

Onderwerp Inzet incidentele middelen voor structurele uitgaven

Bezoekadres
Waagstraat 1

Postadres
Postbus 20001
9700 PB Groningen

aan de leden van de raad,

In uw antwoord
graag datum en
kenmerk vermelden

E -mailadres
peter.kommerij@griffie.groningen.nl

Telefoon 050 -367 77 27

Bijlage(n) 1 Ons kenmerk GR13.3735388

Datum 6 juni 2013

Geachte leden van de raad,

Omdat raadsleden het thema enkele malen hebben genoemd, heeft de rekenkamercommissie nader gekeken naar de inzet van incidentele middelen voor structureel beleid en de inzet van structurele middelen om incidenteel geld vrij te maken. Dit heeft enkele inzichten opgeleverd die we via bijgaande notitie graag met de raad willen delen.

Mocht u vragen hebben of met de rekenkamercommissie van gedachten willen wisselen over dit thema, dan houden we ons uiteraard van harte aanbevolen.

Met vriendelijke groet,
namens de rekenkamercommissie,

Werner Zuurbier, voorzitter.

REKENKAMERCOMMISSIE

Inzet incidentele middelen voor structureel beleid en ruil van structurele middelen om incidentele middelen vrij te spelen

Inleiding

Door enkele fracties is aan de rekenkamercommissie gevraagd nader te kijken naar de inzet van incidentele middelen voor structurele uitgaven en de inzet van structurele middelen voor incidenteel beleid. De rekenkamercommissie heeft zich hiermee beziggehouden en dat heeft enkele bespiegelingen opgeleverd die de rekenkamercommissie graag wil delen met de raad. Op basis van gesprekken die de rekenkamercommissie heeft gevoerd met de concerncontroller van de gemeente en met de provinciale toezichthouder komt de rekenkamercommissie tot enkele inzichten die wellicht ook voor de raad belangrijk zijn.

De rekenkamercommissie is zich ervan bewust dat het hier om complexe materie gaat, waarbij zelfs de vraag gesteld zou kunnen worden of de raad zich hiermee zou moeten bezighouden. Het gaat de rekenkamercommissie erom dat de raad zich realiseert welke keuzes mogelijk zijn en waarom het college van B&W heeft gekozen zoals het heeft gekozen. Deze keuzes kunnen de politieke speelruimte van de gemeente beïnvloeden.

Incidentele middelen voor structureel beleid, omvang en aanpak

Bij de begroting 2013 heeft de raad een overzicht ontvangen van structurele uitgaven die met incidenteel geld worden gedekt. Het vorige college heeft hiervoor bij aanvang van deze raadsperiode in 2010 gekozen. Het gaat om een bedrag van 28,7 miljoen euro, dat wordt ingezet voor onder andere het veiligheidsbeleid en voor G-kracht. Budget hiervoor is tot en met 2014 beschikbaar, daarna niet meer. Dat betekent dat een nieuw college, na de raadsverkiezingen van 2014, hier nieuwe keuzes in kan maken. Punt is dat er dan wel middelen beschikbaar moeten zijn. Ook zal er al in 2013 actie moeten worden ondernomen als het betreffende beleid vanwege gebrek aan middelen wordt stopgezet. In 2010 waren er onvoldoende middelen voorhanden om deze uitgaven structureel te dekken, daarom is er als 'second best' oplossing gekozen om dit incidenteel voor 4 jaar te dekken.

Met de 28,7 miljoen euro zijn overigens niet alle incidentele uitgaven voor structureel beleid in beeld, het speelt breder. Bij SOZawe zijn en worden forse bezuinigingen doorgevoerd op het participatiebudget. Uit dat budget werd echter een deel van de klantmanagers betaald. Dat kan niet langer, dus de gemeente moest daar op zeer korte termijn ingrijpen. Bij RO/EZ worden de medewerkers grotendeels betaald uit de diverse projecten. Momenteel is het aantal projecten echter sterk teruggelopen. Daarmee is sprake van een urgent probleem, dat in eerste instantie wordt opgelost door de mensen uit de flexibele schil geen contractverlenging meer te geven. Het is de vraag of dat voldoende is, als het aantal projecten niet gaat aantrekken.

