

Postbus 55
8200 AB Lelystad

Telefoon
(0320)-265265
Fax
(0320)-265260
E-mail
provincie@Flevoland.nl
Website
www.flevoland.nl

De Raad van de gemeente Almere
Postbus 200
1300 AE ALMERE



<i>Verzenddatum</i>	<i>Bijlagen</i>	<i>Uw kenmerk</i>	<i>Ons kenmerk</i>
	1		3034021
<i>Onderwerp</i>			
Toezichtbrief IBT FT 23-26 Almere			

Geachte leden van de raad,

Inleiding

Met deze brief informeren wij u over de financiële toezichtvorm 2023 en de overige toezichtbevindingen, die voortvloeien uit de bestuursovereenkomst IBT (Interbestuurlijk Toezicht) FT (Financieel Toezicht). Uw college ontvangt een kopie van deze brief.

Onze aandacht in deze gaat uit naar:

- de naleving van de afspraken convenant IBT FT;
- de jaarrekening 2021 inclusief de bevindingen van de accountant;
- de begrotings-, schuld- en weerstandspositie o.b.v. de begroting 2023.

Bestuursovereenkomst IBT FT

Het IBT FT maakt onderdeel uit van de bestuursovereenkomst IBT 2019. Het doel van de bestuursovereenkomst IBT FT is het verbeteren van de verslaggeving vanuit het college aan de raad over de financiële positie, waardoor het horizontale toezicht van de raad wordt versterkt en het verticale toezicht vanuit de provincie op afstand kan plaatsvinden.

Het IBT FT model is ingedeeld in drie pijlers: begrotings-, schuld- en weerstandspositie (zie de bestuursovereenkomst IBT). Het beeld van de ontwikkeling per pijler (en in onderlinge samenhang) bepaalt welk toezichtregime het college van Gedeputeerde Staten aan uw gemeente toekent.

Jaarrekening en accountantsverslag

De accountant heeft op 15 juli 2022 een goedkeurende controleverklaring voor getrouwheid en rechtmatigheid afgegeven over 2021. De raad heeft de jaarrekening op 15 juli 2022 vastgesteld en is aan GS gelijk op de levertermijn van 15 juli aangeleverd (15 juli 2022). Uw accountant geeft aan dat sprake is van substantiële afwijkingen in 2021 (tussen begroot en werkelijk) en heeft de indruk dat de door het college uitgevoerde analyse scherper had gekund.

Uw exploitatie (algemeen bedrijf) kent in 2021 een negatief saldo voor toevoegingen en onttrekkingen aan reserves van ca. € 44 mln. Met als de voornaamste oorzaak de afschrijving van de lening aan Floriade BV (ca. € 45 mln.). Er was in 2021 geen sprake van een structureel evenwicht. Ook in voorgaande jaren vanaf 2017 werd geen structureel evenwicht in de jaarrekening gerealiseerd. Uw grondexploitatie (grondbedrijf) heeft een positief resultaat behaald van ca. € 17 mln. (ondanks de effecten van de stikstofcrisis).

Begrotingspositie

Uw raad heeft de (meerjaren)begroting 2023-2026 op 10 november 2022 vastgesteld. Ons college heeft deze begroting 2023 inclusief bijbehorende stukken voor de datum van 15 november 2022 ontvangen.

Ten aanzien van de financiële positie van gemeenten spelen (onder meer) onderstaande ontwikkelingen:

- De hogere uitgaven van het Rijk hebben een meevallend effect op de algemene uitkering (accres, samen trap op en trap af) in periode 2023-2025;
- Er is een besluit genomen over de herijking van het gemeentefonds;
- De opschalingskorting is opgenomen in de circulaire. Er is op dit moment geen concrete aanwijzing dat deze komt te vervallen. De oploop van de opschalingskorting is voor 2023 t/m 2025 bevroren.
- Er is nog geen definitief besluit hoe het vervallen van de wijze van financieren via het gemeentefonds ("trap op, trap af" systematiek) vanaf 2026 wordt opgevangen; gezien de financiële onzekerheden vanaf 2026, wordt met het Rijk in overleg getreden om tot een oplossing te komen;
- De gemeenten ramen de middelen Jeugdzorg conform de afspraken middelen Jeugdzorg (BZK/VNG/IPO) in afwachting van de uitwerking van de hervormingsagenda; dat betekent 100% in plaats van 75% tot en met 2026 (van de bedragen opgesteld door de Commissie van Wijzen); met aftrek van een beoogde besparing in de jaren 2024 en 2025 (zowel lagere baten als lasten);
- Er zijn geen garanties gegeven op het gebied van de compensatie van gemeenten voor de stijging van kosten binnen de Wmo als gevolg van het abonnementstarief.

