

# Advies audit- en rekeningcommissie

GRIFFIE

POSTBUS 9900  
1201 GM HILVERSUM  
BEZOEKADRES:  
DUDOKPARK 1

Aan de gemeenteraad tbv. de vergadering 21 april 2021

DATUM 6 april 2021  
BEHANDELD Bart Smeulders  
TELEFOON 035 629 2178  
ZAAKNR. 749193  
BETREFT Advies audit- en rekeningcommissie ten behoeve van de evaluatie  
financiële verordening 2018

Geachte raadsleden,

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 (commissie) de evaluatie van de financiële verordening 2018 (verordening) behandeld. De commissie heeft een aantal bevindingen die zij de gemeenteraad ten behoeve van de behandeling van de evaluatie financiële verordening 2018 in uw commissie- en raadsvergadering wil meegeven.

De commissie adviseert in algemene zin positief over de evaluatie financiële verordening 2018, met als kanttekening dat de gemeenteraad aandacht moet blijven houden op hoe we ons verhouden tot de verordening. Ook adviseert de commissie aan de gemeenteraad om scherp te blijven op het gegeven dat met deze wijziging van de financiële verordening, de informatiepositie van de gemeenteraad verandert. In de evaluatie mist de commissie het functioneren van de raad in verhouding tot de verordening in algemene zin gedurende de periode 2018-2020. Alle elementen van de verordening zijn geëvalueerd. Uit de evaluatie is gebleken dat de verordening 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 richting de raad te versterken, door onder andere verbeterde transparantie en meer samenhang en eenvoud in de planning- en controlcyclus. Over het niet langer activeren van de VAT-kosten heeft de commissie een notitie ontvangen.

De commissie kan zich grotendeels in de wijzigingsvoorstellen vinden. Over de wijzigingen geformuleerd onder voorstel 6 en 13 kan de commissie geen antwoord geven op de vraag of het voorstel daadwerkelijk een verbetering is ten opzichte van de oude verordening en de verplichtingen die uit de nieuwe verordening/BBV volgen. De politieke beschouwing laat de commissie bij de gemeenteraad. Met name op de techniek van voorstel 13 en het gebruik daarvan gaat de commissie wel in.

Van de veertien voorstellen uit de evaluatie zijn de voorstellen 2, 6, 9, 10 en 13 uitvoerig in de commissievergadering van 9 maart 2021 besproken en treft u in dit document een nadere toelichting. Over de overige voorstellen 1, 3, 4, 5, 7, 8, 11, 12 en 14 adviseert de commissie positief en leest u onderstaande wat deze voorstellen doen met de informatiepositie van de gemeenteraad.

*Voorstel 1.*

Investeringsvoornemens worden tot nu toe gedeeltelijk meegenomen in de kadernota. In voorstel 1 worden ontwikkelingen in investeringen met een analyse op de kapitaallasten voortaan opgenomen in de kadernota.

*Voorstel 2.*

Incidentele en structurele meevallers/tegenvallers van het huidige begrotingsjaar worden in voorstel 2 voortaan betrokken bij de resultaten uit het afgelopen begrotingsjaar en de drie daaropvolgende begrotingsjaren.

*Voorstel 3, 4 en 8.*

Op dit moment gaat TURAP I over de eerste vier maanden en TURAP II over de eerste negen maanden. In voorstel 3 wordt voorgesteld om de tussentijds rapportagemomenten meer algemeen te omschrijven en in voorstel 4 om TURAP I en II niet meer te koppelen aan de raadsinformatiebrieven. In plaats daarvan wordt op vaste peilmomenten inzicht gegeven in de stand van de begroting. In voorstel 8 wordt voorgesteld om TURAP I en de kadernota samen te voegen tot de voorjaarsnota. TURAP II heet in dit voorstel voortaan de eindejaarsrapportage, overeenkomstig de periode waarin deze rapportage wordt aangeboden.

*Voorstel 11.*

In voorstel 11 is het voorstel concreet dat het college voortaan budgetten kan verschuiven tussen taakvelden binnen een programma.

*Nadere toelichting op de specifieke voorstellen besproken in de audit- en rekeningcommissie*

*Voorstel 2. Het lopend begrotingsjaar te betrekken bij de kadernota*

Naast de bespreking in de commissie van voorstel 2, over het betrekken van het lopende begrotingsjaar bij de kadernota, heeft de wethouder aangegeven dat de gegevens van de meicirculaire niet bekend zijn ten tijde van het opstellen van de kadernota. De commissie adviseert in dit geval kwaliteit boven snelheid. Het college heeft toegezegd zich in te spannen om voortaan tijdens de behandeling van de kadernota in de gemeenteraad in elk geval een globale voorlopige samenvatting van de financiële effecten van de meicirculaire te verstrekken. (De discussie en toezegging over de meicirculaire staat los van de voorgestelde wijziging in voorstel 2.)

