



Onderwerp Richting meegeven aan besteding incidentele middelen t.b.v. afweging Kadernota 2024	
Nummer	2022/1730332
Portefeuillehouder	Roduner, F.J.
Programma/beleidsveld	7.2 Algemene dekkingsmiddelen
Afdeling	CC
Auteur	Staal, R.
Telefoonnummer	023-5113315
Email	rstaal@haarlem.nl
Kernvraag aan de commissie	Op dit moment is de realiteit voor Haarlem dat er alleen incidentele middelen beschikbaar zijn. Door de portefeuillehouder Financiën is namens het college toegezegd om in aanloop naar de Kadernota 2024 de raad mee te nemen met betrekking tot de besteding van de beschikbare incidentele middelen. Het college legt aan de raad drie vragen voor om richting op mee te geven in de commissie Bestuur: 1. Wordt de bestedingsruimte voor incidentele middelen herkend? 2. Worden de criteria voor besteding herkend? 3. Aan welke beleidsvelden dienen de incidentele middelen te worden toegevoegd en met welke verdeling tussen directe uitgaven en uitgesteld besteden (reserveren)?
Behandelvoorstel voor de commissie	De besteding van incidentele middelen is een bestuurlijk geleid proces en geldt als input voor de behandeling van de Kadernota 2024. De richting die de commissie meegeeft wordt meegenomen in de integrale afweging van het college bij het opstellen van de Kadernota 2024. Het college weegt dan de wensen af met daarbij meewegende het actuele financiële beeld, de autonome ontwikkelingen, beleidsmatige claims en de uitkomst van de bespreking van de prioriteringsbrief. De eerste bespreking van de kadernota door het college is op 9 mei en op 16 mei stelt het college het financiële kader vast. De behandeling van de Kadernota 2024 in de raad is op 10 en 13 juli 2023.
Relevante eerdere besluiten	n.v.t.
Besluit college d.d..... (wordt ingevuld door BC)	1. het college stelt de opinienota aan de commissie vast. de secretaris, de burgemeester,

1. Inleiding

Voor de jaren 2022 tot en met 2025 is er ruimte voor incidentele bestedingen. Vanaf 2026 is (structureel) de ruimte beperkt. Dit is het directe gevolg van het voornemen van het kabinet om vanaf 2026 een nieuwe financieringssysteem voor gemeenten in te voeren.

In het voorjaar van 2023 verwacht de minister van BZK duidelijkheid te geven over de nieuwe financieringssysteem. In aanloop naar een nieuwe financieringssysteem is in de septembercirculaire incidenteel € 1 miljard beschikbaar gemaakt voor gemeenten om het "ravijn" 2026 te verzachten. Het verschil naar 2026 is daarmee verzacht, maar niet opgelost. Daarnaast verschuift het probleem zich naar 2027, doordat ook deze middelen incidenteel beschikbaar worden gesteld.

Op dit moment is de realiteit voor Haarlem dat er alleen incidentele middelen beschikbaar zijn. Door de portefeuillehouder Financiën is namens het college toegezegd om in aanloop naar de Kadernota 2024 de raad mee te nemen met betrekking tot de besteding van de beschikbare incidentele middelen.

2. Kernvraag aan de raad voor richtinggevend gesprek in commissie Bestuur

Binnen de raad leven wensen op de verschillende beleidsvelden. Dat geldt onder andere voor het oplossen van parkeerknelpunten, (energie)armoede, onderwijshuisvesting, sportaccommodaties, enzovoort. Sommige wensen van de raad hebben betrekking op investeringen, andere wensen op directe exploitatiebestedingen. Gelet op de bijzondere economische omstandigheden van deze tijd en de meerjarige transitieopgaven van elke stad, geldt daarnaast een afweging tussen besteden van de incidentele middelen op de korte termijn of het reserveren van middelen ten behoeve van besteding op langere termijn.

Het college legt aan de raad drie vragen voor om richting op mee te geven in de commissie Bestuur:

1. Wordt de bestedingsruimte voor incidentele middelen herkend?
2. Worden de criteria voor besteding herkend?
3. Aan welke beleidsvelden dienen de incidentele middelen te worden toegevoegd en met welke verdeling tussen directe uitgaven en uitgesteld besteden (reserveren)?

3. Bestedingsruimte

Het onderstaande begrotingskader heeft als startpunt de uitkomst van het begrotingskader van de Programmabegroting 2023-2027, inclusief het amendement versterken griffie en de motie Triple Threat. De wijzigingen t.o.v. de begroting zijn opgenomen in het kader en worden toegelicht.

