

Behoort bij punt 3 van de agenda voor de raadsvergadering van 11 november 2010

onderwerp: VOORSTEL TOT VASTSTELLING NIEUW INVESTERINGSBELEID

afdeling: Middelen & Ondersteuning
portefeuillehouder: M.S. van Veen
besproken in commissie(s):
datum bespreking(en):

Samenvatting voorstel

In de Kaderbrief 2011 kondigde ons college aan dat wij uw raad bij gelegenheid van de Begrotingsbehandeling een voorstel zouden doen om op een andere wijze om te gaan met onze investeringen. Met name het investeringsstuwmeer willen wij beëindigen. Ook de dekking van investeringen ten laste van de Algemene reserve is aan herziening toe. Het aangekondigde investeringsbeleid treft u hierbij aan.

Voorstel besluit

1. In de regel investeringen niet meer ten laste van de Algemene reserve te brengen;
2. Investerings van tienduizend euro of minder ineens ten laste te brengen van de exploitatie;
3. Af te schrijven op alle investeringen waarop afgeschreven mag worden;
4. Als regel investeringen waarop niet mag worden afgeschreven, ten laste te brengen van de exploitatie;
5. In principe een plafond in te stellen van 2 miljoen euro per jaar voor investeringen die ten laste komen van een voorziening of reserve;
6. In principe een plafond in te stellen van (de kapitaallasten behorende bij) 2,5 miljoen euro per jaar voor 'reguliere' investeringen;
7. In de eerstvolgende herziening van de Verordening 212 op te nemen dat investeringen van meer dan 25.000 euro die zijn opgenomen in de Begroting pas worden uitgevoerd nadat de raad een afzonderlijk daartoe strekkend besluit heeft genomen;
8. In de Verordening 212 eveneens op te nemen dat het college in uitzonderingsgevallen bevoegd is tot het doen van investeringen tot een bedrag van 25.000 euro en daarover verantwoording aflegt in de eerstvolgende Kadernota respectievelijk Najaarsnota.

Financiële consequenties

Het beëindigen van het investeringstuwmeer leidt tot het vrijvallen van geraamde kapitaallasten. Die vrijval is bij de Kaderbrief 2011 bestemd als dekkingsmiddel om de meerjarenraming sluitend te maken. Als we investeringen niet langer betalen uit de Algemene reserve, maar verwerken in de exploitatie, worden deze lasten onderdeel van de Begroting. Wij zullen deze extra last voor de Begroting (nadeel) verrekenen met de vrijvallende kapitaallasten (voordeel). Zie daarvoor de Begroting 2011.

Toegepaste wetten / verordeningen etc.

Gemeentewet, BBV, Verordening 212

Voorlichting / communicatie

Uw besluit over een andere wijze van omgaan met investeringen maakt onderdeel uit van de communicatie over de Begroting 2011.

Commissiebehandeling

-

Toelichting op het voorstel

Aanleiding

Onze gemeente kent al sinds een aantal jaar een zogenaamd investeringstuwmeer. Dit ontstaat omdat we de investeringen die wij in enig jaar plannen, niet kunnen uitvoeren. Die niet-uitgevoerde investeringen schuiven we door naar het volgende jaar. Omdat in dat jaar ook weer nieuwe investeringen gepland worden, hopen de investeringen zich in de loop der tijd op tot een stuwmeer. Momenteel hebben wij een stuwmeer van achttien miljoen euro. Dat wil zeggen dat in 2010 voor achttien miljoen aan oude investeringen op de rol staan om uitgevoerd te worden, naast de investeringen die u in de Begroting 2010 opgenomen heeft. In een normaal jaar, investeren wij zo'n vier tot vijf miljoen euro. Daardoor blijven we het investeringsstuwmeer voor ons uitschuiven.

