

---

# Ontwikkeling van de financiële positie van Almere zonder schaalsprong

---

*In de periode 2010-2030*

530008 - 014

**Eindrapport**



---

# I Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Toelichting onderzoeksanpak</b>	<b>7</b>
2.1	Inleiding	7
2.2	Belangrijkste vertrekpunten	7
2.3	Toelichting onderzoeksactiviteiten	9
<b>3</b>	<b>Structurele beeld 2010 uitgaven en inkomsten</b>	<b>13</b>
3.1	Inleiding	13
3.2	Overzichtstabel basissituatie 2010	13
<b>4</b>	<b>Effect stille lasten op netto-uitgaven: ‘situatie 2030’</b>	<b>17</b>
4.1	Inleiding	17
4.2	Effect toevoeging stille lasten: situatie ‘2030’	17
4.3	Nadere toelichting per taakgebied	19
<b>5</b>	<b>Verdieping Kunst en Ontspanning (incl. Oudheid)</b>	<b>31</b>
5.1	Inleiding	31
5.2	Terreinbeschrijving	31
5.3	Overzicht netto uitgaven	31
5.4	Confrontatie met de ijkpuntscore	32
5.5	Relevante schakels en achtergronden	34
<b>6</b>	<b>Verdieping Wegen en Water</b>	<b>37</b>
6.1	Inleiding	37
6.2	Terreinbeschrijving	37
6.3	Overzicht netto uitgaven	37
6.4	Confrontatie met de ijkpuntscore	39
6.5	Relevante schakels en achtergronden	40
<b>7</b>	<b>Algemene uitkering 2030</b>	<b>43</b>
7.1	Inleiding	43
7.2	Uitkomsten algemene uitkering 2030 per cluster	43
<b>8</b>	<b>Overzicht belangrijkste bevindingen Almere zonder schaa sprong</b>	<b>47</b>
8.1	Inleiding	47
8.2	Totaalbeeld	47
8.3	Nadere duiding van de achtergronden van afwijkingen (exogeen of endogeen)	48
8.4	Overzichtstabel belangrijkste aandachtspunten financiële positie Almere	49
	<b>Bijlagen</b>	<b>51</b>
<b>A</b>	<b>Uitkomsten (per cluster) situatie 2010 (exclusief stille lasten)</b>	<b>53</b>
<b>B</b>	<b>Uitkomsten (per cluster) situatie 2030 (inclusief stille lasten)</b>	<b>55</b>



---

# 1 Inleiding

## ***verzoek***

Op verzoek van de gemeente Almere heeft Cebeon onderzoek verricht naar de ontwikkeling van de financiële positie in de periode 2010-2030 van de gemeente Almere indien er geen schaa sprong plaatsvindt (autonome groei) en indien er wel een schaa sprong optreedt.

In deze rapportage staat het onderzoek naar de situatie zonder schaa sprong centraal. De bevindingen van dit onderzoek vormen belangrijke input voor het onderzoek met schaa sprong. Het onderzoek Almere met schaa sprong wordt in een afzonderlijke rapportage toegelicht<sup>1</sup>.

## ***aanleiding onderzoek***

Er is behoefte aan inzicht in de ontwikkeling van de financiële positie van de gemeente Almere. Allereerst omdat de stijgende uitgaven voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte een groot beslag leggen op de algemene middelen. Ten tweede omdat er geen structureel budget is voor de vervanging van structurele voorzieningen die in het verleden in één keer zijn gefinancierd (zgn. stille lasten). Deze problematiek bemoeilijkt het waarborgen van een gezonde financiële positie op korte en lange termijn.

Door de financiële positie van Almere in termen van lasten en baten in de beginsituatie ('2010') in kaart te brengen en de ontwikkelingen te extrapoleren naar een eindsituatie ('2030') wordt duidelijk op welke taakgebieden de feitelijke lasten de baten uit het gemeentefonds overstijgen, en in welke mate.

Door het te verwachten financiële beeld voor 2030 in kaart te brengen zonder verdere schaa sprong, kunnen tevens de afzonderlijke financiële effecten van de schaa sprong (die onderdeel uitmaken van het andere onderzoek) scherper worden gedefinieerd.

## ***doel***

Het onderzoek moet inzicht verschaffen in de ontwikkeling van het saldo van baten en lasten in de periode 2010-2030, indien er geen schaa sprong plaatsvindt. Dit moet de gemeenteraad in staat stellen maatregelen te nemen die op korte en lange termijn resulteren in een gezonde financiële positie (een structureel materieel sluitende meerjarenbegroting en voldoende weerstandsvermogen).

## ***opzet rapportage***

In deze rapportage wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- nadere toelichting onderzoeks aanpak (hoofdstuk 2);
- beeld structurele uitgaven en inkomsten in 2010 voor alle taakgebieden (hoofdstuk 3);
- effect stille lasten op netto-uitgaven niveau: 'situatie 2030' (hoofdstuk 4);
- nadere verdieping achtergronden taakgebied Kunst/Ontspanning/Oudheid (hoofdstuk 5);
- nadere verdieping achtergronden taakgebied Wegen/Water (hoofdstuk 6);
- illustratie wijzigingen in samenstelling algemene uitkering tussen 2010 en 2030 (hoofdstuk 7);
- overzicht belangrijkste bevindingen Almere zonder schaa sprong (hoofdstuk 8).

---

1. Cebeon, Ontwikkeling van de financiële positie van Almere met schaa sprong in de periode 2010-2030, december 2008



---

## 2 Toelichting onderzoeksplan

---

### 2.1 Inleiding

Ten behoeve van het onderzoekstraject is een aantal vertrekpunten geformuleerd. Deze worden nader toegelicht in paragraaf 2.2. In aansluiting daarop wordt in paragraaf 2.3 een nadere toelichting gegeven op de belangrijkste onderzoeksactiviteiten.

---

### 2.2 Belangrijkste vertrekpunten

#### *twee onderzoeksmomenten: 2010 en 2030*

Het onderzoek richt zich op de financiële positie van Almere in de periode 2010-2030, indien er geen schaa sprong plaatsvindt. Voor de onderzoeksplan betekent dit dat:

- eerst de huidige financiële positie in kaart wordt gebracht. Daarbij wordt gebruik gemaakt van gegevens op basis van de begroting 2008, waarbij rekening wordt gehouden met de financiële gevolgen van de ontwikkelingen tot 2010 (beperkte ontwikkeling van Almere tot het jaar 2010). Met behulp van deze gegevens wordt een vergelijking gemaakt tussen de netto uitgavenpatronen voor de situatie 2010 met de inkomstennormen van het gemeentefonds;
- vervolgens wordt dit basisbeeld aangevuld met de effecten van de zogenaamde ‘stille lasten’, zodat er voor de situatie zonder schaa sprong, uitgaande van ongewijzigd beleid, een beeld ontstaat van de relevante afwijkingen tussen de (netto) uitgavenpatronen voor de situatie op de lange termijn (‘situatie 2030’) vergeleken met de algemene inkomsten (met name uit het gemeentefonds).

#### *betekenis clusterijkpunten gemeentefonds*

Het onderzoek richt zich met name op de vergelijking van de (netto-)uitgaven van de gemeente Almere met de inkomsten uit het gemeentefonds.

Met de herziening van het gemeentefonds (in 1997 en 2001) is er sprake van een verdeelstelsel dat in veel sterkere mate dan voorheen kostengeoriënteerd is. Dit hangt samen met het feit dat voor alle taakgebieden zogenoemde financiële ijkpunten zijn ontwikkeld. Zij kunnen worden beschouwd als geobjectiveerde normen voor het uitgavenniveau per beleidsonderdeel, gebaseerd op relevante structuurkenmerken. Omdat de feitelijke verdeling van de middelen uit het gemeentefonds wordt gebaseerd op deze ijkpunten, bepalen de scores op de ijkpunten voor elke gemeente de hoeveelheid middelen die per taakgebied wordt ontvangen.

In het onderzoek wordt nagegaan in hoeverre het feitelijke uitgavenniveau van Almere aansluit bij de uitkomsten van de clusterijkpunten uit het gemeentefonds voor de desbetreffende taakgebieden, rekening houdend met de betekenis van eigen inkomsten van de gemeente Almere.

Voor zover er sprake is van verschillen, wordt nader ingegaan op de achtergronden daarvan. Bij de mogelijke achtergronden wordt onderscheid gemaakt tussen exogene (dat wil zeggen grotendeels niet door Almere zelf te beïnvloeden) factoren en endogene factoren.

### ***betekenis overige inkomstenstromen***

In het onderzoek staan de netto-uitgaven 2008 (begroting) van de gemeente Almere in relatie tot de inkomsten uit het gemeentefonds centraal.

Om deze vergelijking te kunnen maken, wordt uitgegaan van de netto-uitgaven van de gemeente Almere, dat wil zeggen de bruto-uitgaven verminderd met de inkomsten uit specifieke uitkeringen en taakgerelateerde inkomsten. Bij de clusters reiniging en riolering wordt uitgegaan van de bruto-uitgaven en de gevolgen voor het niveau van de afvalstoffen- en rioolheffing.

Daarnaast dient rekening te worden gehouden met de omvang van de eigen algemene middelen van de gemeente Almere die ook voor de bekostiging van de uitgaven relevant zijn. Daarbij gaat het om inkomsten uit Onroerend Zaak Belasting (OZB) en Overige Eigen Middelen (OEM, waaronder inkomsten uit rente, beleggingen, grondexploitaties).

Met deze twee soorten eigen inkomsten wordt in het gemeentefonds normatief rekening gehouden via kortingen op de algemene uitkering. In het onderzoek worden de feitelijke algemene eigen inkomsten van Almere vergeleken met deze twee inkomstennormen van het gemeentefonds. Voor zover er sprake is van verschillen, wordt nader ingegaan op de achtergronden ervan.

### ***in kaart brengen structurele kosten***

Bij het in kaart brengen van de uitgaven van de gemeente Almere en de vergelijking met de inkomsten uit het gemeentefonds richt de aandacht zich vooral op het structurele niveau van de uitgaven. Dit betekent dat incidentele componenten zoveel mogelijk buiten beeld blijven.

Om dit structurele niveau goed in kaart te brengen is er aandacht besteed aan de volgende factoren:

- een goede toerekening van alle relevante kosten aan de onderscheiden clusters, met specifieke aandacht voor de toedeling van kosten voor algemene ondersteuning en overhead;
- zogenaamde ‘stille lasten’: dat wil zeggen kosten die nu nog niet blijken, maar in de komende jaren het structurele niveau van uitgaven mede gaan bepalen. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij voorzieningen die in het verleden uit de grondexploitatie of uit externe middelen zijn bekostigd, waarbij er niet of beperkt sprake is van feitelijke (kapitaal-)lasten. Op het moment dat groot onderhoud en vervanging aan de orde zijn, krijgt de gemeente wel met deze kosten te maken;
- het binnen de clusters rekening houden met het toevoegen en onttrekken aan reserves en voorzieningen;
- aandacht voor het voorzieningenniveau dat achter het gevonden kostenniveau schuil gaat (bijvoorbeeld een hoog kostenniveau met een hoog voorzieningenniveau of een hoog kostenniveau met een gemiddeld voorzieningenniveau). Het gaat hierbij om een globale beoordeling en niet om een diepgaande, zoals in het geval van een benchmarking het geval zou zijn geweest.

### ***onderscheid in exogene en endogene verklaringsgronden***

Wanneer het niveau of de ontwikkeling van de uitgaven op een bepaald taakgebied afwijkt van dat van de inkomsten, worden de achtergronden van deze verschillen nader bekeken. Daarbij is van belang of er sprake is van meer exogene of endogene factoren:

- bij exogene factoren gaat het om kostenbepalende omstandigheden buiten de directe invloedssfeer van de gemeente, nauw gerelateerd aan de situatie van een omvangrijke groeigemeente. Gedacht kan worden aan:
  - afwijkende kosten- en inkomstenpatronen in relatie tot groei;
  - kenmerken van fysieke (inrichting openbare ruimte) en regionale structuur (voorzieningenniveau; centrumfuncties), nauw verbonden met de situatie van een snelle groei in een beperkte periode, waarbij keuzes ten aanzien van de ruimtelijke structuur van de gemeente niet alleen door de gemeente zelf zijn gemaakt;



- de wijze waarop de financiële gevolgen van snelle groei in relevante inkomstenstromen zijn verwerkt;
- de afbakening van het areaal (bijvoorbeeld wegen) ten opzichte van dat van de (eveneens jonge) provincie Flevoland;
- bij endogene factoren gaat het om kostenbepalende omstandigheden die het gevolg zijn van het eigen beleid van de gemeente. Gedacht kan worden aan eigen keuzes ten aanzien van het voorzieningenniveau en de efficiëntie van de organisatie van de gemeente.

In het onderzoek wordt met name bezien in hoeverre er sprake is van relevante exogene factoren en de gevolgen daarvan voor de kosten, waarna de 'resterende' kostenverschillen kunnen worden toegeschreven aan het eigen beleid van gemeenten.

Bij de afbakening van exogene ten opzichte van endogene factoren in relatie tot het beleid van de gemeente gaat het vooral om het deel van de (financiële) lasten c.q. inspanningen dat bovenmatig is ten opzichte van de situatie in andere, vergelijkbare gemeenten ( o.a. vergelijkbare bevolkingsomvang).

#### ***wijze van extrapoleren naar de lange termijn ('situatie 2030')***

Voor het extrapoleren van uitgaven en inkomsten is het essentieel om te bepalen:

- welke uitgaven en inkomsten zich volgens het huidige patroon autonoom dan wel gelijkmatig ontwikkelen (bijvoorbeeld de wijze waarop in het gemeentefonds met veranderingen in de demografische structuur rekening wordt gehouden<sup>2</sup>);
- bij welke uitgaven en ontwikkelingen er sprake is van stille lasten, die relevant zijn voor het structurele kostenniveau.

Bij het extrapoleren van het verschil tussen netto uitgaven en de inkomstennormen van het gemeentefonds wordt aangesloten bij de uitkomsten van de analyse van de huidige situatie ten aanzien van de relevantie van exogene en endogene factoren. Voorzover is gevonden dat naast exogene ook endogene factoren bepalend zijn voor het huidige kostenniveau, zal dit ook bij de uitkomsten van de extrapolatie worden aangegeven.

#### ***relatie met ander onderzoek***

Parallel aan het onderzoek naar de financiële situatie in 2030 zonder schaa sprong wordt ook onderzoek verricht naar de financiële positie van Almere met schaa sprong. Hoewel het hier gaat om twee afzonderlijke onderzoeken met (deels) verschillende opdrachtgevers, worden de in beide onderzoeken gebruikte gegevens zoveel mogelijk op elkaar afgestemd.