Uw gemeente heeft in de (meerjaren)begroting 2023 - 2026:

- De septembercirculaire als basis genomen (evenals voorgaand jaar);
- De eenmalige algemene uitkering in 2026 (accres) opgenomen als structurele baat;
- De begroting gecorrigeerd voor de inflatie en daarnaast structureel ruimte geraamd voor maatwerk in geval van hogere inflatie (ca. € 7 mln.).
- De lokale lasten (grotendeels) laten meestijgen met de inflatie;
- De financiële effecten van invoering van het herijkte verdeelmodel van de algemene uitkering verwerkt binnen het financieel perspectief;
- De middelen jeugdzorg van het Rijk geraamd conform de landelijke afspraken;
- De energielasten in 2023 en 2024 met ca. € 8,0 mln. hoger geraamd. Met als uitgangspunt dat vanaf 2025 weer een regulier niveau van energielasten wordt bereikt.
- Een taakstelling opgenomen om de lasten van de uitbreiding van de organisatie als gevolg van de groei van Almere te dekken, oplopend vanaf 2024 (ca. € 3 mln.) tot in 2026 (ca. € 11 mln.). In 2023 worden ombuigingsvoorstellen opgesteld om te komen tot deze structurele besparing met ingang van de begroting 2024 (takendiscussie).

Ten aanzien van een tweetal onderwerpen in uw begroting merken wij het volgende op:

- De taakstellingen met betrekking tot jeugdhulp (oplopend tot ca. € 9 mln. in 2026) hebben al geruime tijd de aandacht van uw gemeente (en onze provincie). Het eerder gememoreerde pakket van maatregelen is ongewijzigd en heeft in de begroting 2023 nog niet geleid tot een (substantieel) financieel resultaat. Het is – zo blijkt uit ons ambtelijk contact en de begroting -, onzeker of deze taakstellingen daadwerkelijk worden gerealiseerd. Daaruit blijkt dat het risico op een verdere toename van de lasten vanaf 2023 groot blijft. De groei van het volume van de jeugdzorg zonder verblijf lijkt af te nemen, maar de onzekerheid blijft in stand. De jeugdzorg met verblijf was een vast contract, maar wordt opnieuw aanbesteed ("open einde" op basis van hoeveelheid maal tarief). Deze zorg is vanaf 2023 geraamd tegen hogere kosten, maar het is onzeker of dit dekkend is. Verder is de relatie met Triade/Vitree verder verslechterd en verkeert deze organisatie in een ongunstige financiële positie. Daarnaast is sprake van onzekerheid over welke wetswijzigingen etc. definitief worden doorgevoerd als gevolg van de (tussen het Rijk en de gemeenten) overeengekomen transitieagenda jeugdzorg. Bovenstaande maakt dat wij de genoemde taakstelling jeugdzorg op dit moment niet als reëel inschatten.

- Het groot onderhoud en vervangingen van kapitaalgoederen is de afgelopen periode (deels) uitgesteld als gevolg van bezuinigingen (door tekorten in het sociaal domein). Met als gevolg dat lasten vooruit worden geschoven en beheerniveau 's onder druk komen te staan. In het rapport Betaalbaar Almere is de gewenste inhaalslag op het vlak van beheer en onderhoud in beeld gebracht. Vervolgens is dit verder uitgewerkt in het rapport Asset management op basis van theoretische uitgangspunten. In 2023 worden de uitgangspunten op realiteit nagelopen, waaruit moet blijken welke structurele budgetten beheer en onderhoud daadwerkelijk noodzakelijk zijn om de stad toekomstbestendig te houden (mede gezien de stijgende prijzen) met ingang van begroting 2024.

Op basis van de boven genoemde argumenten is uw (meerjaren)begroting gecorrigeerd voor de taakstelling op de jeugdzorg. Na toepassing van deze correctie, laten de jaren 2023 t/m 2025 nog een structureel evenwicht zien. In het jaar 2026 is alsdan sprake van een structureel tekort.

