

# Bijsturen mogelijk maken

Begrotingsopzet en het budgetrecht van de raad



# Leeswijzer

## Begroting & budgetrecht

## Vraag en aanpak

## Kernpunten

## Normenkader

## Normen Venlo

## Bevindingen Venlo

## Investerings Venlo

## Ontbrekende informatie

## Sturing elders

## Overig ter inspiratie

## Bijlage verordening

- Voor u ligt een rapport van de rekenkamer over de begrotingsopzet van de gemeente Venlo.
- De rekenkamer heeft gekozen voor een beknopte rapportage met onderwerpsgewijs korte teksten met illustraties.
- Waar illustraties zijn opgenomen gaat het niet om cijfers zelf, maar de wijze van presenteren van gegevens. Via **rode kaders** laat de rekenkamer zien waar het punt van aandacht zit.
- Dit document bevat ook voorbeelden uit andere gemeenten. Die voorbeelden kunnen dienen om een beeld te vormen van mogelijkheden voor toelichtingen op de begroting. Dat kan de basis zijn voor een politiek debat over nadere inrichting van de begroting in Venlo.
- De bijlage vergelijkt de Financiële Verordening Venlo 2018 met de modelverordening van de VNG en benoemt hoe andere gemeenten met de uitgangspunten uit de modelverordening omgaan. Deze bijlage is in februari 2023 aan de ambtelijke organisatie ter beschikking gesteld als input voor de herziening van de Financiële Verordening.
- Aan de linkerkant van deze pagina staat een reeks trefwoorden. Dit is de inhoudsopgave van het rapport. U kunt daar op klikken en direct naar het desbetreffende onderwerp gaan. Het in rood gedrukte woord laat zien welk deel van het rapport u nu leest.

# Aanleiding

## Begroting & budgetrecht

### Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

- Rondje langs de fracties:
  - Waar haalt raadslid informatie vandaan om amendement in te kunnen dienen?
  - Raadsleden over toelichting op programma's in begroting:
    - Lijkt niet aan te sluiten op genoemde totaalbedragen
    - Budgetten in programma's zijn erg groot.
  - Waar komen overschotten op de rekening in de laatste jaren vandaan?
- Dit rapport:
  - Focus op toelichting en detaillering begrotingsopzet
  - Rapport over overschotten volgt in later in 2023.

# Onderzoeksvraag

## Begroting & budgetrecht

## Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

- Onderzoeksvraag:
  - Welke relevante verschillen zijn er af te leiden uit een *vergelijking van de opzet en detaillering van de begroting van Venlo met andere gemeenten*, en wat valt daar uit te leren voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad?
- Waarom vergelijking?
  - De regelgeving is vrij open, daarmee is er ruimte voor lokale politieke invulling
  - Dat heeft ook tot gevolg dat normen tot op zekere hoogte subjectief zijn.

# Aanpak

## Begroting & budgetrecht

## Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

- Normenkader
  - Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV, op 1-1-2023)
  - Model Financiële Verordening VNG d.d. 24-11-2022
    - Alhoewel geen bindend document zijn modelverordeningen van de VNG veelal de basis voor lokale regelgeving
  - Financiële Verordening gemeente Venlo 2018 (FV2018)
    - Richtlijnen voor de toepassing van de bijzondere – en actieve informatieplicht van het college aan de raad (art. 5.1 FV2018)
    - Nota Investeringsbeleid (art. 8 FV2018)
    - Nota Reserves en voorzieningen (art. 9 FV2018)
  
- Vergelijking
  - G40-gemeenten (41 gemeenten; Venlo is lid van deze groep gemeenten).
  - + Roermond
  - + Weert

} Alle grote Limburgse gemeenten betrokken
  
- Enkele gesprekken ambtelijke organisatie, wethouder en enkele raadsleden.
- Enkele gesprekken in andere gemeenten.

# Kernpunten (1)

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

## Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

- De begroting Venlo voldoet grotendeels aan eisen BBV, maar:
  - Vergelijkende cijfers over de laatste jaarrekening en de lopende begroting ontbreken
  - Informatie over samenwerkingspartners ontbreekt bij de programma's
  - De koppeling tussen programma's en taakvelden ontbreekt.
- De Financiële Verordening is verouderd.
  - In de Auditcommissie (19-12-22) is hierover gesproken.
  - Informatie die in andere gemeenten in de verordening staat is in Venlo over meerdere documenten verspreid waardoor overzicht wordt bemoeilijkt. Een voorbeeld is de uitwerking van informatieplicht die in een raadsvoorstel uit 2011 is opgenomen.
  - Er is geen centrale plaats op de gemeentelijke websites waar de financiële beleidsdocumenten zijn te vinden.
  - Sommige bepalingen uit de modelverordening van de VNG, zoals rondom autorisatie en inrichting van de begroting, zijn niet in de Venlose verordening opgenomen.
  - De in de Financiële Verordening benoemde nota's kennen geen expliciete herzieningstermijn. Sommige documenten, zoals de nota weerstandsvermogen, komen in het licht van het veranderde risicoprofiel van gemeenten na de decentralisatie-operatie uit 2015 verouderd over. In de Auditcommissie is aangekondigd (24-11-2022 en 19-12-2022) dat de financiële regelgeving actualisatie behoeft.

