

# Memo

**Datum** : 12 juli 2016

**Aan** : Rekeningcommissie

**Van** : College van B&W

**Onderwerp** : Reactie op aanvullende kaders van Gemeentebelangen Eemsmond bij de kaderstellende notitie Financiële Verordening

---

## Aanleiding

Op 24 maart jl. heeft de behandeling van de kaderstellende notitie Financiële Verordening plaatsgevonden in de raad. Tijdens deze behandeling zijn door Gemeentebelangen Eemsmond aanvullende kaders aangedragen. Afgesproken is dat het college deze kaders van commentaar zou voorzien, waarna de portefeuillehouder deze zou bespreken met de rekeningcommissie. Hier worden dan vervolgens afspraken gemaakt over het vervolg geven aan het opstellen van de Financiële Verordening.

Andere fracties zijn ook in de gelegenheid gesteld om aanvullende kaders aan te dragen. Hier is geen gebruik van gemaakt.

## De aanvullende kaders

Hieronder treft u de aanvullende kaders aan, voorzien van een reactie van het college. Graag bespreken we de kaderstellende notitie Financiële Verordening en de aanvullende kaders met de rekeningcommissie, waarna afspraken gemaakt kunnen worden over het vervolg voor het opstellen van de Financiële Verordening.

- 1) De raad stelt bij de aanvang van de nieuwe raadsperiode een programma indeling vast – Wij zijn er inmiddels wel aan toe om nu een duidelijke paragraaf “subsidies” toe te voegen om op 1 plek inzicht te krijgen in alles wat wordt beoogd en bereikt met subsidies.

### Reactie

De raad heeft de ASV (Algemene Subsidie Verordening) en het subsidiebeleid vastgesteld. Het college de Uitvoeringsregels subsidiebeleid. De raad heeft deze ter kennisgeving aangeboden gekregen. Verder ontvangt de raad de jaarstukken van subsidieontvangers die meer dan € 50.000 gemeentelijke subsidie ontvangen.

Het subsidiejaarprogramma is jaarlijks een onderdeel van de begroting. Dit wordt meestal per post vastgesteld door de raad.

Met bovenstaande wordt de raad breed geïnformeerd.

Om te waarborgen wat wordt beoogd met een subsidie ook wordt bereikt is in de notitie Uitvoeringsregels Subsidiebeleid onderscheid gemaakt in de structurele subsidie:

- < € 1.500,- : met deze organisaties worden geen prestatieafspraken gemaakt. De activiteiten die de gemeente belangrijk vindt zijn opgenomen in de Uitvoeringsregels

Subsidiebeleid. Deze subsidies worden gezien als waarderingssubsidies. Hier wordt dus weinig op gestuurd. Wel moet er jaarlijks een activiteitenverslag worden ingeleverd.

- € 1.500,- - € 50.000,-: bij deze subsidies wil de gemeente sturing geven op de inhoud van gemeentelijk beleid met de daarmee gepaard gaande kosten. Meestal zijn de activiteiten waar subsidie voor wordt verleend in de Uitvoeringsregels Subsidiebeleid vastgelegd. Eventuele andere prestatieafspraken worden in een beschikking vastgelegd. Bij de vaststelling van de subsidie wordt gekeken of de doelen voldoende zijn behaald.
- > € 50.000,-: inherent aan deze subsidies is het afrekenen op basis van geleverde prestaties in plaats van financiën. Als men niet of niet volledig heeft gerealiseerd wat is afgesproken, kan dit tot terugvordering van subsidies leiden. Een inhoudelijk verslag, waaruit blijkt dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend, is dan ook nodig bij de beoordeling. Tevens vindt er minstens een maal per jaar een bestuurlijk overleg plaats met de organisaties.

Uw raad ontvangt deze jaarstukken en raadsmemo.