---

## **2.3 Toelichting onderzoeksactiviteiten**

In aansluiting op de in paragraaf 2.2 geschetste vertrekpunten wordt in deze paragraaf een nadere toelichting gegeven op de belangrijkste onderzoeksactiviteiten die nodig waren om het beeld van uitgaven en inkomsten te verkrijgen.

De belangrijkste ingrediënten hiervoor zijn geweest:

- het in kaart brengen van de structurele uitgaven en inkomsten per cluster op basis van de begroting 2008;
- het bijschatten van de effecten van de beperkte groei tot en met 2010;
- het in beeld brengen van de omvang van het effect van de stille lasten op de financiële positie op de langere termijn ('situatie 2030');

---

2. voor de uitkering uit het gemeentefonds in 2030 wordt rekening gehouden met beschikbare prognoses.

- het nader aanduiden van de aard van de afwijkingen tussen de netto uitgaven en inkomsten per taakgebied. Bij enkele taakgebieden (clusters) met het grootste verschil tussen uitgaven en inkomsten hebben nadere verdiepingsonderzoeken plaatsgevonden om achtergronden nader uit te diepen. Daarbij zijn vergelijkingen gemaakt met de uitgavenpatronen van vergelijkbare referentiegemeenten;
- het illustreren van de mogelijke wijzigingen in de omvang van de algemene uitkering tussen 2010 en 2030.

De belangrijkste werkzaamheden hiervoor worden in het onderstaande nader toegelicht.

### ***structurele beeld 2008 in kaart brengen***

Teneinde een juist beeld te kunnen krijgen van de structurele uitgaven en inkomsten voor 2008 is van de gemeente Almere de benodigde basisinformatie ontvangen en zijn vragen gesteld c.q. zijn relevante correcties aangebracht.

De bewerkingen ten behoeve van het in kaart brengen van het structurele uitgaven- en inkomstenbeeld 2008 hebben vooral betrekking op de volgende elementen:

- het verwerken van nagekomen begrotingswijzigingen 2008;
- het doorvoeren van hercoderingen tussen begrotingsfuncties om de uitgaven bij het juiste cluster in te delen<sup>3</sup>;
- het opschonen voor incidentele inkomsten- en uitgavencomponenten;
- het opschonen van de uitgaven aan Almere Poort. Er zijn al wel bepaalde uitgaven in de begroting 2008 opgenomen, maar Almere Poort werkt nog niet in de algemene uitkering door. Door de opschoning wordt een vertekening van het structurele financiële beeld in 2008 voorkomen;
- het corrigeren voor een aantal technische aspecten (toevoegingen/onttrekkingen reserves, codering bespaarde rente e.d.);
- het nader toerekenen van de uitgaven in de sfeer van algemene ondersteuning;
- het omzetten van de algemene uitkering van het gemeentefonds in een berekening van de uitkomsten van de afzonderlijke financiële ijkpunten per taakgebied uit het gemeentefonds;
- het per cluster vergelijken van de netto uitgaven met de uitkomsten van de ijkpuntformules.

### ***bijschatten effecten van beperkte groei tot en met 2010***

Om te komen tot een bruikbaar beeld voor het basisjaar 2010 dient er in aanvulling op het structurele beeld van uitgaven en inkomsten rekening te worden gehouden met een beperkte verdere groei die wordt verwacht tot en met het jaar 2010. Het betreft daarbij het extrapoleren van het gevonden beeld uit 2008 naar 2010 op basis van een extra groei van 2000 woningen. Uitgaande van het voortzetten van het huidige beleid en een gemiddelde structuur (van bebouwing en bevolking) zijn daarom alle uitgaven en inkomsten per taakgebied naar rato opgehoogd met uitzondering van enkele onderdelen waarvoor dit niet voor de hand ligt.<sup>4</sup>

Daarnaast is rekening gehouden met de door Almere voorgenomen extra uitgaven in verband met de kwaliteit van de openbare ruimte tot 2010<sup>5</sup>.

### ***in kaart brengen extra stille lasten latere jaren (situatie '2030')***

Voor de periode na 2010 is een aantal extra uitgavencomponenten in kaart gebracht die zogenaamde stille lasten met zich meebrengen. Omdat de initiële investeringen in het verleden zijn gefinancierd uit andere

3. Voorbeeld is functie 210. Vanuit deze functie zijn uitgaven naar diverse andere begrotingsfuncties/clusters gehercodeerd, onder andere naar de clusters Groen (beheer en onderhoud), VHR0SV, OOOV (o.a. cameratoezicht), overige maatschappelijke zorg (wijk aangelegenheden) en OEM (promotie economische functie).

4. Bij de taakgebieden bestuursorganen en oudheid is geen rekening gehouden met wijzigingen in de uitgaven.

5. Opgave Almere (exclusief extra uitgaven voor zogenaamd 'maatschappelijk onderhoud').

financieringsbronnen zijn deze (kapitaal-)lasten nu nog niet goed zichtbaar, maar wanneer de betreffende voorzieningen op termijn aan groot onderhoud/vervanging toe zijn zullen deze lasten zich wel openbaren en ook ten laste van de algemene middelen komen. Het betreft hierbij:

- het in kaart brengen van stille lasten van investeringen uit het GIP. Het gaat hierbij alleen om investeringen met een structureel karakter, dat wil zeggen in voorzieningen die op langere termijn weer moeten worden vervangen. Uitgaven uit het GIP met een meer eenmalig karakter zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten;
- het rekening houden met extra uitgaven (intensivering) ten behoeve van de openbare ruimte (op basis van een eigen inventarisatie van de gemeente Almere)<sup>6</sup> voor de periode na 2010;
- het meenemen van stille lasten op basis van eerder 'om niet' verkregen zaken van de voormalige RIJP;
- het rekening houden met overige stille lasten als gevolg van extra afschrijvingen in het verleden op onderwijshuisvesting en stadhuis.

Door nu reeds in kaart te brengen om welke bedragen per taakgebied het gaat kan de extra druk op de algemene middelen inzichtelijk worden gemaakt voor een toekomstige situatie. In aansluiting op het parallel onderzoek naar de situatie met schaa sprong wordt dit 'situatie 2030' genoemd.<sup>7</sup>

#### ***illustratie effecten wijziging samenstelling algemene uitkering gemeentefonds op lange termijn ('2030')***

Bij de situatie zonder schaa sprong zal de algemene uitkering uit het gemeentefonds zich per cluster wijzigen. Deze wijzigingen zullen zich niet zozeer voordoen als gevolg van veranderingen in de sfeer van de fysieke structuur, maar meer als gevolg van wijzigingen in de bevolkingskenmerken. Met behulp van prognoses van Almere over de leeftijdsontwikkeling en een prognose van het CBS met betrekking tot minderheden wordt geïllustreerd in welke richting de algemene uitkering zich beweegt. De kostenoriëntatie van de algemene uitkering zorgt er weliswaar voor dat ook de netto uitgavenpatronen mee kunnen/zullen bewegen met de ijkpunten, maar voor het financiële kader is het van belang om tijdig rekening te houden met de te verwachten ontwikkelingen in de algemene uitkering zodat hier op ingespeeld kan worden.

---

6. Exclusief extra uitgaven voor zogenaamd 'maatschappelijk onderhoud'.

7. Bij de berekening van de omvang van de stille lasten is er van uitgegaan dat alle relevante investeringen uit het verleden in de eindsituatie aan vervanging toe zijn gekomen.



---

## 3 Structurele beeld 2010 uitgaven en inkomsten

---

### 3.1 Inleiding

Op basis van de in hoofdstuk 2 geschetste onderzoeksactiviteiten kan een basisbeeld voor het jaar 2010 worden geschetst waarin per taakgebied een vergelijking wordt gemaakt tussen de structurele netto uitgaven van Almere en de inkomstennormen van het gemeentefonds.

In paragraaf 2 wordt dit basisbeeld voor 2010 gepresenteerd voor een indeling naar taakgebieden waarvoor afzonderlijke financiële ijkpunten uit het gemeentefonds beschikbaar zijn.

---

### 3.2 Overzichtstabel basissituatie 2010

#### *algemeen*

Per taakgebied van het gemeentefonds kunnen de structurele netto uitgaven van Almere worden vergeleken met de inkomstennormen uit het gemeentefonds.

Bij de netto-uitgaven betreft het het saldo van de bruto-uitgaven minus de taakgerelateerde inkomsten (inkomsten uit specifieke uitkeringen, taakgerelateerde eigen heffingen/leges e.d.). Door de bruto uitgaven te salderen met de taakgerelateerde inkomsten blijft het netto uitgavenbedrag over dat moet worden gefinancierd uit de algemene middelen van de gemeente.

Het niveau van de algemene inkomsten is genormeerd in het kader van de verdeling van het gemeentefonds. Het betreft een inkomstenbedrag op grond van 'uitgavenijkpunten' per taakgebied aangevuld met normen voor de hoogte van de eigen algemene inkomsten van de gemeente uit OZB en OEM (overige eigen middelen).

#### *overzichtstabel*

In onderstaande tabel zijn per cluster van het gemeentefonds (bedragen telkens in euro's per inwoner<sup>8</sup>) de uitkomsten weergegeven, waarbij achtereenvolgens de volgende elementen worden onderscheiden:

- onder elkaar staan eerst 20 afzonderlijke (sub-)uitgavenclusters; daarna volgen drie onderdelen met algemene eigen inkomsten (OEM, toeristenbelasting en OZB); onderaan de tabel is in de laatste rij af te lezen welk bedrag er structureel uit algemene middelen gedekt zou moeten worden en wordt dit bedrag vergeleken met de omvang van de huidige uitkering uit het gemeentefonds;
- in de eerste drie kolommen worden de structurele bruto uitgaven, inkomsten en netto uitgaven getoond voor 2010, op basis van de bewerkingen zoals in hoofdstuk 2 zijn weergegeven. De uitgaven zijn nog exclusief stille lasten na 2010. Omdat het om het uitgavenniveau 2010 gaat is tevens het (door Almere) geraamde extra (intensiverings-)budget voor de openbare ruimte op het 'niveau 2010' toegevoegd;
- in de vierde kolom is de ijkpuntscore van het gemeentefonds 2010 weergegeven. Dit weerspiegelt het bedrag dat Almere voor elk cluster wordt verondersteld beschikbaar te hebben<sup>9</sup>;
- in de vijfde kolom is het verschil tussen de netto-uitgaven uit kolom 3 en de ijkpuntscore uit kolom 4 vermeld.

---

8. In de bijlage is een tabel opgenomen met de absolute bedragen.

9. In de verdeling van het gemeentefonds wordt aangesloten op de veronderstelde omvang van de eigen inkomsten uit OZB en OEM. Hiervan uitgaande heeft Almere uit deze eigen algemene inkomsten plus de uitkering uit het gemeentefonds de beschikking over de vermelde bedragen.

Tabel 3.1. Confrontatie van de uitgaven, inkomsten en ijkpuntcores gemeentefonds per taakgebied in 2010 (inclusief intensivering openbare ruimte en exclusief stille lasten). Bedragen in euro's per inwoner.

cluster	2010				
	(1) bruto- uitgaven	(2) inkomsten	(3) netto uitgaven	(4) ijkpunt	(5) verschil
Minimabeleid	31	0	31	11	20
Overig werk en inkomen	606	542	65	81	-17
Onderwijshuisvesting	142	22	120	130	-10
Overige educatie	87	56	32	68	-36
Wvg	50	2	48	58	-9
WMO huishoudelijke verzorging	48	6	42	46	-4
Overige maatschappelijke zorg	238	81	158	142	15
Kunst en ontspanning	138	19	119	112	7
Groen	73	3	70	75	-5
VHROSV	220	176	45	44	1
Oudheid	11	1	10	0	10
Riolering	48	55	-6	-5	-2
Reiniging	122	139	-17	-17	1
Wegen en Water	249	87	163	115	48
Brandweer / Rampenbestrijding	63	4	60	47	13
Overige Openbare Orde en Veiligheid	43	5	38	11	26
Fysiek Milieu	21	7	14	26	-12
Bevolkingszaken	42	17	24	17	7
Bestuursorganen	26	1	26	25	1
Algemene Ondersteuning	67	17	50	53	-3
<b>Subtotaal uitgaven</b>	<b>2.327</b>	<b>1.238</b>	<b>1.089</b>	<b>1.040</b>	<b>50</b>
<b>Overige Eigen Middelen</b>	<b>1.216</b>	<b>1.238</b>	<b>-23</b>	<b>-41</b>	<b>19</b>
Toeristenbelasting (50%)	0	0	0	0	0
Onroerend-Zaakbelasting	0	159	-159	-100	-59
<b>Subtotaal eigen inkomsten</b>	<b>1.216</b>	<b>1.397</b>	<b>-181</b>	<b>-141</b>	<b>-40</b>
<b>te dekken uit algemene middelen</b>			<b>908</b>	<b>898</b>	<b>10</b>
<i>Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen.</i>					

Uit deze tabel is op hoofdlijnen af te lezen dat:

- de totale structurele netto-uitgaven aan de uitgavenclusters in 2010 circa 50 euro per inwoner hoger liggen dan de uitkomst van de ijkpunten van het gemeentefonds;
- in totaal staan daar per saldo in 2010 circa 40 euro per inwoner aan hogere eigen algemene inkomsten tegenover (OEM plus OZB);

- dit betekent dat er per saldo in 2010 nog circa 10 euro per inwoner aan structurele netto uitgaven niet worden gedekt uit de algemene uitkering van het gemeentefonds.

Een meer gedetailleerde toelichting van de uitkomsten per taakgebied in 2010 wordt in hoofdstuk 4 gegeven, wanneer ook het effect van de stille lasten op lange termijn ('situatie 2030') in beeld is gebracht.





---

## 4 Effect stille lasten op netto-uitgaven: ‘situatie 2030’

---

### 4.1 Inleiding

Het in hoofdstuk 3 beschreven beeld van de situatie in 2010 wordt in dit hoofdstuk aangevuld met het effect van de stille lasten. Deze stille lasten zullen pas op lange termijn – wanneer er sprake is van vervanging c.q. groot onderhoud van deze zaken – op de begroting zichtbaar worden. Dit lange termijn beeld wordt in dit hoofdstuk aangeduid als ‘situatie 2030’ waarbij er geen rekening wordt gehouden met het effect van wijzigingen vanuit van demografische factoren op de omvang van de algemene uitkering. Hier wordt in hoofdstuk 7 aandacht aan besteed.