## Kernpunten (2)

### Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

### Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investeringen Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

- De detaillering van de begroting 2023 is op programmalijn-niveau maar de autorisatie door de raad is op programma-niveau.
  - 6 Programma's met financiële gegevens verdeeld over 21 programmalijnen + 1 overzicht algemene middelen
    - Er is sprake van grote verschillen in financieel belang van een programmalijn. Dat heeft te maken met de inhoudelijke keuzes die binnen de programma's zijn gemaakt
    - De gemeenteraad heeft niet op elk budget, ook niet binnen een programmalijn, evenveel invloed.
  - Sommige andere gemeenteraden autoriseren de begroting op meer gedetailleerd niveau dan het wettelijk vereiste programma-niveau en verstrekken in enkele gevallen ook meer inzicht in stuurbaarheid van lasten
  - Het gebruik van een kapitaallastenplafond komt alleen in Venlo voor maar de wijze waarop dat plafond wordt berekend is niet in een nota of verordening geregeld.
- Het begrotingsdocument is niet wezenlijk anders in omvang en inhoud dan dat van andere gemeenten.
  - De samenvattende pagina over investeringen en kapitaallasten in de inleiding van de begroting Venlo is informatief maar kent nog wel ruimte voor verbetering.

# Aanbevelingen voor raad en college

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

## Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

De rekenkamer doet op basis van dit onderzoek de volgende aanbevelingen:

1. De rekenkamer geeft in overweging om voortaan de begroting op het niveau van programmalijnen vast te stellen. De wethouder heeft aangegeven dat het college voornemens is om dit aan de gemeenteraad voor te stellen
2. Agendeer een debat en besluit over de gewenste mate van detaillering en de presentatie van de begroting met als doel het inzichtelijk maken voor de gemeenteraad
  - Dit debat hoeft niet gelijktijdig met de behandeling van de Financiële Verordening plaats te vinden. De ambitie hierbij kan wel zijn om de detaillering van de begroting 2025 nog in 2023 uit te werken.



# Aanbevelingen voor het college

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

## Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

1. Maak het gemakkelijker voor de raad: benoem kernpunten uit de kadernota en RIB's over het gemeentefonds ook in de begroting als geheugensteuntje
2. Neem ook bij de programma's in de begroting vergelijkende cijfers over de laatste jaarrekening en de lopende begroting op
3. Zorg voor een onderbouwing van de normen voor het kapitaallastenbudget
4. Zorg voor een eenduidig begrippenkader door alle documenten heen
5. Zorg voor een centrale digitale vindplaats (bijvoorbeeld op <https://begroting.venlo.nl>) voor alle financiële beleidsdocumenten zoals nota's over risicomanagement, investeringsbeleid maar ook de relevante verordeningen.

# Normenkader



# De regelgeving in BBV

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

## Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

### De beleidsbegroting (art 7 lid 2 BBV)

- Het programmaplan (art 7 lid 2 onder a en art. 8 BBV):
  - Het programmaplan bevat een overzicht van alle programma's, informatie over algemene dekkingsmiddelen (lokale belastingen, gemeentefonds en andere eigen middelen), overzicht van kosten van overhead, vennootschapsbelasting en onvoorzien.
  - Op programmaniveau zijn doelstellingen, effecten, wettelijke indicatoren, betrokkenheid van verbonden partijen (Venlo: samenwerkingspartners) en raming van baten en lasten relevant.
    - Er is een mogelijkheid om programma op te delen in 'prioriteiten' en overig (art. 8 lid 4 BBV).

### De financiële begroting (art. 7 lid 3 BBV)

- De financiële begroting bestaat uit:
  - Het overzicht van baten en lasten met de toelichting
  - Een uiteenzetting over de financiële positie
  - Een bijlage met geraamde baten en lasten per taakveld.
- Belangrijke eisen hierbij zijn:
  - Raming van baten, lasten en saldo, dus niet alleen saldi (art. 17 BBV onder a.)
  - Vergelijkende gegevens van de laatst vastgestelde jaarrekening, begroting lopend jaar, vast te stellen begroting en 3 jaar vooruit (art 19 onder a en art. 22 BBV)
  - Incidentele posten, per programma met de belangrijkste posten afzonderlijk gespecificeerd (art. 19 onder c BBV).