Wat in ieder geval belangrijk is, is dat de gemeente de ontwikkelingen scherp in de gaten houdt en op tijd weet te anticiperen of weet om te buigen wanneer zich dit soort gevallen

voordoen. Het college van B&W heeft met de lijst van 28,7 miljoen euro een poging gedaan om voor de raad in beeld te brengen wat de omvang is van het incidenteel dekken van structureel beleid. Dat is een stuk transparanter dan de afgelopen jaren.

Het is echter niet helemaal duidelijk wat nu structureel en wat incidenteel gedekt is. De subsidieuitgaven zijn bijvoorbeeld structureel gedekt, maar elk jaar doet zich bij het afgeven van beschikkingen de keus voor om wel of niet door te gaan met het verstrekken van subsidies. Strikt genomen kunnen raad en college elk jaar over dit structurele budget een andere keuze maken.

Navraag leert dat er geen norm wordt gehanteerd, of een maximum is, aan de omvang van het inzetten van incidentele middelen voor structureel beleid. Als er na 2014 geen nieuwe middelen worden gevonden voor het dekken van die 28 miljoen euro, dan moet de gemeente keuzes maken met betrekking tot onder meer het veiligheidsbeleid en G-kracht. Overigens is met het overzicht dat bij de begroting van 2013 was gevoegd wel beter inzichtelijk gemaakt wat de stand van zaken is bij het inzetten van incidentele middelen voor structurele uitgaven.

De provinciale toezichthouder heeft ook gesignaleerd dat de gemeente Groningen een bedrag van 28 miljoen incidentele middelen besteedt aan structurele uitgaven. De toezichthouder is van mening dat de gemeente hiermee feitelijk boven zijn stand leeft en dat structurele uitgaven gedekt behoren te worden door structurele inkomsten. Overigens is hij er ook van overtuigd dat de gemeente dit gaat oplossen, gezien ook de voortvarende aanpak van eerdere problemen. Zo is het sluitend krijgen van de begroting 2013 uiteindelijk ook gelukt. Uit het gesprek kwam verder naar voren dat het toezicht vanuit de provincie steeds meer een toetsing op hoofdlijnen is. Concreet betekent dit dat het provinciale toezicht geen extra controle geeft op dergelijke constructies waarbij incidentele en structurele middelen worden uitgewisseld.

De rekenkamercommissie is van mening dat het een goede zaak is dat het college de omvang van de inzet van incidentele middelen voor structureel beleid beter in beeld heeft proberen te brengen voor de raad. In de collegebrief van 11 april 2013 (de tweede tussenrapportage financieel perspectief) zien we vervolgens dat de incidenteel gedekte structurele activiteiten als opgave vanaf 2015 zijn meegenomen bij de afweegbare knelpunten. In de voorjaarsbrief is aangegeven dat het college van B&W ervoor kiest om enkele posten hieruit anders te dekken en op de overige een structurele bezuiniging van 15 miljoen euro door te voeren (zie pagina 3 van de toelichting op de bijlage financieel perspectief). Ook spreekt het college in de voorjaarsbrief over het uitgangspunt dat structurele uitgaven zoveel mogelijk structureel gedekt dienen te worden. Volgens de rekenkamercommissie is dit een logische keuze die ervoor zorgt dat problemen niet naar de toekomst worden doorgeschoven, maar helder in beeld worden gebracht. De rekenkamercommissie kan zich voorstellen dat de gemeente bepaalde normen vaststelt over de maximale omvang van incidentele middelen die voor structureel beleid worden ingezet en dat dit duidelijk aan de raad wordt gepresenteerd.

Inzet van structurele middelen voor het verkrijgen van incidentele middelen

De rekenkamercommissie heeft de concerncontroller nadere uitleg gevraagd over de systematiek van het omzetten van structurele middelen in incidentele middelen. De concerncontroller heeft uitgelegd dat de gemeente in 2012 veel incidenteel geld nodig had, onder andere om het weerstandsvermogen aan te vullen en een sluitende begroting voor 2013 te kunnen presenteren. Ook de accountant heeft gewezen op deze mogelijkheid.

