

HET EVALUATIESVERSLAG 'DE FINANCIËLE VERORDENING 2018'

INHOUDSOPGAVE

1	Aanleiding	3
2	Samenvatting.....	5
3	Inleiding.....	14
3.1	Vooraf.....	16
4	Bevindingen en aanbevelingen planning en controlcyclus.....	17
4.1	Kadernota (artikel 4 lid 1).....	17
4.1.1	Meicirculaire	17
4.1.2	Bevindingen huidige werkwijze.....	18
4.1.3	<i>Voorstel 1: Een investeringsanalyse op te nemen in de Kadernota</i>	18
4.1.4	<i>Voorstel 2: Het lopend begrotingsjaar te betrekken bij de Kadernota</i>	19
4.2	De Tussenrapportage	19
4.3	De verantwoordingsmomenten Tussenrapportage.....	19
4.3.1	Bevindingen huidige werkwijze.....	19
4.3.2	<i>Voorstel 3: De bestuurlijke planningstermijnen niet af te hechten in de Financiële Verordening</i>	20
4.4	Het integreren van de Tussenrapportage met de Raadinformatiebrieven.....	20
4.4.1	Bevindingen huidige werkwijze.....	21
4.4.2	<i>Voorstel 4: De inhoud van de Tussenrapportage niet meer afhankelijk te laten zijn van de Raadsinformatiebrieven</i>	22
4.5	Het meerjarenperspectief bij de Tussenrapportage.....	22
4.5.1	Bevinding huidige werkwijze.....	22
4.5.2	<i>Voorstel 5: Het meerjarenperspectief te actualiseren tijdens de Tussenrapportage</i> ...	23
4.6	Salderen: de inhoud van een financiële afwijking	23
4.6.1	Bevindingen	23
4.6.2	<i>Voorstel 6: Afwijkingen ten opzichte van de vastgestelde begroting te melden op programmaniveau</i>	24
4.7	Het melden van afwijkingen	24
4.7.1	Bevindingen	25
4.7.2	<i>Voorstel 7: Afwijkingen op taakveld groter dan € 100.000 toe te lichten aan de Raad</i> 25	
4.8	Het financieel inzicht transparant en in verbinding.....	26
4.8.1	Beschouwing ambtelijke organisatie.....	26
4.8.2	<i>Voorstel 8: Vereenvoudiging van de bestuurlijke planning- en controlcyclus middels de introductie Voorjaarsnota en een Eindejaarsrapportage</i>	27
4.8.3	De meicirculaire	28
4.8.4	Eindejaarsrapportage	29

5	Bijzonderheden in de Financiële Verordening 2018.....	30
5.1	Beukennotenwet; bouwstenen voor een gedegen planning en control cyclus	30
5.1.1	Bevindingen	30
5.1.2	<i>Voorstel 9: De Beukennotenwet op te nemen in de begrippenlijst</i>	30
5.2	Kansenbeleid.....	31
5.2.1	Bevindingen	31
5.2.2	<i>Voorstel 10: Het Nieuwe kansenbeleid te laten vervallen</i>	32
5.3	De bevoegdheden van het College te beleggen binnen het programma	32
5.3.1	<i>Het voorstel 11: De bevoegdheden van het College te beleggen binnen het programma</i> 34	
6	Technische wijzigingen (verplicht).....	39
6.1	Activeren bomen (huidige artikel 9)	39
6.1.1	Bevindingen	39
6.1.2	<i>Voorstel 12: Uitbreiding en vervanging van het bomenbestand te beschouwen als te</i> <i>activeren investeringen</i>	39
6.2	Personeels- en organisatiekosten (verplicht)	40
6.2.1	Bevindingen	40
6.2.2	<i>Voorstel 13: Het activeren van de directe personeel en organisatiekosten bij</i> <i>investeringen</i>	41
7	Redactieslagen (voorstel 14)	44
7.1	De weergave van de wet- en regelgeving kan overzichtelijker	44
7.2	Gebruiksduur investeringen	44
7.3	Treasury en garantiestellingen	45
7.4	Artikel 7. EMU Saldo.....	45
7.5	Artikel 10. Voorziening voor oninbare vorderingen	46

1 AANLEIDING

Voor u ligt het concept evaluatieverslag 'de Financiële Verordening 2018'. In dit verslag staan de wijzigingen om te komen tot nieuwe Financiële Verordening 2022.

In de eerste helft van 2017 vond inleidend overleg plaats over een nieuw op te stellen Financiële Verordening tussen de toenmalige portefeuillehouder Financiën en de Audit- en Rekeningencommissie. Een aantal voorgestelde wijzigingen ten opzichte van de voorgaande Financiële Verordening werden in de Audit- en Rekeningcommissie als innovatief beschouwd. Tijdens dit overleg is door de voormalige portefeuillehouder financiën aan de Audit- en Rekeningcommissie toegezegd dat de werking van die toenmalige nieuwe verordening één jaar na vaststelling te zullen laten evalueren en gedurende het onderzoek de uitkomsten van die evaluatie met de Audit- en Rekeningcommissie te zullen delen.

'Om naleving van de Financiële Verordening te bevorderen, is het belangrijk om als Raad in de gaten te houden of de regels nog wel worden nageleefd en of deze regels nog wel voldoen. Als blijkt dat de regels niet meer voldoen, moet de Financiële Verordening worden aangepast aan gewijzigde verhoudingen.'
(VNG)

De belangrijkste wijzigingen om te evalueren betreffen:

- De wijze waarop het College de Raad informeert over financiële en politieke gevoelige onderwerpen: *Financiële afwijkingen groter dan € 250.000 of politiek gevoelige afwijkingen worden eerst middels een Raadsinformatiebrief aan de Raad gemeld. De Raad kan zijn oordeel daarover geven en besluiten of deze meteen in de begroting wordt verwerkt of dat dit meegaat met de verwerking in de begroting tijdens de Tussenrapportage. Ontwikkelingen in de begroting – die gedurende het jaar via een Raadsinformatiebrief of voorstel vooraf zijn gemeld – komen via de Tussenrapportages (turap) bij de Raad terecht. Alleen de vooraf gemelde financiële afwijkingen staan in de Tussenrapportage. De eerste Tussenrapportage gaat over de eerste vier maanden van het jaar. De tweede Tussenrapportage gaat over de eerste negen maanden van het jaar.*
- De wijze waarop het College de Raad informeert over de financiële omvang van een onderwerp: *In de huidige Financiële Verordening 2018 staat wanneer het College verplicht is om de Raad te informeren: bij afwijkingen van € 250.000 en meer (bij over- en onderschrijdingen van het budget) op taakveldniveau. Voorheen is bewust gekozen om afwijkingen te melden vanaf het laagste budgetteringsniveau, oftewel op het niveau van taakvelden¹ en deze niet te salderen². Het staat het College vrij om lagere financiële afwijkingen te melden als dat politiek of anderszins gepast is (opgenomen in het Raadsvoorstel Financiële Verordening, zie bijlage 1 en bijlage 2 'bijlage Raadsvoorstel Financiële Verordening').*
- Het instellen van de Beukennotenwet: *Deze beleidslijn is opgenomen in de verordening vanwege de politieke vraag naar nóg transparantere financiën, de wens om nóg meer te kunnen sturen aan de voorkant en om er nóg bewuster van te zijn dat er schaarse middelen moeten worden ingezet om de afgesproken beleidsdoelen te halen. De beukennotengedachte*

¹ Een begroting van de gemeente Hilversum bestaat uit vijf programma's. Elke programma is onderverdeeld in een aantal thema's dat opnieuw is verdeeld naar taakvelden. De begroting kent vijftig taakvelden. Elke taakveld heeft een budget.

² Salderen is het optellen van alle voor- en nadelen per programma en de presentatie van het totale resultaat. Er vindt conform de wettelijke financiële regelgeving geen vermenging plaats tussen de lasten en batenkant. Lasten en baten worden per programma van elkaar los gesaldeerd.

houdt in dat onder de aangevraagde en ter beschikking gestelde budgetten actuele uitvoeringsplannen liggen. Binnen de organisatie moet duidelijk zijn waarvoor een budget dient, hoe we het willen besteden en wanneer. Budgetten die hier niet aan voldoen, vloeien terug naar de algemene reserve en zijn voor andere doeleinden te gebruiken.

- *Het instellen van het Nieuwe kansenbeleid: De schaarste in de budgetten door de Beukennotenwet heeft een keerzijde. Wanneer ambtenaren en het College een probleem of voorheen een probleem of kans zagen, konden ze de ruimte in de begroting gebruiken om daar op in te spelen. Door de schaarste in de budgetten is die ruimte in de begroting er niet meer. Daarnaast kan het door de Beukennotenwet gebeuren dat ambtelijke budgethouders minder geprikkeld raken om ‘van buiten naar binnen te denken’, omdat ze denken er toch geen budget voor te hebben. Om de effecten van de Beukennotenwet op te vangen en om te kunnen inspelen op kansen die zich gedurende een jaar kunnen voordoen – en die onmiddellijke actie van het College eisen – is het budget ‘Nieuwe kansen’ in het leven geroepen. Deze post had een omvang € 600.000, maar is inmiddels bijgesteld naar € 0. Deze tussentijdse wijziging op de Financiële Verordening 2018 is in 2020 voorgelegd aan de Raad.*
- *Technische wijzigingen: in het kader van toekomstbestendigheid is in 2017 door de Raad besloten om bomen en de voorbereiding, administratie en toezichtkosten (VAT-kosten) niet meer te activeren³. Dit betekent dat deze kosten niet worden beschouwd als (onderdeel van) een investering. De gemaakte kosten landen in het begrotingsjaar waarin het zich voordoet.*

Het uitgangspunt voor de evaluatie was en is het ophalen van wensen en ideeën voor verbetering van de inhoud, omgang en uitleg van de Financiële Verordening 2018. Op basis van de volgende activiteiten hebben we daar invulling aan gegeven;

- toetsen hoe de Financiële Verordening 2018 in de praktijk wordt gehanteerd;
- een benchmark met twaalf 100+ gemeenten;
- het ophalen van de ervaringen en ideeën van zowel de Audit- en Rekeningcommissie als de ambtelijke organisatie.

Tijdens de uitvoering van de evaluatie is – net als bij de actualisatie van de Financiële Verordening in 2017– rekening gehouden met de uitgangspunten van de Raad. Dit heeft zich toen vertaald naar de volgende 4 principes en deze zijn opnieuw toegepast bij de evaluatie over de Financiële Verordening 2018:

- **Transparantie** : optimaal inzicht in de financiën om zo financieel te kunnen sturen;
- **Eenvoud** : zo min mogelijk en zo eenvoudige mogelijke afspraken, en zo min mogelijk beleidsdocumenten;
- **Toekomstbestendigheid**: zo min mogelijk lasten doorschuiven naar volgende generaties;
- **Voorzichtigheid** : geen risico's nemen met gemeenschapsgeld.

In de Financiële Verordening 2018 staan afspraken tussen de Raad en het College. Deze zijn uitgewerkt in het Financieel Uitvoeringsbeleid waarin afspraken tussen het College en het ambtelijk apparaat staan. De evaluatie richt zich op de Financiële Verordening 2018. Als de Raad besluit om naar aanleiding van deze evaluatie een nieuwe Financiële Verordening vast te stellen, dan wordt het Financieel Uitvoeringsbeleid hierop aangepast.

De opgehaalde wensen, ideeën, bevindingen uit de benchmark en de toetsing op werking van de Financiële Verordening 2018 zijn verwerkt in het evaluatieverslag. Met dit evaluatieverslag informeren wij u over de bevindingen en aanbevelingen die naar aanleiding van de evaluatie zijn geconstateerd.

³ Activeren; Hierbij wordt de uitgave boekhoudkundig gezien als een investering, in plaats van als kosten. Dit houdt in dat het bedrag op de balans komt. Het bedrag wordt dan jaarlijks afgeschreven, in plaats van het direct volledig als kosten op te nemen.

2 SAMENVATTING

De evaluatie in 2017 over de Financiële Verordening geldend voor 2018 heeft geleid tot een aantal innovatieve regelgevingen waaronder de zogenaamde “Beukennotenwet” zoals opgenomen in de nu geldende Financiële Verordening 2018. De Financiële Verordening 2018 is naar aanleiding van de in 2017 vele doorgevoerde wijzigingen en de daaraan gerelateerde toezegging van de toenmalig wethouder Financiën in de Audit en Rekeningcommissie in zijn totaliteit geëvalueerd. De evaluatie heeft plaatsgevonden door middel van een procescontrole, benchmark en een ervaringsonderzoek waarbij gedurende het onderzoek rekening is gehouden met de door de Raad in 2017 geformuleerde principes voor de Financiële Verordening, namelijk transparantie, eenvoudig, toekomstbestendigheid en voorzichtigheid.

Uit de evaluatie is gebleken dat de Financiële Verordening 2018 ruimte biedt voor verbeteringen in het kader van deze principes. De 14 voorliggende wijzigingsvoorstellen die voortvloeien uit de evaluatie zijn bedoeld om het financiële sturings- en verantwoordingstraject (bestuurlijke planning- en controlcyclus) richting de Raad te versterken door onder andere verbeterde transparantie en meer samenhang middels eenvoud in de planning en controlcyclus te bewerkstelligen. De 14 voorliggende wijzigingsvoorstellen zijn verder gebaseerd op recente ontwikkelingen op het gebied van planning en control inclusief wijzigingen in (achterliggende) financiële wet- en regelgeving (het BBV). Op basis hiervan leggen we een nieuwe versie, de Financiële Verordening 2022, aan de Raad voor ter vaststelling.

Tijdens de evaluatie is zo veel mogelijk aangesloten bij de wensen en ideeën van de Raad. Deze wensen en ideeën hebben we op diverse momenten opgehaald in de Audit- en Rekeningencommissie. In haar vergaderingen van 20 januari, 19 mei, 25 augustus, 20 oktober 2020 en 21 januari en 9 maart 2021 heeft de Audit- en Rekeningcommissie de evaluatie van de Financiële Verordening 2018 behandeld.

Op basis van de bevindingen, wensen en de recente ontwikkelingen hebben we de volgende vraag geformuleerd:

“Welke verbeterlagen zijn er in de Financiële Verordening 2018 nodig zodat met de bestuurlijke planning en controlcyclus zo effectief en efficiënt mogelijk wordt voldaan aan de vier principes, waardoor de Raad in haar kaderstellende en controlerende rol nog beter in positie wordt gebracht?”

En op basis hiervan leggen we aan de hand van de 14 wijzigingsvoorstellen een nieuwe versie, de Financiële Verordening 2022, aan de Raad voor ter vaststelling.

‘In de Financiële Verordening (op basis van artikel 212 eerste lid van de Gemeentewet) stelt de Raad op hoofdlijnen en in maatwerk de spelregels voor het financieel beleid die aanvullend zijn op de landelijke kaders uit de Gemeentewet en het besluit begroting en verantwoording (gemeentelijke financiële wet- en regelgeving) vast. Expliciet wordt vormgegeven hoe de Raad en het College met elkaar omgaan op het gebied van het financieel beleid, de financiële organisatie en het financieel beheer en heeft zo invloed op de planning- en controlcyclus. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan’. (VNG)

De planning- en controlcyclus laat zien in hoeverre de gemeente haar doelstellingen bereikt en welke financiële middelen zijn benut. De Financiële Verordening geeft daarvoor de benodigde handvatten. Binnen de gemeenten wordt veel gebruik gemaakt van de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Dit adviserend model geeft handvatten voor de verplichte en optionele onderdelen in de Financiële Verordening. De VNG adviseert om niet te veel gedetailleerde regels te stellen omdat deze kunnen leiden tot een hoge administratieve last. Ook kunnen deze regels de vrijheden van het College belemmeren.

'Ten opzichte van de modelverordening van de VNG zijn vaak aanpassingen nodig die op de eigenheid en gebruiken van een gemeente zijn toegesneden. Stel ook niet te veel regels. Te veel regels beperken de benodigde handelingsvrijheid van het College en veroorzaken een zware administratieve last.' (<https://vng.nl/artikelen/Raadgever-de-financiele-verordening>).

Het BBV⁴ schrijft alleen voor dat een gemeente een Programmabegroting en jaarstukken moet opstellen. De overige planning- en controlproducten uit de planning en controlcyclus – zoals de Kadernota en Tussenrapportages – zijn geheel naar wens in te richten. Deze vrijblijvendheid heeft er toe geleid dat elke gemeente een eigen unieke variant van de planning en controlcyclus toepast. Het is voor gemeenten gebruikelijk om één of meerdere rapportages op te stellen waarin het College de Raad op de hoogte brengt van de uitvoering van de begroting.

Het College kan hierbij kiezen over welke jaren of welke onderwerpen de verantwoording gaat en hoe inhoudelijk deze is. De Raad neemt uiteindelijk het besluit op het advies vanuit het College. Elke vorm heeft voor- en nadelen. Er is nog geen gemeente die het perfecte model heeft ontwikkeld. De complexiteit ligt deels bij het feit dat een planning en controlcyclus over twee bestuurlijke jaren gaat. Het begint bij de Kadernota, die wordt door het College opgesteld in 2021 en door de Raad vastgesteld in 2021, maar over het bestuurlijk jaar 2022 gaat. En het eindigt pas bij de Jaarrekening 2022, die de Raad in het jaar 2023 krijgt aangeboden.

Tijdens de evaluatie in 2017 besloten om de modelverordening van de VNG als uitgangspunt te nemen voor de nog toen opstellen Financiële Verordening 2018 en deze aan te vullen met lokaal maatwerk. Achteraf gezien, zo blijkt uit de evaluatie, hebben sommige keuzes geleid tot een complexe wijze van verantwoorden richting de Raad. Bijvoorbeeld door de huidige opzet van de Tussenrapportages is het lastig om de Raad een actueel integraal meerjarig beeld op de gemeentelijke financiële positie te bieden. De Financiële Verordening 2018 biedt daarom ruimte voor verbeteringen. Het gaat dan om transparantie, voorzichtigheid en eenvoud bij het rapporteren aan de Raad over de stand van de begroting.

Een aantal gemaakte keuzes in 2017 hebben geleid tot aanvullende regelgeving, zoals de Beukennotenwet en het Nieuwe kansenbeleid. M.b.t. die keuzes ligt nu de vraag voor of deze nog wel bij het Hilversum van nu passen. Daarnaast is geconstateerd dat in de huidige Financiële Verordening 2018 bepalingen zijn opgenomen die in strijd zijn met de wettelijke regelgeving. Zo schrijft de wet- en regelgeving voor, dat uitbreiding en vervanging van het bomenbestand geactiveerd dienen te worden.

Ten opzichte van voorgaande jaren wordt in de vernieuwde notitie Materiele vaste activa van de commissie BBV expliciet omschreven dat de zogenoemde directe personeels- en organisatie kosten of te wel de directe VAT kosten (voorbereiding-, administratie- en toezichtkosten (VAT) toe gerekend dienen te worden aan de investering.

In 2017 heeft de Raad met het vaststellen van de Financiële Verordening 2018 ook een verdiepende bijlage vastgesteld. In de bijlage zijn onder meer aanvullende voorwaarden voor het uitvoeringsbeleid opgenomen. Deze aanvullende voorwaarden zijn vastgesteld door de Raad. We stellen voor om bij de nieuwe Financiële Verordening niet meer te werken met een bijlage. Alle voorgestelde wijzigingen die direct leiden tot een wijziging van een artikel wordt ter besluitvorming aangeboden aan de Raad. De wijzigingen die betrekking hebben op het uitvoeringsbeleid worden ter kennisname aan de Raad geboden.

⁴ *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. Hogere wetgeving met betrekking tot de voorschriften voor de begrotings- en verantwoordingsdocumenten, uitvoeringsinformatie en informatie voor derden van provincies en gemeenten.*

Hieronder staat een samenvatting van de uitkomsten van de evaluatie. De voorstellen 1 tot en met 8 hebben betrekking op het verbeteren van de inhoudelijke informatieverschaffing vanuit het College richting de Raad en het vereenvoudigen van de planning en controlcyclus. De voorstellen 9 tot en met 11 gaan in op de bijzonderheden uit de Financiële Verordening 2018 namelijk de beukennotenwet, het nieuwe kansenbeleid en de bevoegdheden van het College. De laatste voorstellen 12, 13 en 14 betreffen technische wijzigingen naar aanleiding van de gewijzigde wet- en regelgeving. Als laatste wordt voorgesteld om een redactieslag uit te voeren.

