

**Gemeente Dronten**

**Rekenkameronderzoek Vermogenspositie**

Eindrapport

## **Voorwoord rapport Vermogenspositie Dronten**

Het doet de rekenkamer genoegen de raad van de gemeente Dronten haar onderzoeksrapport naar de Vermogenspositie van de gemeente Dronten te presenteren.

Sinds de transitie van de rijkstaken op diverse terrein is er veel gebeurd in gemeenteland.

Daarnaast staat of komt de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds onder druk. Verder dienen gemeenten inhoud te geven aan de uitvoering van de nieuwe taken en beleidsterreinen, hetgeen ook gevolgen kan hebben voor de organisatie, samenwerking met andere partijen en een nieuwe inrichting van de klantbenadering en de klantgerichtheid.

Gemeenten kwamen daarmee nog dichterbij de burgerij te staan.

Al deze veranderingen zullen nu of in de toekomst gevolgen kunnen hebben voor de vermogenspositie van de gemeente.

Het onderzoek spitst zich – vanwege de (te verwachten) effecten met name toe op de beleidsonderdelen: afvalinzameling, riolering, asielzoekers en huisvesting statushouders.

Op eventuele gevolgen voor andere beleidsterreinen worden gewezen.

Reden voor de Rekenkamer Dronten om hier nu al onderzoek naar te doen vanuit de huidige stand van zaken. Op basis van dit onderzoek komt de Rekenkamer Dronten – ex ante - met conclusies en aanbevelingen voor de periode die voor u ligt.

Nadrukkelijk merken wij op, dat een ambtelijke en bestuurlijke reactie ontbreekt vanwege de eindigheid van de zittingstermijn van de rekenkamer. Wel is naar aanleiding van de gehouden interviews terugkoppeling geweest naar en met de geïnterviewden.

Het is aan de raad om al dan niet in samenspraak met het college over de vermogenspositie van de gemeente van gedachten te wisselen.

De rekenkamer hecht eraan te willen benadrukken dat zij slechts in de rol van onafhankelijk onderzoeker haar werk verricht ten opzichte van zowel uw raad, het college en de ambtelijke organisatie.

De Rekenkamer Dronten heeft zich in dit onderzoek laten bijstaan door Radar Advies uit Amsterdam, een onderzoeksbureau op de beleidsterreinen van de lokale overheid.

Wij spreken de wens en de verwachting uit dat u met de inzichten uit dit rapport handvatten verkrijgt voor de (door)ontwikkeling van de gemeentelijke vermogenspositie

Dhr. O. Paans  
Voorzitter rekenkamer Dronten  
30 september 2016.

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding deelrapport Afvalinzameling en Riolering</b>	<b>5</b>
1.1	Aanleiding en doel onderzoek	5
1.2	Gevolgde werkwijze	6
1.3	Leeswijzer	6
<b>2</b>	<b>Beschrijving aandachtsgebieden Afvalinzameling en Riolering</b>	<b>7</b>
2.1	Afvalinzameling	7
2.2	Riolering	17
<b>3</b>	<b>Analyse aandachtsgebieden Afvalinzameling en Riolering</b>	<b>26</b>
3.1	Afvalinzameling	26
3.2	Riolering	30
<b>4</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>35</b>
4.1	Conclusies	35
4.2	Aanbevelingen	37
<b>5</b>	<b>Inleiding deelrapport Opvang asielzoekers en Huisvesting statushouders</b>	<b>39</b>
5.1	Aanleiding en doel onderzoek	39
5.2	Gevolgde werkwijze	40
5.3	Leeswijzer	40
<b>6</b>	<b>Opvang asielzoekers</b>	<b>41</b>
6.1	Korte beschrijving	41
6.2	Gemeentelijke kosten	41
6.3	Gemeentelijke inkomsten	42
6.4	Relatie met begrotingsprogramma's	43

<b>7</b>	<b>Huisvesting en maatschappelijke begeleiding statushouders</b>	<b>44</b>
7.1	Korte beschrijving	44
7.2	Gemeentelijke kosten	44
7.3	Gemeentelijke inkomsten	45
7.4	Relatie met begrotingsprogramma's	47
<b>8</b>	<b>Werk en inkomen</b>	<b>48</b>
8.1	Korte beschrijving	48
8.2	Gemeentelijke kosten	48
8.3	Gemeentelijke inkomsten	49
8.4	Relatie met begrotingsprogramma's	50
<b>9</b>	<b>Onderwijs en (jeugd)zorg</b>	<b>51</b>
9.1	Korte beschrijving	51
9.2	Gemeentelijke kosten	51
9.3	Gemeentelijke inkomsten	52
9.4	Relatie met begrotingsprogramma's	53
<b>10</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>54</b>
<b>Bijlagen</b>		<b>56</b>
Bijlage 1:	Lijst van respondenten per deelonderzoek	57
Bijlage 2:	Lijst van geraadpleegde documenten gemeente Dronten	58

## *Deelrapport Afvalinzameling en Riolering*

# 1 Inleiding deelrapport Afvalinzameling en Riolering

Voor u ligt het eindrapport van het rekenkameronderzoek naar de vermogenspositie van de gemeente Dronten. Dit eindrapport bestaat uit twee deelrapporten; dit eerste deelrapport betreft het deelonderzoek Afvalinzameling en Riolering. In dit inleidende hoofdstuk gaan we eerst in op de aanleiding en het doel van het onderzoek en de gevolgde werkwijze. Aan het eind van dit hoofdstuk is een leeswijzer voor de rest van dit deelrapport opgenomen.

## 1.1 Aanleiding en doel onderzoek

Gemeenten zijn de afgelopen jaren volop geconfronteerd met de noodzaak tot bezuinigingen. Inkomsten namen af en uitgaven namen toe, onder meer door verslechtering van de woning- en vastgoedmarkt (en mede daardoor lagere inkomsten uit onroerendezaakbelasting) en een toenemend beroep op sociale voorzieningen. Bovendien hadden (en hebben) maatregelen van het rijk een negatieve invloed op de gemeentelijke financiën. Taken worden door het rijk gedecentraliseerd naar gemeenten, terwijl het budget dat het rijk hiervoor beschikbaar had slechts ten dele – via het Gemeentefonds – mee wordt overgeheveld.

Hierdoor moeten gemeenten mogelijk meer kosten uit eigen middelen dekken. Hiertoe kunnen zij de eigen reserves en voorzieningen aanspreken, voor zover de vermogenspositie dat toelaat. Vanuit het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) worden hier grenzen aan gesteld. Er moet immers worden voldaan aan de hierin opgenomen begrotingsverplichtingen en -voorschriften.

Door de hiervoor geschetste ontwikkelingen is er sprake van toenemende zorg over de financiële draagkracht van gemeenten. Voor de Rekenkamer Dronten was dit aanleiding voor een ex ante onderzoek naar de gemeentelijke vermogenspositie.

Het oorspronkelijke doel van het onderzoek was om de effecten van de maatregelen en taakoverdrachten van het rijk op de vermogenspositie en het weerstandsvermogen van de gemeente in beeld te brengen. Na enkele oriënterende gesprekken met een collegelid en de algemeen directeur/ gemeentesecretaris is ervoor gekozen om het accent te verleggen naar een aantal specifieke gemeentelijke taakvelden, en voor deze taakvelden in te zoomen op de financiële effecten van recente ontwikkelingen.

Gekozen is voor een tweetal taakvelden van programma Volksgezondheid (programma 7) in de Drontense programmabegroting, te weten afvalinzameling en riolering, en voor het taakveld betreffende de opvang van asielzoekers en de huisvesting van statushouders. Bij de twee eerstgenoemde taakvelden gaat het met name om de relatie tussen recente beleidsmatige keuzes enerzijds en het weerstandsvermogen en de vermogenspositie anderzijds. Bij het laatstgenoemde taakveld gaat het om de financiële effecten van de actuele ontwikkelingen rond de (verhoogde) instroom van vluchtelingen.

Omdat hiermee sprake is van twee uiteenlopende deelonderzoeken, is ervoor gekozen om twee deelrapporten op te stellen. Dit eerste deelrapport gaat over de taakvelden afvalinzameling en riolering.

## 1.2 Gevolgde werkwijze

In het onderzoek zijn drie fases onderscheiden:

1. Oriëntatiefase;
2. Verdiepingsfase;
3. Rapportagefase.

### *Oriëntatiefase*

In deze fase is algemene documentatie verzameld en zijn drie oriënterende gesprekken gevoerd. Op basis van deze gesprekken is een keuze gemaakt voor de taakvelden waarnaar specifiek zou worden gekeken in de verdiepingsfase.

### *Verdiepingsfase*

In de verdiepingsfase zijn relevante (specifieke) documenten met betrekking tot de gekozen taakvelden verzameld en bestudeerd.

Door deze documenten te bestuderen hebben we ons een beeld gevormd van de ontwikkelingen die zich in de gemeente Dronten met betrekking tot de gekozen onderwerpen hebben voorgedaan (en naar verwachting zullen voordoen), en wat de financiële consequenties hiervan (kunnen) zijn. Dit dossieronderzoek heeft geleid tot vragen en aandachtspunten, die in interviews met betrokken medewerkers zijn besproken.

Per taakveld is een gesprek gevoerd, waarbij zowel inhoudelijk deskundigen als medewerkers Financiën aanwezig waren. Van de gesprekken zijn verslagen gemaakt die aan de respondenten ter accordering zijn voorgelegd. Enkele vragen zijn na de gesprekken per e-mail voorgelegd en beantwoord.

### *Rapportagefase*

In deze fase zijn twee deelrapporten opgesteld. De rekenkamer heeft hiertoe de gebruikelijke procedure gevolgd van hoor en wederhoor door de interviewverslagen te verifiëren met de ambtelijke en bestuurlijke respondenten. De deelrapporten zijn in concept besproken met de Rekenkamer. Vanwege de afloop van de zittingstermijn van de rekenkamer is het rapport daarna definitief gemaakt en is de interactie hierover tussen uw raad en het college aan u.

## 1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit deelrapport wordt een beschrijving van de ontwikkelingen met betrekking tot de taakvelden afvalinzameling en riolering aan de hand van planning- en controldocumenten en beleidsstukken. In hoofdstuk 3 wordt de in genoemde stukken aangetroffen informatie geanalyseerd en wordt specifiek ingezoomd op de relatie met het weerstandsvermogen en de vermogenspositie. Tot slot worden in hoofdstuk 4 conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.

## 2 Beschrijving aandachtsgebieden Afvalinzameling en Riolering

In dit hoofdstuk wordt voor de taakvelden afvalinzameling en riolering in kaart gebracht welke informatie hierover is te vinden in de diverse ‘cyclische’ en ‘non-cyclische’ documenten van de gemeente Dronten. Bij de cyclische documenten gaat het om de kadernota, programmabegroting, voortgangsrapportages en jaarrekening. Daarbij wordt drie jaar teruggekeken: van de kadernota 2014 tot en met de kadernota 2017. Bij de non-cyclische documenten gaat het om de financiële bepalingen met betrekking tot weerstandsvermogen en vermogenspositie, zoals vastgelegd in de meest recente Nota Reserves en Voorzieningen, en om de meest recente beleidsinhoudelijke plannen, te weten het Afvalbeleidsplan en het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP).

### 2.1 Afvalinzameling

#### 2.1.1 Informatie in de planning- en controlstukken (‘cyclisch’)

Elk jaar wordt voor de zomer een kadernota opgesteld voor het daaropvolgende begrotingsjaar. In dezelfde periode wordt de jaarrekening van het voorafgaande jaar gepubliceerd. Na de zomer worden de uitgangspunten zoals met de kadernota vastgesteld uitgewerkt in de programmabegroting. In de voortgangsrapportage worden beleidsinhoudelijke en financiële ontwikkelingen in het lopende begrotingsjaar belicht. In een kalenderjaar verschijnen dus planning- en documenten die op diverse begrotingsjaren betrekking hebben. Om inzicht te geven in de cyclische informatie over het taakveld afvalinzameling met betrekking tot hetzelfde begrotingsjaar, worden de verschillende planning- en controlstukken hieronder per jaarschijf behandeld.

##### *Kadernota 2014*

In hoofdstuk 6 van de kadernota voor 2014 (‘Algemene dekkingsmiddelen, raming onvoorzien etc.’) wordt vermeld dat de afvalstoffenheffing in 2014 met 1,55% zal stijgen. Aangegeven wordt dat dit budgettair geen effect heeft: egalisatie vindt plaats via de voorziening afvalstoffenheffing. Hierbij wordt uitgegaan van een kostendeckingspercentage van 100%.

In hoofdstuk 8 (‘Uitgangspunten programmabegroting 2014 en verder’) wordt dit als volgt toegelicht: de trendmatige verhoging van 1,55% is een gewogen gemiddelde van loonkosten en prijzen derden. Vanuit de voorziening afvalstoffenheffing zal een onttrekking of een storting worden gedaan om het kostendeckingspercentage op 100% te houden.

##### *Programmabegroting 2014*

In de tekst van begrotingsprogramma 7 (onder ‘Bestaande ontwikkelingen die doorlopen in het jaar 2014’) wordt ten aanzien van afvalinzameling gemeld dat de eerste resultaten van het onderzoek naar de mogelijkheden voor uitbesteden van de afvalinzameling in het 1e kwartaal van 2014 worden verwacht. Daarnaast loopt de gezamenlijke aanbesteding van GFT door 5 Flevolandse gemeenten. De gemeente onderzoekt en volgt de pilotprojecten om te komen tot betere scheiding, meer hergebruik van materialen en voldoen aan de gestelde landelijke eisen.



Bij de doelen voor 2014 van programma 9 (dat onder meer de gemeentelijke heffingen en belastingen betreft) wordt gesteld dat de onderhoudskosten van de milieustraat zijn opgenomen in het meerjaren onderhoudsplan, maar tot nu toe nog niet zijn doorbelast aan de afvalstoffenheffing. Vanaf 2014 worden deze kosten (zijnde € 17.500) ten laste gebracht van de afvalstoffenheffing.

In de paragraaf Lokale heffingen wordt vermeld dat conform de bij de kadernota gemaakte keuze (trendmatige verhoging van 1,55%) er vanuit de voorziening afvalstoffenheffing een zodanige onttrekking of storting dient plaats te vinden dat er voor 2014 sprake is van 100% kostendekking ten aanzien van de afvalinzameling en afvalverwijdering. De tarieven afvalstoffenheffing komen hiermee in 2014 op € 274,68 per huishouden in het binnengebied (was € 270,48 tarief 2013) en op € 239,16 per huishouden in het buitengebied (was 235,44 tarief 2013).

In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt toegelicht of (en in welke mate) sprake is van onbenutte belastingcapaciteit. Ten aanzien van de afvalstoffenheffing wordt gemeld dat rekening wordt gehouden met een dekking van 100% van de kosten, en dat om dit uitgangspunt in stand te houden een voorziening is gevormd. De stand van de voorziening bedraagt op 1 januari 2014 €1.836.000. Aangezien van een 100% kostendekking wordt uitgegaan is er geen sprake van onbenutte belastingcapaciteit, zo wordt aangegeven.

In de Bedrijfsvoeringparagraaf wordt vermeld dat op basis van het lopende collegeprogramma wordt verkend of, in hoeverre en in welke vorm de taak afval en reiniging op afstand kan en zal worden gezet en voor welke duur dan wel. In 2014 wordt hieromtrent beslist. Vermeld wordt dat indien dit proces leidt tot enige vorm van verzelfstandiging, dat vermoedelijk per 1-1-2015 zijn beslag krijgt.

#### *Voortgangsrapportage 2014*

Bij de 'Voortgang van actuele politieke relevante onderwerpen' met betrekking tot programma 7 wordt vermeld dat in februari 2014 het proces is vastgesteld voor het onderzoeken van de mogelijkheden om de taken afvalinzameling en reiniging te kunnen uitbesteden. "De markt voor deze taken is in feite verdeeld tussen overheid gedomineerde organisaties en puur commerciële bedrijven. In september hebben we een goed beeld van de mogelijkheden die de overheid gedomineerde bedrijven bieden. Aan de hand van een dienstenoverzicht met kwaliteitscriteria verwachten men dan te beschikken over een vijftal aanbiedingen. Wanneer dit niet lukt is Europees aanbesteden een optie. Eind 2014 verwacht men een keuze te kunnen maken of en zo ja op welke wijze uitbesteden van deze taken te realiseren is en welke besluiten hiervoor aan de raad kunnen worden voorgelegd."

#### *Jaarrekening 2014*

Bij de bestaande ontwikkelingen binnen programma 7 wordt vermeld dat met behulp van een externe deskundige onderzoek is gedaan naar de uitbesteding van reiniging en afvalinzameling. Hieruit is gebleken dat de gemeente dit zelf dermate efficiënt doet, "dat deelname aan een overheid gedomineerde organisatie per saldo een structureel nadeel zal opleveren. De doelstelling van een bezuiniging is dan ook niet haalbaar. Met de uitkomst van de verkenning hebben wij de balans opgemaakt en besloten af te zien van deelname aan een overheid gedomineerde organisatie voor de afvalinzameling. We zullen dan ook de

komende jaren tot 2020 op basis van een sterke eigen organisatie samen met deskundige partners de beleidsontwikkelingen organiseren.”

In de toelichting op de verschillen tussen begroting 2014 en werkelijkheid 2014 wordt ten aanzien van afvalinzameling gemeld dat er een voordeel van € 8.000 is geboekt door lagere kapitaallasten, dat er een éénmalig voordeel van € 44.000 is door lagere kosten voor afvalverwijdering en -verwerking, een hogere bijdrage uit de voorziening afval een éénmalig voordeel van € 6.000 oplevert en dat de hogere inkomsten bij afvalverwerking éénmalig € 152.000 voordeel opleverden. Daar staat tegenover dat de hogere storting in de voorziening afvalstoffenheffing en de lagere opbrengst afvalstoffenheffing respectievelijk éénmalig € 245.000 en € 23.000 nadeel opleverden.

In de paragraaf Lokale heffingen staat over de afvalstoffenheffing dat de tarieven trendmatig met 1,55% zijn verhoogd en dat aanvullend de afvalstoffenheffing is verlaagd met € 10 per aansluiting ten opzichte van 2013. Om aan te sluiten bij het uitgangspunt van 100% kostendekkendheid is het verschil onttrokken uit de egalisatievoorziening afvalstoffenheffing.

In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt in de tekst over de onbenutte belastingcapaciteit ten aanzien van de afvalstoffenheffing vermeld dat het uitgangspunt 100% kostendekkendheid is van de afvalbeheerskosten, waarbij jaarlijks het overschot of tekort wordt verrekend met de egalisatievoorziening afvalstoffenheffing. “Het saldo van deze egalisatievoorziening wordt weer ingezet om de tarieven (incidenteel) te verlagen of om toekomstige kosten te dekken. De egalisatievoorziening afvalstoffenheffing bedraagt afgerond € 2,0 miljoen per eind 2014. Aangezien uitgegaan wordt van 100% kostendekkendheid is er geen sprake van onbenutte belastingcapaciteit.”

In de paragraaf Verbonden partijen staat over HVC: “HVC is een afvalnutsbedrijf dat eigendom is van 48 gemeenten en 6 waterschappen in Noord- en Zuid-Holland en Flevoland. Sinds de oprichting in de jaren negentig streeft HVC er naar te groeien van afvalverbrander naar regisseur van de afvalketen in haar verzorgingsgebied. Het bedrijf tekent voor inzameling van afval, logistiek, recycling en compostering, verbranding en de levering van energie en warmte. De gemeente Dronten is aandeelhouder en beschikt over 48 van de 3.311 aandelen (2,0%<sup>1</sup> van het uitgegeven totaal aan aandelen).”

Verder worden de volgende cijfers vermeld:

- Eigen vermogen € 88 miljoen (eind 2012), € 68 miljoen (eind 2013)
- Vreemd vermogen € 982 miljoen (eind 2012), € 967 miljoen (eind 2013)
- Resultaat 2013 € 4,9 miljoen negatief

In de toelichting op de balans wordt met betrekking tot de voorziening afvalstoffenheffing aangegeven dat uitgangspunt is dat de afvalbeheerskosten (inclusief BTW en kwijtschelding) worden gedekt uit de afvalstoffenheffing. “Aangezien soms sprake is van forse schommelingen in inkomsten en uitgaven is deze voorziening ingesteld ter egalisatie van de afvalstoffenheffing. In 2014 is het exploitatietekort van € 113.000 onttrokken. Dat is minder dan was geraamd.”

---

<sup>1</sup> Dit is dus het percentage zoals vermeld in de jaarrekening. Feitelijk gaat het om een kleine 1,5% (48/3.311).