In paragraaf 4.2 worden de effecten van de stille lasten op het verschil tussen de netto-uitgaven en de uitkomsten uit de algemene uitkering gepresenteerd. Vervolgens worden de afwijkingen per cluster toegelicht in paragraaf 4.3.

---

### 4.2 Effect toevoeging stille lasten: situatie ‘2030’

Voor de periode na 2010 is een aantal extra uitgavencomponenten in kaart gebracht die zogenaamde stille lasten met zich meebrengen. Omdat de initiële investeringen in het verleden zijn gefinancierd uit andere financieringsbronnen zijn deze (kapitaal-)lasten nu nog niet goed zichtbaar, maar wanneer de betreffende voorzieningen op termijn aan groot onderhoud/vervanging toe zijn zullen deze lasten zich wel openbaren en ook ten laste van de algemene middelen komen. Voor een nadere toelichting op de relevante onderdelen van de stille lasten verwijzen we naar paragraaf 2.3.

In onderstaande tabel<sup>10</sup> is het effect van deze stille lasten in kaart gebracht waarbij de volgende gegevens zijn opgenomen:

- kolom 1: verschil tussen netto-uitgaven en ijkpuntscores 2010 (kolom 5 uit tabel 3.1);
- kolom 2: de stille lasten die zich op termijn zullen voordoen in aanvulling op de op dit moment zichtbare netto-uitgaven;
- kolom 3: het verschil van de netto-uitgaven inclusief stille lasten en de omvang van de algemene uitkering: ‘situatie 2030’ (exclusief wijzigingen in de demografische structuur).

---

10. In de bijlage is een tabel opgenomen met de absolute bedragen.

Tabel 4.1. Effect stille lasten ('situatie 2030') op verschil tussen feitelijke netto uitgaven en ijkpuntscore per taakgebied uit 2010 uit tabel 3.1. Bedragen in euro's per inwoner.

clusters	2010	"situatie 2030"	
	(1)	(2)	(3)
	verschil	stille lasten	verschil
<i>Minimabeleid</i>	20	0	20
<i>Overig werk en inkomen</i>	-17	17 <sup>11</sup>	0 <sup>12</sup>
<i>Onderwijshuisvesting</i>	-10	26	16
<i>Overige educatie</i>	-36	9	-27
<i>Wvg</i>	-9	0	-9
<i>WMO huishoudelijke verzorging</i>	-4	0	-4
<i>Overige maatschappelijke zorg</i>	15	6	21
<i>Kunst en ontspanning</i>	7	65	72
<i>Groen</i>	-5	13	8
<i>VHROSV</i>	1	2	3
<i>Oudheid</i>	10	0	10
<i>Riolering</i>	-2	0	-2
<i>Reiniging</i>	1	0	1
<i>Wegen en Water</i>	48	34	81
<i>Brandweer / Rampenbestrijding</i>	13	1	13
<i>Overige Openbare Orde en Veiligheid</i>	26	0	26
<i>Fysiek Milieu</i>	-12	0	-12
<i>Bevolkingszaken</i>	7	0	7
<i>Bestuursorganen</i>	1	0	1
<i>Algemene Ondersteuning</i>	-3	20	17
<b>Subtotaal uitgaven</b>	<b>50</b>	<b>194</b>	<b>244</b>
<i>Overige Eigen Middelen</i>	19	4	22
<i>Toeristenbelasting (50%)</i>	0	0	0
<i>Onroerend-Zaakbelasting</i>	-59	0	-59
<b>Subtotaal eigen inkomsten</b>	<b>-40</b>	<b>4</b>	<b>-36</b>
<b>te dekken uit algemene middelen</b>	<b>10</b>	<b>198</b>	<b>207</b>

*Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen.*

Uit de tabel is het volgende af te lezen:

- de totale structurele netto-uitgaven aan de uitgavenclusters in 2010 circa 50 euro per inwoner hoger liggen dan de uitkomst van de ijkpunten van het gemeentefonds. Inclusief stille lasten en de intensive-

<sup>11</sup> dit betreft het wegvallen van het overschot op het cluster overig werk en inkomen, omdat het op lange termijn niet waarschijnlijk is dat de uitkering uit het fonds werk en inkomen – zoals momenteel het geval is – groter blijft dan de netto-uitgaven. Zie ook paragraaf 4.3.1.

<sup>12</sup> zie paragraaf 4.3.1

ringsbudgetten voor de openbare ruimte zou dit in de 'situatie 2030' oplopen tot circa 244 euro per inwoner<sup>13</sup>;

- in totaal staan daar per saldo in 2010 circa 40 euro per inwoner aan hogere eigen algemene inkomsten tegenover (OEM plus OZB), terwijl dit in 'situatie 2030' door de stille lasten terugloopt tot circa 36 euro per inwoner;
- waar er per saldo in 2010 exclusief stille lasten nog sprake is van een bedrag van circa 10 euro per inwoner aan structurele netto uitgaven dat niet wordt gedekt uit de algemene middelen, zou dit bedrag inclusief stille lasten (en intensivering openbare ruimte) in de 'situatie 2030' oplopen tot circa 207 euro per inwoner.

---

## 4.3 Nadere toelichting per taakgebied

In het onderstaande wordt per taakgebied een nadere toelichting gegeven op de tabellen 3.1 (2010 exclusief stille lasten) en 4.1 ('situatie 2030' inclusief stille lasten), met daarbij aandachtspunten ten aanzien van de toekomst en opmerkingen over mogelijk relevante externe omstandigheden dan wel een grote beleidsvrijheid van de gemeente. Met name voor enkele taakgebieden met een substantiële afwijking zijn hiervoor nadere verkenningen naar relevante achtergronden verricht (zie ook hoofdstukken 5 en 6).

---

### 4.3.1 Werk en inkomen (Minimabeleid en Overig werk en inkomen)

#### ***samenstelling taakgebied***

Dit totale taakgebied (cluster) omvat twee onderdelen:

- minimabeleid (exclusief uitvoeringslasten);
- overig werk en inkomen (uitvoeringslasten sociale dienst, inclusief uitvoeringslasten minimabeleid en werkgelegenheidsbeleid).

#### ***'situatie 2010'***

In totaliteit liggen de netto uitgaven van de beide onderdelen van dit cluster in 2010 circa 3 euro per inwoner hoger dan het ijkpuntniveau. Per onderdeel is er sprake van een duidelijk uiteenlopend beeld.

De netto uitgaven aan minimabeleid liggen aanmerkelijk hoger (circa 20 euro per inwoner) dan het niveau van het ijkpunt. Dit hangt samen met eigen beleidskeuzes van de gemeente Almere. Enerzijds betreft het een relatief groot bedrag aan kwijtschelding afvalstoffenheffing (ca 12 euro per inwoner). Anderzijds kent Almere naast het verstrekken van bijzondere bijstand ook allerlei aanvullende maatregelen in de sfeer van het armoedebeleid (o.a. subsidie voedselloket, cliëntenparticipatie (nieuwsbrief e.d.), invulhulp en budgetcursussen, stadsfonds e.d.).

De netto uitgaven op het overige deel van het beleidsterrein werk en inkomen zijn duidelijk lager dan het ijkpunt (circa 17 euro per inwoner). Dit hangt vooral samen met het werkdeel uit het fonds werk en inkomen<sup>14</sup>. Naar verwachting zal dit na een hernieuwde ijking over enkele jaren niet langer het geval zijn.

---

13. Hierin is rekening gehouden met het wegvallen van het overschot op het cluster overig werk en inkomen, omdat het op lange termijn niet waarschijnlijk is dat de uitkering uit het fonds werk en inkomen – zoals momenteel het geval is – groter blijft dan de netto-uitgaven.

14. Het gaat om enkele miljoenen euro's.

### **'situatie 2030'**

Op langere termijn ('situatie 2030') is het niet waarschijnlijk dat de uitkering uit het fonds werk en inkomen – zoals momenteel het geval is – groter blijft dan de netto uitgaven. Dit betekent dat er in plaats van een overschot van 17 euro per inwoner op het cluster overig werk en inkomen 0 euro per inwoner afwijking relevant zou zijn. Deze 17 euro per inwoner zijn hierbij aangemerkt als 'stille lasten'.

Voor het hele cluster werk en inkomen is er op de langere termijn sprake van hogere uitgaven dan het ijkpunt van 20 euro per inwoner. Dit kan geheel worden toegeschreven aan het minimabeleid. Het netto uitgavniveau aan minimabeleid kan Almere voornamelijk zelf bepalen.

---

## **4.3.2 Educatie (onderwijshuisvesting en Overige educatie)**

### **samenstelling taakgebied**

Dit totale taakgebied (cluster) omvat twee onderdelen:

- netto uitgaven aan onderwijshuisvesting (basis, speciaal en voortgezet onderwijs);
- het overige deel van het beleidsterrein Educatie (netto uitgaven aan onderwijzend personeel, exploitatie schoolgebouwen, onderwijsbegeleiding, onderwijsinspectie, achterstandsbeleid, onderwijsvoorrangsbepaald, leerplichtwet, leerlingenvervoer, schoolzwemmen, volwasseneneducatie, e.d.).

### **'situatie 2010'**

In totaliteit liggen de netto uitgaven van dit cluster in 2010 circa 46 euro per inwoner lager dan het ijkpuntniveau. Per onderdeel is het beeld als volgt:

- de netto uitgaven aan onderwijshuisvesting liggen circa 10 euro per inwoner lager dan het niveau van het ijkpunt. Dit hangt onder meer samen met het versneld afschrijven van een deel van de lasten in eerdere jaren;
- de netto uitgaven aan overige educatie liggen circa 36 euro per inwoner onder het ijkpunt. Kennelijk worden er door Almere relatief minder middelen aan overige educatie besteed dan in andere vergelijkbare gemeenten. Wel kan worden opgemerkt dat Almere incidentele middelen in deze sfeer besteedt (o.a. aan het aantrekken/realiseren van hoger onderwijs in Almere), maar deze zijn in deze tabel opgeschoond als zijnde 'incidentele' uitgaven.

### **'situatie 2030'**

Wanneer rekening wordt gehouden met de stille lasten op lange termijn is er per saldo nog steeds sprake van een beeld dat de totale netto uitgaven lager uitvallen dan de ijkpuntcores. Per onderdeel wijzigt het beeld ten opzichte van de situatie 2010 bij ongewijzigd beleid als volgt:

- inclusief de stille lasten van de eerder versnelde afschrijvingen liggen de netto uitgaven voor onderwijshuisvesting op termijn circa 16 euro boven het ijkpunt. Dit kan onder andere samenhangen met bepaalde frictiekosten in het kader van de (voormalige) groei;
- bij overige educatie is er inclusief stille lasten nog steeds sprake van een netto uitgavniveau dat duidelijk onder het ijkpunt ligt: circa 27 euro per inwoner.

In de sfeer van onderwijshuisvesting is de beleidsmarge van de gemeente Almere beperkt. In de sfeer van overige educatie is de beleidsvrijheid groter. Overigens zullen naar verwachting op langere termijn zonder

schaalsprong de lasten aan Educatie afnemen<sup>15</sup>, aangezien er sprake is van vergrijzing van de bevolking (minder jongeren). De uitkering uit het gemeentefonds zal dan echter ook afnemen (zie hoofdstuk 7).

---

### 4.3.3 Maatschappelijke zorg (Wvg, Wmo en Overige maatschappelijk zorg)

#### ***samenstelling taakgebied***

Dit totale taakgebied (cluster) omvat de netto uitgaven aan de volgende onderdelen:

- voorzieningen in de sfeer van de voormalige Wvg (Wet voorzieningen gehandicapten);
- voorzieningen in de sfeer van de recentelijk gedecentraliseerd middelen Wmo (met name huishoudelijke verzorging);
- voorzieningen in de sfeer van overige maatschappelijke zorg (maatschappelijk werk, sociaal cultureel werk, gezondheidszorg e.d.).

#### ***'situatie 2010'***

In totaliteit liggen de netto uitgaven van dit cluster in 2010 circa 2 euro per inwoner boven het ijkpuntniveau. Per onderdeel is er sprake van een duidelijk uiteenlopend beeld.

- de netto uitgaven aan Wvg liggen circa 9 euro per inwoner lager dan het niveau van het ijkpunt;
- de netto uitgaven aan Wmo (Huishoudelijke verzorging e.a.) liggen iets onder het niveau van het ijkpunt (circa 4 euro per inwoner);
- de netto uitgaven aan overige maatschappelijke zorg liggen juist wat hoger dan het ijkpunt: circa 15 euro per inwoner. Dit hangt onder meer samen met uitgaven in de sfeer van overleg met betrekking tot gebiedsgericht beleid. Voorts is een aandachtspunt dat de inkomsten uit de specifieke uitkering MOVb te maken hebben met een time-lag (het aandeel voor (de regio) Almere in het totale beschikbare budget is gebaseerd op de situatie 2001; inmiddels is Almere verder gegroeid).

#### ***'situatie 2030'***

Op langere termijn ('situatie 2030') is er slechts in beperkte mate sprake van stille lasten.

Bij ongewijzigd beleid (ceteris paribus) liggen de verwachte uitgaven inclusief stille lasten voor het totale taakgebied per saldo iets (circa 8 euro per inwoner) boven het niveau van het ijkpunt. Dit hangt vooral samen met het onderdeel overige maatschappelijke zorg.

Overigens zal de omvang van de netto uitgaven aan Wvg en Wmo naar verwachting duidelijk toenemen door de vergrijzing van de bevolking van Almere in de situatie zonder schaa sprong. Vanuit de kostenoriëntatie van het gemeentefonds geldt dit echter ook voor de uitkering van het gemeentefonds (zie hoofdstuk 7).

---

### 4.3.4 Kunst en Ontspanning

#### ***samenstelling taakgebied***

Dit totale taakgebied (cluster) omvat de netto uitgaven aan kunst (theaters e.d.), cultuur (bibliotheken, muziekscholen e.d.) en ontspanning (met name sport<sup>16</sup>).

---

15. Bij een afname van het aantal jongeren zal een deel van de stille lasten niet daadwerkelijk hoeven terug te komen.

16. Exclusief groene sportvelden, zie cluster Groen.

#### **'situatie 2010'**

In totaliteit liggen de netto uitgaven van dit cluster in 2010 circa 7 euro per inwoner hoger dan het ijkpuntniveau.

#### **'situatie 2030'**

Op langere termijn ('situatie 2030') is er sprake van substantiële stille lasten, waardoor het verwachte uitgavenniveau bij ongewijzigd beleid ver boven het ijkpuntniveau uit zal stijgen (circa 72 euro per inwoner). De stille lasten hangen samen met een breed pakket aan voorzieningen die relatief nieuw zijn.

