

Raadsvoorstel



Onderwerp Gewijzigd kader '**Eén integraal afwegingsmoment**'

Steller/telnr. Wietske Veenstra/ 6183 Bijlagen 1

Classificatie	Openbaar <input type="checkbox"/> Vertrouwelijk	
Portefeuillehouder	Paul de Rook	Raadscommissie
Langetermijn agenda (LTA) Raad	LTA ja: <input type="checkbox"/> Maand Jaar LTA nee: <input type="checkbox"/> Niet op LTA	

Voorgesteld raadsbesluit

De raad besluit

- I. het gewijzigde kader 'Eén integraal afwegingsmoment, bestemmingsvoorstellen bij de jaarrekening' vast te stellen en te hernoemen naar kader Resultaatbepaling en resultaatbestemming;
- II. **het kader voor meerjarige projecten te integreren in het kader 'Resultaatbepaling en resultaatbestemming'**;
- III. **het nieuwe kader 'Resultaatbepaling en resultaatbestemming' in te laten gaan met ingang van de jaarschijf 2019**;
- IV. voor de resultaatcategorie incidentele intensiveringsmiddelen een overgangstermijn vast te stellen: het kader daarvoor in te laten gaan op 1 januari 2020.

Samenvatting

Met het doel tot meer transparantie, een betere integrale afweging en te komen tot verbetering van de controlerende en kader stellende rol van de raad is vanaf de jaarrekening 2016 / begroting 2018 voor de periode van twee jaar gekozen voor één integraal afwegingsmoment van de beschikbare middelen en wel in het proces ter voorbereiding op de begroting (voorjaarsbrief/begroting). Het college heeft naar aanleiding van een evaluatie, het coalitieakkoord en de financiële situatie van de gemeente Groningen een aantal uitgangspunten voor resultaatbepaling en bestemming van rekeningresultaat vastgesteld. De daaruit voortvloeiende voorstellen tot wijziging van het kader worden nu aan uw raad ter vaststelling voorgelegd.

B&W-besluit d.d.: 11-02-2020

Afgehandeld en naar archief

Paraaf

Datum

Aanleiding en doel

Bij het raadsbesluit over het integrale afwegingsmoment heeft uw raad besloten in 2019 een evaluatie uit te voeren over de werkwijze met één afwegingsmoment (rv 6108694 Eén integraal afwegingsmoment kader op te nemen bestemmingsvoorstellen bij de rekening). Uit de evaluatie blijkt **dat het oorspronkelijke doel 'een betere integrale afweging en meer flexibiliteit en wendbaarheid van financiën' niet wordt gehaald**. Bij de evaluatie is bekeken of de werkwijze structureel kan worden ingevoerd en welke aanpassingen wenselijk zijn.

In aanvulling op het kader 'Eén integraal afwegingsmoment is het kader voor meerjarige projecten door uw raad vastgesteld in oktober 2017. In dit kader voor meerjarige exploitatie projecten is vastgelegd waar een project aan moet voldoen om als meerjarig exploitatieproject te worden aangemerkt. In het kader voor bestemmingsvoorstellen is vastgelegd dat tussentijdse resultaten op meerjarige projecten beschikbaar blijven voor de resterende looptijd van het project. Met dit raadsvoorstel wordt, naast de voorgestelde wijzigingen, het kader voor meerjarige projecten geïntegreerd in het kader voor resultaatbepaling en resultaatbestemming bij de rekening.

We spreken in het vervolg over het kader Resultaatbepaling en resultaatbestemming. Dit om aansluiting te houden met andere kaderdocumenten, zoals de kadernota weerstandsvermogen en de financiële verordening.

Kader

Het kader waarbinnen de gemeenterekening tot stand komt, is wettelijk geregeld in de Gemeentewet en in de BBV (Besluit Begroting en Verantwoording). De werkwijze hoe wordt omgegaan met resultaatbestemming is een bevoegdheid van uw raad.