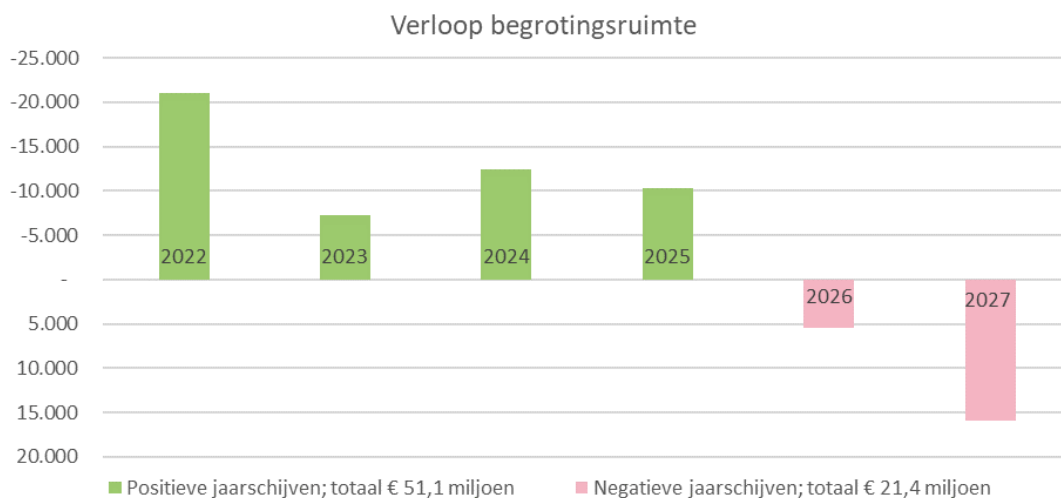


Begrotingskader (x € 1.000)	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Uitkomst begrotingskader	-14.653 v	-12.889 v	-15.958 v	-16.262 v	1.256 n	3.925 n
Programmabegroting 2023-2027						
Amendement versterken griffie		400 n	525 n	525 n	525 n	
Motie Triple Threat		285 n				
1 Septembercirculaire		-6.883 v	-3.490 v	-1.150 v	-6.064 v	5.521 n
2 Decemberrapportage*	-6.348 v					
3 Reservering autonome ontwikkelingen		4.000 n	4.000 n	4.000 n	4.000 n	4.000 n
4 Aanpassen aanname opschalingskorting 2026					3.209 n	
5 Inflatie risico		2.500 n	2.500 n	2.500 n	2.500 n	2.500 n
6 Aanpassing verwachting BUIG		5.256 n				
Verwachte begrotingsruimte	-21.001 v	-7.331 v	-12.423 v	-10.387 v	5.426 n	15.946 n

*uitkomst septembercirculaire 2022 opgenomen in saldo Decemberrapportage

1. In bovenstaand beeld zijn de effecten van de septembercirculaire 2022 conform de informatienota opgenomen.
2. Uitkomsten van de Decemberrapportage 2022 ([2022/1600218](#)).
3. Uit voorzichtigheidsoogpunt gebaseerd op realisme een reservering voor autonome ontwikkelingen opgenomen voor bij de Voortgangsrapportage 2023, Kadernota 2024 en Programmabegroting 2024-2028.
4. In het onderstaande beeld is de aanname uit de Kadernota 2023 dat minstens de helft van de opschalingskorting in 2026 bevroren blijft teruggedraaid. Nadat het kabinet € 1 miljard in 2026 heeft toegekend voor gemeenten is het minder waarschijnlijk dat voor 2026 nog extra middelen ontvangen worden.
5. In de Kadernota 2023 en in de Programmabegroting 2023-2027 zijn maatregelen genomen voor de onzekere prijsstijgingen. In totaal is ruim € 10 miljoen structureel gereserveerd. Daarnaast is in de risicoparagraaf van de Programmabegroting 2023-2027 een inflatierisico opgenomen. Voorzichtigheidshalve wordt rekening gehouden in de bepaling van de hoogte van de incidentele middelen met het structureel voordoen van dit risico. Bij de Kadernota 2024 zal de indexatie stelposten, risico en aannamen geëvalueerd worden.
6. Verwacht nadelig effect op de BUIG meegenomen, zoals aangekondigd in de Decemberrapportage 2022.