Van alle investeringen die in het stuwmeer zitten, hebben we de kapitaallasten (rente en afschrijving) verwerkt in de Begroting. Omdat we die investeringen niet uitgevoerd kunnen krijgen, hebben we niet alle kapitaallasten nodig die we begroot hebben. We leggen met het stuwmeer dus een onnodig beslag op middelen. Zeker in een tijd dat we moeten bezuinigen, is dat een ongewenste situatie. We hebben ons geld immers hard nodig.

Reeds eerder hebben wij maatregelen genomen om het investeringsstuwmeer niet verder te laten toenemen. De noodzaak om te bezuinigen grijpen we nu aan om 'schoon schip' te maken en het stuwmeer terug te brengen naar nul en bovendien maatregelen te treffen die er voor zorgen dat we niet binnen de kortste keren weer een nieuw stuwmeer creëren.

Behalve de problematiek van het stuwmeer zijn ook de gevolgen van de door u vastgestelde Nota reserves en voorzieningen aanleiding om ons investeringsbeleid aan te passen. Dat betreft de afspraak die wij hebben om sommige investeringen te dekken uit de Algemene reserve.

In onze systematiek kennen we verschillende 'soorten' investeringen. Sommige investeringen betalen we uit de Algemene reserve, andere uit de exploitatie (de Begroting). Ook kennen we een onderscheid tussen investeringen van minder en investeringen van meer dan tienduizend euro. Investeringen van meer dan tienduizend euro vallen op hun beurt uiteen in investeringen die ten laste van de exploitatie komen en investeringen die worden betaald uit een reserve of voorziening. In dit voorstel stellen wij voor nieuwe afspraken te maken voor de omgang met verschillende investeringen.

Investeringen ten laste van de Algemene reserve (AR)

Investeringen van minder dan tienduizend euro brengen wij ten laste van de AR. Dit zijn investeringen in de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld een printer voor de balie, een sneeuwschuiver voor de buitendienst of het opwaarderen van onze Internetverbinding. We brengen deze investeringen ineens ten laste van de AR omdat het relatief veel werk is om op deze investeringen af te schrijven. Daarnaast halen we geld uit de Algemene reserve voor investeringen waar we geen ruimte voor hebben of willen maken in de exploitatie (dus waar eigenlijk geen geld voor is).

De afspraak om zo te werken stamt uit een tijd dat onze Algemene reserve een omvang had die enige onttrekkingen vanwege investeringen goed kon verdragen. Omdat de Homburgcampus een fors beroep op de AR doet, is die situatie inmiddels gewijzigd. Ook als we het nu geraamde geld voor de Homburgcampus uit de Algemene reserve hebben gehaald, daalt de stand van de reserve niet onder het door u vastgestelde minimum¹. Maar de AR is dan geen 'onuitputtelijke

¹ Uw raad heeft destijds de minimale omvang van de Algemene reserve bepaald op vijf miljoen euro, aangevuld met een 'buffer' van 2,5 miljoen om investeringen te betalen. De stand van de Algemene

bron' meer. Dat geldt eens te meer omdat we met de Nota reserves en voorzieningen de automatische voeding van de AR hebben gestopt. Met andere woorden: we doen een fors beroep op de AR vanwege de Homburgcampus, we storten geen geld meer in de AR, maar we blijven er wel geld uithalen voor investeringen. Dat is een werkwijze die we niet lang kunnen volhouden omdat op enig moment de AR op zijn minimumniveau belandt.

Er zijn daarnaast drie aanvullende bezwaren tegen dekking van investeringen uit de AR:

1. We gaan weinig kritisch om met investeringen die we uit de AR betalen. Het geld komt uit 'de grote pot' waardoor we nauwelijks voelen dat we geld uit aan het geven zijn. Dat is niet wenselijk.

2. Strikt genomen, horen investeringen die in één keer worden afgeboekt ten laste van de exploitatie te komen. De AR is immers geen 'regulier dekkingsmiddel' waarmee investeringen betaald kunnen worden.

