

Aan : het bestuur van de Stichting BOP
Van : Jan Badenhop
Betreft : Financiële positie gemeente Borne
Datum : Augustus 2020

Geacht Bestuur,

Op uw verzoek heb ik gekeken naar de ontwikkeling van de financiële positie van de gemeente Borne over de jaren 2017 tot en met 2019 en ook kennisgenomen van de meerjarenbegroting 2020 tot en met 2023. U heeft mij gevraagd u te ondersteunen in het krijgen van een beeld van de huidige en verwachte financiële positie van Borne in de komende jaren.

Voor de beoordeling heb ik gebruik gemaakt van de jaarrekeningen 2017 tot en met 2019 inclusief accountantsverslagen. Daarnaast hebben we van de gemeente een overzicht gekregen van de bedragen per taakveld over de jaren 2017 tot en met 2019, waarbij onderscheid is gemaakt in de primitieve begroting, de geactualiseerde begroting en de realisatie. De aangeleverde informatie is de basis geweest van de bevindingen en conclusies die hierna worden weergegeven. De cijfers geven wel inzicht in afwijkingen maar de oorzaken daarvan kunnen niet uit die cijfers worden afgeleid omdat de onderliggende informatie niet beschikbaar is.

De notitie is als volgt ingedeeld:

1. Samenvatting en aanbeveling
2. Achteromkijken
3. Vooruitkijken
4. Effecten amendement inzake aanpassing OZB

1. Samenvatting en aanbeveling

De beoordeling van de ontwikkeling van de financiële positie over de afgelopen jaren en de beoordeling van de doorkijk naar 2023 levert een beeld op van een sterk verslechterende financiële positie. Het -ook op termijn- niet structureel sluitend krijgen van de begroting heeft geleid tot een amendement waarin is besloten de OZB te verhogen. Rekening houdend met die verhoging is de begroting structureel wel sluitend. Overigens is niet uit het amendement af te leiden of de reeds doorgevoerde OZB verhoging in de meerjarenbegroting verrekend moet worden met de OZB verhoging volgens het amendement.

Naast het doorvoeren van stevige bezuinigingen is er ook een groot bedrag (bijna € 14 mln. voor een periode van 4 jaar) beschikbaar voor (waarschijnlijk) nieuw beleid.

Op basis van de accountantsverslagen wordt geconcludeerd dat de gemeente zich in elk geval tot 2020 niet heeft ingespannen om te voldoen aan de rechtmatigheidseisen. Ook de aanbevelingen voor door te voeren verbeteringen blijven liggen en worden jaarlijks opnieuw gerapporteerd.

De Raad stelt de financiële kaders vast en legt die vast in de begroting. De grote afwijkingen tussen realisatie en geactualiseerde begrotingen laten zien dat er te weinig begrotingsdiscipline is.

De doorgevoerde bezuinigingen lijken in een aantal gevallen in strijd met de ontwikkeling van de werkelijkheid.

Ik adviseer daarom ook om:

- Versnel de maatregelen door te voeren die de accountant heeft voorgesteld.
- Nog eens te laten kijken naar de hardheid en onderbouwing van de voorgestelde bezuinigingen.

2. Achteromkijken

De afgelopen jaren is de financiële positie van de gemeente sterk verslechterd. Om de oorzaken daarvan in beeld te krijgen zijn de begrotingen en de exploitatierekeningen over de jaren 2017 tot en met 2019 beoordeeld. Daarbij zijn ook de accountantsverslagen over die jaren betrokken.

Het onderzoek heeft de volgende bevindingen opgeleverd:

Bevindingen

De begrotingen over die jaren laten tekorten zien die gedekt worden door onttrekkingen aan reserves. De realisatie pakt nog slechter uit. Ook de werkelijke tekorten moeten uit de reserves worden gedekt. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de Begroting en realisatie over de jaren 2017 tot en met 2019.

