

Datum: 19 september 2016

Aan: Leden van de gemeenteraad

Van: B.O.B. Haitsma, wethouder

Onderwerp: Stand van zaken begroting, op weg naar een sluitende begroting 2017 met nieuw beleid

Inleiding

Door diverse ontwikkelingen die na de Kadernota 2017 naar voren zijn gekomen, is de meerjarenbegroting 2017-2020 niet sluitend meer. In de bijlage 1 is een analyse van de belangrijkste ontwikkelingen en wijzigingen opgenomen.

Bovendien zijn in de Kadernota alleen de autonome ontwikkelingen op bestaand beleid vastgesteld. Voor het nieuw beleid is door de raad bij behandeling van de kadernota door middel van amendementen en moties zoekrichtingen voor de dekking aangegeven. Gebleken is dat de voorgestelde dekking niet toereikend is voor de diverse wensen. Daarnaast zijn er door de raad en het college nog aanvullende voorstellen gedaan voor 2017.

Het college wil u een sluitende begroting aanbieden. Om dat te realiseren is de afgelopen tijd veel tijd besteed aan het doorrekenen van voorstellen en het nagaan hoe tot een sluitende begroting kan worden gekomen.

In dit memo wordt u geïnformeerd over de uitkomsten hiervan. De voorstellen uit dit memo worden vertaald in een formele 1^e begrotingswijziging 2017 die u wordt aangeboden bij de definitieve begroting ter vaststelling in de begrotingsvergadering.

Stand van zaken meerjarenbegroting

De financiële stand van zaken op dit moment is als volgt. In bijlage 1 zijn de ontwikkelingen na de kadernota opgenomen en toegelicht. Deze leiden tot het saldo begroting Kadernota en nagekomen mutaties zoals in het volgende overzicht opgenomen, dat overeenstemt met de door u ontvangen begroting.

Vervolgens worden in het volgende overzicht de aanvullende wensen/besluiten weergegeven als gevolg van de behandeling van de kadernota in de raad:

Jaar	2017	2018	2019	2020
Saldo begroting Kadernota en nagekomen mutaties (*€1.000)	251	301	-718	-1.585
<i>(+ = voordelig; - = nadelig)</i>				
1 <i>Uit de Kadernota 2017 nog te honoreren incidenteel beleid</i>	-532	-183		
Dekking voor incidenteel beleid uit algemene reserve	532	183		
2 <i>Uit de Kadernota nog te honoreren structureel beleid</i>	-540	-538	-537	-535
Motie 6.2 dekking vanuit huisvestingslasten ambtenaren	80	280	280	350
ongedeekt saldo, alsnog aanvullend te dekken	-460	-258	-257	-185
3 <i>Verbouw Stadhuis (€ 9.000.000)</i>	-50	-250	-450	-450
Af: vrijval huur sociaal domein			203	203
Af: vrijval bestemmingsreserve stadhuis	50	250	120	120
Saldo extra kosten verbouwing stadhuis	0	0	-127	-127
Saldo na verwerking amendementen bij kadernota	-209	43	-1.102	-1.897

Toelichting bij deze tabel:

De regel 'Saldo van de begroting Kadernota en nagekomen mutaties' wordt zoals aangegeven in bijlage 1 toegelicht.

Ad 1. *Uit de kadernota 2017 nog te honoreren incidenteel beleid*: Dit zijn de posten die de raad door middel van amendementen heeft aangenomen. Een specificatie hiervan is als bijlage 2 opgenomen. Deze posten kunnen omdat zij een incidenteel karakter hebben, zoals door de raad voorgesteld worden gedekt uit de algemene reserve.

Ad 2. *Uit de kadernota 2017 nog te honoreren structureel beleid*: Dit zijn de posten die de raad door middel van amendementen heeft aangenomen. Het voorstel van de raad was dat deze wensen gedekt zouden kunnen worden uit de onderbesteding van de huisvestingslasten. Deze zijn echter voor de komende jaren al deels ingezet. De bedragen van de onderbesteding die begrotingstechnisch nog niet specifiek zijn aangewend, zijn als dekking opgenomen. Dan resteert nog een jaarlijks tekort van € 460.000 in 2017 dalend naar € 185.000 in 2020.