3. Een laatste bezwaar tegen onze huidige werkwijze betreft de betrokkenheid van uw raad. Wij nemen investeringen die we ten laste brengen van de AR vanzelfsprekend op in de Kadernota dan wel de Begroting, maar ergens in de kleine lettertjes of in het bijlageboek. De vrijval van de kapitaallasten als deze investeringen onverhoopt worden uitgesteld, vermelden we in de Rekening. Maar ook daar staat dat niet op een makkelijk toegankelijke plek. Hierdoor ontbreekt het de raad aan een goed zicht op deze investeringen.

Bovenstaande redenen zijn aanleiding om voor te stellen wijzingen aan te brengen in de manier waarop wij omgaan met investeringen ten laste van de AR. Wij stellen u de volgende beleidsafspraken voor:

Het is als regel niet langer toegestaan investeringen ten laste van de Algemene reserve te brengen. We verwerken ingaande 2011 investeringen in de exploitatie, hetzij door de kapitaallasten te verwerken, hetzij door de investering ineens ten laste van de exploitatie te brengen.

Voor de verschillende categorieën investeringen betekent dit het volgende:

A. Investeringen van minder dan tienduizend euro

We ramen jaarlijks een budget (dus ten laste van de exploitatie) van 40.000 euro ten behoeve van investeringen van minder dan tienduizend euro voor de bedrijfsvoering: een nieuwe printer voor de balie, het opwaarderen van de Internetverbinding, de aanschaf van een defibrillator voor de werf, een pinautomaat voor de kantine et cetera.

Voordeel van deze werkwijze is dat de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering ligt waar die hoort (bij ons college/de organisatie), dat we uw raad niet hoeven vermoeden met investeringen van dit niveau, dat we 'zuiverder' omgaan met deze investeringen wat de dekking betreft en dat ook voor kleine investeringen een 'integrale afweging' moet worden gemaakt. Immers, als het budget beperkt is, moeten keuzes worden gemaakt.

B. Investeringen van meer dan tienduizend euro

De regelgeving (BBV) verplicht tot het afschrijven op 'investeringen met economisch nut'². Dat doen we ook, zij het dat we soms deze investeringen in één keer afschrijven ten laste van de AR. Wij stellen voor om in het vervolg de kapitaallasten van deze investeringen altijd ten laste te brengen van de exploitatie en er zo 'echt' op af te schrijven.

reserve per 1 januari 2010 bedroeg 21,8 miljoen euro. Ten behoeve van de Homburgcampus moet nog ongeveer dertien miljoen uit de AR worden gehaald.

² Het BBV onderscheidt investeringen met economisch nut en investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut. Investeringen met economisch nut zijn investeringen die verhandelbaar zijn of middelen kunnen genereren. Op deze moeten we afschrijven, op investeringen met maatschappelijk nut mogen we afschrijven.

Een bijzondere categorie zijn 'investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut'. Op deze investeringen mogen we afschrijven, maar het hoeft niet. De huidige Verordening 212 zegt dan ook dat we hierop in de regel niet afschrijven; deze investeringen brengen we dus in één keer ten laste van de AR. In het kader van de nieuwe afspraken stellen wij voor ook op deze investeringen af te schrijven ten laste van de exploitatie. Bij de herziening van de Verordening 212 zullen we u voorstellen dit aan te passen.

Op sommige investeringen mogen we niet afschrijven. Een voorbeeld hiervan is de investering in het Bestemmingsplan Buitengebied. Wij stellen u dan ook voor deze lasten in de exploitatie onder te brengen; ze 'gewoon' te begroten, dus. We weten immers welke bestemmingsplannen we hebben en we weten wanneer ze herzien moeten worden. Dit geldt ook voor de actualisatie van onze beheerplannen, bijvoorbeeld voor het groen- of bomenbeheer. Eens in de vier jaar herzien we deze beheerplannen. De lasten daarvan dekken we nu nog uit de Algemene reserve. Omdat we deze lasten goed kunnen zien aankomen, kunnen we ze probleemloos in de Begroting opnemen.