Oorzaken van de verschillen zijn:

- Onder 0. Bestuur en ondersteuning wordt in 2017 nog een aanzienlijke bate geraamd, die in de jaren daarna sterk afneemt.
- Onder 3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur zijn in 2018 € 1,4 mln. en in 2019 € 0,5 mln. baten verantwoord. Vermoedelijk uit grondexploitatie van bedrijventerreinen. Dit lijken incidentele baten te zijn want er zijn per saldo lasten geraamd.
- Bij 4. Onderwijs zijn de uitgaven voor onderwijshuisvesting sterk teruglopen, terwijl in de begroting juist een stijging werd voorzien. Dat heeft tot gevolg dat 2019 voor ca € 1 mln. gunstig is beïnvloed. De budgetten voor onderwijsbeleid en leerlingenzaken worden vanaf 2018 nagenoeg gehalveerd. De realisatie loopt daarmee in de pas.
- Het aandeel onder 6. Sociaal domein maakt inmiddels de helft van de totale uitgaven uit. De werkelijke kosten van het Sociaal domein liggen elk jaar hoger dan in de begroting voorzien en de kosten blijven stijgen.
- Bij 7. Volkshuisvesting en Milieu worden de baten en lasten van riolering en reiniging verantwoord. Voor beide activiteiten worden ook voorzieningen aangehouden omdat ze over de jaren heen kostendekkend moeten zijn. Net name de voorziening reiniging loopt de afgelopen jaren alleen maar op. Zijn er intern berekeningen die de huidige stand van de voorzieningen rechtvaardigen?
- 8. Volkshuisvesting Ruimtelijke ordening en Stedelijke vernieuwing. De grondverkopen in 2019 zijn ingestort en hebben daarmee voor ca € 1 mln. een nadelig effect op het resultaat van 2019. Overigens wordt op dit onderdeel niet erg realistisch begroot.
- De post overhead vertoont structureel een forse overschrijding op de begroting. Elk jaar ca € 0,6 mln. Dat wordt in 2019 nog verhoogd door een verplichte aanpassing van de voorziening

voor wethouderspensioenen met € 0,5 mln. Er is sprake van een hoge inhuur. In 2019 werd voor € 3,6 mln. ingehuurd.

De realisatie is afgezet tegen de actuele begroting. Die omvat de oorspronkelijke begroting plus de wijzigingen die in de loop van het jaar door de gemeenraad zijn goedgekeurd. Toch is de afwijking ten opzichte van de begroting nog aanzienlijk. (in 2019 € 0,8 mln. nadeliger dan actueel geraamd).

De accountant heeft in de afgelopen jaren ook diverse opmerkingen gemaakt die samengevat als volgt kunnen worden weergegeven:

- Rechtmatigheid is niet op orde. Voornamelijk als gevolg van niet naleven Europese aanbestedingsregels. Probleem al meerdere jaren gesignaleerd maar wordt niet opgevolgd. De heeft gevolgen gehad voor de accountantsverklaring.
- Het oordeel van de accountant over de kwaliteit van de Grondexploitaties neemt in 2018 en 2019 steeds verder af.
- Sociaal domein: er zijn onzekerheden geconstateerd maar de gemeente voert tav PGB's geen aanvullende controles (bij zorgaanbieders) uit.
- In 2019 was het nadelig saldo ad € 2,3 mln. als negatieve stelpost opgenomen. Die stelpost is niet ingevuld in de loop van het jaar. Sterker nog: er vinden forse overschrijdingen plaats.
- Basis op orde: verbeteringen worden niet voortvarend opgepakt
- Al 2 jaar forse overschrijdingen op investeringskredieten
- Ook op begrotingsposten is sprake van toenemende overschrijdingen
- Nadelige saldi groeien explosief; eigen vermogen in 3 jaar tijd met € 7,5 mln. afgenomen

Conclusie

De conclusie uit bovenstaande bevindingen is:

- Er is te weinig sprake van begrotingsdiscipline
- Er wordt te weinig rekening gehouden met de rechtmatigheidseisen met gevolgen voor de accountantsverklaring
- De door de accountant voorgestelde verbeteringsmaatregelen zijn (in elk geval tot en met 2019) veelal voor kennisgeving aangenomen. Geconstateerde problemen zijn niet of niet voldoende opgepakt
- Door de grote tekorten slinkt de reservepositie snel en dreigt de gemeenten in de problemen te komen.