## Detaillering van de begroting

### Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

### Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

- De inhoud en samenstelling van de programma's in de begroting wordt bepaald door de gemeenteraad. Daarbinnen is sprake van wat in het oorspronkelijke BBV 'producten' werd genoemd (Staatsblad 2003 nr. 27, p. 54-55). De toelichting op de regelgeving geeft aan dat producten in het duale stelsel tot de bevoegdheden van het college behoren. De gemeenteraad mag wel inzicht hebben in producten, maar autoriseert ze niet.
- Met de invoering van de landelijk vastgestelde taakvelden in 2017 is in de landelijke regelgeving opgenomen dat in de financiële begroting sprake moet zijn van een overzicht van baten en lasten naar taakvelden.
  - Taakvelden zijn een standaard indeling van baten en lasten naar beleidsonderdelen, maar op een hoger niveau dan individuele producten. Ter illustratie: het taakveld sportaccommodaties is beschreven als sporthallen, sportvelden en bijbehorende voorzieningen en trapveldjes in de wijk.
  - In de toelichting op de wijziging van het BBV staat dat het college zorg draagt dat '...er een totaaloverzicht is met geraamde dan wel gerealiseerde baten en lasten per taakveld en het verdelingsprincipe op basis waarvan de taakvelden over de programma's zijn verdeeld...' (Staatsblad 2016, nr. 101, p. 12).
- De Notitie hoofdlijnen van het BBV van de commissie BBV uit 2020 verwijst naar een modelverordening van de VNG waarin wordt geadviseerd om begrotingsautorisatie op taakveldniveau te laten vaststellen. De actuele modelverordening van de VNG uit november 2022 benoemt autorisatie op taakveldniveau als een keuze-optie.
- Een begroting moet openbaar zijn. De rekenkamer ziet een zelfstandig leesbare begroting voor raadsleden, burgers en andere belangstellenden als een belangrijk aspect daarvan, en heeft dat als norm meegewogen.

## Inzichten elders

### Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

### Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

- Algemene Rekenkamer: Ruimte in de ramingen.
  - *Kamerstukken II 2020/21, 31865, nr. 192 en bijlage*
  - Dit is een rapport over de kwaliteit meerjarenramingen van de Rijksoverheid.
  - Aanbevelingen aan de Tweede Kamer:
    - Overweeg bij begrotingsbehandelingen vaker gerichte vragen te stellen over de aannames en onderbouwing van meerjarenramingen;
    - Overweeg bij de voorbereiding op de begrotingsbehandeling jaarlijks een raming binnen de begroting te kiezen en deze nader te onderzoeken. Hier zien we een mogelijke rol weggelegd voor de begrotingsrapporteur in de geest van de Duisenbergmethode;
    - Vraag ministers vaker inzicht te bieden in verplichtingen die de komende 4 jaar aflopen;
    - Ministerie van Financiën kan kaderstellende en toezichhoudende rol (op de ministeries) scherper invullen.
  
- Ook bij gemeenten is het opstellen van meerjarenramingen verplicht. De bevindingen van de Algemene Rekenkamer zijn ook op gemeenten toepasbaar. Voorbeelden zijn de kwaliteit van prijs- en volumeramingen (gemiddelde prijs per traject en verwachte aantallen gebruikers) voor uitgaven in het sociaal domein, inzicht in afronding van tijdelijke projecten op programmaniveau of van het aflopen van contracten voor dienstverlening.

# Autorisatie van middelen (1)

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

## Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

- Het budgetrecht van de raad bestaat in de kern uit twee elementen:
  - Ten eerste het toewijzen van middelen aan de verschillende programma's
  - Ten tweede het goedkeuren van het geheel van de aan de programma's toegewezen middelen zodat het college geld mag uitgeven.
- De begroting van Venlo in 2023 is ruim € 500 mln.
  - Volgens de Financiële Verordening rapporteert het college bij afwijkingen vanaf € 100.000 per collegeproduct wanneer het gaat om baten of lasten.
  - Het bedrag van € 100.000 is vrij gebruikelijk
    - 24 gemeenten noemen grensbedragen in hun Financiële Verordening
      - 1 noemt € 25.000
      - 5 noemen € 50.000
      - 10 noemen € 100.000
      - 8 noemen hogere bedragen
      - 5 van deze gemeenten noemen een combinatie van een percentage met een ondergrens. Zo kunnen afwijkingen op kleine deelbudgetten ook onder de aandacht komen.

## Autorisatie van middelen (2)

### Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

### Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

- Bij het toewijzen van middelen verdienen een paar onderwerpen aandacht die gevolgen kunnen hebben voor de keuzemogelijkheden die de gemeenteraad heeft:
  - Sommige taken voert de gemeente in 'medebewind' uit. Kort gezegd krijgt de gemeente rijksregels voorgelegd, middelen van het rijk en heeft zij zeer beperkte beleidsvrijheid.
    - Medebewind anno 2023 is vooral sociaal domein (bijstand, individuele Wmo-voorzieningen en jeugdzorg) maar het Rijk is nadrukkelijk bezig ook op andere terreinen weer meer sturend te worden.
    - De invloed van de raad op deze begrotingselementen is beperkt. Het geld mag soms (bijstand) alleen voor het voorgeschreven doel worden ingezet. Bij individuele Wmo-voorzieningen en Jeugdzorg hebben gemeenten slechts beperkt weigeringsgronden. Daardoor zijn de regelingen in het sociaal domein vooral als zogenaamde open einde regelingen te beschouwen. Ook het college heeft daarmee slechts beperkt invloed op de werkelijke uitkomst van dit onderdeel van de begroting.
  - Ook voor gemeenschappelijke regelingen [GR] geldt dat de invloed van de raad relatief beperkt is: het bestuur van de GR besluit, gehoord de wensen en bedenkingen van de verschillende gemeenten, maar die gemeenten moeten hoe dan ook betalen.
  - Daarnaast zijn er typisch lokale taken waar de gemeente alle vrijheid in heeft. Denk aan het beheer openbare ruimte of het in stand houden van een bibliotheek. De toewijzing van middelen is dan echt politiek en vraag meer aandacht.
  - Sommige middelen zijn eenmalig, andere middelen kennen geen eindtermijn. Ook dat heeft gevolgen voor de keuzevrijheid van de gemeenteraad.