Bij de toelichting op de gewaarborgde leningen wordt aangegeven dat de stand per 31 december 2014 afgerond € 273.000.000 bedraagt en dat dit voor € 9.700.000 een garantstelling aan HVC betreft. Ook wordt vermeld dat de garantstelling voor HVC een hoger risicoprofiel heeft en dat de gemeente daarvoor een jaarlijkse provisie ontvangt (€ 98.000 in 2014). Daarbij wordt verwezen naar de risicoanalyse in de paragraaf Weerstandsvermogen. Daarin is het betreffende risico opgenomen met een verwachte kans van 10% (kans-score 1 op een schaal van 1 t/m 5) en een verwachte impact van € 980.000<sup>2</sup> (impact-score 5 op een schaal van 1 t/m 5), wat resulteert in een risico-score van 5.

#### *Kadernota 2015*

Bij de algemene beschouwing van programma 7 wordt vermeld dat de ontwikkelingen op het terrein van afvalscheiding en hergebruik van grondstoffen volop in beweging zijn. De landelijke doelstellingen worden aangescherpt en het is aan de gemeenten om hier invulling aan te geven. Naast een efficiënte inzameling zal de aandacht in toenemende mate uitgaan naar introductie van nieuwe/ andere inzamelconcepten en bewustmaking van de burger over gebruik en hergebruik van waardevolle grondstoffen. Ook wordt aangegeven dat het onderzoek naar mogelijkheden voor uitbesteden van de afvalinzameling c.a. in 2014 zal worden afgerond en dat in 2015 implementatie van het eindresultaat zal plaatsvinden.

Onder de kop 'Bezuinigingen' wordt het uitbestedingsonderzoek nog eens toegelicht. Aangegeven wordt dat naast het directe taakveld afvalinzameling ook de effecten op aanliggende taakvelden, zoals gladheidsbestrijding, machinaal vegen, inzet bij evenementen en calamiteiten/ rampbestrijdingsorganisatie in het onderzoek en zo nodig in de aanbesteding zullen worden betrokken. "De hoogte van het te behalen financieel voordeel is onder meer afhankelijk van de omvang van het uit te besteden taakpakket dienstverlening; de nadere marktanalyse zal hierin meer inzicht gaan verschaffen en input geven voor een besluit over de reëel te verwachten financiële taakstelling. Een behaald voordeel bij een uitbesteding leidt tot lagere kosten van inzameling, afvoer, reiniging etc. en daarmee, bij een 100% kostendekking, tot een lagere afvalstoffenheffing voor de burgers."

Tevens wordt onder 'Bezuinigingen' gemeld dat de inzameling van oud papier door (sport)verenigingen, ondersteund met externe inhuur van materieel en personeel, is beëindigd en de inzameling van oud papier is ingebed in de eigen formatie en materieel. "Daarmee wordt een forse besparing gerealiseerd op kosten voor externe inhuur van materieel en chauffeurs. De vergoeding aan de verenigingen willen we doorzetten maar de verenigingen hiervoor andere taken binnen de afvalstoffenheffing laten vervullen. Hierover zijn we met de verenigingen in overleg." Financieel effect is dat de afvalstoffenheffing hierdoor met circa €7,- per huishouden omlaag kan gaan.

In hoofdstuk 6 ('Uitgangspunten programmabegroting 2015 en verder') wordt vermeld dat is gekozen voor een trendmatige verhoging van de afvalstoffenheffing in 2015 met 1,6% (inflatiecorrectie). Voorts wordt melding gemaakt van een aantal positieve ontwikkelingen. "Ten aanzien van het inzamelen en verwerken van afval zijn er diverse positieve ontwikkelingen. Zoals zich het nu laat aanzien zijn er op de bedrijfsvoering verbeteringen te realiseren en lijkt het erop dat de aanbesteding van verwerking van het gft-afval voordelen gaat opleveren. De uitkomsten hiervan zijn nog niet bekend. Onze verwachting is dat er een

---

<sup>2</sup> Indien uit wordt gegaan van de omvang van de garantstelling per 31 december 2014 zou dit bedrag bij een verwachte kans van 10% overigens € 970.000 moeten bedragen.

substantieel voordeel zal ontstaan wat tot gevolg heeft dat de tarieven afvalstoffenheffing omlaag kunnen. In de loop van 2014 zullen wij u nader informeren over de ontwikkelingen.”

#### *Programmabegroting 2015*

Onder de bestaande ontwikkelingen in 2015 van programma 7 wordt (net als in de kadernota) gemeld dat de ontwikkelingen op het terrein van afvalscheiding en hergebruik van grondstoffen volop in beweging zijn. De landelijke doelstellingen worden aangescherpt (scheidingspercentage van nu 60% naar 65% in 2015 en vervolgens naar 75% in 2020). Naast een efficiënte inzameling zal er gedacht moeten worden aan introductie van nieuwe/ andere inzamelconcepten en bewustmaking van de burger over gebruik en hergebruik van waardevolle grondstoffen.

In de paragraaf Lokale heffingen staat over de afvalstoffenheffing dat deze in 2015 1,6% trendmatig zal stijgen. Daarnaast kan een extra verlaging van de afvalstoffenheffing plaatsvinden als gevolg van voordelen in de bedrijfsvoering en de afvalverwerking. De tarieven komen daarmee in 2015 op € 241,20 per huishouden in het binnengebied (was € 260,40 tarief 2014) en op € 213,60 per huishouden in het buitengebied (was 225,00 tarief 2014).

In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt bij de toelichting van de onbenutte belastingcapaciteit vermeld dat de voorziening afvalstoffenheffing op 1 januari 2015 € 1.733.000 bedraagt.

Het risico van de garantstelling aan HVC is opgenomen in het schema met risico's inclusief risicoscore. De “verwachte impact” van dit risico bedraagt € 980.000.

#### *Voortgangsrapportage 2015*

Ten aanzien van de actuele politiek relevante onderwerpen met betrekking tot programma 7 wordt aangegeven dat in maart 2015 de balans is opgemaakt en besloten is om af te zien van uitbesteding op het gebied van afvalinzameling en reiniging. De gemeente wil de komende jaren op basis van een sterke eigen organisatie samen met deskundige partners de noodzakelijke beleidsontwikkeling organiseren.

In de toelichting op de ‘algemene dekkingsmiddelen’ wordt vermeld dat op 17 april 2015 de jaarrapportage 2014 van GBLT (de organisatie die voor de gemeente Dronten de gemeentelijke belastingen oplegt en int) is ontvangen. “In de jaarrapportage is een nog door de gemeente te ontvangen bedrag opgenomen van € 196.000 over eerdere jaren. In overleg met de accountant wordt deze opbrengst verantwoord in de jaarrekening 2015. Het bedrag van € 196.000 moet gecorrigeerd worden met een storting in de voorziening afvalstoffenheffing van € 77.000 zodat het budgettaire effect € 119.000 positief is.”

#### *Jaarrekening 2015*

In de aanbiedingsnota wordt onder programma 7 gemeld dat de voorbereidingen voor het Afvalbeleidsplan 2016-2020 zijn begonnen.

In het jaarverslag wordt bij programma 7 aangegeven dat in het kader van de aanscherpingen rond afvalscheiding en hergebruik grondstoffen er in 2015 is gestart met de gescheiden inzameling van drankenkartons en metaal/ blik.

In de financiële toelichting van programma 7 staat dat afvalverwijdering, afvalverwerking, reinigingsrechten en afvalstoffenheffing € 18.000 voordeel heeft opgeleverd.

In de paragraaf Lokale heffingen wordt aangegeven dat in de voortgangsrapportage € 77.000 aan extra inkomsten voor de afvalstoffenheffing is opgenomen. Daarnaast heeft de afvalstoffenheffing 2015 € 43.000 meer opgebracht. De bedragen zijn geheel toegevoegd aan de egalisatievoorziening.

In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt aangegeven dat de egalisatievoorziening Afvalstoffenheffing afgerond € 1,7 miljoen bedraagt per eind 2015.

In de paragraaf Verbonden partijen staan over HVC (naast de feitelijke informatie, identiek aan de tekst in de jaarrekening 2014) de volgende cijfers vermeld<sup>3</sup>:

- Eigen vermogen 2014: € 68,3 miljoen
- Vreemd vermogen 2014: € 936,9 miljoen
- Resultaat 2014: € 5,1 miljoen

In deze paragraaf wordt tevens vermeld dat de gemeente voor de garantstelling aan HVC in 2015 een provisie van € 97.728 heeft ontvangen.

Bij de toelichting op de gewaarborgde leningen wordt aangegeven dat de stand per 31 december 2015 afgerond € 269.000.000 bedraagt en dat dit voor € 9.600.000 een garantstelling aan HVC betreft. Daarbij wordt verwezen naar de risicoanalyse in de paragraaf Weerstandsvermogen. Daarin is het betreffende risico opgenomen met een verwachte kans van 10% (kans-score 1 op een schaal van 1 t/m 5) en een verwachte impact van € 960.000 (impact-score 5 op een schaal van 1 t/m 5), wat resulteert in een risico-score van 5.

#### *Kadernota 2016*

In de algemene beschouwing van programma 7 wordt ingegaan op de 'beleidsontwikkeling afval'. Aangegeven wordt dat de landelijke doelstellingen voor scheiding van afval en hergebruik van grondstoffen zijn aangescherpt; het afvalscheidingspercentage van 65% in 2015 wordt opgetrokken naar 75% in 2020. Om deze doelstelling te realiseren is een trendbreuk nodig in zowel de wijze van inzamelen door introductie van nieuwe inzamelconcepten als het bewustmaken van de burger om het afval beter te scheiden en te komen tot een maximaal hergebruik van waardevolle grondstoffen. Daarnaast kan het inbouwen van prikkels een goede ondersteuning zijn om de nieuwe doelstelling te realiseren, zo wordt vermeld. In 2015 wordt onderliggend beleid geformuleerd en vindt oriëntatie plaats op de te maken keuzes voor nieuwe inzamelconcepten. Vervolgens zal in 2016 een start worden gemaakt met de invoering van de nieuwe inzamelconcepten, ondersteund door een gerichte communicatie met de inwoners. Voorts wordt aangegeven dat het realiseren van de trendbreuk investeringskosten vergt in de inzamelinfrastructuur, maar ook baten zal kennen in lagere verwerkingskosten en deels opbrengsten van diverse fracties. De kosten worden verrekend in de afvalstoffenheffing inclusief de daarbij behorende voorziening.

---

<sup>3</sup> Waar in de jaarrekening 2014 nog de omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen over de voorgaande twee jaren wordt vermeld, gebeurt dat in de jaarrekening 2015 dus alleen over het laatste voorgaande jaar.

In hoofdstuk 6 ('Uitgangspunten programmabegroting 2016 en verder') wordt gemeld dat evenals in voorgaande jaren ook voor 2016 wordt uitgegaan van een kostendekkingspercentage van 100% en dat is gekozen voor een trendmatige verhoging van de afvalstoffenheffing met 1,4%. De actuele tarieven in het lopende jaar 2015 worden daarbij vermeld (€ 241,20 per huishouden in het binnengebied en op € 213,60 per huishouden in het buitengebied).

#### *Programmabegroting 2016*

In de tekst van programma 7 is bij de 'bestaande ontwikkelingen die doorlopen in 2016' dezelfde passage opgenomen als in de kadernota betreffende de aanscherping van de doelstellingen voor afvalscheiding (zie hierboven). Daarnaast wordt aangegeven dat de in 2015 ingevoerde afvalstoffenbelasting op verbranden van huishoudelijk restafval en grof huishoudelijk restafval in het tarief afvalstoffenheffing is opgenomen.

In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt bij de toelichting van de onbenutte belastingcapaciteit vermeld dat de egalisatievoorziening afvalstoffenheffing op 1 januari 2016 afgerond € 1,6 miljoen bedraagt. Net als in eerdere jaren wordt hierbij het uitgangspunt van 100% kostendekkendheid en de werking van de egalisatievoorziening toegelicht.

Het risico van de garantstelling aan HVC is opgenomen in het schema met risico's inclusief risicoscore. De "verwachte impact" van dit risico bedraagt € 970.000.

In de paragraaf Lokale heffingen wordt (net als in de kadernota 2016) aangegeven dat met betrekking tot de afvalstoffenheffing gekozen is voor een trendmatige verhoging van 1,4%. Hierbij worden de tarieven afvalstoffenheffing 2015 vermeld (€ 241,20 per huishouden in het binnengebied en op € 213,60 per huishouden in het buitengebied).

In de paragraaf Verbonden partijen staan over HVC (naast de feitelijke informatie, identiek aan de tekst in de jaarrekening 2014 en de jaarrekening 2015) de volgende cijfers vermeld:

- Eigen vermogen € 63 miljoen (eind 2013)<sup>4</sup>, € 68 miljoen (eind 2014)
- Vreemd vermogen € 967 miljoen (eind 2013), € 937 miljoen (eind 2014)
- Resultaat 2014 € 5,1 miljoen positief

#### *Kadernota 2017*

De kadernota 2017 kent een andere opzet dan in de voorgaande jaren. In de kadernota is in het eerste gedeelte (aanbiedingsnota) een 'Voorstel tariefontwikkeling' opgenomen, waarin is aangegeven dat op basis van het huidige beleid en de verwachtingen omtrent loon- en prijscompensatie de tarieven in 2017 ten opzichte van 2016 met 0,7% moeten worden verhoogd. In de bijbehorende tabel is de afvalstoffenheffing voor 2013 tot en met 2017 weergegeven, waarbij voor 2017 wordt uitgegaan van een tarief van € 241,90 (t.o.v. € 241,20 in 2016).

In de tekst met betrekking tot programma 7 wordt ingegaan op het afvalbeleidsplan dat zal worden opgesteld. Gemeld wordt (nog eens) dat de landelijke doelstelling voor het scheiden van huishoudelijk afval fors is aangescherpt, tot een gewenst bronscheidingspercentage van 75% in het jaar 2020. Ook wordt aangegeven dat de gemeente Dronten al belangrijke

---

<sup>4</sup> Dit bedrag wijkt af van het in de jaarrekening 2014 vermelde bedrag betreffende de omvang van het eigen vermogen eind 2013, namelijk € 68 miljoen (zie eerder in de tekst).

stappen heeft gezet (61% scheiding gerealiseerd in 2015), maar dat een trendbreuk noodzakelijk zal zijn om de landelijke doelstelling te kunnen behalen.

“In 2016 wordt een nieuw afvalbeleidsplan opgesteld<sup>5</sup> met daarin opgenomen de beleidsambities welke de gemeente Dronten voor het scheiden van huishoudelijk afval wenst te behalen, op welke wijze de landelijke doelstelling van 75% afvalscheiding kan worden behaald en welke interne organisatie daarvoor nodig is. Op basis van een aantal scenario's zal een keuze worden gemaakt worden hoe hieraan uitvoering zal worden gegeven. In het afvalbeleidsplan zullen de noodzakelijke investeringen en kosten in beeld worden gebracht voor het aanbrengen van voorzieningen, middelen en benodigde interne organisatie. Naast kosten zullen er naar verwachting ook besparingen zijn door hogere opbrengst van grondstoffen en lagere verwerkingskosten van verbranden van restafval. De dekking van de kosten vindt plaats via de afvalstoffenheffing en voorziening.”

Vervolgens wordt toegelicht dat met de keuze van het te voeren beleid (door als gemeenteraad het Afvalbeleidsplan 2016-2021 vast te stellen) ook de financiële gevolgen van deze keuze worden vastgesteld en verwerkt. “De totale financiële gevolgen van het nieuwe beleid worden verwerkt in de tarieven afvalstoffenheffing 2017 en verder. Naar verwachting zullen, met de huidige inzichten en marktontwikkelingen, per saldo de inspanningen om het Afvalbeleidsplan te realiseren, niet leiden tot verhoging van de tarieven van de afvalstoffenheffing.

Verderop in de kadernota wordt onder de kop ‘Algemene dekkingsmiddelen’ onder meer ingegaan op de gemeentelijke belastingen en tarieven<sup>6</sup>. Hier wordt ten aanzien van de afvalstoffenheffing nog eens aangegeven dat de verwachting is dat de maatregelen om het nieuwe Afvalbeleidsplan te realiseren niet leiden tot verhoging van de afvalstoffenheffing, maar alleen rekening wordt gehouden met 0,7% stijging voor loon- en prijscompensatie (met 100% kostendekkendheid als blijvend uitgangspunt). Vervolgens worden de tarieven weergegeven voor 2013 tot en met 2017, voor zowel het binnengebied als het buitengebied (tarief 2017 binnengebied € 242,90<sup>7</sup>, buitengebied € 215,10).

## 2.1.2 Informatie in overige stukken (‘non-cyclisch’)

### *Afvalbeleidsplan*

In het voorjaar van 2016 is het ‘Afvalbeleidsplan 2016-2021 Gemeente Dronten’ opgesteld<sup>8</sup>. In het plan worden aanleiding en doelstelling geschetst, met verwijzing naar de aangescherpte landelijke ambitie (75% afvalscheiding in 2020) en de ambitie zoals verwoord in het collegeprogramma: “In 2018 worden huishoudelijke afvalstromen zo goed mogelijk gescheiden en realiseert de gemeente Dronten de ambities van het landelijk programma

<sup>5</sup> Het betreft het Afvalbeleidsplan 2016-2021, dat door de raad in de vergadering van 30 juni 2016 ongewijzigd is vastgesteld.

<sup>6</sup> Overigens begint de tekst onder de kop ‘Algemene dekkingsmiddelen’ met een toelichting, waarin wordt aangegeven dat het hier gaat om heffingen en andere inkomsten zonder vooraf bepaald bestedingsdoel, in tegenstelling tot heffingen als riool- en afvalstoffenheffing. Niettemin wordt onder deze kop (net als in andere jaren) wel ingegaan op de afvalstoffenheffing en de rioolheffing.

<sup>7</sup> Dit tarief wijkt af van het eerder in de kadernota (onder ‘Voorstel tariefontwikkeling’) genoemde tarief van € 241,90. Kennelijk is het tarief van € 242,90 het juiste, aangezien bij dit tarief sprake is van een stijging van 0,7% ten opzichte van 2016. Overigens wordt bij het eerdergenoemde tarief ook niet aangegeven dat het het tarief voor het binnengebied betreft.

<sup>8</sup> Afvalbeleidsplan 2016-2021 Gemeente Dronten – De Jonge Milieu Advies, Concept versie 1.0, april 2016

“van afval naar grondstof” en helpt daarmee de transitie naar een circulaire economie te bevorderen. De gemeente Dronten heeft de eerste stap van de ambitie (65% afvalscheiding) gerealiseerd en ligt op koers voor de volgende stap: een scheidingspercentage van 75% in 2020. Tot slot is de hoeveelheid restafval per inwoner teruggebracht tot 125 kg. per inwoner.” Zoals ook in de kadernota en begroting 2016 werd vermeld, wordt aangegeven dat een trendbreuk vereist is om de landelijke ambitie te realiseren. “Zonder fundamentele wijzigingen in het afvalbeleid zal de nationale doelstelling naar verwachting niet behaald worden.”

In het Afvalbeleidsplan wordt verder ingegaan op de Europese en Nederlandse beleidskaders. Voorts wordt de huidige situatie in Dronten beschreven en geëvalueerd. In het hoofdstuk over de huidige situatie wordt een toelichting gegeven op (de relatie tussen) de afvalbeheerkosten en de afvalstoffenheffing. “De afvalbeheerkosten worden door middel van de afvalstoffenheffing doorbelast aan de inwoners. De afvalstoffenheffing ligt hoger dan de totale afvalbeheerkosten omdat hier ook nog de BTW compensatie, kwijtscheldingsgelden, kosten afvoer veegvuil en zwerfafvalkosten in verdisconteerd zitten.” Ook worden hier de actuele tarieven voor binnen- en buitengebied vermeld en wordt aangegeven dat het dekkingspercentage van de kosten door middel van de afvalstoffenheffing 100% bedraagt, en dat de gemeente Dronten een egalisatiereserve heeft ingesteld om fluctuaties in inkomsten en uitgaven op te kunnen vangen.

Vervolgens wordt een viertal scenario’s uitgewerkt, waarbij per scenario wordt ingegaan op de bijbehorende inzamelsystematiek, de effecten daarvan, de gevolgen voor de kosten en het scheidingspercentage en op de invoeringstermijn.

In het bij het Afvalbeleidsplan behorende raadsvoorstel wordt naast beslispunten met betrekking tot de beleidsambitie en de scenariokeuze (per 1 oktober 2016 optimalisatie van de bestaand inzamelstructuur door verlaging van de inzamelrequentie van restafval en per 1 oktober 2017 gefaseerde invoering van ‘omgekeerd inzamelen’) ten aanzien van de kosten het volgende besispunt voorgelegd: “De structurele kosten verbonden aan de invoering van de nieuwe inzamelsystematiek te dekken vanuit de huidige afvalbegrotingsruimte en hoogte van de afvalstoffenheffing. De nieuwe afvalinzameling zal in de jaren 2017 en 2018 niet leiden tot een verhoging van de afvalstoffenheffing voor de inwoners. Vanaf 2019 kan via de kostendekkende afvalstoffenheffing naar verwachting sprake zijn van een lagere heffing. De éénmalige en -aanloopkosten voor invoering van de nieuwe inzamelsystematiek, het opstellen van een locatieplan voor ondergrondse containers en implementatie, te dekken vanuit de huidige afvalbegrotingsruimte en de egalisatiereserve Afvalstoffenheffing.

