GEMEENTE HEERENVEEN

Analyse begrotingsscan 2016



23 juni 2016

Inleiding

In het voorjaar van 2015 is er door het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, in samenwerking met de provincie Fryslân en de gemeente Heerenveen, een begrotingsscan uitgevoerd.

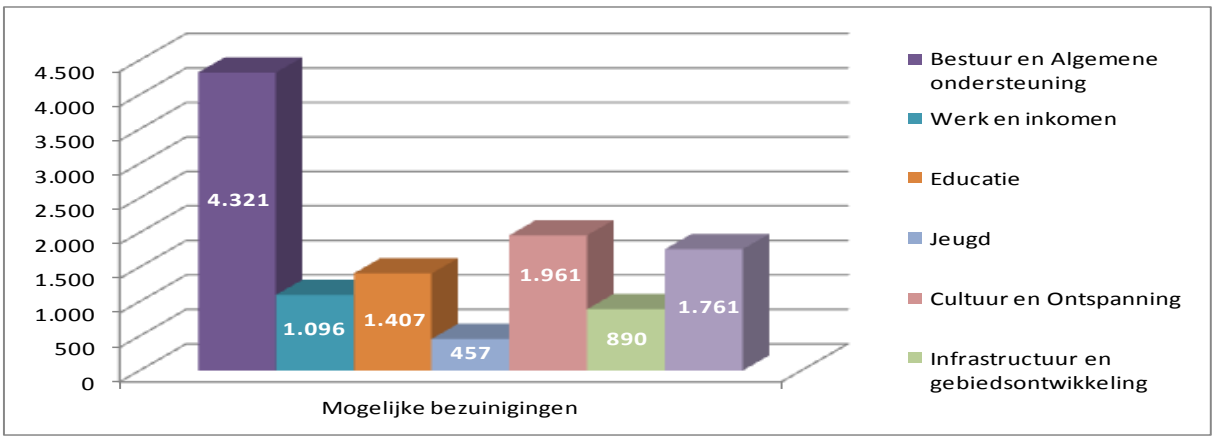
Op de uitkomsten van deze begrotingsscan was een nadere analyse nodig, voor wat betreft de vergelijking van de uitkomsten van de begrotingsscan en de clusters in de algemene uitkering van het gemeentefonds. Door de nieuwe wet en regelgeving op het gebied van de Wet Markt en Overheid en de Vennootschapsbelasting, heeft er een nieuwe inrichting plaatsgevonden van de administratie. De raad is per brief geïnformeerd (kenmerk 15.3006645), over de uitvoering van de analyse op basis van de begroting 2016 en de decembercirculaire 2015.

Uitkomsten begrotingsscan

In de begrotingsscan is een analyse opgenomen, van de bestedingen in de begroting van de gemeente Heerenveen, welke groter waren dan de clusters in het gemeentefonds. In de begrotingsscan geven deze clusters aan waar in de toekomst bezuinigd zou kunnen worden, wanneer de noodzaak zich voor zou doen.

De begrotingsscan ging op basis van de uitgavenclusters uit van een mogelijke bezuiniging van € 11,9 miljoen (zie onderstaande tabel). Hierbij is de opmerking gemaakt dat de onderschrijdingen op de clusters Maatschappelijke ondersteuning en Openbare orde en veiligheid, behouden kunnen worden.

Cluster	Netto lasten x € 1.000	Gemeente fonds uitkering x € 1.000	Verschil x € 1.000	Mogelijke bezuinigingen x € 1.000
Bestuur en Algemene ondersteuning	-9.421	5.100	-4.321	4.321
Werk en inkomen	-19.705	18.609	-1.096	1.096
Educatie	-6.968	5.561	-1.407	1.407
Jeugd	-14.128	13.671	-457	457
Cultuur en Ontspanning	-11.400	9.439	-1.961	1.961
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	-12.002	11.112	-890	890
Riolering en reininging	-332	-1.429	-1.761	1.761
Uitgaven clusters	**-73.955**	**62.063**	**-11.892**	**11.892**