## Autorisatie van middelen (3)

### Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

### Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

- Inzicht in de hierboven genoemde nuances geeft de raad inzicht in de mogelijkheden om te sturen.
  - Bij de toewijzing van middelen is het relevant om kennis te hebben van de mogelijkheden om lokale keuzes te maken.
  - De hierboven genoemde verschillen kunnen aanleiding zijn om:
    - Afspraken over informatievoorziening aan te laten sluiten bij de keuzevrijheid van de gemeenteraad
    - Afspraken te maken over wanneer en hoe vaak begrotingswijzigingen nodig zijn voor de verschillende onderdelen van de begroting.



# Autorisatie van investeringen (1)

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

## Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investeringen Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

- De raad autoriseert niet alleen de baten en lasten voor het begrotingsjaar maar ook de investeringen die het college in het begrotingsjaar zal gaan realiseren.
  - Autoriseren van een investering is niet gelijk aan geld uitgeven. Het is goed denkbaar dat een investeringsproject zich over meerdere jaren uitstrekt. Bijvoorbeeld: het college besluit een school te bouwen en de raad gaat akkoord. De start bouw is in juni van het begrotingsjaar en loopt door naar het volgende jaar. Betalingen zijn dan ook over meer jaren gespreid.
  - De begroting is het moment voor de integrale afweging van zowel lopende uitgaven als de investeringen. Dat vraagt op dat moment inzicht in de planning van middelen.
  - Bij investeringen kan daarbij ook de voortgang van projecten relevant zijn. Autorisatie van een investering betekent feitelijk dat de raad een verplichting aan gaat om een project te realiseren. Zolang de projectkosten binnen de begroting blijven is er niets aan de hand. Is er sprake van afwijkingen, dan is inzicht in de voortgang van projecten en eventuele financiële afwijkingen van belang. De begroting is dan het moment om opnieuw afwegingen te maken.
  - In Venlo bestaat een afzonderlijke rapportage over de voortgang van projecten die twee keer per jaar op <https://begroting.venlo.nl> is gepubliceerd.
    - Op de website zijn alleen de rapportages over 2022 terug te vinden
    - De teksten zijn zeer omvangrijk maar kennen een compacte samenvatting
    - De rapportages uit 2022 zijn gelijktijdig met de kadernota respectievelijk na de begroting gepubliceerd
      - Het benodigd krediet in de tweede rapportage ligt circa € 18 mln hoger dan in de eerste rapportage. In de begroting 2023 is daar geen verwijzing naar te vinden.

# Autorisatie van investeringen (2)

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

- o Het onderstaande voorbeeld van Venray laat zien dat een compacte versie van voortgangsinformatie in de begroting mogelijk is.

Venray, begroting 2023, pp. 139-140

Overzicht uitgavenplanning investeringen	Stand voor kadernota 2023 (Raad 5 juli 2023)				Tussentijdse raadsbesluiten en kadernota/begroting (incl MUIP)					Stand na begroting 2023-2026				
	planning 2022	Planning 2023	Planning 2024	Planning 2025	Planning 2022	Planning 2023	Planning 2024	Planning 2025	Planning 2026	Planning 2022	Planning 2023	Planning 2024	Planning 2025	Planning 2026
Afval	709.529	76.041	103.035	53.028	-	-	-	-	-	709.529	76.041	103.035	53.028	-
GRP	5.335.565	1.321.116	751.252	1.726.803	-	-	-	-	-	5.335.565	1.321.116	751.252	1.726.803	1.536.394
Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum	4.028.082				25.000					4.053.082				

Activa categorie	Oorspronkelijk krediet	Restant per 31-12-2021
Afval	941.633	941.633
GRP	10.823.693	9.568.805
Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum	18.673.488	4.028.082

De toelichting op de investeringen bestaat in Venray uit twee delen:

- Ten eerste de geplande uitgaven per jaar (boven) en ten tweede de totaal geautoriseerde bedragen voor de investeringen (links).
- Voor het GRP is uit dit overzicht ook af te leiden dat er na 2025 nog investeringen zijn: de totaalstelling in het bovenste schema is € 9,1 mln tegenover nog resterend € 9,6 mln

- o Gezien de rapportage die Venlo maakt zou een toevoeging in de begroting over investeringen (met als toevoeging de verwachte over- en onderschrijdingen) te overwegen zijn, waarbij de grondexploitaties in de paragraaf grondbeleid zouden kunnen worden opgenomen. (bron: Projectenrapportage Venlo 2022-II, p. 8)

2022-II	Program in cijfers	Periode	Program op schema?	Vastgesteld krediet	Financieel op schema?	
<b>Vastgoedexploitaties en infra</b>						
21	Herinrichting Woonwagencentrales	59 woningen/standplaatsen	t/m 2023	Rood	€ 4.574.904	Rood
22	Mitigerende maatregelen A73/A74	geluidsmaatregelen	t/m 2022	Groen	€ 15.000.000	Groen

## Specifieke normen Venlo



# Specifieke normen in Venlo (1)

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

## Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

De financiële regelgeving van Venlo is in hoofdlijnen in de onderstaande documenten vastgelegd.