Voorstel 1: Een investeringsanalyse op te nemen in de Kadernota

Een van de aandachtspunten die de Audit- en Rekeningencommissie en de ambtelijke organisatie hebben meegegeven, is het betrekken van investeringen en de stand van de begroting van het lopend jaar bij de Kadernota (zie voorstel 2). Investeringsvoornemens worden tot nu toe slechts gedeeltelijk meegenomen met de Kadernota, terwijl het direct invloed heeft op de vast te stellen kaders.

Het voorstel is om ontwikkelingen in investeringen met een analyse op de kapitaallasten voortaan op te nemen in de Kadernota. Het financieel beeld is een integraal geheel van de exploitatiebegroting inclusief de kapitaallasten. De Kadernota geeft een zo actueel mogelijk beeld van de investeringsvoornemens, het dekkingsvraagstuk en de kapitaallasten. Eventuele nadere vormgeving kan plaatsvinden bij de Programmabegroting of via een afzonderlijk Raadsvoorstel. Het waarborgt dat op een vast moment de investeringsvoorstellen integraal en zo volledig mogelijk worden aangeboden en dat ze tegen het financiële en beleidsmatige meerjarenperspectief worden afgezet. Het voorstel is om dit in de nieuwe Financiële Verordening op te nemen.

Voorstel 2: Het lopend begrotingsjaar te betrekken bij de Kadernota

In de Financiële Verordening 2018 staat dat meerjarige financiële afwijkingen, die zijn geconstateerd bij de Tussenrapportage, worden meegenomen in de Kadernota. Tijdens de besprekingen van de Kadernota is het voor de Raad niet altijd duidelijk welke effecten van de Tussenrapportage in de Kadernota zijn beland en wat daar de reden van was. De Raadsleden pakken de Raadsinformatiebrieven er in dat geval bij om te zien wat zich ook alweer heeft afgespeeld. De Tussenrapportage gaat alleen in op de afwijkingen groter dan € 250.000 op taakveld, terwijl het wenselijker is het hele actuele beeld mee te nemen.

Het betrekken van het huidige jaar bij de meerjarenbegroting is een doorontwikkeling op het gebied van planning en control. Meerdere gemeenten passen dit al toe. Het voorstel is om de incidentele en structurele meevallers en tegenvallers van het huidig begrotingsjaar te betrekken bij de resultaten uit het afgelopen begrotingsjaar (de voorlopige resultaten uit de jaarrekening) en de drie daaropvolgende begrotingsjaren. Het voorstel is om dit in de nieuwe Financiële Verordening op te nemen.

Voorstel 3: De bestuurlijke planningstermijnen niet in concrete maanden op te nemen in de Financiële Verordening

De eerste Tussenrapportage gaat over de eerste vier maanden van het jaar. De tweede Tussenrapportage gaat over de eerste negen maanden van het jaar (artikel 6.2). Deze twee jaarlijkse momenten beperken het aantal afwijkingen in de begroting dat achteraf (bij de jaarrekening) moet worden geautoriseerd.

Het voorstel is om de in de Financiële Verordening voorgeschreven tussentijdse rapportagemomenten (artikel 6.2 en de toelichting bij artikel 6) meer algemeen te omschrijven in plaats van het benoemen van concrete verantwoordingsstermijnen in de Financiële Verordening. In de plaats daarvan stellen het College en de Raad aan het eind van elk kalenderjaar een bestuurlijke planning voor het jaar erop vast. Het College kan zo inspelen op onvoorziene ontwikkelingen, zoals bezuinigingsopdrachten, crises, decentralisatie vanuit het Rijk en wensen vanuit de Raad. De Tussenrapportagemomenten kunnen

daarop worden afgestemd zonder dat dit meteen in strijd is met de Financiële Verordening. De Raad wordt **kwalitatief beter geïnformeerd over actuele vraagstukken**. Dit is vooral aan te raden als de tussentijdse rapportage in de toekomst meer beleidsmatig wordt ingestoken.

Voorstel 4: De inhoud van de Tussenrapportage niet meer afhankelijk te laten zijn van de Raadsinformatiebrieven

In de huidige situatie worden financiële afwijkingen eerst gemeld, zodat de Raad kan reageren. Vervolgens worden ze gebundeld in een Tussenrapportage. De Raad kan de begroting daarna via een begrotingswijzing in overeenstemming met de gemelde afwijking brengen. Kortom, wanneer financiële afwijkingen niet in een Raadsinformatiebrief zijn gemeld, worden ze niet meegenomen in de Tussenrapportage.

Het voorstel is om de Tussenrapportage niet meer 'hard' te koppelen aan de Raadsinformatiebrieven. Dit kan door de toelichting bij artikel 6 te wijzigen. Afwijkingen die worden geconstateerd op het moment van verantwoorden (opstellen van de rapportages) richting de Raad, kunnen dan nog worden opgenomen in de Tussenrapportage. De begroting wordt op een vast moment geanalyseerd en de Raad krijgt de geconstateerde afwijkingen in één totaaloverzicht aangeboden. De Raad ontvangt een **actueler overzicht** van de afwijkingen ten opzichte van de vastgestelde begroting.

Voorstel 5: Het meerjarenperspectief te actualiseren tijdens de Tussenrapportage.

Voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde baten en lasten, en voor het wijzigen van de investeringskredieten, doet het College bij de behandeling van de Tussenrapportages in de Raad. De Tussenrapportage geeft inzicht in mogelijke meerjarige effecten (meerjarige prognose) van de gemelde afwijkingen. Deze worden echter niet vastgesteld. In de huidige situatie komen meerjarige effecten in de eerstvolgende Kadernota, dan wel Programmabegroting terecht.

De Tussenrapportages gaan over het huidige begrotingsjaar. De Kadernota en de Programmabegroting worden los van het lopende begrotingsjaar meerjarig ingestoken. Een 'harde knip' tussen het meerjarenperspectief en het huidig begrotingsjaar bij de rapportage maakt het niet altijd even duidelijk welke financiële effecten wel of niet zijn meegenomen bij het meerjarenperspectief (de Kadernota). De focus bij de Raadsinformatiebrieven ligt voornamelijk bij het huidig begrotingsjaar. Dit omdat de afweging van het meerjarig effect op een ander moment plaatsvindt. Het huidige jaar vergt vaak een acute actie. Het meerjarig financieel effect is dan te zijner tijd nader uit te werken voor de aanbidding bij de Kadernota of bij de Programmabegroting. Dit is tevens meteen de reden waarom niet altijd een zichtbare aansluiting tussen de Tussenrapportage 1 en de Kadernota realiseerbaar is.

Het voorstel is om zowel de financiële als beleidsmatige effecten op het meerjarige financiële kader mee te nemen bij de besluitvorming van de Tussenrapportage. Dit houdt in dat een financiële afwijking met een meerjarig financieel gevolg wordt afgezet tegen de lopende begroting én tegen de meerjarenbegroting. De begroting wordt meerjarige inclusief het huidig jaar bijgesteld. Het advies heeft als nadeel dat in één maand tijd twee keer⁵ het meerjarig kader afgewogen zou worden beoordeeld. En dat het jaarrekeningresultaat niet verwerkt is in de Tussenrapportage maar wel in de kadernota. In het kader van **eenvoud en transparantie** – en gezien de bevindingen en aanbeveling bij de Kadernota – is het advies om de Tussenrapportage en de Kadernota samen te voegen tot een Voorjaarsnota.

Voorstel 6: Afwijkingen ten opzichte van de vastgestelde begroting te melden op programmaniveau

In de Financiële Verordening 2018 is er voor gekozen om afwijkingen te melden vanaf het laagste budgetteringsniveau (taakveld) en voor- en nadelen niet te salderen. Met salderen bedoelen we dat voor elke baat of last per taakveld de plussen en minnen worden opgeteld. Baten en lasten mogen conform het BBV niet met elkaar worden vermengd. Een nadeel van de huidige situatie is dat elk taakveld in een

⁵ De Raad krijgt de Tussenrapportage en de Kadernota in mei separaat aangeboden.

programma bijv. 50.000 euro kan stijgen, zonder dat het gemeld hoeft te worden. Alleen als 1 taakveld meer dan 250.000 euro afwijkt dan volgt er een melding. Ondertussen kan er op programmaniveau een fors tekort ontstaan, dat niet zichtbaar is voor de Raad.

Het voorstel is om op programmaniveau de afwijkingen gesaldeerd aan de Raad te melden om de begrotingsrechtmatigheid steviger in de planning en controlcyclus te borgen. Een programma bestaat uit diverse taakvelden. Kleine overschrijdingen kunnen gebundeld leiden tot een overschrijding op het programmaniveau. Daarmee kan de rechtmatigheid in het geding komen (artikel 5 lid 4 en lid 5). Het College dient de Raad te informeren bij overschrijdingen op het programma die groter dan € 250.000 zijn. Door (de kleine afwijkingen) niet te salderen, kunnen afwijkingen te laat worden geconstateerd of kenbaar worden gemaakt bij de Raad. Het besluit om niet te salderen is opgenomen in de bijlage van het Raadsvoorstel 'Financiële Verordening'. Het voorstel is om hier in het nieuwe Raadsvoorstel van af te stappen.

Voorstel 7: Afwijkingen op taakveld groter dan € 100.000 toe te lichten aan de Raad.

In de Financiële Verordening is aangegeven wanneer het College verplicht is om de Raad te informeren: bij afwijkingen van € 250.000 en meer (over- en onderschrijdingen). De Raad krijgt direct een Raadsinformatiebrief of een Raadsvoorstel. Dit staat in het evaluatieverslag verder ook niet ter discussie. Politiek relevante zaken (met of zonder financieel gevolg) moet het College melden op basis van de informatieplicht voortkomend uit de Gemeentewet (art 169 lid 2). In dit voorstel gaat het om de regel dat het College vrij staat om lagere financiële afwijkingen te melden als dat politiek of anderszins gewenst is.

Het voorstel is om bij de verantwoording in de Tussenrapportage een gesaldeerde afwijkingsgrens van € 250.000 op programmaniveau te hanteren en het nieuw op te stellen Financiële uitvoeringsbeleid daarop aan te passen (zie ook voorstel 7). Indien bij het opstellen van de Tussenrapportage op programmaniveau een afwijking wordt geconstateerd van € 250.000 of meer, zullen we de posten op taakveldniveau van € 100.000 of meer toelichten richting de Raad. Het voorstel is om artikel 6 hierop aan te passen. De Raad ontvangt met die werkwijze een realistischere stand van de begroting en heeft daarmee ook reëler inzicht op het verwachte jaarresultaat. Tevens zorgt dit voor een gelijkmatigere lijn van informatieverschaffing naar zowel de Raad als het College.

Door de voorgestelde wijziging gaat de Raad niet achteruit in de informatievoorziening, want de regel geldt dat als er een afwijking is van € 250.000 of meer op taakveldniveau, de Raad altijd een RIB ontvangt op basis van de informatieplicht. De Raad ontvangt meer informatie doordat de oorzaken van de afwijkingen van 100.000 of meer op taakveldniveau worden toegelicht. De Raad ontvangt in de voorgestelde situatie meer informatie op bestuurlijk strategische niveau en waar nodig op inhoud.

Voorstel 8: Vereenvoudiging van de bestuurlijke planning- en controlcyclus middels de introductie Voorjaarsnota en een Eindejaarsrapportage

Uit het ervaringsonderzoek valt over het algemeen te concluderen dat met name de aansluiting tussen de Kadernota, Tussenrapportage en de Raadsinformatiebrieven beter kan (de voostellen 2, 4 en 5). In de huidige situatie worden de Raadsinformatiebrieven verwerkt in de Tussenrapportage en bij een meerjarige consequentie in de kadernota. Aandachtspunten zijn om het beleidsmatige perspectief en het meerjarig effect meer te betrekken bij de Tussenrapportage. Met betrekking tot de Raadsinformatiebrieven is door de Audit- en Rekeningcommissie aangegeven dat in de Raadsinformatiebrieven niet altijd duidelijk is wanneer het een financiële afwijking betreft. Ook de consequenties op de huidige en meerjarige begroting zijn soms niet helder. Daarnaast is door zowel de Audit- en Rekeningcommissie als de ambtelijke organisatie gevraagd om de verschillende planning en controlproducten meer met elkaar te verbinden. Dit geeft oorzaak en gevolg transparant weer. Een

planning en controlcyclus is een doorlopend proces waarbij het lopende begrotingsjaar gevolgen heeft voor het meerjarenperspectief.

Op basis van de uitkomsten van de procescontrole en benchmark – maar nog belangrijker, vanuit de behoefte van de Audit- en Rekeningcommissie – is de planning en controlcyclus onder de loep genomen. Hoe kunnen de gewenste verbeteringen op een eenvoudige wijze worden verankerd in de huidige planning en controlcyclus? De randvoorwaarden hiervoor zijn:

- De Kadernota inclusief het lopend begrotingsjaar en het meerjarenperspectief aangevuld met de ontwikkelingen op investeringen.
- Een zo actueel mogelijke Tussenrapportage inclusief het meerjarenperspectief, aangevuld met het beleidsmatige perspectief en investeringsontwikkelingen.
- Het voorstel dient te voldoen aan het principe eenvoud.

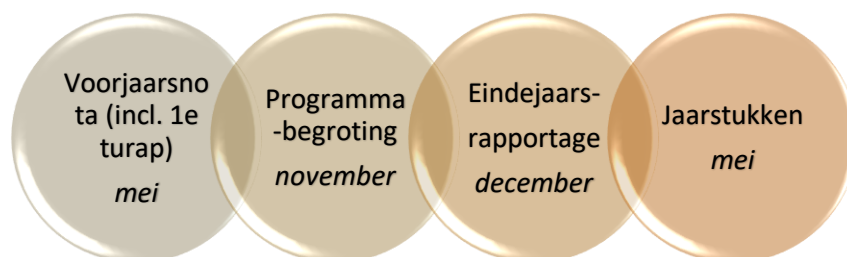
Er is dus sprake van een overlap in informatiebehoefte in beide documenten.

Het voorstel is om de eerste Tussenrapportage en de Kadernota samen te voegen tot een nieuw planning- en controledocument met de naam 'Voorjaarsnota' en artikel 4 lid 1 betreffende de Kadernota hierop aan te passen.

Het College biedt de Voorjaarsnota in mei aan de Raad aan. Naast een integraal financieel meerjarig inzicht (**transparantie**) krijgt de Raad informatie over de voortgang van het huidige begrotingsjaar, het afgelopen begrotingsjaar, het meerjarenperspectief en de investeringsvoorstellen (conform de voorstellen 1 t/m 8).

Omdat de begrotingsstand over het lopende begrotingsjaar gezamenlijk met de Kadernota in één document wordt aangeboden (**eenvoud**) zijn de gevolgen van de meerjarige onder- en/of overschrijding transparant. Hierdoor kan de analyse worden gemaakt hoe dit zich verhoudt met het bestaande en eventueel nieuwe beleid. Het is mogelijk betere dwarsverbanden te leggen tussen financiën en beleid (**voorzichtigheid**). Door de voorgestelde aanpassingen van de Financiële Verordening 2018 ontstaat meer ruimte om de voortgang van het realiseren van de doelstellingen toe te lichten. De focus ligt daarbij onder meer op **toekomstbestendigheid**.

Eveneens is het voorstel om de 'tweede Tussenrapportage' voortaan 'Eindejaarsrapportage' te noemen. De Eindejaarsrapportage – de naam zegt het al – wordt aan het eind van het jaar (oktober/november) opgesteld en is de voorloper van het jaarverslag en de jaarrekening. Deze rapportage is in principe beleidsarm en bevat met name financiële wijzigingen die noodzakelijk zijn met het oog op de rechtmatigheidsverantwoording en de accountantsverklaring. De Eindejaarsrapportage licht alle afwijkingen toe die groter zijn dan € 100.000 per taakveld bij een overschrijding van € 250.000 op programmaniveau (conform voorstel 8). De aanbieding van de Eindejaarsrapportage blijft qua planning ongewijzigd en wordt aan het eind van het jaar aan de Raad geboden.



Voorstel 9: De Beukennotenwet op te nemen in de begrippenlijst

De Beukennotenwet is in de huidige Financiële Verordening vanaf 1 januari 2018 als sturingsinstrument opgenomen. Het doel is dat we in de gemeente Hilversum (Raad, College en de ambtelijke organisatie) nóg meer bewustzijn creëren om de schaarse middelen te gebruiken om onze beleidsdoelstellingen te halen. Ook is het belangrijk om nog meer transparant te zijn (efficiëntie en effectiviteit). De beukennotengedachte houdt in dat onder de aangevraagde en ter beschikking gestelde budgetten actuele uitvoeringsplannen liggen. Binnen de organisatie moet duidelijk zijn waarvoor een budget dient, hoe we het willen besteden en wanneer. Budgetten die hier niet aan voldoen, vloeien terug naar de algemene reserve en kunnen voor andere doeleinden worden aangewend.

De Beukennotenwet is een Hilversums begrip waar veel waarde aan wordt gehecht. Het voorstel is om de Beukennotenwet centraler te beleggen binnen de nog op te stellen nieuwe Financiële Verordening door het op te nemen in de begrippenlijst. De nieuwe inrichting van de planning en control cyclus waarborgt dat de beukennotootjes op een meer integrale wijze inzichtelijk worden gemaakt. Het huidige artikel 8 vervalt.

De huidige planning en controlcyclus waarborgt de gedachtegang en uitgangspunten van de Beukennotenwet. In de praktijk wordt de gedachtegang van de Beukennotenwet – namelijk het effectief en efficiënt omgaan met budgetten – zichtbaar toegepast bij de Kadernota, Programmabegroting en bij de overhevelingsvoorstellen tijdens de verantwoording over het jaarresultaat. De BBV-regelgeving schrijft voor dat ‘beukennoten’ in budgetten ten gunste van de algemene middelen komen. Door het als afzonderlijk artikel te benoemen, geeft het de indruk als apart sturingsinstrument te fungeren, naast de reguliere planning en controlcyclus. Hieraan is in de huidige Financiële Verordening geen verdere vorm gegeven. De nadere richtlijnen, zoals bijvoorbeeld voorgeschreven voor de Tussenrapportage is, ontbreken. Bijvoorbeeld op welke manier, hoe vaak en wanneer de rapportage plaatsvindt.

Voorstel 10: Het Nieuwe kansenbeleid te laten vervallen

Het Nieuwe kansenbeleid was bedoeld om het College snel te kunnen laten inspelen op kansen waar snel handelen geboden was. Inmiddels is het artikel bijgesteld, waardoor er geen sprake meer is van een structureel vast budget van € 600.000. In de begroting 2020 is dit uitgangspunt losgelaten en bijgesteld naar € 0. In verband met rechtmatigheid was het noodzakelijk om dit onderdeel van de Financiële Verordening al aan te passen, vooruitlopend op de definitieve evaluatie. De gewijzigde tekst in de Financiële Verordening luidt nu: ‘Nieuwe kansen, een bedrag vast te stellen per begrotingsjaar’. De Beukennotenwet haalt de bewegingsruimte uit de budgetten en het Nieuwe kansenbeleid maakt ruimte om initiatieven – passend binnen het beleid – op te vullen. Het kansenbeleid geeft niet de garantie dat vrijgekomen middelen opnieuw kunnen worden ingezet. In afstemming met de Raad zijn hiervoor zulke strikte uitvoeringsregels opgesteld, dat er bijna geen gebruik van kon worden gemaakt.

Het voorstel is om het kansenbeleid te laten vervallen (artikel 4 lid 1b, 5, 6, 7). Om in de toekomst toch snel te kunnen anticiperen op nieuwe kansen – passend binnen het vastgesteld beleid en budget – wordt voorgesteld om het College in de nieuwe Financiële Verordening een concretere bevoegdheid te geven. Dit ontbreekt nog in de huidige verordening. In vergelijkbare gemeenten is het gebruikelijk dat het College bevoegd is om budgetten in een programma te herschikken binnen de door de Raad gestelde kaders. Dit geeft meteen de ruimte om in te kunnen spelen op mogelijke kansen die binnen het beleid passen. Voorstel 12 gaat nader in op de Collegebevoegdheid.

