

REKENKAMERBRIEF NOTA KAPITAALGOEDEREN

REKENKAMERCOMMISSIE ALMELO

Organisatie: : Rekenkamercommissie Almelo
E-mailadres : rekenkamer@almelo.nl
Laatst gewijzigd : 09-04-2020

Inleiding

Tijdens het ‘rondje langs de fracties’ in de gemeenteraad van Almelo, waar de rekenkamercommissie Almelo (RKA) onderzoeksonderwerpen voor 2020 heeft verzameld, werd door één van de fracties de volgende vraag opgeworpen:

‘Werkt Almelo op een goede manier en veilig binnen de financiële kaders?’

Daarbij werd de Nota Kapitaalgoederen (NKG) genoemd waarbij als onderbouwing werd gegeven dat op basis van de NKG de raad zich voor lange tijd (kan oplopen tot 30 jaar), vastlegt voor wat betreft het budget waardoor minder financiële ruimte overblijft/ontstaat voor ‘andere dingen’ dan kapitaalgoederen. Met als mogelijk gevolg dat de raad zich op enig moment genoodzaakt zou kunnen zien om te bezuinigen en/of de belastingen te verhogen. De nota loopt tot 2023. Het college van burgemeester en wethouders heeft aangekondigd de nota dit jaar te actualiseren.

De RKA heeft geoordeeld dat het bovenstaande een belangrijk onderwerp is en dat er daarom aanleiding is voor de RKA om hieraan aandacht te besteden. Wij hebben ons in de materie verdiept, over het onderwerp een notitie geschreven en daarover een gesprek gehad met de concerncontroller. Deze fase is te beschouwen als een ‘vooronderzoek’. Vervolgens hebben wij ons als RKA afgevraagd welke vorm wij zouden kiezen om onze bevindingen aan de gemeenteraad voor te leggen. Daarbij hebben wij aansluiting gezocht bij hetgeen wij daarover hebben geschreven in de ‘Werkwijze Rekenkamercommissie Almelo 2020-2028’ zoals wij die eind 2019 naar de gemeenteraad hebben gestuurd. Daarin staat onder andere:

‘In voorkomende gevallen kan de RKA besluiten tot een andere vorm van rapportage, zoals een brief aan de gemeenteraad of een schriftelijke handreiking. Ook kan in overleg met de organisatie worden besloten ambtelijk en bestuurlijk hoor en wederhoor te laten samenvallen als het belang en/of doelmatigheid daarmee gediend zijn, en indien nodig af te zien van het houden van bestuurlijk hoor en wederhoor. De RKA zal een dergelijk besluit van een motivatie voorzien.’

De RKA heeft op basis van het bovenstaande besloten haar bevindingen vast te leggen in deze ‘Rekenkamerbrief’ zoals wij ons advies aan de raad in deze stijl noemen.

Wij geven u als raad in overweging onze opmerkingen en adviezen, zoals verwoord in deze Rekenkamerbrief, te betrekken bij de behandeling van de actualisering van de NKG die door het college is aangekondigd en die vermoedelijk binnenkort voor uw raad zal worden geagendeerd.

De hoofdvraag:

De vraag zoals die vanuit de raad tot ons kwam, luidde: ‘Werkt Almelo op een goede manier en veilig binnen de financiële kaders, en welke rol speelt de NKG daarbij?’

Wij hebben deze vraag voor ons onderzoek ietwat anders geformuleerd. De vraag zoals ze hierboven staat, lijkt namelijk iets van subjectiviteit in zich te dragen (‘Doet de Raad zijn werk wel goed?’) terwijl wij ervan uitgaan dat het gaat om de objectieve vraag: ‘Beschikt de gemeenteraad van Almelo over de juiste (financiële) instrumenten, waaronder de Nota Kapitaalgoederen, om een gezond en verantwoord financieel beleid te kunnen voeren?’

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, heeft de RKA zich verdiept in de NKG als financieel sturingsinstrument, daarbij ook kijkend naar de reguliere, jaarlijkse cyclus van planning en control (P&C-cyclus) en naar de vraag hoe de NKG in die cyclus zou kunnen/moeten worden ingepast.