In de verdere uitwerking is er vanuit gegaan dat de raad deze voorstellen toch graag wil handhaven en geen voorgestelde nieuwe beleidszaken wil intrekken.

Overigens is **geen** rekening gehouden met het volledig gratis maken van het parkeren in de stad naast de proef die al gehouden wordt; deze zou leiden tot een aanzienlijke aanvullende ingreep in de begroting. In het parkeerbeleid dat binnenkort aan de raad wordt voorgelegd wordt hier verder op ingegaan.

Ad 3. *Verbouwing Stadhuis*: Hoewel nog geen formeel raadsbesluit aanwezig is over de verbouw, zijn de toezeggingen zodanig dat opname in de begroting wenselijk lijkt. De verbouw leidt tot een aantal mutaties in de begroting:

- De afschrijvingslasten van een investering van € 9.000.000 leidt bij een afschrijving in 20 jaar tot een structurele afschrijvingslast van € 450.000. Rentelasten zijn niet opgenomen gezien de huidige liquiditeitspositie van de gemeente waar ze nauwelijks renteopbrengsten meer mee genereert. Voor nu betekent het dat we geen rekening houden met de rente.
- Wanneer de verbouwing afgerond is, kan de huur van het pand van het Sociaal domein worden beëindigd. Dit leidt tot een besparing van de budgetruimte van € 203.000.
- Bij de verdere kostenberekening van het stadhuis na de verbouwing wordt vervolgens rekening gehouden met de inzet van de bestaande bestemmingsreserve voor het stadhuis. Deze had per 1 januari 2016 een stand van € 2.688.000.

Na deze mutaties is er nog een aantal andere voorstellen naar voren gekomen die moeten worden voorgelegd aan de raad. Dat geeft het volgende overzicht:

Jaar	2017	2018	2019	2020
Saldo na verwerking amendementen bij kadernota	-209	43	-1.102	-1.897
Voorstellen college aan raad				
4 <i>Terugdraaien bezuinigen culturele instellingen (structureel)</i>	-35	-87	-440	-460
Overige voorstellen naar aanleiding van voorstellen en onderzoeksopdrachten raad				
5 <i>The passion(incidenteel)</i>	-50	-100		
6 <i>Diverse kleine posten(structureel)</i>				
minder bezuiniging sportsubsidies		-29	-29	-29
minder bezuiniging Quelderduin		-20	-20	-20
minder bezuiniging elementair zwemmen		-10	-10	-10
Definitief saldo dat gedekt moet worden	-294	-203	-1.601	-2.416

Toelichting:

Ad 4. *Terugdraaien bezuinigen culturele instellingen*: Gebleken is dat de daadwerkelijke invulling van de bezuinigen bij de grote culturele instellingen niet te realiseren is zonder dat het functioneren van de desbetreffende instellingen zwaar onder druk komt te staan. Terwijl deze instellingen als van groot belang voor het culturele leven in onze stad worden gezien. De komende Cultuurnota zal hier verder aandacht aan besteden. Het college stelt daarom aan de raad voor om deze bezuinigen terug te draaien.

Ad 5. *The Passion*: Naast honorering van het nieuwe beleid heeft de raad bij behandeling van de kadernota ook een motie aangenomen om The Passion proberen binnen te halen in 2018. Deze motie is aangenomen. Voor voorbereiding en uitvoering worden de opgenomen bedragen ingeschat.

Ad 6. *Diverse kleine bedragen*: Bij het invullen van de bezuinigen voor de begroting 2016 is door de raad gevraagd na te gaan in hoeverre bepaalde bezuinigen haalbaar waren. Gebleken is dat de bezuinigen op een aantal kleine posten niet goed haalbaar was. Voorgesteld wordt deze beoogde bezuinigen terug te draaien.