## 2) Nog een kader: we stellen naast de 3 W's ook een vierde vast "wanneer zijn we tevreden"

### Reactie

Het vaststellen van 'wanneer zijn we tevreden' zul je moeten koppelen aan indicatoren. Hierin moeten de volgende stappen doorlopen worden:

- Je moet de thema's bepalen waarop je deze tevredenheid wilt meten;
- je dient per onderwerp een of meerdere indicatoren vast te stellen;
- je moet de indicatoren van een nulmeting voorzien (uitgangspunt bepalen);
- je moet een registratie opstarten, waarmee je de indicator kunt monitoren;
- je moet vaststellen welke ontwikkeling de indicator gewenst is;
- je moet regulier meten wat de status van de indicator is.

Bovenstaande is geen eenvoudige opgave en vraagt een forse inzet van het bestuur en de ambtelijke organisatie (en eventuele derde partijen).

Met ingang van de begroting 2017 is de gemeente verplicht een aantal beleidsindicatoren op te nemen (Vernieuwing Besluit Begroten en Verantwoorden). In de komende jaren moet dit verder ontwikkeld worden, door ook te kijken naar het verloop van de indicatoren. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan bovenstaande wens.

## 3) Twee kwalitatief goede bestuur rapportages zijn voldoende (exit decemberrapportage)

### Reactie

In de kaderstellende notitie wordt onder het kopje 'Aantal bestuursrapportages' deze mogelijkheid ook aangegeven.

## 4) We willen graag als kader bij de post onvoorzien in de begroting toevoegen dat dit , voor incidentele lasten is en dan bijvoorbeeld een half % van de totale begroting.

### Reactie

Het hanteren van een vast percentage voor onvoorzien is een mogelijkheid.

In een deel van de exploitatiebudgetten, maar ook in investeringskredieten en budgetten voor projecten wordt al rekening gehouden met een deel 'onvoorzien'. Daarnaast is het wel van belang om een relevante post onvoorzien op te nemen. Het kan ook een keuze zijn om bij het Kaderplan een voorstel te doen voor de hoogte van de post onvoorzien. Zo kan deze post jaarlijks wisselen, om te voorkomen dat er teveel concessies moeten worden gedaan aan gewenste ontwikkelingen. Er wordt bij een 0,5% van de totale begroting aan onvoorzien beslag gelegd op ca. € 300.000 begrotingsruimte. Dit is dan niet meer beschikbaar voor andere activiteiten/taken.

- 5) Ook willen we als kader bij de bepalingen bij de begroting aangeven dat de ramingen van onderhoudsbudgetten in de ontwerpbegroting worden gebaseerd op de meerjarige onderhoudsplannen, zoals die door de raad zijn vastgesteld.

Reactie

De onderhoudsbudgetten worden momenteel gebaseerd op meerjarige onderhoudsplannen (voor zover aanwezig).

- 6) De meldingsplicht rond leningen, kader is hou bedragen laag. hierbij is de huidige 50.000 misschien nog wel te royaal. Kader is bij de meldingsplicht rond investeringen en aankopen, dat van ons mag de grens op 50.000 euro staan voor aankopen en 15.000 voor investeringen. > kader zou zijn-hanteer bescheiden bedragen.

Reactie

Bij het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties geldt momenteel een meldingsplicht boven € 50.000. De huidige verstrekkingen liggen veelal boven deze grens.

Het vaststellen van een grens voor het melden van aankopen zegt, dat ook al is er sprake geweest van autorisatie van bepaalde uitgaven in de begroting, dit alsnog voorafgaand aan de werkelijke uitgave met de raad moet worden gedeeld (boven een bepaald bedrag). Dit zou de ambtelijke organisatie wel behoorlijk beperken in de uitvoering van haar taken. Naar ons idee is deze meldingsplicht niet nodig. Op het moment dat er geen budget beschikbaar is, wordt de raad altijd geïnformeerd en om aanvullend budget of een wijziging van het bestedingsdoel van een bestaand budget gevraagd.

Investerings boven € 15.000 moeten worden geactiveerd en hiervoor wordt of in het investeringsoverzicht in de begroting of in een afzonderlijk raadsvoorstel krediet gevraagd aan de raad. Er wordt niet geïnvesteerd als er geen krediet beschikbaar is geteld door de raad.

