

Raads Voorstel



Gemeente Brummen

Reg.nr. : RV14.0028
Portefeuille(s) : Financiën
Programma : Financiering
Onderwerp : Aanpassing format programmabegroting aan nieuwe taken decentralisatie.

AAN DE GEMEENTERAAD

Brummen, 13 mei 2014

Wij stellen voor te besluiten om:

1. Met ingang van de programmabegroting 2015 de programma's 4 en 5 te laten vervallen en daarvoor in de plaats een nieuw programma 4 "Sociaal Domein" in te stellen en om de bestaande taak "Gezondheidszorg" over te hevelen naar het nieuwe programma;
 2. Het aantal bestuurlijke producten van zeven binnen het bestaande programma 5 te verlagen naar twee en vervolgens dit met een derde bestuurlijk product voor de nieuwe taken WMO aan te vullen;
 3. Met ingang van 2015 te gaan werken met een (egalisatie)bestemmingsreserve per decentralisatie;
 4. Met ingang van 2015 de binnen het gemeentefonds zichtbare specifieke delen toe te rekenen aan het programma waar de bijbehorende lasten worden verantwoord.
-

Inleiding

Per 2015 worden de taken van de gemeente fors uitgebreid als gevolg van de decentralisatie van een drietal beleidsterreinen zijnde Jeugdzorg, Wet maatschappelijke ondersteuning en Arbeidsmarktparticipatie. Deze taken zullen een plek moeten krijgen in de jaarlijkse begroting. Dit is aanleiding om de huidige indeling van de begroting in programma's tegen het licht te houden. Dit raadsvoorstel voorziet hierin.

De 3 decentralisaties worden zeker de eerste drie jaar financieel gemonitord door het rijk. De inzichtelijkheid in het jaarlijkse verloop van de financiën van de 3 decentralisaties wordt bevorderd door het instellen van bijbehorende egalisereserves. Dit raadsvoorstel voorziet ook hierin.

De rijksvergoeding voor de 3 decentralisaties zullen via het gemeentefonds lopen, maar daarbinnen zeker de eerste 3 jaar specifiek zichtbaar zijn. Dit is aanleiding om de plek binnen de begroting waar deze rijksinkomsten zichtbaar worden gemaakt te heroverwegen. Het raadsvoorstel voorziet erin om de rijksinkomsten zoveel mogelijk binnen hetzelfde programma zichtbaar te maken, waar ook de bijbehorende lasten verantwoord staan.

Argumenten

1.1 De samenhang tussen de 3 decentralisaties wordt door samenvoeging in 1 programma bevestigd.

In het rijksbeleid rondom de 3 decentralisaties wordt benadrukt dat er een grote mate van samenhang is. Zo wordt er financieel gesproken over de 3 taakvelden die samen onderdeel zijn van het "sociaal deel-fonds". Daarbij wordt verondersteld dat de gemeenten kortingen op de budgetten van de 3 decentralisaties kunnen opvangen door een goede afstemming met al bestaande taken op het gebied van de Wet maatschappelijke ondersteuning, het bestaande arbeidsmarktbeleid en de bestaande taak op het gebied van de (preventieve) (jeugd)gezondheidszorg. In de bijlage (INT14.1584) wordt volledig uitgewerkt hoe de vernieuwde programma indeling er uit komt te zien bij akkoord verklaring van de voorliggende adviesnota.

1.2 Er zijn geen signalen voor verdere aanpassing van de opzet van de begroting.

1.3 *De 3 decentralisaties raken vooral de huidige programma's 4 en 5. De decentralisatie Jeugdzorg raakt echter ook het beleidsveld "Gezondheidszorg", zowel voor de huidige taak onder de naam Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) als voor de Jeugdgezondheidszorg. De ontwikkelingen binnen het onderwijs en dan vooral wat de naam heeft van "Passend Onderwijs" kunnen goed aansluiten bij de bestaande taken in het kader van het onderwijsbeleid binnen het bestaand programma "Samenleving". Voor de bestaande programma's 1 t/m 3 zijn er geen signalen die wijziging van de programma indeling zouden vergen.*

