

**RAADSVOORSTEL:**

2011-2012

Ons kenmerk: OS 11.2750703

Registratienummer : GR 11.

Ingekomen op :

Onderwerp: Aanvulling egaliseriereserve accres gesubsidieerde instellingen

Groningen, **1 8 NOV 2011**

Aan de raad,

**Publiekssamenvatting.**

Zowel in de gemeentebegroting van 2011 (blz. 401) als die van 2012 (blz. 376) staat dat er een tekort ontstaat bij de "egaliseriereserve accres gesubsidieerde instellingen". Deze financiële reserve wordt gebruikt om de gesubsidieerde instellingen te compenseren voor prijsstijgingen. De systematiek die hierbij wordt gehanteerd, leidt ertoe dat de reserve in de jaarrekening van 2011 negatief wordt. In de begroting van 2012 loopt dit tekort nog verder op. Op grond van wetgeving is dit niet toegestaan. In dit voorstel geven wij aan wat de oorzaken van het tekort zijn en doen we voorstellen om de reserve weer aan te vullen.

**Inleiding.**

Het bedrag dat een gesubsidieerde instelling van de gemeente ontvangt, wordt jaarlijks aangepast aan de stijging van prijzen en lonen. Deze compensatie noemen we het "accres". De gemeente berekent elk jaar wat het accrespercentage voor dit jaar is. Dit is een voorlopig cijfer, want pas na enkele tijd kan definitief worden bepaald hoeveel de kosten zijn gestegen.

De raad heeft er daarom in 2007 voor gekozen om het accrespercentage met een vertraging van twee jaar door te berekenen aan de gesubsidieerde instellingen. Voor 2012 worden de subsidiebudgetten dus met het gemeentelijke accrescijfer van 2010 verhoogd. Deze systematiek (de "verschuivingsystematiek") is ingesteld om de gesubsidieerde instellingen vooraf optimale zekerheid te verschaffen (er hoeft niets verrekend te worden), terwijl de gemeente minimaal risico loopt.

Voor het betalen van dit accres is bij de dienst OCSW een egaliseriereserve ingesteld. De dienst keert aan de gesubsidieerde instellingen de subsidies uit, die worden verhoogd met het accrespercentage van twee jaar geleden. De OCSW-begroting wordt hiervoor door het concern gecompenseerd met bedragen die zijn vermeerderd met het accrespercentage van het huidige jaar. Het jaarlijkse verschil verrekenen we met de reserve. De verschillen in de percentages moeten elkaar door de jaren heen opheffen.

### Prognose verloop reserve.

In de gemeentebegroting 2011 en 2012 hebben we al aangegeven dat het niveau van de "egalisatiereserve accres gesubsidieerde instellingen" onvoldoende is. Zonder bijsturing-maatregelen voorzien wij voor de periode 2011-2013 de volgende ontwikkeling. Zie vooral de laatste regel van onderstaande kolommen.

Accres in %	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Beschikbaar accres	3,91%	3,37%	0,68%	1,61%	1,97%	2,00%
Uitgekeerd accres	2,60%	3,86%	3,91%	3,37%	0,68%	1,61%
Vershil	1,31%	-0,49%	-3,23%	-1,76%	1,29%	0,39%
Cumulatief verschil	1,31%	0,82%	-2,41%	-4,17%	-2,88%	-2,49%

Reserve in € 1000	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Reserve 1-jan.	€ 166	€ 889	€ 1.252	€ 418	-€ 1.343	-€ 1.924
Verrekening reserve	€ 723	€ 363	-€ 834	-€ 1.761	-€ 581	-€ 500
Reserve 31-dec.	€ 889	€ 1.252	€ 418	-€ 1.343	-€ 1.924	-€ 2.424

Uit de tabel blijkt dat de reserve een steeds groter tekort vertoont. Op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is dit onrechtmatig. Maatregelen zijn dus nodig.

### Analyse oorzaken negatieve reserve.

We hebben geanalyseerd hoe het tekort op de egalisatiereserve is ontstaan. Daarbij hebben we twee oorzaken gevonden:

1. ontwikkeling accrespercentage;
2. volumeontwikkelingen.