Voorstel 11: De bevoegdheden van het College te beleggen binnen het programma

In de Financiële Verordening 2018 ontbreekt de bevoegdheid van het College. Deze staat niet benoemd. Dit betekent dat de Raad tot op het taakveldniveau bevoegd is voor het wijzigen van budgetten. Hilversum wijkt op dit punt af van de meeste andere gemeenten. Het is gebruikelijk om bevoegdheden binnen een programma bij het College neer te leggen. De VNG raadt aan om het College een mate van

bewegingsvrijheid te geven. Het toewijzen van bevoegdheden op programmaniveau betekent niet dat het College kan afwijken van het vastgesteld kader. De reguliere planning en controlcyclus en de inrichting van de organisatie (netwerkorganisatie⁶) waarborgen dat gebruik van het budget periodiek wordt gemonitord en verantwoord richting de Raad. Budgetten worden niet zonder meer geschoven zonder afstemming tussen diverse portefeuillehouder dan wel de ambtelijke budgethouders. Valt een wijziging onoverkoombaar onder 1 portefeuillehouder en 1 budgethouder is er altijd een controle door de onafhankelijke financiële controllers. Oneigenlijk gebruik van het budget is niet mogelijk, omdat de uitgaven moeten voldoen aan de beleidsmatige doelstellingen waarvoor het budget beschikbaar is gesteld (integriteit). Het verschuiven van een budget betreft in de nieuwe situatie een collegebesluit en wordt zichtbaar gemaakt voor de Raad. In de uitvoeringsregels worden de bevoegdheden gespecificeerd.

Het voorstel is om het College binnen de begrotingsprogramma's bevoegdheden te geven en hiervoor een nieuw artikel in de Financiële Verordening op te nemen. Concreet stellen we voor, dat het College budgetten kan verschuiven tussen taakvelden binnen een programma. Het is niet mogelijk om budgetten tussen lasten en baten te verschuiven. Het opnemen van Collegebevoegdheden binnen een programma in de Financiële Verordening heeft een aantal voordelen;

1. Het huidige **Nieuwe kansenbeleid krijgt een andere invulling**. Voor Hilversum is dit een alternatieve werkwijze, terwijl andere gemeenten al op deze manier werken.
2. Er ontstaat **transparantie** in de kosten op projecten. Er vinden minder administratieve handelingen plaats om op juiste wijze te kunnen verantwoorden aan de Raad. Mogelijke overschrijding of onderschrijding (**in het kader van voorzichtigheid**) is sneller zichtbaar en de kosten worden geboekt op het taakveld waar ook het eigenaarschap ligt.
3. De **begroting is juist** omdat het mogelijk is administratieve correcties in de begroting door te voeren.
4. De rapportage kan op simpelere wijze (**eenvoud**) worden opgesteld, wat de kans op onjuistheden in de begroting verkleint.

Voorstel 12: Uitbreiding en vervanging van het bomenbestand te beschouwen als te activeren investeringen

Een aantal investeringen is met ingang van de Programmabegroting 2018 overgebracht van bestaande investering naar de exploitatiebegroting. Hieronder valt de tot 2018 jaarlijks terugkerende investering 'instandhouding van het bomenbestand' van € 171.000.

Het voorstel is uitbreiding en vervanging van het Hilversumse bomenbestand te beschouwen als te activeren investeringen en voortaan af te schrijven in 50 jaar. De keuze om dat niet te doen, zoals opgenomen in de Financiële Verordening 2018 is achteraf gezien landelijk niet gangbaar en kan leiden tot onenigheid met de accountant, omdat het BBV dit expliciet aanmerkt als een actief (een bezit van de gemeente). In de jaarstukken 2021 komen de kosten van het in stand houden van bomen niet meer ten laste van de exploitatie. Concreet betekent dit een meerjarig voordeel van € 171.000 excl. de kapitaallasten op de exploitatiebegroting in die jaren. Concreet betekent dit een meerjarig voordeel van € 171.000 excl. de kapitaallasten⁷ op de exploitatiebegroting. De instandhouding van bomen dient structureel te worden opgenomen in de investeringsplanning.

Voorstel 13: Het activeren van de directe personeel en organisatiekosten bij investeringen

⁶ Wij hebben een netwerkorganisatie waarbij een begrotingsprogramma niet is belegd bij één afdeling maar verspreid is over de organisatie.

⁷ Bij het in gebruik nemen van een investeringsproject, wordt de investering geactiveerd en overgeboekt naar de materiële vaste activa. Vanaf dat moment wordt over het project afgeschreven en rente gerekend. Deze afschrijvingskosten en rentelasten vormen samen de kapitaallasten.

In de vernieuwde notitie Materiele vaste activa van de commissie BBV wordt nu expliciet omschreven dat de zogenoemde directe personele kosten (de uren van zowel interne als externe medewerkers) toe gerekend dienen te worden aan de investering.

Het voorstel is om de directe VAT-kosten te activeren op basis van de gewijzigde financiële wet- en regelgeving (het BBV) en de Financiële Verordening 2022 hierop aan te passen. We sluiten daarbij beter aan met recente notitie Materiële vaste activa van de commissie BBV die in januari 2020 inwerking is getreden.

Aan de hand van de verschillende fasen wordt in het evaluatieverslag aangegeven vanaf welk moment de directe personeels- en organisatiekosten geactiveerd kunnen worden. Een project bestaat uit verschillende fasen, die elkaar opvolgen en die steeds concreter het resultaat van het project bepalen. Bij de initiatief en definitie fase kan sprake zijn van kosten voor onderzoek en ontwikkeling en directe personeel en organisatiekosten. De vooronderzoeken in de voorbereidende fasen leiden uiteindelijk tot een definitief 'go-or-no-go' moment waarop het bestuurlijk besluit valt om over te gaan tot de realisatie van een bepaald actief van een bepaalde omvang en kwaliteit en voor het te verlenen krediet. Immateriële kosten voor het realiseren van een bepaald actief in eigendom van de gemeente, worden in Hilversum geactiveerd vanaf het moment dat het inhoudelijk en financieel kader is vastgesteld c.q. het investeringskrediet is vrijgegeven door de gemeenteraad. Immateriële kosten in de fase(n) daarvoor worden in Hilversum niet geactiveerd. Op basis van een onderbouwd voorstel kan de gemeenteraad wel een separaat voorbereidingskrediet verstrekken. Aan de raad leggen we per keer een helder raadsvoorstel voor over welke directe kosten geactiveerd worden en vanaf welk moment. Zo houdt de Raad grip op de projectkosten en de bijbehorende uitgangspunten.

Om in de toekomst een eenduidige en bestendige lijn voor de directe personeels- en organisatiekosten te hanteren wordt in een notitie hiervoor het benodigde beleid uitgewerkt (zie ook paragraaf 3.1 Vooraf). In ieder geval wordt onder andere aandacht besteed aan het definiëren van de directe en indirecte kosten, uren schrijven, projectbeheersing en projectverantwoording.

In het geval van een positieve principe-uitspraak van het College om het project op te pakken en de definitiefase aan te vangen, dient de projectleider een projectadministratie in te richten en het project via het afdelingshoofd op te nemen in het tijdschriftregistratiesysteem. De ambtelijke uren die in de initiatiefase worden gemaakt, komen ten laste van de algemene middelen (exploitatie).

Indirecte personele en organisatiekosten activeren we niet, aangezien dit niet verplicht is en de overstap naar het activeren van directe kosten al redelijk wat aanpassingen in de uitvoering vereist.

Voorstel 14: De teksten in de Financiële Verordening 2018 te redigeren ten behoeve van de nieuw op te stellen Financiële Verordening 2021.

Het voorstel is om de weergave van de wet- en regelgeving in de Financiële Verordening 2018 beter geordend weer te geven. Een redactionele slag is noodzakelijk om verschillen in interpretatie weg te nemen. Vooral in het jaar 2020 is hier tegenaan gelopen.

Het voorstel is om de opbouw van de Financiële Verordening te herschikken, een aantal redactionele aanpassingen door te voeren en artikelen die dubbelen met het BBV te laten vervallen. Deze artikelen zijn overbodig omdat de inhoud hiervan al in het BBV (hogere financiële wetgeving) is vastgelegd. De tekstuele redactieslagen worden meegenomen tijdens het opstellen van de nieuwe Financiële Verordening 2022 en zijn zichtbaar in een 'was-wordt- lijst.

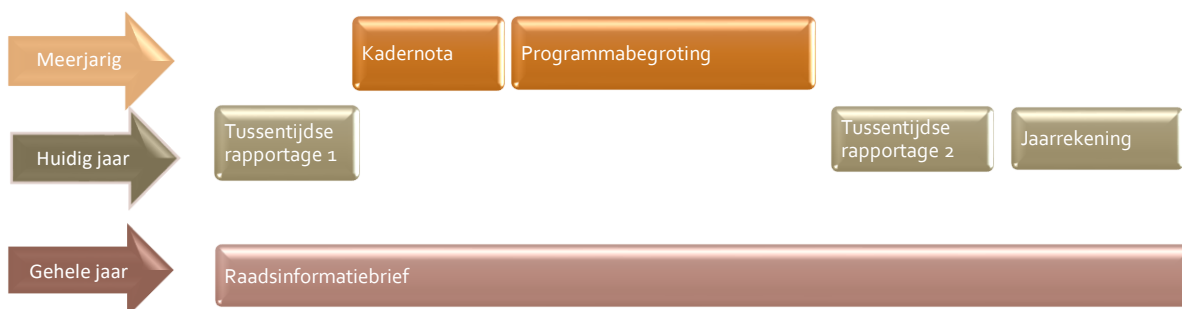
3 INLEIDING

“In de Financiële Verordening (op basis van artikel 212 eerste lid van de Gemeentewet) stelt de Raad op hoofdlijnen en in maatwerk de spelregels voor het financieel beleid die aanvullend zijn op de landelijke kaders uit de Gemeentewet en het besluit begroting en verantwoording (gemeentelijke financiële wet- en regelgeving) vast. Expliciet wordt vormgegeven hoe de Raad en het College met elkaar omgaan op het gebied van het financieel beleid, de financiële organisatie en het financieel beheer en heeft zo invloed op de planning- en controlcyclus. Deze Verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan”.

De planning en controlfunctie richt zich op de beheersing van een gemeentelijke organisatie. Deze functie moet de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het procesverloop waarborgen. Binnen de planning en controlcyclus komen doorgaans begrotingen, budgetten, rapportages en verantwoordingen tot stand. Deze documenten worden aangemerkt als planning en controlproducten.

De Gemeentewet schrijft voor dat elke gemeente jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moet opstellen. Het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten) geeft voorschriften over de Programmabegroting, het meerjarig perspectief en de jaarstukken. Voor de Raad moeten bijvoorbeeld een beleidsbegroting (programmaplan en paragrafen) en een financiële begroting worden opgesteld. Deze twee stukken vormen samen de Programmabegroting. Tevens wordt voor de Raad een meerjarenraming opgesteld. De jaarstukken (jaarverantwoording) moeten bestaan uit een jaarverslag en een jaarrekening. Ze hebben dezelfde structuur (inrichting) als de Programmabegroting. Het jaarverslag moet de programmaverantwoording bevatten. Hierin wordt per programma verantwoording afgelegd over de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd, over de wijze waarop is geprobeerd de voorgenomen activiteiten te verrichten en over de gerealiseerde baten en lasten. De lasten en baten worden nooit tegen elkaar gesaldeerd. De begroting en de jaarrekening – evenals de boekhoudkundige verwerking waar het BBV geen keuzevrijheid (de Programmabegroting en de jaarstukken) in voorschrijft – zijn in deze evaluatie buiten beschouwing gelaten.

Door enkel het verplichte voorschrijven van de Programmabegroting en de jaarstukken hebben gemeenten de ‘vrije’ ruimte om het proces van een aanvullende verantwoording of bestuursrapportage (Tussenrapportage) voor de Raad in te richten. Gemeenten kunnen zelf bepalen of ze de documenten wel of niet willen opstellen en wat er in komt te staan. Gemeenten die voor een aanvullende rapportage kiezen, moeten dit opnemen in de Financiële Verordening. Deze rapportages geven inzicht in de vraag in hoeverre de gemeente de beoogde doelstellingen weet te realiseren binnen de beschikbaar gestelde middelen. Het College legt gedurende het jaar verantwoording af over de vooruitgang. De Raad krijgt de gelegenheid om eventueel de beleidskaders van de begroting aan te passen, indien dit gezien de ontwikkelingen nodig is. Bij deze rapportages kunnen dan ook begrotingswijzigingen worden doorgevoerd. Het is gebruikelijk voor gemeenten om één of meerdere rapportages op te stellen waarin het College de Raad informeert over de uitvoering van de begroting. Het College kan hierbij kiezen over welke jaren of welke onderwerpen de verantwoording gaat en hoe inhoudelijk deze is. Steeds meer gemeenten verantwoorden het huidige begrotingsjaar en geven daarbij meteen een doorkijk naar het meerjarenperspectief. Ook staat het aantal verantwoordingsmomenten en de inhoud vaak ter discussie. Er zijn mogelijkheden van één tot wel drie momenten en met alleen een technische verantwoording of inclusief de beleidsverantwoording. Dit maakt dat er talloze inrichtingsmogelijkheden zijn. Elke gemeente heeft dus zijn eigen unieke P&C (Planning & Control)-cyclus die aansluit bij de behoeften van de individuele gemeente en gemeenteRaad.

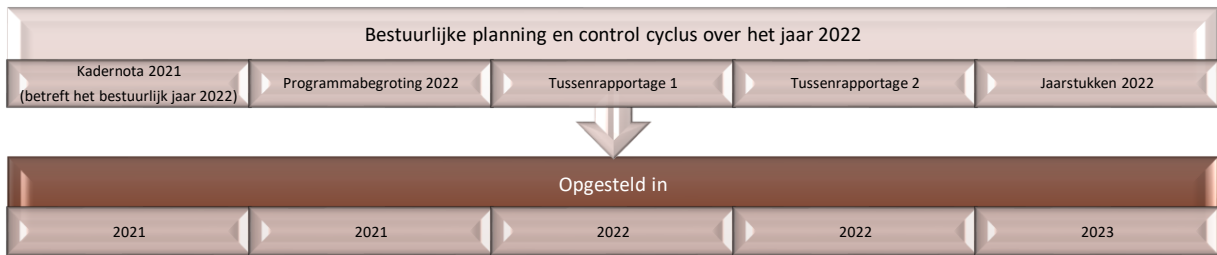


FIGUUR 1: PLANNING- EN CONTROLCYCLUS GEMEENTE HILVERSUM

De gemeente Hilversum heeft naast de Programmabegroting en de jaarstukken de volgende documenten:

- De Kadernota: Dit betreft het meerjarenperspectief dat is bijgesteld op basis van de Tussenrapportage 1 en het jaarresultaat van het afgelopen jaar. Dit document biedt een vooruitblik die het mogelijk maakt om politieke keuzes voor de komende begroting te maken (artikel 4, lid 1).
- De Tussenrapportage 1 en 2: Deze Tussenrapportages informeren de Raad over de ontwikkeling van het integrale financiële beeld. Hier kan de Raad zijn oordeel over geven. De eerste Tussenrapportage gaat over de eerste vier maanden van het jaar. De tweede Tussenrapportage gaat over de eerste negen maanden van het jaar. In de Tussenrapportage staat wat de initiële begroting was, welke begrotingswijzigingen de Raad inmiddels heeft besloten, en welke dreigende afwijkingen door het College aan de Raad zijn gemeld. De Tussenrapportage bevat een voorstel om de lopende begroting aan te passen aan de afwijkingen die aan de Raad zijn gemeld en waarvan de Raad geen apart voorstel wil ontvangen. De Tussenrapportage 1 en 2 betreffen een verzameling van alleen de financiële afwijkingen die via een Raadsinformatiebrief zijn gemeld (artikel 5 en 6).
- Raadsinformatiebrieven > € 250.000: Afwijkingen groter dan € 250.000 op taakveldniveau of politiek gevoelige afwijkingen worden vanuit de verplichte actieve informatieplicht (Gemeentewet art 169 lid 2) op het geconstateerde moment (dus direct) gemeld in een Raadsinformatiebrief of een Raadsvoorstel en dit staat in het verslag dus ook niet ter discussie.
- Raadsinformatiebrieven < € 250.000: Het staat het College vrij om lagere financiële afwijkingen te melden als dat politiek of anderszins gewenst is. Het drempelbedrag van € 250.000 is gekozen op basis van het principe dat de Raad goed moet worden ingelicht over afwijkingen die invloed hebben. De grens daarvoor is altijd discutabel. Het bedrag van € 250.000, komt overeen met ongeveer 0,1% van het lastentotaal van de Hilversumse begroting.

Eén P&C-cyclus behandelt één kalenderjaar, maar het proces bestuurlijk duurt twee jaar. Het begint bij de Kadernota. Die wordt opgesteld in 2021 en betreft het bestuurlijk jaar 2022. Het eindigt pas bij de jaarrekening 2022, die in het jaar 2023 wordt aangeboden aan de Raad. In de tussentijd wordt het meerjarig perspectief (de Kadernota en de Programmabegroting) middels de Tussenrapportages bijgesteld. Hierdoor lopen er drie P&C-cyclussen tegelijkertijd. Voor veel gemeenten is het een uitdaging om de planning en controlcyclus zodanig in te richten dat tijdig met de juiste gegevens zowel het huidige jaar als het meerjarenperspectief worden bijgesteld. De gedachten over de manier waarop de planning en controlcyclus zou moeten verlopen en hoe het in de praktijk gaat, lopen uiteen. Met dit in gedachte is de Audit- en rekeningcommissie op 20 oktober 2020 gevraagd hoe zij de huidige planning en controlcyclus ervaren en wat zij graag anders zouden willen zien. Tegelijkertijd is ook binnen de ambtelijke organisatie naar de ervaringen en wensen gevraagd.



FIGUUR 2: BESTUURLIJKE PLANNING- EN CONTROLCYCLUS GEMEENTE HILVERSUM

Het evaluatieverslag gaat nader in op de werking van de huidige planning- en controlcyclus in samenhang met het financieel beleid. Het geeft inzicht in de verbetermogelijkheden die aansluiten bij de ideeën en wensen van de gemeente Hilversum. De begroting en de jaarrekening evenals de boekhoudkundig verwerking waar de BBV geen keuzevrijheid in voorschrijft, zijn in deze evaluatie buiten beschouwing gelaten.

3.1 VOORAF

De provincie Noord-Holland – als toezichhouder – en de eigen accountant ondersteunen de Raad bij de financiële kaderstellende en controlerende rol. Deze controlerende partijen hebben de afgelopen jaren geen opmerkingen gemaakt over de feitelijke opzet en werking van de Financiële Verordening 2018. Bijvoorbeeld over het ontbreken van de in 2018 vervallen financiële beleidsnota's per 1 januari 2018:

- Treasurystatuut en reglement
- Reserves en voorzieningen
- Begroting, begrotingsbeheer en rekening
- Weerstandsvermogen en risicomanagement
- Lokale heffingen
- Investerings, waardering en afschrijving

Uit de evaluatie blijkt dat onze Financiële Verordening zonder deze beleidsnota's de afgelopen jaren voldoende robuust is gebleken. Voor treasury volgt in de toekomst een treasurystatuut. Hierin staan – aanvullend op reeds geldende wet- en regelgeving – specifiek voor de gemeente Hilversum de rollen en verantwoordelijkheden binnen het treasuryproces vastgelegd. In het kader van de lopende doorontwikkeling van risicomanagement kan er op een later moment nog een aanvullende notitie volgen. Hetzelfde geldt voor investeringen, waardering en afschrijving vanwege de gewijzigde regelgeving; het activeren van directe personeels- en organisatiekosten. De nog op te stellen beleidsnota's zijn gebaseerd op de uitgangspunten die staan opgenomen in de Financiële Verordening. Ze gaan nader in op de inhoudelijke uitvoering.

4 BEVINDINGEN EN AANBEVELINGEN PLANNING EN CONTROLCYCLUS

4.1 KADERNOTA (ARTIKEL 4 LID 1)

Financiële Verordening 2018 gemeente Hilversum

Artikel 4. Kaders begroting

1. Voorafgaand aan de begroting biedt het College, ter vaststelling, aan de Raad een nota aan met een voorstel voor het beleid en de financiële kaders van de begroting voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming.

De Kadernota is een uitwerking van het Collegeprogramma (coalitieakkoord). In de Kadernota staat een concrete uitwerking van de onderwerpen, zoals genoemd in het coalitieakkoord. Het College stelt elk jaar een nieuwe Kadernota voor de komende vier jaar op, waarna de Raad daar zijn mening over geeft. De Kadernota schetst in hoofdlijnen de plannen en de bijbehorende kosten voor de komende vier jaar. Dit betreft een voorlopige opstelling. Via de Programmabegroting worden deze plannen en bijbehorende kosten definitief vastgesteld. De Programmabegroting kan dus afwijken van de Kadernota. De Raad kan bijvoorbeeld besluiten een onderwerp uit de Kadernota niet mee te nemen in de begroting. Daarnaast kunnen er nieuwe onderwerpen aan de begroting worden toegevoegd wanneer deze bij de opstelling van de Kadernota nog niet bekend waren.