De NKG is een instrument dat kan worden beschouwd als invulling van verplichtingen conform het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Dit BBV schrijft een aantal zaken verplicht voor. Een gemeente ‘moet iets dergelijks’ hebben. Richtlijnen en wetgeving bepalen vaak waaraan moet worden voldaan als het gaat om kapitaalgoederen. De gemeente is voor een groot deel niet vrij om een eigen ‘invulling’ te kiezen. Dat komt door hetgeen het BBV ter zake aan voorschriften geeft. Daarnaast is natuurlijk duidelijk dat wanneer de gemeenteraad besluit tot een groot infrastructureel werk of de bouw van bijvoorbeeld een theater zich voor langere tijd financieel vastlegt. Zo’n besluit leidt tot kapitaallasten en kosten voor onderhoud. In die

zin is de NKG ook een registratie van verplichtingen die de gemeenteraad is aangegaan; investeren is één, zorgvuldig en verantwoord met die investering omgaan, is minstens zo belangrijk. Daarmee is de conclusie dat de NKG als een belangrijk en nuttig financieel sturingsinstrument is dat kan worden gebruikt bij het bepalen van de financiële koers van de gemeente.

Los van de 'dwingende kant (want BBV) kan de NKG ook worden beschouwd als het voldoen aan de morele verplichting jegens de burgers van en bedrijven in Almelo om 'dingen waarin veel (belasting-) geld is geïnvesteerd, op een voldoende niveau van onderhoud te houden'. Denk aan wonen, werken, veiligheid, comfort etc. Over de gewenste kwaliteit van (onderhoud van) de riolering, straatverlichting, de havens etc. heeft de RKA in dit kader geen oordeel. Dat is aan de gemeenteraad.

De NKG als 'financieel sturingsinstrument'.

Het raadsvoorstel van 9 juli 2019 (bijlage) gaat op een en ander in. Het voorstel beschrijft dat de NKG een instrument is om te voldoen aan het bovenstaande (het op voldoende niveau van onderhoud houden van zaken waarin veel geld is geïnvesteerd). Maar het is nadrukkelijk ook een financieel instrument dat inzicht geeft in het beslag aan financiële middelen als gevolg van door de gemeenteraad genomen en te nemen (investerings-) besluiten, in dit geval voor de periode 2019-2022. Verder geeft de NKG een doorkijk naar de verdere toekomst.

Het raadsvoorstel voorziet in een herschikking van budgetten, uiteraard een bevoegdheid die uitsluitend de raad toekomt (budgetrecht). De nota is door de raad vastgesteld.

Het college geeft in het raadsvoorstel nog aan dat de NKG in de tweede helft van 2020 zal worden geactualiseerd, gezien de ontwikkelingen rond de extra beschikbare middelen t/m 2022 en de behoefte aan een perspectief op middellange termijn.

Belangrijke zinsnede in het raadsvoorstel over de NKG is de volgende:

'Door het activeren van levensduur verlengende maatregelen en vervangingen ontstaat de eerste jaren een budgetoverschot. Dit budgetoverschot vloeit via de perspectiefnota terug naar de algemene middelen.'

Dit stukje tekst draagt twee belangrijke aspecten in zich. Via het plegen van adequaat onderhoud kan de levensduur van een kapitaalgoed worden verlengd. Daarover zal op zich geen verschil van mening bestaan. Maar daarbij is het wel noodzakelijk onderscheid te maken. Dat heeft te maken met het volgende. De vraag moeten worden gesteld of het groot onderhoud daadwerkelijk leidt tot verlenging van de geplande levensduur (A)? Het kan namelijk ook zijn het geplande groot onderhoud noodzakelijk is om sowieso de geplande levensduur te halen (B).