3. Vooruitkijken

Hiervoor is gebruik gemaakt van de meerjarenbegroting 2020 tot en met 2023. In die begroting zijn een aantal ombuigingen verwekt, zoals op blz. 6 van de meerjarenbegroting is aangegeven. De

volgende ombuigingen zijn verwerkt:

Thema	(bedrag x € 1.000)	Kostensoort	Ombuiging	BEGR 2020	MJR 2021	MJR 2022	MJR 2023
Veiligheid		1.2 openbare orde en veiligheid	66	20	pm	7	0
Educatie		4.1 onderwijs	20	20	0	0	0
Sport		5.2 sportaccommodaties	300	0	0	300	0
Cultuur en vrije tijd/Maatsch.part.		5.3 cultuur	313	63	100	150	0
Werk en inkomen		6.3 inkomensregelingen	200	100	100	0	0
Maatschappelijke participatie		6.71 maatwerk 18+ / 7.72 maatwerk 18-	2.000	700	600	700	0
Omgeving		5.7 openbaar groen	150	50	100	0	0
Bestuur		0.1 bestuur	55	19	27	9	0
Dienstverlening		7.5 begraafplaatsen	20	0	20	0	0
Bedrijfsvoering		0.4 overhead	100	75	25	0	0
Totaal ombuigingen			3.224	1.047	972	1.166	0
Totaal ombuigingen cumulatief			3.224	1.047	2.019	3.185	3.185

In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de meerjarenbegroting 2020 tm 2023 waarin de ombuigingen zijn verwerkt.

Bevindingen

- Onder de post Bestuur en Ondersteuning is een sterke stijging van de lasten opgenomen. In 202 wordt een bedrag geraamd van € 2,2 mln. en dat loopt op naar € 4,4 mln. in 2023. Een specificatie van dat bedrag heb ik niet kunnen vinden maar vermoedelijk heeft dit te maken met lasten uit nieuw beleid.
- In de meerjarenbegroting zijn een aantal bezuinigingen opgenomen waarvan nader onderzocht zou moeten worden welke onderbouwing daaraan ten grondslag ligt om te kunnen bepalen wat het realiteitsgehalte van die bezuinigingen is. Genoemd kunnen worden:
 - Het budget voor verkeer en vervoer daalt vanaf 2022 met bijna 30%.
 - Het budget voor fysieke infrastructuur wordt sterk afgebouwd. In 2023 is nog slechts 20% van het budget van 2020 beschikbaar
 - De verwachte kosten voor onderwijshuisvesting laten in de meerjarenbegroting een dalend verloop zien en worden ten opzichte van de begroting 20-19 bijna gehalveerd. De realisatie in de afgelopen jaren laat overigens ook een daling zien, maar over het algemeen lopen huisvestingskosten in de toekomst vaak op
 - Op sportbeleid en op sportaccommodaties wordt de komende jaren stevig bezuinigd. De begroting daalt van € 4,7 mln. in 2020 naar € 3,0 mln. in 2023. De realisatie tm 2019 laat geen dalend beeld zien.
 - In de meerjarenraming voor het Sociaal Domein wordt een sterke daling voorzien op de uitgaven. Met name op de onderdelen Samenkracht en burgerparticipatie, inkomensregelingen, WMO en Jeugd wordt bezuinigd. De realisatie in de afgelopen jaren laat echter steeds oplopende kosten zien. Bij de WMO is het landelijke beeld dat deze kosten stijgen onder meer omdat het abonnementstarief niet langer afhankelijk is van inkomen en vermogen en om die reden is bij veel gemeenten sprake van een aanzuigende werking. Verder zien we een explosieve stijging van de kosten van geëscaleerde jeugdzorg over de afgelopen jaren.
 - In de meerjarenbegroting is de Grondexploitatie budgettair neutraal opgenomen. In de afgelopen jaren zijn daar wel steeds resultaten op behaald. 2019 was voor het eerst negatief voor bijna € 1 mln

- Het budget voor bouwen en wonen wordt met ingang van 2020 gehalveerd en komt daarmee uit onder de realisatie van 2019

Conclusie

- De meerjarenbegroting kent forse bezuinigingen waarvan de hardheid nader onderzocht zou moeten worden
- Er is daarnaast een groot bedrag uitgetrokken voor (waarschijnlijk) nieuw beleid
- Per saldo komt de gemeente over de gehele periode tot 2024 nog steeds € 2 mln. tekort. Echter, rekening houdend met het amendement inzake OZB wordt het tekort omgezet in een verwacht voordelig saldo. De verwachte meeropbrengst is groter dan het tekort van € 2 mln.