Dekkingsvoorstellen

Alle autonome ontwikkelingen, nagekomen posten, besluiten van de raad en nadere voorstellen leiden tot een aangepast saldo van de begroting. De tekorten die zo ontstaan nemen toe in 2019 en 2020.

Daarom is nagegaan welke middelen ter dekking kunnen worden ingezet. Dat leidt tot het volgende overzicht:

Jaar	2017	2018	2019	2020
Definitief saldo dat gedekt moet worden	-294	-203	-1.601	-2.416
Dekkingsvoorstellen:				
a. Stelpost algemene uitkering plafond BTW compensatiefonds	421	490	576	675
b. Deel van jaarlijkse bijdrage aan Cocensus onderbrengen bij belastingen/leges (tarief)	PM	PM	PM	PM
c. Niet meer toevoegen van rente aan de algemene reserve		471	497	449
d. Stelpost algemene uitkering	PM	PM	528	1.292
Totaal dekkingsvoorstellen	421	961	1.601	2.416
Totaal na verwerking voorstellen	127	758	0	0

Toelichting:

Ad a. *Stelpost algemene uitkering plafond BTW-Compensatiefonds*

Omdat gemeenten de afgelopen jaren steeds meer BTW hebben gedeclareerd, heeft het Rijk in de Algemene Uitkering een voorlopige correctie ingevoerd om een deel van de stijging van de kosten van het BTW-Compensatiefonds terug te halen. Uit voorzichtigheidsoverwegingen heeft onze gemeente vorig jaar in de begroting rekening gehouden met het geheel niet ontvangen van deze post. In de praktijk blijkt een behoorlijk deel toch niet wordt gekort. Er is overleg geweest met PAUW (de organisatie die de uitwerking van de cijfers gemeentefonds voor ons verzorgt) en de inschatting van hen geeft aan dat de negatieve stelpost kan met 50% verlaagd worden.

Ad b. *Deel van de jaarlijkse bijdrage aan Cocensus onderbrengen bij de belastingen/leges*

De werkzaamheden op oplegging en inning van de gemeentelijke belastingen en sommige leges zijn uitbesteed aan de gemeenschappelijke regeling Cocensus. Daarmee worden deze kosten duidelijker dan toen zij onderdeel uitmaakten van de totale salariskosten van de gemeente. In het kader van de aanpassing van de regels van het Bbv moeten deze kosten nu gespecificeerd worden bij de desbetreffende begrotingspost. Duidelijk wordt dat deze kosten in het verleden nooit vertaald zijn in de tarieven van de gemeentelijke belastingen en leges. In het streven naar een kostendekkende heffing zouden deze kosten moeten worden meegenomen in het tarief. Dit leidt uiteraard tot verhoging van bepaalde gemeentelijke heffingen en leges; de grootste impact vindt plaats bij de riool- en afvalstoffenheffing. Elke verhoging van de belasting geeft meer lasten aan de burgers en bedrijven. Omdat er gewerkt wordt aan een rioolbeheersplan dat naar verwachting zal leiden tot een verhoging van de kosten en dus van het tarief, lijkt uitstel tot de uitkomsten daarvan bekend zijn in de rede te liggen. Dan kan een evenwichtig, goed onderbouwd voorstel worden gedaan. Voor het verbeteren van het begrotingssaldo kan door de raad overwogen worden over te gaan tot doorbelasting in het tarief. Vooral is dit dekkingsvoorstel opgenomen als PM.

Ad c. *Niet meer toevoegen van rente aan de algemene reserve*

Op dit moment wordt via een bepaalde systematiek een deel van de rente'winst' (het verschil tussen de werkelijk betaalde rentekosten en de toegerekende rentekosten aan de programma's/taakgebieden) toegevoegd aan de algemene reserve. In een recent advies van de commissie Bbv, dat invulling geeft aan de vernieuwing van het Bbv, wordt geadviseerd geen rente meer toe te rekenen aan reserves. Uitstel van dit advies kan plaatsvinden tot 2018. Daarom wordt de rentetoerekening van de rente aan de algemene reserve vanaf 2018 als dekkingsmiddel voorgesteld.