Almere heeft enerzijds beleidsvrijheden op dit terrein, maar wil anderzijds als grote stad zijn inwoners een dergelijk voorzieningenniveau aanbieden net als andere grote gemeenten.

Vanwege de substantiële afwijking tussen de netto uitgaven (inclusief stille lasten) en de ijkpuntscore vindt er in hoofdstuk 5 een verdieping plaats van het cluster Kunst en Ontspanning waarbij ook het cluster Oudheid in de beschouwingen wordt betrokken. Hierbij wordt nagegaan wat de achterliggende schakels zijn van het relatief hoge netto uitgavenniveau van Almere door een vergelijking te maken met andere grote gemeenten.

---

### **4.3.5 Groen**

#### **samenstelling taakgebied**

Dit totale taakgebied (cluster) omvat de netto uitgaven aan openbaar groen, inclusief (groene) velden en overige openluchtrecreatie (recreatiestranden, recreatieve fietspaden, evenementen, etc.).

#### **'situatie 2010'**

In totaliteit liggen in 2010 de netto uitgaven van dit taakgebied inclusief een extra bedrag voor de kwaliteit van de openbare ruimte (op 'niveau 2010') circa 5 euro per inwoner lager dan het ijkpuntniveau.

#### **'situatie 2030'**

Op langere termijn ('situatie 2030') is er sprake van extra uitgaven. Het betreft enerzijds extra uitgaven<sup>17</sup> in de sfeer van het op peil houden van de kwaliteit van de openbare ruimte ('niveau 2017' boven op '2010') en anderzijds een beperkt bedrag aan stille lasten aan voorzieningen in de sfeer van het taakgebied groen die voorheen met andere budgetten zijn gefinancierd, maar op termijn uit de algemene middelen zullen moeten worden bekostigd (groot onderhoud/vervanging).

Per saldo is er dan op lange termijn - bij overigens ongewijzigd beleid - naar verwachting sprake van een netto uitgavenniveau dat circa 8 euro boven het ijkpunt ligt.

Per saldo lijkt het hogere uitgavenniveau vooral samen te hangen met netto uitgaven aan overige openluchtrecreatie en niet met het onderhoud aan openbaar groen. Overigens lijken hier ook raakvlakken met provinciale beleidsterreinen.

---

17. Volgens opgave van de gemeente Almere betreft het een bedrag van circa 3 euro per inwoner (2010).

---

#### 4.3.6 Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing

##### **samenstelling taakgebied**

Dit totale taakgebied (cluster) omvat de netto uitgaven aan volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing. De activiteiten in het kader van de grondexploitatie behoren niet tot dit taakgebied (zie OEM).

##### **'situatie 2010'**

Per saldo liggen de netto uitgaven van dit cluster in 2010 circa 1 euro per inwoner hoger dan het ijkpuntniveau.

In het structurele uitgavenbeeld van de relevante begrotingsfuncties uit hoofdfunctie 8 zijn geen (eenmalige) extra uitgaven meegenomen die worden gemaakt in verband met allerlei groeiplannen. Deze kosten worden wel gemaakt in relatie tot mogelijke verdere doorgroei. Hieraan zal nadere aandacht worden besteed in het onderzoek naar de situatie met schaa sprong.

##### **'situatie 2030'**

Op langere termijn ('situatie 2030') is er sprake van bepaalde stille lasten, waardoor het verwachte uitgavenniveau bij ongewijzigd beleid op circa 3 euro boven het ijkpunt zal uitkomen.

Met name de uitgaven aan stedelijke vernieuwing zijn momenteel laag. Almere ontvangt ook nagenoeg geen middelen uit de specifieke uitkering stedelijke vernieuwing. Op langere termijn zullen naar verwachting ook in Almere uitgaven kunnen optreden waarbij tegen de achtergrond van de snelle groei in het verleden schoksgewijs hele wijken mogelijk erwijs met deze problematiek te maken krijgen. Daarbij is er geen automatisatie dat er ook specifieke middelen naar Almere zullen toevloeien.

---

#### 4.3.7 Oudheid

##### **samenstelling taakgebied**

Dit totale taakgebied (cluster) omvat de netto uitgaven aan musea, oudheidkunde, monumenten, archeologie e.d.

##### **'situatie 2010'**

Vanwege het ontbreken van een lange historie van Almere is de ijkpunt score (afgerond) 0 euro per inwoner<sup>18</sup>. Per saldo liggen de netto uitgaven van dit cluster in 2010 circa 10 euro per inwoner hoger dan het ijkpuntniveau. Deze lasten hebben met name betrekking op een museum.

##### **'situatie 2030'**

Op langere termijn ('situatie 2030') is er slechts in geringe mate sprake van stille lasten, waardoor het verwachte uitgavenniveau bij ongewijzigd beleid op eenzelfde verschil ten opzichte van het ijkpunt zal blijven liggen.

---

18. Het ijkpunt honoreert met name de aanwezigheid van een oude historische kern en bewoonde oorden 1931.

Voor de hele lange termijn kan de vraag worden gesteld of er voor Almere niet ook, net als oudere grote steden middelen voor Oudheid uit het gemeentefonds beschikbaar zouden kunnen komen (dan moet er wel een andere verdeelformule worden opgesteld, omdat Almere – net als andere jonge groeigemeenten – in de huidige formule nauwelijks kan scoren).

---

#### 4.3.8 Riolering

##### **samenstelling taakgebied**

Dit totale taakgebied (cluster) omvat de netto uitgaven aan rioleringen (beheer, onderhoud, vervanging).

##### **'situatie 2010'**

Per saldo wordt van gemeenten verwacht dat de bruto uitgaven aan rioleringen worden afgedekt met eigen inkomsten uit de rioolheffing.

Dat de ijkpuntscore negatief is (- 5 euro per inwoner) houdt met name verband met de BTW component (deze kan de gemeente declareren bij het BTW-Compensatiefonds).

Per saldo liggen de netto uitgaven (in dit geval inkomsten) van dit cluster in 2010 iets (circa 2 euro per inwoner) lager dan het ijkpuntniveau.

Het bruto uitgavenniveau (circa 48 euro per inwoner) ligt relatief laag ten opzichte van andere gemeenten. Dit zal mede samenhangen met het feit dat een groot deel van het rioolstelsel van Almere nog niet aan vervanging/groot onderhoud toe is gekomen. Omdat de aanleg voornamelijk uit de grondexploitatie is betaald, zijn de bruto uitgaven dan nog relatief laag.

Tegen de achtergrond van het in de toekomst oplopen van de onderhoudsbehoefte is er in Almere besloten om het rioolrecht geleidelijk te laten oplopen, zodat er ook ruimte voor extra onderhoudslasten ontstaat.

##### **'situatie 2030'**

Op langere termijn ('situatie 2030') is er geen sprake van stille lasten, waardoor het verwachte netto uitgavenniveau bij ongewijzigd beleid op 2 euro onder het ijkpunt zal blijven liggen.

Door het laten oplopen van het rioolrecht kunnen de stijgende bruto uitgaven worden afgedekt die samenhangen met de te verwachten stijging van de uitgaven in de sfeer van groot onderhoud/vervanging van riolen. Tot die tijd is er sprake van relatief lage lokale lasten op grond van het rioolrecht.

---

#### 4.3.9 Reiniging

##### **samenstelling taakgebied**

Dit totale taakgebied (cluster) omvat de netto uitgaven aan de inzameling en verwerking van huisvuil (en eventueel van bedrijfsafval). Straatreiniging maakt geen onderdeel uit van dit cluster (zie Wegen/water).

##### **'situatie 2010'**

Per saldo wordt van gemeenten verwacht dat de bruto uitgaven aan het taakgebied Reiniging worden afgedekt met eigen inkomsten uit het reinigingsrecht/de afvalstoffenheffing.

Dat de ijkpuntscore negatief is (- 17 euro per inwoner) houdt met name verband met de BTW component (deze kan de gemeente declareren bij het BTW-Compensatiefonds).



Per saldo liggen de netto uitgaven (in dit geval inkomsten) in dit cluster in 2010 circa 1 euro per inwoner hoger dan het niveau van de ijkpuntscore.

Het bruto uitgavenniveau (circa 122 euro per inwoner) ligt in een vergelijkbare orde van grootte ten opzichte van andere grote gemeenten.

#### **'situatie 2030'**

Op langere termijn ('situatie 2030') is er in zeer geringe mate sprake van eerder genoemde stille lasten, waardoor het verwachte netto uitgavenniveau bij ongewijzigd beleid circa 1 euro per inwoner boven de ijkpuntscore blijft.

---

### **4.3.10 Wegen en Water**

#### ***samenstelling taakgebied***

Dit totale taakgebied (cluster) omvat de netto uitgaven aan het beheer en onderhoud van wegen en water. Bij wegen betreft het vooral het beheer/onderhoud/vervanging van het wegdek en infrastructurele werken (viaducten, bruggen e.d.), verkeersmaatregelen, straatreiniging, parkeren e.d.. Bij Water betreft het voorzieningen als binnenhavens en waterwegen.

#### **'situatie 2010'**

Per saldo liggen de netto uitgaven van dit cluster in 2010 (inclusief een deel van de extra uitgaven in verband met het op peil houden van de kwaliteit van wegen op niveau 2010) circa 48 euro per inwoner hoger dan het ijkpuntniveau.

#### **'situatie 2030'**

Op langere termijn ('situatie 2030') is er naast bepaalde stille lasten ook sprake van extra lasten op grond van de voorgenomen inzet van extra middelen in de sfeer van de openbare ruimte wegen (extra uitgaven aan wegen op niveau '2017' ten opzichte van 2010)<sup>19</sup>. Hierdoor zal op termijn bij ongewijzigd beleid het netto uitgavenniveau naar verwachting circa 81 euro per inwoner boven dat van het ijkpunt liggen.

De extra impuls voor uitgaven in de sfeer van de openbare ruimte hangen samen met het feit dat de aanleg van wegen voornamelijk uit de grondexploitatie is gefinancierd en dat naar verwachting op langere termijn de uitgaven ten laste van de algemene middelen toenemen, naarmate een groter deel van het areaal aan groot onderhoud/vervanging toe is.

Vanwege de substantiële afwijking tussen de netto uitgaven (inclusief stille lasten en extra impuls) en de ijkpuntscore vindt er in hoofdstuk 6 een verdieping plaats van het cluster Wegen en Water. Hierbij wordt nagegaan wat de achterliggende schakels zijn van het relatief hoge netto uitgavenniveau van Almere door een vergelijking te maken met referentiegemeenten.

---

19. Op basis van opgave gemeente Almere. Het betreft een extra uitgavenbedrag van circa 18 euro per inwoner (2010).

---

#### 4.3.11 Openbare orde en veiligheid (Brandweer/rampenbestrijding en Overige openbare orde en veiligheid)

##### ***samenstelling taakgebied***

Dit totale taakgebied (cluster) omvat de netto uitgaven aan twee deelterreinen:

- brandweer/rampenbestrijding (voornamelijk begrotingsfunctie 120);
- overige openbare orde en veiligheid (handhaving openbare orde en veiligheid e.d.), voornamelijk begrotingsfunctie 140.

##### ***'situatie 2010'***

In totaliteit liggen de netto uitgaven van dit cluster in 2010 circa 39 euro per inwoner hoger dan het ijkpuntniveau. Per onderdeel is het beeld als volgt:

- de netto uitgaven aan brandweer/rampenbestrijding liggen circa 13 euro per inwoner hoger dan het niveau van het ijkpunt;
- de netto uitgaven aan overige openbare orde en veiligheid liggen circa 26 euro per inwoner boven het ijkpunt.

##### ***'situatie 2030'***

Wanneer rekening wordt gehouden met de stille lasten op termijn wijzigt het beeld bij ongewijzigd beleid als volgt:

- inclusief de stille lasten van de eerder versnelde afschrijvingen liggen de netto uitgaven aan brandweer/rampenbestrijding op termijn circa 13 euro boven het ijkpunt;
- bij overige openbare orde en veiligheid is er inclusief stille lasten sprake van een netto uitgavenniveau dat circa 26 euro per inwoner boven het ijkpunt ligt.

##### ***brandweer/rampenbestrijding***

In de sfeer van brandweer/rampenbestrijding is de beleidsmarge van de gemeente Almere beperkt. Een snelgroeiende gemeente heeft nog te maken met frictiekosten. Bij het ontbreken van een verdere schaa sprong is hier op termijn geen sprake meer van.

Het relatief hoge netto uitgaveniveau in Almere kan niet worden verklaard door het voorzieningenniveau (opkomsttijden) dat in Almere niet hoger is dan in andere vergelijkbare gemeenten. Ook is er geen sprake van een dekking gebied dat reeds rekening houdt met in de toekomst nog te realiseren (uitbreidings-)locaties.

In algemene zin kan wel worden opgemerkt dat de uitgaven aan dit beleidsterrein in heel Nederland blijven stijgen als gevolg van de professionalisering c.q. de vorming van veiligheidsregio's. In 2008 is er sprake van een beperkt verschil dat hiermee samenhangt (in de orde van grootte van enkele euro's per inwoner).

##### ***overige openbare orde en veiligheid***

In de sfeer van de overige openbare orde en veiligheid is de beleidsvrijheid groter. De landelijke trend daar is ook een stijgende. De omvang van de netto uitgaven zijn echter in belangrijke mate te bepalen door eigen beleidskeuzes (bijvoorbeeld t.a.v. cameratoezicht e.d.).

---

#### 4.3.12 Fysiek Milieu

##### ***samenstelling taakgebied***

Dit totale taakgebied (cluster) omvat de netto uitgaven aan milieubeheer.

##### ***'situatie 2010'***

Per saldo liggen de netto uitgaven van Almere op dit cluster in 2010 circa 12 euro per inwoner lager dan het ijkpuntniveau. Dit heeft deels te maken met het ontbreken van netto uitgaven in de sfeer van bodemsaneringen.

##### ***'situatie 2030'***

Op de langere termijn ('situatie 2030') is er nauwelijks sprake van bepaalde stille lasten, waardoor het verwachte uitgavenniveau bij ongewijzigd beleid ook op circa 12 euro onder het ijkpunt zal blijven uitkomen.

Mogelijk kan de noodzakelijke aandacht voor de milieuproblematiek bij een wat ouder wordende gemeente iets toenemen, maar er lijkt genoeg ruimte in het ijkpunt aanwezig om dat op te vangen.

---

#### 4.3.13 Bevolkingszaken

##### ***samenstelling taakgebied***

Dit totale taakgebied (cluster) omvat de netto uitgaven aan bevolkingszaken (bevolkingsregister, reisdocumenten e.d.).