#### *Ad 1. ontwikkeling accrespercentage.*

De tabellen hierboven geven aan dat het cumulatieve verschil in de percentages (in de bovenste tabel de onderste rij) bepalend is voor de wijzigingen in de reserve. Dat komt omdat de reservemutaties structureel zijn. Het nieuwe accrespercentage wordt altijd berekend over het bedrag dat het jaar ervoor is uitgekeerd. De vastgestelde systematiek, waarin het accrespercentage met twee jaar vertraging wordt berekend (de "verschuivingsystematiek") is alleen budgettair neutraal als positieve en negatieve afwijkingen elkaar continu afwisselen en als er geen grote jaarlijkse afwijkingen zijn. Voor de jaren 2010 en 2011 hebben we echter te maken met forse verschillen tussen het beschikbare en het verleende accres. Daarvoor hebben we onvoldoende kunnen sparen. Het besluit om de accresystematiek in te voeren is genomen in tijden van hoogconjunctuur. De economische recessie die daarna in alle hevigheid opspeelde, was onverwacht en heeft ook impact gehad op de steeds maar dalende accrespercentages. Dat er fluctuaties zouden komen was verwacht, maar dat er alleen maar sprake is van negatieve ontwikkeling was onverwacht. Strikt genomen was de beginstand van de reserve hier niet op berekend.

### *Ad 2. volumeontwikkelingen.*

Een tweede oorzaak van de negatieve reserve is dat sinds 2009 meer subsidiebudgetten voor de vastgestelde systematiek in aanmerking komen. Vanwege de hoge accrespercentages in de afgelopen jaren, waren we gedwongen dit extra volume direct een relatief hoog accres toe te kennen. Vooral in 2010 hebben we meer accres verleend dan we beschikbaar hadden. Voor deze extra uitgaven hebben we niet eerst kunnen sparen. Het gaat hierbij niet per definitie om méér subsidie, maar om een groter nadelig begrotingssaldo van de dienst OCSW met een effect op het verleende concernaccres. We noemen hieronder de belangrijkste volumeontwikkelingen.

- Taakmutaties en decentralisatie-uitkeringen (ruim 1 miljoen euro).  
Dit speelt vooral vanaf 2010. Specifieke rijksuitkeringen zijn omgezet in decentralisatie-uitkeringen. Het betreft hier vooral de middelen voor maatschappelijke opvang. Tot 2010 gebruikten we de verleende rijkscompensatie. Vanaf 2010 hebben we ook voor deze budgetten de verschuivingsystematiek gehanteerd. We zijn dus begonnen met het verstrekken van een hoger percentage dan we beschikbaar hadden.
- Nieuw beleid en overige gemeentelijke middelen (4 miljoen euro).  
Dit betreft vooral het Groninger Forum, maar bijvoorbeeld ook om de incidentele middelen voor de cultuurnota van 0,6 miljoen euro.

### **Afwegingen en uitgangspunten oplossingsvoorstellen.**

Het is niet reëel te veronderstellen dat de reserve zelfstandig weer op nul komt. Wij verwachten voor de komende jaren geen forse loon- en prijsontwikkelingen om het negatieve saldo te compenseren. Zonder maatregelen blijft de reserve negatief. Sterker nog, zonder reparatie zal de reserve nog verder negatief komen te staan. Op grond van de BBV is een negatieve reserve niet toegestaan. Om onrechtmatigheid bij de jaarrekening te voorkomen, willen wij de negatieve reserve in 2011, voorafgaand aan de rekening, aanvullen tot nul.

Er zijn grofweg twee oplossingsrichtingen denkbaar:

- aanvulling via de Algemene Egalisatiereserve (AER);
- oplossen binnen de betreffende beleidsmiddelen van de dienst OCSW.

Wij kiezen voor de tweede optie. Het knelpunt is immers ook binnen het beleidsdeel van de dienst OCSW ontstaan. Wij beseffen dat de bedragen die we toevoegen aan de reserve niet langer beschikbaar zijn voor activiteiten voor de burgers. Dat is een redelijke en te rechtvaardigen keuze. Het alternatief is meer geld uitgeven dan we beschikbaar hebben.

### *Moeten we met de huidige systematiek doorgaan of deze aanpassen?*

Zonder de verschuivingsystematiek zouden de instellingen in de voorbije jaren minder subsidie hebben ontvangen en was de reserve niet negatief geweest. We gaan er vanuit dat we maatregelen kunnen treffen die de reserve weer positief of ten minste neutraal maakt. De verschuivingsystematiek kan daarmee voorlopig blijven bestaan.

Wij gaan de ontwikkeling van deze reserve in de komende jaren nauwlettend volgen en ons continu afvragen of de afgesproken systematiek ook in de toekomst te handhaven is.

*Moeten we een boven- en ondergrens hanteren bij de reserve accres instellingen?*

De BBV geeft aan dat een reserve niet negatief mag zijn. Dat is de absolute ondergrens. Een gewenste onder- en bovengrens kunnen wij nu niet geven. Dat is mede afhankelijk van de jaarlijkse accresontwikkeling. In de komende jaren zullen wij dat verder beoordelen. Ook zullen wij ons daarbij afvragen of de nu voorgestelde aanvullende extra toevoegingen op termijn weer kunnen terugvloeien naar de algemene middelen.