- 7) We zien dat in modelverordening artikel 12 lid 3 bij kostprijsberekening gesproken wordt over betrekking van voorzieningen, tot heden doen wij dat met reserves. Kunt u laten uitzoeken waarom wij dat anders doen.

Reactie

In artikel 12 van de modelverordening staat:

*Artikel 12. Kostprijsberekening*

*1. Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van goederen, werken en diensten van de gemeente, die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, wordt een systeem van kostentoe rekening gehanteerd. Bij de kostentoe rekening worden naast de*

*directe kosten de indirecte kosten betrokken, die rechtstreeks samenhangen met de door de gemeente verleende diensten.*

*2. Bij de kosten worden betrokken de bijdragen aan en onttrekkingen van voorzieningen voor de noodzakelijke vervanging van de betrokken activa, de kapitaallasten van de in gebruik zijnde activa en voor rioolheffing en afvalstoffenheffing de compensabele belasting over de toegevoegde waarde (BTW) en de kosten van het kwijtscheldingsbeleid.*

*3. Voor de inzet van materiële activa worden naast directe kosten, indirecte kosten en afschrijvingskosten, de rente voor de financiering van het actief toegerekend. Deze rente is een vergoeding voor de inzet van vreemd vermogen en van eigen vermogen. De rentepercentages voor deze vergoeding worden bij de behandeling van de begroting vastgesteld.*

Bij het bepalen van een kostprijs worden de toegerekende kosten meegenomen. Als hierin sprake is van een toevoeging aan een voorziening (als last in onze administratie), dan bepaalt deze last mede de kostprijs. Wij kennen echter geen voorzieningen voor het vervangen van activa, zoals genoemd in lid 2.

Stel dat wij als gemeente meer inkomsten zouden halen uit de rioolheffing dan we aan kosten toerekenen, dan dien je deze extra middelen in een voorziening te stoppen, omdat deze middelen worden ontvangen voor het in stand houden van de rioolvoorzieningen. Aangezien wij altijd uitgaan van maximaal 100% kostendekkendheid, is hier bij ons geen sprake van. Reserves worden enkel als dekkingsmiddel ingezet.

- 8) Bij de financieringsfunctie (art 15) zien we graag een koppeling met ons treasurystatuut.

Reactie

Deze koppeling is in de huidige gemeentelijke financiële verordening opgenomen. Hij wordt in de nieuwe modelverordening niet genoemd en is daarom achterwege gelaten. Het is geen probleem om deze koppeling opnieuw op te nemen.

- 9) In bestuursrapportages zouden we de verschillen groter dan 10.000 euro toegelicht willen zien.

Reactie

Op dit moment worden verschillen groter dan € 20.000 toegelicht. In de bijlagen bij de bestuursrapportage zijn alle mutaties met een korte omschrijving opgenomen en daarmee zijn ook de verschillen tussen € 0 en € 20.000 inzichtelijk voor de raad.

Zouden we ook de verschillen tussen de € 10.000 en de € 20.000 gaan toelichten, moet u rekenen op een dikker rapport.

- 10) We zouden ook graag artikel 19 lid a en e uit de oude verordening terugzien in artikel 17 nieuwe verordening. Dit gaat over rentes.

Reactie

In artikel 13 van de BBV staat: *De paragraaf betreffende de financiering bevat in ieder geval de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille en geeft inzicht in de rentelasten, het renteresultaat, de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend en de financieringsbehoefte.*

Dit maakt lid e uit de oude artikel 19 overbodig. Lid a kan toegevoegd worden.

- 11) Nota activa beleid, van ons mag het ook geïntegreerd worden in de financiële verordening. Dat komt de integraliteit wel ten goede.