##### ***'situatie 2010'***

Per saldo liggen de netto uitgaven van dit cluster in 2010 circa 7 euro per inwoner boven het ijkpuntniveau.

##### ***'situatie 2030'***

Op langere termijn ('situatie 2030') is er geen sprake van stille lasten, waardoor het verwachte uitgavenniveau bij ongewijzigd beleid op circa 7 euro per inwoner boven het ijkpunt zal uitkomen.

Gezien het feit dat er één uitgiftelocatie is zijn de uitgaven van Almere op dit cluster relatief hoog. Daarbij kan worden opgemerkt dat er momenteel wordt getracht door een verdergaande digitalisering tot een bezuiniging op de toekomstige uitgaven te komen.

---

#### 4.3.14 Bestuursorganen

##### ***samenstelling taakgebied***

Dit totale taakgebied (cluster) omvat de netto uitgaven aan burgemeester en wethouders, raadsleden en de griffie.

#### **'situatie 2010'**

Per saldo liggen de netto uitgaven van dit cluster in 2010 circa 1 euro per inwoner hoger dan het ijkpuntniveau.

#### **'situatie 2030'**

Op langere termijn ('situatie 2030') is er geen sprake van stille lasten, waardoor het verwachte uitgavenniveau bij ongewijzigd beleid op circa 1 euro boven het ijkpunt zal blijven uitkomen.

---

### **4.3.15 Algemene ondersteuning**

#### ***samenstelling taakgebied***

Dit totale taakgebied (cluster) omvat de netto uitgaven aan een aantal algemene ondersteunende onderdelen op de begrotingsfuncties 002 en 922.

#### **'situatie 2010'**

Na de toedeling van de lasten van algemene ondersteuning (bestuursapparaat/algemene uitgaven) aan andere clusters liggen de netto uitgaven per saldo circa 3 euro per inwoner onder het ijkpuntniveau. Het resterende deel heeft vooral betrekking op lasten van een aantal onderdelen van de bestuursdienst/concerntaken zoals financiën, juridische zaken, concern P&O, gemeentesecretaris e.d.

#### **'situatie 2030'**

De stille lasten in verband met activiteiten in de sfeer van algemene ondersteuning (o.a. gerelateerd aan stadhuis<sup>20</sup>) zijn toegerekend aan dit cluster. Daarom ligt het verwachte uitgavenniveau bij ongewijzigd beleid op lange termijn circa 17 euro per inwoner hoger dan het ijkpuntniveau op dit cluster.

---

### **4.3.16 Overige eigen middelen (OEM)**

#### ***samenstelling taakgebied***

Dit totale taakgebied (cluster) omvat de netto uitgaven aan een aantal min of meer bedrijfsmatige taken. Het betreft de netto uitgaven (inkomsten) in verband met grondexploitatie, dividenden/beleggingen, enkele kleine lokale belastingen (o.a. hondenbelasting), alsmede de netto uitgaven aan economische zaken (hoofdfunctie 3).

#### **'situatie 2010'**

Per saldo liggen de netto inkomsten van dit cluster in 2010 circa 19 euro per inwoner lager dan het normatieve niveau waarvan in het gemeentefonds wordt uitgegaan voor Almere.

Ten opzichte van andere gemeenten kan worden opgemerkt dat Almere als jonge groeigemeente minder kans heeft gehad om bepaalde inkomsten te genereren ten opzichte van andere grote gemeenten (bijvoorbeeld inkomsten uit beleggingen/dividenden e.d.), c.q. Almere wellicht meer actief tracht economische activiteiten binnen haar grenzen aan te trekken.

---

20. Het betreft vooral een versnelde afschrijving op het stadhuis.

### **'situatie 2030'**

Op langere termijn ('situatie 2030') is er sprake van stille lasten, waardoor het verwachte netto inkomstenniveau bij ongewijzigd beleid op circa 22 euro onder het ijkpunt zal uitkomen.

Deze per saldo nog beperkte inkomstencapaciteit is een aandachtspunt voor de toekomst bij het afdekken van algemene netto uitgaven.

---

## **4.3.17 Onroerende zaakbelasting (OZB)**

### ***samenstelling taakgebied***

Dit totale taakgebied (cluster) omvat de inkomsten uit de OZB.

### **'situatie 2010'**

De inkomsten uit de OZB zijn normaal gesproken de 'sluitpost' van de begroting.

Als gevolg van de hogere structurele uitgaven van Almere ten opzichte van de overige algemene inkomstenbronnen (gemeentefonds en OEM) ligt het feitelijke inkomstenniveau uit OZB in Almere dan ook boven het normatieve niveau waarvan in het gemeentefonds wordt uitgegaan: het verschil is 59 euro per inwoner.

Daarbij dient echter aandacht te worden gevraagd voor de sluitpost in deze tabel, namelijk het per saldo nog te dekken bedrag van 10 euro per inwoner uit algemene middelen in de situatie 2010. Dit bedrag is in 2010 nog niet beschikbaar om de structurele netto uitgaven volledig te dekken. Ceteris paribus zal dit tot een opwaartse druk op de OZB tarieven van Almere leiden.

### **'situatie 2030'**

Deze opwaartse druk op de OZB is op lange termijn (situatie '2030') nog veel groter, door de noodzaak om allerlei stille lasten uit de algemene middelen te gaan financieren. Per saldo betreft het een tekort van circa 207 euro per inwoner.

In de overzichtstabel 4.1 is af te lezen bij welke clusters deze extra lasten in de toekomst zich naar verwachting vooral gaan voordoen.

Voorts moet nog rekening worden gehouden met het aflopen van een suppletierегeling OZB in het gemeentefonds die op termijn zal aflopen. Hierdoor zal de algemene uitkering van Almere met circa 10 euro per inwoner dalen en zal de druk op de OZB met eenzelfde bedrag oplopen (zie ook hoofdstuk 7).



---

## 5 Verdieping Kunst en Ontspanning (incl. Oudheid)

---

### 5.1 Inleiding

Tegen de achtergrond van het geconstateerde substantiële verschil tussen de netto uitgaven op lange termijn (inclusief stille lasten) en de score van het financiële ijkpunt Kunst en Ontspanning (incl. Oudheid) is er een nadere analyse gemaakt van de achtergronden van deze afwijking.

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de bevindingen van deze nadere verdieping.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de volgende onderwerpen:

- een korte terreinbeschrijving (paragraaf 5.2);
- een overzicht van de netto uitgaven op een aantal onderdelen van het taakgebied Kunst en Ontspanning inclusief Oudheid (paragraaf 5.3);
- de confrontatie met de ijkpuntscore (paragraaf 5.4);
- een nader beeld van de relevante schakels en achtergronden mede gebaseerd op een vergelijking met de uitgavenpatronen van referentiegemeenten (paragraaf 5.5).

---

### 5.2 Terreinbeschrijving

Het taakgebied waarvoor het financiële ijkpunt Kunst en Ontspanning is ontwikkeld omvat de uitgaven en inkomsten op het terrein van bibliotheekwerk, vormings- en ontwikkelingswerk (waartoe ook emancipatie en kunstzinnige vorming behoren), sport (sportaccommodaties, sportverenigingen en sportstimulering en – ondersteuning), kunst (accommodaties, subsidies voor kunstbeoefening en samenwerkingsverbanden en adviesorganen) en de overige recreatieve voorzieningen<sup>21</sup>.

In deze verdieping worden ook de netto uitgaven van het taakgebied Oudheid meegenomen. Het betreft nauw aan het taakgebied Kunst en Ontspanning gerelateerde onderdelen (musea, oudheid, archeologie, monumenten e.d.), waaraan Almere wel uitgaven doet, maar nauwelijks inkomsten uit het gemeentefonds verkrijgt.

---

### 5.3 Overzicht netto uitgaven

In onderstaand overzicht worden in aansluiting op de tabellen 3.1 en 4.1 de netto-uitgaven per inwoner aan het taakgebied Kunst en Ontspanning (inclusief Oudheid) voor de situatie 2010 en de situatie 2030 inclusief stille lasten weergegeven, waarbij er een uitsplitsing plaatsvindt naar de volgende onderdelen:

- bibliotheken;
- vormings- en ontwikkelingswerk (o.a. muziekscholen) en overige recreatieve voorzieningen;
- sport;
- kunst en oudheid.

---

21. Met uitzondering van openluchtrecreatie.

Tabel 5.1. Netto-uitgaven Kunst en Ontspanning (incl. Oudheid) per inwoner situatie 2010 en 'situatie 2030' inclusief stille lasten

<i>beleidsonderdelen</i>	<i>netto-uitgaven situatie 2010</i>	<i>stille lasten</i>	<i>netto-uitgaven 'situatie 2030'</i>
<i>bibliotheekwerk</i>	38	12	49
<i>vormings- en ontwikkelingswerk en overige recreatieve voorzieningen</i>	18	0	18
<i>sport</i>	35	27	63
<i>kunst en oudheid</i>	38	26	63
<b>TOTAAL</b>	129	65	194
<i>Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen.</i>			

#### **netto-uitgaven 2010**

De totale netto-uitgaven<sup>22</sup> aan het cluster Kunst en Ontspanning (inclusief Oudheid) in de situatie 2010 bedragen circa 129 euro per inwoner. Dit bedrag is als volgt samengesteld:

- circa 38 euro per inwoner betrekking heeft op (openbaar) bibliotheekwerk;
- circa 18 euro per inwoner betrekking heeft op vormings- en ontwikkelingswerk en overige recreatieve voorzieningen;
- circa 35 euro per inwoner betrekking heeft op het onderdeel sport. Dit betreffen exploitatiekosten en subsidies aan sportvoorzieningen c.q. overige sportaangelegenheden, zoals sportstimulering, sportondersteuning en sportbeleid;
- circa 38 euro per inwoner betrekking heeft op kunst (incl. oudheid). Dit betreffen netto-uitgaven aan het beheer/exploitatie van culturele voorzieningen zoals theaters/schouwburgen, muziek- en concertzalen en musea/paviljoens.

#### **relevantie stille lasten ('situatie 2030')**

Op langere termijn dient rekening te worden gehouden met zogenaamde stille lasten. Waar diverse voorzieningen oorspronkelijk zijn gefinancierd vanuit andere geldmiddelen<sup>23</sup> dan de algemene middelen, zullen ze op termijn wel ten laste van de algemene middelen moeten worden vervangen. Dergelijke stille lasten zijn vooral relevant voor de onderdelen bibliotheek, sport en kunst (theater). Voor het cluster Kunst en Ontspanning (incl. Oudheid) gaat het in totaal om een bedrag van circa 65 euro per inwoner. Dit resulteert op de lange termijn in netto-uitgaven inclusief stille lasten van circa 194 euro per inwoner ('situatie 2030') voor Kunst/Ontspanning/Oudheid.

---

## **5.4 Confrontatie met de ijkpuntscore**

### **algemeen**

Zoals al in de onderzoeksaanpak is aangegeven vormen de financiële ijkpunten die ten grondslag liggen aan de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds een belangrijke spiegel voor de beoordeling van het eigen netto uitgavenniveau van een gemeente per taakgebied.

22. inclusief toerekeningen vanuit algemene ondersteuning (functies 002/922) van in totaal circa 11 euro per inwoner.

23. Het betreft met name investeringen via het GIP en 'om niet' verkregen zaken. Zie ook paragraaf 2.3.



Het financiële ijkpunt (in termen van verdeelmaatstaven) voor het taakgebied Kunst en Ontspanning is als volgt opgebouwd:

- met behulp van de maatstaven inwoners en woonruimten wordt een honorering gegeven van de behoefte aan basisvoorzieningen voor de onderdelen van Kunst en Ontspanning die vooral voor de eigen bevolking een rol vervullen. Bijvoorbeeld voor een onderdeel als de sportvoorzieningen blijkt het gemiddelde uitgavenniveau tussen kleine en grote gemeenten niet veel af te wijken;
- met de maatstaf lokaal klantenpotentieel wordt een extra honorering gegeven voor een aantal voorzieningen die niet alleen voor de eigen bevolking, maar ook voor gebruikers uit direct omliggende gemeenten waarde kunnen hebben. Belangrijke voorbeelden hiervan kunnen (grotere) bibliotheken of muziekscholen zijn;
- met de maatstaf regionaal klantenpotentieel wordt daarnaast tevens een extra honorering gegeven voor voorzieningen met een nog groter regionaal bereik. Hierbij dient vooral te worden gedacht aan voorzieningen in de sfeer van Kunst (theaters e.d.).

Voor het ijkpunt Oudheid zijn vooral de maatstaven historische kern en bewoonde oorden 1931 relevant. Omdat Almere een jonge groeigemeente is scoort Almere niet op deze kenmerken.

#### ***ijkpuntscore kunst en ontspanning (incl. oudheid)***

Voor de gemeente Almere is de uitkomst van het ijkpunt Kunst en Ontspanning circa 112 euro per inwoner in 2010. Voor het cluster Oudheid is dit (afgerond) circa 0 euro per inwoner.

#### ***vergelijking feitelijke netto uitgaven met ijkpunt (situatie 2010 en 2030)***

De vergelijking tussen de feitelijke netto-uitgaven van de gemeente Almere en de uitkomst van het financiële ijkpunt is in onderstaande tabel als volgt weergegeven:

**Tabel 5.2. Vergelijking netto uitgaven situatie 2010 en 'situatie 2030' van de gemeente Almere met ijkpunten Gemeentefonds (bedragen in euro's per inwoner)**

<i>rubriek</i>	<i>(1) netto uitgaven 2010</i>	<i>(2) niveau ijkpunt 2010</i>	<i>(1-2) verschil 2010</i>	<i>(4) netto uitgaven incl. stille lasten 'situatie 2030'</i>	<i>(5) niveau ijkpunt</i>	<i>(4-5) verschil situatie 2030</i>
<b><i>Kunst en Ontspanning (incl. Oudheid)</i></b>	129	112	17	194	112	82
<i>als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen</i>						

Uit de tabel blijkt dat de feitelijke uitgaven voor het taakgebied Kunst en Ontspanning (inclusief Oudheid) in 2010 circa 17 euro per inwoner hoger uitkomen dan de ijkpuntscore van Almere voor het taakgebied. Dit is een substantiële afwijking.

Inclusief de stille lasten die zich op de lange termijn<sup>24</sup> ('situatie 2030') kunnen voordoen zal de afwijking van het ijkpunt veel groter zijn: circa 82 euro per inwoner.