Gezien dit beeld, het beeld uit de jaarrekening van afgelopen jaren en het advies van de accountant dringen we - ook vanuit onze rol - aan om het inzicht in uw meerjarenraming te verbeteren en vooruitlopend op de uitkomsten voldoende structurele middelen beschikbaar te houden.

Schuldpositie

De schuldpositie is in 2021 gunstig, loopt iets op in het financieel perspectief. Maar blijft gunstig (binnen de in het FT gehanteerde signaleringswaarden) als gevolg van (onder meer) de verkoop van gronden.

Weerstandpositie

De solvabiliteitsratio (BBV) van uw gemeente bedroeg in 2021 ca. 42% en neemt naar uw verwachting af tot ca. 37% in 2026 (neutraal).

De grondratio (investering in het grondbedrijf als percentage van de totale baten) bedraagt in 2021 ca. 24% en zal in komende jaren verder afnemen tot ca. 13% (gunstig) als gevolg van de grondverkopen.

De weerstandspositie lijkt eind 2021 voldoende. Uw gemeente is bezig met het doorontwikkelen van het risicomanagement inclusief de relatie met de benodigde financiële buffers. Ook wil uw gemeente (onder meer) het onderscheid tussen incidentele en structurele risico's aanbrengen. Op dit moment worden structurele risico's op dezelfde manier meegeteld als incidentele risico's.

Conclusie en toezichtregime IBT FT 2023

Almere valt voor het komend jaar, met inachtneming van art. 203 van de Gemeentewet, onder repressief toezicht. Op basis van de bestuursovereenkomst IBT FT wordt de kleur oranje toegekend. Dit betekent dat uw begroting 2023 en de begrotingswijzigingen daarop geen goedkeuring van het college van GS behoeven. Het jaarlijkse bestuurlijk overleg over het IBT FT wordt begin 2023 voortgezet.

De meerjarenbegroting is tot en met 2025 structureel in evenwicht, maar in 2026 niet. In de periode 2017 tot en met 2021 toont uw exploitatie een structureel jaarlijks tekort. Er is sprake van substantiële onzekerheden op het gebied van sociaal domein, beheer en onderhoud en het realiseren van een taakstelling voor de groei van uw organisatie.

Bladnummer

4

Ons kenmerk:

3034021

Gezien het beeld uit de begroting 2023, de jaarrekening van afgelopen jaren en het advies van uw accountant dringen we - ook vanuit onze rol - wederom aan om het inzicht in uw meerjarenraming verder te verbeteren en maatregelen te treffen om de genoemde onzekerheden weg te nemen.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Flevoland,

de secretaris,

de voorzitter,

DASH BOARD FINANCIËLE POSITIE					W	W	W	W	P	PB	MJR	MJR	MJR			
Almere				gunstig	neutraal	ongunstig		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
BEGROTING																
1	Woonlasten (mph) / woonlasten (mph) (landelijk gem.) (BBV)	<95%	>95% en <105%	> 105%	%	105%	105%	105%	105%							
2	Structurele exploitatie ruimte (na inzet reserves) (als % baten) (BBV)	>0%	=0%	<0%	%	0,0%	0,0%	0,0%	-1,7%	3,0%	0,0%	1,3%	1,4%	-0,6%		
3	Vershil jaarrekening en primaire begroting (voor inzet reserves) (% baten)	<5% en >-5%		>5% en <-5%	%	5%	5%	5%								
SCHULDPOSITIE																
1	Netto schuld quote (BBV)	<90%	>90% en <130%	>130%	%	71%	61%	58%	44%	44%	49%	59%	52%	64%		
2	Netto schuld quote (gecorrigeerd voor verstrekte leningen) (BBV)	<90%	>90% en <130%	>130%	%	51%	46%	46%								
3	Debt ratio	<50%	>50% en <80%	>80%	%	0%	0%	0%								
4	Netto schuld per inwoner				abs	0	0	0								
WEERSTANDSVERMOGEN																
1	Weerstandsratio	>1,0	=1,0	<1,0	abs	1,0	1,0	1,0		0,0						
2	Solvabiliteit (BBV)	>50%	>20% en <50%	<20%	%	36%	39%	43%	42%	38%	37%	35%	36%	37%		
3	Grondexploitatie (BBV) (voorraden/ totale baten voor inzet reserves)	<20%	>20% en <35%	>35%	%	0%	0%	0%	24%	19%	18%	22%	14%	13%		

