

Almere moet 22 miljoen euro ombuigen

De gevolgen van de financiële crisis zijn breed voelbaar. Ook al lijkt het erop dat de economie het ergste achter de rug heeft, het zal naar verwachting nog geruime tijd duren voor de economische groei weer op een redelijk niveau ligt en de overheidsfinanciën weer op orde zijn. Daarvoor zijn aanzienlijke ombuigingen noodzakelijk. De ombuigingen op rijksniveau zullen de decentrale overheden als gevolg van de normeringssystematiek hard raken. Daarnaast worden de decentrale overheden geconfronteerd met achterblijvende inkomsten en een stijgend beroep op de sociale voorzieningen.

Dirk van de Wiel Projectleider ombuigingen

Lolke Elzinga Hoofd concernfinanciën

Hans van Zijl Senior beleidsadviseur concernfinanciën

Zoals als iedere gemeente ondervindt ook Almere de financiële gevolgen van de recessie. Allereerst groeit het inwoneraantal langzamer door de dalende woningbouwproductie. Daardoor zijn de inkomsten uit lokale belastingen en het gemeentefonds lager dan verwacht. Ten tweede stijgen de uitvoeringskosten van de wet werk en bijstand. Deze betaalt de gemeente zelf. De derde – en grootste consequentie – is de verwachte rijksbesparing op het gemeentefonds. Bij 2% economische groei daalt de uitkering aan Almere naar verwachting met € 14 miljoen.¹ Tenslotte zal het Rijk ook bezuinigen op brede doeluitkeringen. Deze effecten resulteren in een totale ombuigingsopgave van € 22 miljoen vanaf 2015.

De keuze is aan het college

Op dit moment wordt een nieuw college geformeerd, dat zal besluiten waarop

wordt bezuinigd. Om hen daartoe in staat te stellen, heeft het huidige college (2006-2010) alle technische besparingsmogelijkheden geïnventariseerd.

Deze inventarisatie is volledig en waarde-vrij: alle structurele uitgaven worden geanalyseerd en inhoudelijke argumenten om (niet) te besparen spelen geen rol. Alleen de technische mogelijkheid om te bezuinigen is relevant. Doordat de inventarisatie waarde-vrij is, zijn inhoudelijke discussies op ambtelijk niveau voorkomen. Het is immers vaak een ambtelijke – en begrijpelijke – reflex om vooral te beargumenteren waarop niet bezuinigd kan worden, in plaats van andersom. De inhoudelijke afweging wordt volledig overgelaten aan het niveau waar deze thuishoort: de politiek.

Aan het college wordt ook een vergelijking

tussen uitgaven en gemeentefondsijkpunten voorgelegd. In 2009 heeft Almere door onderzoeksbureau Cebeon laten onderzoeken op welke beleidsterreinen de gemeentelijke uitgaven de gemeentefondsijkpunten overschrijden. Daaruit is af te leiden aan welke taken Almere relatief meer uitgeeft dan andere gemeenten. Deze informatie is nuttig bij het afwegen van besparingsmogelijkheden.

Tegelijkertijd wordt aan het nieuwe college een analyse van ontwikkelingen in de stad voorgelegd. Door deze inhoudelijke analyse en de technische inventarisatie te combineren, kan tot weloverwogen en rationele keuzes worden gekomen.

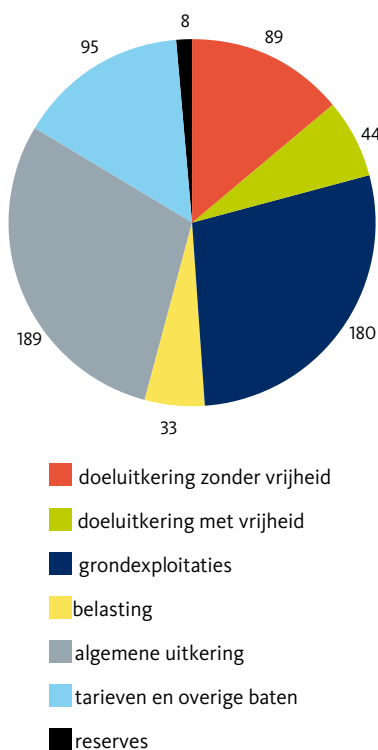
Overigens heeft de technische inventarisatie heeft een bijkomend voordeel: de volledige begroting wordt 'hanteerbaar' gemaakt. Vaak klaagt de politiek dat het

