



Telefoon

(0320)-265265

Fax

(0320)-265260

E-mail

provincie@Flevoland.nl

Website

www.flevoland.nl

Leden van de raad van Almere
Postbus 200
1300 AE ALMERE



Verzenddatum

20 DEC. 2017

Onderwerp

Toezichtbrief IBT FT 2018 t.b.v. de raad van Almere

Bijlagen

Uw kenmerk

Ons kenmerk

2140519

Geachte leden van de raad,

Inleiding

Met deze brief informeren wij u over de financiële toezichtvorm 2018 en de overige toezichtbevindingen, die voortvloeien uit het convenant IBT FT.

Onze aandacht in deze gaat uit naar:

- de naleving van de afspraken IBT FT
- de jaarrekening 2016 inclusief de bevindingen van de accountant
- de financiële ontwikkeling met betrekking tot het sociaal domein
- de begrotings-, schuld- en weerstandpositie o.b.v. de begroting 2018

Uw college ontvangt een kopie van deze brief.

Convenant IBT FT

Met ingang van de begroting 2016 heeft u een start gemaakt met het toepassen van de afspraken uit het convenant IBT (Inter Bestuurlijk Toezicht). In het convenant (d.d. 23 januari 2015) zijn ook afspraken gemaakt over het financieel toezicht (FT). Het doel van het IBT FT is waar mogelijk het verbeteren van de verslaglegging vanuit het college ten behoeve van de raad over de financiële positie van uw gemeente. Met als beoogd resultaat het horizontale toezicht van de raad op het college verder te versterken. De provincie kan vervolgens meer op afstand het financiële toezicht uitoefenen, mede afhankelijk van de naleving van het convenant en de feitelijke financiële positie.

Kengetallen vormen een belangrijk onderdeel van het IBT FT model. Deze kengetallen zijn ingedeeld in drie pijlers: begrotings-, schuld- en weerstandpositie (zie het convenant IBT). Het beeld per pijler en het beeld in onderlinge samenhang bepaalt in belangrijke mate welk toezichtregime het college van Gedeputeerde Staten aan uw gemeente toekent.

Uw gemeente heeft een separate paragraaf IBT opgenomen in zowel de jaarrekening 2016 als de begroting 2018. U gaat aan de hand van kengetallen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing nader in op het IBT FT, maar kijkt in de begroting (cijfermatig) nog geen vier jaar naar voren. Wel is een meerjarige balans opgenomen. In de jaarrekening ontbrak een overzicht structurele en incidentele baten en lasten en in de begroting is het overzicht als een erratum toegevoegd. De toelichting is kwalitatief op orde en conform de afspraak.



Ons advies is om de inzichten in het structurele begrotingsaldo een prominentere plek te geven in uw begroting en jaarrekening. De overige informatieverstrekking is conform de uitwerking van het convenant IBT FT. Uw gemeente kan nog een verdere stap maken om de afspraken van het IBT FT na te komen.

Jaarrekening 2016 en accountantsverslag

De aanlevering van de jaarrekening 2016 inclusief bijbehorende stukken zijn door het college voor de reguliere aanlevertermijn van 15 juli aan GS aangeleverd. De accountant heeft op 13 juli 2017 een goedkeurende controleverklaring afgegeven over 2016. De raad heeft de jaarrekening inclusief accountantsverklaring op 13 juli 2016 vastgesteld.

De accountant heeft in haar verslag van bevindingen aangegeven dat uw gemeente de voor 2016 van toepassing zijnde wettelijke verslaggevingsregels (BBV) heeft nageleefd. De accountant heeft verder onder meer aangegeven dat:

- een belangrijke stap voorwaarts is gemaakt in het inzichtelijk maken van de rechtmatigheid en getrouwheid van het sociaal domein. Een verbetering is nog mogelijk op het vlak van de (nakoming van) de planning. Ondanks de afkeurende verklaring van de SVB (Sociale Verzekeringsbank) over de PGB bestedingen kon uw gemeente door extra eigen werkzaamheden inzake materiële controle de onzekerheid beperken.
- de waardering van de investering in het grondbedrijf aannemelijk is op basis van het MPGA 2017 (Meerjaren Programma Grondexploitaties Almere). De verslaggevingsregels BBV zijn vanaf 2016 aangepast (Notitie grondexploitatie). Deze houden onder meer in het hanteren van een disconteringsrente van 2%, een maximale looptijd van 10 jaar van grondexploitaties, een beperking van toe te rekenen kosten aan grondexploitaties en een verlaging van de toe te rekenen rente. Daarnaast is het niet meer toegestaan NIEGG (niet in exploitatie genomen gronden) onder voorraden te verantwoorden, hetgeen uw gemeente al in 2015 heeft gecorrigeerd. De gemeente heeft tot en met 2019 de tijd om een eventueel verschil tussen de boekwaarde en de marktwaarde van de gronden af te boeken.