- Daarbij past de opmerking dat de documenten, met uitzondering van verordeningen, niet op een centrale plaats online beschikbaar zijn. Dat bemoeilijkt het raadplegen van documenten. Denk bijvoorbeeld aan een plaats op <https://begroting.venlo.nl/>
- In tegenstelling tot de modelverordening van de VNG zijn geen termijnen voor herziening van beleidsdocumenten in de Financiële Verordening Venlo [FV 2018] opgenomen.
  - Uitzondering hierop is een ‘aanvullende beleidsnota’ grondexploitatie die om de 4 jaar na de aanvang van de raadsperiode door het college wordt aangeboden (art. 17 lid 2. FV 2018).

Financiële beleidsdocumenten:

- Financiële Verordening, geldend vanaf 28 november 2018 [FV2018]
- “Richtlijnen voor de toepassing van de bijzondere – en actieve informatieplicht van het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester aan de raad” op grond van art. 5 lid 1 FV2018.
  - Dit document is vastgesteld in de raadsvergadering van 27 april 2011.
  - Aanvullend hierop stelt art. 5 lid 2 FV 2018 dat:
    - het college informeert bij afwijkingen > € 100.000 op baten of lasten op het niveau van collegeproduct,
    - het college informeert bij alle overschrijdingen op investeringskredieten.

## Specifieke normen in Venlo (2)

### Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

### Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

Daarnaast zijn een aantal andere nota's vanuit begrotingsperspectief relevant maar die hebben een indirectere invloed op het proces van de begrotingsautorisatie.

- Nota investeringsbeleid (art. 8 FV 2018), vastgesteld in raadsvergadering van 25 januari 2023
- Nota reserves en voorzieningen (art. 9 FV 2018), vastgesteld in raadsvergadering 9 nov. 2018
- Nota weerstandsvermogen en risicomanagement (art. 15 FV 2018). Vastgesteld in de raadsvergadering van 23 mei 2012.
- Periodieke (4 jaarlijkse) nota grondbeleid '...in ieder geval na aanvang nieuwe raadsperiode...' (art. 17 lid 2 FV 2018).
  - Jaarlijkse nota's grondbeleid zijn er wel, maar die zijn meer operationeel dan kaderstellend.
  - In de Nota grondbedrijf en vastgoed 2023 is een meerjarig kader verwerkt.
    - Deze nota is op 4 november, in dezelfde vergadering waarin de begroting is vastgesteld in de raad behandeld.

## Specifieke normen in Venlo (3)

### Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

### Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

- Treasurystatuut (art. 13 lid 5 FV 2018) geldend vanaf 12 mei 2015
  - Opvallend is dat het college het Treasurystatuut vaststelt maar dat er ook bevoegdheden voor de raad zijn benoemd (art. XVI Treasurystatuut)
- Nota fiscaal beleid (art. 10 FV 2018), november 2022. Dit gaat over de verhouding tussen de gemeente en de belastingdienst.
- Beleid omtrent garantstellingen en leningen (art. 13 lid 6 FV 2018). Dit document is niet opgesteld.
- De genoemde onderwerpen staan op de in november en december 2022 in de auditcommissie besproken financiële beleidsagenda.

# Tussentijdse wijzigingen in Venlo

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

## Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

- De Financiële Verordening regelt globaal tussentijdse wijzigingen (art. 4 FV 2018):
  - Ten minste 1 keer per jaar rapporteren over voortgang
  - College kan wijzigingsvoorstellen van programmabudgetten indienen
  - Twee keer per jaar de gemeenteraad informeren over voortgang majeure projecten
  - Het college informeert via de voortgangsrapportage over overschrijdingen binnen bestaand beleid. Dat leidt niet tot begrotingswijzigingen.
- In het voorgaande is over autorisatie van onderdelen van de begroting aangegeven dat de beïnvloedbaarheid van begrotingsonderdelen voor de raad verschillend is.
- Niet tijdig of niet juist vaststellen van begrotingswijzigingen heeft gevolgen voor de rechtmatigheid van gerealiseerde baten en lasten.

