In de jaren daarna is dit bedrag als taakstelling opgenomen en zal worden ingevuld met besparingen doordecentralisatie voortgezet onderwijs (korting deels doorgeven aan voortgezet onderwijs), terugdringen leegstand/afstoten onderwijsgebouwen en stoppen met niet wettelijke taken onderwijs.

Op basis van de begroting 2015-2018 komt Deventer in aanmerking voor repressief toezicht. In de daartoe strekkende brief van GS constateert de toezichthouder dat de gemeente heeft besloten om de korting op de onderwijshuisvesting voor 2015 te dekken met incidentele middelen. Dit accepteert de toezichthouder, omdat met de genomen maatregelen de taakstelling vanaf 2016 concreet wordt ingevuld.

De jaarrekening 2015 sluit met een batig saldo van € 2,3 miljoen. Dit wordt voor een bedrag van € 1,7 miljoen veroorzaakt door nog niet bestede budgetten.

Het rekeningssaldo is enigszins vertekend, omdat er in de voorjaarsnota al een (incidenteel) tekort van € 2,3 miljoen ten laste van de reserve eenmalige problematiek is gebracht en daardoor geen onderdeel is van het rekeningssaldo. Feitelijk was het rekeningssaldo dus € 0.

Daarnaast is sprake van onttrekkingen aan de reserves van per saldo € 13 miljoen. Het positieve resultaat is dus sterk bepaald door inzet van de reservepositie. Er is per saldo een bedrag van € 1 miljoen onttrokken aan de reserve grondexploitatie, ter dekking van verliezen.

Daarnaast is er onder meer per saldo € 3,3 miljoen onttrokken aan de reserve decentrale huisvesting onderwijs, ruim € 6 miljoen uit de reserve eenmalige problematiek en € 2,5 miljoen uit de reserve huisvesting gemeentelijk apparaat.

Aan de reserve decentralisatie jeugdzorg/Wmo is € 7,9 miljoen toegevoegd.

In de rekening 2015 zijn de verliesvoorzieningen grondexploitaties toegenomen met € 4,3 miljoen. Dit bedrag is gedekt door een onttrekking uit de algemene reserve grondexploitatie. Door een verlaging van de toe te rekenen rente (van 5% naar 4%) kunnen de verliesvoorzieningen worden verlaagd met € 4,1 miljoen. Dit bedrag is conform de besluitvorming bij de begroting 2016 gestort in de Egalisatiereserve rente.

De accountant heeft over het jaar 2015 een goedkeurende accountantsverklaring voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid verstrekt.

De accountant geeft aan, dat er vooral bij het "Bedrijvenpark A1" een groot risico is vanwege de nog steeds stagnerende markt aan verkopen bedrijventerreinen. Dit in tegenstelling tot aantrekkende markt voor woningbouw. Bijna de helft van de totale

---

<sup>22</sup> Het kabinet heeft, conform regeerakkoord, met ingang van 2015 € 256 miljoen uit het Gemeentefonds uitgenomen. Aanleiding hiervoor is de veronderstelde onderbesteding van gemeenten voor onderwijshuisvesting (motie van Kamerlid Haersma-Buma). Het kabinet heeft dit geld toegevoegd aan de lumpsum van het funderend onderwijs (primair en voortgezet onderwijs).

verliesvoorziening grondexploitaties (€ 47,4 miljoen) betreft de verliesvoorziening voor Bedrijvenpark A1 (€ 22,3 miljoen).

### **(Meerjaren)begroting 2016-2019/jaarrekening 2016**

De voorjaarsnota 2015 laat zien dat het structurele begrotingssaldo op basis van autonome ontwikkelingen, knelpunten en nieuw beleid vanaf 2016 positief is, met uitzondering van de jaarschijf 2017.

Nadelige autonome ontwikkelingen zijn vooral incidenteel van aard. Deze worden gedekt uit de reserve eenmalige problematiek.

Echter, de gemeente heeft ook enkele onzekerheden in beeld gebracht met betrekking tot de wet BUIG en het sociaal domein (3-D).