In het deel ‘Argumenten’ van het raadsvoorstel wordt ten aanzien van de kosten aangegeven dat de verwachting is dat (in alle onderzochte scenario’s) de structurele kosten voor afvalverwijdering en -verwerking zullen afnemen ten opzichte van de kosten van de huidige bedrijfsvoering en daarmee binnen de huidige afvalbudgetten en niveau van de afvalstoffenheffing zullen blijven. Voorts wordt gemeld dat overschrijdingen in de begroting kunnen worden opgevangen via de egalisatievoorziening afvalstoffenheffing. “Deze voorziening is bedoeld om schommelingen in de kosten te kunnen opvangen zonder dat de heffing telkens moet worden aangepast. Bij de invoering van omgekeerd inzamelen zullen er aanloop- en éénmalige kosten optreden zoals opstellen locatieplan ondergrondse containers, externe begeleidingskosten en kosten aanbestedingen etc. Verwachte voordelen



in de verwerkingskosten en opbrengsten zullen deze kosten naar verwachting dekken maar kunnen na-ijlen op de investeringen. Deze tijdelijke extra kosten kunnen dan gedekt worden via de voorziening. De voorziening is op ruim voldoende niveau.”

#### *Nota Reserves en Voorzieningen 2016*

In april 2016 is de nota Reserves en Voorzieningen 2016 verschenen<sup>9</sup>. De vorige nota Reserves en Voorzieningen stamt uit 2009. In de inleiding van de nota wordt aangegeven dat het gebruikelijk is om de nota eens per vier jaar te actualiseren. In de praktijk is echter ook veel jaarlijks geactualiseerd. Omdat dit een meer praktische werkwijze is – zo wordt in de inleiding aangegeven – is besloten om de actualisatie jaarlijks in de begroting en de jaarrekening te doen en dus niet meer vierjaarlijks een nota Reserves en Voorzieningen op te stellen. De nota Reserves en Voorzieningen 2016 is dan ook bedoeld om “nog eenmaal een goede basis te leggen”. Daarnaast worden in de nota beleidswijzigingen met betrekking tot het toerekenen van rente aan reserves uitgewerkt. In de nota wordt dan ook uitgebreid ingegaan op het wettelijke kader voor reserves en voorzieningen en op de hieruit voortvloeiende beleidskaders voor de gemeente Dronten. Op basis hiervan wordt in de nota een aantal besluitpunten gepresenteerd, die betrekking hebben op de toerekening van rente, het opheffen van een aantal bestemmingsreserves en voorzieningen, het bij- c.q. aframen van een aantal bestemmingsreserves, het doorvoeren van naamswijzigingen van enkele bestemmingsreserves en het instellen van een aantal nieuwe bestemmingsreserves. Uit de geactualiseerde meerjarige financiële ontwikkeling van de reserves en voorzieningen blijkt dat “we verwachten een zeer gezonde financiële positie te behouden”, aldus het college in de inleiding van de nota.

In een apart hoofdstuk worden alle reserves en voorzieningen specifiek toegelicht. Over de voorziening afvalstoffenheffing wordt (naast vermelding van de betreffende portefeuillehouder en de afdeling die budgethouder is) de volgende informatie gegeven:

- *Doel:* Het ondervangen van een onregelmatig verloop in de tarieven van de afvalstoffenheffing.
- *Stortingen:* Aan de voorziening wordt in 2016 0,8% vanuit de exploitatie toegevoegd als een correctie voor inflatie en prijsstijging. Het percentage voor inflatie en prijsstijging wordt jaarlijks aangepast op grond van de door het CBS geschetste ontwikkelingen. Daarnaast kunnen er stortingen plaatsvinden als de opbrengsten afvalstoffenheffing in het desbetreffende jaar hoger zijn dan kosten voor afvalverwijdering en verwerking.
- *Onttrekkingen:* Er kan een onttrekking plaatsvinden indien in een bepaald jaar de kosten voor afvalverwijdering en -verwerking hoger zijn dan de opbrengsten afvalstoffenheffing.
- *Opmerkingen:* Ten aanzien van de afvalstoffenheffing wordt rekening gehouden met een dekking van 100%. Om dit uitgangspunt in stand te houden is een voorziening gevormd. De afvalstoffenheffing is gebaseerd op het bedrijfsplan afvalinzameling en reiniging 2012-2016. In 2016 dient deze geactualiseerd te worden.

In de achterin de nota opgenomen ‘Staat Reserves en voorzieningen jaarrekening 2016’ is ten aanzien van de voorziening afvalstoffenheffing een saldo per eind 2015 van € 1.720.783 weergegeven. Met een storting van € 21.510 (correctie voor inflatie en prijsstijging) en een onttrekking van € 161.682 ontstaat een saldo van € 1.580.611 per eind 2016.

---

<sup>9</sup> Nota ‘Reserves en Voorzieningen 2016’ – Versie 2.2

Ten slotte geeft de nota een overzicht van het verwachte verloop van de reserves en voorzieningen voor de jaren 2015-2019, met vermelding van de stortingen en onttrekkingen per jaar. Voor de voorziening afvalstoffenheffing resulteert dit in een saldo per ultimo 2019 van € 941.611.

## 2.2 Riolering

### 2.2.1 Informatie in de planning- en controlstukken ('cyclisch')

Elk jaar wordt voor de zomer een kadernota opgesteld voor het daaropvolgende begrotingsjaar. In dezelfde periode wordt de jaarrekening van het voorafgaande jaar gepubliceerd. Na de zomer worden de uitgangspunten zoals met de kadernota vastgesteld uitgewerkt in de programmabegroting. In de voortgangsrapportage worden beleidsinhoudelijke en financiële ontwikkelingen in het lopende begrotingsjaar belicht. In een kalenderjaar verschijnen dus planning- en documenten die op diverse begrotingsjaren betrekking hebben. Om inzicht te geven in de cyclische informatie over het taakveld riolering met betrekking tot hetzelfde begrotingsjaar, worden de verschillende planning- en controlstukken hieronder per jaarschijf behandeld.

#### *Kadernota 2014*

In hoofdstuk 6 van de kadernota voor 2014 ('Algemene dekkingsmiddelen, raming onvoorzien etc.'), wordt vermeld dat de rioolrechten in 2014 1,55% trendmatig en 2,25% extra conform het beheersplan zullen stijgen. Budgettair heeft dit geen effect; egalisatie vindt plaats via de voorziening rioolbeheer.

In hoofdstuk 8 ('Uitgangspunten programmabegroting 2014 en verder'), wordt dit als volgt toegelicht: "de trendmatige verhoging van 1,55% is een gewogen gemiddelde van loonkosten en prijzen derden. De 2,25% extra verhoging is eerder al vastgesteld in het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP)". Bij elkaar gaat het dus om een verhoging van 3,8%.

#### *Programmabegroting 2014*

In de paragraaf Lokale heffingen wordt vermeld dat het plan zoals beschreven in de kadernota (zie hierboven) wordt uitgevoerd. Dit betekent dat het tarief rioolrechten in 2014 op € 146,40 uitkomt (was € 141 in 2013).

In de paragraaf Weerstandsvormen en risicobeheersing wordt toegelicht of (en in welke mate) sprake is van onbenutte belastingcapaciteit. Ten aanzien van de rioolrechten wordt aangegeven dat er op grond van het GRP in het verleden een voorziening is gevormd om de toekomstige lasten af te kunnen dekken. De voorziening rioolbeheer heeft op 1 januari 2014 een stand van € 14.424.000. "De voorziening is ontstaan door een overdekking binnen de riolering in de afgelopen jaren. De overdekking was noodzakelijk om de toekomstige lasten van het GRP te kunnen afdekken. In het Gemeentelijk rioleringsplan is aangegeven hoe de tarieven rioolrechten de komende jaren zullen stijgen. Dit houdt in dat op dit moment geen rekening kan worden gehouden met een onbenutte belastingcapaciteit binnen de rioolrechten."

In de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen wordt vermeld dat de gemeente sinds 2011 naast de zorgplicht voor afvalwater ook verantwoordelijk is voor hemel- en grondwater. Dit komt voort uit de wet gemeentelijke watertaken. In 2011 is dan ook een verbreed gemeentelijk rioleringsplan (hierna ook wel aangeduid als vGRP) vastgesteld. Voor 2014 houdt dit in dat het project Aanleg eenvoudig grondwatermeetnet wordt uitgevoerd.

#### *Voortgangsrapportage 2014*

Bij de 'Voortgang van actuele politieke relevante onderwerpen' met betrekking tot programma 7 wordt vermeld dat wordt gewerkt aan de voorbereiding van een nieuw Verbreed Gemeentelijk RioleringsPlan. Aangekondigd wordt dat dit plan in 2015 zal worden opgeleverd en voorgelegd aan de gemeenteraad.

#### *Jaarrekening 2014*

In de toelichting op de verschillen tussen begroting 2014 en werkelijkheid 2014 met betrekking tot programma 7 staat dat er een éénmalig voordeel van € 8.000 is geboekt door lagere kapitaallasten riolering en dat daarnaast sprake is van een éénmalig voordeel van € 463.000 door lagere kosten voor riolering en gemalen, voornamelijk door uitstel van investeringen. Daarmee samenhangend is een hogere storting in de voorziening riolering gedaan (€ 412.000 éénmalig nadeel). Daarnaast is sprake van lagere uitgaven voor aanleg riolering (éénmalig € 68.000 voordeel) en een hieraan gerelateerde lagere bijdrage van derden voor aansluiting op riolering (€ 108.000 éénmalig nadeel). Ten slotte is sprake van een hogere opbrengst rioolheffingen (€ 27.000 éénmalig voordeel).

In de paragraaf Lokale heffingen is een 'Overzicht gerealiseerde inkomsten' opgenomen, waarin ten aanzien van de rioolrechten wordt aangegeven dat de opbrengsten hiervan in 2014 € 142.000 lager waren dan begroot. Verderop in dezelfde paragraaf wordt vermeld dat het tarief rioolrecht (zoals in de begroting was aangekondigd) met 2,25% bovenop de trendmatige inflatiecorrectie van 1,55% is verhoogd in 2014.

In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt in de tekst over de onbenutte belastingcapaciteit ten aanzien van de rioolrechten vermeld dat er een voorziening rioolbeheer is gevormd om de toekomstige lasten voor het vGRP af te dekken. De voorziening is ontstaan door een overdekking op het rioolbeheer in de afgelopen jaren. De voorziening Rioolbeheer bedraagt € 16.400.000 per ultimo 2014. Net als in de begroting wordt aangegeven dat op dit moment geen rekening kan worden gehouden met een onbenutte belastingcapaciteit binnen de rioolrechten.

In de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen wordt vermeld dat in 2014 de volgende projecten zijn uitgevoerd:

- Onderhoud rioolgemalen gemeente Dronten;
- Inrichten grondwaterloket en meetnet, een maatregel uit het vGRP.

In de toelichting op de balans wordt met betrekking tot de voorziening riolering aangegeven dat deze is gebaseerd op het vGRP en dient ter dekking van de investeringen in de riolering. "De reserve wordt gevoed met een deel van de inkomsten uit het rioolrecht en dient op lange termijn voldoende te zijn om onderhoud aan en investeringen in vervanging en renovatie van het rioolstelsel te dekken. Het exploitatieoverschot van ruim € 1.200.000 is in 2014 aan de voorziening toegevoegd. Conform de nieuwe notitie riolering (november 2014)

van de commissie BBV<sup>10</sup> dient de voorziening te worden gesplitst in een onderhoudsvoorziening en een voorziening voor toekomstige vervangingsinvesteringen (en eventueel een bestemmingsreserve voor een eventueel voordeel op de jaarlijkse exploitatiekosten). In afwachting van het nieuwe vGRP dat in 2015 wordt opgesteld, is die splitsing nu nog niet gemaakt. In 2015 wordt hierover een apart voorstel uitgewerkt.”

#### *Kadernota 2015*

In hoofdstuk 6 ('Uitgangspunten programmabegroting 2015 en verder') wordt gemeld dat de rioolheffing trendmatig met 1,6% zal stijgen en daarnaast met 2,25% volgens het rioolbeheersplan. In 2015 komt de rioolheffing daarmee op € 152,40 tegenover € 146,40 in 2014.

Onder de kop 'Bezuinigingen' binnen programma 7 wordt melding gemaakt van een uitruil van een verlaging van de rioolheffing met een verhoging van de onroerendezaakbelasting. Hierdoor kan binnen de rioolheffing een besparing worden gerealiseerd van € 222.750. "De besparing ontstaat doordat de afschrijvingstermijn voor vrijvervalriolen wordt verlengd van 56 jaar naar 60 jaar. Door deze besparing uit te ruilen met de OZB ontstaat er een budgettair voordeel van € 222.750 zonder dat de belastingdruk voor de burger wordt verhoogd." Door het verlengen van de afschrijvingstermijn kan het tarief van de rioolheffing dalen met een bedrag van € 12,75 (8,7%), waarbij wordt vermeld dat Dronten in vergelijking met omliggende gemeenten een middenmoter is in de tariefstelling rioolheffing. Tegenover de genoemde daling staat een stijging van de OZB met 2,7% (naast de reguliere indexering).

Ook in het hoofdstuk Algemene dekkingsmiddelen wordt deze uitruil toegelicht. "Het uitgangspunt binnen de gemeente de laatste jaren was dat de belastingdruk voor de burger (OZB, afvalstoffen- en rioolheffing), behoudens de trendmatige aanpassingen, niet zou stijgen. Nu er besparingen gerealiseerd kunnen worden binnen de rioolheffing kan er een uitwisseling plaatsvinden in belasting tussen de rioolheffing (verlaging tarief) en de onroerende zaakbelasting (verhoging van tarief). Dit zonder de belastingdruk te verhogen. De uitwisseling heeft tot gevolg dat de tarieven voor de onroerende zaakbelastingen in Dronten extra zullen stijgen en verhoudingsgewijs hoog zijn. De gemeente Dronten heeft na Lelystad het hoogste tarief in de Provincie Flevoland. Landelijk gezien neemt Dronten de 44e plaats in qua hoogte van de tarieven. Hierbij moet wel de kanttekening gemaakt worden dat het tarief afhankelijk is van de waarde van de onroerende zaken, deze is regionaal erg verschillend. De uitruil levert een budgettair voordeel op van € 222.750."

In hoofdstuk 6 ('Uitgangspunten programmabegroting 2015 en verder') wordt vermeld dat uit het rioleringsplan blijkt dat het tarief 2015, naast de inflatiecorrectie van 1,6%, verhoogd moet worden met 2,25%. Dit leidt tot een tarief in 2015 van € 152,40. Daarbij wordt het volgende aangegeven: "De hoogte van de rioolheffing is onderdeel van de bezuinigingsvoorstellen in de kadernota 2015. De besluitvorming bij de kadernota 2015 kan, afhankelijk wat u besluit, gevolgen hebben voor deze uitgangspunten. De bezuinigingsvoorstellen die er ten aanzien van de rioolheffing er ligt is een uitruil van de belastingdruk tussen de rioolheffing en de onroerende zaakbelastingen."

---

<sup>10</sup> Besluit Begroting en Verantwoording

### *Programmabegroting 2015*

Onder programma 7 en onder 'Algemene dekkingsmiddelen, raming onvoorzien en mutaties reserves' wordt aangegeven dat de in de kadernota aangekondigde bezuiniging (€ 222.750) betreffende de uitruil verhoging onroerendezaakbelasting met verlaging rioolheffing in de begroting is verwerkt.

In de paragraaf Lokale heffingen wordt met betrekking tot de rioolrechten aangegeven welke wijzigingen zich voordoen: 1,6% trendmatige verhoging, 2,25% verhoging op basis van het GRP en een verlaging door de uitwisseling met de onroerendezaakbelasting, waarmee het tarief in 2015 uitkomt op € 139,80 tegenover € 146,40 in 2014.

In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt bij de toelichting van de onbenutte belastingcapaciteit vermeld dat de voorziening rioolbeheer op 1 januari 2015 een stand kent van € 15.959.000. "De voorziening is ontstaan door een overdekking binnen de riolering in de afgelopen jaren. De overdekking was noodzakelijk om de toekomstige lasten van het GRP te kunnen afdekken. In het Gemeentelijk rioleringsplan is aangegeven hoe de tarieven rioolrechten de komende jaren zullen stijgen. Dit houdt in dat op dit moment geen rekening kan worden gehouden met een onbenutte belastingcapaciteit binnen de rioolrechten."

In de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen wordt vermeld dat is gestart met een actualisatie van het GRP, dat in 2015 zal worden aangeboden aan de gemeenteraad. Ook wordt de uitruil tussen rioolheffing en onroerendezaakbelasting nog een keer genoemd.

### *Voortgangsrapportage 2015*

In de tekst met betrekking tot programma 9 ('Algemeen') wordt in een overzicht van de vastgestelde bezuinigingen bij de kadernota 2015 de verlaging van de tarieven rioolheffing (uitruil met OZB) nog eens genoemd ("Lagere kosten voor riolering agv verlenging afschrijvingstermijn 56 naar 60 jaar").

### *Jaarrekening 2015*

In de financiële toelichting van programma 7 is opgenomen dat er sprake is van lagere lasten en uitstel van investeringen en een daarmee samenhangend BTW-voordeel in de gemeentelijke exploitatie (€ 207.000 voordelig). Daarnaast zijn de inkomsten van de rioolheffingen lager uitgevallen (€ 128.000 nadelig). Het effect van de berekening van het kostendekkend tarief rioolbeheer is dat er een hogere storting wordt gedaan dan begroot in de voorziening rioolbeheer (€ 184.000 nadelig). Voorts is sprake van een daling van lasten en baten voor rioolaansluitingen. Dit levert per saldo een voordelig effect op van € 24.000. Dit effect wordt veroorzaakt door minder aanvragen in verband met stagnatie in de woningbouw. "Bij het opmaken van de voortgangsrapportage 2016 en de begroting 2017 zal de prognose bijgesteld worden."

In de paragraaf Lokale heffingen wordt in een overzicht van belastingen en heffingen de raming (€ 2.461.000) en opbrengst (€ 2.333.000) van de rioolheffing weergegeven, inclusief het hieruit voortkomende eerdergenoemde nadeel (€ 128.000). Verderop in de paragraaf volgt nog een nadere toelichting op de geraamde en werkelijke kosten en opbrengsten.

In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt aangegeven dat de voorziening rioolbeheer € 17,6 miljoen bedraagt per ultimo 2015. “De voorziening is ontstaan door een overdekking op het rioolbeheer in de afgelopen jaren. In het vGRP is aangegeven hoe de rioolheffingen zich de komende jaren ontwikkelen. Dit houdt in dat op dit moment geen rekening kan worden gehouden met een onbenutte belastingcapaciteit binnen de rioolheffingen.”

In de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen wordt vermeld dat de volgende projecten zijn uitgevoerd in 2015:

- Onderhoud rioolgemalen gemeente Dronten;
- Inrichten grondwaterloket en meetnet, een maatregel uit het vGRP;
- Uitvoering studie Rasmariant in verband met levensduurbepaling bestaande stelsel;
- Ontwikkeling van een nieuw GRP;
- Ontwikkeling van projecten in gezamenlijkheid met andere Flevolandse gemeenten binnen de Samenwerking en Afvalwaterketen.

In de toelichting op de balans wordt met betrekking tot de voorziening riolering aangegeven dat deze is gebaseerd op het vGRP en dient ter dekking van de investeringen in de riolering. “De reserve wordt gevoed met een deel van de inkomsten uit het rioolrecht en dient op lange termijn voldoende te zijn om onderhoud aan en investeringen in vervanging en renovatie van het rioolstelsel te dekken. Het exploitatieoverschot van ruim € 1.013.000 is in 2015 aan de voorziening toegevoegd. Conform de nieuwe notitie riolering (november 2014) van de commissie BBV dient de bestaande voorziening rioolbeheer van circa € 17 miljoen te worden opgesplitst in twee delen: een spaarvoorziening voor toekomstige investeringen en een egalisatievoorziening voor beheer en onderhoud. In afwachting van het nieuwe GRP (met de voorgestelde splitsing), dat in 2016 wordt opgesteld, zal de splitsing bij de jaarrekening 2016 worden verwerkt.”

#### *Kadernota 2016*

In hoofdstuk 6 (‘Uitgangspunten programmabegroting 2016 en verder’) wordt voorgesteld de rioolheffing in 2016 1,4% trendmatig aan te passen, naast de uit het GRP voortvloeiende verhoging met 2,25%. Het tarief rioolrechten komt daarmee in 2016 op € 144,90 (€ 139,80 in 2015).

#### *Programmabegroting 2016*

In de paragraaf Lokale heffingen is dezelfde informatie over de rioolheffing opgenomen als in de kadernota 2016 (zie hiervoor).

