

MEMO

Van College van B&W
Aan Commissie Bestuur en Middelen
Datum 31 maart 2021
Betreft Voorstel uitwerkingsrichting van (ingetrokken) motie M25

Contactpersoon

Chris Karsten
T 078 770 4525
E cm.karsten@dordrecht.nl

1. Inleiding

Tijdens de behandeling van de Begroting 2021 is een motie (M25) ingediend met het volgende verzoek:

De Gemeenteraad verzoekt het college om kredietaanvragen tijdig op een begrijpelijke en duidelijke wijze voor te leggen aan de Gemeenteraad via Raadsvoorstellen.

In de motie wordt gesproken over:

- Duidelijke raadsvoorstellen;
- Kredieten en reserves;
- Degelijke en overzichtelijke informatie;
- Niet verstoppen in P&C-documenten of coronabrieven;
- Tijdig voorleggen aan de raad;
- Voorbeelden Sportboulevard, Wantijbad, SI reserve Binnenstad en de reserve Acquisitie.

Tijdens de raadsvergadering heeft de wethouder Financiën de toezegging gedaan om een nadere toelichting op dit onderwerp te geven en samen te kijken naar hoe hier invulling aan gegeven kan worden. Op basis van deze toezegging is de motie vervolgens niet meer in stemming gebracht. Als invulling van deze toezegging is dit memo opgesteld. In de volgende paragraaf wordt inhoudelijk ingaan op het verzoek en een aantal aanbevelingen gedaan die u in overweging kunt nemen. Tot slot volgt in paragraaf 3 een korte beschrijving van de huidige praktijk o.b.v. het boekjaar 2020. Op basis van deze uitwerking geven wij u de volgende overweging mee.

Overweging

U kunt enkele nadere regels en systeembesluiten nemen, waardoor een deel van de mutaties eenvoudiger wordt en onder het mandaat van het college gaat vallen en een ander deel, waar "echte" (bestuurlijke) keuzes voorliggen, duidelijker, uitgebreider en zichtbaarder aan de raad worden voorgelegd. Deze regels kunnen samen met de auditcommissie uitgewerkt worden.

2. Uitwerking

Het college streeft net als de gemeenteraad naar kredietaanvragen die tijdig en op een begrijpelijke en duidelijke wijze voorgelegd worden aan de gemeenteraad via raadsvoorstellen. De praktijk leert dat er bij het merendeel van de voorstellen op dit punt ook geen vragen ontstaan.

Begrotingsmutaties op lasten en/of baten van een krediet of reserve, maken op dit moment altijd onderdeel uit van een afzonderlijk raadsvoorstel of van een ander raadsvoorstel, meestal de documenten uit de P&C-cyclus. Er zijn dus geen

begrotingsmutaties die onder het mandaat van de raad vallen die niet ter goedkeuring aan de raad zijn voorgelegd.

Het niveau van definiëren ligt in Dordrecht relatief laag. Er zijn geen grenswaarden gesteld vanaf wanneer mutaties aan de raad worden voorgelegd en kredieten worden vaak gedetailleerd vastgesteld.

De meeste kredietmutaties zijn verwerkt in P&C-documenten om zo efficiënt mogelijk te werken, de bestuurlijke agenda niet onnodig te belasten en financiële besluiten integraal te kunnen afwegen. Het gaat jaarlijks om honderden wijzigingen, waarvan de meeste bestuurlijk gezien weinig relevant zijn. De veelheid van stukken en mutaties en de soms summiere of technische toelichtingen kunnen het zicht op de politiek relevante onderwerpen vertroebelen. Meer informatie is daarom niet persé beter. Het is de kunst te schrappen of te minimaliseren waar het kan en prominent en duidelijk op te nemen wat van (bestuurlijk) belang is.

Dordrecht heeft op dit moment een relatief summiere financiële verordening en dit laat dus veel aan de inschatting van ambtenaren en college over ten aanzien van bijvoorbeeld politieke gevoeligheid en het onderscheid tussen staand- en nieuw beleid. Dit vraagt om bewust handelen en rekenschap geven van het begrip voor elkaars wensen en verantwoordelijkheden. Wat precies van bestuurlijk belang is, is niet altijd aan de voorkant duidelijk en waterdicht te vatten in regels en systemen.

Het doel is een zo efficiënt mogelijk bestuurlijk systeem van wijzigingen, waarbij het college zijn programma zo goed, rechtmatig en snel mogelijk kan uitvoeren én de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende rol kan uitvoeren. Het is daarom goed om daarbij met elkaar enkele leidende principes af te spreken en waar het helpt ook duidelijke regels, waarbij het onderlinge gesprek tussen college en raad (deze keer naar aanleiding van de motie) in de eerste plaats bepaalt waar de grenzen liggen.