Ad d. *Stelpost algemene uitkering*

Omdat de begroting na verwerking van voorgaande voorstellen nog niet sluitend is, is nagegaan welke andere middelen kunnen worden ingezet. Tekorten resteerden voor 2019 en 2020. Voorgesteld wordt om voor deze jaren een stelpost op te nemen inzake de algemene uitkering. De overwegingen voor deze stelpost zijn als volgt:

- Onze gemeente houdt in haar berekeningen voor de algemene uitkering reeds rekening met krimp van de bevolking. In de berekeningen van het ministerie wordt hier op voorhand niet mee gerekend; wel bij de definitieve vaststelling na een aantal jaren. Geen rekening is door ons

- gehouden met de komst van asielzoekers, die in de septembercirculaire moeten leiden tot een verhoging van onze budgetten. Hierover komt in deze week meer duidelijkheid;
- De betrouwbaarheid van de cijfers van de algemene uitkering zoals die door het ministerie van Financiën worden verstrekt blijken in latere jaren minder betrouwbaar. Zo heeft Den Helder te maken met een korting van bijna € 1.000.000 in 2020 in het kader van verwachte besparingen bij het Rijk die meetellen volgens het principe: 'samen de trap op, samen de trap af'.

Tot slot

De raad heeft in juli uitgesproken dat alle middelen die toegerekend kunnen worden aan het sociaal domein daar ook daadwerkelijk voor beschikbaar moeten blijven. Naar aanleiding daarvan vindt op dit moment nader onderzoek plaats of de budgetten die beschikbaar zijn gesteld door het Rijk (Integratieuitkering Sociaal Domein) samen met de reeds beschikbare budgetten binnen het Sociaal Domein voor de invoering van de 3D's, ook daadwerkelijk in de begrotingsbudgetten 2017-2020 volledig en juist zijn verwerkt. De uitkomsten daarvan, die naar verwachting in de eerste helft van oktober beschikbaar komen, kunnen nog leiden tot voorstellen tot aanpassing in de begroting. Overigens zijn de kortingen die het Rijk had aangekondigd op het Sociaal Domein voor de komende jaren (jeugd- en ouderzorg) voor een deel teruggedraaid in de meicirculaire van dit jaar. De mogelijkheden om door inzet van de reserve sociaal domein in de toekomst gewenste uitgaven te (blijven) doen worden daardoor verbeterd.

Wij verwachten dat met voorgaande voorstellen een sluitende meerjarenbegroting kunnen voorleggen aan de raad. Waarbij alle ontwikkelingen, voorstellen, verbouw stadhuis en terugdraaien van de bezuinigingen op de culturele sector zijn gehonoreerd, afgezien van het volledig gratis parkeren.

Bijlage 1 Toelichting op mutaties die hebben plaatsgevonden tussen de kadernota en het huidige saldo van de begroting

	2017	2018	2019	2020
beginsaldo begroting 2017	135	127	14	14
voorstellen kadernota	-130	-123	-15	-12
Stand begroting Kadernota	5	4	-1	2
Mutaties algemene uitkering				
Stijging alg. uitkering	2.201	2.939	3.059	2.100
Af. bestemd voor sociaal domein	-145	-1.163	-2.107	-2.246
Aandeel voor salarissen	-365	-365	-399	-449
Totaal effect algemene uitkering	1.690	1.411	554	-595
Nagekomen posten				
Wegvallen dividend	-654	-654	-654	-654
Vervallen stelposten	-259	-257	-257	-257
1e turap 2016	15	15	15	15
Vervallen storting parkeerreserve	41	97	97	97
Overige verschillen	-138	-116	-159	-373
Totaal nagekomen posten	-995	-915	-958	-1.172
Effecten berekeningen begroting				
kapitaallasten	210	-37	-186	537
financiering	48	587	665	508
effecten urenverdeling	-433	-422	-414	-414
af. effecten bij gesloten systemen	-286	-312	-356	-430
overheadberekening (nieuwe Bbv)	12	-16	-22	-22
Totaal effecten berekeningen begroting	-449	-200	-313	180
Saldo begroting	251	301	-718	-1.586