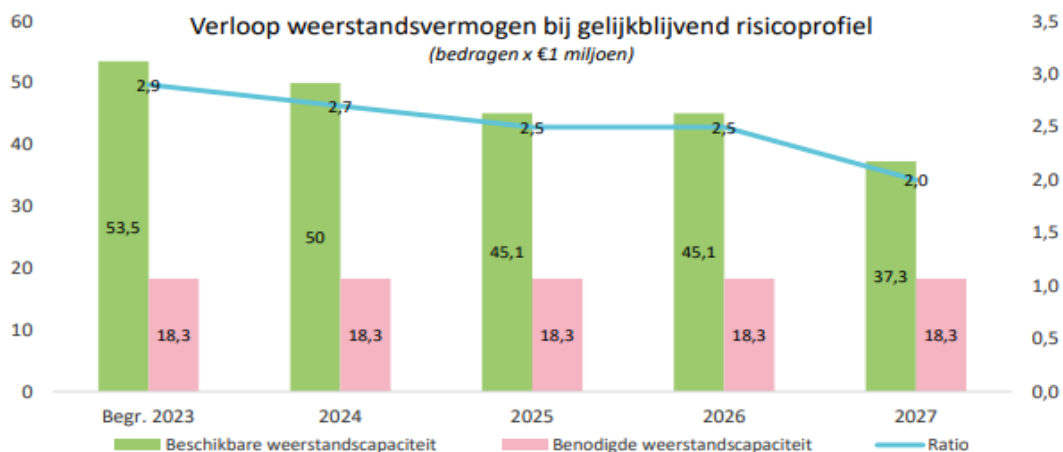
In onderstaande grafiek worden de verschillen in de begrotingsruimte weergegeven. De som van de verwachte begrotingsruimte voor 2022 tot en met 2025 is € 51,1 miljoen voordelig (groene balken). De jaarschijven 2026 en 2027 zijn gezamenlijk € 21,4 miljoen nadelig (roze balken). Middels de positieve saldi van 2022-2025 wordt een behoedzaamheidsbuffer gecreëerd voor 2026 en 2027. In totaal is circa € 29,7 miljoen (€ 51,1 miljoen – € 21,4 miljoen) incidenteel beschikbaar in de periode 2022 tot en met 2027. Daarmee wordt het advies vanuit [het rapport Lazeroms](#) om middelen te reserveren voor nadelen in de toekomst opgevolgd.



Algemene reserve en weerstandsvermogen

Ook de algemene reserve biedt de mogelijkheid om incidentele uitgaven te dekken. In hoeverre dekking uit de algemene reserve mogelijk is wordt beoordeeld in relatie tot het risicoprofiel van Haarlem. De ratio van het weerstandsvermogen is bij de Programmabegroting 2023-2027 berekend op 2,9 (€ 18,3 miljoen / € 53,5 miljoen) en is daarmee uitstekend. Bij een gelijkblijvend risicoprofiel daalt de ratio naar 2,0 in 2027. Dit effect komt hoofdzakelijk door de dotatie van het resultaat van de Jaarrekening 2021 van € 16,8 miljoen in 2022 aan de algemene reserve, welke in komende jaren wordt onttrokken voor de incidentele uitgaven uit Actie!

Voor het behouden van een ratio van minimaal 1,4 in 2027 (ruim voldoende) kan € 11,7 miljoen aan middelen worden onttrokken aan de algemene reserve. Met de kanttekening dat het risicoprofiel kan oplopen. Op langer termijn is eerder de verwachting dat het risicoprofiel oploopt dan afneemt, gezien de opgaven in het fysieke domein. Gezien de ruime beschikbaarheid aan incidentele middelen in het begrotingskader, de uitdaging om te realiseren, en de mogelijkheid van een oplopend risicoprofiel door de onzekerheden wordt voorgesteld voornamelijk geen incidentele ruimte aan de algemene reserve te onttrekken en dit bij de Kadernota 2025 opnieuw te bezien.