Voorbeeld van A: Het college doet de raad een voorstel om 1 miljoen aan groot onderhoud te investeren in een wijkgebouw. Dat is in 2021 afgeschreven maar kan, als het onderhoud slim en duurzaam wordt uitgevoerd, nog wel 10 jaar langer mee. In dat geval schrijft het BBV voor dat de kosten van dit groot onderhoud worden geactiveerd.

Voorbeeld van B: Het college doet de raad een voorstel om 1 miljoen aan groot onderhoud te spenderen aan een wijkgebouw. De afschrijvingstermijn daarvan loopt in 2026 af maar het is nu al duidelijk dat die termijn niet worden gehaald als nu niet direct groot onderhoud wordt gepleegd. Die gevraagde € 1 miljoen is nodig wil het gebouw nog tot 2026 'mee gaan'. In dit geval mogen de kosten niet worden geactiveerd. Er rest dan niets anders dan ze in één jaar ten laste van de exploitatie te brengen, of te dekken uit een destijds gevormd 'reservepotje' (voorziening).

Bij het vinden van een antwoord op de vraag of het verantwoord is om de levensduur van een kapitaalgoed te verlengen door (ingrijpend) groot onderhoud, spelen zaken als 'technische en economische afschrijvingstermijn' een rol. Het is niet altijd logisch om veel geld te stoppen in groot onderhoud als het denkbaar is dat het desbetreffende kapitaalgoed binnen afzienbare termijn 'op de schop gaat'.

Voorbeeld: groot (achterstallig?) onderhoud van de riolering in een wijk is niet zinvol als er plannen bestaan om die wijk de komende vijf jaar geheel te reconstrueren.

Als groot onderhoud (achterstallig) niet leidt tot verlenging van de levensduur maar noodzakelijk is om de oorspronkelijk geplande levensduur te halen (zie voorbeeld B), worden de kosten van dat groot onderhoud in één jaar ten laste van de exploitatie gebracht of uit een voorziening gedekt (lasten worden niet naar de toekomst verschoven).

Als 'groot onderhoud' wordt ingezet om de levensduur van een goed te verlengen, worden de kosten van dat groot onderhoud geactiveerd (zie voorbeeld A). Dat wil zeggen dat de kosten van de investering over een aantal jaren via rente en afschrijving worden 'uitgesmeerd' (lasten worden naar de toekomst verschoven, beter gezegd in dit geval: de lasten worden op verantwoorde wijze over de komende jaren verdeeld).

Het is belangrijk voor de gemeente om zichzelf af te vragen of de kosten van dat onderhoud moeten worden beschouwd als een 'investering' waarop kan worden afgeschreven of dat het geplande onderhoud zodanig is dat de kosten ervan ineens ten laste van één dienstjaar moeten worden gebracht. Die vraag wordt ook voor een belangrijk deel door het BBV beantwoord.

Bij het beantwoorden van de vraag of het verantwoord is te gaan afschrijven op groot onderhoud, speelt het volgende. Het is denkbaar dat door afschrijven op groot onderhoud (met als argumentatie; het verlengt de levensduur van een kapitaalgoed), een groot (te groot?) financieel beslag op de toekomst wordt gelegd. Immers, als ervoor wordt gekozen om de levensduur, en ook de afschrijvingsperiode en de druk van de lasten daarvan op de exploitatie, van havenwerken met acht jaar te verlengen en na vier blijkt dat toch nieuwe investeringen nodig zijn (met ook weer kapitaallasten) wordt een dubbel beslag op de exploitatie gelegd.

Het voorgaande betekent dat bij het nemen van dergelijke ingrijpende beslissingen de gemeente zich elke keer nadrukkelijk dient af te vragen of 'activeren' én verantwoord is gelet op de verwachte (verlengde) levensduur én verantwoord is gelet op de hoeveelheid geld die voor een periode van 5-10-15 jaar (of langer) wordt vastgelegd. Het BBV geeft daarbij voorschriften maar biedt ook enige ruimte. In de NKG staat onder andere het volgende:

'Wanneer groot onderhoud tot een significante kwaliteitsverbetering leidt qua verwachte levensduur of qua functionaliteit, dan is er volgens de definitie van het BBV geen sprake van onderhoud, maar van een investering, die geactiveerd moet worden.'