Toelichting:

Tussen het saldo van de kadernota en het saldo dat bij de opstellen van de begroting naar voren kwam zat een verschil. Het totale verschil wordt in deze tabel getoond. Het verschil kan worden onderscheiden in drie onderdelen:

- Mutaties algemene uitkering
- Nagekomen posten
- Effecten berekening begroting

Mutaties algemene uitkering

Stijging algemene uitkering

De meicirculaire laat een gunstige ontwikkeling zien in de algemene uitkering tot en met 2019. Het effect is o.a. het gevolg van een compensatie voor de loonontwikkeling in het algemene gedeelte en een positieve correctie op de korting voor het sociaal domein. De eerder aangekondigde korting op het sociaal domein is verminderd. In 2020 is een verlaging zichtbaar; het blijkt in de praktijk dat latere jaren te maken krijgen met meer aanpassingen en minder robuust zijn.

Salaris

Een cao-aanpassing wordt bij een volgende circulaire van de algemene uitkering gecompenseerd. Dat is de reden waarom het niet gemeld wordt bij de Kadernota en onderdeel uitmaakt van de ontwikkeling van de algemene uitkering. Bij het opstellen van de begroting wordt een gedetailleerde salarisberekening gemaakt voor 2017 en het effect hiervan is verwerkt en wordt daarom in mindering gebracht op de stijging van de algemene uitkering.

Sociaal domein

De stijging van de algemene uitkering vanaf 2018 wordt vooral veroorzaakt doordat de korting op het sociaal domein is verminderd. Voor het sociaal domein zijn dus meer middelen beschikbaar dan eerder werd voorzien. Nog niet geheel duidelijk is of de opbouw van de budgetten van het sociaal domein vanaf 2015; de invoering van de 3D's en alle mutaties die daarop hebben plaatsgevonden tot de laatste circulaire gemeentefonds volledig en juist zijn doorgevoerd. Dit wordt nog nader beoordeeld.

Nagekomen posten

Dividend

Bij de behandeling van de TURAP 2016 is door het college geconcludeerd dat de dividenduitkeringen van Port of Den Helder en Den Helder Airport elk jaar begroot worden, maar niet ontvangen. Het college vindt het niet realistisch om deze post te blijven begroten en heeft verzocht dit structureel uit de begroting te halen.

Stelposten

Bij de Kadernota is de stelpost uren markt van € 38.000 niet verwerkt. Deze stelpost is een onderdeel van de begrotingswijziging salarissen. Verder is bij de kadernota verzuimd een stelpost weg te nemen voor 0-lijn leveranties, die eerder op diverse andere begrotingsposten is ingevuld daarom als algemene stelpost moest worden geschrapt. Deze is alsnog uit de begroting gehaald.

Turap 2016

In de Turap 2016 is bij de mutaties < € 100.000 een bedrag van € 15.000 opgenomen met een structureel effect. Het betreft een verlaging voor BRZO (Besluit Risico's Zware Ongevallen) en dit voordeel wordt meegenomen in de begroting 2017.

Vervallen storting parkeerreserve

In de begroting werd nog steeds rekening gehouden met een storting in de parkeerreserve. Deze is echter niet meer van toepassing door de wijzigingen in het parkeerbeleid.

Overige verschillen

Diverse kleinere verschillen leiden tot deze restpost. Onder andere speelt hier een rol de in de Kadernota gemelde voordelen op het gebied van vrijval kapitaallasten een rol. Deze zullen op het gebied van de ICT-voorzieningen niet worden gerealiseerd.

Effecten berekeningen begroting

Kapitaallasten

Na het vaststellen van de Kadernota is een aantal grote investeringen verwerkt op de investeringslijst.