Argumenten en afwegingen

Eén van de doelen van het kader op te nemen bestemmingsvoorstellen was een betere integrale afweging en meer flexibiliteit en wendbaarheid van financiën. Het huidige kader op te nemen bestemmingsvoorstellen geeft echter veel mogelijkheden om het rekening resultaat te bestemmen. Uit de evaluatie over de jaren 2016 tm 2018 blijkt dat er na bestemming vrijwel geen financiële ruimte meer is om vrijval door te schuiven naar de integrale afweging bij de volgende begroting.

Uitgangspunt wijzigingen kader 'Eén integraal afwegingsmoment'

Uit de evaluatie en vanuit de zoektocht naar oplossingen voor de tekorten waar onze gemeente de komende jaren voor staat, is het volgende uitgangspunt geformuleerd:

'Jaarrekeningresultaat vloeit in beginsel terug naar de algemene middelen, tenzij hier bindende verplichtingen of afspraken met derden aan ten grondslag liggen'

Daarnaast is in het coalitieakkoord bij de financiële uitgangspunten het volgende opgenomen:

"In 2019 wordt de werkwijze één integraal afwegingsmoment bij de begroting (inclusief een kader voor bestemmingsvoorstellen bij de jaarrekening) geëvalueerd. Indien na het overnemen van de in het kader opgenomen bestemmingsvoorstellen bij de jaarrekening een tekort ontstaat en er een onttrekking uit het weerstandsvermogen noodzakelijk is, kunnen de bestemmingsvoorstellen worden heroverwogen".

Bovenstaande uitgangspunten leiden tot een aantal voorstellen tot aanpassing van het kader. Het huidige kader voor op te nemen bestemmingsvoorstellen kent zeven resultaatcategorieën:

- I. Resultaat ingezet of gedekt bij de laatst vastgestelde begroting
- II. Intensiveringen (voorheen extra beleid)/meerjarenprogramma's
- III. Bijzondere resultaten
- IV. Meerjarige projecten
- V. Incidentele middelen gemeentefonds
- VI. Samenwerkingsverbanden/centrumgemeente
- VII. Bijdragen MVA naar bekleemde reserve

In onderstaande tabel staat een samenvatting van de voorgestelde wijzigingen. Per resultaatcategorie geven we vervolgens kort aan wat het huidige kader is en wat de voorgestelde wijzigingen voor het kader zijn.

	Resultaat categorie	Wel / geen aanpassing	Wijziging	Aanvullende toelichting
I	Resultaat ingezet of gedekt bij de laatste begroting	geen	geen	Bij het vaststellen van de begroting 2020 heeft de raad besloten 7 miljoen euro van het rekeningresultaat 2019 in te zetten ter dekking van de begroting 2020.
II	Intensiveringen / meerjarenprogramma's	wel	Vrijval op een jaarschijf vloeit terug naar de algemene middelen. Daar waar intensiveringsmiddelen zijn toegekend voor één van de andere resultaatcategorieën, geldt het kader van die categorie. Als er bijvoorbeeld intensiveringsmiddelen zijn toegekend voor bijvoorbeeld het SIF, of een meerjarig project, dan gelden daarmee de kaders van SIF, respectievelijk meerjarige projecten.	Voor incidentele intensiveringsmiddelen die in de begroting 2019 zijn toegekend, geldt een overgangsregeling.
			Vrijval op structureel beschikbare intensiveringsmiddelen vloeit altijd terug naar de algemene middelen, m.u.v. SIF. Afweging van het toekennen van structurele beschikbare intensiveringmiddelen vindt plaats bij de	Een uitzondering betreft het meerjaren programma Verkeer en Vervoer. De inzet van de door de raad beschikbaar gestelde middelen is zodanig verweven in het 4 jarige programma, dat vrijval op deze middelen nodig