Investeringskosten die aanvankelijk incidenteel zijn gedekt (door ze in één keer af te schrijven) worden alsnog op de balans gezet en in meerdere jaren afgeschreven. De extra kapitaallasten die dit in de opvolgende jaren oplevert (de jaarlijkse structurele lasten die gepaard gaan met de afschrijving) kunnen worden gedekt door het benutten van de ruimte die was ontstaan door een eerder gerealiseerde structurele bezuiniging.

Door het activeren van de investering worden de kosten over meerdere jaren verdeeld in plaats van dat zij in het betreffende jaar volledig worden genomen. In de begroting/ het resultaat ontstaat daarmee ruimte voor andere kosten in dat jaar. Deze ruimte in het resultaat kan vervolgens op een andere wijze worden ingezet bijvoorbeeld voor de aanvulling van het weerstandsvermogen en het incidentele tekort in 2013.

Onderstaand schema geeft weer wat er gebeurt met de balans, het resultaat en de kasstromen wanneer een investering juist wel of juist niet geactiveerd wordt:

	Balans	Resultaat	Kasstroom
Niet activeren	Activa blijft gelijk	Investering komt volledig ten laste van het resultaat	Investering stroomt volledig uit kas
Activeren	Activa stijgen met investering	Alleen afschrijving op investering komt ten laste van het resultaat	Investering stroomt volledig uit kas

Het activeren van een investering levert dus geen extra kasgeld op maar is meer een boekhoudkundige constructie. Bij activeren worden er namelijk minder kosten ten laste van het resultaat gebracht doordat niet de volledige investering in jaar X wordt afgeschreven. In het resultaat (of de begroting) van dat jaar blijft daardoor incidenteel meer ruimte over om op andere wijze te besteden. In de toekomst zullen deze lasten echter wel alsnog genomen moeten worden, zij het in delen. Om in de toekomst deze lasten te kunnen dragen, zijn er per saldo structurele bezuinigingen nodig voordat er incidenteel geld vrijgespeeld kan worden. Deze structurele ruimte is nodig om de kapitaallasten (afschrijvingen) van de investering die in jaar X geactiveerd is, in de jaren na X te kunnen dragen.

Toen de begroting 2013 werd opgesteld, was deze omzetting mogelijk voor een bedrag van maximaal 53 miljoen euro. Dit bedrag is als volgt opgebouwd:

- 18 miljoen euro bekleemde reserves in het onderwijsveld kunnen op de balans worden gezet,
- een investeringsbedrag van 12 miljoen euro ISV-middelen kan alsnog op de balans worden gezet,

- uit de lopende grondexploitatie kan alsnog een bedrag van 23 miljoen euro worden gehaald en op de balans gezet.

Door het activeren wordt er incidenteel geld vrijgespeeld. Maar er komt wel een zwaardere druk op de structurele uitgaven voor de komende jaren. Voor 2013 is op deze wijze 53 miljoen euro incidenteel in beeld gebracht. Dat levert voor de komende jaren echter een structurele extra last van 4 miljoen euro op.

De rekenkamercommissie wijst erop dat hiermee voor 2013 het weerstandsvermogen kon worden aangevuld en een sluitende begroting werd voorgelegd. Het is echter wel de vraag of deze omruil in deze omvang de komende jaren opnieuw mogelijk is, als er opnieuw behoefte ontstaat naar incidentele middelen.

Afsluitend

De rekenkamercommissie wees er al op dat de rol van de toezichthouder op de gemeentefinanciën de laatste jaren behoorlijk aan betekenis heeft ingeboet, zoals de toezichthouder zelf ook heeft aangegeven in zijn gesprek. Ook de accountant heeft zijn eigen rol en taken ten aanzien van de gemeentelijke financiën. Geen van beide instanties kijkt echter op de in deze brief gepresenteerde manier naar de begroting. De rekenkamercommissie wijst erop dat de raad een andere, verdergaande bevoegdheid heeft ten aanzien van de gemeentefinanciën en dat het eigen oordeel van de raad meer als uitgangspunt zal moeten worden gehanteerd. Voorwaarde is dan wel dat de raad goed inzicht heeft in de keuzes die worden gemaakt en constructies die worden toegepast. Het college heeft hierbij de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat die inzichtelijkheid voor de raad geboden wordt.

Rekenkamercommissie, juni 2013