4.1.1 Meicirculaire

De circulaire van Rijksoverheid is een belangrijk document dat invloed kan hebben op de Kadernota en de daaropvolgende begroting. Zeker drie keer per jaar (in mei, september en december) komt er een geactualiseerde brief vanuit het Rijk. Hierin staat hoeveel geld er vanuit het gemeentefonds voor de komende tijd beschikbaar is. De meicirculaire wordt vaak in juni (in de afgelopen vier jaar op zijn vroegst op 29 mei) definitief gepubliceerd en valt na de behandelingen van de Kadernota. De Raad hoort over de ontwikkelingen van de meicirculaire via een Raadsinformatiebrief. De financiële effecten van de meicirculaire worden verwerkt in de Programmabegroting. De meicirculaire kan invloed hebben op de nieuwe plannen en wensen. De Audit- en Rekeningcommissie heeft de vraag gesteld of de meicirculaire in de Kadernota kan worden meegenomen. In veel gemeenten wordt de Raad afzonderlijk geïnformeerd over de meicirculaire. Dit heeft te maken met het tot stand komen van de Kadernota en de ruimte die er nodig is voor de uitwerking van de Programmabegroting. Ambtelijk gaat de uitwerking van de Kadernota in februari van start. Voor een zo actueel mogelijk financieel beeld wordt in april de Tussenrapportage met de begrotingsstand over het huidige jaar opgesteld. De knelpunten van het huidige jaar met meerjarige effecten worden meegenomen in de Kadernota. De Raad heeft in het verleden aangegeven het jaarresultaat van het afgelopen jaar te willen meenemen in de Kadernota. Het jaarrekeningresultaat wordt in april aangeboden. Als de meicirculaire ook in de Kadernota wordt meegenomen, kan deze op zijn vroegst in juli worden aangeboden. Hierdoor is er weinig ruimte voor het gesprek tussen het College en de Raad en het verwerken van de uitkomsten hiervan in de Programmabegroting.

Niet alleen de effecten van de meicirculaire komen later dan de Kadernota. Ook bijvoorbeeld de begroting van de Regio Gooi en Vechtstreek, en de effecten van het sociaal domein volgen later dan de Kadernota, maar vóór de Programmabegroting. Des te belangrijker is het om voldoende ruimte tussen de Kadernota en de Programmabegroting te houden. Andere gemeenten hanteren diverse werkwijzen. De gemeente Almere heeft in plaats van de Kadernota een beleidsarme voorjaarsnota die de Raad in april krijgt aangeboden. De gemeente Emmen heeft de uitgangspunten van de Kadernota samengevoegd met de Tussenrapportage. Zwolle hanteert een Kadernota met afzonderlijk één

Tussenrapportage. Deventer doorloopt ongeveer dezelfde planning en controlcyclus als de gemeente Hilversum. In alle gevallen wordt de meicirculaire afzonderlijk aangeboden.

4.1.2 Bevindingen huidige werkwijze

Aan de Audit- en Rekeningcommissie is gevraagd wat zij vinden van de stelling 'De Kadernota financieel voorsorteren of een koersdocument'. De reactie van de Audit- en Rekeningcommissie is (samengevat) dat het doel van dit document is om politieke keuzes te maken voor de komende begroting. Het meerjarig perspectief wordt hierin uitgelijnd en waar nodig worden de aandachtspunten (financieel) geconcretiseerd. Kortom, een evenwichtige combinatie die altijd start met de visie vanuit het College. Gedurende het voorjaar kunnen het College en de Raad hun wensen inventariseren, het beleid bijstellen en mogelijkheden bezien. Feitelijk komt het College op dit moment input voor de begroting ophalen bij de Raad. In de werkelijkheid is de Kadernota redelijk financieel gedetailleerd uitgewerkt en wordt het beleidsmatige perspectief soms gemist. Gezien de situatie nu in vergelijking met een paar jaar geleden zijn duidelijke (verbeter-)slagen gemaakt naar een meer beleidsmatige Kadernota.

De Audit- en rekeningcommissie en de ambtelijke organisatie adviseren investeringen en de begrotingsstand van het lopend jaar bij de Kadernota te betrekken.

- Investeringen: Voor het doen van investeringen stelt de Raad middelen beschikbaar (kredietverlening). Dit kan door middel van het vaststellen van de begroting of door besluitvorming van de Raad op een Raadsvoorstel. Bij het vaststellen van de begroting wordt bepaald voor welke investeringsvoorstellen het College in ieder geval apart naar de Raad gaat voor de autorisatie van het krediet. Investeringsvoornemens worden slechts ten dele meegenomen in de Kadernota terwijl het direct invloed heeft op de vast te stellen kaders. Vaak worden de investeringsvoorstellen middels een Raadsvoorstel gedurende het jaar voorgelegd aan de Raad.
- Het lopend begrotingsjaar meer verbinden met de Kadernota. In de Financiële Verordening 2018 staat opgenomen dat de meerjarige financiële afwijkingen – zoals geconstateerd bij de Tussenrapportage – worden meegenomen in de Kadernota. Tijdens de besprekingen van de Kadernota is het voor de Raad niet altijd even duidelijk welke effecten van de Tussenrapportage een plek hebben gekregen in de Kadernota en wat daar de reden van was. De Raadsleden pakken de Raadsinformatiebrieven er in dat geval bij om te zien wat zich ook alweer heeft afgespeeld. Daarnaast heeft zowel de Audit- en rekeningcommissie als de ambtelijke organisatie gevraagd om de verschillende planning en controlproducten meer met elkaar te verbinden. Zo worden oorzaak en gevolg transparant weergegeven. Een planning en controlcyclus is een doorlopend proces waarbij het lopende begrotingsjaar gevolgen heeft voor het meerjarenperspectief.

De geconstateerde bevindingen hebben (op het onderdeel investeringen en het lopend begrotingsjaar betrekken bij de Kadernota na), niet direct effect op de Financiële Verordening 2018. De wijze van tot stand komen, inhoud en het moment van aanbieden van de Kadernota aan de Raad is nauw verbonden met de inhoud en de procesmatige inrichting van de overige planning- en controlproducten. Daarom is dit toegelicht in het evaluatieverslag.

4.1.3 Vorstel 1: Een investeringsanalyse op te nemen in de Kadernota

Het advies is om investeringsontwikkelingen met een analyse op de kapitaallasten voortaan op te nemen in de Kadernota. Het financieel beeld is een integraal geheel van de exploitatiebegroting, inclusief de kapitaallasten. De Kadernota geeft een zo actueel mogelijk beeld van de voornemens tot investeringsvoorstellen, het dekkingsvraagstuk en de kapitaallasten. De eventuele nadere vormgeving

kan plaatsvinden bij de Programmabegroting of via een afzonderlijk Raadsvoorstel. Het waarborgt dat de investeringsvoorstellen op een vast moment integraal en zo volledig mogelijk worden aangeboden en tegen het financiële en beleidsmatige meerjarenperspectief worden afgezet.

4.1.4 Voorstel 2: Het lopend begrotingsjaar te betrekken bij de Kadernota

Het betrekken van het huidige jaar bij de meerjarenbegroting is een doorontwikkeling op het gebied van planning en control. Diverse gemeenten passen deze werkwijze al toe. Het advies is om de incidentele en structurele meevallers en tegenvallers van het huidig begrotingsjaar te betrekken bij de resultaten uit het afgelopen begrotingsjaar (de voorlopige resultaten uit de jaarrekening) en de drie daaropvolgende begrotingsjaren. Daarbij gaat het om onvoorziene, onvermijdbare en niet uit te stellen meevallers en tegenvallers.

4.2 DE TUSSENRAPPORTAGE

Het is landelijk gebruikelijk om één of meerdere rapportages op te stellen waarin het College de Raad informeert over de uitvoering van de begroting. Het doel van dit document is om de Raad te informeren over de voortgang van de uitvoering van de begroting over het lopend jaar. Het College legt verantwoording af over de uitvoering gedurende het jaar en de Raad wordt in de gelegenheid gesteld om eventueel de kaders van de begroting aan te passen. Bij deze rapportages is het dan ook mogelijk om begrotingswijzigingen door te voeren. In andere woorden: de begroting voor het lopende (huidige) jaar wordt na besluit van de Raad aangepast op basis van de aangeleverde financiële afwijkingen. Over de wijze van informeren en de inhoud van de Tussenrapportage staan in de Financiële Verordening een aantal artikelen opgenomen.

4.3 DE VERANTWOORDINGSMOMENTEN TUSSENRAPPORTAGE

Financiële Verordening 2018 gemeente Hilversum

De eerste Tussenrapportage gaat over de eerste 4 maanden van het jaar en de tweede over de eerste 9 maanden van het jaar (artikel 6.2).

4.3.1 Bevindingen huidige werkwijze

Binnen de ambtelijke organisatie ontbreekt een moment van rust om goed integraal (dus financiën én beleid) te kunnen adviseren over hoe we er voor staan. Voordat het ene planning- en controltraject is geëindigd, start het nieuwe traject alweer. En deze trajecten liggen niet in elkaars verlengde. Ieder planning- en controlproduct gaat over een andere periode. In het voorjaar worden de jaarrekening, Tussenrapportage 1, en de Kadernota opgesteld, en vinden de voorbereidingswerkzaamheden voor de Programmabegroting plaats. In het najaar vindt de Tussenrapportage 2 en de voorbereiding van de jaarstukken plaats. Voor het College en de directie worden bestuurs- en managementrapportages opgesteld. Deze zijn niet in de Financiële Verordening benoemd omdat ze niet zijn bedoeld voor het rapporteren van het College aan de Raad. Daarom zijn ze in het financiële uitvoeringsbeleid opgenomen. Het geheel aan werkzaamheden maakt dat het lastig is om de Tussenrapportages in overeenstemming met de planning in de huidige verordening op te leveren. Voorbeelden hiervan zijn:

- Alleen om te voldoen aan de Financiële Verordening is de Tussenrapportage 2 vlak na de Programmabegroting 2020 een voorlopige stand van zaken 2019 verstrekt. De definitieve versie is in december aangeboden. In 2019 is ervoor gekozen om de tweede Tussenrapportage 2019 in december te laten vaststellen vanwege de begrotingsrechtmatigheid van het lopende jaar.

- In 2020 is vanwege de coronacrisis en in afstemming met de Raad de eerste Tussenrapportage 2020 later aangeboden.

Door in de Financiële Verordening 2018 tijdsbestekken op te nemen, wordt de bewegingsvrijheid van het College en (indirect) de ambtelijke organisatie beperkt. Dit kan afdoen aan de kwaliteit van de advisering richting het bestuur. Gedurende het jaar kunnen onvoorziene ontwikkelingen (bezuinigingsopdrachten, crises, decentralisatie vanuit het Rijk, wensen vanuit de Raad etc.) plaatsvinden. Hierdoor kunnen de voorgeschreven rapportagemomenten mogelijk minder geschikt zijn om de nodige informatie en adviezen te verstrekken. Overige gemeenten hanteren daarom juist geen termijnen in hun verordening, zodat verschuivingen in de planning niet direct in strijd zijn met de Financiële Verordening.

4.3.2 Voorstel 3: De bestuurlijke planningstermijnen niet af te hechten in de Financiële Verordening

Het voorstel is om de voorgeschreven tussentijdse rapportagemomenten – zoals omschreven in de Financiële Verordening (artikel 6.2 en de toelichting bij artikel 6) – aan te passen naar een meer algemene omschrijving. In plaats daarvan stellen het College en de Raad aan het eind van elk kalenderjaar een bestuurlijke planning voor het jaar erop vast. Het voorstel is om dit algemener in de Financiële Verordening op te nemen. De gemeente Deventer heeft hiervoor in de plaats een artikel opgenomen waarin staat dat het College elk jaar vóór 31 december een voorstel aan de Raad doet met daarin de diverse data van de planning- en controlproducten voor het komend jaar. De gemeenten Zwolle en Alkmaar verwijzen in de Financiële Verordening naar een afzonderlijke planning. De flexibiliteit in de verordening neemt niet weg dat er zonder reden kan worden afgeweken van de vooraf opgestelde planning. Dit gaat in goed overleg met de Audit- en rekeningcommissie en de griffier.

Financiën en control stelt de bestuurlijke planning in samenwerking met de griffier op. De vaststelling vindt plaats door het College, waarna deze ‘ter advies’ wordt aangeboden aan het presidium. Na een eventuele wijziging door het College gaat de planning vervolgens ‘ter kennisname’ richting de Raad. Zo nodig wordt de planning en/of overige wijzigingen in de verantwoording in overleg met het College en presidium bijgesteld.

Voorbeeld gemeente Emmen

Artikel 2. Masterplanning

- 1. Voorafgaande aan het boekjaar stelt het College een masterplanning vast waarin de planning van de gehele Planning & Control-cyclus van het boekjaar is opgenomen.*
- 2. De masterplanning wordt opgesteld in overleg met de Auditcommissie en de Griffie.*

4.4 HET INTEGREREN VAN DE TUSSENRAPPORTAGE MET DE RAADINFORMATIEBRIEVEN

Financiële Verordening 2018 gemeente Hilversum

Artikel 5. Autorisatie exploitatiebudgetten en investeringskredieten

- 4. Het College informeert de Raad indien het College verwacht dat (a) de geautoriseerde lasten of baten van een begrotingsprogramma worden over- of onderschreden, of (b) een investeringskrediet wordt over- of onderschreden.*
- 5. Melding door het College aan de Raad, zoals bedoeld in lid 3, is verplicht bij een verwachte over- of onderschrijding van € 250.000 of meer van de lasten of baten van een programma of investeringskrediet.*

Artikel 5 is geïntegreerd in artikel 6 betreffende Tussenrapportages. In de toelichting van artikel 6 staat; Door de Tussenrapportages wordt de Raad in kennis gesteld van de ontwikkeling van het integrale financiële beeld, en kan de Raad zijn oordeel daarover geven. In de Tussenrapportage wordt weergegeven wat de initiële begroting was, tot welke begrotingswijzigingen inmiddels door de Raad is besloten, en welke dreigende afwijkingen door het College aan de Raad zijn gemeld. **De Tussenrapportage bevat een voorstel om de begroting aan te passen aan de aan de Raad gemelde afwijkingen waarvan de Raad niet heeft aangegeven er een apart voorstel over te willen ontvangen.** Door dit op twee momenten in het jaar te doen – na 4 resp. 9 maanden – wordt het aantal achteraf (bij de jaarrekening) te autoriseren onrechtmatigheden beperkt.

In de Tussenrapportage wordt inzicht gegeven in mogelijke meerjarige effecten (meerjarige prognose) van de gemelde afwijkingen. Deze worden echter niet vastgesteld; dat gebeurt bij de integrale momenten: kadernota en begroting.

Volgende is tekst uit het Raadsvoorstel van huidige verordening en betreft een toelichting op artikel 5 en artikel 6. De modelverordening van de VNG gaat uit van een systematiek waarbij financiële afwijkingen eerst gemeld worden, zodat de Raad kan reageren, en vervolgens worden gebundeld in een Tussenrapportage bij gelegenheid waarvan de Raad via een begrotingswijziging de begroting in overeenstemming kan brengen met de gemelde afwijking. De Raad heeft dan weer het financiële overzicht en er ontstaat geen onrechtmatigheid. Wij volgen deze systematiek. Het informeren van de Raad, in plaats van meteen met voorstellen komen om de begroting te wijzigen, heeft twee voordelen: (1) De Raad krijgt meer informatie dan nu en kan haar controlerende taak daardoor beter vervullen; (2) De Raad kan meer zelf sturen op welke onderwerpen hij wenst te bespreken (bijlage 2 “Bijlage bij Raadsvoorstel Financiële Verordening gemeente Hilversum 2018”).

4.4.1 Bevindingen huidige werkwijze

De Financiële Verordening 2018 schrijft de inhoud van de Tussenrapportage expliciet voor. De Tussenrapportage bevat alleen de financiële afwijkingen die eerder zijn gemeld aan de Raad. De huidige inrichting van de meldingssystematiek – de ‘harde’ koppeling tussen de Raadsinformatiebrief en Tussenrapportage – kan het lastig maken om de Raad een actuele stand van de begroting te bieden. Voor de bestuursrapportage (t.b.v. het College) wordt de begroting binnen de ambtelijke organisatie periodiek (minimaal twee keer per jaar) integraal⁸ geanalyseerd. De bestuursrapportage maakt geen onderdeel uit van de Financiële Verordening 2018 omdat het afspraken betreft tussen het College en de ambtelijke organisatie. Deze staan vastgelegd in het uitvoeringsbeleid. De bestuursrapportage valt ongeveer tegelijkertijd samen met de het opstellen van de Tussenrapportage richting de Raad. Het kan voorkomen dat in deze periode nieuwe ontwikkelingen worden geconstateerd die nog niet kenbaar zijn gemaakt richting de Raad. Dit betekent dat onder druk – net voor het aanbieden van de Tussenrapportage – Raadsinformatiebrieven worden opgesteld zodat deze in de Tussenrapportage kunnen worden meegenomen.

Wanneer het niet lukt om de Raad op tijd te informeren over een financiële afwijking, dan gaat deze informatie mee in de tweede Tussenrapportage. Na de vaststelling van de Tussenrapportage 1 volgt altijd zo snel mogelijk een Raadsinformatiebrief. Dit laatste kan bij de Raad verwarring opleveren omdat in een korte periode een wisselend beeld over de begrotingsstand ontstaat.

⁸ De begroting wordt ambtelijk periodiek vaker geanalyseerd dan twee keer per jaar en het wordt middels de planning en controlcyclus continu gemonitord.

4.4.2 Voorstel 4: De inhoud van de Tussenrapportage niet meer afhankelijk te laten zijn van de Raadsinformatiebrieven

Het voorstel is om de Tussenrapportage niet meer 'hard' te koppelen aan de Raadsinformatiebrieven door de toelichting bij artikel 6 te wijzigen. Afwijkingen die worden geconstateerd op het moment van verantwoorden (opstellen van de rapportages) richting de Raad kunnen meteen worden opgenomen in de Tussenrapportage. De analyse van de begroting vindt op een vast moment plaats. De geconstateerde afwijkingen worden in één totaaloverzicht aangeboden, ongeacht of deze al zijn gemeld aan de Raad. De Raad ontvangt een actueel overzicht van de afwijkingen ten opzichte van de vastgestelde begroting. Ook met dit voorstel wordt de Raad nog steeds geïnformeerd over financiële afwijkingen van € 250.000 of meer. De regelgeving zoals genoemd in artikel 5 lid 5 blijft gelden.

Voorbeeld gemeente Maastricht conform de modelverordening van de VNG

Artikel 6. Tussentijdse rapportage

1. Het College informeert de Raad door middel van twee tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting van de gemeente.

4.5 HET MEERJAREN-PERSPECTIEF BIJ DE TUSSEN-RAPPORTAGE

De Financiële Verordening 2018 gemeente Hilversum

Artikel 5, lid 6. Bij de behandeling van de Tussenrapportages in de Raad bedoeld in artikel 6, lid 1, doet het College voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde baten en lasten en voor het wijzigen van de investeringskredieten. Meerjarige effecten worden betrokken bij de eerstvolgende kadernota dan wel begroting.

De toelichting bij artikel 6

In de Tussenrapportage wordt inzicht gegeven in mogelijke meerjarige effecten (meerjarige prognose) van de gemelde afwijkingen. Deze worden echter niet vastgesteld; dat gebeurt bij de integrale momenten: kadernota en begroting.

4.5.1 Bevinding huidige werkwijze

De Tussenrapportages gaan over het huidige begrotingsjaar. De Kadernota en de Programmabegroting gaan – los van het lopende begrotingjaar – over meerdere jaren. Door bij de rapportage een 'harde knip' tussen het meerjarenperspectief en het huidige begrotingsjaar te hanteren, is het niet altijd even duidelijk welke financiële effecten wel of niet zijn meegenomen in het meerjarenperspectief (de Kadernota). De focus bij de Raadsinformatiebrieven ligt voornamelijk bij het huidige begrotingsjaar omdat de afweging van het meerjarig effect op een ander moment plaatsvindt. Het huidige jaar vergt vaak een acute actie. Het meerjarig financieel effect is dan te zijner tijd nader uit te werken voor de aanbidding bij de Kadernota of bij de Programmabegroting. Dit is tevens meteen de reden waarom niet altijd een zichtbare aansluiting tussen de Tussenrapportage 1 en de Kadernota realiseerbaar is.

