

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



Verzenddatum
10 december 2020

Bijlagen

Uw kenmerk

Ons kenmerk
2701071

Onderwerp
Toezichtregime 2021 IBT FT Almere

Geachte leden van de raad,

Inleiding

Met deze brief informeren wij u over de financiële toezichtvorm 2021 en de overige toezichtbevindingen, die voortvloeien uit het bestuursovereenkomst IBT (Interbestuurlijk Toezicht) FT (Financieel Toezicht).

Onze aandacht gaat (onder meer) uit naar:

- de naleving van de afspraken convenant IBT FT;
- de jaarrekening 2019 inclusief de bevindingen van de accountant;
- de begrotings-, schuld- en weerstandspositie o.b.v. de begroting 2021.

Uw college ontvangt een kopie van deze brief.

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 mede in onderlinge samenhang bepaalt welk toezichtregime het college van Gedeputeerde Staten aan uw gemeente toekent.

Jaarrekening 2019 en accountantsverslag

De accountant heeft op 2 juli 2020 een goedkeurende controleverklaring afgegeven over 2019. De raad heeft de jaarrekening inclusief accountantsverklaring op 2 juli 2020 vastgesteld. De aanlevering van de jaarrekening 2019 inclusief bijbehorende stukken zijn door het college op de reguliere termijn van 15 juli aan GS aangeleverd.

Uw exploitatie (algemeen bedrijf) kent in 2019 een positief saldo voor reserves van ca. € 32,7 mln. en na reserves van ca. € 5,3 mln. In het sociaal domein was sprake van hogere lasten dan begroot. De decentralisatie van het sociaal domein vraagt steeds meer uw aandacht. Uw grondexploitatie (grondbedrijf) heeft een positief resultaat behaald van ca. € 32,2 mln. (ondanks de stikstofproblematiek). Er heeft in 2019 geen winstafdracht plaatsgevonden naar het algemeen bedrijf in verband met evt. gevolgen corona voor het grondbedrijf (op basis van uw scenario analyse).

Begrotingspositie

De raad heeft de begroting 2021 op 12 november 2020 vastgesteld. De begroting 2021 inclusief bijbehorende stukken zijn door het college voor de reguliere termijn van 15 november 2020 aan GS aangeleverd.

- Uw gemeente hanteert bij het opstellen van het financieel perspectief de septembercirculaire van het gemeentefonds (consistent);
- Uw gemeente raamt de ruimte in de algemene uitkering als gevolg van evt. onderbesteding BTW compensatiefonds conform de richtlijn;
- De handreiking, om de extra bijdrage jeugdzorg van het rijk structureel als een stelpost te ramen wordt (evenals in voorgaande begroting) door uw gemeente benut. Dit in afwachting van de besluitvorming van het Rijk over de uitkomsten van een onderzoek jeugdzorg;
- Uw woonlasten liggen boven het landelijke gemiddeld niveau en in 2019 boven de signaleringsgrenzen (109%, ongunstig).
- Uw gemeente benoemt de komende herverdeling algemene uitkering en verwacht een gunstig herverdelingseffect, dat nog niet is geraamd in het financieel perspectief.

Uit uw perspectiefnota 2021 kwam naar voren dat het tekort in de jeugdzorg en WMO sterker groeit dan verwacht. Deze tekorten nemen (in toenemende mate) financiële ruimte in ten koste van andere beleidsvelden in het financieel perspectief. De periode tussen de perspectiefnota 2021 en de (meerjaren)begroting 2021-2024 heeft uw gemeente benut voor onderzoek/nadere analyse met als doel een richting te formuleren om alsnog structurele dekking te realiseren.

Uw (meerjaren)begroting 2021-2024 laat tot en met 2022 een structureel tekort zien, dat zich in 2023 en 2024 herstelt. Teneinde de oplopende tekorten in het sociaal domein te compenseren worden zowel incidentele als structurele bezuinigingen/taakstellingen geraamd (oplopend tot ca. € 11 mln. structureel en ca. € 14 mln. incidenteel). De bezuinigingen sociaal domein moeten grotendeels nog verder worden uitgewerkt en tot vaststelling leiden bij de perspectiefnota 2022 en (meerjaren)begroting 2022-2025. In de eerste jaren wordt het negatief begrotingsaldo gedekt door incidentele onttrekkingen aan de algemene reserve. Hierdoor wordt het spaardoel van € 60 mln. vrije reserves ultimo 2024 (speerpunt coalitieakkoord) niet gerealiseerd (nu verwacht ca. € 28 mln.). Hierbij wordt geen rekening gehouden met eventuele toekomstige incidentele winstafdracht vanuit het grondbedrijf. Er is geen financiële ruimte meer voor nieuw beleid.

De bezuinigingen/taakstellingen betreffen voornamelijk de jeugdzorg, WMO en groot onderhoud openbaar gebied. In vorige jaren zijn evenzeer taakstellingen geraamd. De realisatie van deze taakstellingen loopt achter. Daarnaast zijn ramingen in het sociaal domein deels niet gerealiseerd en is de transitie niet geheel volbracht. Al met al zet dit vraagtekens bij de realiteit van de geraamde bezuinigingen/taakstellingen.