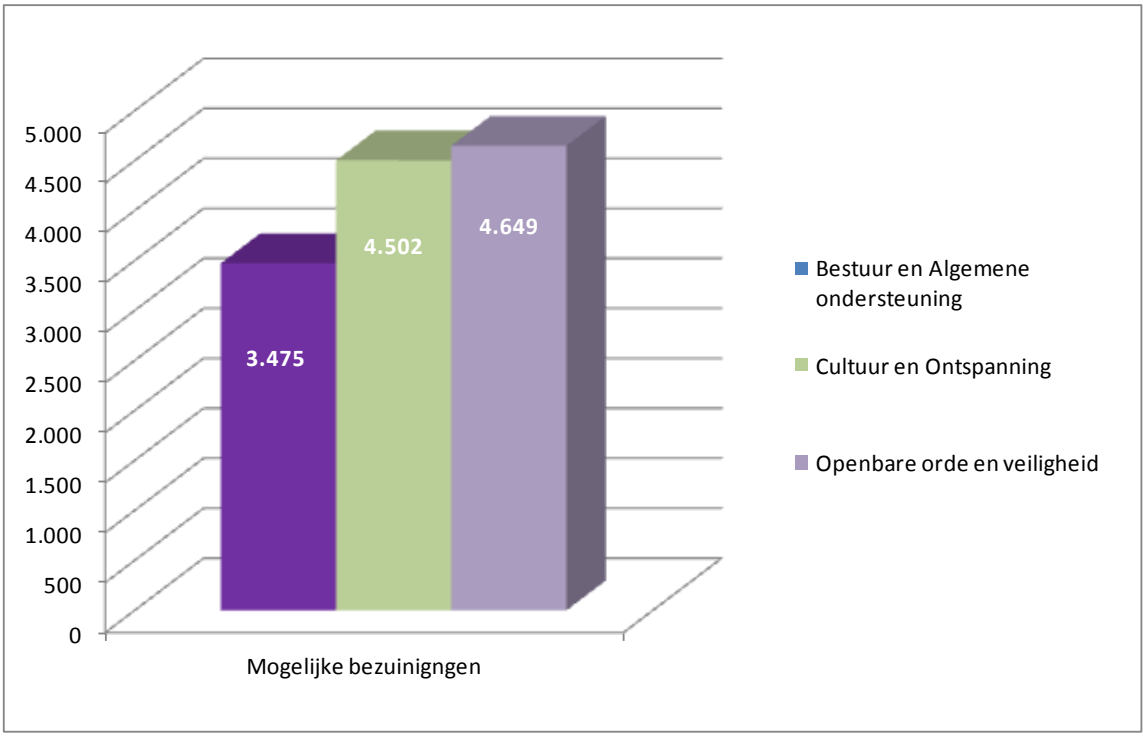


Analyse Begroting 2016 vs. gemeentefonds

Op basis van de nieuwe ingerichte administratie en de gewijzigde IV3 laat de begroting 2016, ten opzichte van het gemeentefonds (decembercirculaire 2015), op de volgende clusters een overschrijding zien:

Cluster	Netto lasten x € 1.000	Gemeente fonds uitkering x € 1.000	Verschil x € 1.000	Mogelijke bezuinignen x € 1.000
Bestuur en Algemene ondersteuning	9.041	5.566	3.475	3.475
Cultuur en Ontspanning	13.824	9.322	4.502	4.502
Openbare orde en veiligheid	7.956	3.307	4.649	4.649
Uitgaven clusters	**30.821**	**18.195**	**12.626**	**12.626**

Op de overige clusters wordt er door de gemeente Heerenveen dus meer verantwoord, ten opzichte van de clusters in de Algemene uitkering gemeentefonds. Dat er nog maar drie clusters overblijven waar de begroting een hogere uitgave laat zien, is het gevolg van een andere toerekening naar de verschillende clusters, de doorgevoerde bezuinigingen die binnen de gemeente zijn gerealiseerd, de herverdeling van het gemeentefonds, welke in drie fases heeft plaatsgevonden en een hogere algemene uitkering.