Reactie

In de modelverordening wordt het activabeleid wel geïntegreerd in de financiële verordening, maar wel met de toevoeging van een bijlage met hierin het afschrijvingsbeleid. De nota activabeleid gaat daarnaast bijvoorbeeld ook in op waardering van activa, de kaders voor het activeren, een uitleg van de soorten activa die we als gemeente kennen, etc.

Naar ons idee heeft een afzonderlijke nota zeker toegevoegde waarde.

- 12) Ook zouden we het kader willen meegeven ikv de wet hof dat gelden die over zijn, dat we proberen die aan andere gemeenten uit te lenen.

Reactie

De wet HOF biedt de mogelijkheid om overschotten aan middelen bij andere (decentrale) overheden weg te zetten. Dit ligt dus al vast en hoeft naar ons idee hiermee geen onderdeel te worden van de financiële verordening.

De afgelopen jaren kennen we geen langdurige overschotten. We hebben dus geen mogelijkheden gehad om (langdurig) gelden uit te zetten. We voorzien dit ook niet.

- 13) Ook willen we als kader meegeven dat we er naar streven de ozb stijging binnen de MAKRO norm te houden- onze ozb stijging springt er wel heel hoog uit de laatste tijd!

Reactie

Gelet op het belang van de OZB bij de financiering is het zaak dat u als gemeenteraad voldoende ruimte hebt om tot verantwoorde keuzes te komen. Bij deze taak en verantwoordelijkheid past het niet dat het Rijk hier een 'hindernis' voor opwerpt. Ook de VNG geeft aan geen voorstander te zijn van een macronorm (of andere vanuit het Rijk opgelegde beperking in democratische keuzes). Autonome gemeenten maken verantwoorde keuzes en doorkruisen daarbij niet de gewenste ontwikkeling van de collectieve lastendruk in Nederland. De VNG geeft aan dat hun voorkeur uitgaat naar afschaffing van de macronorm.

- 14) Lokale heffingen, wij zien daarin graag ook altijd de vergelijking met andere gemeenten (rangorde), en ook de kostendekkendheid van afvalinzameling, rioolbeheer et cetera terug – want alhoewel we nu ook al in onze verordening hebben staan dat er informatie moet zijn over kostendekkenheid van de heffingen is dat niet altijd terug te vinden.

Reactie

De modelverordening stelt:

*Bij de begroting en de jaarstukken neemt het college in de paragraaf lokale heffingen naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 10 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op:*

a. [...].

Artikel 10 lid c en d geven aan:

- c. een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen, waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe bij de berekening van tarieven van heffingen, die hoogstens kostendekkend mogen zijn, wordt bewerkstelligd dat de geraamde baten de ter zake geraamde lasten niet overschrijden, wat de beleidsuitgangspunten zijn die ten grondslag liggen aan deze berekeningen en hoe deze uitgangspunten bij de tariefstelling worden gehanteerd;*
- d. een aanduiding van de lokale lastendruk;*

Hiermee is dit al opgenomen in de modelverordening, die als leidraad geldt.

- 15) Elke vier jaar willen wij graag de normale en genoemde nota's ter vaststelling ontvangen. Waarbij we ons afvragen of deze afspraken die er nu ook zijn altijd wel bekend zijn. De laatste nota onderhoud gebouwen kan ik me niet meer herinneren, terwijl dit wel vierjaarlijks diende te passeren.

#### Reactie

Deze opmerking gaat in op de uitvoering naar aanleiding van de verordening. Voor de kaderstellende notitie laten we deze opmerking buiten beschouwing.

Uiteraard is het streven inderdaad dat we conform de verordening ook de diverse nota's aan de raad aanbieden.

- 16) We willen ook een aantal nieuwe nota's zien. Namelijk een nota verbonden partijen, waarin we onder andere opnemen dat we van elke verbonden partij ook een jaarrekeningresultaat willen zien, het openbaar belang en vermogen, kaders voor aangaan nieuwe verbindingen en dat hoe we goede terugkoppeling wensen. Ik begreep ook al wel dat zon nota er aan zit te komen, dat moet ook in onze verordening terugkomen.