Uw gemeente heeft in 2016 een positief saldo voor bestemming van ca. € 10 mln. gerealiseerd.

Sociaal domein

FINANCIËLE POSITIE / BEGROTING (x € 1.000)			W	P	PB	MJR	MJR	MJR
SOCIAAL DOMEIN			2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Baten sociaal domein (integratie uitkering)	abs	134.709	134.416	139.190	139.790	139.738	139.996
	Op te vangen afname integratie uitkering sociaal domein	abs	-4.673	-293	4.774	599	-51	257
	Stand van de reserve sociaal domein	abs	0					
	Omvang reserve sociaal domein	%	0%					
	Risico reservering sociaal domein	abs	3.600	4.700	0	0	0	0

Uw gemeente verwacht substantiële tekorten in het *sociaal domein* tot en met 2019, maar in de jaren 2020 en 2021 een surplus. De transformatie in het sociaal domein kost tijd. Speerpunten zijn het bewerkstelligen van een verschuiving van zwaardere naar lichtere zorg en de nieuwe taken meer onderling te verbinden. Voorzichtigheidshalve worden de verwachte overschotten in 2020 en 2021 niet ingeboekt in het financieel perspectief. Daarnaast is voor het sociaal domein een risicoreservering in het weerstandsvermogen opgenomen van ca. € 4,7 mln. De reserve sociaal domein heeft ultimo 2016 geen saldo meer.

Tot nu toe heeft uw gemeente extra kosten moeten maken om de *bijstand* te kunnen uitkeren aan iedereen die daar recht op heeft. U geeft aan dat het aantal bijstandsgerechtigden stabiliseert. Daarnaast komt er meer geld van het Rijk beschikbaar. Daarmee dalen uw risico's voor de bijstand. Uw gemeente heeft een restrisico van € 1,44 mln. voor de BUIG betreffende de gevolgen van de overgang naar het objectieve model opgenomen in het weerstandsvermogen.



Het beperken van de tekorten in het sociaal domein in het financieel perspectief vormt een zware opgave. Maar uw gemeente ziet de eerste effecten van de lopende transformatie en verwacht met ingang van 2020 overschot in het sociaal domein.

Begrotingspositie

De aanlevering van de begroting 2018 inclusief bijbehorende stukken zijn door het college voor de reguliere aanlevertermijn van 15 november aan GS aangeleverd. De raad heeft de begroting 2018 op 9 november 2017 vastgesteld.

FINANCIËLE POSITIE // BEGROTING (x € 1.000)			W	P	PB	MJR	MJR	MJR
FINANCIËEL PERSPECTIEF			2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Totaal resultaat (na bestemming reserves)	abs	23.469	-100	100	100	100	600
	Structureel resultaat (na bestemming reserves, excl. incidentele posten)	abs	nb	-11.100	-4.200	400	1.300	1.400

Uw begroting 2018 en het meerjarenperspectief 2019 - 2021 laat op *totaal niveau* een sluitend saldo zien. Teneinde de begroting in 2018 sluitend te maken wordt € 4 mln. uit de reserve weerstand algemene dienst en € 8,5 mln. uit reserve grondexploitaties (totaal ca. 12,5 mln.) onttrokken om onder meer de hogere kosten sociaal domein te dekken.

Andere dekkingsmaatregelen zijn onder meer de financiële effecten van een organisatiewijziging (minder overhead, inkoopvoordelen) oplopend tot € 1,5 mln. in 2021. In potentie verwacht uw gemeente door deze organisatiewijziging tot € 3,5 mln. te kunnen besparen, die niet volledig in het financieel perspectief is ingeboekt. De in potentie nog aanwezige begrotingsruimte kan door het nieuw te benoemen college vanaf 2018 voor nieuw beleid worden benut. In de jaren 2018 tot en met 2020 wordt de saldi-reserve ingezet om de begrotingsresultaten te egaliseren.

Het *structureel saldo* van baten en lasten is in 2018 negatief (€ 4,2 mln.), maar in het verdere financiële perspectief (2019 tot en met 2021) positief. Er is derhalve geen sprake van opschuivend perspectief. In de programmabegroting 2017 was alleen 2020 structureel sluitend.

Uw gemeente hanteert bij het opstellen van het financieel perspectief de septembercirculaire 2017, wat consistent is ten opzichte van voorgaand jaar.

Uw woonlasten liggen boven het landelijke gemiddeld niveau maar binnen de signaleringgrenzen.

Uw beleid is om de reële belastingdruk voor de burger op hetzelfde niveau te houden. De OZB wordt trendmatig verhoogd.

Het Meerjarenperspectief Beheer Almere (MPBA) is in 2016 voor het eerst opgeleverd, waarin de kaders voor zowel het dagelijks als groot *onderhoud en beheer* zijn opgenomen.