			begroting.	is voor de uitvoering binnen deze looptijd. ***
III	Bijzondere resultaten	wel	Een aantal bijzondere resultaten komen te vervallen. Alleen waar een door de raad separaat vastgesteld kader onder ligt of waar het gaat om resultaten binnen een gesloten systeem (bij kostendekkende tarieven) blijven als bijzonder resultaat aangemerkt (o.a. SIF, Co-investeringsfonds sport). Vrijval op deze budgetten blijven beschikbaar voor het oorspronkelijke doel. **	Daar waar in onderliggende kaders is afgesproken dat resultaten behouden blijven voor het doel, zijn reserves aan gekoppeld. Vrijval wordt in voorkomende gevallen aan deze reserves toegevoegd. Bij het opstellen van de begroting wordt de hoogte van deze reserves beoordeeld en kunnen deze indien nodig worden afgeroomd. Een voorbeeld hiervan is de reserve co-investeringsfonds sport.
IV	Meerjarige projecten	wel	Vrijval in een jaarschijf wordt toegevoegd aan de algemene middelen, tenzij nadrukkelijk kan worden aangetoond dat dit bedrag nodig is voor de resterende looptijd.	Het kader meerjarige projecten samengevoegd met het kader voor integraal afwegingsmoment.
V	Incidentele middelen gemeentefonds	geen		Er wordt een geactualiseerde lijst opgenomen
VI	Samenwerkingsverbanden / Centrumgemeente	geen		Er wordt een geactualiseerde lijst opgenomen
VII	Bijdragen Materiele Vaste Activa (MVA) naar bekleemde reserve	geen		Er wordt een geactualiseerde lijst opgenomen

***Uitgangspunten kadernota weerstandsvermogen*

Eén van de uitgangspunten voor deze kadernota is dat reserves die meetellen voor het weerstandsvermogen worden samengevoegd tot één algemene reserve. Daarmee vervallen automatisch de bijzondere resultaten waaraan een reserve gekoppeld is die meetelt in het weerstandsvermogen. Immers, deze resultaten vloeien dan terug naar de nieuwe algemene reserve. Voorbeelden zijn resultaten parkeren en grondzaken, deze resultaten vloeien in het vervolg terug naar de algemene reserve en niet meer naar de reserve parkeren of grondzaken. Dit leidt bij de resultaatbestemming tot een hoger resultaat. Uitzondering is de reserve onderwijshuisvesting, dit blijft een afzonderlijke reserve welke in het vervolg niet meer meeteld voor het weerstandsvermogen. Resultaten onderwijshuisvesting vallen in het vervolg onder de categorie bijzondere resultaten

waarvoor een specifiek kader moet worden vastgesteld. Bij het eerstvolgende programma onderwijshuisvesting wat wordt voorgelegd aan de raad, zal ook dit kader moeten worden opgenomen.

**** Meerjaren programma Verkeer en Vervoer*

Op 18 december heeft uw raad het Meerjarenprogramma Verkeer en Vervoer 2020-2023 vastgesteld. In het Meerjarenprogramma Verkeer en Vervoer beschrijven we onze investeringsagenda voor de periode 2020-2023. De projecten in het Meerjarenprogramma Verkeer en Vervoer 2020-2023 kennen hun eigen informatie- en besluitvormingsproces. Voor investeringsprojecten leggen we daarbij steeds aparte kredietaanvragen aan uw raad voor. Binnen het programma wordt er rekening mee gehouden dat niet alle structureel beschikbare middelen vanaf het begin van het programma nodig zijn. Deze incidentele vrijval van de structurele middelen wordt ingezet ter dekking van exploitatie-projecten die zijn vastgesteld binnen het meerjaren programma. Als deze vrijval terug zou vloeien naar de algemene middelen kunnen deze projecten niet worden uitgevoerd.

Ingangsdatum en overgangsregeling bij resultaatcategorie incidentele intensiveringsmiddelen

Het nieuwe kader 'Resultaatbepaling en resultaatbestemming' treedt in werking met ingang van de jaarschijf 2019, met uitzondering van de wijziging bij incidentele intensiveringsmiddelen.

Voor beschikbaar gestelde incidentele intensiveringsmiddelen in de begroting 2019, stellen we een overgangsregeling voor. De reden hiervoor is dat de begroting 2019 laat is vastgesteld, waardoor de inzet van deze middelen veelal over de jaargrens heenloopt. Met uw raad is voor de inzet van deze middelen een tweejarige bestedingstermijn afgesproken. De overgangsregeling houdt in dat, mits goed gemotiveerd, intensiveringsmiddelen die in 2019 beschikbaar zijn gesteld met een bestemmingsvoorstel bij de jaarrekening 2019 overgeheveld mogen worden naar 2020.