Analyse

De clusters in de algemene uitkering laten geen onderverdeling zien van de economische categorieën. In de begroting van de gemeente Heerenveen is deze onderverdeling wel te maken, via de zogenaamde IV3 (zie bijlage). Dit document wordt door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gebruikt voor de vergelijkbaarheid van de gemeenten onderling.

Op basis van deze IV3 is op de clusters waar een overschrijding is geconstateerd, een onderverdeling gemaakt van de kosten per categorie. Voor enkele categorieën is er geen 'quick win' te realiseren, wanneer er bezuinigd zou moeten worden. Het betreft hier met name de volgende categorieën:

- 6.0 Verrekening met reserves
- 6.1 Kapitaallasten
- 6.2 Overige verrekeningen van kostenplaatsen
- 6.3 Overige verrekeningen

Daarnaast is ook de categorie 4.2 (Sociale uitkeringen in geld) in mindere mate beïnvloedbaar, omdat het grootste gedeelte van deze post bestaat uit de kosten voor de uitvoering van de taken in het Sociaal Domein en de bijstandsuitkeringen. De uitgaven van de bijstanduitkeringen hebben een causaal verband met de inkomsten, omdat een landelijke daling van de uitkeringsgerechtigden, ook een daling inhoud van de rijksbijdrage.

Toelichting per categorie
Hieronder wordt kort ingegaan op de verschillende categorieën en de mate waarin de budgetten beïnvloedbaar zijn voor (mogelijke) bezuinigingen

0.0 Niet in te delen lasten
Dit zijn middelen die voor een specifiek doel beschikbaar zijn gesteld, maar waarvan de exacte categorie nog niet bekend is. Het gaat hier om de dekking van kapitaallasten, waarvan de lasten al wel zijn opgenomen in de begroting, maar waarvan het investeringskrediet nog moet worden aangevraagd bij de raad, stelposten in het Sociaal Domein, waarvan de uitgaven nog niet zijn gelabeld of frictiekosten van opgenomen taakstellingen.

1.1/1.2 Personeelskosten
Deze lasten zijn (via natuurlijk verloop) beïnvloedbaar. Omdat de gemeente eigenrisico drager is voor de sociale lasten en premies, levert 'gedwongen' afscheid nemen van medewerkers geen voordelen op voor de korte termijn.
Conform het rapport Berenschot en de begrotingsscan is zowel de formatie als de gemiddelde loonsom in de gemeente Heerenveen lager dan in de referentie gemeenten.

3.0 Personeel van derden
De lasten voor externe inhuur zijn direct beïnvloedbaar. Inhuur van personeel vindt vaak plaats op projectbasis of het opvangen van een 'piek' in de reguliere werkzaamheden. Daarnaast is de flexibele schil ook een budget voor de vervanging van personeel tijdens bijvoorbeeld (langdurige) ziekte.

3.3/3.4 Energie/belastingen/(erf)pachten/overig goederen en diensten
Deze budgetten hebben een groot verschil in de soort van besteding. De budgetten voor energie, belastingen en (erf)pachten hebben betrekking op gemeentelijke gebouwen, brandstof tractie en overige, aan onroerende goederen gerelateerde, kosten. Wanneer een gebouw wordt verkocht of bijvoorbeeld een andere functie krijgt, zal hierop een besparing kunnen worden gerealiseerd. De kosten zijn relatief gemakkelijk te duiden en zijn daarom ook minder gemakkelijk beïnvloedbaar dan de overige goederen en diensten. Dat deze kosten minder gemakkelijk zijn te beïnvloeden, heeft als oorzaak dat het veelal

vaste lasten zijn die gemoeid zijn met het beheer en onderhoud en dus de instandhouding van het onroerend goed of tractie.
De overige goederen en diensten hebben betrekking op alle geledingen binnen de gemeente. Hierbij moet voor de interne kosten bijvoorbeeld worden gedacht aan schoonmaakkosten, reis- en verblijfkosten, abonnementen, automatisering, etc. De verscheidenheid aan externe kosten is nog groter. Hierbij gaat het om kosten van presentiegelden, handhavingkosten, accountantkosten, verzekeringen, beheer en onderhoud (o.a. openbare ruimte), kosten voor kermis en markten, sportvelden, voorstellingen Posthuis, etc.