Met de vaststelling van de Tussenrapportage is besloten om de begroting voor enkel het huidige jaar aan te passen. In eerste instantie wordt de budgettaire toereikendheid van het huidige jaar beoordeeld. Voor het meerjarig perspectief wordt de besluitvorming op de daarvoor bestemde momenten (Kadernota of de Programmabegroting) opnieuw afgewogen. Dit kan het risico met zich meebrengen dat bij de integrale afweging uiteindelijk blijkt dat beleid en middelen niet samengaan. Beleid dat door (maatschappelijke) ontwikkelingen duurder is uitgevallen of waarvan de planning uitloopt, betekent dat het meerjarenperspectief beleidsmatig en/of financieel moet worden bijgesteld. Een geconstateerde financiële afwijking met een financieel meerjarig effect op de begroting wordt gemeld via een

Raadsinformatiebrief en verwerkt in de Tussenrapportage. Bij de vaststelling van de Tussenrapportage in mei wordt alleen het huidige begrotingsjaar aangepast. Een maand later in april wordt in de Kadernota het meerjarig financieel effect tegen de totale meerjarenbegroting afgezet. Wanneer blijkt dat de afwijking niet past binnen de meerjarenbegroting, worden andere beleidsmatige keuzes dan voorgenomen gemaakt.

4.5.2 Voorstel 5: Het meerjarenperspectief te actualiseren tijdens de Tussenrapportage

Het advies is om zowel de financiële als beleidsmatige effecten op het meerjarige kader mee te nemen tijdens de besluitvorming bij de Tussenrapportage. Dit houdt in dat een financiële afwijking met een meerjarig financieel gevolg wordt afgezet tegen de lopende begroting én tegen de meerjarenbegroting. De begroting wordt voor het lopend jaar als meerjarig bijgesteld. Het advies heeft als nadeel dat het meerjarig kader in één maand tijd twee keer afgewogen wordt beoordeeld en dat het nieuwe beleid en het jaarrekeningresultaat bij de Tussenrapportage nog niet bekend zijn. In het kader van eenvoud en transparantie – en gezien de bevindingen en aanbeveling bij de Kadernota – is het advies om de Kadernota en de Tussenrapportage samen te voegen tot één document. In één Raadsvergadering in mei worden integraal het huidige begrotingsjaar, het nieuwe beleid en knelpunten vanuit het jaarresultaat afgewogen.

4.6 SALDEREN: DE INHOUD VAN EEN FINANCIËLE AFWIJKING

In het Raadsvoorstel 'Financiële Verordening 2018' en in de bijbehorende bijlage staat dat er bewust is gekozen om afwijkingen te melden vanaf het laagste budgetteringsniveau (dus taakveldniveau) in het programma en om voor- en nadelen niet te salderen. De beredenering hiervoor was in 2018:

1. Dat een over- of onderschrijding op het laagste niveau automatisch een over- of onderschrijding op het programmatotaal geeft.
2. Dat de inrichting van onze ambtelijke organisatie het lastig maakt om continu het programmatotaal in beeld te houden. Wij hebben een netwerkorganisatie waarbij een begrotingsprogramma niet bij één afdeling ligt, maar is verspreid over de organisatie. Om het programmatotaal continu inzichtelijk te hebben, is het noodzakelijk om intensief overleg te voeren en zo over- en onderschrijdingen in beeld te houden.

4.6.1 Bevindingen

Uitkomst evaluatie bij beredenering 1: Salderen

Bij de vergelijkende gemeenten – waaronder Almere, Zwolle, Emmen en bij nog veel meer gemeenten – is het gebruikelijk om bij een Tussenrapportage richting de Raad afwijkingen op het programmatotaal te melden. Dit betekent dat op enig moment alle plussen en minnen worden gesaldeerd. Alleen als het saldo van het programmatotaal aanzienlijk wijzigt, wordt verantwoording afgelegd. Een programma bestaat uit diverse taakvelden. Kleine overschrijdingen op verschillende taakvelden of op één taakveld binnen een programma gesaldeerd, kunnen leiden tot een overschrijding op het programmaniveau. Daarmee kan de rechtmatigheid in het geding komen. Door – kleine afwijkingen – niet te salderen, kunnen afwijkingen te laat worden geconstateerd of kenbaar worden gemaakt richting de Raad. Dit is tevens de reden waarom overige gemeenten de verantwoording op programmaniveau hanteren. Overigens, baten en lasten worden volgens de financiële wetgeving (het BBV) niet met elkaar vermengd.

Uitkomst evaluatie bij beredenering 2: Salderen

Salderen start met een analyse op taakveldniveau. Alle afwijkingen groter dan € 50.000 worden zoals in de huidige situatie op taakveldniveau inzichtelijk gemaakt. Toelichting binnen de ambtelijke

organisatie gebeurt via het begrotingsregistratiesysteem, waarna automatisch wordt gesaldeerd. Op deze wijze is het mogelijk inzicht op programmaniveau te geven. In de huidige begroting wordt dit al zo weergegeven (<https://hilversum.begroting-2021.nl/p8123/wonen-en-leven>).

4.6.2 Voorstel 6: Afwijkingen ten opzichte van de vastgestelde begroting te melden op programmaniveau

Het voorstel is om op programmaniveau de afwijkingen gesaldeerd te melden. Een programma bestaat uit diverse taakvelden. Gebundelde kleine overschrijdingen kunnen leiden tot een overschrijding op het programmaniveau en daarmee kan de rechtmatigheid in het geding komen (artikel 5 lid 4 en lid 5). Het College dient de Raad te informeren bij overschrijdingen op het programma groter dan € 250.000. Door de kleine afwijkingen niet te salderen kunnen afwijkingen te laat worden geconstateerd of kenbaar worden gemaakt richting de Raad. Paragraaf 4.8 gaat nader in op hoe de verantwoording richting de Raad op basis van salderen plaatsvindt. De regelgeving over salderen is niet opgenomen in de Financiële Verordening maar in het Raadsvoorstel 'Financiële Verordening 2018' zoals aangeboden in 2017. Het heeft vorm gekregen in het uitvoeringsbeleid. Het voorstel is om hier in het nieuwe Raadsvoorstel van af te stappen.

4.7 HET MELDEN VAN AFWIJINGEN

Artikel 5. Autorisatie exploitatiebudgetten en investeringskredieten

4. Het College informeert de Raad indien het College verwacht dat (a) de geautoriseerde lasten of baten van een begrotingsprogramma worden over- of onderschreden, of (b) een investeringskrediet wordt over- of onderschreden.

5. Melding door het College aan de Raad, zoals bedoeld in lid 3, is verplicht bij een verwachte over- of onderschrijding van € 250.000 of meer van de lasten of baten van een programma of investeringskrediet.

Toelichting zoals opgenomen in de Financiële Verordening bij lid 5:

In lid 5 wordt aangegeven wanneer het College op grond van het financiële beleid verplicht is om de Raad te informeren: bij afwijkingen van € 250.000 en meer. In de 'uitvoeringsafspraken Financieel beleid gemeente Hilversum 2018' legt het College vast hoe zij omgaat met afwijkingen beneden de € 250.000.



NB 1: Dit is een schema, een simplificatie. Niet alle mogelijkheden worden getoond.

NB 2: Het college blijft altijd gehouden aan de informatieplicht (art 169 Gemeentewet)

FIGUUR 3: HUIDIGE SITUATIE ZOALS OPGENOMEN IN DE BIJLAGE VAN HET RAADSVORSTEL 2017

4.7.1 Bevindingen

Het is binnen gemeenten gebruikelijk om een artikel in de Financiële Verordening op te nemen wanneer het College de Raad informeert bij onder- en overschrijdingen op het programma. Zoals artikel 5 lid 4 en 5 nu is verwoord, kan het leiden tot verschillen in de interpretatie. Gaat het hier om onder- en of overschrijdingen per taakveld óf op het programma? Zoals eerder vermeld, is bij het opstellen van de Financiële Verordening een Raadvoorstel gemaakt. Hierin staan door de Raad gestelde randvoorwaarden aan het uitvoeringsbeleid. In het Raadvoorstel staat dat de meldingsplicht van € 250.000 het taakveldniveau betreft. In de uitvoering wordt dit ook op deze manier vormgegeven.

In het evaluatieverslag staat de verplichte melding van een financiële afwijking op taakveldniveau van € 250.000 of meer – via een Raadsinformatiebrief of Raadvoorstel – niet ter discussie. In dit voorstel gaat het om de regel dat het College vrij is om lagere financiële afwijkingen te melden als dat politiek of anderszins gewenst is. De begroting heeft vijftig taakvelden. Als aan de lastenkant een derde van de taakvelden tot een overschrijding van € 100.000 leidt, wordt bij de jaarrekening een nadeel van 1.6 mln. gemeld, waarover de Raad mogelijk niet is geïnformeerd. In het perspectief van de gemeente Hilversum is dit een grote afwijking terwijl dit in het kader van rechtmatigheid maar circa 0.005% van het lasten begrotingstotaal (260 mln./1.6 mln.) beslaat.

Voorbeeld gemeente Almere: rapportage financiële afwijkingen

21.1. Het College informeert de Raad gedurende het begrotingsjaar over financiële afwijkingen groter dan € 0,5 miljoen per programma. Hierbij wordt uitgegaan van de tussentijdse interne bedrijfsvoeringsrapportages.

21.2. Wanneer de Raad nog niet via de begroting of voorjaarsnota over dergelijke afwijkingen is geïnformeerd, dient deze informatie tussentijds te worden verstrekt.

4.7.2 Voorstel 7: Afwijkingen op taakveld groter dan € 100.000 toe te lichten aan de Raad

Het voorstel is om bij de verantwoording tijdens de Tussenrapportage gesaldeerd een afwijkingsgrens van € 250.000 op programmaniveau toe te passen. Het uitvoeringsbeleid moet hier dan op worden aangepast (zie ook voorstel 7). Als bij het opstellen van de Tussenrapportage op programmaniveau een afwijking van € 250.000 of meer wordt geconstateerd, worden de posten op taakveldniveau groter dan € 100.000 toegelicht. Ook hier geldt dat conform de regelgeving (het BBV) geen vermenging tussen de lasten en baten plaatsvindt. Het voorstel is om artikel 6 hierop aan te passen. De Raad ontvangt een realistischer stand van de begroting en heeft daarmee ook reëler zicht op het verwachte jaarresultaat. Daarnaast wordt een gelijkmatiger lijn van informatieverschaffing richting de Raad en het College gehanteerd.

Voorbeeld

Op het programma Wonen en Leven is aan de lastenkant van de begroting een overschrijding van € 250.000 te zien. Dit betreffen de posten:

- - € 100.000 het taakveld Cultuur
- - € 100.000 het taakveld Begraafplaatsen
- - € 25.000 het taakveld Milieubeheer
- - € 25.000 het taakveld Parkeren

In de nieuwe situatie wordt de Raad verplicht op de hoogte gesteld over de afwijkingen op het taakveld Cultuur en Begraafplaatsen. De overige twee posten worden gebundeld vermeld onder de noemer Overige afwijkingen, tenzij de afwijking politiek gevoelig ligt. Wanneer in de oude situatie strikt wordt

gehandeld – conform de Financiële Verordening 2018 – dan zouden deze posten niet worden meegenomen. Elk taakveld valt onder de € 250.000 per taakveld. Alleen vanuit het financieel perspectief bekeken, valt het hiermee niet onder de verplichte meldplicht. De regelgeving over het rapporteren van financiële afwijkingen kleiner dan € 50.000 op taakveldniveau wijzigt niet. Deze worden gemeld bij het jaarresultaat.

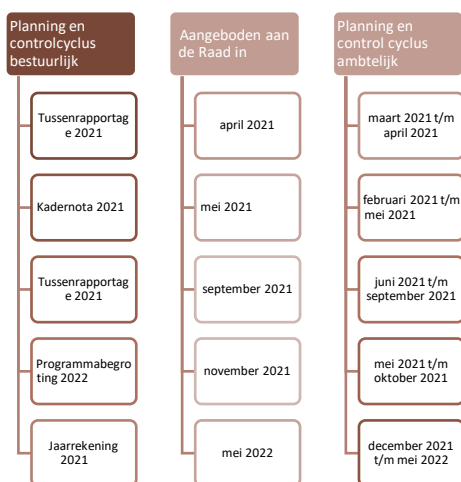
Door de voorgestelde wijziging gaat de Raad niet achteruit in de informatievoorziening, want de regel geldt dat als er een afwijking is van € 250.000 of meer op taakveldniveau, de Raad altijd een RIB ontvangt op basis van de informatieplicht. De Raad ontvangt meer informatie doordat de oorzaken van de afwijkingen van 100.000 of meer op taakveldniveau worden toegelicht. De Raad ontvangt in de voorgestelde situatie meer informatie op bestuurlijk strategische niveau en waar nodig op inhoud.

4.8 HET FINANCIEEL INZICHT TRANSPARANT EN IN VERBINDING

Uit het ervaringsonderzoek valt over het algemeen te concluderen dat met name de aansluiting tussen de Kadernota, Tussenrapportage en de Raadsinformatiebrieven beter kan. De meegegeven aandachtspunten zijn om het beleidsmatige perspectief en het meerjarig effect meer bij de Tussenrapportage te betrekken. De Audit- en Rekeningcommissie heeft aangegeven dat het in de Raadsinformatiebrieven niet altijd even duidelijk is te herleiden wanneer het om een financiële afwijking gaat. Ook de consequenties op de huidige en de meerjarige begroting zijn niet altijd helder. Daarnaast heeft zowel de Audit- en rekeningcommissie als de ambtelijke organisatie gevraagd om de verschillende planning en controlproducten meer met elkaar te verbinden. Een planning en controlcyclus is een doorlopend proces waarbij het lopende begrotingsjaar gevolgen heeft voor het meerjarenperspectief.

4.8.1 Beschouwing ambtelijke organisatie

Het verantwoorden richting de Raad – in combinatie met complexe zelfopgelegde regelgeving – maakt het moeilijk om op Raadsniveau inzicht in de (meerjarige) financiën te verschaffen. De ambtelijke organisatie werkt structureel aan de realisatie van meerdere documenten tegelijkertijd uit de planning- en controlcyclus. In het voorjaar wordt gewerkt aan zowel de jaarrekening (jaar T-1), de Kadernota (voor jaar T+1 en verder) en de eerste rapportage (voor jaar T). Dat legt een groot beslag op de ambtelijke organisatie, die in deze periode zowel terugkijkt als vooruitkijkt. Het voorjaar is qua planning een onoverzichtelijke periode voor de organisatie. Het komt regelmatig voor dat hetzelfde werk binnen een korte tijdsperiode meerdere keren moet worden uitgevoerd, maar dan voor verschillende planning- en controlproducten. Een ander belangrijk knelpunt is de doorlooptijd van de documenten in de planning- en controlcyclus. Zowel de ambtelijke voorbereiding als de politieke besluitvorming duurt in veel gevallen lang. Drie tot vier maanden is geen uitzondering. Door de lange voorbereidingstijd bestaat het risico dat de actualiteit in de documenten wordt gemist. De planning- en controlcyclus verliest daardoor aan effectiviteit en de kwaliteitscirkel van ‘plan-do-check-act’ komt dan niet volledig tot zijn recht.



Figuur 3 De bestuurlijke planning en controlcyclus ten opzichte van de ambtelijke voorbereiding

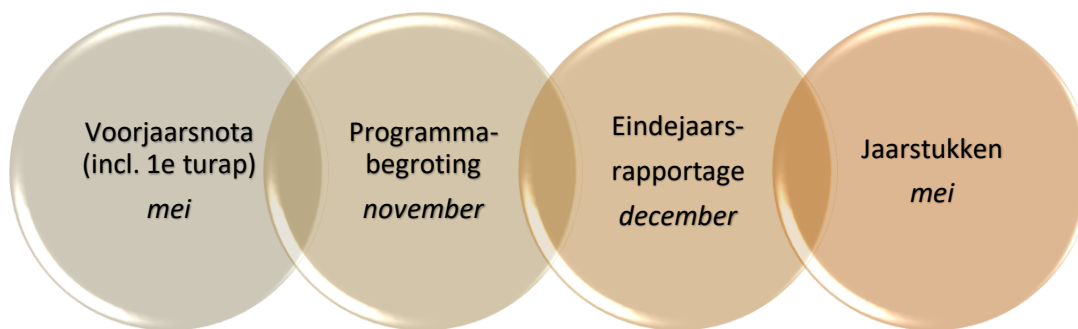
4.8.2 Voorstel 8: Vereenvoudiging van de bestuurlijke planning- en controlcyclus middels de introductie Voorjaarsnota en een Eindejaarsrapportage

Op basis van de uitkomsten van de procescontrole en benchmark – maar nog belangrijker, vanuit de behoefte van de Audit- en rekeningcommissie – is de planning en controlcyclus onder de loep genomen. Hoe kunnen de gewenste verbeteringen op een eenvoudige wijze worden verankerd in de huidige planning en controlcyclus? De randvoorwaarden hiervoor zijn:

- De Kadernota inclusief het lopend begrotingsjaar en het meerjarenperspectief aangevuld met de ontwikkelingen op investeringen.
- Een zo actueel mogelijke Tussenrapportage inclusief het meerjarenperspectief, aangevuld met het beleidsmatige perspectief en investeringsontwikkelingen.
- Het voorstel dient te voldoen aan het principe eenvoud.

Er is dus sprake van een overlap in informatiebehoefte in beide documenten. Het voorstel is om de eerste Tussenrapportage en de Kadernota samen te voegen tot een nieuw planning- en controledocument met de naam 'Voorjaarsnota'.

Het College biedt de Voorjaarsnota in mei aan de Raad aan. Naast een integraal financieel meerjarig inzicht (**transparantie**) krijgt de Raad informatie over de voortgang van het huidige begrotingsjaar, het afgelopen begrotingsjaar, het meerjarenperspectief en de investeringsvoorstellen, conform de voorstellen 1 t/m 8. Omdat de begrotingsstand over het lopende begrotingsjaar gezamenlijk met de Kadernota in één document wordt aangeboden (**eenvoud**) zijn de gevolgen van de meerjarige onderen/of overschrijding transparant. Hierdoor kan de analyse worden gemaakt hoe dit zich verhoudt met het bestaande en eventueel nieuwe beleid. Het is mogelijk betere dwarsverbanden te leggen tussen financiën en beleid (**voorzichtigheid**). Door de voorgestelde aanpassingen van de Financiële Verordening 2018 ontstaat meer ruimte om de voortgang van het realiseren van de doelstellingen toe te lichten. De focus ligt daarbij onder meer op **toekomstbestendigheid**.



Figuur 4: De voorgestelde planning en controlcyclus

De planning en controlcyclus start met de Voorjaarsnota, die het College opstelt. Conform naar de wens van de gemeente Raad wordt de Voorjaarsnota vastgesteld. Met de Voorjaarsnota kan de Raad haar kaderstellende rol uitoefenen door in een vroeg stadium richting te geven aan de financiële en beleidsmatige ontwikkelingen ter voorbereiding op de Programmabegroting. Ook geeft dit document de mogelijkheid om tijdig bij te sturen op het lopende begrotingsjaar. Het is bedoeld als discussiestuk en perspectief, waardoor de Raad in een vroeg stadium inzicht krijgt in financiële en beleidsmatige ontwikkelingen. Zo kan de Raad inspelen op de maatschappelijke opgaven zoals ruimtelijke vraagstukken, energie- en klimaatopgaven en doorontwikkeling op sociaal domein. Dit bepaalt onder meer hoe de ontwikkeling van de stad wordt doorgegeven aan de toekomstige generaties.