4. Effecten amendement inzake aanpassing OZB

Bij de begroting 2020 is een amendement aangenomen waarin de OZB wordt verhoogd met 12% in 2020 en met 20% vanaf 2021. Die effecten zijn niet verwerkt in de meerjarenbegroting. Uit de tekst van het amendement blijkt niet duidelijk of de verhoging toegepast moet worden op de in de begroting opgenomen bedragen of dat deze verrekend moeten worden met de reeds doorgevoerde verhoging. Vooralsnog wordt ervan uitgegaan dat de totale verhoging 20% bedraagt. Als de verhoging bovenop de al meegenomen verhoging komt zou dat neerkomen op een verhoging voor 2020 van 15%, voor 2021 een verhoging van 23% en voor de jaren daarna een verhoging van 21%. De financiële effecten zijn zichtbaar in onderstaande tabel:

Scenario 1: de totale verhoging beperkt blijft tot de in het amendement genoemde percentrages

In de begroting is opgenomen wegens OZB:

Omschrijving	Begroting			Realisatie			Begroting			
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
0.61 OZB woningen	4.473	3.405	3.539	4.408	3.313	3.497	3.641	3.746	3.786	3.825
0.62 OZB- niet woningen	630	1.679	1.841	641	1.718	1.829	1.894	1.947	1.966	1.986
	5.103	5.084	5.380	5.049	5.031	5.326	5.535	5.693	5.752	5.811
Reguliere verhoging vlgs begroting							3%	3%	1%	1%
Verhoging obv amendement							498	968	1.093	1.104
							9%	17%	19%	19%
Nieuw bedrag OZB							6.033	6.661	6.845	6.915
										3.663

Scenario 2: de verhoging wordt doorgevoerd met de in het amendement genoemde percentrages

In de begroting is opgenomen wegens OZB:

Omschrijving	Begroting			Realisatie			Begroting			
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
0.61 OZB woningen	4.473	3.405	3.539	4.408	3.313	3.497	3.641	3.746	3.786	3.825
0.62 OZB- niet woningen	630	1.679	1.841	641	1.718	1.829	1.894	1.947	1.966	1.986
	5.103	5.084	5.380	5.049	5.031	5.326	5.535	5.693	5.752	5.811
Reguliere verhoging vlgs begroting							3%	3%	1%	1%
Verhoging obv amendement							664	1.139	1.150	1.162
							12%	20%	20%	20%
Nieuw bedrag OZB							6.199	6.832	6.902	6.973
										4.115