Een complicatie vormt het feit dat soms de planning voor het maken van zo'n bestemmingsplan of beheerplan over jaargrenzen heenloopt of dat de werkzaamheden langer duren dan gepland waardoor het werk over de jaargrens kruipt en het budget in het volgende jaar niet toereikend is. Als we het maken van deze plannen onderbrengen in een investeringskrediet is dat niet erg: het krediet wordt meegenomen naar het volgende jaar. Als we het onderbrengen in de exploitatie, vervalt het budget aan het einde van het jaar. Dat is niet wenselijk. Wij stellen dan ook voor een uitzondering te maken op de regel dat budgetten niet overgeheveld mogen worden naar een volgend jaar voor bestemmings- en beheerplannen. Als dit aan de orde is, zullen we uw raad bij de Najaarsnota voorstellen de Begroting te wijzigen en het betreffende restantbudget over te hevelen naar het volgende boekjaar.

Kortom: het nieuwe beleid is samen te vatten als **'we schrijven altijd af op investeringen, tenzij dat niet mag van de wet. In dat geval belasten we de exploitatie'**.

Mocht het in de toekomst ondanks deze nieuwe afspraken en in uitzonderlijke gevallen toch nodig zijn investeringen te dekken ten laste van de AR, zulks ter beoordeling aan uw raad, dan stellen wij voor dat expliciet te maken door deze investeringen op te nemen in de tabel 'ontwikkelingen' in de Kadernota en ze in diezelfde tabel te dekken door een te ramen onttrekking aan de AR. Dan maken we deze investeringen inzichtelijk en expliciet voor uw raad zodat u kunt controleren of de stand van de Algemene reserve een onttrekking aankan. U bent immers als enige bevoegd geld aan een reserve te onttrekken.

Beëindigen van het stuwmeer

Zoals we in de Aanleiding opmerkten, willen we het investeringsstuwmeer in één keer terugbrengen naar nul. Om dat te bereiken, hebben we de openstaande investeringen geschrapt tot het moment dat er niet meer kredieten overbleven dan onder het plafond passen. Vanzelfsprekend hebben we ons daarbij laten leiden door het belang dat wij aan bepaalde investeringen hechten. De investeringen die doorgang vinden, zijn verwerkt in de Begroting en u stelt deze vast bij het vaststellen van de Begroting. Als bijlage bij dit voorstel treft u de lijst van investeringen aan die wij verwerkt hebben in de Begroting 2011. Ook de lijst met investeringen die wij hebben geschrapt, treft u als bijlage aan.

Hieronder werken we het voorstel voor een investeringsplafond verder uit en lichten we toe wat dit betekent voor de verschillende categorie investeringen.

Investeringen ten laste van een voorziening of reserve

De kapitaallasten en de exploitatielasten van een aantal investeringen brengen we ten laste van een daartoe ingestelde voorziening of betalen we uit een speciale reserve. Het betreft investeringen in het riool, wegbeheer, gebouwenbeheer, onderwijshuisvesting, groepsemplace (onderhoud lantaarnpalen), het schilderen van lichtmasten en het onderhoud en/of vervangen van verkeersborden. Hoewel de kapitaallasten van deze investeringen geen effect hebben op de exploitatie (we betalen ze uit een voorziening of reserve), vragen ze vanzelfsprekend wel

personele inzet. Omdat het investeringsstuwmeer mede veroorzaakt wordt door capaciteitsgebrek (afgezet tegen de planning), is het verstandig deze groep investeringen toch aan een plafond te verbinden. Zo voorkomen we dat we ook hier meer plannen dan we aankunnen.

Wij stellen voor een plafond in te stellen van 2 miljoen euro per jaar voor de genoemde investeringen ten laste van een voorziening of tarief. Dat is ongeveer gelijk aan de geraamde investeringen in een 'gemiddeld jaar', maar lager dan de investeringen in een 'topjaar'. Dat zou ervoor pleiten het plafond iets lager vast te stellen (het lukt ons immers nauwelijks om de geraamde investeringen uit te voeren). Echter, omdat het van belang is de uitvoering van de bestaande beheerplannen niet te frustreren vanwege de gevolgen voor de voorziening en/of het tarief, stellen wij voor dit plafond in eerste instantie niet te krap vast te stellen. Bij de eerstvolgende herijking van de beheerplannen kunnen we zorgen voor een evenwichtige investeringsplanning over de verschillende jaren waardoor pieken afvlakken. Bovendien kunnen we dan de werking van het plafond van 2 miljoen evalueren en desgewenst bijstellen.