2.1 *Er is geen bestuurlijke noodzaak meer voor de huidige fijnmazige uitsplitsing in bestuurlijke producten.*

In het bestaande programma 5 Maatschappelijke ondersteuning is gewerkt met een uitsplitsing die gerelateerd was aan de in de wet genoemde prestatievelden. In de praktijk heeft dit niet tot extra beleidsmatige inzichten geleid. In de nieuwe opzet per 2015 komt de taak Maatschappelijke ondersteuning nog terug via drie bestuurlijke producten zijnde "Voorzieningen voor mensen met een beperking", "WMO-taken vanaf 2015" en "Overige taken WMO".

3.1 *Het kabinet heeft aangekondigd om in ieder geval de eerste 3 jaar de werkelijke lasten van de 3 decentralisaties te willen monitoren.*

Het rijk voert de decentralisaties richting de gemeenten door in alle vertrouwen van een goede uitvoering, met een daarbij voor het rijk duidelijk in te boeken kostenbesparing. Dit vertrouwen wordt bevestigd door het bijbehorende geld aan de gemeenten beschikbaar te stellen via het gemeentefonds. De vrijheid van besteding van het geld door de gemeenten wordt daarmee benadrukt. Echter, het rijk wil binnen deze werkwijze de gemeenten beïnvloeden om maximaal het geld van de decentralisaties alleen voor dit doel te gebruiken. Zeker de eerste 3 jaar zal het rijk daarom de werkelijke besteding per decentralisatie gaan monitoren. Omdat de werkelijke kosten per jaar kunnen schommelen is het gebruik van het instrument (egalisatie)bestemmingsreserve per decentralisatie een inzichtelijk middel om aan het einde van de 3 jaar te kunnen beoordelen of er sprake is van onder- of overbesteding.

4.1. *Samenhang tussen lasten en baten worden op deze wijze maximaal zichtbaar gemaakt.*
Sinds jaar en dag worden binnen de gemeentelijke begroting de te ontvangen gelden van het rijk via het gemeentefonds op 1 plek verantwoord, in Brummen is dit binnen het huidige programma 7 "Financiering". Tegelijkertijd zijn er binnen de begroting onderdelen waarbij de relatie tussen lasten en baten binnen hetzelfde programma zichtbaar zijn. Denk hierbij aan de beleidsterreinen van afval en riolering, maar ook aan de specifieke rijksuitkering bijstand. De gelden die de gemeenten voor de 3 decentralisaties krijgen via het gemeentefonds wordt binnen het gemeentefonds zichtbaar verbijzonderd. Dit geeft de mogelijkheid om deze baten op hetzelfde programma zichtbaar te maken als waar de lasten worden verantwoord.

Kanttekeningen

1.1 *Het aantal programma's in een begroting is volledig aan de gemeenteraad.*

Het nu voorliggende voorstel leidt tot een begroting met 6 programma's (huidig: 7). Dit aantal sluit aan bij hoe de gemeenteraad in het verleden aan keek tegen opdeling in programma's. Het blijft echter een volledige vrijheid van de gemeenteraad om met meer of minder aantal programma's te gaan werken. Om goede vergelijkende cijfers van jaar op jaar te hebben is het wel raadzaam om wijzigingen in de programma indeling tot het minimum te beperken.

3.1 *Het wel of niet werken met bestemmingsreserve is naar z'n aard een principe standpunt.*

De voors van het werken met verschillende bestemmingsreserves staan in de bijlage volledig beschreven. Een tegenargument is wat omschreven kan worden als het creëren dan wel in standhouden van een "potjescultuur". Gezien het beleid op dit punt door de jaren heen, wordt de discussie over nut en noodzaak van bestemmingsreserves nu niet meegenomen. Bij de eerstvolgende samenstelling van de 4-jaarlijkse "Nota Reserves en Voorzieningen" zal hier wel op worden ingegaan.