In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt bij de toelichting van de onbenutte belastingcapaciteit vermeld dat de voorziening rioolbeheer € 17 miljoen bedraagt per 1 januari 2016. Hierbij wordt net als in de begroting 2015 vermeld dat in het GRP is aangegeven hoe rioolrechten zich de komende jaren ontwikkelen en dat dit inhoudt dat op dit moment geen rekening kan worden gehouden met een onbenutte belastingcapaciteit binnen de rioolrechten.

#### *Kadernota 2017*

De kadernota 2017 kent een andere opzet dan in de voorgaande jaren. In de kadernota is in het eerste gedeelte (aanbiedingsnota) een ‘Voorstel tariefontwikkeling’ opgenomen, waarin

is aangegeven dat op basis van het huidige beleid en de verwachtingen omtrent loon- en prijscompensatie de tarieven in 2017 ten opzichte van 2016 met 0,7% moeten worden verhoogd. In de bijbehorende tabel is het tarief rioolrechten voor 2013 tot en met 2017 weergegeven, waarbij voor 2017 wordt uitgegaan van een tarief van € 125,90<sup>11</sup> (t.o.v. € 139,80 in 2016<sup>12</sup> en 2015).

Onder de kop 'Algemene dekkingsmiddelen' (onderdeel 'Treasury') wordt onder mee ingegaan op de liquiditeitsprognose voor de komende jaren. Aangegeven wordt dat de verwachting is dat de komende jaren geen externe financiering nodig is. "In tegendeel, we verwachten dat we per saldo een significant financieringsoverschot zullen hebben. Zo is het banksaldo in 2015 gegroeid van bijna € 3 miljoen begin 2015 naar € 15 miljoen eind 2015." Niettemin wordt een afname van het eigen vermogen verwacht van € 6,6 miljoen, te financieren uit genoemd banksaldo. Daarbij wordt vermeld dat tegenover deze verwachte kasafname bijvoorbeeld staat dat "de voorziening voor de rioolheffing de komende jaren nog jaarlijks met € 300.000 zal stijgen van € 17,5 miljoen eind 2015 tot € 19,7 miljoen in 2027. Dit is tot 2027 een extra kasstroom van € 2,2 miljoen die pas daarna weer nodig is voor investeringen."

Voorts wordt onder 'Algemene dekkingsmiddelen' ingegaan op de gemeentelijke belastingen en tarieven. Daarbij wordt ten aanzien van de rioolheffing vermeld dat het recent geactualiseerde GRP aangeeft dat het tarief in 2017 omlaag kan worden bijgesteld tot € 125 op basis van prijspeil 2016. Met 0,7% stijging voor loon- en prijscompensatie wordt dit € 125,90.

## 2.2.2 Informatie in overige stukken ('non-cyclisch')

### *Gemeentelijk Rioleringsplan*

Begin 2016 is een nieuw gemeentelijk rioleringsplan (GRP) opgesteld<sup>13</sup>. Het GRP geeft inhoudelijke, financiële en programmatische sturing aan het rioleringsbeheer. In het nieuwe plan wordt ingegaan op de wettelijke kaders en wordt teruggeblikt op het vorige GRP. Het geeft een overzicht van de voorzieningen die onder het plan vallen en geeft aan hoe het beheer van de riolering is georganiseerd. Vervolgens wordt het beleid voor afval-, grond- en regenwater uitgewerkt en wordt een overzicht gegeven van de opgaven voor de planperiode. Ook wordt ingegaan op de beheerorganisatie en de samenwerking binnen de gemeente en de Afvalwaterketen. In het kader van dit onderzoek wordt hieronder nader ingezoomd op de financiële aspecten van het nieuwe GRP.

Het GRP geeft aan dat de verwachting is dat in Dronten de eerstkomende planperioden geen of weinig grootschalige vervangingsinvesteringen en zogenoemde rehabilitaties nodig zijn. De investeringsbedragen zijn de eerste jaren dan ook beperkt. Voor de lange termijn (over 30-40 jaar en verder) moet echter wel rekening worden gehouden met grotere investeringen. Voor de omvang van deze investeringen is een viertal scenario's geschetst, die variëren in de hoogte van de jaarlijkse investeringskosten op lange termijn (groei naar

<sup>11</sup> Hier wordt niet toegelicht hoe sprake kan zijn van een aanzienlijk lager tarief dan in 2016, ondanks de verhoging vanwege loon- en prijscompensatie met 0,7%. Later in de kadernota volgt wel een toelichting (zie tekst hieronder).

<sup>12</sup> Blijkbaar is de tariefsverhoging die in kadernota en programmabegroting 2016 werd voorgesteld (van € 139,80 naar € 144,90) uiteindelijk niet doorgevoerd.

<sup>13</sup> Gemeentelijk Rioleringsplan Dronten 2016 t/m 2021 – concept 10 februari 2016

€ 2,5 miljoen of naar € 4 miljoen) en in het tempo dat dat niveau wordt bereikt (geleidelijke of snelle opbouw). Per planperiode moet duidelijker worden in welk tempo en tot welke hoogte het investeringsniveau zal stijgen.

In de rioolheffing zat tot nu toe een opslag om de kapitaallasten van toekomstige investeringen te dekken. Door deze opslag is een 'spaarvoorziening' ontstaan. Het GRP gaat uit van een omvang van deze spaarvoorziening van circa € 14 miljoen per 1 januari 2016. In het GRP worden vervolgens twee keuzevarianten voor de hoogte van de rioolheffing geschetst:

- Een tarief van € 109 per jaar; bij dit tarief worden de huidige jaarkosten gedekt, maar neemt de spaarvoorziening niet meer in omvang toe;
- Een tarief van € 140 per jaar, ofwel handhaving van het tarief van 2015 en 2016; bij dit tarief blijft de gemeente sparen voor investeringen op lange termijn en neemt de spaarvoorziening dus in omvang toe, met € 550.000 per jaar in de eerstkomende planperiodes.

In het GRP wordt uitgegaan van het scenario van geleidelijke toename van het investeringsniveau vanaf 2025, tot een niveau van € 4 miljoen per jaar in 2055. Bij een tarief van € 109 per jaar daalt de spaarvoorziening dan vanaf het moment dat het investeringsniveau toeneemt, dus vanaf 2025. Bij een tarief van € 140 per jaar neemt de spaarvoorziening vanaf 2025 eerst nog licht toe voordat deze (na 2030) gaat dalen door het toenemende investeringsniveau.

In het GRP wordt geadviseerd om te kiezen voor een tarief in het midden van beide keuzevarianten, namelijk voor € 125 per jaar (met een jaarlijkse correctie voor inflatie in de planperiode 2016-2021). Daarmee blijft de gemeente nog steeds sparen voor investeringen op de lange termijn, maar niet meer zo veel als de afgelopen jaren. In de komende planperiodes wordt dan bekeken in hoeverre het investeringsniveau inderdaad toeneemt tot € 4 miljoen per jaar en in hoeverre de rioolheffing dan moet stijgen.

Hiermee wordt een aanzienlijk lager tarief voorgesteld dan waarvan sprake was in het vorige GRP (€ 162,35 in 2021 zonder inflatiecorrectie), toen nog werd uitgegaan van 'vanzelfsprekende' rioolvervangings na 60 jaar, terwijl nu van een verwachte gemiddelde levensduur van 90 jaar wordt uitgegaan.

Het bij het GRP behorende raadvorstel bevat dan ook het beslispunt om het tarief vast te stellen op € 125,00 per jaar. Andere beslispunten het vaststellen van het GRP inclusief de benodigde middelen en het gaan hanteren van een toeslag voor grootgebruikers. Ook wordt de raad gevraagd in te stemmen met een spaarvoorziening voor toekomstige investeringen en een egalisatievoorziening voor beheer en onderhoud vanaf 2016, inclusief de voorgestelde mutaties in de voorzieningen en de hiertoe benodigde begrotingswijziging vast te stellen.

Dit laatste beslispunt wordt in het raadvorstel als volgt toegelicht: "Conform de nieuwe notitie riolering (november 2014) van de commissie BBV dient de bestaande voorziening rioolbeheer van circa € 17 miljoen te worden opgesplitst in twee delen: (1) een spaarvoorziening voor toekomstige investeringen en (2) een egalisatievoorziening voor beheer en onderhoud. De voorziening is voor het grootste deel gevormd om te sparen voor (de



kapitaallasten van) toekomstige (vervangings)investeringen. Daarom wordt (conform de aanbeveling van de commissie) voorgesteld slechts een beperkt deel te houden voor onderhoud/beheer. Voor de hoogte van de egalisatievoorziening voor beheer en onderhoud is een percentage genomen van de totale jaarlijkse exploitatiebegroting vanaf 2016, namelijk 20%.

De onderbouwing van de opsplitsing is dan:

- € 0,4 miljoen (20% x € 2,2 miljoen) wordt behouden voor de voorziening onderhoud/beheer riolering;
- het restant van circa € 16,6 miljoen betreft de spaarvoorziening voor toekomstige rehabilitaties en vervangingsinvesteringen.”

#### *Nota Reserves en Voorzieningen 2016*

In april 2016 is de nota Reserves en Voorzieningen 2016 verschenen<sup>14</sup>. De vorige nota Reserves en Voorzieningen stamt uit 2009. In de inleiding van de nota wordt aangegeven dat het gebruikelijk is om de nota eens per vier jaar te actualiseren. In de praktijk is echter ook veel jaarlijks geactualiseerd. Omdat dit een meer praktische werkwijze is – zo wordt in de inleiding aangegeven – is besloten om de actualisatie jaarlijks in de begroting en de jaarrekening te doen en dus niet meer vierjaarlijks een nota Reserves en Voorzieningen op te stellen. De nota Reserves en Voorzieningen 2016 is dan ook bedoeld om “nog eenmaal een goede basis te leggen”. Daarnaast worden in de nota beleidswijzigingen met betrekking tot het toerekenen van rente aan reserves uitgewerkt. In de nota wordt dan ook uitgebreid ingegaan op het wettelijke kader voor reserves en voorzieningen en op de hieruit voortvloeiende beleidskaders voor de gemeente Dronten. Op basis hiervan wordt in de nota een aantal besluitpunten gepresenteerd, die betrekking hebben op de toerekening van rente, het opheffen van een aantal bestemmingsreserves en voorzieningen, het bij- c.q. aframen van een aantal bestemmingsreserves, het doorvoeren van naamswijzigingen van enkele bestemmingsreserves en het instellen van een aantal nieuwe bestemmingsreserves. Uit de geactualiseerde meerjarige financiële ontwikkeling van de reserves en voorzieningen blijkt dat “we verwachten een zeer gezonde financiële positie te behouden”, aldus het college in de inleiding van de nota.

In een apart hoofdstuk worden alle reserves en voorzieningen specifiek toegelicht. Over de voorziening rioolbeheer wordt (naast vermelding van de betreffende portefeuillehouder en de afdeling die budgethouder is) de volgende informatie gegeven:

- *Doel:* Het dekken van investeringen en de uitgaven van dagelijks en groot onderhoud in rioleringen.
- *Stortingen:* Aan de voorziening wordt in 2016 0,8 % vanuit de exploitatie toegevoegd als een correctie voor inflatie en prijsstijging. Het percentage voor inflatie en prijsstijging wordt jaarlijks aangepast op grond van de door het CBS geschetste ontwikkelingen. Jaarlijks vinden er stortingen plaats vanuit de exploitatie om de uitvoer van het VGRP te kunnen realiseren.
- *Onttrekkingen:* Er kan een onttrekking plaatsvinden indien in een bepaald jaar de kosten voor uitvoer van het VGRP hoger zijn dan de opbrengsten rioolrechten.
- *Opmerkingen:* In 2005 is de tarief egalisatiereserve rioolbeheer omgezet in de voorziening rioolbeheer op grond van nieuwe wettelijke regelgeving. Op grond van de

---

<sup>14</sup> Nota ‘Reserves en Voorzieningen 2016’ – Versie 2.2

wet milieubeheer dienen de gemeenten te beschikken over een goedgekeurd en actueel gemeentelijk rioleringsplan. Het Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan (VGRP) geldt als basis voor het onderhoud. Dit op basis van doelen, onderzoeken en maatregelen die nodig zijn om tot een goed beheer van het gemeentelijke rioleringsstelsel te komen. Algemeen uitgangspunt is dat de kosten voor het rioolbeheer 100 procent gedekt worden uit de opbrengsten van rioolrechten. Naast dit algemene uitgangspunt van 100 procent kostendekking dienen nu de investeringen in het kader van riolen en gemalen te worden geactiveerd, dit is een wettelijke verplichting. Omdat de investeringen die in 2011 waren gepland grotendeels niet zijn gerealiseerd is de voorziening sindsdien gestegen. In 2016 is een nieuw GRP plan opgesteld. Daarin is de levensduur riolen aangepast. Daardoor kunnen de tarieven omlaag. De voorziening zal nog wel tot 2027 stijgen. Daarna is een daling voorzien.

In de achterin de nota opgenomen 'Staat Reserves en voorzieningen jaarrekening 2016' is ten aanzien van de voorziening rioolbeheer een saldo per eind 2015 van € 17.588.297 weergegeven. Met stortingen van € 219.854 (correctie voor inflatie en prijsstijging) en € 230.122 ('overige vermeerderingen') en een onttrekking van € 199.976 ontstaat een saldo van € 17.838.297 per eind 2016.

Ten slotte geeft de nota een overzicht van het verwachte verloop van de reserves en voorzieningen voor de jaren 2015-2019, met vermelding van de stortingen en onttrekkingen per jaar. Voor de voorziening rioolbeheer resulteert dit in een saldo per ultimo 2019 van € 18.588.297 (toename met € 250.000 per jaar).

## 3 Analyse aandachtsgebieden Afvalinzameling en Riolering

### 3.1 Afvalinzameling

#### *Informatie in kadernota en begroting*

Ten aanzien van afvalinzameling kan worden geconstateerd dat in kadernota's en begrotingen consequent beleidsmatige ontwikkelingen worden toegelicht (programmatekst) en wordt ingegaan op ontwikkelingen in het tarief van de afvalstoffenheffing (onder 'Uitgangspunten programmabegroting' in de kadernota en in de paragraaf Lokale heffingen van de begroting). Hierbij wordt het percentage 'trendmatige verhoging' (loon- en prijscompensatie) aangegeven. De kadernota 2017 kent een nieuwe opzet en geeft over de tariefontwikkeling uitgebreidere informatie dan de kadernota's van de jaren daarvoor, omdat hierin de ontwikkeling van het tarief afvalstoffenheffing over een reeks van jaren wordt weergegeven ('Voorstel tariefontwikkeling').

Bij de informatie over de tariefontwikkeling wordt het uitgangspunt van 100% kostendekkendheid steeds benoemd, en wordt aangegeven dat de voorziening afvalstoffenheffing bedoeld is om het kostendeckingspercentage op 100% te houden. Ofwel: de voorziening dient als buffer om grote schommelingen in het tarief afvalstoffenheffing te voorkomen. Immers, handhaven van het kostendeckingspercentage van 100% zou zonder voorziening betekenen dat meevallers of tegenvallers in de uitvoeringskosten meteen in het tarief zouden moeten worden verdisconteerd. Vandaar ook dat wordt gesproken over een *egalisatievoorziening*, waarmee genoemde schommelingen kunnen worden opgevangen en het tarief relatief stabiel kan blijven. Vanuit de voorziening afvalstoffenheffing worden dus onttrekkingen of stortingen gedaan om het kostendeckingspercentage op 100% te houden.

In de paragraaf Weerstandsvermogen van de begroting wordt steeds de stand van de voorziening afvalstoffenheffing per 1 januari van het begrotingsjaar genoemd, waarbij wordt aangegeven dat vanwege het uitgangspunt van 100% kostendekking er geen sprake is van onbenutte belastingcapaciteit. Ofwel: er is geen mogelijkheid om het tarief afvalstoffenheffing te verhogen (en daarmee het weerstandsvermogen te versterken), omdat het percentage kostendekking dan boven de 100% zou komen liggen en dus niet meer zou worden voldaan aan het uitgangspunt van 100% kostendekking.

#### *Informatie in voortgangsrapportage en jaarrekening*

In de voortgangsrapportages worden belangrijke beleidsmatige en financiële ontwikkelingen toegelicht. Zo wordt in de voortgangsrapportage 2014 melding gemaakt van het onderzoek naar mogelijke uitbesteding van de taken afvalinzameling en reiniging, terwijl in de voortgangsrapportage 2015 wordt gemeld dat inmiddels de balans is opgemaakt en is besloten om af te zien van uitbesteding.

In diezelfde voortgangsrapportage wordt aangegeven dat van GBLT nog € 196.000 zal worden ontvangen. Dit betreft gemeentelijke belastingen over eerdere jaren, waarvan kennelijk € 77.000 betrekking heeft op de afvalstoffenheffing en om die reden in de voorziening afvalstoffenheffing zal worden gestort. In de jaarrekening 2015 komt dit bedrag logischerwijs terug (paragraaf Lokale heffingen). Daarnaast heeft de afvalstoffenheffing in

2015 € 43.000 meer opgebracht dan verwacht, zodat er bij elkaar € 120.000 wordt toegevoegd aan de voorziening. Vervolgens wordt in de paragraaf Weerstandsvermogen aangegeven dat de voorziening afgerond € 1,7 miljoen bedraagt per eind 2015. Wat opvalt is dat op dezelfde plek in de jaarrekening 2014 wordt aangegeven dat de voorziening afgerond € 2,0 miljoen bedraagt per eind 2014. De voorziening is dus in een jaar met € 300.000 afgenomen, ondanks de in de jaarrekening 2015 gemelde toevoeging van € 120.000. Hoe dit verschil kan worden verklaard, wordt uit de stukken niet duidelijk. Ook is niet duidelijk hoe genoemde bedragen samenhangen met het bedrag van € 18.000 dat wordt genoemd in de financiële toelichting van programma 7, waar vermeld wordt dat “afvalverwijdering, afvalverwerking, reinigingsrechten en afvalstoffenheffing € 18.000 voordeel heeft opgeleverd”.

Ook in de jaarrekening 2014 is het moeilijk een relatie te leggen tussen de informatie over de voorziening afvalstoffenheffing en de bedragen in de financiële toelichting van programma 7: in de toelichting op de balans wordt gemeld dat het exploitatietekort van € 113.000 is onttrokken uit de voorziening, maar dit bedrag is niet te herleiden uit de voor- en nadelige bedragen die ten aanzien van afvalinzameling worden genoemd in de verschillentoelichting van programma 7.

#### *Afvalinzameling en weerstandsvermogen*

Zoals hiervoor al aangegeven wordt in de paragraaf Weerstandsvermogen van begroting en jaarrekening de omvang van de voorziening afvalstoffenheffing per begin respectievelijk per eind van het begrotingsjaar vermeld. Daarbij wordt steeds aangegeven dat er geen sprake is van onbenutte belastingcapaciteit. Dit betekent dat de omvang van de voorziening geen invloed heeft op de omvang van het weerstandsvermogen. Immers, als sprake zou zijn van onbenutte belastingcapaciteit, dan zou dit de beschikbare weerstandscapaciteit positief beïnvloeden (de mogelijkheid het belastingtarief te verhogen draagt bij aan de weerstandscapaciteit). Het weerstandsvermogen, uitgedrukt als verhouding tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit, zou dan ook positief worden beïnvloed<sup>15</sup>.

De *benodigde* weerstandscapaciteit vloeit voort uit de inventarisatie en weging van risico's in de gemeentelijke bedrijfsvoering. In begroting en jaarrekening is dan ook een overzicht opgenomen van de geïnterpreteerde risico's. Per risico wordt ingeschat hoe groot de kans is dat het zich daadwerkelijk voordoet en hoe omvangrijk in dat geval de financiële gevolgen zijn. Dit leidt tot een bedrag per risico. De benodigde weerstandscapaciteit is de optelsom van deze bedragen. Het overzicht in de begroting bevat één risico met betrekking tot het taakveld afvalinzameling, namelijk het risico Garantstelling HVC. In de begroting 2015 bedraagt de “verwachte kans” 10% en de “verwachte impact” € 980.000. Hieruit kan worden afgeleid dat de omvang van de garantstelling zelf € 9.800.000 (10% hiervan is € 980.000) bedraagt, overigens zonder dat dit bedrag expliciet in de begroting wordt genoemd. De optelsom van de verwachte impact per risico bedraagt in de begroting 2015 € 11.690.000; dit is dus de benodigde weerstandscapaciteit. Het aandeel van het risico met

---

<sup>15</sup> Overigens wordt onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele componenten van de weerstandscapaciteit, om respectievelijk incidentele en structurele tegenvallers op te vangen. Incidentele componenten zijn het vrij aanwendbare deel van algemene reserves, bestemmingsreserves, eventuele stille reserves en een eventueel in de begroting opgenomen post onvoorzien. De onbenutte belastingcapaciteit en een eventuele structurele stelpost onvoorzien zijn de structurele componenten van de weerstandscapaciteit.

betrekking tot de garantstelling aan HVC in de totale benodigde weerstandscapaciteit bedraagt derhalve 8,4%.