Bijlage 1: Begroting en realisatie over de jaren 2017 tot en met 2019

Alle bedragen x € 1.000

+ = Voordeel; - = nadeel

Soort post	Taakveldgroep	Actuele begroting			Realisatie			Afwijking tov begroting		
		2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Exploitatiepост	0. Bestuur en ondersteuning	1.859	-88	232	3.167	-1.272	-891	1.308	-1.184	-1.123
Exploitatiepост	1. Veiligheid	-1.462	-1.429	-1.589	-1.450	-1.322	-1.564	12	107	25
Exploitatiepост	2. Verkeer en vervoer	-2.879	-2.308	-2.718	-2.497	-2.762	-2.084	382	-454	634
Exploitatiepост	3. Economie	-269	-539	-1.031	-358	866	-424	-89	1.405	607
Exploitatiepост	4. Onderwijs	-2.495	-2.394	-2.675	-2.605	-2.269	-1.648	-110	125	1.027
Exploitatiepост	5. Sport, cultuur en recreatie	-5.772	-5.075	-5.663	-6.224	-5.131	-5.567	-452	-56	96
Exploitatiepост	6. Sociaal domein	-18.023	-19.719	-20.726	-20.095	-19.846	-21.279	-2.072	-127	-553
Exploitatiepост	7. Volksgezondheid en milieu	-1.041	-643	-709	-853	-282	-764	188	361	-55
Exploitatiepост	8. VHROSV	-1.525	-995	-1.089	-1.156	36	-1.902	369	1.031	-813
Overhead	0. Bestuur en ondersteuning	-7.332	-6.983	-6.836	-8.023	-7.657	-7.943	-691	-674	-1.107
Totaal lasten		-38.939	-40.173	-42.804	-40.094	-39.639	-44.066	-1.155	534	-1.262
Dekkingsmiddelen	0. Bestuur en ondersteuning	38.981	38.221	40.366	38.144	37.256	38.889	-837	-965	-1.477
Resultaat voor reservemutaties		42	-1.952	-2.438	-1.950	-2.383	-5.177	-1.992	-431	-2.739
Mutaties in reserves	0. Bestuur en ondersteuning	-	2.085	2.434	-	563	1.196	-	-1.522	-1.238
Resultaat na reservemutaties		42	133	-4	-1.950	-1.820	-3.981	-1.992	-1.953	-3.977

Bijlage 2: Meerjarenbegroting 2020 tm 2023 (exclusief verwerking amendement)

Meerjarenbegroting 2020 tm 2023

Alle bedragen x € 1.000

Soort post	Taakveldgroep	Actuele begroting			Primitieve begroting (incl ombuigingen)				Totaal	Realisatie		
		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023		2017	2018	2019
Exploitatiepост	0. Bestuur en ondersteuning	1.859	-88	232	-2.236	-2.927	-3.746	-4.474		3.167	-1.272	-891
Exploitatiepост	1. Veiligheid	-1.462	-1.429	-1.589	-1.701	-1.580	-1.563	-1.563		-1.450	-1.322	-1.564
Exploitatiepост	2. Verkeer en vervoer	-2.879	-2.308	-2.718	-2.930	-2.961	-2.229	-2.176		-2.497	-2.762	-2.084
Exploitatiepост	3. Economie	-269	-539	-1.031	-564	-537	-389	-388		-358	866	-424
Exploitatiepост	4. Onderwijs	-2.495	-2.394	-2.675	-2.152	-2.186	-2.086	-1.800		-2.605	-2.269	-1.648
Exploitatiepост	5. Sport, cultuur en recreatie	-5.772	-5.075	-5.663	-4.739	-4.532	-3.986	-3.888		-6.224	-5.131	-5.567
Exploitatiepост	6. Sociaal domein	-18.023	-19.719	-20.726	-19.785	-18.721	-17.816	-17.730		-20.095	-19.846	-21.279
Exploitatiepост	7. Volksgezondheid en milieu	-1.041	-643	-709	-563	-529	-532	-514		-853	-282	-764
Exploitatiepост	8. VHROSV	-1.525	-995	-1.089	-652	-648	-648	-648		-1.156	36	-1.902
Overhead	0. Bestuur en ondersteuning	-7.332	-6.983	-6.836	-7.503	-7.352	-7.388	-7.221		-8.023	-7.657	-7.943
Totaal lasten		-38.939	-40.173	-42.804	-42.825	-41.973	-40.383	-40.402		-40.094	-39.639	-44.066
Dekkingsmiddelen	0. Bestuur en ondersteuning	38.981	38.221	40.366	38.986	39.598	40.205	40.996		38.144	37.256	38.889
Resultaat voor reservemutaties		42	-1.952	-2.438	-3.839	-2.375	-178	594		-1.950	-2.383	-5.177
Mutaties in reserves	0. Bestuur en ondersteuning	-	2.085	2.434	1.754	1.363	652	78		-	563	1.196
Resultaat na reservemutaties		42	133	-4	-2.085	-1.012	474	672	-1.951	-1.950	-1.820	-3.981
Effecten amendement					498	968	1.093	1.104	3.663			
Gecorrigeerd resultaat					-1.587	-44	1.567	1.776	1.712			

+ = Voordeel; - = nadeel