4.1/4.2/4.3 Inkomensoverdrachten/subsidies
Inkomensoverdrachten en subsidies zijn in principe beïnvloedbaar, tenzij de gemeente een wettelijke verplichting heeft. Bij subsidies dient er een 'afbouw' termijn in acht te worden genomen.

6.0 Reserveringen
De beïnvloedbaarheid van de reserveringen is niet in alle gevallen gelijk. Reserveringen die betrekking hebben op stortingen in voorzieningen zijn niet direct beïnvloedbaar. Voorzieningen dienen te worden onderbouwd, door aan te geven welke verplichtingen ten laste van de voorziening worden gebracht. De voeding van de voorziening is er op gericht om aan alle aangegane verplichtingen te kunnen voldoen. Bij de controle van de jaarrekening door de accountant, worden de voorzieningen hierop getoetst.
Deze toets geldt in mindere mate ook voor de reserves. Deze worden voorzien van een bestedingsplan waarbij aangetoond dient te worden dat een reserve toereikend is voor het beoogde doel.

6.1 Kapitaallasten
De bestaande kapitaallasten zijn nagenoeg niet beïnvloedbaar. Alleen wanneer op een investering extra wordt afgelost of deze (door bijvoorbeeld verkoop) uit de gemeentelijke administratie verdwijnt. In beide gevallen kunnen incidentele middelen benodigd zijn, voor het afboeken van boekwaarden, om een structurele besparing te kunnen realiseren.

6.2/6.3 Verrekeningen
Het betreft hier verrekeningen van bijvoorbeeld personeel bij de inzet aan projecten bij investeringen of grondbedrijf. Ook vinden op deze categorieën de verrekeningen plaats tussen de afdelingen onderling. Deze post is nagenoeg niet beïnvloedbaar, ook al omdat er tegenover de kosten op de investering of project, er een baat ontstaat op de bedrijfsvoering.

Totaal inkomsten begroting
In totaal is de omvang van de begroting 2016 € 146 miljoen. De inkomsten uit de algemene uitkering van het gemeentefonds is in totaal € 80 miljoen. In totaal wordt er voor € 66 miljoen aan uitgaven door andere inkomstenbronnen gedekt. De grootste inkomstenposten buiten de algemene uitkering betreffen:

Inkomstenbronnen (> € 1 miljoen)	Totaal baten x € 1.000
Algemene uitkering	80.000
Wet BUIG	18.000
Onroerende zaakbelastingen	14.000
Afvalstoffen- en rioolheffing	10.000
Bouwgrondexploitatie	7.000
Precariobelasting	3.000
Parkerenbelastingen	2.000
Afvalverwijdering (o.a. kunststoffen)	1.000
Overig (< € 1 miljoen)	11.000
Totaal inkomsten	**146.000**

De 'overige' inkomsten betreffen o.a. inkomsten uit leges, marktgelden, begraafrechten, bouwvergunningen en interne verrekeningen (o.a. vanuit investeringsprojecten).

Aanleiding en vervolg begrotingsscan

In de brief aan de gemeenteraad (kenmerk 15.3006645) is aangegeven dat de uitkomsten van de analyse van de begrotingsscan, zouden worden opgenomen in de Perspectiefnota. Afwijkend op deze brief is de begrotingsscan als separaat document beschikbaar is gesteld. Na vaststelling door de gemeenteraad wordt de analyse van de begrotingsscan, conform afspraak, toegezonden aan de provincie.