merendeel van de middelen 'vast' zit. Deze klacht kan dankzij de inventarisatie achterwege blijven.

De focus ligt op de inkomstenbronnen

De inventarisatie is gericht op de verschillende inkomstenbronnen waaruit uitgaven worden afgedekt: de gemeentefondsuitkering, lokale belastingen, grondexploitaties, doeluitkeringen en tarieven. Het verschilt per inkomstenbron in hoeverre besparingen bijdragen aan de ombuigingen. Allereerst moeten uitgaven beïnvloedbaar zijn. 'Beïnvloedbaar' betekent dat de uitgave gestopt of verminderd kan worden. Vervolgens moeten de bespaarde middelen ook elders kunnen worden ingezet.

De totale inkomsten van de gemeente Almere bedragen € 640 miljoen. Deze zijn als volgt over de inkomstenbronnen verdeeld:



Alleen besparingen op uitgaven die met de gemeentefondsuitkering en de lokale belastingen (samen de algemene middelen, € 122 miljoen) worden afgedekt, dragen bij aan de structurele ombuigingen. De gemeenteraad heeft veel vrijheid bij de besteding van deze algemene middelen. Alleen wettelijke taken kunnen deze vrij-

heid beperken. Ongeveer 80% van de met algemene middelen afgedekte uitgaven is beïnvloedbaar. Kortom: het zoekgebied voor de ombuigingen bedraagt € 178 miljoen.

De drie andere inkomstenbronnen bieden minder mogelijkheden voor structurele ombuigingen:

- De uitgaven binnen grondexploitaties zijn wel beïnvloedbaar. Door besparing neemt de winst toe. Maar deze winstafdrachten hebben geen structureel effect. Ze ontlasten het perspectief slechts tijdelijk. Omdat de grondexploitaties door de recessie onder druk staan, liggen taakstellende winstafdrachten echter niet voor de hand.
- Met doeluitkeringen afgedekte uitgaven zijn beperkt beïnvloedbaar. Almere ontvangt de middelen om wettelijke taken uit te voeren. Daarnaast leidt bezuinigen meestal tot terugbetalen.
- Ook besparingen op activiteiten die uit tarieven worden afgedekt, dragen niet bij aan de structurele ombuigingen. Omdat Almere het uitgangspunt van kostendekkendheid hanteert, leiden besparingen 'slechts' tot lagere tarieven. Vanzelfsprekend leidt verhoging van niet-kostendekkende tarieven wel tot besparing op algemene middelen.

Beïnvloedbaarheid van activiteiten

Het doel van de inventarisatie is zodoende uitgaven identificeren die met algemene middelen worden afgedekt. Per begrotingsproduct is nagegaan in welke mate het wordt afgedekt met algemene middelen. Eenmalige uitgaven, bijvoorbeeld aan

projecten, zijn van de inventarisatie uitgesloten. Dit voorkomt dat incidentele budgetten worden ingezet voor structurele ombuigingen. Om voor politici relevante informatie op te leveren, is er naar gestreefd producten zo concreet mogelijk te vertalen in activiteiten.

De inventarisatie is ingedeeld naar de hoofdfuncties van het besluit begroting en verantwoording. Zoals veel gemeenten heeft Almere haar begroting geordend in programma's. Maar wellicht komt het nieuwe college tot een andere indeling. De ordening naar hoofdfuncties verhoogt de bruikbaarheid en houdbaarheid van de inventarisatie. De hoofdfuncties zijn immers een gegeven. Door deze ordening is de inventarisatie ook bruikbaar voor andere gemeenten. Alle producten zijn systematisch met tabel 2 geanalyseerd.