Overigens vraagt een plafond voor deze groep investeringen afstemming tussen de verschillende beheerplannen; een 'rustig jaar' voor het riool kan zo een 'piekjaar' worden voor wegbeheer et cetera. Dit plafond voorkomt het samenvallen van twee of meer piekjaren die zouden leiden tot een onmogelijke werkvoorraad voor de betrokken afdeling(en). Dat is al een hele stap om de vorming van een stuwmeer te voorkomen.

Investerings ten laste van de exploitatie

De 'gewone' vervangings- en uitbreidingsinvesteringen ten laste van de exploitatie vormen de grootste groep investeringen. Deze vormen ook het grootste deel van het stuwmeer. Het is dus zaak 'de wilgroei' aan deze investeringsplannen in te dammen. In een 'gewoon jaar' investeren wij vier tot vijf miljoen euro. Als we daar het maximum van twee miljoen aan investeringen ten laste van een voorziening van aftrekken, houden we twee tot drie miljoen euro aan ruimte over voor 'gewone' investeringen. Wij stellen voor het plafond vooralsnog op 2,5 miljoen euro per jaar vast te stellen. Om het preciezer te formuleren: we stellen het plafond vast op de kapitaallasten die gemiddeld horen bij een investeringsvolume van 2,5 miljoen euro³. Daar hoort wel een aantal spelregels bij:

Investerings die worden overgeheveld van jaar 1 naar jaar 2, tellen mee voor het plafond in jaar 2 (anders ontstaat weer een nieuw stuwmeer). Hierdoor kan het totale volume van openstaande investeringen nooit boven de 2,5 miljoen komen;

Als in enig jaar 'bijzondere investeringen' staan gepland, moeten uitzonderingen op het plafond mogelijk zijn. Zo staat in 2011 een investering van 3,5 miljoen gepland vanwege de aankoop van het Dienstencentrum. Het zou op zijn minst opmerkelijk zijn als in dat jaar geen andere investeringen gepland zouden kunnen worden omdat het Dienstencentrum in zijn eentje het hele volume opslokt. In die gevallen zijn maatwerkafspraken nodig.

Omdat het instellen van een investeringsplafond ook een financiële reden heeft (de middelen zijn beperkt, dus ook de investeringsmogelijkheden), tellen vervangingsinvesteringen ook mee voor het plafond. Deze kosten immers ook geld en zij doen bovendien een beroep op capaciteit (met name vanwege aanbestedingen) waardoor ze de tijd die beschikbaar is voor andere investeringen inperken. Bovendien leidt het meetellen van deze investeringen voor het plafond ertoe dat een goede afweging gemaakt moet worden of vervanging van een economisch

³ In de Begroting verwerken wij de kapitaallasten (rente plus afschrijving) van de bijbehorende investeringen. Bij investeringen die we in tien jaar afschrijven, zijn de kapitaallasten vanzelfsprekend veel hoger dan bij investeringen die we in veertig jaar afschrijven. Dit verschil zou er theoretisch toe kunnen leiden dat in twee jaren waarin we voor 2,5 miljoen investeren, de kapitaallasten enorm verschillen. Dat leidt tot een dekkingsprobleem. Door uit te gaan van de kapitaallasten die gemiddeld horen bij een investeringsvolume van 2,5 miljoen euro voorkomen we dat en zorgen we bovendien voor een evenwichtig begrotingsbeeld.

afgeschreven kapitaalgoed wel echt nodig is (de technische levensduur is vaak langer dan de economische).