4. Uitgangspunten

De plannen uit het coalitieakkoord 2022-2026 "Actie! Aan de slag voor een sociale, groene en leefbare stad" vraagt om een daadkrachtige uitvoering. Om er zo voor te zorgen dat stad over vier jaar verder is. Het realiseren van nieuw incidenteel beleid op korte termijn kent zijn uitdagingen. Zo loopt de gemeente Haarlem tegen de grenzen van de uitvoeringskracht aan. Ook de raad heeft dit als aandachtspunt meegegeven. Net als elke organisatie, kampt de Haarlemse gemeentelijke organisatie met een krappe en complexe arbeidsmarkt. Er is onvoldoende capaciteit om alles tegelijk te doen en de middelen zijn schaars, zowel op het gebied van eigen personeel, externe inhuur als ook de structureel beschikbare financiële ruimte. Daarnaast spelen andere onzekerheden, zoals de hoge inflatie wat intensiveren duurder maakt.

Daarom wordt voorgesteld zo veel als mogelijk korte termijn uitgaven te richten op bestedingen met een structureel effect op prioritaire beleidsdoelen en/of financieel resultaat. Voorbeelden daarvan uit het verleden zijn het verduurzamen van openbare verlichting, extra inzet op de begeleiding naar werk en de mogelijkheid van cofinanciering. Gezien de onzekerheden op het moment en de mogelijkheden die de incidentele middelen geven zijn criteria gesteld voor de invulling van bestedingen:

Bedrag

Criterium 1: Een minimale grens te hanteren van € 500 duizend.

Termijn

Criterium 2 : Te besteden of te reserveren in 2023, 2024 en/of 2025.

Capaciteit

Criterium 3: Uitvoerbaar binnen de huidige ambtelijke capaciteit en leidt niet tot vertraging op uitvoering huidige taken of is uitvoerbaar met tijdelijk nieuw in te huren capaciteit.

Inhoud

Criterium 4: Het betreft een zoveel mogelijk structureel positief maatschappelijk effect en/of een structureel positief financieel resultaat.

5. Bestedingsmogelijkheden

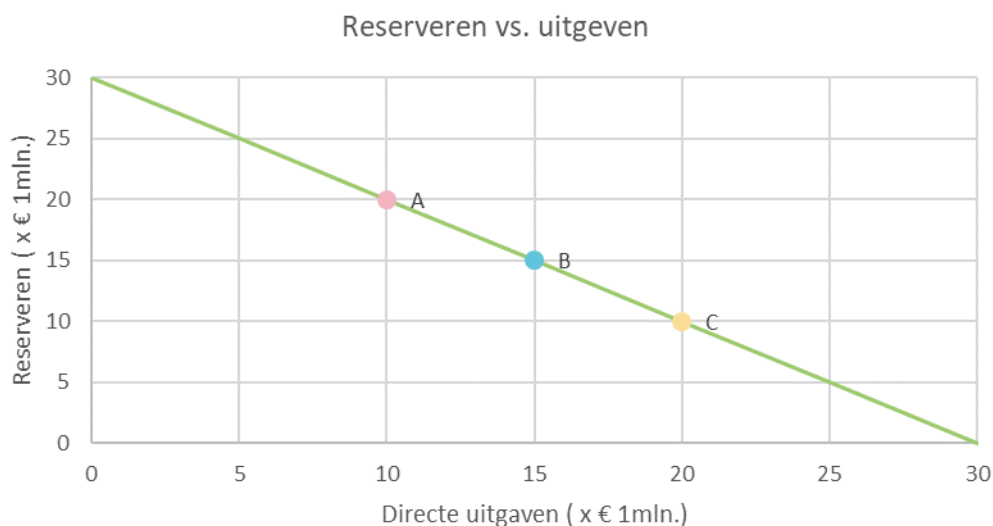
In totaal is circa € 30 miljoen beschikbaar voor incidentele middelen vanuit het begrotingskader (exclusief algemene reserve). Het maken van incidenteel beleid ligt minder in de aard van gemeenten. Veel beleid wordt vanuit een structureel oogpunt opgesteld. Om tot incidentele bestedingsvoorstellen te komen zijn verschillende varianten en combinaties mogelijk. Naast directe uitgaven in de exploitatie kan er ook gedacht worden aan het doteren van middelen aan reserves.

De afweging van de incidentele middelen ligt dan ook tussen het direct uitgeven van middelen of het reserveren van middelen en de uitgaven uit te stellen. De beschikbare € 30 miljoen is op verschillende manieren te verdelen. Er zijn drie basisscenario's beschikbaar gemaakt, maar alle varianten op de groene lijn zijn mogelijk.

Scenario A: € 20 miljoen reserveren en € 10 miljoen aan directe uitgaven.

Scenario B: € 15 miljoen reserveren en € 15 miljoen aan directe uitgaven.