#### Reactie

Het Besluit Begroting en Verantwoording schrijft in artikel 15 voor welke informatie de paragraaf Verbonden Partijen, die zowel in de begroting als in de rekening wordt opgenomen, dient te bevatten. Zo moet hier o.a. ingegaan worden op de visie en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen, een lijst van de verbonden partijen, maar ook het belang van de gemeente in de verbonden partij en het openbaar belang dat ermee gediend wordt, de omvang van het eigen en vreemd vermogen van de verbonden partij en het financiële resultaat van de verbonden partij. Dat betekent dat de meeste informatie die in de gewenste nota zou worden neergezet, reeds tweemaal per jaar ter kennisgeving aan de raad wordt aangeboden in de verplichte paragraaf in de begroting en rekening. Een aparte nota voegt daaraan niets toe.

Wat betreft de punten over het aangaan van nieuwe verbindingen en de terugkoppeling in college en raad: deze punten zijn meer van bestuurlijke dan financiële aard. Dat maakt dat het niet wenselijk wordt geacht om hierover afspraken vast te leggen in een financiële verordening.

- 17) We willen ook graag een vierjaarlijkse nota bedrijfsvoering, naast opname van die gegevens in de bestuursrapportages. Dat is elders heel gebruikelijk.

#### Reactie

Het vierjaarlijks opstellen van een nota Bedrijfsvoering is mogelijk. In de nieuwe Begroting wordt de Overhead van onze organisatie centraal onder een programma opgenomen en toegelicht

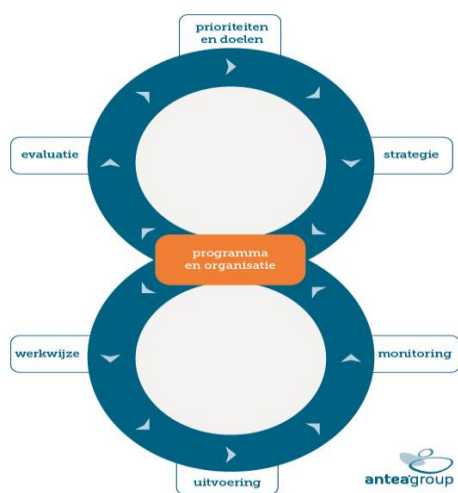
(verplichting vanuit de Vernieuwing van de BBV). Dit betreft met name de effecten van de bedrijfsvoering. Vraag is of een nota hier nog iets aan toe voegt.

Bovendien is de Bedrijfsvoering de komende jaren naar verwachting aan vele veranderingen onderhevig.

- 18) Ook een nota handhaving komt zeer regelmatig voor, dit lijkt ook zeer nuttig- of is dat niet zo?

#### Reactie

Eind 2010 is het Nalevingsbeleid Fysieke Leefomgeving 2011-2016 voor de DEAL-gemeenten vastgesteld. Het doel van deze beleidsnotitie was het actualiseren van het beleid op het gebied van toezicht en handhaving en het voldoen aan de wettelijke eisen op grond van de WABO. Het beleid dient ook als leidraad voor het functioneren van de werkorganisatie VTH DEAL en de Omgevingsdienst Groningen. Gelet op de termijn waarvoor het beleid is vastgesteld ligt het in de lijn der verwachting dat dit op korte termijn wederom zal worden geactualiseerd. Mogelijk wordt hier de samenwerking gezocht met de DAL en/of de BMW gemeenten om, daar waar mogelijk, de harmonisering van beleid vorm en inhoud te geven. Een onderdeel van het beleid, namelijk de handhavingstrategie, staat eerder voor actualisering gepland. De provincie heeft in samenwerking met de Groninger gemeenten een model ontwikkeld die in het najaar van 2016 aan de deelnemende organisaties ter besluitvorming zal worden voorgelegd. Deze strategie gaat over welk handhavingmiddel op welk moment toegepast zal worden, rekening houdend met een aantal factoren m.b.t. de ernst van de overtreding, maar ook het (naleef-)gedrag van de overtreder.