4.1 *De zichtbaarheid binnen het gemeentefonds van specifieke onderdelen gaat op termijn vervallen.* De rijksvergoeding voor de 3 decentralisaties, maar ook voor de bestaande WMO-taak en CJG-taak, worden c.q. zijn binnen het gemeentefonds apart zichtbaar. Op termijn is het nog altijd de bedoeling dat al dit geld naar het algemene deel van het gemeentefonds gaat en dan via de normale maatstaven die daarvoor gelden verdeeld wordt over alle gemeenten. Zodra dit gaat gebeuren zal een jaarlijks precieze bepaling van de rijksmiddelen voor genoemde taken niet meer mogelijk zijn. Tegen die tijd kan een nadere beschouwing gemaakt worden over waar dan de rijksinkomsten het beste verantwoord kunnen worden

Advies adviesorganen

De auditcommissie komt op 28 mei bijeen om over het nu voorliggende raadsvoorstel te adviseren. Hierbij is gebruik gemaakt van het advies van de accountant over het onderdeel (egaliserings)bestemmingsreserves. De vraagstelling aan en de beantwoording door de accountant is ter inzage aan het raadsvoorstel toegevoegd. Het advies van de accountant luidt: "Aangezien de verwachting is dat in 2015 (en ook al deels in 2014) de nodige transitiekosten en innovatiekosten gemaakt worden waarvoor de rijksmiddelen niet toereikend zullen zijn (aangezien er naar verwachting 4% tot 7% afgaat van de rijksbudgetten) is het aanbevelenswaardig wel een bestemmingsreserve in te stellen. Met name ook omdat op de WMO budgetten vooralsnog over gehouden wordt. Belangrijk is dat er een 'baseline' scenario wordt uitgewerkt met exploitatiebegroting. Vervolgens zal na het afzetten van ontvangen middelen en verwachte kosten de keuze moeten worden gemaakt of er bijgestuurd moet worden of dat er uit eigen middelen zal moeten worden bijgedragen. Met name indien het laatste wordt gekozen kan een bestemmingsreserve bijdragen aan 'nivellering' van de jaarlasten".

Communicatie

Bij communicatie over dit onderwerp gaat het vooral over communicatie naar de beoogde doelgroep van de programmabegroting zijnde de raadsleden en de steunfractieleden. Zij zullen over de opzet van de begroting tijdens het normale jaarlijkse proces van vaststelling in een speciale bijeenkomst een nadere toelichting krijgen met alle ruimte voor het stellen van vragen.

Tijdens het communicatieproces ten tijde van de voorbereiding op het vaststellen van de begroting zal naar buiten toe rekening worden gehouden met de nieuwe begrotingsopzet.

Financiële toelichting

De nieuwe opzet van de begroting brengt van zichzelf geen extra lasten of baten met zich mee. Het werken met (egaliserings)bestemmingsreserves betekent dat er wel gespaard kan worden bij overschotten en daarna ook onttrokken kan worden, maar een (egaliserings)bestemmingsreserve mag niet negatief staan. Een eventueel negatief deel van zo'n reserve moet dan weer aangevuld worden tot het nulpunt vanuit de vrije reserve.

Juridische grondslag

Gemeentewet

Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten.

Uitvoering

Na akkoord verklaring zal met de nieuwe opzet bij het opstellen van de programmabegroting 2015-2018 rekening worden gehouden.

Stukken ter vaststelling:

1. N.v.t.

Stukken ter inzage:

- ♦ Collegebesluit BW14.0205 van 13 mei 2014 (inclusief bijlagen)
- ♦ Concept raadsbesluit RB14.0031
- ♦ Advies auditcommissie
- ♦ Gevolgen decentralisaties Sociaal Domein op de programmabegroting en administratie (INT14.1584)
- ♦ Notitie Bestemmingsreserves 3 decentralisaties door concerncontroller en reactie accountant hierop INT14.1586

Burgemeester en wethouders van Brummen,

drs. E.V. Schmitz
secretaris

A.J van Hedel
wnd. burgemeester