Op basis van de bij het opstellen van de voorjaarsnota 2015 bekende informatie acht de gemeente het reëel te veronderstellen dat voor de wet BUIG (bijstand) en de uitgaven en inkomsten 3-D, nadelige effecten voor de begroting gaan optreden. Voor de wet BUIG wordt een structureel nadeel van € 1,9 miljoen (bandbreedte tussen € 0,6 miljoen en € 3,2 miljoen) geschat. Voor de 3-D's is de inschatting een structureel nadeel van € 2 miljoen (bandbreedte tussen € 1 miljoen en € 3 miljoen).

De gemeente wil de tekorten in het sociaal domein binnen dat domein dekken, door voor het uitgavenniveau uit te gaan van de rijksvergoeding. Na verwerking van de geschatte nadelen bij de BUIG is in alle begrotingsjaren sprake van een tekort, dat oploopt van € 0,7 miljoen in 2016 naar € 1,5 miljoen in 2019.

De begroting 2016-2019 is sluitend, maar er is geen ruimte voor nieuw beleid.

De gemeente kiest ervoor om meevallers niet meteen uit te geven, maar in de voorjaarsnota 2016 te besluiten over de besteding.

De in de voorjaarsnota 2015 inzichtelijke gemaakte nadelen met betrekking tot de BUIG-gelden, zijn niet in de begroting verwerkt omdat nog te weinig concrete informatie beschikbaar is over de ontwikkeling daarvan. Dat geldt ook voor eventuele nadelige effecten naar aanleiding van de 2<sup>e</sup> fase groot onderhoud gemeentefonds. Eventuele bijstelling van de begroting zal bij de voorjaarsnota 2016 plaatsvinden.

Op grond van gewijzigde begrotingsvoorschriften (BBV) heeft de gemeente het renteomslagpercentage verlaagd van 5% naar 4%. Bij de grondexploitaties is sprake van een verlaging van 5% naar 2,8%. Dit leidt tot gunstiger prognoses voor de grondexploitaties, waardoor de berekende verliesvoorzieningen in positieve zin kunnen worden bijgesteld (€ 7 miljoen). Voor de gemeente begroting is dit echter een nadeel, maar dit wordt geëgaliseerd omdat Deventer als beleid heeft dat het renteresultaat (dat nu lager wordt) met de egalisatiereserve rente wordt verrekend.

De gemeente gaat uit van tekorten in het sociaal domein van circa € 4 miljoen in 2016, aflopend naar € 3 miljoen in 2019. En gaat ervan uit dat dit binnen het sociaal wordt opgelost.

Op basis van de begroting 2016-2019 komt Deventer in aanmerking voor repressief toezicht. In de toezichtbrief heeft de provincie de volgende aandachtspunten met betrekking tot de financiële positie opgenomen:

- De gemeente houdt in de begrotingsramingen rekening met aanzienlijke ombuigingen. De voortgang van deze ombuigingen ziet de toezichthouder graag terug in de producten van de gemeentelijke P&C cyclus.
- De (omvangrijke) grondpositie vormt een latent risico voor de financiële positie. Als een negatief eigen vermogen ontstaat, dient dit aangezuiverd te worden uit de (structurele) begrotingsruimte.

De jaarrekening 2016 sluit met een batig saldo van € 1,97 miljoen. Dit wordt voor een bedrag van € 1,2 miljoen veroorzaakt door nog niet bestede budgetten. Voor het overige is sprake van een aantal voor- en nadelen van geringe omvang.

In de voorjaarsnota 2016 was sprake van een tekort van € 3,5 miljoen, waarvan een deel structureel. Dit is gedekt ten laste van het algemeen weerstandsvermogen

In de jaarrekening is de verliesvoorziening grondexploitaties per saldo met € 28,6 miljoen verlaagd. Dit komt onder andere door nieuwe BBV regelgeving (splitsing facilitair

grondbeleid en vervallen categorie NIEGG), het inzetten van de verliesvoorziening voor afwaardering van de boekwaarde en actualisatie van de grondexploitaties.

De accountant heeft over het jaar 2016 een goedkeurende accountantsverklaring voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid verstrekt. Met betrekking tot de bestedingen Persoongebonden Budgetten (PGB) is sprake van een onzekerheid, maar deze blijft binnen de daarvoor geldende goedkeuringstoleranties.