De maatregelen uit de uitwerkingsopdracht beheer openbare ruimte (bestuursopdracht) hebben als doel het financiële gat tussen benodigd en beschikbaar budget vanaf de jaarschijf 2017 te dichten. De stad is inmiddels ruim 40 jaar oud, waardoor in de komende jaren ook vervangingsinvesteringen in de openbare ruimte nodig zullen zijn. Veel van deze voorzieningen zijn met eenmalig geld gebouwd, waardoor voor de vervanging geen structurele middelen in de begroting voorhanden zijn (stille lasten). Daarnaast nadert er in delen van de stad een stedelijke vernieuwingsopgave. In het najaar van 2017 gaat uw gemeente in beeld brengen welke (financiële) omvang deze piek aan groot onderhoud en vervangingen heeft en wat de oplossingsrichtingen zijn. Deze verkenning is bedoeld als overdrachtsdocument voor het college in de nieuwe raadsperiode. Uw gemeente overweegt hiervoor de incidentele middelen van winsten vanuit het grondbedrijf in te zetten.

De begroting 2018 is niet structureel en reëel in evenwicht, maar het financieel perspectief 2019 - 2021 laat een structureel en reëel positief saldo zien.

Schuldpositie

In de begroting 2016 raamde uw gemeente nog een stijging van de schulden. In plaats daarvan laten de schulden een licht dalende tendens zien. Dit is te danken aan de toename van de grondverkopen. De *netto schuldquote* (BBV) bedroeg in 2016 ca. 83% en zal in 2020 naar uw verwachting zijn afgenomen tot ca. 72%. U geeft aan dat als de economische groei wordt gecontinueerd en het ambitie scenario kan worden gerealiseerd, de schulden de komende jaren geleidelijk aan verder kunnen worden afgebouwd. Uw gemeente hanteert een norm van 100%.

De schuldpositie valt binnen de in het FT gehanteerde signaleringswaarden.

Weerstandpositie

De *solvabiliteitsratio* (BBV) van uw gemeente bedroeg in 2011 nog 36% en is gedaald tot 28% in 2016. Dit beeld zal volgens uw gemeente binnen het financieel perspectief stabiel blijven. Uw gemeente hanteert een norm tussen 20% en 50% voor matig en boven de 50% voor voldoende. U streeft ernaar de reservepositie te versterken.

In uw *kadernota Weerstandsvermogen* (2016) geeft u aan dat de omvang van de weerstandscapaciteit (saldireserve) toereikend moet zijn om het risicoprofiel af te dekken (weerstandsvermogen van minimaal 1,0). Uw gemeente hanteert als werkwijze het uitgangspunt van integraal risicomanagement. In 2016 is gestart met de implementatie van een risicomanagementsysteem (Naris) ter ondersteuning van het integraal risicomanagement, hetgeen vanaf 2017 wordt doorontwikkeld.

De *weerstandpositie (algemene dienst)* is in de jaarrekening 2016 versterkt conform de wens van zowel de raad als de provincie. Tevens heeft uw gemeente in de jaarrekening 2016 een nieuwe reserve ingericht. In deze reserve wordt de extra ruimte gestort vanuit zowel de saldireserve als de reserve grondexploitatie. Deze reserve rekent u niet mee in de bepaling van het weerstandsvermogen, maar dient ter dekking van de onzekerheden binnen het sociaal domein en de bijstandverlening (voorstel programma begroting 2018).

Bij de programmabegroting 2017 is verder een motie aangenomen, die het college oproept om bij de voorjaarsnota 2018 met een concreet voorstel te komen zodat het weerstandsvermogen structureel en substantieel verder gaat toenemen. De begrotingsruimte die ontstaat door het economisch herstel wilt u inzetten voor het versterken van de reservepositie. Deze ambitie kan worden gerealiseerd door de grondopbrengsten, die de komende jaren naar verwachting zullen worden gerealiseerd, niet volledig direct in de begroting in te zetten, maar ook een deel in een reserve opzij te zetten.

In de begroting 2018 bedraagt de weerstandsratio ca 1,0 en voldoet hiermee aan uw kader.

De *grondratio* (investering in het grondbedrijf als percentage van de totale baten) bedroeg in 2013 nog ca. 80% en is in 2016 gedaald tot 40%. De hogere grondratio wordt vooral veroorzaakt door de groeiopgave van Almere, waardoor de grondvoorraad hoger ligt dan gemiddeld. Naar uw verwachting zal deze verder gaan afnemen tot ca. 23% in 2020 door het effect van de in afgelopen jaren genomen beheersmaatregelen, de toename van de baten door de decentralisatie van het sociaal domein vanaf 2015 en de aantrekkende markt voor grondverkopen. Bij aanhoudend economisch herstel verwacht uw gemeente dat in de komende jaren de grondratio verder gaat afnemen.