BEGROTING		
1	Woonlasten (mph) / woonlasten (mph) (landelijk gem.) (BBV)	De ruimte die een gemeente heeft om zijn belastingen te verhogen wordt vaak gerelateerd aan de totale woonlasten. Onder de woonlasten worden verstaan de OZB (Onroerende Zaak belasting), de rioolheffing en reiniging- of afvalstoffenheffing voor een woning met gemiddelde WOZ-waarde in een gemeente. De belastingcapaciteit van gemeenten wordt berekend door de totale woonlasten meerpersoonshuishouden in jaar t te vergelijken met het landelijk gemiddelde in jaar t-1 in en dit uit te drukken in een percentage.
2	Structurele exploitatie ruimte (BBV)	Voor de beoordeling van het structurele en reële evenwicht van de begroting wordt het onderscheid gemaakt tussen structurele en incidentele lasten. Een begroting waarvan de structurele baten hoger zijn dan de structurele lasten is meer flexibel dan andersom. De structurele exploitatieruimte wordt bepaald door het saldo van de structurele baten en lasten en het saldo van de structurele onttrekkingen en toevoegingen aan reserves te delen door de totale baten en uitgedrukt in een percentage.
3	Vershil resultaat jaarrekening (% totale baten)	De mate waarin het resultaat in de jaarrekening afwijkt van het resultaat zoals dat eerst was begroot. Het verschil tussen het begrote en gerealiseerde jaarrekening resultaat uitgedrukt als percentage van de totale baten.
SCHULDPOSITIE		
1	Netto schuld quote (BBV)	De netto schuldquote geeft inzicht in de mate waarin de schuldenlast drukt op de exploitatie. Dit kengetal wordt berekend door het totaal van de geleende gelden te delen door de totale jaarlijkse baten. Dit saldo wordt uitgedrukt in een percentage van de totale jaarlijkse baten. Lagere baten of hogere investeringen zorgen voor een stijging van de netto schuldquote.
2	Netto schuld quote (minus verstrekte leningen) (BBV)	"Om inzicht te verkrijgen in hoeverre sprake is van doorlenen wordt de netto schuldquote exclusief doorgeleende gelden weergegeven (netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen). Op die manier wordt duidelijk in beeld gebracht wat het aandeel van de verstrekte leningen is en wat dit betekent voor de schuldenlast. De wijze waarop de netto schuldquote gecorrigeerd voor de doorgeleende gelden wordt berekend is gelijk aan de netto schuldquote, met dien verstande dat bij de financiële activa ook alle verstrekte leningen worden opgenomen."
3	Debt ratio	Debt ratio is een indicatie van hoeveel schuld een bedrijf heeft, in vergelijking met de totale waarde van het bezit van het bedrijf.
4	Netto schuld per inwoner	De netto schulden van een gemeente uitgedrukt per inwoner.
WEERSTANDSVERMOGEN		
1	Weerstandsratio (incidenteel)	De verhouding tussen de beschikbare incidentele weerstandscapaciteit en de incidentele risico's van een gemeente.
2	Weerstandsratio (incidenteel + structureel)	De verhouding tussen de beschikbare incidentele en structurele weerstandscapaciteit en de incidentele en structurele risico's van een gemeente.
3	Solvabiliteit (BBV)	Dit kengetal geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Onder de solvabiliteitsratio wordt verstaan het eigen vermogen als percentage van het balanstotaal. Het eigen vermogen van een gemeente bestaat volgens uit de reserves (zowel de algemene reserve als de bestemmingsreserves) en het resultaat uit het overzicht van baten en lasten.
4	Grondexploitatie (BBV) (IEGG /totale baten) (BBV)	De grondexploitatie kan een forse impact hebben op de financiële positie van een gemeente. De boekwaarde van de voorraden grond is van belang, omdat deze moet worden terugverdiend bij de verkoop. De accountant moet ieder jaar beoordelen of de gronden tegen een actuele waarde op de balans zijn opgenomen. waarde van de gronden in bezit als percentage van de totale baten.