Er is gedurende een aantal jaar sprake van een structureel financieel tekort, hetgeen zich voortzet tot en met 2022. Feitelijk wordt met name in de laatste jaren het structureel tekort gedekt door de positieve incidentele resultaten uit het grondbedrijf. Uw gemeente benoemt verder de onzekerheid rondom de gevolgen van corona voor de economie en de resultaten in het grondbedrijf.

In het coalitieakkoord zijn extra middelen vrijgemaakt om knelpunten met betrekking tot beheer en onderhoud op te lossen. Uw gemeente bezuinigt door een deel van het groot onderhoud in de tijd op te schuiven. Hierbij komt de basiskwaliteit van het openbaar gebied niet in gevaar (geen achterstallig onderhoud). Verder wil uw gemeente de taakstelling onderhoud van € 1 mln. ((meerjaren)begroting 2020-2023) realiseren door nieuwbouwgebieden op een andere wijze in te richten. Uw gemeente heeft een vernieuwde visie op het beheer van de Almeerse openbare ruimte vastgesteld met als doel het beheer betaalbaar en toekomstbestendig te maken. In deze visie wordt tevens aandacht geschonken voor duurzaamheid, circulariteit en biodiversiteit.

In 2020 heeft uw gemeente verschillende onderzoeken gestart. Onder meer naar de (betaalbaarheid van) de jeugdzorg, de kwaliteit, opzet en de wijze van begroten en het risicomanagement (waaronder hoe met de dekking van structurele risico's om te gaan). Verder is een onderzoek naar het inzicht in de begroting gestart. Dit betreft de realiteit en beïnvloedbaarheid van ramingen en de gerelateerde risico's. Uit een onderzoek naar de opzet en wijze van begroten kwam naar voren de afweging tussen beleid en betaalbaarheid beter te organiseren. De provincie wordt graag op de hoogte gehouden van de uitkomsten en resultaten.

Corona

Uw gemeente geeft de nodige aandacht aan de financiële gevolgen van corona per programma. Uw gemeente verwacht hogere lasten welzijn, zorg, economie en bijstandverlening. Daarnaast minder baten parkeren, toeristen belasting en winst grondbedrijf. Enerzijds gaat u uit van verdere compensatie vanuit het Rijk, anderzijds van financiële schade die naar verwachting niet wordt vergoed (bv. extra budget Floriade ter compensatie van een lager aantal bezoekers). De niet geraamde financiële gevolgen corona zijn opgenomen onder de risico's.

Ontwikkelingen

Onderstaande ontwikkelingen kunnen invloed hebben op uw financieel meerjaren perspectief:

- De fondsbeheerder heeft het accres voor 2020 en 2021 bevroren (septembercirculaire);
- Op basis van de uitkomsten van lopende onderzoeken door het Rijk worden de verdeelmaatstaven sociaal domein herzien vanaf begroting 2022;
- In de loop van 2021 zullen de uitkomsten van een onderzoek naar de financiering van de jeugdhulp bekend zijn;
- De uitkomsten van de herverdeling van de algemene uitkering worden eind 2020 verwacht (decembercirculaire 2020);
- Bovendien wordt beoordeeld of de wijze van financieren van het gemeentefonds ("trap op, trap af" systematiek) op een andere manier wordt voortgezet.

In heel Nederland zien we dat gemeenten veel moeite hebben om hun begroting structureel sluitend te krijgen of houden. We constateren dat de meeste gemeenten weliswaar een evenwichtige begroting presenteren, maar pas na inzet van reserves en/of bezuinigingen/taakstellingen. Met als gevolg een druk op de diverse gemeentelijke voorzieningen en een beperking van de mogelijkheid om evt. nieuw beleid vast te stellen. Sommige gemeenten verhogen de lokale belastingdruk.

Uit landelijk onderzoek blijkt dat de financiële positie van de gemeenten in afgelopen jaren achteruit is gegaan, reserves afnemen en dat gemeenten gedwongen zijn om te bezuinigen op essentiële taken (bv onderhoud, etc.). Gemeenten zijn hierdoor minder in staat om zich in te zetten voor grote maatschappelijke opgaven en urgente transitie's. Er is bovendien vaak geen ruimte voor nieuwe initiatieven die zich aandienen. Dit wordt beschouwd als een onwenselijke situatie, zeker voor onze jonge provincie met veel kansen en uitdagingen.

Een aantal provincies en gemeenten hebben afgelopen jaren bij de minister van BZK en de Tweede Kamer aandacht gevraagd voor de financiële situatie bij de gemeenten. Het gaat dan niet enkel om de cijfers, maar juist ook om het achterliggende verhaal. In februari 2021 zullen de provincies (in interprovinciaal verband) een nadere duiding geven over wat achter de besluiten van de gemeenten, om de begroting in evenwicht te houden, schuilgaat. Mogelijk zullen wij dan opnieuw contact zoeken voor afstemming. Dit als inhoudelijke bijdrage aan het landelijke debat vanuit onze kwalitatieve toezichthoudende rol.