Bevoegdheid tot het doen van investeringen

De raad heeft het budgetrecht. Het is dus te allen tijde uw bevoegdheid vast te stellen voor welk beleidsdoel de gemeente geld beschikbaar stelt en hoeveel. Dat doet u normaliter via de Begroting en in uitzonderingen via een afzonderlijk raadsvoorstel.

In de dagelijkse praktijk is de wereld niet zo zwart wit. Niet elke ontwikkeling kondigt zich van te voren aan. Soms is het dan ook noodzakelijk dat ons college enige manoeuvreerruimte heeft om snel op noden of wensen in te springen. Om daarop in te kunnen spelen zonder onrechtmatige uitgaven te doen, stellen wij u voor ons college via de Verordening 212 te mandateren tot het aangaan van investeringsverplichtingen tot een bedrag van 25.000 euro. Achteraf zullen wij dan in de eerstvolgende bestuursrapportage (Kadernota of Najaarsnota) verantwoording afleggen aan uw raad over het betreffende besluit.

Om het concreet te maken: onlangs dreigde het gras op het voetbalveld in Beers te verdrogen omdat de beregeningsinstallatie stuk was. Wij hebben toen besloten een nieuwe installatie te kopen voor 10.000 euro zonder uw raad van te voren om toestemming te vragen. Immers, in de tijd die zou verstrijken voor u een daartoe strekkend voorstel kunnen behandelen, zou het gras zijn afgestorven. Strikt genomen was dat een onrechtmatige uitgave. Om problemen met de accountant te voorkomen en om netjes volgens de regels te werken, stellen wij u voor in dergelijke situaties ons de mogelijkheid te geven snel te handelen en vervolgens achteraf verantwoording af te leggen.

Let wel: investeringen van minder dan 25.000 euro die wij kunnen plannen, zullen we 'gewoon' in de Begroting blijven opnemen. Bovenstaande gaat alleen over 'noodgevallen' waarin snel ingrijpen gewenst is.

Daar staat tegenover dat wij in sommige gevallen uw raad onvoldoende betrekken bij het doen van investeringen. Als u de Begroting vaststelt, stelt u formeel ook de investeringen vast die wij in het betreffende jaar zullen doen. Wij gaan dan vervolgens aan de slag met de uitvoering daarvan. Onzes inziens is dat minder gewenst. Wij stellen u daarom voor in het vervolg investeringen van meer dan 25.000 euro die in de Begroting zijn opgenomen, niet uit te voeren voordat u een afzonderlijk daartoe strekkend raadsvoorstel heeft vastgesteld. Met andere woorden: na de Begrotingsbehandeling komen wij met grote investeringen nog een keer bij u terug.

Samenvatting

Samenvattend stellen wij het volgende voor:

- We brengen investeringen als regel niet meer ten laste van de Algemene reserve;
- Investeringsbedragen van tienduizend euro of minder brengen we ineens ten laste van de exploitatie;
- Als op een investering mag worden afgeschreven, doen we dat;
- Als op een investering niet mag worden afgeschreven, brengen we de lasten onder in de exploitatie. Hiertoe staan we bij uitzondering budgetoverhevelingen toe;
- We stellen als regel een plafond in van 2 miljoen euro per jaar voor investeringen ten laste van een voorziening of reserve;
- We stellen als regel een plafond in van (de kapitaallasten behorende bij) 2,5 miljoen euro per jaar voor 'reguliere' investeringen;
- Mandateer ons college om in uitzonderingsgevallen investeringen tot 25.000 euro te doen en daarover achteraf verantwoording af te leggen;
- Investeringsbedragen van meer dan 25.000 euro slechts uit te voeren nadat u daar een afzonderlijk besluit over heeft genomen.

Ter inzage / bijlage:

Overzicht van geprogrammeerde investeringen in 2011 (opgenomen in de Begroting 2011)
Overzicht van voorstellen tot schrappen of uitstellen van investeringen vanwege de afbouw van het stuwmeer

Cuijk, 5 oktober 2010

Burgemeester en wethouders van Cuijk,

P.M. van de Koolwijk
secretaris

P. Mengde
burgemeester