*Is er een relatie met het weerstandsvermogen bij instellingen?*

Op grond van de kostprijsystematiek mogen instellingen vanaf 1 januari 2012 een subsidieoverschot van maximaal 2 procent aanhouden. Deze mogelijkheid tot het creëren van vermogen komt niet in de plaats van de verschuivingsystematiek, maar is aanvullend hierop. Instellingen worden hiermee in staat gesteld meer verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen financiële huishouding.

#### **Voorstel bijsturingsmaatregelen.**

Om de negatieve reserve op te heffen, stellen wij de volgende combinatie van maatregelen voor.

- Correctie definitief accres 2009.  
Het accrescijfer 2009 is na aanlevering van de gemeentebegroting 2011 definitief vastgesteld. Het definitieve cijfer is lager dan verwacht. Voor de egalisereserve is dat positief: dit betekent dat we in 2011 minder hoeven uit te geven en de reserve dus minder hoeven te belasten. Deze definitieve vaststelling was te laat om nog in de gemeentebegroting 2011 te kunnen verwerken. Bij het vaststellen van de subsidies is deze correctie nog wel verwerkt. Het gaat voor de gemeentebegroting van 2011 en 2012 om een toevoeging van jaarlijks 87 duizend euro. Totaal dus 174 duizend euro.

Deze wijziging is volledig conform de afgesproken systematiek. In de begroting zijn deze middelen beschikbaar om aan de reserve toe te voegen. Feitelijk betreft dit een nog vast te stellen technische wijziging.

- Correctie ontwikkeling volume.  
Wij hebben ook voor volumeontwikkelingen en incidentele budgetten de verschuivingsystematiek toegepast. Dat was een van de oorzaken van de negatieve reserve. We stellen voor om voor deze subsidieonderdelen eenmalig voor 2011 de verschuivingsystematiek los te laten. In deze jaren hanteren we dus niet het accres van twee jaar terug, maar het concernaccres van het betreffende jaar.

Deze aanpassing is eenmalig met een structureel effect. Deze correctie hebben wij al in de bepaling van de subsidieplafonds en de subsidietoekenningen voor 2011 en 2012 verwerkt. De bedragen zijn dus beschikbaar. De begroting moet echter nog formeel door uw raad worden gewijzigd. Het gaat hier voor de jaren 2011 en 2012 om respectievelijk 508 en 511 duizend euro, totaal dus 1,019 miljoen euro.

Met deze wijziging wijken wij eenmalig af van de afgesproken systematiek. Wij vinden dit een noodzakelijke en te rechtvaardigen keuze. De instellingen hebben voor 2011 voor de betreffende volumeontwikkeling wel een verhoging van de subsidie ontvangen, maar minder dan ze conform de verschuivingsystematiek zouden ontvangen. Dit heeft niet tot problemen geleid.

- **Onderbesteding en vrijval subsidies.**  
In de afgelopen jaarrekeningen zien wij regelmatig een voordeel op de afrekening van subsidies. Ook is soms sprake van een incidentele onderbesteding. In de begroting houden wij structureel rekening met een voordeel van 200 duizend euro. Alles daarboven zouden wij kunnen toevoegen aan de egalisatiereserve accres instellingen, uiteraard afhankelijk van het totale rekeningresultaat.

Gelet op de financiële prognose bij Turap3 stellen wij voor om ten laste van het resultaat 2011 een bedrag van 369 duizend euro aan de egalisatiereserve accres instellingen toe te voegen.

Het betreft hier formeel voorbeslag op het rekeningresultaat van 2011. We onttrekken met dit voorstel deze middelen aan een integrale afweging. Gelet op het onvermijdelijke karakter vinden wij dit acceptabel.

- **Aanvullende vrijval beleidsbudgetten.**  
In de gemeentebegroting 2012 hebben wij een toelichting gegeven op de egalisatiereserve. Op basis van recente informatie moeten wij die toelichting aanpassen. Bij het opstellen van de begroting voor 2011 was er rekening mee gehouden dat er in 2011 een CAO voor gemeenteambtenaren zou worden afgesloten met daarin opgenomen een eenmalige uitkering. Vooruitlopend daarop was het concernaccres voor 2011 alvast verhoogd. Omdat er nog geen nieuwe CAO is vastgesteld, hebben wij besloten het concernaccres weer te verlagen.

Dit betekent dat we 379 duizend euro minder toevoegen aan de egalisatiereserve dan begroot. Hiervoor moet een oplossing worden gevonden, omdat er anders alsnog een tekort ontstaat. We willen dit bedrag compenseren ten laste van het rekeningresultaat van 2011. Gelet op de financiële prognose bij Turap3 is die ruimte aanwezig. Net als bij het vorige punt betreft dit formeel voorbeslag op het rekeningresultaat van 2011. We onttrekken middelen aan een integrale afweging. Gelet op het onvermijdelijke karakter vinden wij ook deze maatregel acceptabel.