De beschikbare weerstandscapaciteit bedraagt in de begroting 2015 € 30.488.000, waarmee het weerstandsvermogen op 2,61 uitkomt. Zoals ook in de begroting zelf wordt aangegeven kan de omvang van het weerstandsvermogen als 'uitstekend' worden beschouwd. Indien er geen sprake zou zijn van een risico met betrekking tot de garantstelling aan HVC, zou het weerstandsvermogen uitkomen op 2,84.

In de begroting 2016 bedraagt de verwachte impact van het risico met betrekking tot de garantstelling aan HVC € 970.000 bij een gelijkblijvend verwacht risico (10%). Ten opzichte van de begroting 2015 wordt dus uitgegaan van een afname van de garantstelling zelf met € 100.000 (van € 9.800.000 naar € 9.700.000). De totale verwachte impact van alle risico's samen bedraagt in de begroting 2016 € 12.475.000. Het aandeel van het risico met betrekking tot de garantstelling aan HVC in de totale benodigde weerstandscapaciteit bedraagt daarmee 7,8% en is dus gedaald ten opzichte van 2015. Door een lagere beschikbare weerstandscapaciteit (€ 26.777.000) en een hogere benodigde weerstandscapaciteit komt het weerstandsvermogen in de begroting 2016 met 2,14 lager uit dan in 2015. Zonder risico met betrekking tot de garantstelling aan HVC, zou het weerstandsvermogen in de begroting 2016 uitkomen op 2,33. De daling in weerstandsvermogen tussen 2015 en 2016 staat dus vrijwel los van het risico met betrekking tot de garantstelling aan HVC: zonder rekening te houden met dit risico zou deze daling vrijwel net zo groot zijn als nu – inclusief dit risico – op basis van de begroting 2016 het geval is.

#### *Afvalinzameling en vermogenspositie*

Op basis van de omvang van het weerstandsvermogen beschikt de gemeente Dronten over een vermogenspositie die als uitstekend wordt beschouwd om de risico's éénmalig af te dekken, zo wordt in de begrotingen en jaarrekeningen aangegeven. Waar het het vermogen betreft wordt hierin dus gerekend met het vrij aanwendbare deel van de algemene reserves en met de bestemmingsreserves.

Daarnaast kan worden gekeken naar het vermogen als geheel. Zo wordt in de jaarrekening 2015 aangegeven dat het totale vermogen eind 2015 uitkomt op € 79,2 miljoen. Het gaat dan om het totaal van de algemene reserves en bestemmingsreserves. Eind 2014 bedroeg dit totale vermogen € 75,1 miljoen. Met toevoeging van het rekeningresultaat op basis van inkomsten en uitgaven in 2015 (€ 4,1 miljoen) leidt dit tot het saldo van € 79,2 miljoen eind 2015. In het bijlagenboek bij de jaarrekening is een staat van reserves en voorzieningen opgenomen. Hieruit blijkt dat er geen reserves zijn die een directe relatie hebben met het taakveld afvalinzameling. In die zin heeft dit taakveld dus geen invloed op de reserve- of vermogenspositie.

Indien in het vermogen ook de voorzieningen worden betrokken, dan wordt de omvang hiervan wél beïnvloed door het taakveld afvalinzameling. Er is immers sprake van een voorziening afvalstoffenheffing. Eind 2014 bedraagt deze voorziening afgerond € 2,0 miljoen op een totaal van € 30,2 miljoen aan voorzieningen. Het aandeel van de voorziening afvalstoffenheffing in het totaal is dus circa 6,6%. Eind 2015 bedraagt de voorziening afvalstoffenheffing afgerond € 1,7 miljoen, op een totaal aan voorzieningen van € 31,1

miljoen. Het aandeel van de voorziening afvalstoffenheffing bedraagt dan circa 5,5% en is in 2015 dus met ruim één procentpunt afgenomen.

#### *Financiële positie*

Om het inzicht in de financiële positie van gemeenten te vergroten schrijft het BBV voor om met ingang van 2016 in de begroting de volgende kengetallen op te nemen:

- Netto schuldquote;
- Solvabiliteitsratio;
- Grondexploitatie;
- Structurele exploitatieruimte;
- Belastingcapaciteit.

In de kadernota 2017 van de gemeente Dronten staat (onder 'Algemene dekkingsmiddelen') dan ook: "De toenemende complexiteit vraagt mee inzicht in de financiële positie. Hiervoor is een verplichte basisset van 5 financiële kengetallen opgenomen die in de begroting voor het eerst zijn verwerkt".

Wij hebben genoemde kengetallen niet in de programmabegroting 2016 aangetroffen. Wel wordt in de paragraaf Weerstandsvermogen ingegaan op de onbenutte belastingcapaciteit (zie ook eerder in deze paragraaf). Het voorgeschreven kengetal 'belastingcapaciteit' betreft echter de totale woonlasten voor een gezin bij een gemiddelde WOZ-waarde in een gemeente, ten opzichte van het landelijke gemiddelde van die woonlasten. Dit kengetal wordt dus medebepaald door het tarief van de afvalstoffenheffing, aangezien de afvalstoffenheffing een onderdeel is van de totale woonlasten.

Daarnaast wordt in een bij de programmabegroting 2016 behorend raadsvoorstel<sup>16</sup> een toelichting gegeven op de financiële resultaten. Onder meer wordt ingegaan op het weerstandsvermogen (zie ook hiervoor) en de gemeentelijke schuldpositie. Daarbij wordt de BBV-indicator 'netto schuldquote' genoemd: "Dat is een percentage dat aangeeft hoe groot de nettoschuld is ten opzichte van het jaarlijkse inkomen. De nettoschuld is het saldo van alle opgenomen leningen min de leningen die aan anderen zijn verstrekt." Uiteraard tellen de inkomsten uit de afvalstoffenheffing mee in het totale jaarlijkse inkomen, zij het dat het aandeel daarin marginaal is (2,5%).

In het raadsvoorstel wordt aangegeven dat de VNG adviseert uit te gaan van een maximumnorm van 130% en een streefwaarde van 90% voor de nettoschuldquote. Dronten heeft echter geen netto schuld, maar een netto vordering (financieringsoverschot): het totaal aan verstrekte leningen is groter dan het totaal aan opgenomen leningen. De netto schuldquote van Dronten is derhalve lager dan 0%, wat in dit geval dus als (zeer) gunstig te beschouwen is.

---

<sup>16</sup> Raadsvoorstel 'Financiële ontwikkeling begroting 2016-2019 d.d. 22 september 2015

## 3.2 Riolering

### *Informatie in kadernota en begroting*

Ten aanzien van riolering kan worden geconstateerd dat consequent wordt ingegaan op ontwikkelingen in het tarief van de rioolheffing (onder 'Uitgangspunten programma-begroting' in de kadernota en in de paragraaf Lokale heffingen van de begroting). Hierbij wordt het percentage 'trendmatige verhoging' (loon- en prijscompensatie) aangegeven, naast een extra verhoging conform de uitgangspunten van het GRP. De kadernota 2017 kent een nieuwe opzet en geeft over de tariefontwikkeling uitgebreidere informatie dan de kadernota's van de jaren daarvoor, omdat hierin de ontwikkeling van het tarief rioolheffing over een reeks van jaren wordt weergegeven ('Voorstel tariefontwikkeling'). De programmateksten in kadernota en begroting bevatten overigens geen specifieke informatie over beleidsmatige ontwikkelingen met betrekking tot het taakveld riolering.

In de paragraaf Weerstandsvermogen van de begroting wordt steeds de stand van de voorziening rioolbeheer per 1 januari van het begrotingsjaar genoemd, waarbij wordt toegelicht dat deze voorziening is ontstaan door een overdekking binnen de riolering in de afgelopen jaren, noodzakelijk om de toekomstige lasten van het GRP te kunnen afdekken. Een deel van de rioolheffing is dus bedoeld om een buffer op te bouwen voor toekomstige investeringen. Aangegeven wordt dat om deze reden geen rekening kan worden gehouden met een onbenutte belastingcapaciteit binnen de rioolrechten. Ofwel: er is geen mogelijkheid om de rioolheffing te verhogen en daarmee het weerstandsvermogen te versterken.

In de kadernota 2015 wordt ingegaan op de voorgestelde 'uitruil' tussen de rioolheffing en de onroerendezaakbelasting. Toegelicht wordt dat door een verlenging van de afschrijvings-termijn van riolen (van 56 naar 60 jaar) een voordeel ontstaat, waardoor het tarief van de rioolheffing met bijna 9% kan dalen. Voorgesteld wordt om deze daling vergezeld te laten gaan met een navenante stijging van de onroerendezaakbelasting, zodanig dat de belastingdruk per saldo gelijk blijft. Op deze manier blijft de relatie tussen de hoogte van de rioolheffing en de verwachte omvang van toekomstige lasten met betrekking tot het rioolbeheer in stand, en resulteert een budgettair voordeel van € 222.750; vandaar de presentatie als 'bezuiniging'.

### *Informatie in voortgangsrapportage en jaarrekening*

In de voortgangsrapportages worden belangrijke beleidsmatige en financiële ontwikkelingen toegelicht. De beleidsmatige informatie met betrekking tot riolering blijft beperkt tot de aankondiging in de voortgangsrapportage 2014 dat in 2015 een nieuw GRP zal worden voorgelegd aan de raad (uiteindelijk is het nieuwe GRP niet in 2015 maar in 2016 aangeboden). Daarnaast wordt in de voortgangsrapportage 2015 nog eens de uitruil tussen de rioolheffing en de onroerendezaakbelasting genoemd, als onderdeel van de bij de kadernota 2015 vastgestelde bezuinigingen.

In de jaarrekeningen wordt in de financiële toelichting van programma 7 aangegeven welke verschillen zich hebben voorgedaan tussen begroting en rekening (voor- en nadelen). Een relatie tussen deze verschillen en financiële informatie in andere onderdelen van de jaarrekening is echter niet altijd eenduidig te leggen.

Enkele voorbeelden:

- In de jaarrekening 2014 wordt in de paragraaf Lokale heffingen vermeld dat de opbrengsten van de rioolrechten in 2014 € 142.000 lager waren dan begroot. In de verschillentoelichting van programma 7 wordt echter aangegeven dat sprake is van een hogere opbrengst rioolheffingen (€ 27.000 eenmalig voordeel).
- In de jaarrekening 2015 wordt bij de toelichting op de balans vermeld dat het exploitatieoverschot van ruim € 1.013.000 aan de voorziening rioolbeheer is toegevoegd. Uit de verschillentoelichting van programma 7, waarin een aantal financiële voor- en nadelen met bijbehorende bedragen wordt genoemd, is dit overschot is echter niet te herleiden.

Uit navraag ten aanzien van laatstgenoemd voorbeeld komt de relatie tussen de diverse bedragen wél naar voren. Hieruit blijkt dat de in de financiële toelichting genoemde exploitatieverschillen leiden tot een totaal exploitatieoverschot van € 1.013.000, terwijl in de begroting uit werd gegaan van een overschot van € 829.000. *Geraamd* was dus een – in de voorziening te storten – exploitatieoverschot van € 829.000, het werkelijke exploitatieoverschot viel echter € 184.000 hoger uit, dus de toevoeging aan de voorziening is daarmee ook € 184.000 hoger.

#### *Riolering en weerstandsvermogen*

Zoals hiervoor al aangegeven wordt in de paragraaf Weerstandsvermogen van begroting en jaarrekening de omvang van de voorziening rioolbeheer per begin respectievelijk per eind van het begrotingsjaar vermeld. Daarbij wordt steeds aangegeven dat er geen sprake is van onbenutte belastingcapaciteit. Dit betekent dat de omvang van de voorziening geen invloed heeft op de omvang van het weerstandsvermogen. Immers, als sprake zou zijn van onbenutte belastingcapaciteit, dan zou dit de *beschikbare* weerstandscapaciteit positief beïnvloeden (de mogelijkheid het belastingtarief te verhogen draagt bij aan de weerstandscapaciteit). Het weerstandsvermogen, uitgedrukt als verhouding tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit, zou dan ook positief worden beïnvloed<sup>17</sup>.

De *benodigde* weerstandscapaciteit vloeit voort uit de inventarisatie en weging van risico's in de gemeentelijke bedrijfsvoering. In begroting en jaarrekening is dan ook een overzicht opgenomen van de geïventariseerde risico's. Per risico wordt ingeschat hoe groot de kans is dat het zich daadwerkelijk voordoet en hoe omvangrijk in dat geval de financiële gevolgen zijn. Dit leidt tot een bedrag per risico. De benodigde weerstandscapaciteit is de optelsom van deze bedragen. Het overzicht in de begroting bevat geen risico's met betrekking tot het taakveld riolering. Dit taakveld heeft dus geen invloed op de weerstandscapaciteit. Dit is te verklaren uit het feit dat met de voorziening rioolbeheer al rekening wordt gehouden met toekomstige kosten met betrekking tot de riolering. Om die reden worden geen risico's met betrekking tot riolering meegewogen in de benodigde weerstandscapaciteit. De benodigde weerstandscapaciteit heeft immers betrekking op mogelijke kosten die samenhangen met het optreden van risico's waar de gemeente niet direct grip op heeft.

---

<sup>17</sup> Overigens wordt onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele componenten van de weerstandscapaciteit, om respectievelijk incidentele en structurele tegenvallers op te vangen. Incidentele componenten zijn het vrij aanwendbare deel van algemene reserves, bestemmingsreserves, eventuele stille reserves en een eventueel in de begroting opgenomen post onvoorzien. De onbenutte belastingcapaciteit en een eventuele structurele stelpost onvoorzien zijn de structurele componenten van de weerstandscapaciteit.



De (verwachte) kosten en opbrengsten met betrekking tot riolering maken dus noch deel uit van de beschikbare weerstandscapaciteit, noch van de benodigde weerstandscapaciteit. Aangezien het weerstandsvermogen de verhouding weergeeft tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit, heeft het taakveld rioolbeheer derhalve geen invloed op de omvang van het weerstandsvermogen van de gemeente Dronten.

#### *Riolering en vermogenspositie*

Op basis van de omvang van het weerstandsvermogen beschikt de gemeente Dronten over een vermogenspositie die als uitstekend wordt beschouwd om de risico's éénmalig af te dekken, zo wordt in de begrotingen en jaarrekeningen aangegeven. Waar het het vermogen betreft wordt hierin dus gerekend met het vrij aanwendbare deel van de algemene reserves en met de bestemmingsreserves.

Daarnaast kan worden gekeken naar het vermogen als geheel. Zo wordt in de jaarrekening 2015 aangegeven dat het totale vermogen eind 2015 uitkomt op € 79,2 miljoen. Het gaat dan om het totaal van de algemene reserves en bestemmingsreserves. Eind 2014 bedroeg dit totale vermogen € 75,1 miljoen. Met toevoeging van het rekeningresultaat op basis van inkomsten en uitgaven in 2015 (€ 4,1 miljoen) leidt dit tot het saldo van € 79,2 miljoen eind 2015. In het bijlagenboek bij de jaarrekening is een staat van reserves en voorzieningen opgenomen. Hieruit blijkt dat er geen reserves zijn die een directe relatie hebben met het taakveld riolering. In die zin heeft dit taakveld dus geen invloed op de reserve- of vermogenspositie.

Indien in het vermogen ook de voorzieningen worden betrokken, dan wordt de omvang hiervan wél beïnvloed door het taakveld riolering. Er is immers sprake van een voorziening rioolbeheer. Eind 2014 bedraagt deze voorziening afgerond € 16,4 miljoen op een totaal van € 30,2 miljoen aan voorzieningen. Het totaal aan voorzieningen bestaat dus voor meer dan de helft uit de voorziening rioolbeheer (54,3%). Eind 2015 bedraagt de voorziening rioolbeheer afgerond € 17,6 miljoen, op een totaal aan voorzieningen van € 31,1 miljoen. Het aandeel van de voorziening afvalstoffenheffing bedraagt dan circa 56,6% en is in 2015 dus met ruim twee procentpunten toegenomen.

#### *Aanpassing voorziening rioolbeheer*

Uit het nieuwe rioleringsplan komt naar voren dat op basis van het oude GRP in feite een groter dan noodzakelijke buffer werd opgebouwd voor toekomstige vervangingsinvesteringen. Niet alleen zou handhaving van het bestaande tarief leiden tot een snellere toename van de spaarvoorziening dan nodig volgens de nieuwe inzichten, ook is de voorziening sneller gegroeid dan voorzien omdat in de afgelopen jaren minder investeringen nodig bleken dan waar rekening mee was gehouden. Vandaar dat ervoor wordt gekozen om de extra verhoging van de rioolheffing (naast de trendmatige verhoging in verband met inflatiecorrectie) te laten vervallen én het tarief in één keer terug te brengen tot het niveau (€ 125) waarbij de spaarvoorziening voorlopig in omvang blijft toenemen, om dekking te creëren voor de periode dat grotere jaarlijkse investeringen nodig zijn (geleidelijke groei vanaf 2025 naar een niveau van € 4 miljoen per jaar in 2055). Wel moet hierbij worden bedacht dat de onzekerheid over dit in de toekomst benodigde investeringsniveau groot is, en om die reden bij volgende versies van het GRP moet blijken of de groei van de

spaarvoorziening op basis van het huidige (alleen trendmatig stijgende) tarief nog steeds voldoende is.

Naast deze aanpassing wijzigt de voorziening echter ook door nieuwe BBV-voorschriften. Op basis van de nieuwe voorschriften worden de volgende veranderingen doorgevoerd:

1. Een splitsing van de voorziening in een spaarvoorziening en een egalisatievoorziening;
2. Een afboeking van de voorziening in verband met geactiveerde investeringen.

De eerste verandering houdt in dat een expliciet onderscheid moet worden gemaakt tussen een voorziening die bedoeld is ter dekking van toekomstige (vervangings)investeringen (spaarvoorziening) en een voorziening die bedoeld is om mee- en tegenvallers in het jaarlijkse beheer en onderhoud op te vangen, zodat het tarief rioolheffing daarop niet steeds hoeft te worden aangepast (egalisatievoorziening, zoals er ook een voorziening afvalstoffenheffing is). Uit het bij het GRP behorende raadsvoorstel komt naar voren dat om aan dit voorschrift te voldoen de min of meer arbitraire keuze is gemaakt om de hoogte van de egalisatievoorziening te bepalen op 20% van de jaarlijkse kosten voor het rioolbeheer. Voor 2016 komt dit neer op € 0,4 miljoen (20% van € 2,2 miljoen); van de bestaande voorziening van circa € 17 miljoen wordt dus € 0,4 miljoen afgesplitst als (nieuwe) egalisatievoorziening. Het resterende bedrag van € 16,6 miljoen is de (nieuwe) spaarvoorziening. In feite zouden de totale kosten van het rioolbeheer in het eerste jaar na instelling van de nieuwe egalisatievoorziening dus 20% hoger kunnen zijn dan voorzien, om dit vanuit de voorziening op te kunnen vangen.

De tweede verandering komt voort uit het BBV-voorschrift dat “bij realisatie van een vervangingsinvestering deze voor het volle bedrag op de balans wordt geactiveerd en dat het spaarbedrag voor toekomstige vervangingsinvesteringen op het te activeren bedrag in mindering wordt gebracht”. In de bij het GRP behorende financiële rapportage<sup>18</sup> wordt aangegeven dat dit voor Dronten betekent dat de bestaande boekwaarde van de rioolinvesteringen € 1,7 miljoen bedraagt, en deze moet worden afgeboekt (te verwerken bij de jaarrekening 2016) ten laste van de voorziening rioolbeheer. Met deze aanpassing vervalt een bedrag van € 57.000 aan rentetoerekening, dat nu voor rekening komt van de algemene dienst. Dit wordt echter gecompenseerd door een aantal andere kosten voortaan toe te rekenen aan het rioolbeheer (en dus te dekken uit de rioolheffing in plaats van uit de algemene middelen): € 50.000 aan perceptiekosten (kosten voor het heffen en innen van de rioolheffing), € 25.000 aan kosten voor straatvegen (omdat hierdoor riolen minder snel vervuild raken) en € 25.000 aan kosten voor kwijschelding van de rioolheffing. Per saldo wordt er dus € 43.000 meer aan de rioolheffing toegerekend dan voorheen en is er dus sprake van een voordeel van € 43.000 voor de algemene dienst (per saldo € 43.000 minder kosten te dekken uit algemene middelen).