Per product is allereerst het saldo bepaald door de lasten (a) te verminderen met de baten (b). Deze baten zijn de inkomsten die rechtstreeks op het product worden verantwoord: doeluitkeringen, grondexploitaties en tarieven. Het resterende saldo (c) wordt afgedekt met algemene middelen. Vervolgens is nagegaan in hoeverre dit saldo beïnvloedbaar is (d):

- Volledig beïnvloedbaar: er is geen wettelijke plicht om de activiteit uit te voeren. Bijvoorbeeld subsidies aan kunstinstellingen.
- Beperkt beïnvloedbaar: de gemeente is wettelijk verplicht de activiteit uit te voeren. Maar er is wel sprake van beleidsvrijheid. Het niveau van de activiteit kan worden verlaagd. Bijvoorbeeld de zorgplicht bij het armoedebeleid.

Tabel 1

Inkomstenbron	Zijn de uitgaven beïnvloedbaar?	Draagt besparing bij aan structurele ombuigingen?
Grondexploitaties	Ja	Nee (alleen incidenteel)
Doeluitkeringen	Nee	Nee
Tarieven	Ja	Nee
Algemene middelen	Ja	Ja

Tabel 2

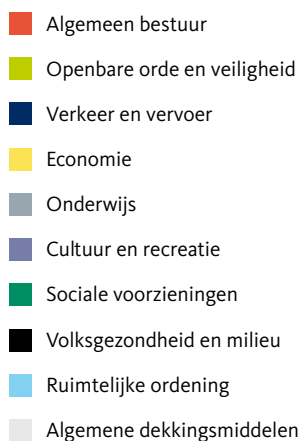
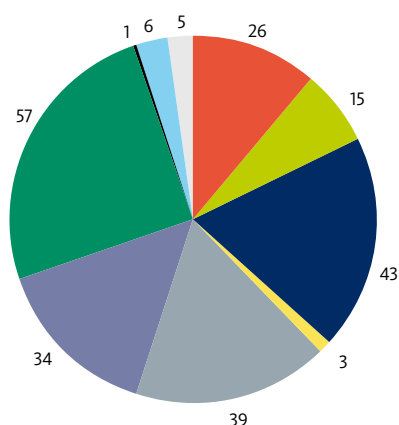
Product	Lasten	Baten	Saldo	Beïnvloedbaar
o	a	b	c	d
Productnaam				

Financiën

- Nauwelijks beïnvloedbaar: de gemeente is wettelijk verplicht de activiteit uit te voeren en het niveau van de voorziening is niet vrij. Bijvoorbeeld uitgaven aan de GGD.

De wettelijke verplichting tot een uitgave is zodoende bepalend bij het vaststellen van de beïnvloedbaarheid.

Onderstaande grafiek geeft aan hoe de algemene middelen over de hoofdfuncties zijn verdeeld:



Met name activiteiten binnen de hoofdfuncties cultuur en recreatie; verkeer en vervoer; sociale voorzieningen en onderwijs worden met algemene middelen afgedekt. Hieronder volgt een summier overzicht van volledig beïnvloedbare uitgaven:

- **Algemeen bestuur**
Alleen de salarissen en wachtgeldvoorzieningen voor collegeleden en de uitgaven aan burgerzaken zijn nauwelijks beïnvloedbaar. De uitgaven aan ondersteuning van het college, internationale

samenwerking, stadspromotie en basisdienstverlening (HRM, ICT, communicatie, juridische en financiële zaken) zijn volledig beïnvloedbaar.