De eerste zinsnede (significante kwaliteitsverbetering), is enigszins subjectief geformuleerd en biedt de mogelijkheid om jezelf als gemeente enige financiële speelruimte te verschaffen. De NKG wijst daar ook op. Maar die zinsnede houdt ook het gevaar in dat wellicht te snel zal worden geconcludeerd dat de levensduur wordt verlengd en dat het verantwoord is om op het groot onderhoud te gaan afschrijven met als gevaar: 'We hebben nu enige financiële ruimte maar over een paar jaar komen we onszelf tegen.' Het gevaar van 'jezelf als gemeenteraad rijk rekenen' is aanwezig.

Daarmee komen we op de vraag hoeveel financiële middelen de NKG vraagt van het totale budget van de gemeente Almelo. 'Hoeveel financiële speelruimte blijft er dan over?' en: 'Welke mogelijkheden heeft de raad om bij te sturen?' Want de gemeente heeft wettelijke taken waarvoor geld beschikbaar moet zijn. Dat zijn 'verplichte uitgaven' (medebewind). Daarbij komen de 'verplichte uitgaven' die de gemeente

zichzelf heeft opgelegd als gevolg van het nemen van besluiten op grond van de NKG. Daarmee wil niet gezegd zijn dat de NKG alleen maar een 'dwangbuis' is. De NKG is een instrument waarin is vastgelegd wat de financiële gevolgen zijn van eerder door de gemeenteraad genomen besluiten tot investeren en is daarmee, zoals eerder gezegd, een nuttig instrument.

De conclusie zou dan, alles overziend en constaterende dat alle genomen besluiten op een verantwoorde manier zijn genomen, op enig moment kunnen zijn dat voor de raad weinig financiële speelruimte overblijft. Waarna, in geval van tegenvallers of als de wens bestaat om nieuw beleid te ontwikkelen, naar het belastinginstrument moet worden gegrepen.

Welke kant de gemeenteraad ook op gaat met de financiële instrumenten, inzicht in de financiële positie van de gemeente op middellange termijn is noodzakelijk voor de raad om op verantwoorde wijze te kunnen besluiten over zaken die gedurende vele jaren beslag op financiële middelen leggen. Met 'middellange termijn' bedoelen wij een periode tussen 5 en 15 jaar. Als er langer vooruit gekeken kan worden, op basis van verantwoorde en reële cijfers, dan is er een mogelijkheid om bij te sturen als blijkt dat de gemeente over een aantal jaren 'financieel uit de pas gaat lopen'.

Complicatie hierbij is dat er altijd factoren zullen zijn die 'financieel sturen' op een termijn van langer dan vijf jaar een hachelijke onderneming maken. Denk bijvoorbeeld aan de ontwikkelingen binnen het sociaal domein en de 'grilligheid' rond de Algemene Uitkering en andere geldstromen waarbij de gemeente van het Rijk afhankelijk is.

Tenslotte het tweede deel van de vraag zoals die vanuit de raad bij ons werd neergelegd:
'Hoe verhoudt zich de NKG en de besluiten die daarop worden gebaseerd tot verscherpt toezicht door provincie?'

Het is de RKA bekend dat het preventief toezicht door Gedeputeerde Staten van Overijssel eind 2019 is opgeheven. De RKA neemt aan dat GS als toezichthoudend orgaan daarmee (impliciet) heeft ingestemd met het gebruik van een instrument als de NKG (dat op basis van het BVV min of meer) wettelijk is voorgeschreven.

Samenvatting en conclusies:

De NKG schetst het beeld van een 'tijdelijk' overschot met een doorkijkje naar latere jaren en geeft aan dat na 2027 de kosten het beschikbare budget zullen overschrijden.