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

De commissie vraagt zich af of de wijziging van de regeling veel oplevert ten opzichte van de oude regeling. De oude regeling was glashelder. De commissie stelt dat het uitgangspunt, de gemeenteraad informeren en rapportages verstrekken op taakveldniveau, essentieel is voor de vereiste transparantie en vergelijkbaarheid van de gemeentelijke begroting met die van andere bestuursorganen. Voor de commissie is het lastig te overzien wat de gevolgen zijn van de wijziging van deze regeling. Zodoende neemt de commissie het advies over om in 2021 de gehele begroting op basis van de oude regeling op te maken en daarnaast een extra deel van de begroting op basis van de nieuwe regeling op te maken. Dit zou ook bij de TURAP I kunnen. Zodoende wordt het voor- of nadeel van de wijziging inzichtelijk en kan de commissie de gemeenteraad adviseren over de wijziging.

*Voorstel 9. De Beukennotenwet op te nemen in de begrippenlijst*

De commissie vindt het onnodig om de beukennotenwet als begrip op te nemen in de begrippenlijst. Dit kan leiden tot meervoudige interpretaties.

### *Voorstel 10. Het nieuwe kansenbeleid te laten vervallen*

De commissie vindt de huidige werkwijze, waarbij de bestedingen voor nieuwe kansen middels een raadsvoorstel (door middel van een begrotingswijziging) of raadsinformatiebrief door het college worden aangemeld, prima.

### *Voorstel 13. Het activeren van de directe personeels- en organisatiekosten bij investeringen (VAT)*

#### *Wat zegt het BBV over activeren*

Over het activeren van de directe personeels- en organisatiekosten bij investeringen (VAT-kosten) heeft de commissie uitvoerig gesproken. Op basis van de huidige verordening worden er geen VAT-kosten geactiveerd. In de huidige verordening is opgenomen in artikel 9 dat personeel- en organisatiekosten worden uitgesloten van activering. Het nieuwe BBV (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten) – laat dat niet toe. De wetgever (BBV) geeft inzake het activeren van investeringen een duidelijk principe: alle investeringen worden geactiveerd (artikel 59 BBV). Artikel 63 van het BBV stelt dat activa worden gewaardeerd tegen verkrijgingsprijs of vervaardigingsprijs. Hieruit vloeit voort dat investeringskosten bestaan uit ofwel de verkrijgingsprijs of de vervaardigingsprijs. De verkrijgingsprijs omvat de inkoopprijs en de bijkomende kosten. De vervaardigingsprijs omvat de aanschafkosten van de gebruikte grond- en hulpstoffen en de overige kosten, die rechtstreeks aan de vervaardiging kunnen worden toegerekend. Artikel 9 van de huidige verordening is daarmee niet overeenkomstig dit artikel en moet dus worden aangepast. Ter illustratie van de discussie treft u in de bijlage van dit document twee voorbeelden.

#### *Wat moet worden geactiveerd en wat mag worden geactiveerd?*

De directe kosten moeten worden geactiveerd en indirecte kosten (o.a. overhead) mogen worden geactiveerd: dat is de keuze van de gemeente. Het college stelt voor om vooralsnog geen indirecte kosten toe te rekenen en geen gebruik te maken van deze keuze. Daarmee kiest het college voor terughoudend in het activeren van alle kosten en in lijn met de gedachte en bedoeling van 2018. De commissie is het hier mee eens.

In de gemeentelijke verordening dient een activeringsgrens te worden opgenomen. De hoogte van deze grens is in de BBV niet voorgeschreven en dus een keuze. Hilversum heeft het minimumbedrag voor een investering gesteld op € 50.000,-. Uitzondering is de aankoop van grond, die wordt altijd geactiveerd.

Salariskosten die direct aan een actief zijn toe te rekenen, moeten worden geactiveerd. Hier is op basis van de Notitie Materiële Vaste Activa geen keuze. Dit gaat ook op voor voorbereidingskosten van de uitvoeringsfase.

Kosten voor onderzoek en ontwikkeling mogen worden geactiveerd.