Wat kunnen we concreet verwachten van de Voorjaarsnota:

- De belangrijkste speerpunten; ontwikkelingen om in te spelen op de maatschappelijke opgaven zoals ruimtelijke projecten, energie- en klimaatopgaven, doorontwikkeling op sociaal domein.
- De Voorjaarsnota bevat op hoofdlijnen en waar nodig concrete voorstellen voor (wijzigingen in) de financiële en beleidsmatige kaders voor de Programmabegroting van het opvolgende jaar en de meerjarenbegroting.
- De ontwikkelingen van het gemeentefonds, indexatie van lonen en prijzen, de gemeentelijke belastingen en de autonome groei van de stad.
- Het huidige begrotingsjaar, het eerst opvolgende begrotingsjaar en het meerjarig perspectief worden zowel financieel als beleidsmatig bijgesteld. Dit is eveneens het moment dat het mogelijk is om meerjarige begrotingswijzigingen door te voeren.
- Daarbij wordt een prognose gegeven van de realisatie van investeringen met een doorrekening van de kapitaallasten. Ook wordt inzicht gegeven in de voortgang van grote projecten.
- De Voorjaarsnota biedt inzicht in de afwijkingen groter dan € 250.000 op programmaniveau en de afwijkingen > € 100.000– zowel incidenteel als structureel – worden op taakveld toegelicht.
- Het effect van meevallers en tegenvallers van het afgelopen begrotingsjaar (de voorlopige resultaten uit de jaarrekening).

4.8.3 De meicirculaire

De meicirculaire wordt op een later moment uitgebracht dan de Voorjaarsnota. Hierdoor is het niet mogelijk de financiële effecten hiervan mee te nemen in de Voorjaarsnota. Zodra de financiële effecten van de meicirculaire bekend zijn, wordt de Raad hierover via een apart voorstel geïnformeerd.

4.8.4 Eindejaarsrapportage

Het voorstel is om de 'tweede Tussenrapportage' voortaan 'Eindejaarsrapportage' te noemen. De Eindejaarsrapportage – de naam zegt het al – wordt aan het eind van het jaar (oktober/november) opgesteld en is de voorloper van het jaarverslag en de jaarrekening. Deze rapportage is in principe beleidsarm en bevat met name financiële wijzigingen die noodzakelijk zijn met het oog op de rechtmatigheidsverantwoording en de accountantsverklaring. De Eindejaarsrapportage licht alle afwijkingen toe die groter zijn dan € 100.000 per taakveld bij een overschrijding van € 250.000 op *programmaniveau* (conform voorstel 8). De aanbidding van de Eindejaarsrapportage blijft qua planning ongewijzigd en wordt aan het eind van het jaar aan de Raad geboden.

Voorbeeld gemeente Maastricht

Artikel 6. Tussentijdse rapportage

- 1. Het College informeert de Raad door middel van twee tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting van de gemeente.*
- 2. Bij de eerste rapportage zal bij de kaderbrief een uitvoeringsbeeld worden gepresenteerd op majeure (financiële) afwijkingen.*
- 3. De tweede rapportage (bestuursrapportage) gaat in op majeure afwijkingen zowel wat betreft de lasten, baten, de beleidsprestaties en indien daar aanleiding voor is de maatschappelijke effecten. De inrichting van de tweede rapportage sluit aan bij de programma-indeling van de begroting. Bij de tweede rapportage worden afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en lasten van de programma's groter dan € 100.000 toegelicht.*

5 BIJZONDERHEDEN IN DE FINANCIËLE VERORDENING 2018

5.1 BEUKENNOTENWET; BOUWSTENEN VOOR EEN GEDEGEN PLANNING EN CONTROL CYCLUS

Artikel 8. Beukennotenwet

1. Het College draagt er zorg voor dat er voor elk exploitatiebudget en elk investeringskrediet een voorstel is bestaande uit (1) bestedingsdoel, (2) bestedingstermijn, (3) financiële onderbouwing en (4) uitvoeringsplan.

2. Exploitatiebudgetten en investeringskredieten die niet aan de onder lid 1 genoemde voorwaarden voldoen, vallen vrij in het jaarresultaat.

3. Meerjarige exploitatiebudgetten die niet voldoen aan de onder lid 1 genoemde voorwaarden, vallen in beginsel ook meerjarig vrij. Dit wordt vastgesteld bij de eerstvolgende kadernota of begroting.

4. Verhogingen in de uitkeringen uit het gemeentefonds ten behoeve van nieuwe taken worden pas omgezet naar exploitatiebudgetten indien er een voorstel ligt als bedoeld in lid 1. De Beukennotenwet is in de huidige Financiële Verordening (art 8) vanaf 1-1-2018 als sturingsinstrument opgenomen. Het doel is we in de gemeente Hilversum (Raad, College en de ambtelijke organisatie) nóg meer bewustzijn creëren om de schaarse middelen te gebruiken om onze beleidsdoelstellingen te halen en om transparantie te creëren. Gesignaleerde beukennotjes vallen vrij in de algemene middelen of worden ingezet voor nieuw beleid.

5.1.1 Bevindingen

De Beukennotenwet is uniek. Deze aanvullende regelgeving is bedacht door de gemeente Hilversum. Uit het vergelijkingsonderzoek blijkt dat de deelnemende gemeenten een dergelijk artikel niet in hun Financiële Verordening hebben opgenomen. Ook in de VNG-modelverordening is zo'n artikel niet te vinden. Gelet op het advies van de VNG leidt aanvullende regelgeving tot meer administratieve taken. Deze extra taken botsen met ons organisatieprincipe 'eenvoud'.

Daarnaast zijn regels opgenomen over het omgaan met de bijstellingen van de gemeentefondsuitkeringen. Verhogingen van het gemeentefonds worden in principe niet zonder meer omgezet naar taakbudgetten. Daarmee zouden nieuwe 'beukennoten' worden voorkomen. De gedachte dat een toename binnen het gemeentefonds kan leiden tot 'onnodige' beukennoten is te prematuur. Die tijd is voorbij. Het Rijk 'geeft' de laatste jaren niet zomaar een extra uitkering voor een extra taak, bijvoorbeeld in het geval van een nieuwe opgedragen gedecentraliseerde taak. Ervaring leert dat het Rijk de gemeenten de afgelopen jaren meestal van onvoldoende middelen voorziet om die taak uit te voeren. Er is nauwelijks tot geen sprake van 'keuzevrijheid' van de Raad om met – met de middelen die er zijn – beleidsmatig iets te 'kiezen'.

5.1.2 Voorstel 9: De Beukennotenwet op te nemen in de begrippenlijst

De Beukennotenwet is een Hilversums begrip waar veel waarde aan wordt gehecht. Het voorstel is om de Beukennotenwet centraler te beleggen binnen de nog op te stellen nieuwe Financiële Verordening door het op te nemen in de begrippenlijst. De nieuwe inrichting van de planning en control cyclus waarborgt dat de beukennotjes op een meer integrale wijze inzichtelijk worden gemaakt. Het huidige artikel 8 vervalt.

De gedachtegang en uitgangspunten van de Beukennotenwet zijn gewaarborgd door de huidige planning en controlcyclus. In de praktijk wordt het principe van de Beukennotenwet – het effectief en efficiënt omgaan met budgetten – zichtbaar toegepast bij de Kadernota, Programmabegroting en bij de overhevelingsvoorstellen tijdens de verantwoording over het jaarresultaat. De BBV-regelgeving schrijft voor dat ‘beukennoten’ in budgetten altijd ten gunste van de algemene middelen komen. Door het als afzonderlijk artikel te benoemen, lijkt het een apart sturingsinstrument dat naast de reguliere planning en controlcyclus fungeert en waar in de huidige Financiële Verordening geen verdere vorm aan is gegeven. De nadere richtlijnen, zoals bijvoorbeeld voorgeschreven voor de Tussenrapportage, ontbreken. Bijvoorbeeld op welke manier, hoe vaak en wanneer de rapportage plaatsvindt.

De Beukennotenwet wordt in de nieuwe Financiële Verordening 2022 in artikel 1 Begripsbepaling als volgt omschreven:

g. Beukennotenwet = De essentie van deze Hilversumse wet is de eis dat elk exploitatie- en investeringsbudget onderbouwd is met een voorstel. Het doel is dat we ons in de gemeente Hilversum (raad, college en apparaat) nóg meer bewust worden dat we schaarse middelen gebruiken om onze beleidsdoelstellingen te halen.

Toelichting op de begripsbepaling, die in het uitvoeringsbeleid zal worden verankerd:

Het college draagt er zorg voor dat er voor elk exploitatiebudget en elk investeringskrediet een voorstel is bestaande uit (1) bestedingsdoel, (2) bestedingstermijn, (3) financiële onderbouwing en (4) uitvoeringsplan. De budgetten wordt onderbouwd opgenomen in de programmabegroting en verantwoord tijdens de voorjaars- en najaarsnota. Integraal worden de geconstateerde incidentele en meerjarige beukennoties afgewogen.

5.2 KANSENBELEID

Artikel 4. Kaders begroting

3. In de begroting worden posten opgenomen voor:

b. Nieuw kansen, een bedrag ter grootte van 0,25% van de totale lasten van de begroting

5. De post ‘Nieuwe kansen’ mag alleen worden aangesproken voor incidentele uitgaven die het mogelijk maken om in te spelen op kansen die zich gedurende het jaar voordoen. Het College stelt hiervoor in de uitvoeringsafspraken stringente voorwaarden op.

6. De post ‘Nieuwe kansen’ mag niet overschreden worden.

7. Indien het College beslist om een uitgave te doen ten laste van de post ‘Nieuwe kansen’, stelt hij de Raad hiervan in kennis door middel van een Raadsinformatiebrief. In de Tussenrapportages en de jaarrekening wordt de Raad geïnformeerd over de totale uitgaven ten laste van de post ‘Nieuwe kansen’.

5.2.1 Bevindingen

Vooruitlopend op de definitieve evaluatie van de Financiële Verordening, heeft de Raad op 3 juni 2020 besloten om het punt Nieuwe kansen in de Financiële Verordening aan te passen. In de verordening was opgenomen dat het Nieuwe kansenbudget een omvang van 0,25% van de totale begrotingslasten moet hebben. In de begroting 2020 is dit uitgangspunt losgelaten en bijgesteld naar € 0. In verband met rechtmatigheid was het noodzakelijk om dit onderdeel van de Financiële Verordening al aan te passen, vooruitlopend op de definitieve evaluatie. De gewijzigde tekst in de verordening luidt nu: ‘Nieuwe kansen, een bedrag vast te stellen per begrotingsjaar’.

Uit de vergelijking met andere gemeenten blijkt dat geen van hen in de Financiële Verordening regels voor een budget als Nieuwe kansen heeft opgenomen. Zij geven er invulling aan door dit op te nemen

in de reguliere planning en controlcyclus. In de modelverordening van de VNG is een dergelijk budget niet opgenomen en het is ook geen wettelijk verplichting. Gezien de criteria die worden gesteld, komen de meeste voorstellen überhaupt niet in aanmerking voor het Nieuwe kansenbeleid en volgen ze het reguliere begrotingsproces. In de afgelopen jaren is ook bijna geen gebruik gemaakt van dit budget voor Nieuwe kansen.

- In 2019 is (slechts) twee keer een beroep gedaan op Nieuwe kansen, namelijk bij 'Innovatieve samenwerking Gemeente Hilversumse VO' en 'Tijdelijke invulling Stationsgebied'. Bij de 2e Turap 2019 is het budget in verband met onderbesteding met € 400.000 afgeraad.
- In de Programmabegroting 2020 is het budget structureel op € 100.000 geraamd. Voor Hilversum is dit materieel gezien een relatief klein budget om daar in de Financiële Verordening extra spelregels voor op te nemen. In de begroting 2021 en in de meerjarige begroting is het budget volledig afgeraad om zo de tekorten in de begroting te dekken.

De Beukennotenwet haalt de bewegingsruimte uit de budgetten weg. Het kansenbeleid maakt ruimte om initiatieven die binnen het beleid vallen, op te vullen. Het kansenbeleid geeft niet de garantie dat de middelen die zijn vrijgekomen, opnieuw worden ingezet. In afstemming met de Raad zijn hiervoor te strikte uitvoeringsregels opgesteld. Hierdoor kon er bijna geen gebruik van worden gemaakt. En op dit moment is het Nieuwe kansenbudget € 0.

5.2.2 Voorstel 10: Het Nieuwe kansenbeleid te laten vervallen

Het voorstel is het Nieuwe kansenbeleid te laten vervallen. Om in de toekomst toch snel te kunnen anticiperen op nieuwe kansen – passend binnen het vastgesteld beleid en budget – wordt voorgesteld om het College in de nieuwe Financiële Verordening een concretere bevoegdheid te geven. Dit ontbreekt nog in de huidige verordening. In vergelijkbare gemeenten is het gebruikelijk dat het College bevoegd is om budgetten binnen een programma te herschikken binnen de door de Raad gestelde kaders. Dit geeft meteen de ruimte om in te kunnen spelen op mogelijke kansen die binnen het beleid passen. Voorstel 7 gaat nader in op de Collegebevoegdheid.

5.3 DE BEVOEGDHEDEN VAN HET COLLEGE TE BELEGGEN BINNEN HET PROGRAMMA

Gemeentewet (GW).

De Raad stelt conform artikel 191 GW de begroting vast. In artikel 189 GW is bepaald dat de Raad voor alle taken en activiteiten middelen opneemt in de begroting. Hiermee heeft de Raad het zogenoemde "budgetrecht".

In artikel 7 BBV is bepaald waaruit de begroting moet bestaan. Uit de toelichting op dit artikel blijkt dat zolang wijzigingen van de begroting binnen de ruimte van het betreffende programma vallen, deze wijziging niet vooraf aan de Raad hoeft te worden voorgelegd, tenzij sprake is van een belangrijke beleidswijziging. Bij de vraag of sprake is van een belangrijke beleidswijziging speelt het oordeel van het College over de politieke gevoeligheid van het onderwerp een rol. Bij het bepalen van de politieke gevoeligheid houdt het College rekening met de gevoelens van de Raad.

Dit heeft zich bij de vergelijkende gemeenten, waaronder Ede, Arnhem en Leiden maar ook bij de gemeente Hilversum vertaald naar:

Financiële Verordening gemeente Hilversum

Artikel 5. Autorisatie exploitatiebudgetten en investeringskredieten

1. De Raad autoriseert met het vaststellen van de begroting de baten en de lasten per programma.

4. Het College informeert de Raad indien het College verwacht dat (a) de geautoriseerde lasten of baten van een begrotingsprogramma worden over- of onderschreden, of (b) een investeringskrediet wordt over- of onderschreden.

Na dit artikel wordt in veel gevallen ingegaan op de bevoegdheden van het College met betrekking tot het herschikken van budgetten zoals de Raad ze heeft vastgesteld (uitvoering begroting). Tijdens de benchmark is opgevallen dat de bevoegdheden van het College niet staan vermeld in de Financiële Verordening 2018. Doordat hier in de Financiële Verordening geen regels over staan, is de Raad bevoegd om wijzigingen in de begroting door te voeren. Dit geldt ook voor administratieve correcties of technische begrotingswijzigingen. In theorie betekent dit dat alle correcties die van belang zijn om dagelijks te kunnen bijsturen via een Raadvoorstel of Raadsinformatiebrief dienen te verlopen. Het is niet wenselijk om de Raad met elke 'kleine wijziging' in de begroting te belasten. Het niet kunnen doorvoeren van technische begrotingswijzigingen bemoeilijkt het dagelijks sturen. Dat brengt het risico op onvoorziene overschrijdingen met zich mee. Het is gebruikelijk om bevoegdheden binnen een programma bij het College neer te leggen. Op deze manier is het ook mogelijk om invulling te geven aan het Nieuwe kansenbeleid. De VNG Raadt aan om het College een mate van bewegingsvrijheid te geven.

De hamvraag bij kaderstelling is: hoeveel ruimte wil de Raad het College geven? Hoe breder de kaders, hoe meer bewegingsvrijheid het College heeft. Hoe smaller de kaders, hoe beperkter de bewegingsvrijheid. Het voordeel van een ruim kader is dat het College niet voor ieder detail terug hoeft naar de gemeenteRaad. Hoe specifieker en gedetailleerder een kader, hoe groter de kans dat het College bij iedere afwijking terug moet naar de Raad. Dat gaat ten koste van de snelheid. <https://vng.nl/artikelen/Raadgever-rollen-en-instrumenten-van-het-Raadslid>

Praktijk voorbeeld administratieve verwerking

Cultuur, Sport en Media vormen gezamenlijk het thema Levendige stad in het Raadsprogramma Wonen en Leven. Het programma is verdeeld over vier portefeuillehouders. Passend binnen de ambities van Wonen en Leven wordt een evenement georganiseerd met raakvlakken over de verschillende taakvelden heen. Alle drie de taakvelden dragen daar € 50.000 aan bij. De vraag is: wie is de eigenaar van dit evenement en legt ook verantwoording af? Vervolgens volgt een Collegevoorstel en – indien dat staat voorgeschreven – een Raadsinformatiebrief. Na verloop van tijd komt de factuur binnen. De financiële administratie schrijft dit af over het taakveld Cultuur. Bij de verantwoording wordt een baat gemeld bij de taakvelden Sport en Media. Cultuur krijgt een overschrijding. Alle drie de taakvelden worden toegelicht, maar vallen weg in het jaarresultaat.

Het voorbeeld gaat over een wijziging binnen één programma en binnen één afdeling. Er zijn ook variaties over programma's en afdelingen heen. Wijzigingen over programma's heen doen zich in vergelijking met het voorbeeld in mindere mate voor. Het voorbeeld 'maal 10' in combinatie met de overige mogelijke variaties maakt het sturingsvraagstuk nog meer complex.

De vergelijkende gemeenten hevelen het budget over naar het betreffende taakveld. De afwijking wordt op programmaniveau toegelicht. In het voorbeeld is de afwijking nihil. De taakvelden binnen een programma liggen qua ambities dicht bij elkaar. Hierdoor heeft het herschikken van budgetten binnen een Raadsprogramma geen effect op de realisatie van de ambities binnen een Raadsprogramma. Het is bij veel gemeenten gebruikelijk dat de Raad kaders vaststelt en dat het College de Raad informeert op programmaniveau. De financiële bevoegdheid van het College ligt dan op het programmaniveau, zodat het mogelijk is om adequaat sturing te geven.

Bovenstaand voorbeeld uitgewerkt volgens de Financiële Verordening 2018

De € 50.000 die de taakvelden bijdragen is in principe een beukenoot, die voor de algemene reserve beschikbaar moet komen. Het idee van de Beukennotenwet is dat onder elk budget (elk exploitatiebudget en elk investeringskrediet) een voorstel ten grondslag moet liggen.

In dit voorstel moeten de volgende punten staan:

1. Het bestedingsdoel: wat willen we bereiken?
2. Een planning: dit is de basis voor de bestedingstermijn van het budget
3. Een onderbouwde financiële raming: de basis voor het begrote bedrag
4. Een uitvoeringsplan: welke activiteiten zijn nodig?

Door hierover in de verordening een expliciet artikel op te nemen, draagt de Raad het College op om hier op te sturen. De middelen die niet nodig zijn, vloeien via het jaarresultaat terug naar de algemene reserve. Hierdoor kan het politieke bestuur integraal en aan de voorkant afwegen waar hij de middelen wil inzetten.

Volgens de Financiële Verordening 2018 moet het voorbeeldvoorstel tegen de criteria van het kansenbeleid worden afgewogen. De post Nieuwe kansen mag alleen worden aangesproken voor incidentele uitgaven die het mogelijk maken om in te spelen op kansen die zich gedurende het jaar voordoen. In de uitvoeringsafspraken zijn hiervoor strikte voorwaarden opgenomen. De kans dat het binnen de ambities passende voorstel aan de criteria voldoet, is klein. Daarnaast mag de besteding niet groter zijn dan € 50.000, wat nu wel het geval is. Een relevanter punt is dat de post Nieuwe kansen leeg is.

5.3.1 Het voorstel 11: De bevoegdheden van het College te beleggen binnen het programma

Het voorstel is om het College binnen de begrotingsprogramma's bevoegdheden te geven en hiervoor een nieuw artikel in de Financiële Verordening op te nemen. Concreet stellen we voor, dat het College budgetten kan verschuiven tussen taakvelden binnen een programma. Het is niet mogelijk om budgetten tussen lasten en baten te verschuiven.