Huidige kader en toelichting op de wijzigingen

[Leeswijzer: per categorie geven we in dit memo kort aan wat het huidige kader is \(in blauw\)](#). De voorgestelde wijzigingen worden vervolgens in een omljnd blok daaronder toegelicht.

I. Resultaat ingezet of gedekt bij de laatst vastgestelde begroting

[Huidige kader:](#)

[Over een deel van het resultaat in enig jaar kan uw raad bij de integrale afweging van de laatst vastgestelde begroting besluiten hebben genomen.](#)

Deze categorie blijft ongewijzigd. Bij het vaststellen van de begroting kan uw raad besluiten om rekeningresultaat van het lopende jaar in te zetten voor de begroting van het jaar daaropvolgend.

Consequentie:

Hiermee blijft de mogelijkheid bestaan om rekeningresultaat in te zetten in de begroting van het jaar daarop. Voor de begroting 2020 heeft uw raad bijvoorbeeld een bedrag van 7 miljoen ingezet vanuit het rekeningresultaat 2019.

II. Intensiveringen / meerjarenprogramma's (incidenteel en structureel)
Incidenteel beschikbare intensiveringsmiddelen en meerjarenprogramma's

[Huidige kader:](#)

[Het college heeft twee jaar de tijd om het door uw raad incidenteel in een jaarschijf beschikbaar gestelde intensiveringsmiddelen te besteden voor het doel waarvoor het beschikbaar is gesteld. Indien incidenteel beschikbare middelen niet binnen twee jaar wordt besteed dan vloeit het in beginsel terug naar de algemene middelen. Daarnaast is de afspraak met uw raad dat de incidentele vrijval van de intensiveringsmiddelen verkeer, wonen, duurzaamheid, en G-kwadraat beschikbaar gehouden wordt voor de resterende looptijd van de meerjarenprogramma's verkeer, wonen, duurzaamheid, en G-kwadraat. Voor de intensiveringsmiddelen gebiedsprogramma is een tweejarige](#)

bestedingstermijn afgesproken evenals voor de meerjarenprogramma's innovatiemiddelen jeugd en WMO/Beschermde wonen, intensiveringsmiddelen leren en middelen Bewegende stad.

In jaar 1 mag het nog niet bestede incidenteel extra beleidsgeld worden overgeboekt naar de reserve intensiveringen (voorheen de reserve extra beleid).

Dit punt wordt als volgt aangepast.

Vrijval op een jaarschijf van incidenteel beschikbaar gestelde intensiveringsmiddelen en **meerjarenprogramma's vloeit** terug naar de algemene middelen. Een uitzondering hierop betreft het meerjarenprogramma Verkeer en Vervoer. De systematiek binnen dit door de raad voor 4 jaar vastgestelde programma is zodanig opgezet, dat rekening wordt gehouden met vrijval op structurele middelen binnen de looptijd, deze wordt ingezet voor projecten binnen het programma. Vrijval kan derhalve niet terugvloeien naar de algemene middelen, zonder consequenties voor de verdere uitvoering van het programma.

Daar waar intensiveringsmiddelen zijn toegekend voor één van de andere resultaat categorieën, geldt het kader voor bestemming van die categorie. Als er bijvoorbeeld intensiveringsmiddelen zijn toegekend voor bijvoorbeeld het SIF, of een meerjarig project, dan gelden daarmee de kaders van SIF, respectievelijk meerjarige projecten.

Consequenties:

Deze maatregel stimuleert een beter begrotingsbeheer. Ook voor meerjarenprogramma's zal er realistischer in jaarschijven begroot moeten worden. Is er in enig jaar (jaar t) vrijval dat leidt tot knelpunten in het jaar daarop, dan kan dit knelpunt worden ingediend bij de begroting van jaar t+2.

Structureel beschikbare intensiveringsmiddelen

Huidig kader:

Incidentele vrijval op structureel beschikbare intensiveringsmiddelen vloeit terug naar de algemene middelen. Uitzonderingen hierop betreffen onder andere de intensiveringsmiddelen voor 'Groot onderhoud en vervangingen', de Gresco, aanpak Diepenring en het Co-financieringsfonds Sport. Het structurele budget blijft beschikbaar voor de jaren erna. Indien de structurele intensiveringsmiddelen niet meer nodig zijn voor het doel waarvoor het beschikbaar is gesteld dan zullen we de structurele middelen laten vrij vallen in het meerjarenbeeld.