De 'financiële hamvraag' binnen het kader van de NKG is, naar het oordeel van de RKA:

'In hoeverre is er bij "groot onderhoud" sprake van een vervanging die leidt tot een significante kwaliteitsverbetering die verlenging van de levensduur rechtvaardigt.' (En waarbij vervolgens wordt geactiveerd en afgeschreven waardoor lasten naar de toekomst worden verschoven: RKA).

Het risico van 'jezelf rijk rekenen' en misschien later 'jezelf financieel tegenkomen' is aanwezig.

Het BBV is redelijk dwingend maar biedt ook ruimte voor afwegingen.

Het college heeft al aangegeven de NKG tweede helft van 2020 te zullen actualiseren. Dan is de raad, naast de rol die hij heeft in de reguliere P&C-cyclus, andermaal aan zet om de NKG en de financiële consequenties ervan te beoordelen.

Conclusies:

De NKG is een belangrijk document (en tegelijkertijd een nuttig instrument) waarmee de gemeente Almelo zicht en greep kan houden op belangrijke financiële consequenties voor de financiële positie van de gemeente voor de korte, middellange en zelfs langere termijn. Besluiten die op basis van de NKG worden genomen, moeten terdege worden beoordeeld op de effecten voor de gemeentelijke financiën. Maar ook op de effecten die ze hebben voor de mogelijkheden voor de raad om financieel te kunnen sturen en bewegingsruimte te houden zodat voorkomen wordt dat op enig moment de raad gedwongen wordt tot drastische bezuinigingen en/of tot belastingverhoging.

Op grond van het BBV staat het de gemeenteraad niet helemaal vrij om naar believen om te gaan met de kosten van groot onderhoud; doorgaans is het BBV dwingend maar door het hanteren van de term 'significante kwaliteitsverbetering' heeft de gemeenteraad enige speelruimte. Vast staat dat het activeren van kosten van groot onderhoud terwijl de verwachte levensduur van het kapitaalgoed daardoor overduidelijk niet toeneemt te allen tijde een slecht besluit is.

De RKA is van oordeel dat de gemeenteraad voldoende mogelijkheden heeft om voor de gemeente Almelo financieel verantwoorde besluiten te nemen. De NKG, in samenhang met de reguliere afweermomenten binnen de P&C-cyclus, biedt daarvoor voldoende handvatten.

De NKG zal in het tweede halfjaar van 2020 worden geactualiseerd.

Aanbevelingen:

1. Betrek deze Rekenkamerbrief, onze bevindingen en de hieronder vermelde aanbevelingen bij de behandeling van de actualisering van de NKG zoals deze door het college van burgemeester en wethouders is aangekondigd.
2. Voor de NKG geldt dat besluiten op basis van deze nota genomen, grote invloed kunnen hebben op de financiële positie van de gemeente Almelo alsmede op de financiële ruimte die de gemeenteraad wel/niet heeft.
Vraag het college ervoor zorg te dragen dat de raad te allen tijde beschikt over de juiste informatie om verantwoord financieel beleid te voeren en verantwoorde (financiële) besluiten te nemen. Die informatie, die documenten moeten in samenhang binnen de P&C-cyclus worden gepresenteerd zodat de raad steeds het totaaloverzicht behoudt.
3. Op basis van de NKG worden middelen vrij gemaakt in de begroting. Vraag het college om bij elk besluit dat op basis van de NKG aan de raad wordt voorgelegd aan te geven op basis van welke argumenten de keus voor activeren of niet activeren (ten laste van één jaar brengen of afschrijven) wordt gemaakt.
4. Vraag het college om bij het actualiseren van de NKG in de tweede helft van 2020 de wensen van de raad daarbij te betrekken en de raad inzicht te verschaffen in de effecten op de financiële positie van de gemeente voor de middellange termijn, indien mogelijk 2025-2035.

RKA, 9-3-2020

BIJLAGE

Enkele opmerkingen uit de NKG:

In de NKG die door de raad is vastgesteld, valt onder het kopje ‘Analyse’ onder andere het volgende te lezen:

‘Het beheer van de kapitaalgoederen geeft tijdelijk een financieel overschot. Door het activeren van investeringen nemen de kapitaallasten jaarlijks toe. De verwachting is dat de totale lasten het beschikbare budget rond 2027 overstijgen. De kosten fluctueren en de verdeling van de beschikbare middelen sluit niet (altijd) meer aan bij de actuele budgetbehoeftes per taakveld.’