24. Hierbij wordt geen rekening gehouden met effecten van geprognosticeerde ontwikkelingen op demografische kenmerken en de effecten die deze ontwikkelingen hebben op het netto-uitgavenniveau in 2030 (zie hiervoor hoofdstuk 7).

## 5.5 Relevante schakels en achtergronden

### *inleiding*

Het verdiepingsonderzoek richt zich met name op de vraag in hoeverre er exogene factoren achter het relatief hoge netto uitgavenniveau voor de gemeente Almere schuilgaan. Ten behoeve hiervan heeft er een nadere analyse plaatsgevonden van de feitelijke netto uitgavencomponenten, waarbij ook vergelijkingen zijn gemaakt met de netto uitgavenpatronen van referentiegemeenten<sup>25</sup>.

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste elementen in samengevatte vorm gepresenteerd.

### *uitkomsten op onderdelen*

De belangrijkste bevindingen van de nadere analyses worden in tabel 5.3 gepresenteerd.

Tabel 5.3. Overzicht belangrijkste schakels die afwijkingen in de netto uitgaven per inwoner op onderdelen verklaren voor het taakgebied Kunst en Ontspanning (incl. Oudheid)

	<i>netto uitgaven per inwoner</i>
<i>totale netto uitgaven situatie 2030</i>	194
<i>ijkpunt</i>	112
<i>verschil (incl. stille lasten)</i>	82
<i>belangrijkste schakels:</i>	
<i>hogere netto uitgaven van Almere en referentiegemeenten boven ijkpuntniveau</i>	50
<i>bibliotheek: hogere netto-uitgaven Almere</i>	20
<i>kunst: lagere ijkpuntscore Almere dan referenties (lagere score klantenpotentiëlen)</i>	10

### *hogere netto uitgaven referentiegemeenten*

Net als Almere hebben ook referentiegemeenten een hoger netto uitgavenniveau dan het ijkpunt op het taakgebied Kunst en Ontspanning (inclusief Oudheid). Dit houdt verband met het realiseren van een relatief hoger voorzieningenniveau dan in het ijkpunt wordt gehonoreerd, zowel met betrekking tot kunst als voor oudheid. Dit hogere voorzieningenniveau in grotere gemeenten wordt veelal bekostigd door het heffen van een hogere OZB. Hiermee kan circa 50 euro per inwoner van het hogere netto uitgavenniveau van Almere (inclusief stille lasten) worden verklaard. Het netto uitgavenpatroon van Almere wijkt derhalve voor dit bedrag niet af van dat van andere grote gemeenten.

### *bibliotheekwerk*

De netto uitgaven van Almere voor openbaar bibliotheekwerk inclusief stille lasten ('situatie 2030') wijken duidelijk af van het referentieniveau. Dit hangt in belangrijke mate samen met de (stille lasten voor de) nieuwe bibliotheek. Het verschil met de groep referentiegemeenten bedraagt circa 20 euro per inwoner. Hierbij kan worden opgemerkt dat uit een vergelijking met de referentiegemeenten blijkt dat het voorzieningenniveau in Almere niet hoger is<sup>26</sup>. Dit impliceert dat (zeker op langere termijn inclusief stille lasten) het uitgavenniveau van Almere relatief duidelijk hoger is dan van de referentiegemeenten.

25. Het betreft gemeenten tussen de 100.000 en 250.000 inwoners.

26. Hiervoor is een vergelijking gemaakt op het aantal uitleningen (per inwoner) en het aandeel van de bevolking dat een lidmaatschap heeft bij de openbare bibliotheek.

***kunst: lager ijkpuntniveau Almere***

In vergelijking met referentiegemeenten heeft Almere een relatief lage ijkpuntscore op het taakgebied Kunst en Ontspanning<sup>27</sup>. Dit hangt samen met een lagere score op de maatstaven lokaal en regionaal klantenpotentieel. Deze maatstaven kunnen in belangrijke mate worden gekoppeld aan het onderdeel kunst.

Terwijl Almere op dit onderdeel (op termijn inclusief stille lasten) wel ongeveer even hoge netto uitgaven per inwoner heeft als de referentiegemeenten, is de ijkpuntscore ongeveer 10 euro per inwoner lager door een lagere score op deze verdeelmaatstaven. Deze lagere score hangt onder meer samen met de ligging/ruimtelijke opbouw van de gemeente Almere. In tegenstelling tot andere grote gemeenten is er minder sprake van één compacte stad binnen een duidelijk verzorgingsgebied eromheen. Ook heeft Almere indirect last van de nabijheid van de grote steden Amsterdam en Utrecht die een aantal inwoners uit Almere ‘wegzuigen’ in de score van de maatstaf regionaal klantenpotentieel.

Een belangrijk deel van de uitgaven in Almere (inclusief stille lasten) binnen het onderdeel kunst hangt samen met het nieuwe theater. Uit een vergelijking met referentiegemeenten blijkt overigens dat het voorzieningenniveau in Almere niet hoger is dan bij referentiegemeenten op het gebied van theaters/schouwburgen. De zaalcapaciteit en het aantal voorstellingen/bezoekers zijn niet hoger dan gemiddeld in de referentiegemeenten.

---

27. Ook de score op het ijkpunt Oudheid is laag, maar de extra uitgaven aan oudheid van Almere ten opzichte van het ijkpunt zijn ongeveer vergelijkbaar aan het verschil bij de referentiegemeenten.



---

## 6 Verdieping Wegen en Water

---

### 6.1 Inleiding

Tegen de achtergrond van het geconstateerde substantiële verschil tussen de netto uitgaven op lange termijn (inclusief stille lasten) en de score van het financiële ijkpunt voor het taakgebied Wegen en Water is er een nadere analyse gemaakt van de achtergronden van deze afwijking.

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de bevindingen van deze nadere verdieping.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de volgende onderwerpen:

- een korte terreinbeschrijving (paragraaf 6.2);
- een overzicht van de netto uitgaven op een aantal onderdelen van het taakgebied Wegen en Water (paragraaf 6.3);
- de confrontatie met de ijkpuntscore (paragraaf 6.4);
- een nader beeld van de relevante schakels en achtergronden mede gebaseerd op een vergelijking met de uitgavenpatronen van referentiegemeenten (paragraaf 6.5).

---

### 6.2 Terreinbeschrijving

Het taakgebied waarvoor het financiële ijkpunt Wegen en Water is ontwikkeld omvat de uitgaven en inkomsten met betrekking tot aanleg en onderhoud van wegen (inclusief kunstwerken als bruggen, tunnels en viaducten), verkeersmaatregelen, straatreiniging/gladheidsbestrijding, parkeerexploitatie, openbare verlichting, onderhoud vaarwegen en binnenhavens, veerdiensten, oevervoorzieningen, waterkering en afwatering.

---

### 6.3 Overzicht netto uitgaven

In onderstaand overzicht worden in aansluiting op de tabellen 3.1 en 4.1 de netto-uitgaven per inwoner aan het taakgebied Wegen en Water voor de situatie 2010 en de situatie 2030 inclusief stille lasten weergegeven, waarbij er een uitsplitsing plaatsvindt naar de volgende onderdelen:

- onderhoud wegen, straten, pleinen;
- straatreiniging (incl. gladheidsbestrijding);
- openbare verlichting;
- kunstwerken (bruggen/tunnels/viaducten);
- verkeersmaatregelen;
- parkeren;
- water (met name begrotingsfuncties 221, 223);
- overige kosten incl. verkeersbeleid.

In onderstaand overzicht worden de netto-uitgaven per inwoner weergegeven op het taakgebied Wegen en Water volgens de situatie 2010<sup>28</sup> en de situatie 2030 inclusief stille lasten.

---

28. Rekening houdend met de groei van Poort tot 2010, toerekeningen algemene ondersteuning en tekort openbare ruimte 2010.

**Tabel 6.1. Netto-uitgaven Wegen en Water per inwoner begroting 2008, situatie 2010 en situatie 2030 inclusief stille lasten**

<i>beleidsonderdelen</i>	<i>netto-uitgaven situatie 2010</i>	<i>stille lasten</i>	<i>netto-uitgaven situatie 2030</i>
<i>wegenonderhoud</i>	131	25	156
<i>straatreiniging</i>	9	0	9
<i>openbare verlichting</i>	9	0	9
<i>kunstwerken</i>	3	0	3
<i>verkeersmaatregelen</i>	6	5	10
<i>parkeren</i>	1	4	5
<i>water</i>	4	0	4
<b>TOTAAL</b>	163	34	197

*Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen.*

### **netto-uitgaven**

De totale netto-uitgaven<sup>29</sup> aan het cluster Wegen en Water in de situatie 2010 bedragen circa 163 euro per inwoner. Dit bedrag is als volgt samengesteld:

- circa 131 euro per inwoner heeft betrekking op wegenonderhoud (inclusief investeringen openbare ruimte tot en met 2010<sup>30</sup>). Dit betreffen onderhoudsbudgetten voor de aanleg en onderhoud van wegen, straten en pleinen;
- circa 9 euro per inwoner heeft betrekking op straatreiniging/gladheidsbestrijding. Hierbij wordt opgemerkt dat de bruto uitgaven deels worden afgedekt uit doorberekeningen aan rioolrecht en afvalstoffenheffing<sup>31</sup>;
- circa 9 euro per inwoner heeft betrekking op openbare verlichting;
- circa 6 euro per inwoner heeft betrekking op verkeersmaatregelen;
- geringe bedragen aan netto-uitgaven hebben betrekking op 'water' (circa 4 euro per inwoner), kunstwerken zoals bruggen, tunnels en viaducten (circa 3 euro per inwoner) en parkeren (circa 1 euro per inwoner).

### **relevantie stille lasten ('situatie 2030')**

Op langere termijn dient rekening te worden gehouden met zogenaamde stille lasten. Waar diverse voorzieningen oorspronkelijk zijn gefinancierd vanuit andere geldstromen<sup>32</sup> dan de algemene middelen, zullen ze op termijn wel ten laste van de algemene middelen moeten worden vervangen. Dergelijke stille lasten zijn vooral relevant voor de onderdelen wegenonderhoud, verkeersmaatregelen en parkeren. Voor het onderdeel wegenonderhoud is in de kolom stille lasten tevens een extra bedrag opgenomen voor vervangingsinvesteringen (extra bedrag na 2010 oplopend tot niveau 2017)<sup>33</sup>. Voor het cluster Wegen en Water gaat het in totaal om een bedrag van circa 34 euro per inwoner. Dit resulteert op de lange termijn in netto-uitgaven inclusief stille lasten van circa 197 euro per inwoner ('situatie 2030') voor Wegen en Water.<sup>34</sup>

29. inclusief toerekeningen vanuit algemene ondersteuning (functies 002/922) van in totaal circa 12 euro per inwoner.

30. Het betreffen vervangingsinvesteringen en investeringen in groot onderhoud. Investeringen in kwaliteitsverbetering ('maatschappelijke investeringen') zijn buiten beschouwing gelaten.

31. Op grond van een opgave van de gemeente Almere is een bedrag van circa 8 euro per inwoner uit deze heffingen als inkomsten tegenover de uitgaven voor straatreiniging tegengeboekt.

32. Het betreft met name investeringen via het GIP en 'om niet' verkregen zaken. Zie ook paragraaf 2.3.

33. Het betreft een bedrag van circa 18 euro per inwoner (na 2010).

34. Exclusief wijzigingen in de demografische structuur (zie ook hoofdstuk 4).

## 6.4 Confrontatie met de ijkpuntscore

### *algemeen*

Zoals al in de onderzoeksrapportage is aangegeven vormen de financiële ijkpunten die ten grondslag liggen aan de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds een belangrijke spiegel voor de beoordeling van het eigen netto uitgavniveau van een gemeente per taakgebied.

In het financiële ijkpunt (in termen van verdeelmaatstaven) voor het taakgebied Wegen en Water zijn de volgende factoren expliciet gehonoreerd:

- een basisdeel gerelateerd aan de gebruikers van het wegen- en waternet (inwoners, woonruimten);
- aan structuurkenmerken gerelateerde verschillen in hoeveelheid areaal (oppervlakte land, binnen- en buitenwater, omvang bebouwde oppervlakte);
- effecten van gebruikersintensiteit (omgevingsadressendichtheid, lokaal klantenpotentieel, bedrijfsvesteringen);
- effecten van (slechte) bodemgesteldheid op de onderhoudskosten;
- aanwezigheid van een (grote) historische kern;
- aanwezigheid van historisch water.

### *ijkpuntscore wegen en water*

Voor de gemeente Almere is de uitkomst van het ijkpunt Wegen en Water circa 115 euro per inwoner in 2010.

### *vergelijking feitelijke netto uitgaven met ijkpunt (situatie 2010 en 2030)*

De vergelijking tussen de feitelijke netto-uitgaven van de gemeente Almere en de uitkomst van het financiële ijkpunt is in onderstaande tabel als volgt weergegeven:

**Tabel 6.2. Vergelijking netto uitgaven situatie 2010 en 'situatie 2030' van de gemeente Almere met ijkpunten Gemeentefonds (bedragen in euro's per inwoner)**

<i>rubriek</i>	<i>(1) netto uitgaven 2010</i>	<i>(2) niveau ijkpunt 2010</i>	<i>(1-2) verschil 2010</i>	<i>(4) netto uitgaven incl. sillte lasten 'situatie 2030'</i>	<i>(5) niveau ijkpunt</i>	<i>(4-5) verschil 'situatie 2030'</i>
<b>Wegen en Water</b>	163	115	48	197	115	81
<i>als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen</i>						

Uit de tabel blijkt dat de feitelijke uitgaven voor het taakgebied Wegen en Water in 2010 circa 48 euro per inwoner hoger uitkomen dan de uitkomst voor het ijkpunt voor het taakgebied. Dit is een substantiële afwijking.

Inclusief de stille lasten die zich op de lange termijn<sup>35</sup> ('situatie 2030') kunnen voordoen zal de afwijking van het ijkpunt veel groter zijn: circa 81 euro per inwoner.

35. Hierbij wordt geen rekening gehouden met effecten van geprognosticeerde ontwikkelingen op demografische kenmerken en de effecten die deze ontwikkelingen hebben op het netto-uitgavniveau in 2030 (zie hiervoor hoofdstuk 7).

## 6.5 Relevante schakels en achtergronden

### *inleiding*

Het verdiepingsonderzoek richt zich met name op de vraag welke exogene factoren er achter het relatief hoge netto uitgavenniveau voor de gemeente Almere schuilgaan. Ten behoeve hiervan heeft er een nadere analyse plaatsgevonden van de feitelijke netto uitgavencomponenten, waarbij ook vergelijkingen zijn gemaakt met de netto uitgavenpatronen van referentiegemeenten<sup>36</sup>.