De *woningmarkt* is zich vanaf 2015 sterk aan het herstellen op grond van de lage rente, het economisch herstel en het hogere consumentenvertrouwen. De werkelijke verkopen liggen boven de prognoses conform het ambitiemodel. Daarentegen valt de verkoop van *bedrijventerreinen* tegen en zijn een aantal grondexploitaties overgeheveld naar MVA (Materiele Vaste Activa) als zijnde NIEGG (Niet In Exploitatie Genomen Gronden) als gevolg van de langere looptijd dan 10 jaar. De grondpositie behelst nu alleen nog woningbouw.



Uw weerstandscapaciteit (grondbedrijf) is in 2016 toegenomen tot € 11,8 mln. (harde buffer, reserve grondexploitaties) en € 66,4 mln. (zachte buffer, nog te realiseren). Dit wordt onder meer veroorzaakt door een verlaging van de voorziening voor negatieve grondexploitaties met € 51,0 miljoen. Dit is ingegeven door een verbetering van het resultaat grondexploitaties vanwege scherpere investeringsramingen en een verbetering van de afzet en grondprijzen van gronden voor woningbouwproductie.

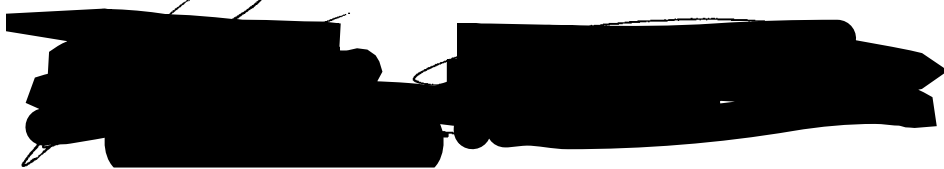
De solvabiliteit is matig. Zowel het verbeteren van de weerstandspositie als de komende opgave aan vervangings- en renovatie investeringen vanaf 2020 heeft de aandacht van uw gemeente. Het grondbedrijf ontwikkelt zich echter positief, waardoor uw gemeente incidentele winsten uit het grondbedrijf kan inzetten voor zowel het verbeteren van de weerstandspositie als het dekken van de komende vervangings- en renovatie investeringen.

Conclusie en toezichtregime IBT FT

Almere valt voor het komende jaar, met inachtneming van art. 203 van de Gemeentewet, onder repressief toezicht met de kleur oranje. Dit betekent dat uw begroting en de begrotingswijzigingen daarop geen goedkeuring van het college van GS behoeven. Wel houdt dit in dat het bestuurlijk overleg over het IBT FT wordt voortgezet. Voor meer Informatie wordt verwezen naar de Inhoud van het convenant IBT FT.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Flevoland,
de secretaris, de voorzitter,



DASH BOARD FINANCIËLE POSITIE					W	W	W	W	W	W	P	B	MJR	MJR	MJR
Almere	gunstig	neutraal	ongunstig		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
BEGROTING															
1	Woonlasten (mph) / woonlasten (mph) (landelijk gem.) (BBV)	<95%	>95% en <105%	> 105%	%	105%	103%	103%	104%	105%	102%	103%			
2	Structurele exploitatie ruimte (na inzet reserves) (als % baten) (BBV)	>0%	=0%	<0%	%	<0,1%	1,5%	3,6%	1,3%	1,0%	3,1%	<1,6%	<0,6%	0,1%	0,2%
3	Verschil jaarrekening en primaire begroting (voor inzet reserves) (% baten)	<5% en >-5%		>5% en <-5%	%	4%	-2%	3%	<8%	1%	1%				
SCHULDPOSITIE															
1	Netto schuld quote (BBV)	<90%	>90% en <130%	>130%	%	80%	95%	99%	104%	82%	83%	80%	80%	78%	72%
2	Netto schuld quote (gecorrigeerd voor verstrekte leningen) (BBV)	<90%	>90% en <130%	>130%	%										
3	Debt ratio	<50%	>50% en <80%	>80%	%	57%	61%	63%	68%	69%	67%				
4	Netto schuld per inwoner				abs	2.850	3.062	3.220	3.226	3.184	3.085				
WEERSTANDSVERMOGEN															
1	Weerstandsratio	>1,0	=1,0	<1,0	abs	1,2	1,4	1,1	1,1	pm	1,0	1,0	1,0		
3	Solvabiliteit (BBV)	>50%	>20% en <50%	<20%	%	36%	32%	32%	28%	26%	28%	28%	28%	28%	27%
4	Grondexploitatie (BBV) (voorraden/totale baten voor inzet reserves)	<20%	>20% en <35%	>35%	%	62%	76%	80%	71%	36%	49%	33%	31%	26%	23%