In de volgende tabel hebben we de effecten van deze maatregelen weergegeven.

Reserve in € 1000 exclusief maatregelen	2011	2012	2013
Reserve 31-dec.	-€ 1.343	-€ 1.924	-€ 2.424

Reserve in € 1000 inclusief maatregelen	2011	2012	2013
Reserve 1-jan.	€ 418	€ 0	€ 17
Reservemutaties regulier	-€ 1.761	-€ 581	-€ 581
Maatregelen:			
Correctie definitief accres 2009	€ 87	€ 87	€ 87
Correctie volume-ontwikkeling	€ 508	€ 511	€ 511
Onderbesteding subsidies	€ 369	pm	pm
Overige vrijval beleidsbudgetten	€ 379		
Accres 2013 naar nul procent		pm	pm
Reserve 31-dec. inclusief maatregelen	€ 0	€ 17	€ 34

Uit deze tabellen blijkt dat met de voorgestelde maatregelen de egalisatiereserve in 2011 neutraal wordt en in 2012 en 2013 positief.

### Begrotingswijziging.

Voor 2011 stellen wij een toevoeging aan de reserve voor van 1,343 miljoen euro. Enkele van de voorgestelde maatregelen hebben ook effect op de begroting van 2012. Voor 2012 gaat het om 598 duizend euro. De totale aanvulling van de reserve bedraagt daarmee 1,941 miljoen euro. Deze toevoegingen zijn nog niet in de begroting van 2011 en 2012 opgenomen.

Dit betekent dat de begroting van deze jaren formeel moet worden gewijzigd.

### Begrotingswijziging 2011.

Nr.	Naam deelprogramma	Lasten	Baten	Saldo	Toev.	Ontr.	Saldo
					reserve	reserve	
3.1	Integraal jeugdbeleid Soc. samenhang en	-47	0	47	47	0	0
4.1	participatie	-13	300	313	313	0	0
4.2	Preventie en zorg	-458	0	458	458	0	0
4.3	Integratie en emancipatie	-2	0	2	2	0	0
5.1	Sportieve infrastructuur	-78	0	78	78	0	0
5.2	Deelname aan sport	-36	0	36	36	0	0
6.1	Culturele infrastructuur	-397	0	397	397	0	0
6.2	Deelname aan cultuur	-11	0	11	11	0	0
6.3	Overig cultuur	-1	0	1	1	0	0
	<b>Totaal</b>	<b>-1043</b>	<b>300</b>	<b>1343</b>	<b>1343</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

## Begrotingswijziging 2012.

Nr.	Naam deelprogramma	Lasten	Baten	Saldo	Toev. reserve	Onttr. reserve	Saldo
	Soc. samenhang en						
4.1	participatie	-13	0	13	13	0	0
4.2	Preventie en zorg	-435	0	435	435	0	0
4.3	Integratie en emancipatie	-2	0	2	2	0	0
6.1	Culturele infrastructuur	-139	0	139	139	0	0
6.2	Deelname aan cultuur	-8	0	8	8	0	0
6.3	Overig cultuur	-1	0	1	1	0	0
	<b>Totaal</b>	<b>-598</b>	<b>0</b>	<b>598</b>	<b>598</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

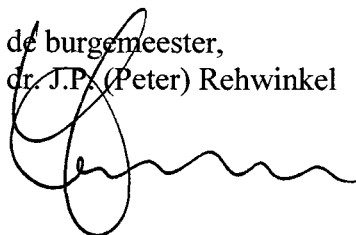
**Besluitpunten.**

Gelet op het vorenstaande stellen wij u voor te besluiten:

- I. een bedrag van 1,941 miljoen euro toe te voegen aan de egaliseringsreserve accres gesubsidieerde instellingen;
- II. deze toevoeging te dekken uit:
  - een correctie op het definitieve accres 2009 van 174 duizend euro;
  - een correctie op de volumeontwikkelingen van 1,019 miljoen euro;
  - de vrijval subsidies 2011 voor een bedrag van 369 duizend euro (voorbeslag op het rekeningresultaat 2011);
  - aanvullend vrijvallende beleidsbudgetten van 379 duizend euro (voorbeslag op het rekeningresultaat 2011);
- III. de gemeentebegroting 2011 en 2012 op deze punten te wijzigen.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,  
dr. J.P. (Peter) Rehwinkel



de secretaris,  
drs. M.A. (Maarten) Ruys