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste elementen in samengevatte vorm gepresenteerd.

### *uitkomsten op onderdelen*

De belangrijkste bevindingen van de nadere analyses worden in tabel 6.3 gepresenteerd.

**Tabel 6.3. Overzicht belangrijkste schakels die afwijkingen in de netto uitgaven per inwoner op onderdelen verklaren voor het taakgebied Wegen en Water**

	<i>netto uitgaven per inwoner</i>
<i>totale netto uitgaven 'situatie 2030'</i>	197
<i>ijkpunt 2010</i>	115
<i>verschil 'situatie 2030'</i>	81
<i>parkeren: hogere netto-uitgaven Almere</i>	11
<i>groter areaal verhardingen in Almere</i>	18
<i>resteert: vnl. hogere uitgaven wegonderhoud</i>	52

### *parkeren*

De netto uitgaven met betrekking tot parkeren wijken af van het referentieniveau. In Almere wordt er netto circa 5 euro per inwoner (incl. stille lasten) uitgegeven aan parkeren. In de meeste referentiegemeenten zijn de baten met betrekking tot parkeerbelasting hoger dan de lasten aan parkeren, gemiddeld is dit 6 euro per inwoner. Per saldo betekent dit dat hierdoor circa 11 euro per inwoner kan worden verklaard.

### *relatief groter areaal verhardingen*

Almere heeft relatief een groot areaal aan (open en gesloten) verhardingen. Uitgedrukt in het areaal verhardingen per woonruimte heeft Almere relatief meer verhardingen dan referentiegemeenten. Hierdoor kan op langere termijn een hoger netto uitgavenbedrag van circa 18 euro per inwoner worden verklaard.<sup>37</sup>

### *restverschil: ca. 52 euro per inwoner hogere uitgaven aan wegonderhoud*

Nadat rekening is gehouden met het relatief grotere areaal van de gemeente Almere ten opzichte van referentiegemeenten blijft er een substantieel verschil in netto uitgaven over, met name op het onderdeel wegonderhoud.

Opmerkelijk hierbij is dat Almere nog een substantieel extra bedrag toevoegt c.q. wil toevoegen aan de bestaande netto uitgaven aan wegenonderhoud ten behoeve van vervangingsinvesteringen. Ten opzichte van de begroting 2008 gaat het in de periode tot en met 2017 om een extra toe te voegen bedrag waarmee in tabel 6.1 rekening is gehouden van circa 35 euro per inwoner op het onderdeel wegonderhoud.

36. Het betreft een bredere groep grotere gemeenten met een vergelijkbare dichtheid.

37. Hierbij moet wel worden aangetekend dat een deel (circa 7%) van het areaal verhardingen pas op termijn in beheer komt bij de gemeente Almere.



Ook zonder dit bedrag en zonder de overige stille lasten op dit onderdeel liggen de feitelijke netto uitgaven van Almere duidelijk hoger dan van referentiegemeenten, terwijl het feitelijke uitgavenniveau juist op grond van de achtergronden van een snel groeiende gemeente wat lager zou kunnen uitkomen<sup>38</sup>.

Aangezien er afgezien van de extra omvang van het areaal, waar al rekening mee is gehouden, verder geen duidelijke exogene factoren kunnen worden aangewezen, wijst dit erop dat met name factoren die Almere zelf in de hand heeft leiden tot een relatief hoog uitgavenniveau: eigen keuzes ten aanzien van de organisatie en het kwaliteitsniveau.

---

38. Een mogelijk argument dat door de DSB wordt genoemd waarom de uitgaven wellicht relatief hoger zijn dan noodzakelijk is dat er bij de realisatie van nieuwe gebieden niet lang genoeg is gewacht op het inklinken van de slappe bodem, waardoor er nu versneld sprake is van verzakkingen van relatief nieuwe wegen. Daar staat tegenover dat de middelen voor de eerste verstrating worden gereserveerd ten laste van de grondexploitatie.



---

## 7 Algemene uitkering 2030

---

### 7.1 Inleiding

In het voorgaande is vooral geanalyseerd op welke taakgebieden er in Almere sprake is van relatief hoge of lage netto uitgaven ten opzichte van de normen van het gemeentefonds. Behalve het niveau van de feitelijke netto uitgaven in 2008/2010 is vooral aandacht besteed aan het mogelijke effect van zogenaamde stille lasten die zich op langere termijn voordoen. Bij de vergelijkingen tussen netto uitgaven en inkomstennormen van het gemeentefonds is telkens uitgegaan van de ijkpuntscores in 2010.

Hoewel de fysieke structuur in Almere in een scenario zonder schaa sprong zich in de praktijk niet veel zal wijzigen, kunnen zich tussen 2010 en 2030 wel allerlei ontwikkelingen in de omvang en samenstelling van de bevolking voordoen. Deze ontwikkelingen kunnen zowel de inkomsten als de uitgaven van Almere nog beïnvloeden. Door de kostenoriëntatie van het gemeentefonds zullen deze ontwikkelingen zich bij ongewijzigd beleid in dezelfde richting bewegen. Bij ongewijzigd beleid zullen de afwijkingen tussen de netto uitgaven en inkomstennormen per taakgebied zich op langere termijn dan in dezelfde orde van grootte voordoen als nu reeds het geval is.

Dit laat echter onverlet dat de totale omvang en de samenstelling van de inkomsten zich wel duidelijk kan wijzigen in een scenario zonder schaa sprong. Het is van belang dat de gemeente Almere zich hiervan bewust is en tijdig anticipeert op dergelijke wijzigingen.

In dit hoofdstuk wordt daarom een vooruitberekening gepresenteerd van de algemene uitkering voor de situatie 2030. De belangrijkste ingrediënten waarmee rekening wordt gehouden zijn:

- een gelijkblijvende fysieke structuur (aantal woningen, bebouwingsdichtheid, e.d.);
- een inwonertal dat zich ontwikkelt volgens door Almere aangeleverde prognoses, waarbij:
  - het totale inwonertal daalt (de gemiddelde woningbezetting daalt)<sup>39</sup>;
  - het aantal jongeren door de vergrijzing daalt, maar stijgt het aantal ouderen juist;
- een beperkte relatieve toename van het aantal allochtonen volgens de landelijke CBS-prognoses (in absolute zin is er nog wel sprake van een daling als gevolg van de afname van de totale bevolking);
- voor een aantal overige kenmerken van de sociale structuur waarvoor geen prognoses voorhanden waren is uitgegaan van een naar rato koppeling aan het aantal inwoners (uitkeringsontvangers) of het aantal huishoudens (aantal huishoudens met laag inkomen en eenoudergezinnen).

Met behulp van deze ontwikkelingen kan worden geïllustreerd welke wijzigingen zich in de algemene uitkering van Almere kunnen voordoen in een scenario zonder schaa sprong.

---

### 7.2 Uitkomsten algemene uitkering 2030 per cluster

Als gevolg van de geschetste ontwikkelingen in de bevolkingskenmerken treedt er ceteris paribus in absolute zin een daling op in de algemene uitkering van Almere in 2030 ten opzichte van de algemene uitkering in 2010. In onderstaande tabel zijn achtereenvolgens de volgende gegevens per cluster opgenomen:

- kolom 1: de uitkomsten van het absolute ijkpuntniveau in miljoenen euro's per cluster in 2010;
- kolom 2: de uitkomsten van het ijkpuntniveau per inwoner per cluster in 2010;
- kolom 3: de uitkomsten van het absolute ijkpuntniveau in miljoenen euro's per cluster in 2030;
- kolom 4: de uitkomsten van het ijkpuntniveau per inwoner per cluster in 2030.

---

39. Indien er geen schaa sprong plaatsvindt wordt het aantal woningen ná 2010 constant verondersteld.

Tabel 7.1. Ontwikkeling algemene uitkering per cluster zonder schaa sprong in 2010 en 2030 in absolute bedragen (in mln. euro's) en in euro per inwoner

clusters	2010		2030	
	(1)	(2)	(3)	(4)
	abs. (in mln.)	per inw.	abs. (in mln.)	per inw.
<i>Minimabeleid</i>	2,1	11	1,9	11
<i>Overig werk en inkomen</i>	15,3	81	13,9	83
<i>Onderwijshuisvesting</i>	24,5	130	16,9	102
<i>Overige educatie</i>	12,8	68	10,2	61
<i>Wvg</i>	10,9	58	12,7	76
<i>WMO huishoudelijke verzorging</i>	8,7	46	11,7	70
<i>Overige maatschappelijke zorg</i>	26,8	142	24,5	147
<i>Kunst en ontspanning</i>	21,1	112	18,5	111
<i>Groen</i>	14,1	75	13,3	79
<i>VHROSV</i>	8,2	44	8,2	49
<i>Oudheid</i>	0,1	0	0,1	0
<i>Riolering</i>	-0,9	-5	-0,9	-5
<i>Reiniging</i>	-3,2	-17	-3,0	-18
<i>Wegen en Water</i>	21,7	115	20,8	125
<i>Brandweer / Rampenbestrijding</i>	8,9	47	8,7	52
<i>Overige Openbare Orde en Veiligheid</i>	2,2	11	2,1	13
<i>Fysiek Milieu</i>	4,9	26	4,7	28
<i>Bevolkingszaken</i>	3,3	17	2,9	18
<i>Bestuursorganen</i>	4,7	25	4,4	26
<i>Algemene Ondersteuning</i>	10,0	53	9,4	56
<b>Subtotaal uitgaven</b>	<b>195,8</b>	<b>1.040</b>	<b>181,0</b>	<b>1.085</b>
<i>Overige Eigen Middelen</i>	-7,8	-41	-7,2	-43
<i>Toeristenbelasting (50%)</i>	0,0	0	0,0	0
<i>Onroerend-Zaakbelasting</i>	-18,8	-100	-20,3	-121
<b>Subtotaal eigen inkomsten</b>	<b>-26,6</b>	<b>-141</b>	<b>-27,4</b>	<b>-164</b>
<b>te dekken uit algemene middelen</b>	<b>169,2</b>	<b>898</b>	<b>153,5</b>	<b>921</b>
<i>Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen.</i>				

Uit de tabel komt het volgende beeld naar voren:

- in 2010 bedraagt het ijkpuntenniveau van Almere per saldo circa 169,2 mln. euro (rekening houdend met genormeerde inkomsten uit OEM en OZB). Per inwoner komt dit overeen met een algemene uitkering van circa 898 euro (zie ook tabel 3.1);
- in 2030 bedraagt het ijkpuntenniveau van Almere per saldo in het geschetste scenario zonder schaa sprong circa 153,5 mln. euro (rekening houdend met genormeerde inkomsten uit OEM en OZB). Per inwoner komt dit overeen met circa 921 euro per inwoner;

- zonder schaa sprong neemt derhalve wel de relatieve ijkpunt score toe met circa 22 euro per inwoner (de fysieke maatstaven scoren evenveel bij minder inwoners), terwijl er in absolute zin sprake is van een daling van 15,7 mln. euro;
- de normatieve omvang van de inkomsten uit de OZB wijzigt in de tabel tussen 2010 en 2030 alleen door het vervallen van een overgangsmaatregel (suppletie) die nu nog wel relevant is, maar niet meer in 2030.

### **wijzigingen in absolute omvang**

De absolute daling van de totale omvang van de algemene uitkering is een belangrijk aandachtspunt voor Almere. Dit betekent dat er in een scenario zonder schaa sprong extra ombuigingen zullen moeten plaatsvinden om de uitgavenpatronen in evenwicht te houden met de omvang van de algemene uitkering van het gemeentefonds, om te voorkomen dat de OZB nog verder moet worden verhoogd.

Voor de meeste fysieke clusters (wegen en Water, Riolering, Reiniging, Fysiek Milieu) is er in absolute zin sprake van een beperkte daling. De fysieke kenmerken wijzigen zich niet, maar veelal spelen het afnemende aantal inwoners of klantenpotentiëlen (gekoppeld aan het inwonertal) toch een beperkte rol in deze ijkpunten<sup>40</sup>.

Met name op de taakgebieden met voorzieningen voor de bevolking is de grootste afname in absolute zin te zien, maar ook voor een cluster als Groen (dat voor de helft wordt gehonoreerd met een bedrag per inwoner) neemt de algemene uitkering in absolute zin duidelijk af.

Voor taakgebieden waarin er sprake is van het leveren van voorzieningen voor individuele burgers (bijvoorbeeld werk en inkomen) kan het uitgavenniveau gemakkelijker worden aangepast aan de mutaties in de algemene uitkering. Dit is moeilijker voor clusters met allerlei gebouwde voorzieningen. Met name voor het cluster Kunst en Ontspanning, waar juist het grootste bedrag aan stille lasten relevant is gebleken, zal er op termijn sprake zijn van een extra druk om het bestaande voorzieningenniveau in te krimpen (gebouwen sluiten, c.q. niet vervangen), omdat er niet genoeg algemene middelen voorhanden zijn om de bestaande voorzieningen te handhaven c.q. te vervangen (stille lasten).

### **wijziging in samenstelling, met name door vergrijzing**

Naar samenstelling is te zien dat er een substantiële wijziging optreedt tussen het cluster Educatie dat vooral op het afnemende aantal jongeren is gericht (door het lagere aantal jongeren neemt overigens ook de behoefte aan vervanging van scholen af, waarmee niet alle stille lasten daadwerkelijk tot uiting zullen komen) en het cluster Maatschappelijke zorg (de uitgaven aan de subclusters Wmo en Wvg zullen sterk toenemen door de vergrijzing van de bevolking). Ook op deze onderlinge verschuivingen dient tijdig te worden geanticipeerd: ook aan de kostenkant dient de daling in het ene cluster (Educatie) tijdig te worden gerealiseerd, omdat er anders niet tijdig voldoende middelen zijn om aan de toenemende behoefte aan voorzieningen in het andere cluster te kunnen voorzien.

---

40. De score van het cluster VHROSV neemt zelfs iets toe wegens het wegvallen van een negatieve integratie-uitkering.



---

## 8 Overzicht belangrijkste bevindingen Almere zonder schaa sprong

---

### 8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste bevindingen van het onderzoek naar de ontwikkeling van de financiële positie van Almere zonder schaa sprong tussen 2010 en 2030.

Dit overzicht valt in twee delen uiteen:

- in paragraaf 8.2 wordt eerst een algemeen totaalbeeld geschetst;
- in paragraaf 8.3 wordt een nadere aanduiding gegeven van de aard van de achtergrond van de belangrijkste aandachtspunten rond de ontwikkeling van de financiële positie (endogene versus exogene factoren).