### **(Meerjaren)begroting 2017-2020/Jaarrekening 2017**

In de voorjaarsnota 2016 komt naar voren, dat het begrotingsjaar 2017 nog niet structureel sluitend is. Bij de begrotingsbehandeling 2017 (november 2016) wordt opnieuw bekeken of de begroting 2017 dan wel structureel sluitend is. Door autonome ontwikkelingen zijn er eenmalige nadelen in 2016 en 2017, die worden gedekt uit het algemeen weerstandvermogen. Vanaf 2017 is er een structureel sluitende begroting met vanaf 2020 (€ 1,6 miljoen) structurele ruimte.

In de voorjaarsnota houdt de gemeente rekening met een lagere rijksbijdrage voor BUIG-budgetten (bijstand) van € 1 miljoen structureel en een nadeel als gevolg van groot onderhoud gemeentefonds van € 1,1 miljoen structureel. Daar staat tegenover, dat de september- en decembercirculaire (2015) een groei van het gemeentefonds laten zien met eenzelfde bedrag.

Uit de begroting 2017 blijkt, dat het jaar 2017 sluitend is, maar wel als gevolg van een onttrekking uit de Egalisatiereserve rente van € 3,6 miljoen. Dit beeld was voor een groot deel al de uitkomst van de Voorjaarsnota 2016. Vanaf 2018 is de begroting structureel sluitend met oplopende voordelige uitkomsten in die jaren (€ 1,1 miljoen in 2019 en € 2,1 miljoen in 2020). Deze sluitende begroting 2018 en de voordelige uitkomsten in 2019 en 2020 zijn naast autonome ontwikkelingen ook tot stand gekomen door heroverwegingen van in totaal € 1,3 miljoen.

De in de voorjaarsnota geraamde korting op het gemeentefonds van € 1,1 miljoen als gevolg van groot onderhoud gemeentefonds is van de baan, wat een voordeel oplevert in de begroting.

In de begroting is vanaf 2017 een aantal taakstellingen in de diverse programma's verwerkt waarvan de definitieve invulling nog moet worden gerealiseerd. De belangrijkste taakstellingen betreffen: de verkoop van panden en gronden (€ 0,4 miljoen) en de transformatie binnen het Sociaal domein (€ 1,2 miljoen).

De gemeente constateert in de begroting 2017 (bladzijde 120), dat er op langere termijn onvoldoende geld is om de openbare ruimte met een waarde van ruim € 1 miljard euro te vervangen. Dit komt doordat de openbare ruimte vaak is aangelegd met eenmalige middelen (bijvoorbeeld subsidies). Door een wijziging van de begrotingsregels (BBV) moeten dergelijke investeringen vanaf nu worden geactiveerd en afgeschreven gedurende de levensduur.

De kapitaallasten om op termijn deze openbare ruimte te vervangen zijn niet structureel in de begroting opgenomen. Met deze problematiek zullen meer gemeenten in Nederland te maken krijgen, omdat het niet ongebruikelijk was dergelijke investeringen in één keer met incidentele gelden af te boeken. De gemeente geeft aan te werken aan een plan om deze problematiek op te pakken.

In deze begroting zijn de wijzigingen van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) verwerkt, zoals centraal ramen overhead en taakveldramingen. Het aanpassen van het aan de grondexploitatie door te berekenen rentepercentage is al in de begroting 2016 verwerkt.

Op basis van de begroting 2017-2020 komt Deventer in 2017 in aanmerking voor repressief toezicht. In de toezichtsbrief merkt de toezichthouder met betrekking tot de financiële positie van Deventer op:

- De gemeente constateert dat voor de langere termijn extra middelen nodig zullen zijn voor investeringen in de openbare ruimte. De toezichthouder verwacht uiterlijk bij de volgende begroting op basis van het uitvoeringsprogramma terug te zien op welke wijze de gemeente wil omgaan met deze toekomstige problematiek.
- In lijn met voorgaande jaren blijft de grondpositie een fors (financieel) risico vormen.

De jaarrekening 2017 sluit met een batig saldo van € 4,1 miljoen, waarvan € 2,9 miljoen wordt veroorzaakt door over te hevelen (niet bestede) budgetten.