Aan het activeren van voorbereidingskosten voor grondexploitaties zijn echter wel strikte voorwaarden verbonden. Er moet onder andere: zicht zijn op een realisatie van het actief; de verkoop van het project; er is termijn van maximaal vijf jaar bij het openen van een grondexploitatie. Kosten van onderzoek en ontwikkeling voor het realiseren van een bepaald actief moeten niet verward worden met voorbereidingskosten van de uitvoeringsfase; deze kosten behoren namelijk direct tot de vervaardigingskosten van het actief en worden daarom meegenomen in de investering en volgen daarmee de afschrijvingstermijn van de betreffende investering.

#### *Overwegingen commissie bij voorstel 13*

De wetgever (BBV) geeft inzake het activeren van investeringen een duidelijk principe: alle investeringen worden geactiveerd. De vrijheid om daarvan af te wijken of keuzes te maken geldt

slechts in enkele gevallen. Beperking vindt daarnaast nog zijn oorsprong in notities van de commissie BBV die al nadere invulling heeft gegeven aan vraagstukken over wel of niet activeren. De conclusie kan daarom niet anders zijn dan dat de beleidsvrijheid gering is en gezien de ontwikkelingen eerder ingekrompen dan uitgebreid wordt.

De verordening wordt op voorstel van het college aangepast op basis van de voorgeschreven wet- en regelgeving. Voor nadere uitvoeringsregels wordt passend binnen de uitgangspunten van de verordening uitvoeringsbeleid (ter kennisgeving aan de Raad) opgesteld. Het verdient echter wel aanbeveling signaalwaarden dan wel eventueel nieuw te ontwikkelen indicatoren in te bouwen in de bestaande planning en control cyclus. Op die manier kan, nog meer dan voorheen al het geval was, gewerkt worden aan een weerbare, wendbare en stabiele begroting. Daardoor krijgen we ook meer inzicht in de beïnvloed- en wendbaarheid van de begroting. Kapitaallasten van een investering drukken bijvoorbeeld gemiddeld zo'n 15 jaar op onze begroting (15 jaar is een gemiddelde over de gehele portefeuille. Dit kan ook 3 tot 50 jaar of meer zijn). Daarom is het goed in beeld te krijgen en te houden welk deel van onze uitgaven nu voor langere tijd vast ligt, dan wel vast komt te liggen. Met nadruk willen we hier vermelden dat het gaat om financieel-technische signaalwaarden dan wel indicatoren. De mate van (in)flexibiliteit zegt namelijk niets over de politieke wenselijkheid van bepaalde voorzieningen. Het is bedoeld om de financieel-technische implicaties zichtbaar te maken van beleidsinhoudelijke keuzes. Daarom is ook vooralsnog afgezien van het formuleren van normen. Immers: elke keuze hierin is tamelijk arbitrair. Tevens zijn in de commissie na de behandeling van de verordening twee fictieve scenario's behandeld waarbij de grondexploitaties (voorbeeld 60 en 90 mln.) een negatieve uitkomst hadden, alsook met een negatieve uitkomst op het weerstandsvermogen en solvabiliteit. De gevolgen voor de financiële parameters werden hiermee inzichtelijk gemaakt. (De presentatie treft u bij de stukken van de vergadering van de audit- en rekeningcommissie van 9 maart 2021 in iBabs)

Grondexploitaties met een verwacht verlies moeten bij opening meteen worden gedekt door een storting in de Voorziening Planexploitatie t.l.v. de Algemene Reserve. De kengetallen in verband met, onder andere de weerstandsratio en de schuldpositie, verslechteren en bij grote verlieslatende gebieds-ontwikkelingen kan het eigen vermogen zelfs negatief worden. De commissie zoekt dan ook naar sturingsinstrumenten in combinatie met grenswaarden, ten aanzien van de kengetallen, om gebiedsontwikkelingen beheersbaar te houden.

De commissie heeft gekeken naar het technische raamwerk binnen de regelgeving en hoe de gemeenteraad met deze regelgeving omgaat. Naar de invulling van de zogenaamde spelregels kijkt de commissie niet. Dat is een politieke afweging. Hoeveel de gemeente wilt besteden aan bijvoorbeeld het Stationsgebied is een politieke keuze. Daar adviseert de commissie niet over, want dit gaat de bevoegdheid van de commissie te buiten.

Wel wil de commissie de gemeenteraad meegeven dat in de politieke afweging, de betaalbaarheid van het geheel aan projecten wat we kunnen dragen moet worden meegenomen. Het geheel aan investeringen bij projectkosten en activeringen is van invloed op de vermogenspositie en daarmee uiteindelijk ook de financierbaarheid van de gemeentelijke uitgaven.