5.3.1.1 Beheersmaatregelen

Het beleggen van bevoegdheden op programmaniveau betekent niet dat het College kan afwijken van het vastgesteld kader. De reguliere planning en controlcyclus en de inrichting van de organisatie (netwerkorganisatie) waarborgen dat gebruik van het budget periodiek wordt gemonitord en verantwoord richting de Raad. Budgetten worden niet zonder meer geschoven zonder afstemming tussen diverse portefeuillehouder dan wel de ambtelijke budgethouders. Valt een wijziging onoverkoombaar onder 1 portefeuillehouder en 1 budgethouder is er altijd een controle door de onafhankelijke financiële controllers. Oneigenlijk gebruik van het budget is niet mogelijk, omdat de uitgaven moeten voldoen aan de beleidsmatige doelstellingen waarvoor het budget beschikbaar is gesteld (integriteit). Het verschuiven van een budget betreft in de nieuwe situatie een collegebesluit en wordt zichtbaar gemaakt voor de Raad. In de uitvoeringsregels worden de bevoegdheden gespecificeerd. In de nog door de raad vast te stellen nieuwe Financiële Verordening 2022 wordt het opnemen van het volgend artikel voorgesteld:

Artikel 5. Uitvoering begroting

1. Na vaststelling van de begroting door de raad mag het college uitgaven doen en verplichtingen aangaan.
2. De raad dient alle mutaties vast te stellen die betrekking hebben op:
 - a. financiële verschuivingen tussen raadsprogramma's;
 - b. toe- en afname van het bruto begrotingsvolume per raadsprogramma;
 - c. stortingen in en onttrekkingen aan reserves.
3. Het college is bevoegd de begroting te muteren voor wat betreft bestaand beleid:

- a. financiële verschuivingen tussen programmaonderdelen, maar binnen raadsprogramma's;
- b. budgettaire verschuivingen tussen bedrijfsvoerings- en programmabudgetten;
- c. Budgetverhoging/verlaging op een doel als gevolg van inkomsten van derden.

Onder de voorwaarden dat:

- I. de lasten en de baten van de taakvelden niet dusdanig worden overschreden dat de van andere producten binnen hetzelfde programma onder druk komt;
- II. de budgetwijzigingen achteraf ter besluitvorming aan de raad worden aangeboden via de beleidsrapportage .

De toelichting die bij artikel 5 lid 2 en 3 wordt opgenomen is:

Wanneer sprake is van een beleidswijziging, hogere lasten op programmaniveau of een putting uit een programma overstijgende algemene of bestemmingsreserve, dan ligt de bevoegdheid tot het wijzigen van de begroting bij de raad. In de overige gevallen is het college bevoegd. Is wel sprake van hogere lasten op programmaniveau, maar worden die gecompenseerd door hogere gerelateerde baten en past dit binnen het bestaande beleid/prestaties, dan is het college bevoegd. Het college kan dan de begroting wijzigen en de raad wordt achteraf geïnformeerd.

Het achteraf informeren van de raad vindt plaats via de periodiek rapportages (voorjaarsnota en de eindejaarrapportage), de jaarrekening en eventueel een raadsinformatiebrief achteraf. Als de financiële afwijkingen passen in het gemeentelijke beleid dan is informatie achteraf via de reguliere planning & control documenten dus voldoende.

De uitgangspunten in artikel 5 maar ook het nieuwe artikel 7 waarborgen de begrotingsrechtmatigheid en dragen zorg dat de raad altijd vooraf geïnformeerd wordt over politieke gevoelige onderwerpen.

Nieuwe Financiële Verordening 2022, artikel 7. Tussentijdse informatievoorziening aan de raad (politieke gevoelige onderwerpen)

1. Het college informeert de raad zo spoedig mogelijk, indien het college een financiële over- of onderschrijding van € 0,25 miljoen verwacht dat (a) de geautoriseerde lasten of baten van een begrotingsprogramma worden over- of overschreden, of (b) een investeringskrediet wordt over- of overschreden.
2. Politiek relevante financiële afwijkingen meldt het college altijd, ongeacht de grootte van de afwijking

5.3.1.2 Voordelen

Het College kan (dagelijks) adequaat sturen op de realisatie van de ambities met de daarbij behorende middelen. Dit geeft het College de ruimte om snel te kunnen inspelen op ontwikkelingen die binnen het beleid passen. Ook bevordert dit de 'beukennotengedachte'. De mogelijkheid om budgetten binnen de lasten of de baten van een programma te kunnen herschikken, geeft het College meer handelingsvrijheid in het bestaande beleid. Daarmee leidt het ook tot minder administratieve last binnen de ambtelijke organisatie. De Raad wordt middels de reguliere planning en controlmomenten geïnformeerd over de genomen besluiten. Het opnemen van collegebevoegdheden binnen een programma in de Financiële Verordening heeft een aantal voordelen;

1. Het huidige Nieuwe kansenbeleid krijgt een andere invulling. Voor Hilversum is dit een alternatieve werkwijze, terwijl andere gemeenten al op deze manier werken.
2. Er ontstaat transparantie in de kosten op projecten. Er vinden minder administratieve handelingen plaats om op juiste wijze te kunnen verantwoorden aan de Raad. Mogelijke overschrijding of onderschrijding (in het kader van voorzichtigheid) is sneller zichtbaar en de kosten worden geboekt op het taakveld waar ook het eigenaarschap ligt.

3. De begroting is juist omdat het mogelijk is administratieve correcties in de begroting door te voeren.
4. De rapportage kan op simpelere wijze (eenvoud) worden opgesteld, wat de kans op onjuistheden in de begroting verkleint.

Uitvoeringsbeleid

Tijdens de Audit- en Rekeningcommissie op 21 januari 2021 is gevraagd om een nadere uitwerking met een aantal concrete voorbeelden met betrekking tot het voorstel; de bevoegdheden van het College te beleggen binnen het programma. Hieronder staan 10 tal voorbeelden van begrotingswijzigingen.

Bevoegdheid	Omschrijving	Vooraf besluit door de Raad	Vooraf besluit door het College	Achteraf besluit door de Raad	Toelichting
Raad	Wijziging van totale lasten of baten en/of de afgesproken prestaties op programmaniveau. Het saldo van het programma wijzigt.	Ja	Ja	Nee	Voorbeeld 1: Het college is van plan € 1.000.000 extra te besteden aan openbare ruimte. Hiervoor zal het onderhoudsniveau A in plaats van B worden gerealiseerd. Voorbeeld 2: Het college is van plan om binnen de programma Wonen en Leven € 100.000 beschikbaar te stellen voor een nieuw cultureel evenement en deze € 100.000 te dekken uit de algemene middelen. Bij beide voorbeelden is er sprake van een wijziging van de totale lasten en prestatie op programmaniveau. De raad besluit vooraf tot het aanpassen van de begroting.
Raad	Wijzigingen in inzetten van algemene of bestemmingsreserves.	Ja	Ja	Nee	Het college wil vanuit de reserve stedelijke ontwikkeling de investering in een fietsstalling in de binnenstad betalen. De fietsstalling is geen onderdeel van de verwachte uitgaven uit de reserve (geraamde ontrekkingen). Er is sprake van een nieuw initiatief. De raad besluit vooraf tot het aanpassen van de begroting.
College	Spoedeisende uitgaven, vooruitlopend op een raadsbesluit.	Nee	Ja	Ja	De kosten voor het strooien van zout voor het bestrijden van gladheid bedragen meer dan hetgeen begroot is. Het strooien moet echter wel doorgang vinden, omdat anders de veiligheid in het geding komt. In dit geval is de raad bevoegd tot het wijzigen van de begroting, maar omdat hier sprake is van spoedeisende uitgaven kan het college vooraf besluiten. De raad neemt zo spoedig mogelijk een besluit achteraf. Dit kan door een raadsbesluit, bij de voorjaarsnota of bij de eindejaarsrapportage, indien dit de eerste mogelijkheid is.

College	Incidentele wijziging van de begroting, indien dit geen wijziging inhoudt van de lasten en baten van het desbetreffende programma en het inhoudelijk ook niet de door de raad in de programmabegroting vastgestelde prestaties verandert.	Nee	Ja	Ja, ter informatie	<p>Voorbeeld 1: Het programma Wonen en Leven omvat o.a. de taakvelden Cultuur en Musea. Binnen het taakveld Cultuur kan worden volstaan met een kleiner depot voor de kunstcollecties. Hierdoor zijn de huurkosten lager dan begroot. Binnen het taakveld Musea is echter te weinig budget beschikbaar voor de gestelde marketingdoeleinden, reclame. Omdat de totale lasten van het programma niet wijzigen en ook geen wijziging plaats vindt in de prestaties mag het college, incidenteel, het voordeel van het taakveld Cultuur inzetten voor het nadeel binnen het taakveld Musea.</p> <p>Voorbeeld 2: Binnen het taakveld openbare verlichting is € 50.000 minder nodig om de afgesproken prestaties te realiseren. Het college stelt voor om het incidentele voordeel van € 50.000 beschikbaar te stellen om binnen het taakveld straatmeubilair meer onderhoud te kunnen plegen dan in de begroting is vastgesteld. Omdat het hier een wijziging betreft van door de raad in de programmabegroting vastgestelde prestaties moet de raad vooraf besluiten door middel van een raadsbesluit en volstaat het achteraf besluiten via een bestuursrapportage niet.</p>
College	Wijziging van lasten of baten op programmaniveau. Voorwaarden: - past in reeds vastgestelde prestaties en beleid. - geen vrij besteedbare middelen worden aangewend voor de additionele lasten.	Nee	Ja	Ja	<p>Voorbeeld 1: De raad heeft in de programmabegroting bepaald dat zij het huishelijk geweld wil bestrijden. Indien hiervoor een rijksbijdrage wordt gegeven mag het college van B&W hiervoor de begroting wijzigen.</p> <p>Voorbeeld 2: De raad heeft in de programmabegroting opgenomen dat zij ten aanzien van jeugdbeleid een aantal doelstellingen wil behalen. Hiervoor wordt een specifieke rijksbijdrage ontvangen. Indien de rijksbijdrage specifiek voor jeugdbeleid wordt ontvangen en het geld wordt ingezet voor zaken die passen binnen het vastgestelde beleid en prestaties dan is besluitvorming door de raad vooraf niet nodig, maar kan worden volstaan met een besluit achteraf via de voorjaarsnota of eindejaarrapportage. Leidt de ontvangen rijksbijdrage tot een wijziging in de prestatie dan betreft het een raadsbesluit vooraf.</p>

College	<p>Wanneer het realiseren van de prestatie en het bijbehorende budget in de tijd niet meer gelijk lopen dan kan de begroting worden aangepast.</p> <p>Voor budgetoverhevelingen naar een volgend jaar van de exploitatie gelden daarbij de volgende regels :</p> <ul style="list-style-type: none"> - het betreffen geen Nog te betalen- en Nog te ontvangen posten; - het betreffen geen schattingen; - het is alleen toegestaan eenmalige budgetten en niet structurele budgetten over te hevelen en vervolgens voor hetzelfde doel te gebruiken; - structureel budget mag worden overgeheveld indien met betrekking tot een project voorbereidingskosten zijn gemaakt. - bedragen lager dan € 50.000 of een nog nader te bepalen % van het budget worden niet overgeheveld; - het betreft geen budget dat al eerder is overgeheveld; 	Nee	Ja	Ja	<p>In het begrotingsjaar 2020 is € 300.000 eenmalig begroot voor het vervangen van een wegdek in 2020. Door een langere aanbestedingsprocedure kan het werk in 2020 niet volledig worden uitgevoerd, maar slechts voor 50%. Het werk wordt in 2021 afgemaakt. Hiervoor moet € 150.000 worden overgeheveld naar 2021. Het college is in dit geval bevoegd om de begroting te wijzigen. Het college geeft de motivatie voor het overhevelen van het budget expliciet aan in de eindejaarrapportage.</p>
---------	---	-----	----	----	---

College	Wanneer het realiseren van de prestatie en het bijbehorende budget in de tijd niet meer gelijk lopen dan kan de begroting worden aangepast. Voor budgetoverhevelingen naar een volgend jaar van de kredieten gelden de volgende regels: - de hoogte van het totale krediet wijzigt niet. - het doel van het krediet wijzigt niet.	Nee	Ja	Ja	In 2020 is voor het raadshuis nieuwe liften benodigd. De investering wordt geraamd op € 100.000 en deze is opgenomen in de begroting 2020. In 2020 blijkt dat de liften pas in 2021 geleverd kan en betaald moet worden. Het college is in dit geval bevoegd om de begroting te wijzigen en de investering te begroten voor 2022. Het college meldt de vertraging in de jaarrekening 2020.
College	Wijzigingen in inzetten van voorzieningen. Voorwaarden: - de wijziging past binnen het doel en de reikwijdte van de voorziening.	Nee	Ja	Ja	Er is een voorziening ingesteld voor het betalen van kosten groot onderhoud. In 2020 is begroot om uit deze voorziening € 120.000 te putten voor het betalen van kosten voor groot onderhoud voor 3 panden. In 2020 is € 20.000 extra nodig voor groot onderhoud aan een extra pand. Hierdoor moet er € 20.000 extra uit de voorziening worden geput om de betaling van de extra kosten. Het college is in dit geval bevoegd om de begroting te wijzigen. De wijziging in de geraamde onttrekking wordt verantwoord bij de jaarrekening.
College	Wijzigingen in het tijdelijk/incidenteel inzetten van de loonsom (eigen personeel + inhuur budgetten). Het saldo van programma's kan wijzigen. Voorwaarden: - de totale begrote loonsom wijzigt niet - heeft geen effect op de realisatie van de prestaties.	Nee	Ja	Ja	Binnen een team/taakveld Cultuur is meer ambtelijke inzet nodig om de begrote prestaties te kunnen realiseren. Dit leidt op het betreffende team/taakveld tot een overschrijding op de loonsom. Bij het taakveld duurzaam is het mogelijk om met de eigen formatie de begrote prestaties te realiseren, waardoor de begrote inleen niet nodig is. Het college is bevoegd om incidenteel de loonsom van het ene team in te zetten voor de overschrijding binnen het andere team en hiervoor de begroting te wijzigen.
Ambtelijk	Wijziging van de begroting om een eerder gemaakte foutieve wijziging te herstellen.	Nee	Nee	Nee	Bij het inbrengen van de begroting is € 50.000 op een verkeerde codering ingebracht. Deze fout dient hersteld te worden. Het herstellen heeft budget neutraal effect op het begrotingstotaal.

6 TECHNISCHE WIJZIGINGEN (VERPLICHT)

Artikel 9. Waardering en afschrijving vaste activa

1. Het volgende activeringsbeleid is van toepassing:

Niet geactiveerd worden: (1) personeels- en organisatiekosten; (2) bijdragen aan activa in eigendom van derden zoals bedoeld in artikel 61 BBV; (3) kosten voor het afsluiten van geldleningen; (4) saldi van agio en disagio. (5) uitgaven die niet hebben geleid tot het realiseren van een activum of het openen van een grondexploitatie.

6.1 ACTIVEREN BOMEN (HUIDIGE ARTIKEL 9)

Bij het opstellen van de huidige Financiële Verordening 2018 was 'toekomstbestendigheid' een van de principes. Hierbij zouden zo min mogelijk lasten naar volgende generaties moeten worden verschoven. Een aantal investeringen is om die reden met ingang van de Programmabegroting 2018 overgebracht van de investeringsplanning naar de exploitatie. Hieronder valt de tot 2018 jaarlijks terugkerende investering 'instandhouding van het bomenbestand' van € 171.000.

6.1.1 Bevindingen

Het is landelijk gangbaar om bomen te activeren. Dit kan leiden tot onenigheid met de accountant, omdat de BBV dit expliciet als een actief aanmerkt. Bomen en de bijkomende grond- en graafwerkzaamheden moeten volgens het BBV worden geactiveerd: het vermogen wordt vastgelegd in objecten waarvan het nut zich over meerdere jaren uitstrekt.

6.1.2 Voorstel 12: Uitbreiding en vervanging van het bomenbestand te beschouwen als te activeren investeringen

Het voorstel is uitbreiding en vervanging van het Hilversumse bomenbestand te beschouwen als te activeren investeringen. Het advies is ook om de kosten van planmatige en grootschalige vernieuwing/vervanging van bomen te activeren en in vijftig jaar af te schrijven conform de gehanteerde werkwijze vóór de Financiële Verordening 2018. De kosten van onderhoud mogen niet worden geactiveerd en komen direct ten laste van de exploitatie.

De keuze om dat niet te doen, zoals opgenomen in de Financiële Verordening 2018 is achteraf gezien landelijk niet gangbaar en kan leiden tot onenigheid met de accountant, omdat het BBV dit expliciet aanmerkt als een actief (een bezit van de gemeente). In de jaarstukken 2021 komen de kosten van het in stand houden van bomen niet meer ten laste van de exploitatie. Concreet betekent dit een meerjarig voordeel van € 171.000 excl. de kapitaallasten op de exploitatiebegroting in die jaren. Concreet betekent dit een meerjarig voordeel van € 171.000 excl. de kapitaallasten op de exploitatiebegroting. De instandhouding van bomen dient structureel te worden opgenomen in de investeringsplanning.

Voor alle materiële vaste activa (wegen, gebouwen, riolen en groen) hanteren we dezelfde benadering. Planmatige en grootschalige vervanging zien we als investering en schrijven we af in de afgesproken afschrijvingstermijn. Alle andere werkzaamheden ná deze planmatige en grootschalige vervanging zien we als onderhoud waarvan we de kosten in één keer in het boekjaar (blijven) opnemen.

Wat betekent bovenstaand voorstel voor komende jaarstukken en Programmabegrotingen?

- *Vanaf de Programmabegroting 2022 is structureel een investering opgenomen voor het in stand houden van bomen. Deze wordt geactiveerd en in vijftig jaar afgeschreven.*

Cijfermatig betekent dit het volgende voor de Kadernota 2021:

	2022	2023	2024	2025
In stand houden bomen van exploitatie naar IP	-171 V	-171 V	-171 V	-171 V
Afschrijvingen t+1 investeringen in IP (50 jaar)		3 N	6 N	9 N
Totaal effect	-171 V	-168 V	-165 V	-162 V

6.2 PERSONEELS- EN ORGANISATIEKOSTEN (VERPLICHT)

De notitie ‘Materiële vaste activa’ (MVA) van het BBV geeft een overzicht van alle relevante aspecten van materiële vaste activa met betrekking tot vraagstukken op het gebied van begroting en verantwoording voor gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Deze notitie biedt vakspecialisten inzicht in vraagstukken op het gebied van materiële vaste activa.

In de nieuwe notitie staat het volgende voorgeschreven:

- **Alle vaste activa worden voor het bedrag van de investering geactiveerd (artikel 62, lid 1 BBV).** De toelichting hierbij is: de salariskosten die direct aan een actief zijn toe te rekenen, **moeten** worden geactiveerd. De indirecte salariskosten die behoren tot de toe te rekenen overhead **kunnen** worden geactiveerd en worden meegenomen in de vervaardigingsprijs.
- **In de vervaardigingsprijs kunnen voorts worden opgenomen een redelijk deel van de indirecte kosten en de rente over het tijdvak dat aan de vervaardiging van het actief kan worden toegerekend (artikel 63 BBV).**

In artikel 63 lid 3 BBV wordt gesproken over kosten die ‘rechtstreeks aan de vervaardiging kunnen worden toegerekend’. Om te bepalen welke kosten dit betreft, wordt een parallel getrokken met de kosten die ‘direct zijn toe te rekenen aan de taakvelden’. De kostensoorten die direct worden toegerekend aan het taakveld, betreffen ook rechtstreeks aan de vervaardiging van activa toe te rekenen kosten, voor zover deze kosten worden gemaakt ten behoeve van de investering. Deze kosten moeten worden geactiveerd. Dit betekent ook dat de indirecte kosten doorgaans zullen samenvallen met overheadkosten. Salariskosten van projectleiding vallen niet onder de definitie van overhead en worden specifiek voor een bepaalde investering gemaakt. Deze kosten zijn in beginsel direct. Dergelijke kosten worden daarom tot de vervaardigingskosten gerekend en moeten worden geactiveerd.

6.2.1 Bevindingen

Waar het in het verleden bij directe VAT-kosten om een keuze ging, staat het activeren in de ‘Materiële vaste activa’-notitie van het BBV nu grotendeels voorgeschreven. Conform deze notitie van de commissie BBV zijn gemeenten verplicht om de zogenoemde directe personele kosten (de uren van zowel interne als externe medewerkers) toe te rekenen aan de investering in het actief. De keuzevrijheid ligt nu nog alleen in het onderdeel overhead.

Definitie overhead: alle kosten die samenhangen met de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces.

In de toelichting van de Financiële Verordening staat de volgende definitie met betrekking tot de VAT-kosten:

De VAT-kosten zijn indirecte kosten zoals voorbereiding, administratie en toezicht, alsmede overhead.

De toelichting in de Financiële Verordening dient hierop te worden aangepast. Er bestaan directe en indirecte organisatie- en personeelskosten. Nu zijn de indirecte en directe kosten onder één noemer

geschaard namelijk indirect. Voor 2021 was in het BBV hiervoor geen expliciete definitie opgenomen. Hilversum heeft ervoor gekozen om alle organisatie- en personeelskosten als indirecte kosten te definiëren.