---

### 8.2 Totaalbeeld

Op hoofdlijnen ziet het financiële beeld er als volgt uit:

- geschoond voor incidentele componenten is er in 2010 in totaliteit sprake van een structureel tekort aan algemene middelen. Bij ongewijzigd beleid zou dit betekenen dat de relatief hoge OZB-inkomsten verder moeten stijgen om de begroting sluitend te krijgen (circa 10 euro per inwoner). De grootste afwijking tussen de netto uitgaven en de inkomstennormen van het gemeentefonds wordt aangetroffen bij het taakgebied Wegen en Water. Vooral de uitgaven aan wegenonderhoud zijn relatief erg hoog. Ook bij het taakgebied Openbare Orde en Veiligheid worden relatief hoge netto uitgaven aangetroffen;
- een deel van de hogere OZB hangt samen met het relatief lage niveau van inkomsten op het taakgebied Overige Eigen Middelen (OEM);
- naast de structurele netto uitgaven op dit moment zullen er bij ongewijzigd beleid in de toekomst extra structurele uitgaven ten laste van de algemene middelen komen. Het betreft de noodzaak om in de toekomst meer uitgaven aan vervanging (groot onderhoud) te verrichten aan voorzieningen die in het verleden uit andere geldstromen dan de algemene middelen zijn gerealiseerd (met name GIP). Indien met deze extra lasten op langere termijn ('situatie 2030') rekening wordt gehouden dan is er sprake van een substantieel extra bedrag ten laste van de algemene middelen (meer dan 200 euro per inwoner);
- behalve dat het verschil bij het taakgebied Wegen en Water door deze extra lasten nog verder oploopt (tot meer dan 80 euro per inwoner) is er inclusief stille lasten op lange termijn ook bij het taakgebied Kunst en Ontspanning (inclusief Oudheid) sprake van relatief hoge netto uitgaven boven het ijkpuntniveau (meer dan 70 euro per inwoner);
- bij een scenario zonder schaa sprong is er daarnaast ook een druk op het voorzieningenniveau van Almere te verwachten omdat het inwonertal naar verwachting terugloopt en daarmee de inkomsten uit het gemeentefonds (circa 16 miljoen euro tussen 2010 en 2030). Dit zal op veel terreinen leiden tot minder inkomsten, waarbij onder meer in de sfeer van de Kunst en Ontspanning en Oudheid dit ook reeds 'gebouwde' grote voorzieningen (bibliotheek, theater e.d.) betreft;
- ook zal de samenstelling van de algemene uitkering tussen 2010 en 2030 duidelijk wijzigen door de vergrijzing: de inkomsten en daarmee ook de kosten gerelateerd aan jongeren (zoals onderwijsvoorzieningen) zullen (moeten) afnemen, terwijl andere inkomsten/uitgaven vooral voor ouderen (zoals voor huishoudelijke verzorging en voorzieningen in de sfeer van de voormalige Wvg) zullen oplopen. Hierop dient tijdig te worden geanticipeerd, omdat er anders frictieproblemen in de financiering zullen optreden.

---

### 8.3 Nadere duiding van de achtergronden van afwijkingen (exogeen of endogeen)

Bij dit algemene beeld kan een nadere aanduiding worden gegeven van de type oorzaken die achter de afwijkingen tussen de netto uitgaven en de ijkpuntscores per taakgebied schuil gaan. Daarbij onderscheiden we meer exogene factoren (effecten i.v.m. externe omstandigheden) van endogene factoren (eigen beleid).

#### **vooral endogene factoren**

Het grootste deel van de afwijkingen tussen netto uitgaven (inclusief stille lasten) en ijkpuntscores hangt samen met uitgaven aan (onderdelen van) taakgebieden waarop Almere relatief grote beleidsvrijheden heeft en derhalve voornamelijk op grond van eigen keuzes het uitgavenniveau bepaalt. Het betreft bijvoorbeeld de volgende (onderdelen van) taakgebieden: minimabeleid, kunst en ontspanning en oudheid, overige openlucht recreatie binnen Groen, parkeren, wegonderhoud, overige openbare orde en veiligheid.

#### **omstandigheden van externe aard (exogene invloeden)**

Een beperkt deel van de financiële problematiek kan worden gerelateerd aan aspecten waarin exogene invloeden doorklinken. Het betreft daarbij:

- enerzijds enkele elementen die zijn gerelateerd aan de specifieke ruimtelijke opzet/licging van Almere, namelijk:
  - een relatief lage ijkpuntscore voor het taakgebied Kunst en Ontspanning: de ijkpuntscore voor Almere op de maatstaven klantenpotentiëlen (maat voor centrumfuncties) ligt gemiddeld ca. 10 euro per inwoner lager dan voor de meeste gemeenten van meer dan 100.000 inwoners (exclusief de vier grote steden);
  - een relatief groter areaal wegen vanuit de ruimere opzet van de stad meer gericht op het autotijdperk (en met vrije busbanen e.d.) dan in andere grote steden, waardoor er sprake is van een extra uitgavenbedrag van circa 18 euro per inwoner.
- anderzijds enkele elementen die samenhangen met het groeikarakter c.q. de jonge historie van Almere, namelijk:
  - relatief lage inkomsten uit de overige eigen middelen (OEM) (circa 20 euro per inwoner). Mede door de jonge geschiedenis van de snelgroeiende gemeente heeft Almere in het verleden ten opzichte van andere gemeenten minder mogelijkheden gehad om buffers op te bouwen en eigen inkomsten te genereren uit bijvoorbeeld beleggingen/rente-inkomsten;
  - een ijkpuntscore van 0 op het ijkpunt Oudheid<sup>41</sup>;
  - relatief wat lagere inkomsten uit specifieke uitkeringen door het najlén van de score op verdeelmaatstaven (time-lags). Doordat de peildatum van veel indicatoren niet op het uitkeringsjaar zelf betrekking heeft wordt steeds een te geringe omvang van de financiële behoefte van Almere ten opzichte van andere gemeenten gemeten, waardoor er een te lage score optreedt. Soms worden maatstaven of het aandeel in de totale verdeling zelfs geheel bevroren (bijvoorbeeld voor maatschappelijke opvang en verslaafdenbeleid op het niveau 2001).

---

41. Voor de hele lange termijn kan de vraag worden gesteld of er voor Almere niet ook, net als oudere grote steden middelen voor Oudheid uit het gemeentefonds beschikbaar zouden kunnen komen (dan moet er wel een andere verdeelformule worden opgesteld, omdat Almere – net als andere jonge groeigemeenten – in de huidige formule nauwelijks kan scoren).



## 8.4 Overzichtstabel belangrijkste aandachtspunten financiële positie Almere

In het onderstaande zijn de belangrijkste aandachtspunten zonder schaa sprong samengevat. Eerst wordt ingegaan op het budgettaire kader voor de komende periode in tabel 8.1, daarna op relevante aandachtspunten rond financiële discrepanties in de structurele uitgaven/inkomstenpatronen in tabel 8.2, waarbij wordt aangegeven in hoeverre er exogene factoren een rol spelen en welke achtergronden dienen te worden afgewogen bij het endogene deel van de afwijking.

**Tabel 8.1. Aandachtspunten budgettair kader Almere zonder schaa sprong: elementen die op langere termijn bij ongewijzigd beleid leiden tot omvangrijk begrotingstekort cq. noodzaak tot substantiële ombuigingen**

<i>onderwerp:</i>	<i>indicatie relevante omvang bedragen per jaar:</i>
niveau OZB ligt reeds duidelijk boven landelijke norm gemeentefonds	11 miljoen euro (huidige situatie)
omvangrijke stille lasten, te bekostigen uit de algemene middelen	38 miljoen euro (o.b.v. 200 euro per inwoner 2010)
dalende algemene uitkering gemeentefonds door dalend inwonertal	16 miljoen euro (bij constante woningvoorraad 2010)

**Tabel 8.2. Belangrijkste aandachtspunten structurele discrepanties bij afzonderlijke taakgebieden bij ongewijzigd beleid zonder schaa sprong, incl. stille lasten (in euro's per inwoner 2010)<sup>42</sup>**

<i>aandachtspunten per taakgebied</i>	<i>exogeen</i>	<i>endogeen</i>	<i>relevante achtergronden/afwegingen</i>
<b>wegen en water</b>			
- groter areaal wegen	-18		door ruime ruimtelijke opzet Almere
- hoger netto uitgavenniveau		-63	kwaliteitsniveau t.o.v. andere gemeenten
<b>kunst en ontspanning (incl. oudheid)</b>			
- lagere ijkpunt score klantenpotentielen kunst en ontspanning	-10		door ruimtelijke structuur/licging lager dan bij andere grote gemeenten
- hoger netto uitgavenniveau kunst		-62	ook andere grote gemeenten hebben hogere uitgaven kunst t.o.v. ijkpunt scores
<b>oudheid</b>			
- lagere ijkpunt score	-PM		door jonge historie geen score op maatstaven
- hoger uitgavenniveau		-10	ook andere grote gemeenten hebben hogere uitgaven oudheid t.o.v. ijkpunt scores
<b>openbare orde en veiligheid (OOV)</b>			
- hoge uitgaven OOV		-39	relatie met landelijke trend hogere uitgaven (zowel brandweer/rampenbestrijding als OOOV)
<b>overige eigen middelen (OEM)</b>			
- lage inkomsten OEM	X	X	-20: heeft (mede) te maken met jonge historie/kosten snelle groei

42. Aantal inwoners in 2010 waarvan wordt uitgegaan is ongeveer 188.400.



---

## **Bijlagen**

---



## A Uitkomsten (per cluster) situatie 2010 (exclusief stille lasten)

Tabel A.3. Uitkomsten (per cluster) van de uitgaven, inkomsten en ijkpunten in 2010 inclusief intensivering openbare ruimte en exclusief stille lasten (\*1000)

cluster	2010				
	(1) bruto- uitgaven	(2) inkomsten	(3) netto uitgaven	(4) ijkpunt	(5) verschil
<i>Minimabeleid</i>	5.887	41	5.846	2.072	3.774
<i>Overig werk en inkomen</i>	114.178	102.024	12.154	15.309	-3.155
<i>Onderwijshuisvesting</i>	26.781	4.110	22.671	24.544	-1.874
<i>Overige educatie</i>	16.436	10.501	5.935	12.781	-6.846
<i>Wvg</i>	9.507	406	9.101	10.876	-1.775
<i>WMO huishoudelijke verzorging</i>	8.976	1.063	7.912	8.664	-752
<i>Overige maatschappelijke zorg</i>	44.897	15.216	29.681	26.817	2.864
<i>Kunst en ontspanning</i>	25.986	3.585	22.401	21.056	1.345
<i>Groen</i>	13.696	498	13.197	14.073	-876
<i>VHROSV</i>	41.507	33.092	8.415	8.202	213
<i>Oudheid</i>	2.006	105	1.901	77	1.824
<i>Riolering</i>	9.085	10.307	-1.222	-912	-310
<i>Reiniging</i>	23.060	26.198	-3.138	-3.234	96
<i>Wegen en Water</i>	46.948	16.331	30.617	21.669	8.947
<i>Brandweer / Rampenbestrijding</i>	11.913	706	11.207	8.852	2.355
<i>Overige Openbare Orde en Veiligheid</i>	8.133	1.014	7.119	2.158	4.961
<i>Fysiek Milieu</i>	3.906	1.253	2.652	4.852	-2.200
<i>Bevolkingszaken</i>	7.865	3.280	4.585	3.272	1.313
<i>Bestuursorganen</i>	4.991	160	4.831	4.735	95
<i>Algemene Ondersteuning</i>	12.603	3.263	9.340	9.953	-613
<b>Subtotaal uitgaven</b>	<b>438.359</b>	<b>233.154</b>	<b>205.204</b>	<b>195.816</b>	<b>9.388</b>
<i>Overige Eigen Middelen</i>	228.995	233.256	-4.261	-7.806	3.545
<i>Toeristenbelasting (50%)</i>	0	0	0	0	0
<i>Onroerend-Zaakbelasting</i>	0	29.856	-29.856	-18.806	-11.049
<b>Subtotaal eigen inkomsten</b>	<b>228.995</b>	<b>263.112</b>	<b>-34.117</b>	<b>-26.612</b>	<b>-7.504</b>
<b>te dekken uit algemene middelen</b>			<b>171.088</b>	<b>169.204</b>	<b>1.884</b>
<i>Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen.</i>					



## B Uitkomsten (per cluster) situatie 2030 (inclusief stille lasten)

Tabel B.4. Uitkomsten 2010 (incl. tekort openbare ruimte 2010) en 2030 (incl. stille lasten en tekort openbare ruimte na 2010) in euro's per inwoner

<i>clusters</i>	2010	2030	
	(1) <i>verschil</i>	(2) <i>stille lasten</i>	(3) <i>verschil</i>
<i>Minimabeleid</i>	3.775	0	3.775
<i>Overig werk en inkomen</i>	-3.155	3.155	0
<i>Onderwijshuisvesting</i>	-1.874	4.977	3.103
<i>Overige educatie</i>	-6.846	1.783	-5.064
<i>Wvg</i>	-1.775	0	-1.775
<i>WMO huishoudelijke verzorging</i>	-752	0	-752
<i>Overige maatschappelijke zorg</i>	2.864	1.101	3.965
<i>Kunst en ontspanning</i>	1.345	12.199	13.544
<i>Groen</i>	-876	2.455	1.579
<i>VHROSV</i>	213	325	538
<i>Oudheid</i>	1.824	52	1.876
<i>Riolering</i>	-310	0	-310
<i>Reiniging</i>	96	42	139
<i>Wegen en Water</i>	8.947	6.396	15.343
<i>Brandweer / Rampenbestrijding</i>	2.355	178	2.533
<i>Overige Openbare Orde en Veiligheid</i>	4.961	0	4.961
<i>Fysiek Milieu</i>	-2.200	0	-2.200
<i>Bevolkingszaken</i>	1.313	0	1.313
<i>Bestuursorganen</i>	95	0	95
<i>Algemene Ondersteuning</i>	-613	3.843	3.230
<b>Subtotaal uitgaven</b>	<b>9.388</b>	<b>36.504</b>	<b>45.892</b>
<i>Overige Eigen Middelen</i>	3.545	683	4.228
<i>Toeristenbelasting (50%)</i>	0	0	0
<i>Onroerend-Zaakbelasting</i>	-11.049	0	-11.049
<b>Subtotaal eigen inkomsten</b>	<b>-7.504</b>	<b>683</b>	<b>-6.822</b>
<b>te dekken uit algemene middelen</b>	<b>1.884</b>	<b>37.187</b>	<b>39.070</b>
<i>Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen.</i>			