Bij het invulling geven aan de kaders moet een balans worden gevonden tussen de tijd die in informatievoorziening en bespreking wordt gestoken en het noodzakelijke inzicht en ruimte voor debat voor de raad om haar rol te kunnen vervullen.

Bij minder relevante mutaties kunt u denken aan technische wijzigingen, kleine verschuivingen in de tijdplanning en wijzigingen onder een bepaald grensbedrag. Door de raadsvoorstellen te beperken tot wat voor de raad écht relevant is, wordt het overzicht beter en kan voorkomen worden dat belangrijke zaken in de veelheid over het hoofd worden gezien.

Door gericht te kiezen voor bepaalde onderwerpen wordt voorkomen dat de bestuurlijke agenda overbelast raakt én is er tijd om relevante zaken goed te bespreken. Dit vraagt om een keuze voor een beperkt aantal specifieke beleidsonderwerpen en projecten waarvoor u in elk geval een separaat raadsvoorstel of uitgebreide(re) toelichting verlangt en het durven loslaten waar dat kan. Voor de hand liggende belangrijke thema's zijn wat bijvoorbeeld de investeringen vanuit Agenda 2030 en het Huis van Stad en Regio.

Naast kredieten en reserves zijn de "(budget)spelregels" en formele kaders op andere terreinen soms ook relatief summier. Dit laat veel ruimte voor interpretatie en leidt tot extra werk doordat rechtmatigheidseisen soms een (vanuit politieke relevantie onnodig) raadsbesluit vragen. Er is winst te behalen door het herijken en aanvullen van budgetspelregels en financiële (proces)afspraken. In overleg met de auditcommissie kan, indien er behoefte aan is, naar de volgende onderwerpen gekeken worden:

- Budgetoverhevelingen/resultaatbestemming
- Gelijke mutaties van uitgaven en inkomsten
- Voorzieningen (m.n. actualisatie diverse onderhoudsvoorzieningen)
- Verschuiven tussen begrotingsprogramma's
- Grondexploitaties
- Mutaties op kasbasis (betalingsregelingen, vooraf/achteraf betalen, aanleggen/verlengen voorraad)
- Aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten (bijv. werken voor derden)
- Budget in- of omzetten voor ambtelijke capaciteit en inhuur
- Toepassing van diverse drempelbedragen

Op basis van een interne analyse zouden de volgende aanbevelingen besproken en uitgewerkt kunnen worden met de auditcommissie:

1. Maak bij de Kadernota en Begroting per budgetvoorstel expliciet onderscheid in "reservering/stelpost" en daadwerkelijke "budget/kredietverstrekking".

Bij het eerste wordt enkel een bestemmingsreserve gevormd/gevuld of een stelpost in de exploitatie (voor toekomstige kapitaallasten) opgenomen, maar nog geen budget/krediet vertrekt. Het college kan op die onderdelen pas ná een apart raadsvoorstel (met kredietbesluit en/of begrotingswijziging) starten met de uitvoering en beschikken over de middelen. De basisregel is dat als de mutaties in de Begroting zijn verwerkt het college daarmee ook mandaat heeft om uit te voeren. De raad kan op (een beperkt aantal) onderwerpen een voorbehoud maken.

Voorbeeld: Een kredietaanvraag voor het WK shorttrack (€ 100.000) of een (investerings)budget voor het klimaatbestendig aanleggen en vervangen asfalt en groen (4 jaar € 1,1 miljoen per jaar). Hoewel de politieke component per onderwerp kan verschillen, is het goed om wel een bedrag af te spreken waarboven u altijd een separaat raadsvoorstel wenst voordat middelen mogen worden uitgegeven. *Wij stellen een bedrag van € 500.000 voor.*

2. Stel per budget/krediet een uitvoeringstermijn vast waarbinnen het college bevoegd is in tijd te schuiven binnen het totale verstrekte budget/krediet/onttrekking reserve. Informeer de raad bij P&C-documenten enkel d.m.v. een korte tabel met wijzigingen.