1. Twee investeringen met een totaalbedrag van € 756.000 betreffen investeringen met maatschappelijk nut. Voorheen werden deze investeringen niet geactiveerd, maar het Bbv heeft de voorschriften op dit punt aangepast. Vanaf 2017 is het verplicht deze investeringen te activeren en af te schrijven.
2. Verder is rekening gehouden met de aankoop van de brandweerkazerne, die in 2017 wordt overgenomen van de veiligheidsregio. De stelposten/dekkingen die opgenomen waren in de begroting zijn verrekend met de kosten van de kazerne.

Financiering

De commissie Bbv heeft nieuwe richtlijnen gegeven voor de berekening van rente aan zowel grondexploitaties als aan investeringen. Het gevolg is dat het toe te rekenen percentage wordt verlaagd. Bij de grondexploitatie staat daar tegenover dat we rente in rekening moeten brengen over de totale boekwaarde zonder rekening te houden met een lagere boekwaarde door de voorziening die daarvoor getroffen is in mindering te brengen. Ondanks de verlaging van het rentepercentage wordt nu aflopende van 2017 € 355.000 naar 2019 € 283.000 meer rente berekend aan de grondexploitaties. Dat is een voordeel voor de algemene dienst.

De extra investeringen hebben een positief effect op de financieringskosten. De rente die berekend wordt naar het taakveld financiering is een opbrengst voor de algemene dienst.

Gesloten systeem

Nadat alle kosten zijn verwerkt van afschrijvingen, rente, salarissen, overhead etc. worden de lasten bekend die berekend worden aan de gesloten systemen. De gesloten systemen betreffen de activiteiten op het gebied van riool en onderwijshuisvesting, die worden verrekend met een egaliseringsreserve en grondexploitatie. Verder worden de resultaten van de mutaties op de grondexploitatie verrekend met de balanspost voorraden.

Overhead

De nieuwe regelgeving van de commissie Bbv schrijft een andere manier van kostentoerekening overhead voor. De nieuwe verdeling over de taakvelden resulteert in een klein verschil in de begroting.

Effecten urenverdeling

Bij de Kadernota waren nog niet alle urenverdelingen compleet en akkoord bevonden. Na de verwerking van de urenverdeling bleek dat er minder uren aan projecten kan worden toegeschreven. Door de nieuwe berekeningen van de uren door de wijzigingen in de voorschriften voor overheadtoerekening kwam naar voren dat de urenverdeling en de kosten van uren in eerdere begrotingen niet geheel juist was verwerkt.

Bijlage 2 Specificatie van de kosten van nieuw beleid

Nieuw beleid Kadernota 2017-2020	Prog.	2017	2018	2019	2020
Structureel					
FTE uitbreiding (senior adviseur)	1	100	100	100	100
Visie Dierenwelzijn	1	13	13	13	13
Vergadersysteem	1	52	50	49	47
Veteranendag	1	25	25	25	25
Gratis parkeren in het centrum	1	205	205	205	205
Buurtbemiddeling	2	30	30	30	30
Verhogen bijdrage Top van Holland	3	25	25	25	25
Community College/Maatsch.stages	4	70	70	70	70
Culturele innovatie	5	20	20	20	20
Nieuw beleid structureel		540	538	537	535
Incidenteel					
Fietspad Duinweg	2	280	0	0	0
Dekking subsidie fietspad Duinweg	2	-140	0	0	0
Bruggen fietspad Ooghduyne	2	0	325	0	0
Dekking subsidie fietspad Ooghduyne	2	0	-125	0	0
Dekking Reserve Drooghe Weert	2	0	-200	0	0
Natuur- en recreatieontw.Streepjesberg	2	250	0	0	0
Dekking subsidie provincie Streepjesberg	2	PM	0	0	0
Onderh. brug over Boerenverdriet	2	PM	0	0	0
Nieuw Perspectief	2	0	50	0	0
Aanpassing bezuinigingstaakstelling	5	65	133	0	0
Baggeren binnenhaven	7	77	0	0	0
Nieuw beleid incidenteel		532	183	0	0
Totaal nieuw beleid		1.072	721	537	535