De begrotingsscan is aangevraagd bij de provincie Fryslân (29 oktober 2014), met als doel het vormen van een oordeel over de financiële situatie van de gemeente Heerenveen en te inventariseren welke mogelijkheden de gemeente heeft om de financiële situatie te verbeteren. In de periode tussen de aanvraag van de begrotingsscan in 2014 en het laatste verzamelbesluit van 2015, is er op financieel gebied een enorme progressie geboekt op financieel gebied. Zo is het negatieve vermogen omgebogen naar een positieve algemene reserve van € 503.000 per 31 december 2015. De algemene reserve laat volgens de laatste prognoses zien, dat het beoogde weerstandsvermogen van € 20,7 miljoen, in 2020 wordt bereikt. Bij de aanvraag van de begrotingsscan was de prognose dat de minimale omvang van de algemene reserve ad. € 2,5 miljoen (2% van het begrotingstotaal) in 2023 zou worden behaald.

Met deze reactie op de uitkomsten van de begrotingsscan voldoet de gemeente Heerenveen aan zijn verplichting aan de provincie Fryslân. Het doel van de begrotingsscan is door de realiteit ingehaald. De financiële situatie van Heerenveen is sterk verbeterd. Dit blijkt uit het meerjarenperspectief in de Perspectiefnota 2016, de Verzamelbesluiten financiële mutaties in 2016, het resultaat in de Themarekening 2015 en de ontwikkeling van de algemene reserve (weerstandsvermogen). Er is op dit moment geen aanleiding de uitkomsten van de analyse van de begrotingsscan om te zetten in bezuinigingen. Daarmee is er ook geen directe aanleiding de uitkomsten verder te verdiepen. De inspanningen die hiermee gepaard zouden gaan staan niet in verhouding tot andere prioriteiten.

Bijlage: Uitgaven IV3 begroting 2016

x € 1.000

Categorie	Omschrijving categorie	Bestuur en algemene ondersteuning	Openbare orde en veiligheid	Verkeer, vervoer en waterstaat	Economische zaken	Onderwijs	Cultuur en recreatie	Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening	Volksgezondheid en milieu	Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	Financiering en algemene dekkingsmiddelen	Totaal
0.0	Niet in te delen lasten			192		160		3.104		43	1.300	4.799
1.1	Loonbetalingen en sociale premies	1.217	34					60				1.311
1.2	Sociale uitkeringen personeel	318										318
3.0	Personeel van derden					18	80					98
3.1	Energie			165	22		97		173			457
3.3	Kosten algemene plannen									2.273		2.273
3.4.1	Betaalde belastingen			49		380	115		8	23		575
3.4.2	Betaalde pachten en erfpachten			2								2
3.4.3	Aankopen niet duurzame goederen en diensten	481	118	3.301	446	949	2.063	772	7.430	664	201	16.425
4.1.1	Inkomensoverdrachten aan het Rijk	266										266
4.2.1	Subsidies aan marktproducenten		22				613			42		677
4.2.2	Sociale uitkeringen in geld				330			20.310				20.640
4.2.3	Sociale uitkeringen in natura aan personen					574		15.136		83		15.793
4.2.4	Inkomensoverdrachten aan het overheid (niet-Rijk)		2.544	51		150	1.702	21.151	644			26.242
4.2.5	Overige inkomensoverdrachten				24	135	979	2.771	2			3.911
4.3.2	Overige investeringsbijdragen en kapitaaloverdrachten					77						77
6.0	Reserveringen	5					358		544		7.597	8.504
6.1	Kapitaallasten	11		1.290		36	1.038	66	1.670	1.766	35	5.912
6.2	Overige verrekeningen van kostenplaatsen	5.600	1.168	2.931	673	2.700	7.459	7.761	2.725	2.192	2.247	35.456
6.3	Overige verrekeningen			37	23				293	2.343	164	2.860
Totaal		7.898	3.886	8.018	1.518	5.179	14.504	71.131	13.489	9.429	11.544	146.596