Voorbeeld: Bouw van het Huis van Stad en Regio. Indien het oorspronkelijke plan een projectplanning kent van 2024-2026, mag het college dan restanten van 2024 "automatisch" doorschuiven naar 2025 indien de uitvoering van het totale project niet wijzigt en binnen het totale krediet blijft? Mag het college ook schuiven naar 2027? Of naar 2030? *Wij stellen voor dat bij meerjarige projecten het college mandaat krijgt om binnen de bestuursperiode van 4 jaar eventuele restanten door te schuiven naar een volgend jaar.*

3. Stel een drempelbedrag (voorstel: € 1 miljoen) vast waarboven de raad altijd vooraf wijzigingen dient goed te keuren (besluit), bijvoorbeeld € 1 miljoen. Daaronder kunnen mutaties in tijd, splitsing in dekkredieten, in gelijke mate verhogen van uitgaven en inkomsten onder mandaat van college of ambtelijk worden verwerkt en wordt de raad achteraf en kort geïnformeerd (informatieplicht).

Jaarlijks voeren wij tientallen opdrachten voor derden uit (m.n. regio gemeenten), ontvangen wij subsidies voor uitvoering van projecten en geormerkte Rijksbijdragen. Indien deze extra middelen nog niet of netto in de

Begroting zijn opgenomen, vraagt dit om een verhoging van de begrote baten én in gelijke mate de begrote lasten.

Voorbeelden 2^e verzamelwijziging 2020:

"Tennet-regeling: De gemeente Dordrecht voert de regeling van het Rijk uit voor het aankopen van woningen onder hoogspanningsleidingen. De kosten hiervan worden vergoed door het Rijk, behoudens de beheerlasten. De verwachting is dat bij verkoop deze overige kosten ruimschoots worden gedekt. Nu zijn de kosten voor aankoop en inkomst vanuit het Rijk voor één pand opgenomen in de begroting (€ 480.000)."

"Westelijke Dordtse Oever: De door ons aan Rijkswaterstaat toegezegde bijdrage van € 3,3 miljoen aan de onrendabele top op de verkeersknoop N3-A16 wordt op hun verzoek al in 2020 betaald in plaats van 2021 waarin we dit voorzien en begroot hadden."

4. Verhoog het niveau van kredietverlening tot product- of programmaniveau en stel een lijst op met uitgezonderde projecten waar de raad apart op meer detail op geïnformeerd wil worden. (een "politiek verzwaard regime")

Voorbeeld 1^e verzamelwijziging 2021:

"De conform MJOP geplande vervanging van de doelgebieden van de kunstgrasvelden E op Schenkeldijk en A op Stadspolders en de vervanging van de onderhoudsmachine voor sportvelden schuiven op basis van inspectie door naar 2022."

In de exploitatie ligt het mandaat op programmaniveau (Gezond en Levendig Dordrecht), voor investeringen op het laagste niveau (kunstgras doelgebied schenkeldijk). Kunnen de kredieten voor sport (productniveau) als één gezien worden, waarbij het college bevoegd is te schuiven binnen het product?

Indien u zich kunt vinden in deze voorstellen kunnen deze verwerkt worden bij de eerstvolgende herijking van de kaderstellende nota's, zoals de financiële verordening en de nota Kiezen, Sturen, Verantwoorden. Ook kunnen deze spelregels nadere invulling geven aan de "rechtmatigheidsverklaring" die het college vanaf de Jaarrekening 2021 aan de raad zal moeten afgeven.

Daarnaast kunnen een aantal verbeteringen per direct doorgevoerd worden indien de commissie B&M zich daarin kan vinden:

5. Neem een toelichting op bij de autorisatietabel in de Begroting van alle doorgevoerde wijzigingen, waaronder de toevoegingen in jaarschijf t+3 en indexeringen.

6. Neem in de nota Kiezen Sturen Verantwoorden (planning in 2022) limitatief op welk type wijzigingen in welk P&C-document verwerkt mag worden (bijv. geen nieuwe kredietaanvragen bij Bestuursrapportage of Verzamelwijziging).

7. Neem in de Begroting en Jaarstukken uitgebreidere (al beschikbare) informatie op over reserves (zoals doel, start en eindjaar, meerjarenraming), zodat meer inzicht ontstaat.

3. Nadere toelichting op kredietmutaties 2020

In de Begroting 2020 zijn 331 mutaties op investeringskredieten doorgevoerd¹. Op 26 administratieve wijzigingen na, waar een ambtelijke bevoegdheid ligt, zijn deze allen aan de raad voorgelegd.