Scenario C: € 10 miljoen reserveren en € 20 miljoen aan directe uitgaven.



Directe uitgaven

De incidentele middelen kunnen uitgegeven worden doormiddel van incidentele beleidsvoorstellen. Van belang is dat het voorstel niet leidt tot structurele lasten en een structuur versterkend effect heeft. Daarbij kan gedacht worden aan het structuur versterkende bestedingen voor de gestelde ambities of voor het versterken van het realiserend vermogen van de gemeente. Incidentele impulsen van bestaand of nieuw beleid voldoen niet aan het criterium van structureel maatschappelijk effect en/of een structureel financieel resultaat.

Reserveren

Een goed realiseerbare bestedingsmogelijkheid is het doteren van middelen aan reserves. Hierdoor worden incidentele middelen via een reserve voor een langere periode beschikbaar met oog op een structuurversterking van de stad. Het besteden via reserves kan op verschillende mogelijkheden: algemene reserve, bestemmingsreserve of fondsen.

Algemene reserve

Het doteren aan de algemene reserve zorgt voor een betere financiële positie op basis van de indicatoren uit de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. Door het doteren van middelen aan de algemene reserve wordt het aandeel eigen vermogen vergroot. Dit zorgt onder andere voor een betere netto schuldquote, solvabiliteitsratio en weerstandsvermogen. De netto schuldquote en het weerstandsvermogen vallen bij de Programmabegroting 2023-2027 in categorie A. Daarmee staat de indicator op groen. De solvabiliteitsratio is verbeterd, maar valt met 27% in



categorie B (oranje). Door het versterken van het eigen vermogen, doteren van middelen aan de algemene reserve, kan de solvabiliteit worden versterkt. Een dotatie van € 10 miljoen aan de algemene reserve leidt tot circa 1% verbetering van de solvabiliteit.

Bestemmingsreserve

De gemeente kent verschillende bestemmingsreserves. Bij een bestemmingsreserve worden de middelen gereserveerd voor een bepaald onderwerp. Door het doteren van middelen worden de mogelijkheden verruimd en de structuur versterkt van de betreffende bestemmingsreserve. Een optie is bijvoorbeeld het opstellen van een reserve voor cofinanciering. Onderstaand een niet limitatieve opsomming van mogelijkheden ter illustratie:

- Reserve OOR, waardoor overheveling vanuit reserve kapitaallasten maatschappelijk nut niet of minder noodzakelijk.
- Reserve vastgoed, waardoor structurele onttrekkingen voor een langere periode mogelijk is.
- Ongedeelde stad, Opvang van onrendabele top (conform overheveling van reserve grex naar ongedeelde stad)
- Middelen voor cofinanciering via een reserve.
- etc.

Opzetten van fondsen

Door de incidentele begrotingsruimte kan de wens ontstaan om te gaan werken met fondsen. Een fonds is een voor een bepaald doel vastgesteld bedrag. Het kabinet heeft dit onder andere ingezet voor stikstof, woningbouw en klimaat. De fondsen die het Rijk heeft opgesteld gaan samen op met de doelen van Haarlem.

De gemeente kan een fonds creëren door het vormen van een reserve. Er wordt dan een bedrag gestort in de betreffende reserve, waar toekomstige uitgaven voor het specifieke doel uit gedekt kunnen worden. Het betreft dan wel alleen incidentele uitgaven. Ook is het mogelijk om een fonds op te richten in de vorm van een reserve om de kapitaallasten van een investering over een langere periode te dekken. Dit vraagt goede monitoring van het fonds. Het fonds moet genoeg omvang hebben en houden om de kapitaallasten over een langere periode te dekken. Wanneer de middelen in de reserve op termijn niet toereikend blijken, zijn (alsnog) extra financiële middelen noodzakelijk.

6. Vervolg

De besteding van incidentele middelen is een bestuurlijk geleid proces en geldt als input voor de behandeling van de Kadernota 2024. De richting die de commissie meegeeft wordt meegenomen in de integrale afweging van het college bij het opstellen van de Kadernota 2024. Het college weegt dan de wensen af met daarbij meewegende het actuele financiële beeld, de autonome ontwikkelingen, beleidsmatige claims en de uitkomst van de bespreking van de prioriteringsbrief. De eerste bespreking van de kadernota door het college is op 9 mei en op 16 mei stelt het college het financiële kader vast. De behandeling van de Kadernota 2024 in de raad is op 10 en 13 juli 2023.