Het is bedrijfseconomisch juist om uitgaven te activeren door VAT-uitgaven en (eventuele) opbrengsten samen te brengen en deze pas na een paar jaar – wanneer een project in de uitvoeringsfase komt – met elkaar te verrekenen. Dit betekent dat de exploitatiebegroting in een bepaald jaar niet wordt belast met de kosten van keuzes in het verleden. Dit staat in verhouding met de (toekomstige maatschappelijke) opbrengst van de betreffende investering. Dit is ook meteen een van de redenen waarom het landelijk gangbaar is om de VAT-kosten voor projecten te activeren.

VAT-kosten zijn onlosmakelijk verbonden aan een voorgenomen investering. Voor- en nacalculatie op de VAT-kosten heeft niet alleen een leereffect, maar leidt ook tot wezenlijke sturingsinformatie voor de Raad: 'Wat heeft de investering in zijn totaliteit gekost en in hoeverre weegt het op tegen de baten?'. De VAT-kosten zijn een beperkt deel van de totale projectkosten, maar vormen in totaliteit een aanzienlijk bedrag. Het direct ten laste brengen van VAT op de exploitatie met weinig bewegingsruimte kan resulteren in te strak sturen of bezuinigen op de VAT-kosten. Te lage VAT-kosten kunnen leiden tot minder beheersing van het project. Het gevolg is extra VAT-kosten die onverwachts ten laste van een begrotingsjaar landen. Anderzijds kan het leiden tot hogere projectkosten door minder beheersing van het project. Bij het voordoen van een van deze risico's of – in het worst-case-scenario – in beide gevallen, kunnen de VAT- en projectkosten aanzienlijk stijgen.

6.2.2 Voorstel 13: Het activeren van de directe personeel en organisatiekosten bij investeringen

Het voorstel is om de directe VAT-kosten te activeren op basis van de gewijzigde financiële wet- en regelgeving (het BBV) en de Financiële Verordening hierop aan te passen.

Een project bestaat uit verschillende fasen, die ieder op elkaar volgen en die steeds concreter het resultaat van het project bepalen. Aan de hand van de verschillende fasen wordt aangegeven vanaf welke moment de directe personeels- en organisatiekosten geactiveerd dienen te worden.

1. Initiatief

In deze fase, die ook wel studiefase, startfase, conceptfase of oriëntatiefase wordt genoemd, wordt duidelijk waarom er een project wordt georganiseerd, op welke wijze er gewerkt gaat worden en wat er aan het eind van het project gereed is. De initiatieffase heeft geen duidelijk beginpunt. In verreweg de meeste gevallen wordt het eind van de initiatieffase gezien als formele start van het project in enge zin.

Omdat er geen duidelijke begin- en eindpunt is en er nog geen bestuurlijk afweging is gemaakt, is het te onzeker dat het project wordt gestart. De hiervoor gemaakte kosten zijn nog niet direct toewijsbaar aan een daadwerkelijke investering (er zijn immers voornemens tot een investering). In de huidige situatie worden de gemaakte kosten tijdens de initiatieffase niet geactiveerd maar afzonderlijk ten laste van de exploitatie gebracht (voorzichtigheidsprincipe).

De kosten van onderzoek en ontwikkeling voor een bepaald actief kunnen worden geactiveerd (artikel 60 BBV). De voorwaarden genoemd in dit artikel bepalen dat de kosten alleen dan mogen worden geactiveerd als de plannen betreffende het actief, waarvoor de kosten worden gemaakt, al redelijk omljnd zijn, de plannen uitvoerbaar zijn en de kosten zijn in te schatten.

Voorts is het ook van belang dat het daadwerkelijk om kosten voor voorbereiding van een investering gaat.

2. Definitie

Aan het einde van een de initiatief fase wordt aan het College om een besluit gevraagd om het initiatief verder uit te werken, de financiële omvang en de tijdsplanning zijn globaal bekend. In de definitie fase wordt gezocht naar het antwoord op de vraag wat het projectresultaat precies moet gaan inhouden. De fase wordt ook wel specificatie- of programma-van-eisen-fase genoemd. Aan het eind van de definitiefase kan het projectresultaat worden omschreven in termen van randvoorwaarden, eisen, wensen, functies of prestaties. Voor projecten in de openbare ruimte geldt dat in de definitiefase gebruik wordt gemaakt van standaarden en handboeken, zoals het handboek inrichting openbare ruimte. Dit vergemakkelijkt de definitiefase (die is eigenlijk al verricht met het vaststellen van deze kaders). Voor complexe projecten is de definitiefase van essentieel belang, een goed programma van eisen bepaald vaak voor een groot deel het verdere succesvolle verloop van het project.

Tijdens de definitiefase wordt aan de raad voorgelegd om een krediet beschikbaar te stellen. Zoals bij de initiatief fase aangegeven is het niet altijd duidelijk wanneer deze eindigt en dus wanneer definitie fase opstart waardoor deze in deze beide artikelen (artikel 60 en artikel 62) van het BBV beargumenteerd toegepast kan worden. Het voorstel is om in het raadsvoorstel 'aanvraag krediet' te specificeren of er sprake is van directe personeels- en organisatiekosten en vanaf wanneer en waarom er sprake is van directe personeels- en organisatiekosten.

3. Ontwerp

Als alle eisen bekend zijn, kan er worden gezocht naar oplossingen, die aan de eisen voldoen. Aan het eind van de ontwerpfase is bekend hoe het resultaat eruit gaat zien. Er zijn tekeningen of modellen.

De personeels- en organisatiekosten in deze fase kunnen toegewezen worden aan een taakveld. De directe kosten dienen op basis van het BBV artikel 62, lid 1 te worden geactiveerd.

4. Voorbereiding

Wat in de ontwerpfase is bedacht moet worden voorbereid. Deze fase heet ook wel besteks- of inrichtingsfase. Er worden werktekeningen en instructietekeningen gemaakt voor degenen, die in de realisatiefase werkzaam zullen zijn. Er worden aanbestedingen en bestellingen gedaan voor de realisatiefase.

De personeels- en organisatiekosten in deze fase kunnen direct toegewezen worden aan een taakveld. De directe kosten dienen op basis van het BBV artikel 62, lid 1 te worden geactiveerd.

5. Realisatie

In deze fase wordt alles uitgevoerd wat in het voorgaande is gedefinieerd, ontworpen en voorbereid. Een bestuurlijk besluit om te stoppen of te verschuiven is in deze fase vrijwel onmogelijk, vanwege aangegane verplichtingen.

De personeels- en organisatiekosten in deze fase kunnen direct toegewezen worden aan een taakveld. De directe kosten dienen op basis van het BBV artikel 62, lid 1 te worden geactiveerd.

6. Nazorg

Het projectresultaat wordt overgedragen aan de opdrachtgever en in gebruik genomen. De gebruiker gaat regelmatig onderhoud plegen om het resultaat in stand te houden. De nazorgfase heeft geen duidelijk eindpunt.

Vanaf deze fase is er sprake van onderhoud en dus ook geen sprake meer van activeren.

Op basis van de bovenstaande argumenten wordt aanbevolen om de directe personele en organisatie kosten op projecten te activeren.

Aan de hand van de verschillende fasen wordt in het evaluatieverslag aangegeven vanaf welk moment de directe personeels- en organisatiekosten geactiveerd kunnen worden. Een project bestaat uit verschillende fasen, die elkaar opvolgen en die steeds concreter het resultaat van het project bepalen. Bij de initiatief en definitie fase kan sprake zijn van kosten voor onderzoek en ontwikkeling en directe personeel en organisatiekosten. De vooronderzoeken in de voorbereidende fasen leiden uiteindelijk tot een definitief 'go-or-no-go' moment waarop het bestuurlijk besluit valt om over te gaan tot de realisatie van een bepaald actief van een bepaalde omvang en kwaliteit en voor het te verlenen krediet. Immateriële kosten voor het realiseren van een bepaald actief in eigendom van de gemeente, worden in Hilversum geactiveerd vanaf het moment dat het inhoudelijk en financieel kader is vastgesteld c.q. het investeringskrediet is vrijgegeven door de gemeenteraad. Immateriële kosten in de fase(n) daarvoor worden in Hilversum niet geactiveerd. Op basis van een onderbouwd voorstel kan de gemeenteraad wel een separaat voorbereidingskrediet verstrekken. Aan de raad leggen we per keer een helder raadsvoorstel voor over welke directe kosten geactiveerd worden en vanaf welk moment. Zo houdt de Raad grip op de projectkosten en de bijbehorende uitgangspunten.

Om in de toekomst een eenduidige en bestendige lijn voor de directe personeels- en organisatiekosten te hanteren wordt in een notitie hiervoor het benodigde beleid uitgewerkt (zie ook paragraaf 3.1 Vooraf). In ieder geval wordt onder andere aandacht besteed aan het definiëren van de directe en indirecte kosten, uren schrijven, projectbeheersing en projectverantwoording.

In het geval van een positieve principe-uitspraak van het College om het project op te pakken en de definitiefase aan te vangen, dient de projectleider een projectadministratie in te richten en het project via het afdelingshoofd op te nemen in het tijdschriftregistratiesysteem. De ambtelijke uren die in de initiatieffase worden gemaakt, komen ten laste van de algemene middelen (exploitatie).

Indirecte personele en organisatiekosten activeren we niet, aangezien dit niet verplicht is en de overstap naar het activeren van directe kosten al redelijk wat aanpassingen in de uitvoering vereist.

7 REDACTIESLAGEN (VOORSTEL 14)

7.1 DE WEERGAVE VAN DE WET- EN REGELGEVING KAN OVERZICHTELIJKER

Het is wenselijk de weergave van de wet- en regelgeving in de Financiële Verordening 2018 beter geordend weer te geven. Een redactionele slag is noodzakelijk om verschillen in interpretatie weg te nemen. Vooral in het jaar 2020 is hier tegenaan gelopen. De teksten sluiten niet altijd juist op elkaar aan. Veelal wordt verwezen naar diverse artikelen, die staan verdeeld over verschillende hoofdstukken. Ook zijn er verwijzingen naar extra toelichtingen die niet alleen verdiepend zijn, maar in sommige gevallen ook nieuwe regelgeving bevat. De verordening bevat soms informatie waarvan de toegevoegde waarde ontbreekt of die dubbelt met het BBV of een andere hogere wetgeving. Het BBV maakt bijvoorbeeld de volgende artikelen overbodig:

- ✓ *Artikel 3.1*
Bij de begroting en de jaarstukken worden de baten en lasten per taakveld weergegeven onder (1) elk van de programma's, (2) het overzicht van algemene dekkingsmiddelen.

- ✓ *Artikel 3.4*
In de jaarrekening wordt van de investeringen de uitputting van de geautoriseerde investeringskredieten en de actuele stand van de totale uitgaven en inkomsten weergegeven.

Het voorstel is om de teksten in de Financiële Verordening 2018 te redigeren ten behoeve van de nieuw op te stellen Financiële Verordening 2021.

In de volgende hoofdstukken staan enkele redactieslagen die meer toelichting behoeven. De overige tekstuele redactieslagen worden verwerkt in de nieuwe Financiële Verordening 2022 en zichtbaar in een 'was-wordt'-lijst aangeboden aan het College en de Raad.

7.2 GEBRUIKSDUUR INVESTERINGEN

De BBV-notitie 'Materiële vaste activa' geeft als definitie van investeren: 'Het vastleggen van vermogen waarvan het nut zich over meerdere jaren uitstrekt'. Dat betekent twee jaar of langer. Het advies is om de minimale gebruiksduur van vijf jaar te wijzigen naar twee jaar. Dit vanwege voortschrijdend inzicht in de toekomstige ontwikkelingen, voornamelijk op het gebied van ICT. In de komende jaren wordt geïnvesteerd in ICT-middelen zoals iPad's, mobile devices en telefoons. Deze hebben een gebruiksduur van minder dan 5 jaar. Via de huidige Financiële Verordening is het eveneens mogelijk om af te wijken van de huidige afschrijvingstabel. Hierdoor is het advies tevens als een redactieslag te beschouwen.

Daarnaast is het aan te raden om de definitie 'exploitatiebegroting' aan de begrippenlijst toe te voegen. Dit geeft antwoord op de vraag wanneer en op welk moment er sprake is van een investering of een exploitatiebudget. Voorgestelde definities voor in de nieuwe Financiële Verordening 2022 luiden:

- *Investering: kosten van de aanschaf of productie van een goed of verzameling identieke of met elkaar samenhangende goederen, met een gebruiksduur van twee jaar of meer en met een waarde van minimaal € 50.000.*

- *Exploitatiebegroting: begrote baten en lasten die in de reguliere jaarlijkse exploitatie worden verantwoord.*

7.3 TREASURY EN GARANTIESTELLINGEN

Uit de evaluatie ('procescontrole' en 'benchmarking') blijkt dat de huidige artikelen op onderdelen kunnen worden aangepast. Daarmee sluit de verordening meer aan op de huidige werkwijze en op wat gangbaar is bij andere gemeenten. Daarnaast is gebleken dat delen van artikelen al zijn 'afgehecht' in hogere wetgeving en daarom kunnen vervallen. De voorgestelde aanpassingen zijn 'technisch' van aard.

Naast kleine redactionele aanpassingen betreft de belangrijkste aanpassing het inkorten en samenvoegen van de artikelen 16 en 17 met betrekking tot het afgeven van leningen en garanties.

Het doel van deze algemene regels met betrekking tot het verstrekken van leningen en garanties is om het instrument breed inzetbaar te maken, maar wel op een voorzichtige wijze. In de praktijk is gebleken dat de formulering van artikel 16 lid d – ook in vergelijking met andere gemeenten – minder regels nodig heeft, zonder daarbij het voorzichtigheidsprincipe los te laten. Nu merkt het huidige artikel 16 elke aanvraag voor een garantstelling of lening aan als een risico waarbij zoveel mogelijk medegarantstelling door onafhankelijke partijen en zekerheden wordt bedongen. Ook staat er dat in geval van onvoldoende zekerheid altijd een verliesvoorziening moet worden geraamd. Dat geldt dus ook wanneer er sprake is van bijvoorbeeld '90% zekerheid'. Ook dan zou een verliesvoorziening moeten worden geraamd, hoewel dit uit oogpunt van voorzichtigheid niet noodzakelijk is.

Het artikel 16 bleek bij de uitvoering praktische problemen op te leveren. Bij de aanvraag van een gemeentegarantie ten behoeve van de Stichting Sportinvesteringsfonds Hilversum – Collegebesluit 25-09-2018 (zaaknummer 478070) – bleek het niet nodig om al een verliesvoorziening te treffen. Onze accountant bevestigde dit. Om niet in strijd met de Financiële Verordening te handelen, heeft het College een 'afwijking'-besluit moeten nemen om zo toch de garantieverlening mogelijk te maken.

Bij de afwegingen in de besluitvorming van de huidige Financiële Verordening is juist aangegeven het beleid voor het verstrekken van leningen en garanties te 'verruimen'. Het schrappen van lid d van artikel 16 sluit daarbij aan.

7.4 ARTIKEL 7. EMU SALDO

Wanneer het Rijk de gemeente bericht dat alle gemeenten samen het collectieve aandeel van gemeenten in het EMU-tekort – bedoeld in artikel 3, zesde lid van de Wet houdbare overheidsfinanciën – hebben overschreden, informeert het College de Raad of een aanpassing van de begroting nodig is. Als het College een aanpassing nodig acht, doet het College een voorstel voor het wijzigen van de begroting.

De afkorting EMU staat voor: Economische en Monetaire Unie. Het EMU-saldo van een gemeente is het saldo van de ontvangsten en de uitgaven (kasbasis) van de gemeente in een jaar, berekend op basis van de uitgangspunten van de Wet houdbare overheidsfinanciën. Het EMU-saldo van het Rijk geeft in het begrotingssaldo weer of er sprake is van een overschot of een tekort van de overheidsuitgaven. Als de uitgaven in een bepaald jaar groter zijn dan de inkomsten, is er in dat jaar sprake van een tekort en groeit de staatsschuld. Het begrotingssaldo geeft dus een indicatie van de staat waarin het huishoudboekje van de overheid in een bepaald jaar verkeert.

Voor gemeenten is in de Wet houdbare overheidsfinanciën op 11 december 2013 vastgelegd, dat ze een aandeel hebben in het plafond voor het totale EMU-tekort van Nederland. Wordt dit gemeentelijk aandeel in het EMU-tekort door de gezamenlijke gemeenten overschreden, dan kan dat tot een correctieve maatregel van het Rijk leiden of tot een Europese boete die naar gemeenten wordt doorvertaald.

Tot op heden heeft het Rijk overigens geen gebruik gemaakt van de Wet houdbare overheidsfinanciën om gemeenten sancties op te leggen. Op dit moment zijn er ook geen aanwijzingen dat het Rijk hier actief op zal sturen.

Beleidsontwikkelingen van het Rijk – met betrekking tot het uitvoeren van de Wet houdbare overheidsfinanciën – worden jaarlijks gevolgd en in de paragraaf treasury in de jaarstukken verantwoord. Daarnaast moet in de jaarstukken de berekening van het gemeentelijk EMU-saldo worden gepresenteerd. Dit is een wettelijke verplichting vanuit het BBV waaraan we voldoen.

Voorstel

Voorstel is om het artikel te schrappen (eenvoud). Het College moet de Raad namelijk altijd (actief) tijdig informeren als de begroting moet worden aangepast, ongeacht de aanleiding. De informatievoorziening aan de Raad wordt al ondervangen door het BBV. De Raad wordt bij de jaarstukken – onder meer in de paragraaf treasury – actief geïnformeerd over eventuele beleidsontwikkelingen over de Wet houdbare overheidsfinanciën en de ontwikkeling van het EMU-saldo.

7.5 ARTIKEL 10. VOORZIENING VOOR ONINBARE VORDERINGEN

- 1. Voor vorderingen groter dan €100.000 wordt een voorziening wegens oninbaarheid gevormd op basis van een individuele beoordeling op inbaarheid van de openstaande vorderingen.*
- 2. Voor vorderingen kleiner dan €100.000 wordt een voorziening wegens oninbaarheid gevormd ter grootte van het historische percentage van oninbaarheid.*

Dit artikel betreft de waardering in de financiële jaarrekening van de balanspost ‘voorziening oninbare debiteuren’. Is sprake van gerede twijfel dat niet alle vorderingen worden geïnd, dan moet de omvang van dit (mogelijk) niet-inbare bedrag worden ingeschat. Voor de oninbaarheid van vorderingen moet de gemeente een voorziening berekenen en deze in de jaarrekening opnemen. Er zijn in de praktijk twee methoden om dit te doen.

De eerste methode – zie het eerste lid van dit artikel – is om per debiteur te bekijken (individuele beoordeling) of er een risico bestaat dat deze niet gaat betalen. Deze methode is tijdrovend. Daarom wordt deze methode meestal toegepast voor de grotere debiteurposten. Hilversum heeft dit grensbedrag op €100.000 gesteld.

De tweede methode – zie het tweede lid van dit artikel – betreft het instellen van een algemene voorziening. Die stelt bijvoorbeeld dat een bepaald percentage van een bedrag dat al meer dan 180 dagen is vervallen, niet wordt betaald. Er wordt dus gekeken naar het ‘historisch percentage van oninbaarheid’. Dit percentage loopt op naarmate de vordering langer open staat. Deze methode is minder arbeidsintensief en wordt toegepast om debiteurenposten kleiner dan €100.000 te waarderen. Het bepalen van het historische percentage van oninbaarheid is vastgelegd in de waarderingsgrondslagen bij de financiële jaarrekening en in interne procedures. De accountant toetst dit altijd uitvoerig bij de jaarlijkse accountantscontrole. We voldoen aan de vereisten van dit artikel.

Niet alle gemeente nemen een dergelijk artikel op in hun Financiële Verordening. In het Financiële Verordening-model van de VNG staat dat de bepalingen van artikel 10 op zich niet noodzakelijk zijn.

Voorstel:

De VNG heeft aangegeven dat het niet noodzakelijk is om de bepalingen van dit artikel in de Financiële Verordening op te nemen. De accountant bekijkt bij de controle van het getrouwe beeld van de jaarrekening sowieso de hoogte van deze voorziening. Voorstel is om het artikel te schrappen (eenvoud) en te verwerken in het uitvoeringsbeleid.