#### *Ontwikkeling voorziening rioolbeheer*

In de nota Reserves en Voorzieningen wordt de voorziening rioolbeheer toegelicht en wordt in overzichten de staat van de voorziening bij de jaarrekening 2016 en het verloop van de voorziening in de periode 2015-2019 weergegeven. Hoewel de nota van latere datum is dan het GRP en in de nota ook naar het nieuwe GRP wordt verwezen, zijn de in het GRP gepresenteerde wijzigingen kennelijk nog niet in genoemde overzichten meegenomen. Over een splitsing van de voorziening rioolbeheer in een spaarvoorziening en een

<sup>18</sup> Notitie ‘Financiën nieuwe GRP 2016 – 2021 Dronten’, d.d. 24 februari 2016

egalisatievoorziening wordt althans in de nota Reserves en Voorzieningen niet gesproken; in genoemde overzichten is dan ook alleen de bestaande voorziening rioolbeheer opgenomen.

Daarbij is het lastig een relatie te leggen tussen de in de overzichten gepresenteerde cijfers en de uitgangspunten zoals in de nota weergegeven. Zo is in de 'Staat Reserves en voorzieningen jaarrekening 2016' sprake van een 'storting ivm inflatie + prijsstijging' van 1,25% (€ 219.854 / € 17.588.297) terwijl eerder in de nota wordt vermeld dat aan de voorziening in 2016 0,8% vanuit de exploitatie wordt toegevoegd als een correctie voor inflatie en prijsstijging.

Voorts blijkt uit het overzicht 'Verloop Reserves en voorzieningen 2015-2019' dat de voorziening rioolbeheer elk jaar met (exact) € 250.000 toeneemt (het bedrag aan stortingen en onttrekkingen neemt elk jaar toe, maar het saldo is steeds € 250.000), maar zijn deze bedragen niet onderbouwd in de toelichting van de voorziening rioolbeheer eerder in de nota. Ook kan geen eenduidig verband worden gelegd tussen deze bedragen en de uitgangspunten in het (nieuwe) GRP.

#### *Financiële positie*

Zoals in paragraaf 3.1 al aangegeven schrijft het BBV voor om met ingang van 2016 in de begroting een aantal kengetallen op te nemen om het inzicht in de financiële positie van gemeenten te vergroten.

In de kadernota 2017 van de gemeente Dronten staat (onder 'Algemene dekkingsmiddelen') dan ook: "De toenemende complexiteit vraagt mee inzicht in de financiële positie. Hiervoor is een verplichte basisset van 5 financiële kengetallen opgenomen die in de begroting voor het eerst zijn verwerkt".

Zoals in paragraaf 3.1 al vermeld hebben wij genoemde kengetallen niet in de programmabegroting 2016 aangetroffen, maar wordt in het bij de programmabegroting 2016 behorend raadsvoorstel onder meer ingegaan op het weerstandsvermogen en de gemeentelijke schuldpositie. Daarbij wordt de BBV-indicator 'netto schuldquote' genoemd: "Dat is een percentage dat aangeeft hoe groot de nettoschuld is ten opzichte van het jaarlijkse inkomen. De nettoschuld is het saldo van alle opgenomen leningen min de leningen die aan anderen zijn verstrekt." Uiteraard tellen hierin ook de inkomsten uit de rioolheffing mee in het totale jaarlijkse inkomen. Het aandeel van de rioolheffing hierin is met circa 3,9% fors groter dan het aandeel van de afvalstoffenheffing (2,5%), maar de invloed op de netto schuldquote is marginaal.

## 4 Conclusies en aanbevelingen

### 4.1 Conclusies

De voorgaande hoofdstukken leiden tot de volgende conclusies:

1. *Ontwikkelingen worden consequent toegelicht, zorgvuldigheid kan (nog) groter*  
In kadernota's, begrotingen, voortgangsrapportages en jaarrekeningen worden beleidsmatige ontwikkelingen ten aanzien van afvalinzameling en riolering consequent toegelicht en wordt ingegaan op ontwikkelingen in de tarieven van de afvalstoffenheffing en rioolheffing. Ook wordt het uitgangspunt van 100% kostendekking steeds benoemd en toegelicht en wordt in de paragraaf Weerstandsvermogen aangegeven dat vanwege de toepassing van dit uitgangspunt geen sprake is van onbenutte belastingcapaciteit. Op detailniveau laat de zorgvuldigheid overigens soms nog te wensen over: bedragen blijken niet altijd helemaal juist en de ene keer wordt slechts over het voorgaande jaar gerapporteerd, waar de andere keer over twee voorafgaande jaren informatie wordt gegeven.

2. *Relatie tussen bedragen op verschillende plekken in jaarrekening niet altijd duidelijk*  
De relatie tussen de bedragen zoals genoemd in de financiële toelichting van programma 7 in de jaarrekening en de informatie in dezelfde jaarrekening over de voorziening afvalstoffenheffing zoals genoemd in de toelichting op de balans, in de paragraaf Lokale heffingen en/of in de paragraaf Weerstandsvermogen is soms moeilijk te leggen. Dit maakt het niet eenvoudig goed grip te krijgen op hoe voor- en nadelen in de exploitatie zich verhouden tot toevoegingen en onttrekkingen aan de voorziening.

Ook voor het taakveld riolering is de relatie tussen de voor- en nadelen (verschil tussen begroting en rekening) enerzijds en de financiële informatie in andere onderdelen van de jaarrekening anderzijds niet altijd eenduidig te leggen.

3. *Financiële consequenties aanpassingen voorziening rioolbeheer moeilijk te doorgronden*  
Onder invloed van nieuwe inzichten met betrekking tot de voor het rioolbeheer gehanteerde vervangingstermijnen is de voorziening rioolbeheer aangepast. Aanpassingen komen echter ook voort uit nieuwe BBV-voorschriften, waardoor zowel sprake is van een splitsing (in een spaarvoorziening en een egalatievoorziening) als van een afboeking van de voorziening. Hoewel hieraan in verschillende documenten aandacht wordt besteed, zijn de financiële consequenties van deze aanpassingen en de onderlinge samenhang daarvan moeilijk te doorgronden.

4. *Invloed taakveld afvalinzameling op weerstandsvermogen beperkt, invloed taakveld riolering op weerstandsvermogen nihil*  
Het weerstandsvermogen wordt niet beïnvloed door de omvang van de voorzieningen afvalstoffenheffing en rioolbeheer. Omdat er geen sprake is van onbenutte belastingcapaciteit, is er geen ruimte voor tariefsverhoging, waarmee de *beschikbare* weerstandscapaciteit – en daarmee het weerstandsvermogen – positief zou worden beïnvloed.

Ten aanzien van het taakveld afvalinzameling is er echter wel sprake van een risico, dat meeweegt in de omvang van de *benodigde* weerstandscapaciteit. Dit risico heeft betrekking op de garantstelling aan HVC. Het aandeel van dit risico in de totale benodigde weerstandscapaciteit bedraagt circa 8% (het risicobedrag met betrekking tot de garantstelling aan HVC is circa 8% van het totale risicobedrag van de gemeente). Zonder dit risico zou het weerstandsvermogen van de gemeente Dronten nog iets gunstiger zijn dan thans het geval is (2,84 in plaats van 2,61 in de begroting 2015 en 2,33 in plaats van 2,14 in de begroting 2016).

Ten aanzien van het taakveld riolering worden in de paragraaf Weerstandsvermogen geen risico's geïdentificeerd. De invloed van dit taakveld op de *benodigde* weerstandscapaciteit is daardoor nihil, en daarmee ook de invloed op het weerstandsvermogen (verhouding tussen beschikbare weerstandscapaciteit en benodigde weerstandscapaciteit).

5. *Geen invloed taakvelden afvalinzameling en riolering op reservepositie, maar groot aandeel in totaalbedrag voorzieningen*

Omdat er geen reserves zijn die een directe relatie hebben met het taakveld afvalinzameling of het taakveld riolering, wordt het (eigen) vermogen van de gemeente hierdoor niet medebepaald. Deze taakvelden hebben dus geen invloed op de reserve- of vermogenspositie van de gemeente. De omvang van de gemeentelijke voorzieningen wordt wél medebepaald door deze taakvelden; er is immers zowel een voorziening afvalstoffenheffing als een voorziening rioolbeheer. Het aandeel van de voorziening afvalstoffenheffing in het totaal is met 5 tot 7% (6,6% eind 2014, 5,5% eind 2015) vrij beperkt. Het aandeel van de voorziening rioolbeheer is zeer groot: meer dan de helft van het gemeentelijke totaal aan voorzieningen betreft de voorziening rioolbeheer (54,3% eind 2014, 56,6% eind 2015).

6. *Kengetallen financiële positie niet eenduidig herkenbaar in begroting*

Om het inzicht in de financiële positie van gemeenten te vergroten schrijft het BBV voor om met ingang van 2016 in de begroting een vijftal kengetallen op te nemen. Hoewel in de kadernota 2017 wordt aangegeven dat deze kengetallen in de begroting 2016 voor het eerst zijn verwerkt, zijn deze hierin niet eenduidig terug te vinden.

7. *Marginale invloed taakvelden afvalinzameling en riolering op (gunstige) netto schuldquote*

De 'netto schuldquote' is één van de door het BBV voorgeschreven financiële kengetallen. Dit is een percentage dat aangeeft hoe groot de nettoschuld is ten opzichte van het jaarlijkse inkomen van de gemeente. Uiteraard tellen de inkomsten uit de afvalstoffenheffing en de rioolheffing mee in het totale jaarlijkse inkomen: het aandeel van de afvalstoffenheffing hierin is circa 2,5%, het aandeel van de rioolheffing circa 3,9%. Bij elkaar gaat het dus om circa 6,4% van de totale inkomsten, waardoor de netto schuldquote marginaal wordt beïnvloed: de 'noemer' van het kengetal zou zonder deze inkomsten 6,4% lager zijn. Het kengetal wordt vooral bepaald door de omvang van de nettoschuld (de 'teller' van het kengetal); Dronten heeft echter geen netto schuld, maar een netto vordering (financieringsoverschot), waardoor de netto schuldquote van Dronten lager is dan 0%, en daarmee zeer gunstig.

## 4.2 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies komen we tot de volgende aanbevelingen:

- 1. College, besteed meer aandacht aan de relatie tussen bedragen op verschillende plekken in de jaarrekening*

Door een uitgebreidere toelichting te geven over de samenhang tussen in de jaarrekening gepresenteerde voor- en nadelen (verschil tussen begroting en rekening) enerzijds en de financiële informatie (zoals met betrekking tot de toevoegingen en onttrekkingen aan voorzieningen) in andere onderdelen van de jaarrekening anderzijds, kan het financiële inzicht van de raad worden bevorderd. Hiermee is de controlerende rol van de raad gediend.
- 2. College, presenteer de door het BBV voorgeschreven kengetallen financiële positie herkenbaar(der) in de begroting*

Neem de kengetallen financiële positie standaard op een vaste plek (eventueel in een aparte paragraaf) op en licht deze stuk voor stuk toe. Het relateren van de kengetallen aan een norm of streefwaarde (zoals deels al gebeurt), aan gemiddelden bij andere gemeenten en aan de ontwikkeling ervan ten opzichte van eerdere jaren, kan de informatiewaarde ervan vergroten.
- 3. College, licht financiële consequenties van aanpassingen duidelijker toe*

Maak zo helder mogelijk onderscheid tussen aanpassingen die voortkomen uit veranderingen in beleid en aanpassingen die het gevolg zijn van nieuwe regels of voorschriften. Besteed hierbij (nog) meer aandacht aan de samenhang tussen de consequenties in de omvang en ontwikkeling van reserves en voorzieningen enerzijds en consequenties in de exploitatie anderzijds. Beperk de toelichting niet tot schriftelijke informatie, maar probeer het financiële inzicht van de raad ook op andere manieren te vergroten.
- 4. Raad, geef de financiële informatiebehoefte zo concreet mogelijk aan*

Door concreet aan te geven op welke onderdelen financiële informatie aan duidelijkheid te wensen overlaat en over welke onderwerpen de raad uitgebreider geïnformeerd wenst te worden (inclusief de manier waarop de informatie wordt verstrekt), kan gericht(er) worden gewerkt aan verdieping en verbreding van de financiële expertise van de raad en daarmee aan versterking van de kaderstellende en controlerende rol.

# *Deelrapport Opvang asielzoekers en Huisvesting statushouders*

## 5 Inleiding deelrapport Opvang asielzoekers en Huisvesting statushouders

Voor u ligt het eindrapport van het rekenkameronderzoek naar de vermogenspositie van de gemeente Dronten. Dit tweede deelrapport betreft het deelonderzoek Opvang asielzoekers en Huisvesting statushouders. In dit inleidende hoofdstuk gaan we eerst in op de aanleiding en het doel van het onderzoek en de gevolgde werkwijze. Aan het eind van dit hoofdstuk is een leeswijzer voor de rest van dit deelrapport opgenomen.

### 5.1 Aanleiding en doel onderzoek

Gemeenten zijn de afgelopen jaren volop geconfronteerd met de noodzaak tot bezuinigingen. Inkomsten namen af en uitgaven namen toe, onder meer door verslechtering van de woning- en vastgoedmarkt (en mede daardoor lagere inkomsten uit onroerendezaakbelasting) en een toenemend beroep op sociale voorzieningen. Bovendien hadden (en hebben) maatregelen van het rijk een negatieve invloed op de gemeentelijke financiën. Taken worden door het rijk gedecentraliseerd naar gemeenten, terwijl het budget dat het rijk hiervoor beschikbaar had slechts ten dele – via het Gemeentefonds – mee wordt overgeheveld.

Hierdoor moeten gemeenten mogelijk meer kosten uit eigen middelen dekken. Hiertoe kunnen zij de eigen reserves en voorzieningen aanspreken, voor zover de vermogenspositie dat toelaat. Vanuit het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) worden hier grenzen aan gesteld. Er moet immers worden voldaan aan de hierin opgenomen begrotingsverplichtingen en -voorschriften.

Door de hiervoor geschetste ontwikkelingen is er sprake van toenemende zorg over de financiële draagkracht van gemeenten. Voor de Rekenkamer Dronten was dit aanleiding voor een ex ante onderzoek naar de gemeentelijke vermogenspositie.

Het oorspronkelijke doel van het onderzoek was om de effecten van de maatregelen en taakoverdrachten van het rijk op de vermogenspositie en het weerstandsvermogen van de gemeente in beeld te brengen. Na enkele oriënterende gesprekken is ervoor gekozen om het accent te verleggen naar een aantal specifieke gemeentelijke taakvelden, en voor deze taakvelden in te zoomen op de financiële effecten van recente ontwikkelingen.

Gekozen is voor een tweetal taakvelden van programma Volksgezondheid (programma 7) in de Drontense programmabegroting, te weten afvalinzameling en riolering, en voor het taakveld betreffende de opvang van asielzoekers en de huisvesting van statushouders. Bij de twee eerstgenoemde taakvelden gaat het met name om de relatie tussen recente beleidsmatige keuzes enerzijds en het weerstandsvermogen en de vermogenspositie anderzijds. Bij het laatstgenoemde taakveld gaat het om de financiële effecten van de actuele ontwikkelingen rond de (verhoogde) instroom van vluchtelingen.



Omdat hiermee sprake is van twee uiteenlopende deelonderzoeken, is ervoor gekozen om twee deelrapporten op te stellen. Dit tweede deelrapport gaat over het taakveld opvang van asielzoekers en huisvesting van statushouders.

## 5.2 Gevolgde werkwijze

In het onderzoek zijn drie fases onderscheiden:

1. Oriëntatiefase;
2. Verdiepingsfase;
3. Rapportagefase.

### *Oriëntatiefase*

In deze fase is algemene documentatie verzameld en zijn drie oriënterende gesprekken gevoerd. Op basis van deze gesprekken is een keuze gemaakt voor de taakvelden waarnaar specifiek zou worden gekeken in de verdiepingsfase.

### *Verdiepingsfase*

In de verdiepingsfase zijn relevante (specifieke) documenten met betrekking tot de gekozen taakvelden verzameld en bestudeerd.

Door deze documenten te bestuderen hebben we ons een beeld gevormd van de ontwikkelingen die zich in de gemeente Dronten met betrekking tot de gekozen onderwerpen hebben voorgedaan (en naar verwachting zullen voordoen), en wat de financiële consequenties hiervan (kunnen) zijn. Dit dossieronderzoek heeft geleid tot vragen en aandachtspunten, die in interviews met betrokken medewerkers zijn besproken.

Per taakveld is een gesprek gevoerd, waarbij zowel inhoudelijk deskundigen als medewerkers Financiën aanwezig waren. Van de gesprekken zijn verslagen gemaakt die aan de respondenten ter accordering zijn voorgelegd. Enkele vragen zijn na de gesprekken per e-mail voorgelegd en beantwoord.

### *Rapportagefase*

In deze fase zijn twee deelrapporten opgesteld. De rekenkamer heeft hiertoe de gebruikelijke procedure gevolgd van hoor en wederhoor door de interviewverslagen te verifiëren met de ambtelijke en bestuurlijke respondenten. De deelrapporten zijn in concept besproken met de Rekenkamer. Vanwege de afloop van de zittingstermijn van de rekenkamer is het rapport daarna definitief gemaakt en is de interactie hierover tussen uw raad en het college aan u.

## 5.3 Leeswijzer

In de hoofdstukken hierna wordt per hoofdonderwerp ingegaan op de (mogelijke) gemeentelijke kosten en inkomsten als gevolg van de actuele ontwikkelingen rond de (verhoogde) instroom van vluchtelingen. Daar waar bedragen bekend zijn, worden deze genoemd. De impact op de begroting en de financiële positie kan echter niet altijd in bedragen worden weergegeven. Per hoofdstuk wordt in de slotparagraaf aangegeven welke begrotingsprogramma's (mogelijk) worden beïnvloed.

## 6 Opvang asielzoekers

### 6.1 Korte beschrijving

Sinds 1994 worden in Dronten asielzoekers opgevangen. De opvangcapaciteit bedraagt 1.000 plaatsen voor onbepaalde tijd. In de zomer van 2014 is besloten tot een tijdelijke uitbreiding met 300 plaatsen voor een periode van maximaal 2 jaar. Op dit moment zijn er derhalve 1.300 opvangplekken. In juli 2016 ligt een collegevoorstel voor om in te stemmen met het verzoek van het COA voor een verlenging van de tijdelijke uitbreiding voor een periode van 3 jaar, waarmee de uitbreiding met 300 plaatsen is gemaximaliseerd op 5 jaar.

Daarnaast is in september 2015 een motie inzake het leveren van additionele inspanningen rond de verhoogde asielinstroom door de gemeenteraad aangenomen. De uitwerking van deze motie voorziet in een mogelijke nevenvestiging van het bestaande AZC binnen de gemeentegrenzen van Dronten, voor een periode van maximaal 5 jaar en voor maximaal 500 personen.

### 6.2 Gemeentelijke kosten

Het AZC valt onder verantwoordelijkheid van het COA. In beginsel komen daarom ook alle aan het AZC verbonden kosten, zoals met betrekking tot dagbesteding, gezondheid, veiligheid etc., voor rekening van het COA. Toch is sprake van een aantal werkzaamheden waarvoor een beroep wordt gedaan op de gemeentelijk organisatie en waarvoor door de gemeente Dronten dus ook kosten worden gemaakt, zonder dat hier een (volledige) vergoeding tegenover staat. Hieronder volgt hiervan een overzicht.

- Kosten inschrijvingen BRP

In het gemeentelijke werkdocument over de gevolgen van de verhoogde asielinstroom<sup>19</sup> wordt aangegeven dat door de afdeling Publiekszaken – ondersteund door tolken – de inschrijvingen in de basisregistratie personen (BRP) worden verzorgd. Op basis van ervaringscijfers wordt uitgegaan van een werklust van 2 uur per inschrijving voor een medewerker van de publieksbalie, plus eenzelfde aantal uren voor de inzet van een tolk. Uitgaande van een jaarlijkse doorstroming van de totale AZC-populatie van 25% (bij een capaciteit van 1.300 bedden) worden de jaarlijkse kosten voor de gemeente geraamd op circa € 208.000.

Overigens wordt sinds december 2015 ingezet op een versnelde inschrijving in de BRP door middel van ‘BRP-straten’ op zogeheten procesopvanglocaties (POL). Dit wil zeggen dat asielzoekers reeds tijdens de algemene asielprocedure worden ingeschreven, zodat de inschrijving in de BRP bij gemeenten een kwestie van overschrijven wordt. Hierdoor zouden de kosten die Dronten moet maken voor inschrijvingen kunnen dalen.

- Onderwijs

In het gemeentelijke werkdocument wordt aangegeven dat de gemeente op het gebied van onderwijs (in relatie tot de bewoners van het AZC) in beginsel geen rol heeft, maar

---

<sup>19</sup> ‘Notitie (levend document) inzake de gevolgen van de verhoogde asielinstroom voor de gemeente Dronten’ – juni 2016

in de afgelopen jaren toch financieel is bijgesprongen bij het primair en voortgezet onderwijs (PO en VO), omdat de bekostigingssystematiek van het onderwijs geen rekening houdt met de sterke fluctuaties in het aantal leerlingen (veroorzaakt door instroom en uitstroom vanuit het AZC). Met het COA zijn nu echter afspraken gemaakt dat het COA de extra huisvestingskosten voor zijn rekening neemt. Ook de eventuele kosten van leerlingenvervoer (voor het VO is inmiddels uitgeweken naar een locatie in Kampen) komen voor rekening van het COA.