- **Openbare orde en veiligheid:**
Alleen de uitgaven aan brandweer en rampenbestrijding zijn beperkt beïnvloedbaar. De kosten van handhaving, toezicht, aanpak jeugdoverlast, aanpak huiselijk geweld en overige veiligheidsprojecten zijn volledig beïnvloedbaar.
- **Verkeer, vervoer en waterstaat:**
De uitgaven aan verkeer, vervoer en waterstaat zijn slechts beperkt beïnvloedbaar omdat de gemeente verantwoordelijk is voor het beheer van de openbare ruimte. Wel volledig beïnvloedbaar zijn de organisatiekosten van gebiedsgericht werken (programmamanagers, wijkkantoren en wijkbudgetten). Door verhoging van de parkeertarieven kunnen de baten worden verhoogd.
- **Economische zaken**
Alle uitgaven aan economische zaken zijn volledig beïnvloedbaar.
- **Onderwijs**
Volledig beïnvloedbaar zijn uitgaven aan schoolbegeleiding, brede schoolontwikkeling, vroegtijdig schoolverlaten en volwasseneneducatie. Beperkt beïnvloedbaar zijn de uitgaven aan leerlingvervoer, peuterspeelzaalwerk en onderwijshuisvesting. Als medegebruikers van onderwijsgebouwen huurverhoging accepteren, kunnen de baten worden verhoogd.
- **Cultuur en recreatie**
Met uitzondering van uitgaven aan de openbare bibliotheek, archeologie en het archief zijn alle uitgaven aan sport, cultuur en recreatie volledig beïnvloedbaar. Langjarige subsidies moeten wel zorgvuldig worden afgebouwd. Beheerskosten van sport en cultuurvoorzieningen zijn nauwelijks beïnvloedbaar. In theorie kunnen deze voorzieningen wel worden verkocht.
- **Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening**
Veel uitgaven aan sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening worden afgedekt uit doeluitkering en zijn daarmee niet relevant voor de

ombuigingen. Wel volledig beïnvloedbaar zijn uitgaven aan emancipatie, schoolmaatschappelijk werk, opvoedingsondersteuning, maaltijdvoorziening, vrijwilligersorganisaties, diversiteit, vreemdelingen, antidiscriminatie, jeugdgroepen, risicojongeren, veelplegers, jongerenparticipatie en zwerfjongeren. Ook het armoedebeleid is grotendeels volledig beïnvloedbaar. De langdurigheidstoeslag en bijzondere bijstand zijn wettelijk verplicht, maar het niveau kan worden versoerd. Uitgaven aan WMO- en WVG-taken, kinderopvang en schuldhulpverlening zijn eveneens beperkt beïnvloedbaar.

- **Volksgezondheid en milieu**
De wettelijke taken van de GGD en rond milieubeheer zijn nauwelijks beïnvloedbaar. Veel uitgaven worden afgedekt uit tarieven.
- **Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting**
Tot uitgaven aan bestemmingsplannen, planschadeprocedures en partiële herzieningen is de gemeente verplicht door de wet op de ruimtelijke ordening. Volledig beïnvloedbaar zijn de uitgaven aan beleid rond verstedelijking, verkeer, vervoer en stedelijke strategie. Eveneens beïnvloedbaar zijn uitgaven aan woningmonitoring, woonbeleid, woningverdeling en het woonlastenfonds

De totale inventarisatie kan worden opgevraagd bij de gemeente Almere (dvwandewiel@almere.nl). De inventarisatie geldt niet alleen voor Almere, maar kan voor alle Nederlandse gemeenten nuttig zijn. Wij hopen andere gemeenten met onze inventarisatie van dienst te kunnen zijn.

Noten:

- 1 Bij 2% economische groei moet het Rijk € 18 miljard bezuinigen om het rijksbegrotingstekort binnen de Europese bandbreedte (max. 3% tekort) te brengen. Conform de normeringssystematiek van het gemeentefonds, daalt de uitkering aan Almere vervolgens met € 14 miljoen.