In de voorjaarsnota 2017 was sprake van een batig saldo van € 1,0 miljoen, wat is toegevoegd aan de algemene weerstandsreserves en daardoor dus niet zichtbaar is in het rekeningssaldo 2017.

Ook de incidentele baat als verkoopopbrengst aandelen Vitens (€ 2,4 miljoen) is niet zichtbaar in het rekeningssaldo. Dit bedrag is in de jaarrekening al toegevoegd aan de vermogensreserve.

In de rekening 2017 zijn de verliesvoorzieningen grondexploitaties in vergelijking met de begroting 2017 toegenomen met € 3,8 miljoen. Dit bedrag is in de jaarrekening al onttrokken aan de reserve egalisatie rente.

De accountant heeft over het jaar 2017 een goedkeurende accountantsverklaring voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid verstrekt.

De accountant gaat onder meer in op de overgangsbepaling voor de materiële vaste activa (gronden en terreinen) na de herclassificatie van niet in exploitatie genomen gronden. Uiterlijk 31 december 2019 moet een definitieve toets plaatsvinden op de marktwaarde van deze gronden tegen de geldende bestemming op het moment van de marktwaardetoets. Wordt daarbij een duurzame waardevermindering vastgesteld, dan moet dat uiterlijk 31 december 2019 leiden tot een afwaardering van deze gronden. Deventer heeft hierop al geanticipeerd door de waardering per 31 december 2017 op basis van actuele taxaties te verantwoorden.

### **(Meerjaren)begroting 2018-2021**

In de voorjaarsnota 2017 wordt melding gemaakt van (nieuwe) tekorten op de decentralisatiebudgetten (sociaal domein) ter grootte van circa € 1,7 miljoen. Oorzaak zijn de in de septembercirculaire 2016 naar voren komende lagere rijksbudgetten voor deze taken. Desondanks sluiten alle begrotingsjaren met een structureel batig saldo. Deze batige saldi, oplopend tot € 1,1 miljoen in 2021, zet de gemeente in voor nieuw beleid. Daarvoor is het wel nodig om in 2018 € 0,5 miljoen uit de algemene weerstandsreserves te onttrekken.

De programmabegroting 2018-2021 is in alle jaren sluitend. Het jaar 2018 is structureel sluitend en dit geldt ook voor de meerjarenbegroting 2019-2022. Vooral de uitkomsten van de meicirculaire 2017 leiden tot een voordeel voor de gemeente.

Het begrotingsoverschot bedraagt in 2018 in eerste instantie € 2,3 miljoen en loopt in 2021 af naar € 1,5 miljoen. De gemeente gebruikt de begrotingsoverschotten voor het oplossen van knelpunten bestaand beleid en voor dekking van nieuwe beleidsvoornemens. Het saldo van de uitkomst van de begroting 2018 is daardoor uiteindelijk nul.

Op te lossen knelpunten zijn onder meer het compenseren van gesubsidieerde instellingen voor prijsstijgingen, ramen kapitaallasten voor vervanging sporthal Keizerslanden, ICT en onkruidbestrijding. Het grootste deel wordt echter ingezet voor het creëren van ruimte voor eenmalige en structurele investeringsmiddelen. De gemeente investeert onder meer in onderwijshuisvesting, economie en duurzaamheid.

In de begroting 2018 is een aantal taakstellingen verwerkt waarvan de definitieve invulling nog moet worden gerealiseerd. De belangrijkste taakstellingen betreffen de verkoop panden en gronden (Deventer Noord Oost) en de transformatie binnen het Sociaal domein.

De grootste financiële risico's doen zich voor bij het sociaal domein, de grondexploitatie met betrekking tot bedrijventerreinen en bijstandsuitkeringen.

Op basis van de begroting 2018-2021 komt Deventer in aanmerking voor repressief toezicht. In de daartoe strekkende brief van GS merkt toezichthouder op, dat er vooral met betrekking tot de bedrijventerreinen naar zijn mening nog steeds sprake is van een risicovolle grondexploitatie.

### **(Meerjaren)begroting 2019-2022**

De begroting 2019-2022 is de eerste begroting die de in 2018 gekozen nieuwe raad heeft vastgesteld.