- Zorg  
In het werkdocument wordt aangegeven dat de gemeente formeel de aangewezen instantie is in het kader van de Wmo “als een vergunninghouder nog wel op het AZC verblijft maar wel rechtmatig in Nederland is. Praktisch kan er dan een probleem ontstaan als de vergunninghouder net een voorziening heeft en een woning in een andere gemeente krijgt toegewezen, omdat dan de voorziening van de gemeente Dronten stopt en de vergunninghouder in de nieuwe gemeente weer een voorziening moet aanvragen.” Of hier in de praktijk ook sprake van is en er dus kosten worden gemaakt voor rekening van de gemeente Dronten, wordt in het werkdocument niet vermeld.

In algemene zin is de zorg voor asielzoekers geregeld in de Regeling Zorg Asielzoekers (RZA). Uit voor dit onderzoek geraadpleegde documenten komt naar voren dat ook zorg die voor ‘gewone’ inwoners via de Wmo wordt gefinancierd, voor inwoners van het AZC onder de RZA valt. Hetzelfde geldt voor jeugdzorg. Alleen in het geval van crisis of een vermoeden van kindermishandeling is de gemeente waar de COA-locatie is gevestigd verantwoordelijk<sup>20</sup>. De RZA geldt niet alleen voor asielzoekers, maar óók voor vergunninghouders (statushouders) die nog op COA-locaties verblijven<sup>21</sup>.

- Gemeentelijke inzet voor AZC en nevenvestiging  
Met de werkzaamheden ten aanzien van de tijdelijke uitbreiding van het AZC met 300 plekken en het proces met betrekking tot de eventuele nevenvestiging zijn ambtelijke begeleidingskosten gemoeid. In het werkdocument wordt de inzet hiervoor geschat op 12 tot 16 uur tot en met de zomer van 2016. Het betreft een tijdelijke inzet die deel uitmaakt van het projectleiderschap verhoogde asielinstroom, waarvoor voorlopig (peildatum medio juli 2016) een budget van € 15.000 beschikbaar is gesteld.

### 6.3 Gemeentelijke inkomsten

Gemeenten waar een AZC gevestigd is ontvangen via het COA vergoedingen op basis van het Faciliteitenbesluit opvangcentra. De uitkering is ter compensatie van middelen die gemeenten normaliter uit het gemeentefonds ontvangen en wordt gebaseerd op het aantal in het AZC verblijvende personen die nog niet in de BRP zijn ingeschreven (personen die al wel zijn ingeschreven tellen immers mee in het gemeentefonds).

---

<sup>20</sup> Bron: Factsheet Gezondheidszorg voor asielzoekers in Nederland – juni 2015

<sup>21</sup> Bron: Factsheet Huisartsenzorg aan asielzoekers en vergunninghouders; een beschrijving (Ministerie van Veiligheid en Justitie, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mei 2016)

De uitkering bestaat uit zogenoemd 'koppengeld' en een bijdrage voor 'wooneenheden'. Koppengeld bestaat uit een bedrag per asielzoeker en wordt aan gemeenten uitgekeerd als vergoeding voor de voorzieningen die de gemeente biedt aan de inwoners – dus ook aan asielzoekers – zoals openbaar vervoer, infrastructuur en andere algemene voorzieningen. Het bedrag dat gemeenten ontvangen voor 'wooneenheden' vervangt de Onroerend Zaak Belasting (OZB). De verhouding tussen koppengeld en wooneenheden ligt als volgt: vijf 'koppen' vormen samen één 'wooneenheid'.

Naast de hiervoor genoemde uitkering kent het Faciliteitenbesluit ook nog de volgende vergoedingen:

- Vergoeding voor (vrijwilligers)werkgroepen: deze vergoeding bestaat uit een vastgesteld bedrag van € 454,00 per jaar als totaalbedrag voor alle vrijwilligersgroepen, bedoeld als financiële compensatie die gemeenten mogelijk geven aan vrijwilligersgroepen die werkzaamheden verrichten ten behoeve van het AZC.
- Vergoeding voor voorlichtingskosten: voor de reguliere voorbereidingskosten in verband met de vestiging van nieuwe opvangcentra ontvangen gemeenten een bijdrage van maximaal € 11.345. Bij bijzondere inspanningen van gemeenten kan een maximale bijdrage van € 18.151 worden uitgekeerd.

In het gemeentelijke werkdocument over de gevolgen van de verhoogde asielinstroom wordt aangegeven dat de gemeente Dronten € 75.365 aan 'koppengeld' ontvangt, € 154.761 voor 'wooneenheden' en € 454 voor subsidiëring van werkgroepen. De totale aan het AZC gerelateerde inkomsten voor de gemeente Dronten komen hiermee uit op € 230.580.

Van een vergoeding voor voorlichtingskosten wordt in het werkdocument geen melding gemaakt. Mogelijk is hier wel sprake van in geval realisatie van een nevenvestiging van het bestaande AZC doorgang vindt.

#### 6.4 Relatie met begrotingsprogramma's

De verhoogde instroom van asielzoekers en vergunninghouders heeft impact op diverse programma's in de programmabegroting.

Ten aanzien van de onderwerpen uit dit hoofdstuk kan het gaan om de volgende programma's:

- Inschrijvingen BRP: Programma 0 Algemeen bestuur (gemeentelijke basisadministratie);
- (Uitbreiding) asielopvang: Programma 6 Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk;
- Beroep op jeugdzorg: Programma 6 Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk.

## 7 Huisvesting en maatschappelijke begeleiding statushouders

### 7.1 Korte beschrijving

Asielzoekers die een verblijfsvergunning krijgen en daarmee 'statushouder' (ook wel 'vergunninghouder' genoemd) worden, dienen regulier te worden gehuisvest. Hiertoe heeft elke Nederlandse gemeente een zogenoemde huisvestingstaakstelling. Per halfjaar wordt de huisvestingstaakstelling (aantal te huisvesten statushouders) voor elke gemeente vastgesteld.

In verband met de verhoogde asielinstroom loopt de huisvestingstaakstelling op. Voor de gemeente Dronten bedraagt de taakstelling 48 voor de eerste helft van 2016 en 55<sup>22</sup> voor de tweede helft van 2016. Ter vergelijking: in 2012 bedroeg de taakstelling voor het hele jaar 11, voor heel 2013 was deze 27.

Per 1 januari 2016 had Dronten 9 statushouders méér gehuisvest dan moest volgens de taakstelling van 2015. Op dat moment moest er in de eerste helft van 2016 dus nog aan 39 statushouders een woning worden aangeboden. Per 1 juli (peildatum voor dit onderzoek) bedroeg het aantal in 2016 gehuisveste statushouders 27; om de taakstelling voor de eerste helft van 2016 te realiseren moesten op dat moment dus nog 12 statushouders een woning krijgen. Inclusief de taakstelling voor de tweede helft van 2016 (55) was de opgave op dat moment dus het huisvesten van 67 statushouders voor eind 2016.

### 7.2 Gemeentelijke kosten

Statushouders worden in Dronten gehuisvest in woningen van de woningcorporatie OFW. Hiertoe heeft de gemeente met OFW afspraken gemaakt. Voor zover uit de bestudeerde documentatie kan worden afgeleid, zijn hier geen gemeentelijke kosten mee gemoeid, anders dan de reguliere ambtelijke inzet voor afstemming en overleg met OFW. Overigens wordt door gemeenten soms financieel bijgedragen om nieuwe huisvestingsmogelijkheden voor statushouders te creëren, bijvoorbeeld waar het gaat om het transformeren van bestaand vastgoed tot woningen.

Rond de huisvesting van statushouders worden verder de volgende gemeentelijke kosten gemaakt:

- Leenbijstand voor inrichtingskosten  
Statushouders zijn zelf verantwoordelijk voor de inrichting van de hun toegewezen woning. Voor de kosten hiervan kunnen zij van de gemeente een lening krijgen. Dit wordt gefinancierd vanuit de Bijzondere bijstand (armoedebeleid). Voor 2016 gaat de gemeente Dronten op basis van de huisvestingstaakstelling (103 in 2016) uit van een bedrag aan leenbijstand van € 172.000. Voorts is uitgangspunt dat 80% van de lening terugbetaald wordt, in 60 maandelijkse termijnen (5 jaar). Van de lening wordt dus 20% als oninbaar beschouwd. Voor 2016 levert dat een kostenpost op van € 34.400.

<sup>22</sup> In het gemeentelijke werkdocument wordt nog gesproken van een taakstelling van 58, omdat op dat moment (eind juni) de taakstelling voor de tweede helft van 2016 nog niet definitief was vastgesteld.

- Maatschappelijke begeleiding

Vanaf het moment dat statushouders in een gemeente worden gehuisvest krijgen zij maatschappelijke begeleiding. Deze begeleiding wordt in Dronten uitgevoerd door Vluchtelingenwerk. Per statushouder ontvangt de gemeente hiervoor via het COA een bedrag aan rijksmiddelen. Daarbovenop krijgt Vluchtelingenwerk een gemeentelijke subsidie. In de programmabegroting 2016<sup>23</sup> is hiervoor € 20.000 per jaar gebudgetteerd voor de jaren 2016, 2017 en 2018, te dekken vanuit de bestemmingsreserve sociaal domein. Overigens ontving Vluchtelingenwerk in 2015 € 35.000 aan gemeentelijke subsidie, naast genoemde rijksmiddelen (in 2015 € 1.000 per volwassen statushouder), zo is aangegeven in de kadernota 2017<sup>24</sup>.

In het eerdergenoemde gemeentelijke werkdocument inzake de gevolgen van de verhoogde asielinstroom wordt vermeld dat de subsidie die bovenop de rijksmiddelen aan Vluchtelingenwerk wordt verstrekt, wordt herbezien. Deze herbeziening vindt plaats in het kader van de uitbreiding van de maatschappelijke begeleiding met het zogeheten participatieverklaringstraject<sup>25</sup>. In verband hiermee is de rijksvergoeding voor de maatschappelijke begeleiding verhoogd van € 1.000 naar € 2.370 per volwassen statushouder<sup>26</sup>.

### 7.3 Gemeentelijke inkomsten

Vanzelfsprekend tellen de gehuisveste statushouders als nieuwe inwoners van de gemeente Dronten mee in de systematiek die door het rijk wordt toegepast om de uitkeringen uit het Gemeentefonds per gemeente vast te stellen en waarin het aantal inwoners van de gemeente een belangrijke bepalende factor is. Daarnaast ontvangen gemeenten via het COA middelen voor de maatschappelijke begeleiding, zoals hiervoor al toegelicht.

In het kader van de verhoogde asielinstroom zijn door het rijk twee specifieke financiële regelingen in het leven geroepen om de huisvestingsmogelijkheden voor statushouders te vergroten:

- Subsidieregeling huisvesting vergunninghouders<sup>27</sup>

Deze regeling heeft tot doel om (landelijk) voor 14.000 statushouders huisvesting te realiseren. Het moet gaan om woningen bovenop de bestaande woningvoorraad, dus op locaties of in bestaande panden die nog geen woonbestemming hebben. Per woonvoorziening moeten tenminste 4 vergunninghouders worden gehuisvest, zodat de kostendelersnorm in de bijstand kan worden toegepast. Ook gelden limieten voor de maximale huurprijs per vergunninghouder en mag geen recht op huurtoeslag ontstaan. De regeling richt zich in de praktijk op alleenstaande vergunninghouders. Het subsidiebedrag per vergunninghouder bedraagt € 6.250 (€ 25.000 per woonvoorziening voor 4

<sup>23</sup> Programma 6 Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk, onderdeel Doelen 2016, onder 'Nieuw beleid'

<sup>24</sup> Hoofdstuk 2, Toelichting per programma, onder Programma 6 Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk

<sup>25</sup> Statushouders worden geacht binnen één jaar na huisvesting een (standaard) participatieverklaring te ondertekenen, waarmee een aantal kernwaarden van de Nederlandse samenleving wordt onderschreven. Het kabinet streeft ernaar om per 1 juli 2017 de participatieverklaring op te nemen in de Wet inburgering.

<sup>26</sup> Om aanspraak te maken op deze verhoogde vergoeding moesten gemeenten voor 1 september jl. een plan van aanpak indienen bij het COA. Omdat deze datum na de peildatum (1 juli) van dit onderzoek ligt, valt het plan van aanpak van de gemeente Dronten buiten de scope van dit onderzoek.

<sup>27</sup> Zie <http://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/tijdelijke-regeling-stimulering-huisvesting-vergunninghouders>

vergunninghouders), bedoeld om bestaand vastgoed aan te passen conform de voorwaarden van deze regeling.

- Gemeentelijk versnellingsarrangement (GVA)<sup>28</sup>  
Deze regeling heeft toe doel om (landelijk) voor 10.000 statushouders tijdelijk (voor maximaal twee jaar vanaf datum verlening verblijfsvergunning aan de statushouder) huisvesting te realiseren in bestaande accommodaties. Deze accommodaties moeten niet bestemd zijn voor permanente bewoning en mogen dus geen woonbestemming hebben in gemeentelijke bestemmingsplannen. Vergunninghouders die in een GVA-accommodatie worden gehuisvest ontvangen een vergoeding voor voedsel, kleding en zakgeld van het COA (net als in een AZC); zij ontvangen – anders dan vergunninghouders die regulier of via de hierboven genoemde subsidieregeling huisvesting – geen bijstandsuitkering. De gemeente draagt zorg voor huur en beheer van de accommodatie en ontvangt hiervoor via het COA een tegemoetkoming in de woonkosten van wekelijks € 75 per volwassen statushouder en € 37,50 per kind<sup>29</sup>. Een GVA-voorziening moet voor het einde van 2016 gerealiseerd zijn en kan tot eind 2018 in stand blijven.

Beide subsidieregelingen worden in het gemeentelijke werkdocument genoemd. Aangegeven wordt dat nog niet duidelijk is of er voldoende reguliere mogelijkheden zijn om aan de huisvestingsopgave te voldoen en dat wellicht moet worden gekeken naar alternatieve huisvestingsmogelijkheden. Gemeld wordt dat er reeds een gemeentelijke quick scan heeft plaatsgevonden naar mogelijke huisvestingslocaties en dat met name in de beschikbaarheid in woningen voor éénpersoonshuishoudens krapte kan ontstaan. Voor zover bekend waren er op de peildatum voor dit onderzoek echter geen concrete plannen om gebruik te maken van (één van) de hierboven beschreven subsidieregelingen.

Overigens hebben enkele provincies eigen subsidieregelingen gericht op herbestemming en herontwikkeling van bestaand (kantoor)vastgoed, waar ook een beroep op kan worden gedaan ten behoeve van de huisvesting van statushouders. Raadpleging van de subsidie-regelingen van de provincie Flevoland op de website van de provincie wijst echter niet op het bestaan van een dergelijke provinciale subsidiemogelijkheid voor de gemeente Dronten.

De hiervoor genoemde regelingen zijn er uiteraard op gericht gemeenten te stimuleren hun huisvestingstaakstelling te realiseren. Er is echter ook een wet in voorbereiding, die voorziet in het bij gemeenten in rekening brengen van de kosten van opvang van statushouders op opvanglocaties van het COA, voor het geval een gemeente 'verwijtbaar' niet aan haar huisvestingstaakstelling voldoet. De invoering van deze wet laat nog even op zich wachten (parlementaire behandeling moet nog plaatsvinden), maar mogelijk gaat deze gelden met terugwerkende kracht tot 1 juli 2016. De concrete toepassing hiervan kan voor een gemeente dan een aanzienlijke kostenpost opleveren (de totale opvangkosten bedragen circa € 1.800 per persoon per maand).

---

<sup>28</sup> Zie <https://vng.nl/onderwerpenindex/asiel/asielbeleid-en-integratie/nieuws/gva-biedt-extra-mogelijkheden-bij-huisvesting-statushouders>

<sup>29</sup> Deze tegemoetkoming bedroeg in de oorspronkelijke GVA-regeling € 50 voor volwassenen en € 25 voor kinderen, maar is in juli 2016 (met terugwerkende kracht tot 1 januari 2016) verhoogd.

#### 7.4 Relatie met begrotingsprogramma's

De verhoogde instroom van asielzoekers en vergunninghouders heeft impact op diverse programma's in de programmabegroting.

Ten aanzien van de onderwerpen uit dit hoofdstuk kan het gaan om de volgende programma's:

- Realiseren huisvesting vergunninghouders: Programma 8 Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting;
- Leenbijstand inrichtingskosten: Programma 6 Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk;
- Maatschappelijke begeleiding: Programma 6 Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk.



## 8 Werk en inkomen

### 8.1 Korte beschrijving

Vanaf het moment dat statushouders regulier (dat wil zeggen niet door middel van een Gemeentelijk Versnellingsarrangement - zie hiervoor) in een gemeente zijn gehuisvest, kunnen zij een beroep doen op de bijstand. Zij hebben dus recht op een uitkering in het kader van de Participatiewet. Het komt weinig voor dat statushouders op het moment van huisvesting in de gemeente door inkomsten uit werk of vermogen al zelf in hun kosten van levensonderhoud van levensonderhoud kunnen voorzien<sup>30</sup>. Naast de bijstandsuitkering kunnen statushouders uiteraard net als andere uitkeringsgerechtigden in aanmerking komen voor bijzondere bijstand en minimaregelingen.

### 8.2 Gemeentelijke kosten

In het gemeentelijke werkdocument over de gevolgen van de verhoogde asielinstroom wordt aangegeven dat naast de bijstandsuitkering door statushouders gebruik wordt gemaakt van bijzondere bijstand voor onder meer rechtsbijstand en bewindvoering. Van minimaregelingen wordt gebruik gemaakt voor de deelname aan maatschappelijke activiteiten, zoals voor het vergoeden van de kosten van contributies voor sportverenigingen.

Over de mate waarin door statushouders gebruik wordt gemaakt van bovengenoemde regelingen geeft het werkdocument geen uitsluitsel. Wel wordt in het werkdocument ingegaan op de kosten van maatschappelijke begeleiding (zie hoofdstuk 3 van dit deelrapport) en op de uitvoeringskosten ten behoeve van re-integratie en het verstrekken van uitkeringen. Uitgegaan wordt van een gemiddelde tijdsbesteding van 30 uur per statushouder door de afdeling Sociale Zaken. Daarnaast zijn kosten gemoeid met de inzet van tolken, te weten 4,5 uur per statushouder.

Volgens het financiële overzicht in het gemeentelijke werkdocument leidt dit voor de gemeente Dronten in 2016 (bij een huisvestingstaakstelling van 106 voor het gehele jaar) tot een totaal van € 180.687 aan kosten, als volgt gespecificeerd:

- Inzet Sociale Zaken: € 88.000 (voor 53 statushouders<sup>31</sup>);
- Inzet tolken: € 40.307 (voor 53 statushouders<sup>32</sup>);
- Re-integratie: € 52.380 (uitgaande van een pilot met 22 deelnemers).

Zoals reeds aangegeven geeft het werkdocument geen informatie over de mate waarin door statushouders een beroep wordt gedaan op de (bijzondere) bijstand en minimaregelingen. De bedragen die hiermee gemoeid zijn zijn dus niet in kaart gebracht, met uitzondering van de kosten van leenbijstand voor woninginrichting (zie hoofdstuk 3). Deze kosten zouden bij

<sup>30</sup> Volgens cijfers van het CBS kwamen er in 2015 per saldo 15.000 bijstandsontvangers bij, van wie er 10.000 geboren zijn in Syrië; zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/22/bijstand-groeit-in-eerste-kwartaal-2016>

<sup>31</sup> Er wordt vanuit gegaan dat 50% van de taakstelling volwassen statushouders betreft. Verder is gerekend met 1.500 uren inzet per fte en een loonsom van € 80.000 per fte.

<sup>32</sup> Er wordt vanuit gegaan dat 50% van de taakstelling volwassen statushouders betreft. Verder is gerekend met een tarief van € 169 per uur.

benadering in beeld gebracht kunnen worden door op basis van gegevens over eerdere jaren een inschatting te maken van het percentage statushouders dat een bijstandsuitkering zal ontvangen, eventueel verbijzonderd naar huishoudensamenstelling (de bijstandsnorm is voor alleenstaanden immers anders dan voor gezinnen).

### 8.3 Gemeentelijke inkomsten

Gemeenten ontvangen een gebundelde uitkering (BUIG<sup>33</sup>) om daarmee de uitkeringen in het kader van de Participatiewet te financieren. De omvang van het BUIG-budget wordt vastgesteld volgens de zogenoemde T-1 systematiek: het budget voor jaar T wordt gebaseerd op aantallen in het jaar T-1. Normaliter houdt het Rijk bij de vaststelling van het macro bijstandsbudget voor het nieuwe begrotingsjaar geen rekening met de verwachte instroom van vergunninghouders in dat jaar. Pas bij de vaststelling van het macrobudget voor het jaar erop, waarbij de uitgaven in het jaar de basis vormen, worden de uitgaven aan vergunninghouder meegenomen. Gemeenten worden dus achteraf gecompenseerd voor hogere instroom in de Participatiewet. Hogere kosten voor bijstand door de verhoogde instroom van vergunninghouders moeten door gemeenten dus worden voorgefinancierd.