Dit punt wordt als volgt aangepast.

De uitzonderingen op vrijval structurele intensiveringsmiddelen komen te vervallen. Vrijval op structureel beschikbare intensiveringsmiddelen vloeit altijd terug naar de algemene middelen, m.u.v. SIF.

III. Bijzondere resultaten

Huidig kader:

Bijzondere resultaten zijn die resultaten waartoe uw raad expliciet heeft besloten om deze resultaten beschikbaar te houden voor de benoemde (groep) activiteiten. Het resultaat wordt bij de rekening verrekend met de daarvoor ingestelde reserve of verrekend naar de exploitatie van het volgende jaar.

In het huidige kader is een toelichting opgenomen welke resultaten als bijzonder worden beschouwd. Het betreft onder andere het Stedelijk Investeringsfonds, middelen Onderwijshuisvesting en Grondzaken. Aan deze middelen is een reserve gekoppeld waarmee resultaten in enig jaar mogen worden verrekend.

Dit punt wordt als volgt aangepast.

Alleen resultaten waar separaat een door de raad vastgesteld kader onder ligt, of waar het gaat om resultaten binnen een gesloten systeem (bij kostendekkende tarieven) blijven als bijzonder resultaat aangemerkt.

Als er sprake is van een kostendekkend tarief, dan wordt een aparte reserve aangehouden om voor- en nadelen uit de exploitatie mee te verrekenen. Daarnaast zijn er voor een aantal resultaten afzonderlijke afspraken (kaders) met de raad gemaakt. Voorbeelden zijn Stedelijk Investeringsfonds en het co-investeringsfonds sport, vrijval op deze budgetten blijven beschikbaar voor het oorspronkelijke doel. In het gewijzigde kader Resultaatbepaling en resultaatbestemming worden deze afzonderlijk toegelicht.

Een aantal van de huidige als bijzonder aangemerkte resultaten hangt samen met reserves die meetellen voor het weerstandsvermogen. In de nieuwe kadernota weerstandsvermogen wordt voorgesteld deze reserves samen te voegen tot één algemene reserve. Daarmee vervallen de bijzondere resultaten welke gekoppeld zijn aan deze reserves. Deze resultaten worden in het vervolg toegevoegd aan de nieuwe algemene reserve. Uitzondering daarop is de reserve voor Onderwijshuisvesting. Deze valt in het vervolg onder de categorie bijzondere resultaten waarvoor een specifiek kader moet worden vastgesteld. Bij het eerstvolgende programma onderwijshuisvesting wat wordt voorgesteld aan de raad, zal ook dit kader moeten worden opgenomen.

Consequenties:

Daar waar in onderliggende kaders is afgesproken dat resultaten behouden blijven voor het doel, zijn reserves gekoppeld aan deze resultaten. Vrijval wordt in voorkomende gevallen aan deze reserves toegevoegd. Bij het opstellen van de begroting en de jaarrekening wordt de hoogte van deze reserves beoordeeld en kunnen deze indien nodig worden afgeroomd. Een voorbeeld hiervan is de reserve co-investeringsfonds sport.

IV. Meerjarige projecten

In het huidige kader zijn de door uw raad aangemerkt als meerjarige exploitatie projecten opgenomen met een looptijd langer dan één jaar. Tussentijdse resultaten op meerjarige projecten blijven behouden voor de hele looptijd van het project en kunnen tussentijds bij de jaarrekening worden bestemd voor de uitvoering van het project in de restant periode. In het raadsvoorstel Kader Meerjarige projecten (augustus 2017) is een nadere uitwerking gegeven van dit kader.

Dit punt wordt als volgt aangepast.

Vrijval op de meerjarige projecten vloeit terug naar de algemene middelen, tenzij wordt aangetoond dat deze vrijval nodig is voor de uitvoering van het vervolg van het project.

We nemen een geactualiseerde lijst van meerjarige projecten op in het aangepaste kader. Daarnaast integreren we het **kader voor meerjarige projecten in het kader 'Resultaatbepaling en resultaatbestemming'**.