# Tussentijdse wijzigingen in Venlo

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

## Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

- Dat kan reden zijn om in de Financiële Verordening een preciezere procedure over wijzigingen op te nemen:
  - Elders in deze tekst staat een uitgeschreven artikel van de Financiële Verordening van de gemeente Haarlemmermeer. Die biedt houvast.
  - Daarnaast:
    - Voor taken in medebewind en open einderegelingen waar de gemeente gedurende het jaar *geen invloed* op heeft zou vanuit het perspectief van budgetrecht en rechtmatigheid de basis kunnen zijn dat in de Financiële Verordening is opgenomen dat autorisatie van wijzigingen bij de jaarrekening plaatsvindt.
    - Daar zou een tolerantiegrens (zeg 5% of 10%) aan kunnen zijn gekoppeld waarbij het college de raad voorlegt of elders maatregelen voor beheersing van de lasten nodig zijn.
    - Naar analogie: extra baten uit gemeentefonds waar geen nieuwe taken tegenover staan kunnen ook achteraf worden geautoriseerd.
    - Voor gemeenschappelijke regelingen is een begrotingswijziging achteraf ook mogelijk: de raad heeft bij een wijzigingsvoorstel wel ruimte voor wensen en bedenkingen maar het bestuur van de gemeenschappelijke regeling beslist en de gemeente moet betalen.



# Bevindingen baten en lasten



# Autorisatie van baten en lasten (1)

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

## Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

- De gemeenteraad heeft gezien de regelgeving ruimte voor twee keuzes:
  - Autorisatie op programmaniveau, taakveldniveau of een andere onderverdeling (programma-onderdeel).
  - De keuze maken om daarnaast binnen programma's prioriteiten aan te wijzen die afzonderlijke autorisatie vereisen.
- In Venlo is in de Financiële Verordening 2018 de keuze gemaakt voor autorisatie op programmaniveau.
  - Venlo kent 6 programma's plus een overzicht algemene middelen
  - De inhoudelijke programma's zijn onderverdeeld naar programmalijnen, in totaal 21 stuks.
    - De grootste programmalijn is 'Zelfredzaamheid' met € 133 mln
    - De kleinste programmalijn is 'Relatie Duitsland versterken' met € 20.000.
    - De 6 programmalijnen van meer dan € 20 mln per programmalijn zijn in totaal goed voor € 360 mln van de totale € 451 mln lasten voor de inhoudelijke programma's.

## Autorisatie van baten en lasten (2)

### Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

### Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

- Er zijn 10 van de 42 andere gemeenten die hun begroting op een meer gedetailleerd niveau dan dat van een programma vaststellen. Bij 3 gemeenten is autorisatie niet expliciet benoemd maar is er wel een vereiste van detaillering op een lager niveau dan programma. In 1 gemeente is sprake van de combinatie programma en prioriteiten (art. 8 lid 4 BBV)
  - Autorisatieniveaus van deze 10 gemeenten lopen uiteen van 14 tot 62 deelprogramma's.
- De wethouder heeft aangegeven dat het college voornemens is om de gemeenteraad voor te stellen in de nieuwe Financiële Verordening op te nemen om de begrotingsautorisatie op wat in Venlo 'programmaliijnen' wordt genoemd te laten plaatsvinden. In de ambtelijke reactie op dit rapport is aangegeven dat met de wijziging van de programma-indeling in 2018 er in materiële zin al sprake is van autoriseren en verantwoorden op programmaliijnen. Indien het voorstel voor de nieuwe Financiële Verordening wordt goedgekeurd betekent dit dat de autorisatie van de begroting ook formeel op een meer gedetailleerd niveau dan nu het geval is zal plaatsvinden.

## Eerste indruk (1)

### Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

### Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

- De omvang van de tekst en het belang van programma's van de Venlose begroting in geld verschilt niet wezenlijk van andere gemeenten.
  - In 20 van de G40 gemeenten omvat 1 programma meer dan 40% van de totale lasten. Dat gaat in de regel over het sociaal domein. Dit geldt ook voor Venlo.
- De namen van de programma's maken niet meteen duidelijk wat er onder welk programma valt:
  - In de 'Begroting in een oogopslag' staan onder programma 1 Gezond en Vitaal (€ 264 mln) sportaccommodaties, laaggeletterdheid, armoede en schuldhulpverlening en onderwijshuisvesting genoemd.
  - In het programma zelf blijkt dat hier zowel elementen uit de participatiewet als jeugdzorg en Wmo in zijn opgenomen. Dat zijn in financiële zin veel omvangrijker onderdelen van het programma Gezond en Vitaal.
  - Binnen de tekst van het programma is het zoeken wat dan precies waar zit. Zo blijken de uitkeringen participatiewet (bijstand) in de programmalijn 'Meedoen' te zijn verwerkt naast zaken als gemeenschapsaccommodaties en het Venlo-fonds.
  - Iemand die gaat zoeken op onderwerpen die in het spraakgebruik voorkomen zoals bijstand, jeugdzorg of Wmo, maar ook wijkcentra (in de begroting: 'gemeenschapsaccommodaties') moet goed zoeken om dergelijke begrippen terug te vinden in de hoofdingeling en bijbehorende toelichting van de begroting.