Een andere politieke afweging is de vraag of de gemeenteraad op de organisatie administratief kan bouwen/controleren en of de gemeenteraad de organisatie niet overvraagt in de uitvoerbaarheid van deze wijziging? In antwoord op deze vraag is voorgesteld om bij ieder project aan te geven wat de begrote VAT-kosten zijn en welk percentage dat is van de totale geraamde projectkosten. Dit begrote percentage kan dan al vooraf afgezet worden tegen het gemiddelde en er kan een verklaring voor afwijkingen worden gezocht. Bij afsluiting van het project moet standaard gerapporteerd worden over de werkelijke VAT-kosten van het project en afwijkingen moeten worden geanalyseerd en toegelicht.

De audit- en rekeningcommissie ziet bij de mogelijk keuze van de gemeenteraad voor het ontwikkelen van de diverse locaties, dat er een nieuwe fase als projectontwikkelaar aanbreekt, waarbij we verder gaan bouwen aan en in Hilversum. Hierin heeft de audit- en rekeningcommissie aangegeven goed geïnformeerd te willen worden over de financiële consequenties om haar rol als adviseur richting de gemeenteraad goed te kunnen invullen.

Met vriendelijke groet,

M.F. Vogel  
Voorzitter audit- en rekeningcommissie

### Bijlage

#### *Voorbeeld 1. Werking investering in de openbare ruimte*

Een investering bedraagt € 1.000.000,- met een looptijd (economische levensduur) van tien jaar. De direct toerekenbare personeel- en organisatiekosten bedragen op basis van het bestek € 200.000,- van de totale projectkosten, zijnde dus 20%. De financieringsbehoefte is daarmee € 1.000.000,- en de schuld neemt dan ook toe met € 1.000.000,-. Tegenover deze schuld staat ook een bezit op de balans in de vorm van een materieel vast actief. De zogenaamde 'slijtage' of het 'maatschappelijk nut' per jaar, wordt in de vorm van zogenaamde kapitaallasten (rente en afschrijving) in de gemeentelijke exploitatie (begroting) tot uitdrukking gebracht. Voor het gemak hanteren we voor de rente een percentage van nul. De afschrijving bedraagt € 1.000.000,- gedeeld door tien jaar maakt € 100.000,- per jaar. Voor de personeel- en organisatiekosten (VAT) betekent dit dat de € 200.000,- ook uitgesmeerd wordt over de looptijd. De financiering blijft ongewijzigd en moet gewoon op dezelfde manier afbetaald worden door middel van jaarlijkse aflossing.

#### *Voorbeeld 2. Werking grondexploitatie:*

De activiteiten binnen de grondexploitatiebegroting bedragen € 1.000.000,-, de direct toerekenbare personeel- en organisatiekosten (VAT) bedragen dus wederom € 200.000,- van de totale projectkosten (20%). Door op termijn als resultaat van de grondexploitatie de uitgifte van bouwrijpe grond is het doel om de uitgaven van € 1.000.000,- terug te verdienen. De financieringsbehoefte is in de voorfinancieringsfase groot en voor het gemak de volledige € 1.000.000,- waarvoor de gemeente moet lenen, waardoor de schuld met € 1.000.000,- toeneemt. Op het moment dat de opbrengst uit de grondexploitatie gelijk is aan de gedane investering is er alleen sprake van voorfinanciering. De waarde van het actief op de balans (bouwgrond in exploitatie) loopt min of meer gelijk op met de schuld.

Stel nu dat de grondopbrengsten niet opwegen tegen de benodigde investeringen in de grondexploitatie en er sprake is van een zogenaamde verlieslatende grondexploitatie dan moet op het moment van openen van de grondexploitatie door de raad (raadsbesluit benodigd) gelijk een verliesvoorziening worden getroffen ter grootte van het begrote verlies. Om deze verliesvoorziening te kunnen treffen, moet er een exploitatielast genomen worden in de begroting. Stel van de € 1.000.000,- wordt er slechts 50% terugverdiend dan moet er € 500.000,- ten laste van de exploitatie gebracht worden in het jaar van openen van de grondexploitatie. De VAT-kosten maken dan integraal onderdeel uit van deze te nemen exploitatielast. Het wel of niet activeren van VAT maakt voor de systematiek niet uit. In het geval dat de zogenaamde VAT kosten niet ten laste van de GREX worden gebracht, worden ze jaarlijks uit de exploitatiebegroting gedekt en stel dat de genoemde € 200.000,- in 5 jaar gemaakt wordt, elk jaar een exploitatielast van € 40.000,-.