V. Incidentele middelen gemeentefonds

Via het gemeentefonds kunnen incidenteel middelen beschikbaar worden gesteld voor een specifiek doel. Op basis van een bestedingsplan wordt door het college aan de raad voorgesteld of de middelen wel of niet worden verrekend met een programma. Om te voorkomen dat resultaat op deze extra incidentele middelen voor een specifiek doel niet beschikbaar blijft voor het doel is met uw raad een twee jarige uitvoeringstermijn afgesproken.

Bovenstaand kader wordt niet aangepast. Wel nemen we in het nieuwe kader een geactualiseerde lijst op met incidentele middelen gemeentefonds. Deze lijst wordt ook jaarlijks geactualiseerd bij de rekening aan de hand van de circulaires.

VI. *Samenwerkingsverbanden*

Huidig kader:

Er zijn ook (incidentele of structurele) middelen die we ontvangen vanuit onze hoedanigheid als centrumgemeente of doordat we deelnemen aan samenwerkingsverbanden. Dit betreffen middelen die bestemd zijn voor de regio of voor het samenwerkingsverband en waar we als gemeente Groningen dus niet alleen zeggenschap over hebben. Resultaat op deze middelen in enig jaar kan niet zo maar vrijvallen in de jaarrekening van de gemeente Groningen, vandaar dat dit resultaat beschikbaar moet blijven voor besteding met de regio of het samenwerkingsverband.

Bovenstaand kader wordt niet aangepast. Wel nemen we in het nieuwe kader een geactualiseerde lijst op met samenwerkingsverbanden. Deze lijst wordt ook jaarlijks geactualiseerd bij de begroting en rekening.

VII. *Bijdragen Materiele Vaste Activa naar bekleemde reserve*

Huidig kader:

Dit betreft een categorie welke bij de rekening 2016 is toegevoegd aan het kader. Het gaat hier om projecten waarbij eigen bijdragen worden opgenomen in een bekleemde reserve ter dekking van kapitaallasten. Middelen die zijn ingezet voor de projecten mogen niet in mindering worden gebracht op het project zelf als hierdoor een negatieve boekwaarde ontstaat (als er meer middelen ingeboekt zijn als dat er aan kosten is verantwoord), maar moeten worden opgenomen op de creditzijde van de balans. De eigen middelen die in deze projecten ingeboekt worden, worden opgenomen in een bekleemde reserve.

Bovenstaand kader wordt niet aangepast. Het betreft hier een boekhoudkundige verplichting om dit zo te verwerken.

Tot slot

Dit kader is de kapstok voor bestemmingsvoorstellen bij de jaarrekening. De voorgestelde wijzigingen vereenvoudigen het kader en versterken de integrale afweging bij het opstellen van de begroting. Daarmee wordt de kader stellende en controlerende rol van uw raad versterkt.

Het volledige gewijzigde kader 'Resultaatbepaling en resultaatbestemming' is als bijlage bij dit raadsvoorstel opgenomen.

Maatschappelijk draagvlak en participatie

NVT

Financiële consequenties

Afhankelijk van de keuzes die uw raad maakt zal het besteedbaar resultaat bij de rekening hoger of lager zijn.

Overige consequenties

Goed begrotingsbeheer

Met de voorgestelde wijzigingen van het kader voor bestemmingsvoorstellen wordt nog meer de nadruk gelegd op een goed begrotingsbeheer. Voor zowel uw raad, ons college als de organisatie moet duidelijk zijn dat er nog maar één integraal afwegingsmoment is waarop wordt besloten over de

inzet van middelen. In de voorbereiding op de begroting moet dus nog beter dan voorheen nagedacht worden welke (nieuwe) ontwikkelingen geld gaan kosten.

Vervolg

Na besluitvorming over het gewijzigde kader zullen ook de kadernota Weerstandsvermogen en de **financiële verordening aangepast worden aan het nieuwe kader 'Resultaatbepaling en resultaatbestemming'**.

Lange Termijn Agenda

Raad maart 2020

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

burgemeester,
Koen Schuiling

secretaris,
Christien Bronda

Dit raadsvoorstel is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.