## Eerste indruk (2)

### Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

### Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

- De namen van de programma's zijn onderwerp van gesprek in dit onderzoek geweest. De huidige programma's zijn vastgesteld in de raadsvergadering van 19 december 2018. Uit de gesprekken blijkt verder dat er een keuze is gemaakt om vanuit de Strategische visie Venlo 2040 (april 2021) en de maatschappelijke te realiseren doelen de begroting te presenteren. Dat heeft geleid tot de nu in de begroting opgenomen benamingen voor programma's en de programmalijnen binnen de programma's.
- De indeling en de namen van programma's en programmaonderdelen zijn een politieke keuze. Wat blijft hangen is dat voor relatieve buitenstaanders niet meteen helder is welke taken die een gemeente uitvoert nu onder welk programma vallen.
  - De 'Begroting in een oogopslag' is een zeer compacte weergave van de baten en lasten van de begroting voor de burger, maar kent soortgelijke vraagstukken.
  - In de begroting ontbreekt een koppeling tussen de wettelijk voorgeschreven indeling in taakvelden en de programma's. Zou dat overzicht er wel zijn geweest, dan was dat een hulpmiddel geweest om de programma's in de begroting sneller te begrijpen. In de jaarrekening is die koppeling tussen taakvelden en programma's er overigens wel (jaarrekening 2021: Bijlage X, pp. 292-295).
- Ook de algemene opzet van de begroting is in de gesprekken aan de orde gekomen. De achterliggende gedachte bij de begrotingsopzet is volgens de gesprekspartners geweest om de inhoud voorop te zetten en in combinatie met 'Meetbaar Venlo' een koppeling te maken naar de in de programma's opgenomen doelstellingen. Daaraan is de ambitie verbonden om de begroting zo compact en behapbaar mogelijk te houden.

## Eerste indruk (3)

### Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

### Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

- De tekst bevat jargon dat niet is toegelicht:
  - Voorportaal
  - Investeringsbudget
  - Programmaliijn
  - Collegeproduct.
- Een begrippenlijst zoals die ook is toegevoegd aan de Nota Investeringsbeleid 2023 kan nuttig zijn.
- In de Kadernota zijn de interne uitgangspunten over afwegingen en ambities rondom wettelijke kengetallen (pp. 9-11) aan het begin genoemd, maar de externe uitgangspunten die relevant zijn voor de beschikbare middelen staan verderop de tekst (pp. 59-60).
  - In de begroting zelf is het vinden van de uitgangspunten nog ingewikkelder. Zo staat op p. 144 dat er € 13 mln extra geld uit het gemeentefonds beschikbaar komt. Uit de inleidende actualisatie op pagina 11 is alleen maar het effect op het begrotingssaldo, met andere woorden de optelling van baten en lasten, van alle voorstellen terug te lezen.
    - De raad ontvangt de onderbouwing van de ontwikkelingen in het gemeentefonds via afzonderlijke Raadsinformatiebrieven, bijvoorbeeld RIB 094 2022 over de meicirculaire. Hier bestaat het risico dat de doelstelling van een compact begrotingsdocument het integrale overzicht over de gemeentefinanciën voor raadsleden en voor buitenstaanders belemmert. De werkwijze met RIBs vereist immers om eerder gepubliceerde documenten te raadplegen.
  - Gevolg is dat in de begroting niet direct is te zien of er nu sprake is van stijgende lasten, stijgende baten of een andere wijziging van de begroting.

# Financiële toelichting programma's

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

## Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

- Per programma staan voor elke programmalijn de baten en de lasten genoemd en vervolgens voor het totaal van het programma alleen het begrotingssaldo.
- De toelichting bij een programma richt zich op de meest relevante mutaties, niet op de totalen. Gevolg is dat de aansluiting met het totaal van de programmalijn ontbreekt.
- De toelichtende tabel noemt enkel getallen. Onduidelijk is of het gaat om baten, lasten of wellicht om saldi van baten en lasten. Pas bij lezen van de toelichtende tekst is dat te achterhalen. Deze benadering bemoeilijkt het uitoefenen van budgetrecht door de raad omdat de raad in staat moet zijn zowel aan de knop van de lasten als aan de knop van de baten te draaien (art. 8 BBV).
- Het voorbeeld laat ook zien dat binnen de programmalijn onderwerpen zijn waar de gemeenteraad volledig vrije keuze heeft (Venlo-fonds) en onderwerpen waar de gemeenteraad beperkt invloed op heeft (Inkomensondersteuning). Dat maakt sturing, indien nodig, ingewikkeld.

## Begroting Venlo 2023, p. 38

Middelen per Programmalijn inclusief mutaties reserves	Baten / Lasten	2023	2024	2025	2026
Meedoen	Baten	45.017	45.438	45.608	45.790
	Lasten	94.268	92.621	91.475	90.076
<b>Totaal saldo Programmalijn</b>		<b>-49.251</b>	<b>-47.183</b>	<b>-45.867</b>	<b>-44.285</b>

Begrotingsvoorstellen 2023-2026 Programmalijn Meedoen	2023	2024	2025	2026
Noodzaak en ambitie Inkomensondersteuning	-2.827	-2.330	-1.010	
Het Venlo-Fonds	-1.800			
Buurten met talent	-602	-150		
Gemeenschapsaccommodaties	-426	-276	-276	-276
Armoedebeleid	-384	-485	-485	-485
Re-integratie	-225	-450	-450	
Subsidie Kinderboerderij Hagerhof	-125			
WSW	973	352	352	352
Overige voorstellen < € 0,1 miljoen	-105	-5	-4	-4
<b>Totaal programmalijn Meedoen</b>	<b>-5.520</b>	<b>-3.344</b>	<b>-1.873</b>	<b>-413</b>