Schuldpositie

De netto schuldquote (BBV) is in 2019 verder afgenomen tot ca. 60% (eind 2018 ca. 64%). Deze zal naar uw verwachting in het meerjaren perspectief rond de 60% uitvallen. Uw gemeente hanteert een norm van 100%.

De schuldpositie is gunstig en valt binnen de in het FT gehanteerde signaleringswaarden.

Weerstandpositie

De solvabiliteitsratio (BBV) van uw gemeente bedroeg in 2019 32% en zal naar verwachting komende jaren ongeveer op hetzelfde niveau blijven. Uw gemeente streeft ernaar deze verder te versterken. In de begroting 2021 bedraagt de weerstandsratio ca. 1,0 en voldoet hiermee aan uw kader (1,0).

De grondratio BBV (investering in het grondbedrijf als percentage van de totale baten) is de laatste jaren afgenomen tot ca. 32% in 2019. Deze afname komt met name door de getroffen maatregelen (waaronder afboeken grondexploitaties), verbeterde woning(bouw)markt en de toename van het begrotingsvolume (o.a. door decentralisatie sociaal domein). Naar uw verwachting zal de grondratio door verdere grondverkoop verder gaan afnemen tot lager dan 20% in 2024 (= gunstig). Hierin zijn investeringen in nog vast te stellen grondexploitaties niet meegenomen.

Conclusie en toezichtregime IBT FT 2021

Almere valt voor het komende jaar, met inachtneming van art. 203 van de Gemeentewet, onder repressief toezicht. Op basis van het bestuursovereenkomst IBT FT wordt de kleur oranje toegekend. Dit betekent dat uw begroting 2021 en de begrotingswijzigingen daarop geen goedkeuring van het college van GS behoeven.

Uw gemeente kampt met tekorten in het sociaal domein, hetgeen financieel gevolgen heeft op de andere beleidsterreinen. Gemeente Almere heeft extra taakstellingen (met name onderhoud, WMO en jeugdzorg) opgenomen in de (meerjaren)begroting. De invulling van deze taakstellingen moet grotendeels nog worden gerealiseerd middels in uw raad vast te stellen concrete maatregelen (voorjaar 2021). Ondanks de complexiteit van het sociaal domein en de (tot dusver) tegenvallende realisatie binnen het sociaal domein gaan wij er van uit dat uw gemeente deze taakstellingen daadwerkelijk zal realiseren.

Wij worden, in verband met het financieel toezicht, graag in het eerste kwartaal 2021 over de voortgang geïnformeerd. Het jaarlijkse bestuurlijk overleg over het IBT FT wordt voortgezet. Uw verwacht vanaf 2023 weer een structureel evenwicht in uw begroting te realiseren.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Flevoland,

de secretaris,

de voorzitter,

Drs. D.J. Tijl

L. Verbeek

DASH BOARD FINANCIËLE POSITIE		gunstig	neutraal	ongunstig		W	W	W	W	P	PB	MJR	MJR	MJR
Almere						2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
BEGROTING														
1	Woonlasten (mph) / woonlasten (mph)/(landelijk gem.) (BBV)	<95%	>95% en <105%	> 105%	%	102%	103%	107%	109%	109%				
2	Structurele exploitatie ruimte (na inzet reserves) (als % baten) (BBV)	>0%	=0%	<0%	%	3,1%	-2,0%	-0,6%	-0,8%	-1,4%	-1,8%	-0,7%	0,2%	0,6%
3	Verschil jaarrekening en primaire begroting (voor inzet reserves) (% baten)	<5% en > -5%		>5% en < -5%	%	1%	7%	3%	4%					
SCHULDPOSITIE														
1	Netto schuld quote (BBV)	<90%	>90% en <130%	>130%	%	83%	74%	64%	61%	70%	76%	74%	67%	0%
2	Netto schuld quote (gecorrigeerd voor verstrekte leningen) (BBV)	<90%	>90% en <130%	>130%	%		54%	51%	46%					
3	Debt ratio	<50%	>50% en <80%	>80%	%	67%	64%	61%	57%					
4	Netto schuld per inwoner				abs	3.086	2.847	2.494	2.401					
WEERSTANDSVERMOGEN														
1	Weerstandsratio	>1,0	=1,0	<1,0	abs	1,0	1,0	1,0	1,0	1,4				
2	Solvabiliteit (BBV)	>50%	>20% en <50%	<20%	%	28%	31%	34%	37%	30%	29%	32%	36%	0%
3	Grondexploitatie (BBV) (voorraden/totale baten voor inzet reserves)	<20%	>20% en <35%	>35%	%	40%	39%	32%	32%	31%	28%	22%	17%	0%