Tabel: Begrotingsmutaties in Begroting 2020 voor investeringskredieten

nr.	besluit	datum besluit	aantal
1	Begroting 2019-2023	14-nov-18	59
2	Kadernota 2020	9-jul-19	0
3	Begroting 2020-2024	11-okt-19	18
4	2e Verzamelwijziging 2019	17-dec-19	40
5	Jaarrekening 2019	15-apr-20	78
6	1e Verzamelwijziging 2020	14-mei-20	30
7	Bestuursrapportage 2020	22-sep-20	12
8	2e Verzamelwijziging 2020	15-dec-20	53
9	Losse Raadsbesluiten	nov-19 t/m dec-20	15
10	Administratieve wijziging	jan-20 t/m dec-20	26
Totaal kredietmutaties			331

Begroting/Kadernota

Bij Begroting en Kadernota kunnen nieuwe kredieten (nieuw beleid) opgenomen worden of eerder genomen raadsbesluiten worden verwerkt. We proberen zoveel mogelijk kredietaanvragen bij de Kadernota voor te leggen om de integrale afweging van schaarse middelen te kunnen borgen. Nadeel van deze methodiek is wel dat de toelichtingen op de voorstellen korter zijn dan bij een los raadsvoorstel en de tijd om erover te spreken ook beperkt is. De raad kan daarom op deze momenten wel de "reservering" goedkeuren, maar voor de concrete uitwerking alsnog een apart raadsvoorstel vragen met een kredietaanvraag.

In de Begroting worden ook de routinematige vervangingsinvesteringen in jaar t+3 opgevoerd. Deze staan in een tabel, waar geen nadere toelichting op is gegeven.

Bestuursrapportage

Het college rapporteert over (te verwachten) afwijkingen waarvoor begrotingsbijstelling nodig is, of indien mogelijk bijgestuurd kan worden. We geven aan waar investeringen (dreigen) af (te) wijken en waar mogelijk vertraging optreedt. Voor afwijkingen wordt de begroting direct bijgesteld, voor verschuivingen nemen we de wijzigingen op in de 2^e verzamelwijziging richting het einde van het boekjaar.

Verzamelwijzigingen

Met een verzamelwijziging worden losse en eerder genomen raadsbesluiten, waar niet direct een begrotingswijziging bij zat alsnog in de Begroting verwerkt. Wij proberen bij losse raadsbesluiten zoveel mogelijk direct de begrotingswijziging toe te voegen, maar soms is dat nog niet mogelijk (als bijvoorbeeld de nieuwe begroting nog niet is vastgesteld dan kan de raad die nog niet wijzigen).

Ook worden er neutrale wijzigingen opgenomen, zoals:

- Verschuiven van delen van het krediet tussen uitvoeringsjaren;
- Nadere uitsplitsing van componenten, bijv. een gebouw met installaties bestaat uit twee kredieten met een verschillende afschrijvingstermijn;

¹ Exclusief grondexploitaties

- Investerings in verhuurd vastgoed waarvoor een derde via de huur de kapitaallasten draagt;
- Omzetting van exploitatiebudget naar investeringsbudget, omdat het BBV vereist dat bepaalde zaken geactiveerd dienen te worden (één stoel aanschaffen kan via de exploitatie, maar een partij stoelen moet geactiveerd worden). De omzetting kan gepaard gaan met een mutatie op de reserve afschrijving;
- Investerings in bedrijfsvoering met dekking binnen het programma (bijv. meubilair of bedrijfssoftware);
- Het verhogen van lasten en baten op de investeringen als gevolg van bijdragen van derden en subsidies.

Jaarrekening

Bij de Jaarrekening worden de verschillen tussen de bijgestelde Begroting en de realisatie toegelicht. In de bijlage "overheveling investeringskredieten" wordt aangegeven welke bedragen beschikbaar dienen te blijven voor de verdere uitvoering van de lopende investeringen in het volgende jaar. Efficiencyvoordelen vallen hierbij in principe vrij, onderbesteding als gevolg van vertraging schuiven wij in principe door.

Losse raadsbesluiten

In 2020 zijn 7 losse raadsvoorstellen vastgesteld waarin 15 kredietmutaties zijn opgenomen. Dit betrof:

- Engelenburgerbrug en omgeving
- Tiny houses
- Sportaccommodaties Patersweg en Schenkeldijk
- Prognose GREXEN, brug en park Stadswerven en infra DKIV
- Parkeren Oranje Wit
- Voorbereidingskrediet huis van stad en regio
- Vastgoed Sportboulevard

Administratieve wijzigingen

Dit betreft het administratief opdelen van een verstrekt krediet en ondersteunt de ambtelijke sturing en verantwoording. Deze wijzigingen worden niet aan de raad voorgelegd omdat op het niveau van de oorspronkelijke kredietverstrekking niets verandert.