Hiervoor is in het Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom<sup>34</sup> € 50 miljoen beschikbaar gesteld, volgens een nog uit te werken verdeelsystematiek te verdelen over de gemeenten. Deze ‘intertemporele tegemoetkoming’ is in het Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom<sup>35</sup> voor 2016 verhoogd naar € 85 miljoen en voor 2017 vastgesteld op € 90 miljoen. In het Uitwerkingsakkoord wordt aangegeven dat de verdeling hiervan plaatsvindt conform de gerealiseerde huisvestingstaakstelling. Vanaf 2018 vindt jaarlijks in acht gelijke delen een verrekening plaats van deze intertemporele tegemoetkoming.

Of de tegemoetkoming genoeg is, valt nog te bezien. Uitgaande van € 14.000 per uitkering per jaar, kunnen met het totaalbedrag van € 175 miljoen voor 2016 en 2017 landelijk 12.500 uitkeringen worden voorgefinancierd. Daarnaast is de vraag hoe de instroom van statushouders doorwerkt in de normale verdelingssystematiek van de BUIG-uitkering, ofwel hoe het aantal te verstrekken bijstandsuitkeringen voor statushouders zich verhoudt tot de criteria op basis waarvan de BUIG-uitkering wordt vastgesteld.

Naast genoemde intertemporele tegemoetkoming wordt volgens het Uitwerkingsakkoord door het rijk € 140 miljoen additioneel beschikbaar gesteld “zodat gemeenten maximaal kunnen inzetten op de integratie en participatie van vergunninghouders”. Deze middelen worden over gemeenten verdeeld op basis van het aantal gehuisveste statushouders (‘geld volgt vergunninghouder’)<sup>36</sup> en staan los van het eerdergenoemde budget voor maatschappelijke begeleiding (€ 2.370 per volwassen statushouder).

Statushouders kunnen ook deelnemen aan gemeentelijke projecten die worden gefinancierd vanuit het Europees Sociaal Fonds (ESF). Het Nederlandse ESF-programma 2014-2020 heeft onder andere als doel om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt een grotere kans op werk te bieden. Het programma wordt uitgevoerd door 35 centrum-

<sup>33</sup> Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorziening aan Gemeenten

<sup>34</sup> Bestuursakkoord tussen VNG en kabinet d.d. 27 november 2015

<sup>35</sup> Uitwerking van het Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom d.d. 28 april 2016

<sup>36</sup> Zie verder hoofdstuk 5

gemeenten in de vorm van projecten. In mei 2016 is de nieuwe aanvraagronde van het ESF-programma opengesteld. Het gaat om projecten ten behoeve van re-integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, met een looptijd van maximaal twee jaar en aan te vragen door de centrumgemeenten van de 35 arbeidsmarktregio's. Het budget bedraagt 116 miljoen euro.

Overigens blijkt uit de programmabegroting 2016 dat de gemeente Dronten in 2015 een aanvraag heeft ingediend bij het Europese Asiel-, Migratie en Integratiefonds (AMIF). De subsidieaanvraag ondersteunt activiteiten die erop gericht zijn de doelgroep statushouders vanaf het moment van binnenkomst in de gemeente blijvend te motiveren, activeren en de benodigde taalvaardigheden bij te brengen, met als doel het tot stand brengen van een positief integratieproces. In de programmabegroting wordt aangegeven dat de gemeente de activiteiten van de aanvraag *ook gaat uitvoeren als de aanvraag niet wordt gehonoreerd, zij het niet in volle omvang*. Uit de documentatie voor dit onderzoek blijkt niet of de aanvraag inmiddels is toegekend of afgewezen.

#### 8.4 Relatie met begrotingsprogramma's

De verhoogde instroom van asielzoekers en vergunninghouders heeft impact op diverse programma's in de programmabegroting.

Ten aanzien van de onderwerpen uit dit hoofdstuk kan het gaan om de volgende programma's:

- Bijstandsuitkeringen, bijzondere bijstand, minimaregelingen: Programma 6 Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk;
- Inzet Sociale Zaken: Programma 6 Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk;
- Inzet tolken: Programma 6 Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk;
- Re-integratie: Programma 6 Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk.

## 9 Onderwijs en (jeugd)zorg

### 9.1 Korte beschrijving

Vanaf het moment dat vergunninghouders regulier gehuisvest worden, valt de gezondheidszorg niet meer onder de verantwoordelijkheid van het COA, maar onder de publieke en reguliere gezondheidszorg en Wmo-ondersteuning. Voor statushouders geldt op het gebied van zorg en ondersteuning dan hetzelfde als voor andere inwoners van de gemeente. Hetzelfde geldt voor onderwijs en jeugdhulp. Sinds 1 januari 2015 dragen gemeenten de verantwoordelijkheid voor alle jeugdhulp voor alle inwoners. Dit geldt dus ook voor statushouders. Voor zowel gezondheidszorg als jeugdhulp geldt dat hierop door statushouders mogelijk een groter beroep wordt gedaan dan door andere inwoners.

### 9.2 Gemeentelijke kosten

In het gemeentelijke werkdocument over de gevolgen van de verhoogde asielinstroom wordt met betrekking tot onderwijs en (jeugd)zorg ingegaan op de volgende kostenposten:

- Jeugdzorg  
Aangegeven wordt dat rekening dient te worden gehouden met extra ondersteuning vanuit de jeugdgezondheidszorg (JGZ) en met extra jeugdhulpvragen. Gewezen wordt op het belang van vroegsignalering en de rol hierin van JGZ. Extra inspanningen worden gefinancierd vanuit de daartoe bestemde verhoging van het gemeentefonds. De met deze extra inspanningen gemoeide kosten voor Dronten zijn niet gespecificeerd.

Voor zover op basis van de documentatie voor dit onderzoek kan worden vastgesteld, is door de gemeente Dronten niet in kaart gebracht in welke mate de verhoogde asielinstroom leidt tot een groter beroep op jeugdzorg. Sommige gemeenten hebben dit wel in beeld gebracht. Gekeken is naar het aandeel jeugdigen in de totale groep statushouders (wijkt dit wel of niet af van het percentage jeugdigen van alle inwoners van de gemeente), het percentage hiervan dat mogelijk een beroep doet op jeugdzorg (het landelijk gemiddelde ligt rond 7%), de mate waarin dit percentage voor de groep statushouders afwijkt (deze groep jeugdigen heeft vaak veel meegemaakt, waardoor de kans op ontwikkelingsproblemen en bijvoorbeeld trauma's groter is) en de gemiddelde kosten van een jeugdzorgtraject. Dit leidt tot een globale inschatting van de (extra) kosten.

- Onderwijs  
In het werkdocument wordt ervan uitgegaan dat het onderwijs voor de gemeente Dronten geen extra kosten met zich meebrengt. Voor kinderen die net in Nederland aankomen en de Nederlandse taal niet spreken zijn schakel- en taalklassen nodig. Deze klassen worden gefinancierd met onderwijsfinanciering vanuit het Rijk. De (samenwerkende) gemeenten hebben een coördinerende rol ter bevordering van vraag en aanbod zodat er een goede infrastructuur van schakel- en taalklassen ontstaat. Dit wordt gefinancierd door het Rijk via de reguliere bekostiging, waarbinnen aanvullend circa € 135 miljoen beschikbaar is gesteld in verband met de verhoogde instroom.

- Leerlingenvervoer  
Het gemeentelijke werkdocument geeft aan dat in het schooljaar 2015-2016 15 kinderen van statushouders een OV-vergoeding hebben gekregen voor de reis naar de basisschool De Vlieger op het AZC<sup>37</sup>. De kosten hiervan bedragen € 6.900. Daarnaast kan leerlingenvervoer nodig zijn voor statushouders die nog aangepast (voortgezet) onderwijs nodig hebben en hiervoor moeten reizen naar de internationale schakelklas. In het werkdocument wordt aangegeven dat dit kan worden gefinancierd uit de extra middelen uit het gemeentefonds in verband met de verhoogde asielinstroom<sup>38</sup>, overigens zonder hierbij een bedrag te noemen.

- Kinderopvang  
In het gemeentelijke werkdocument wordt aangegeven dat de gemeente geen kosten heeft aan kinderopvang. Ouders dragen zelf bij aan de kosten van kinderopvang, al dan niet uit het door de Belastingdienst toegekende kindgebonden budget.

Gemeenten hebben wel de taak een aanbod te doen voor peuters met een risico op taalachterstand: voor- en vroegschoolse educatie (vve). Het Rijk stelt hiervoor jaarlijks via het goab<sup>39</sup>-budget middelen beschikbaar aan gemeenten. Voor zover deze middelen niet toereikend zijn, is in financiering voorzien door de extra toevoeging aan het Gemeentefonds in verband met de verhoogde asielinstroom (zie hierna onder Gemeentelijke inkomsten).

- Maatschappelijke ondersteuning (Wmo)  
Over de financiële gevolgen van een groter beroep op Wmo-voorzieningen door de verhoogde instroom geeft het werkdocument geen informatie. Om hier een (globale) inschatting van te maken zou gekeken kunnen worden naar het aandeel ouderen in de groep gehuisveste statushouders (met name ouderen doen een beroep op de Wmo), het percentage ouderen dat in Dronten gebruik maakt van een Wmo-voorziening (eventueel gecorrigeerd voor een mogelijk relatief groot beroep van statushouders op de Wmo) en de gemiddelde kosten van een Wmo-voorziening.

### 9.3 Gemeentelijke inkomsten

Uiteraard heeft de instroom van statushouders in de gemeente Dronten invloed op de – door middel van de daartoe ontwikkelde verdeelmodellen vast te stellen – uitkeringen die de gemeente van het rijk ontvangt voor onder meer de uitvoering van de Wmo en de jeugdzorg.

Daarnaast worden via het Gemeentefonds extra financiële middelen beschikbaar gesteld in verband met de verhoogde asielinstroom. Naast de eerdergenoemde € 140 miljoen voor de

<sup>37</sup> Kennelijk gaat het hierbij om kinderen die nog niet kunnen instromen in het reguliere basisonderwijs in de eigen woonomgeving.

<sup>38</sup> Het Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom d.d. 28 april 2016 zegt hierover het volgende: “Kinderen die ver van de schakelklassen wonen, komen in aanmerking voor een vergoeding van de kosten van het openbaar vervoer. Daar waar het openbaar vervoer niet toereikend is, wordt het vervoer dan georganiseerd door de gemeente.” In financiering is voorzien door een extra toevoeging aan het Gemeentefonds (zie onder Gemeentelijke inkomsten in dit hoofdstuk).

<sup>39</sup> Gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid

integratie en participatie van statushouders (zie hoofdstuk 4) gaat dit om een bedrag van € 353 miljoen voor onderwijs, gezondheid en (jeugd)zorg. Daarvan is € 4 miljoen bestemd voor een te ontwikkelen screenings- en matchingsystematiek, waarmee in een vroegtijdig stadium van de asielopvang informatie met betrekking tot werkervaring en opleidingen in beeld kan worden gebracht. Daarnaast is daarvan € 108 miljoen al toegekend aan gemeenten bij de septembercirculaire 2015. De overige € 241 miljoen én de eerdergenoemde € 140 miljoen zijn bestemd voor 2016 en 2017 en worden over gemeenten verdeeld naar rato van het aantal gehuisveste vergunninghouders ('geld volgt vergunninghouder'). Binnenkort (in de septembercirculaire gemeentefonds) moet duidelijk worden hoe dit precies in zijn werk gaat en dus welk bedrag elke gemeente ter beschikking krijgt. Uitgaande van het verwachte aantal te huisvesten statushouders in 2016 en 2017 (samen 86.000) gaat het om een bedrag van € 4.430 per statushouder.

#### 9.4 Relatie met begrotingsprogramma's

De verhoogde instroom van asielzoekers en vergunninghouders heeft impact op diverse programma's in de programmabegroting.

Ten aanzien van de onderwerpen uit dit hoofdstuk kan het gaan om de volgende programma's:

- Jeugdzorg: Programma 6 Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk, Programma 7 Volksgezondheid (publieke gezondheid, Centra Jeugd en Gezin);
- Onderwijs: Programma 4 Onderwijs;
- Leerlingenvervoer: Programma 4 Onderwijs;
- Kinderopvang: Programma 6 Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk;
- Voor- en vroegschoolse educatie (vve): Programma 4 Onderwijs.

## 10 Conclusies en aanbevelingen

De voorgaande hoofdstukken zijn voor een groot deel beschrijvend van aard. Toch kan hier ook een aantal conclusies aan worden verbonden. Deze worden hieronder per onderwerp weergegeven. Daarbij worden ook enkele aanbevelingen gedaan.

### 10.1. Conclusies.

De Voorgaande hoofdstukken leiden tot de volgende conclusies.

#### 1. *Kosten inschrijving BRP*

De jaarlijkse gemeentelijke kosten voor inschrijvingen in de BRP worden thans – op basis van de huidige capaciteit van het AZC en een jaarlijkse doorstroming van 25% – geraamd op € 208.000. Door aanpassingen in het landelijke opvangproces (versnelde inschrijving in de BRP door middel van ‘BRP-straten’ op zogeheten procesopvanglocaties) kunnen de gemeentelijke kosten mogelijk dalen. Het verdient daarom aanbeveling om na te gaan in hoeverre het nu geraamde bedrag nog actueel is.

#### 2. *Vorbereidingskosten nevenvestiging AZC*

Het Faciliteitenbesluit opvangcentra kent een vergoeding voor de reguliere voorbereidingskosten in verband met de vestiging van nieuwe opvangcentra. Uit het gemeentelijke werkdocument wordt echter niet duidelijk of van een dergelijke vergoeding sprake kan zijn in verband met de mogelijke realisatie van een nevenvestiging van het bestaande AZC. Ook in geval de realisatie van een nevenvestiging geen doorgang vindt, is het aan te bevelen na te gaan in hoeverre reeds gemaakte voorbereidingskosten voor vergoeding in aanmerking komen.

#### 3. *Subsidieregelingen huisvesting statushouders*

Op de peildatum voor dit onderzoek was nog niet duidelijk in hoeverre met de reguliere mogelijkheden (huisvesting in woningen van woningcorporatie OFW) de huisvestings taakstelling kan worden gerealiseerd. Voor zover inmiddels nog geen concrete planvorming heeft plaatsgevonden, is het raadzaam om de verwachte instroom te analyseren (bijvoorbeeld waar het het aantal éénpersoonshuishoudens betreft) om vast te stellen of het te verwachten reguliere woningaanbod ‘matcht’ met de verwachte instroom van statushouders. Vermoedelijk wordt begin oktober de huisvestingstaakstelling voor de eerste helft van 2017 bekend. Deze kan dan in de analyse worden meegenomen, zodat duidelijk wordt of extra huisvestingsmogelijkheden moeten worden gerealiseerd, al dan niet door een beroep te doen op de daarvoor gecreëerde subsidieregelingen.

#### 4. *Aanvraag AMIF*

Uit de programmabegroting 2016 blijkt dat de gemeente Dronten in 2015 een aanvraag heeft ingediend bij het Europese Asiel-, Migratie en Integratiefonds (AMIF). Niet duidelijk is of de aanvraag inmiddels is toegekend of afgewezen. Aangegeven wordt echter dat de gemeente de activiteiten van de aanvraag ook gaat uitvoeren als de aanvraag niet wordt gehonoreerd, zij het niet in volle omvang. Indien inmiddels nog niet gebeurd, vindt de rekenkamer het van belang de raad hierover te informeren, alsmede

aan te geven welke activiteiten zullen worden uitgevoerd indien de aanvraag niet wordt (of is) toegekend en hoe deze zullen worden gefinancierd.

## 10.2 Aanbevelingen.

Op basis van de conclusies komen we tot de volgende aanbevelingen:

### 1. *Consequenties kosten sociaal domein*

Op dit moment bestaat beperkt inzicht in de financiële consequenties van de verhoogde taakstelling als het gaat om de huisvesting van statushouders in de gemeente Dronten. Dit inzicht zou kunnen worden vergroot door op basis van historische gegevens (beroep op gemeentelijke voorzieningen door statushouders) en een inschatting van de huishoudensamenstelling van de nieuwe instroom de mogelijke kosten in kaart te brengen. Vergelijking van deze kosten met de verwachte extra inkomsten volgens de verschillende verdeelmodellen voor bijvoorbeeld de bijstand, jeugdhulp en Wmo zou het inzicht nog verder kunnen vergroten.

### 2. *Inzet op integratie en participatie*

Ten slotte verdient het aanbeveling om de gemeentelijke inspanningen gericht op integratie en participatie van vergunninghouders in breder perspectief te bekijken, mede in het licht van de extra middelen die via het Gemeentefonds – als uitvloeisel van het Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom – beschikbaar komen (€ 4.430 per gehuisveste statushouder, naast het budget voor maatschappelijke begeleiding). Kernvraag is dan hoe de gemeentelijke regie op integratie en participatie van statushouders kan worden versterkt, zodat de kans op succesvolle integratie groter wordt en het beroep op de bijstand kan worden beperkt. Vanuit financieel oogpunt gaat het dan niet alleen om de kosten die hiervoor moeten worden gemaakt (inzet van de hiervoor genoemde beschikbare middelen), maar ook om een inschatting van de effectiviteit van een dergelijke aanpak en de besparingen op bijstandsuitkeringen en andere minimavoorzieningen die daarmee gepaard gaan.



## Bijlagen

Bijlage 1: Lijst van respondenten per deelonderzoek

Bijlage 2: Lijst van geraadpleegde documenten gemeente Dronten

Per bijlage is een vervolgblad met detailinformatie toegevoegd.

## Bijlage 1: Lijst van respondenten per deelonderzoek

Voor het deelonderzoek Afvalinzameling en Riolering zijn met de volgende personen gesprekken gevoerd:

- Dhr. A. van Amerongen – portefeuillehouder Financiën;
- Dhr. R. Kool – algemeen directeur/ gemeentesecretaris;
- Mevr. G. van Gens – concerncontroller;
- Mevr. V. Gosselink-van Dijk – manager Concerndiensten;
- Dhr. J. van de Lisdonk – teamleider Financiën a.i.;
- Dhr. D. Petrusma – griffier;
- Dhr. J. de Boer – manager Afvalinzameling en Accommodatiebeheer;
- Mevr. I. Verlaan – beleidsondersteuner Afvalinzameling;
- Dhr. B. Klein – financieel adviseur;
- Mevr. N. Bremer-Hiemstra – adviseur team Financieel Control;
- Mevr. A. Van Olffen – teamleider Financiën;
- Dhr. R. Kroes – teamleider Beheer Civiele Techniek - Riolering.

Voor het deelonderzoek Opvang asielzoekers en Huisvesting statushouders zijn met de volgende personen gesprekken gevoerd:

- Dhr. A. van Amerongen – portefeuillehouder Financiën;
- Dhr. R. Kool – algemeen directeur/ gemeentesecretaris;
- Mevr. G. van Gens – concerncontroller;
- Mevr. V. Gosselink-van Dijk – manager Concerndiensten;
- Dhr. J. van de Lisdonk – teamleider Financiën a.i.;
- Dhr. D. Petrusma – griffier;
- Dhr. E.J. de Haan – projectleider MFG Swifterbant en adviseur MO;
- Mevr. E. van Dam – junior beleidsmedewerker MO;
- Dhr. B. Klein – financieel adviseur Concerndiensten;
- Mevr. N. Bremer-Hiemstra – adviseur team Financieel Control;
- Mevr. A. Van Olffen – teamleider Financiën.

## Bijlage 2: Lijst van geraadpleegde documenten gemeente Dronten

- Kadernota's 2010 t/m 2017;
- Programmabegrotingen 2014 t/m 2016, inclusief de paragrafen Heffingen, Verbonden Partijen en Weerstandsvermogen;
- Jaarrekeningen 2014 en 2015;
- Voortgangs- en slotrapportages 2014 en 2015;
- Afvalbeleidsplan 2016;
- Gemeentelijk Rioleringsplan 2016;
- Nota Reserves en Voorzieningen 2016;
- Richtlijnen Commissie Besluit Begroting en Verantwoording (Cie BBV);
- Nota BBV en Vbp 2016;
- Nota Risicomanagement 2009;
- Nota Sportbedrijf 2015;
- Notitie Bedrijfsgrondkorting 2014;
- Notitie Budgetoverheveling 2015;
- Controleplan 2015;
- Berap 2010;
- Financiële rapportages 2010 t/m 2014;
- Notitie inzake de gevolgen van de verhoogde asielinstroom voor de gemeente Dronten
- Notitie Asielprognose 2016-2017;
- Notitie Statushouders kosten 2016.