Met het nalevingbeleid als uitgangspunt stellen wij jaarlijks een uitvoeringsprogramma op. Met dit programma, waarin wij op basis van risicogestuurd toezicht de uit te voeren toezichtwerkzaamheden plannen,, wordt invulling gegeven aan de wettelijke verplichtingen. Het uitvoeringsplan kan gezien worden als het snijpunt van de twee helften van de zogenaamde big 8, waarbij de bovenkant gaat over beleid, strategie en dergelijke en de onderkant meer betrekking heeft op de uitvoering. (Zie illustratie uit het UVP 2016.) Het uitvoeringsprogramma wordt jaarlijks aan de raad bekend gemaakt. Wij zien het uitvoeringplan, in samenhang met het nalevingbeleid, als een vorm van een nota HANDHAVING.

- 19) Hoe gaan we om met overschotten? Wij zouden als kader willen meegeven dat alle overschotten bij de jaarrekening worden overgeheveld naar de algemene reserve, niet meer naar de reserve jaarovergang.

#### Reactie

Bij de jaarrekening worden alle overschotten toegevoegd en tekorten onttrokken aan de Algemene reserve. Eventuele correcties op overhevelingen naar de Reserve Jaarovergang worden altijd als voorstel meegegeven in het raadsvoorstel bij de rekening.

Bij de bestuursrapportages worden eventueel voorstellen gedaan tot overheveling. Dit om aangegane verplichtingen, die door omstandigheden niet in het lopende jaar uitgevoerd kunnen worden, in het opvolgende jaar uit te kunnen voeren. Besluitvorming hierover vindt altijd plaats in de raad.

Je zou ook bij de bestuursrapportages niet meer kunnen gaan overhevelen naar de Reserve Jaarovergang (maar overschotten aan de Algemene Reserve toevoegen). Dit zal waarschijnlijk echter leiden tot een toename aan raadsvoorstellen, om alsnog budgetten (opnieuw) beschikbaar gesteld te krijgen voor hetzelfde doel.

- 20) Niet zo zeer een kader maar vraag, sluit u negatieve reserves uit of niet – en is het een idee om bij afschrijvingen restwaardes te laten staan. Bijvoorbeeld 25% bij gebouwen. Dat levert elders weer investeringsruimte op. En is het zinvol om bij lage rente extra af te lossen op geactiveerde investeringen met maatschappelijk nut? Dat speelt elders weer ruimte vrij.

#### Reactie

*Negatieve Reserves:* deze zijn niet toegestaan.

*Restwaardes:* Het BBV verbiedt niet om voor gebouwen een restwaarde te hanteren, voor zover deze restwaarde wordt verwacht te bestaan en te kunnen worden verkregen van derden na afloop van de gebruiksduur door de gemeente of bij buitengebruikstelling.

Vanwege de grote mate van onzekerheid rond het bepalen van de restwaarde van een actief (ligt in de verre toekomst en is in grote mate onderhevig aan onzekere factoren vanuit de markt) hanteert Eemsmond, evenals vele andere gemeenten, een restwaarde € 0. Het college wil dit uitgangspunt blijven hanteren.

*Extra afschrijven op investeringen met maatschappelijk nut:* het veranderen van een afschrijvingsduur van de verwachte toekomstige gebruiksduur naar de kortere afschrijvingsduur is een stelselwijziging. Er vindt immers geen wijziging van de 'geschatte' toekomstige gebruiksduur plaats. De bevoegdheid tot stelselwijziging ligt bij de gemeenteraad. Wel geldt dat alleen om gegronde redenen kan worden afgeweken van de grondslagen die in het vorige begrotingsjaar zijn toegepast (art. 64 BBV, lid 2). Dit moet worden toegelicht.

Datzelfde artikel (lid 1) stelt: De afschrijvingen geschieden onafhankelijk van het resultaat van het boekjaar. De reden die in bovengestelde vraag wordt genoemd, heeft wel effect op het resultaat.