De komende jaren is er veel aandacht voor een economisch sterk Deventer. Zo wordt geld vrijgemaakt om de bedrijventerreinen Bergweide en Kloosterlanden aan te pakken. Het gaat zowel om herverkaveling, investeringen in de haven als om het verbeteren van de openbare ruimte. Ook wordt budget uitgetrokken om het platteland leefbaar en economisch vitaal te houden. Dit zijn wel vooral incidentele budgetten.

De begroting sluit in eerste instantie in vanaf 2020 met batige saldo van € 0,5 miljoen, oplopend tot € 1,7 miljoen in 2022.

Bij de behandeling van de begroting heeft de raad besloten deze saldi in te zetten voor nieuw beleid. Na verwerking hiervan in de primitieve begroting sluiten de begrotingsjaren 2019 tot en met 2021 met een saldo € 0 en 2022 met een batig saldo van € 0,5 miljoen. In 2019 tot en met 2021 wordt jaarlijks wel een bedrag geput uit de generieke weerstandsreserve, maar met deze inzet worden alleen incidentele lasten gedekt. Daardoor is er wel sprake van een structureel sluitende begroting.

Er is nog steeds sprake van een taakstelling op verkoop panden en gronden Deventer Noord Oost van structureel € 0,3 miljoen. De gemeente gaat ervan uit dat deze taakstelling wordt gerealiseerd. Daarnaast is er een taakstelling bij het sociaal domein die bij de voorjaarsnota 2016 (begroting 2017 ) is ingeboekt, waarmee vanaf 2019 besparingen (vanaf 2020 € 1 miljoen structureel) in de begroting moeten worden gerealiseerd. Het realiseren van deze taakstelling vergt wellicht meer tijd dan voorzien, omdat de huidige inzet op transformatie nog te weinig financieel resultaat laat zien. De gemeente geeft aan, daarom de komende jaren sturing te moeten geven aan de beheersing van de uitgaven en dit, naast kwaliteit in de zorg, centraal te stellen.

In de jaarschijf 2019 onttrekt de gemeente per saldo € 3,4 miljoen uit de reserves ten gunste van de begroting. Een bedrag van per saldo € 8 miljoen wordt ingezet ter dekking van incidentele lasten. De grootste incidentele onttrekking betreft de generieke weerstandsreserve (€ 4,5 miljoen) voor incidenteel nieuw beleid.

Bij de structurele toevoegingen en onttrekkingen is per saldo sprake van een toevoeging van € 4,6 miljoen aan de reserves. Onderdeel daarvan is een structurele toevoeging aan de generieke weerstandsreserve van € 3,7 miljoen.

Voor de wijziging van het BBV inzake berekening rentepercentages hanteerde de gemeente een renteomslag van 5%. Dit betekende een fors voordelig renteresultaat wat jaarlijks werd gestort in de egaliseringsreserve rente. Na de wijziging van het BBV is de renteomslag gedaald naar 2,5%. Dit betekende een lagere doorberekening aan de programma's voor rente op investeringen. Deze voordelen worden van de programma's afgeroomd en toegevoegd aan de generieke weerstandsreserve.

Op basis van de begroting 2019-2022 komt Deventer in aanmerking voor repressief toezicht. In de daartoe strekkende brief van GS wordt aangegeven, dat Deventer voor het sociaal domein taakstellingen heeft ingeboekt. De toezichthouder geeft aan, dat het hem in dit verband is opgevallen dat de gemeente opmerkt dat het tot stand brengen van veranderingen meer tijd vraagt en dat de mogelijkheden om bij te sturen beperkt zijn. Bij ongewijzigd beleid worden de tekorten structureel. Met een actieplan beoogt de gemeente de tekorten in het sociaal domein de komende jaren te beheersen. De toezichthouder geeft aan, graag op de hoogte te blijven hoe een en ander zich ontwikkelt.





### **Samenstellers**

**Opdrachtgever**

Provincie Overijssel

**Uitvoerder**

Welconsult Gemeentefinanciën, Amsterdam

**Extern bureau**

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

**Gemeente Deventer**

Strategisch adviseur team Finance & Control, J. MOdderkolk

**Provincie Overijssel**

Financieel toezichthouder gemeente Deventer, B.G. van den Berg

Coördinator Financieel toezicht, H. Steijn

Juli 2019