Het advies van het college luidt dan:

*‘Om het beheer van kapitaalgoederen financieel goed te organiseren, wordt geadviseerd:
Een reserve kapitaalgoederen in te stellen om fluctuaties in de investeringslasten op te vangen;
Een voorziening groot onderhoud grijs in te stellen om fluctuaties in kosten (geen investeringen) op te vangen. Dit nadat college desbetreffend beheersplan heeft vastgesteld;
Een voorziening groot onderhoud rood in te stellen om fluctuaties in kosten (geen investeringen) op te vangen. Dit nadat college desbetreffend beheersplan heeft vastgesteld;
De budgetten binnen de taakvelden en over de taakvelden heen te herschikken;
Beheerplannen op te stellen voor de kapitaalgoederen om het inzicht en de grip verder te vergroten en op basis daarvan de NKG Kapitaalgoederen over twee jaar te actualiseren.*

Verderop in de NKG staat het volgende:

*‘Boekhoudkundig werd in Almelo tot voor kort geen onderscheid gemaakt tussen uitgaven voor groot onderhoud en voor (vervangings-) investeringen. De kosten van zowel groot onderhoud als voor investeringen werden, op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), jaarlijks rechtstreeks ten laste van de exploitatie of een daartoe gevormde reserve of voorziening gebracht. Met ingang van 2017 is het BBV gewijzigd. Op grond van deze wijziging dienen alle voorzieningen in de openbare ruimte te worden geactiveerd en gedurende de levensduur te worden afgeschreven. Voor de kapitaallasten van deze investering (rente en aflossing) dient dekking te worden gevonden binnen de exploitatiebegroting.
In de praktijk van alledag worden de termen groot onderhoud en vervangen vaak door elkaar gebruikt. Het onderscheid tussen onderhoud en vervanging is echter van belang in verband met de regels die het BBV stelt aan de dekking van de kosten. Wanneer groot onderhoud tot een significante kwaliteitsverbetering leidt qua verwachte levensduur of qua functionaliteit, dan is er volgens de definitie van het BBV geen sprake van onderhoud, maar van een investering, die geactiveerd moet worden.’*

En:

‘In 2017 is het In het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies (BBV) vernieuwd. Het verplicht activeren van levensduur verlengde maatregelen voor kapitaalgoederen biedt de komende jaren ruimte. Door de kosten niet in één keer uit de exploitatie te nemen, maar de kosten over de (rest)levensduur af te schrijven, nemen de lasten voor groot onderhoud op korte termijn af.’

De NKG schetst het beeld van een ‘tijdelijk’ overschot met een doorkijkje naar latere jaren en geeft aan dat na 2027 de kosten het beschikbare budget zullen overschrijden.

De ‘financiële hamvraag’ binnen het kader van de NKG is, zo het lijkt:

‘In hoeverre is er bij “groot onderhoud” sprake van een vervanging die leidt tot een significante kwaliteitsverbetering die verlenging van de levensduur rechtvaardigt.’ (En waarbij vervolgens wordt geactiveerd en afgeschreven waardoor lasten naar de toekomst worden verschoven: RKA).

Het risico van ‘jezelf rijk rekenen’ en misschien later ‘jezelf financieel tegenkomen’ is aanwezig. Toch hebben wij de indruk, kijkend naar hetgeen beschikbaar is gesteld, dat de raad over voldoende informatie beschikt om de juiste besluiten te kunnen nemen. Het college heeft al aangegeven om de NKG tweede helft van 2020 te zullen actualiseren. Dan is de raad, naast de rol die hij heeft in de reguliere P&C-cyclus, andermaal aan zet om de NKG en de financiële consequenties ervan te beoordelen.

RKA, 9-3-2020