# Financiële gegevens programma

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

## Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

Begroting Venlo 2023, p. 98

Middelen per Programmalijn inclusief mutaties reserves	Baten / Lasten	2023	2024	2025	2026
Kennisinfra en arbeidsmarkt	Baten				
	Lasten	2.761	2.749	2.746	502
<b>Subtotaal Kennisinfra en arbeidsmarkt</b>		<b>-2.761</b>	<b>-2.749</b>	<b>-2.746</b>	<b>-502</b>
Economie	Baten	1.542	1.515	515	515
	Lasten	5.106	4.993	3.993	3.939
<b>Subtotaal Economie</b>		<b>-3.563</b>	<b>-3.479</b>	<b>-3.479</b>	<b>-3.424</b>
Mobiliteit	Baten	774	982	984	982
	Lasten	2.253	2.635	2.619	2.587
<b>Subtotaal Mobiliteit</b>		<b>-1.478</b>	<b>-1.653</b>	<b>-1.635</b>	<b>-1.605</b>
<b>Totaal saldo Programma</b>		<b>-7.803</b>	<b>-7.881</b>	<b>-7.860</b>	<b>-5.531</b>

### Investeringsvoorstellen

Programmalijn	Krediet		Voorportaal		
	2022	2023	2024	2025	2026
Kennisinfra en arbeidsmarkt					
Economie	-4.960	950		4.900	
Mobiliteit					
<b>Totaal Programma 4</b>	<b>-4.960</b>	<b>950</b>		<b>4.900</b>	

Kanttekeningen:

- Noch in de programma's, noch in de financiële begroting is een verwijzing naar de jaarrekening 2021 te vinden. Dat moet volgens BBV in de financiële begroting zijn vermeld, veel gemeenten doen dat ook bij de programma's. Ook 2022 ontbreekt in het overzicht, maar dat staat weer wel in de financiële begroting op p. 215.
- Er is geen totaalstelling van baten en lasten, alleen een saldo: dit bemoeilijkt het inzicht. Omdat het overzicht op totaalniveau van baten en lasten de grondslag voor autorisatie van de begroting is, is deze presentatie in strijd met de bedoelingen van art. 8 lid 3 onder c van het BBV: namelijk het zichtbaar maken van baten en lasten
- De reserves zijn bij de programma's in de tellingen opgenomen. In de financieel-technische toelichting (pp. 215-216) staan ze wel per programma benoemd. De keuze komt voort uit de opvatting dat het er voor de te bereiken doelstellingen niet toe doet waar het geld precies vandaan komt. Daar is tegen in te brengen dat reserves feitelijk een spaarpot is op basis van lokale politieke keuzes in plaats van geld dat jaarlijks binnenkomt. Dat is in principe eenmalig geld terwijl geld uit het gemeentefonds voor het overgrote deel ieder jaar beschikbaar is en bepaald is door keuzes van het rijk. Ook deze wijze van presenteren bemoeilijkt het inzicht.



# Financiële gegevens programmaliijn

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

## Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

Tabellen programmaliijn economie, Begroting Venlo 2023 pp. 106-108

Middelen per Programmaliijn inclusief mutaties reserves	Baten / Lasten	2023	2024	2025	2026
Economie	Baten	1.542	1.515	515	515
	Lasten	5.106	4.993	3.993	3.939
<b>Totaal saldo Programmaliijn</b>		<b>-3.563</b>	<b>-3.479</b>	<b>-3.479</b>	<b>-3.424</b>

Begrotingsvoorstellen 2023-2026 Programmaliijn Economie	2023	2024	2025	2026
Overname onderhoud en beheer t.b.v. structurele kapitaalbehoefte Brightlands Campus GPV	-445	-445	-445	-445
Herijking en verbreding Economisch Uitvoeringsprogramma	-177			
Overige voorstellen < € 0,1 miljoen				
<b>Totaal programmaliijn Economie</b>	<b>-622</b>	<b>-445</b>	<b>-445</b>	<b>-445</b>

### Uitbreidings- (U) en Vervangingsinvesteringen (V)

Naam	U/V	Krediet		Voorportaal		
		2022	2023	2024	2025	2026
<b>Onrendabel</b>						
Gebiedsontwikkeling Venlo Noord	U		500			
BV Deelnemingen Greenport	U	-40				
<b>Totaal onrendabel</b>		<b>-40</b>	<b>500</b>			
<b>Rendabel</b>						
Ontwikkelstrategie Campus Zuid	U		450			
Vastgoedinvesteringen Campus Greenport	U				4.900	
Terugstorting agio BV Ontwikkelbedrijf	U	-4.920				
<b>Totaal rendabel</b>		<b>-4.920</b>	<b>450</b>		<b>4.900</b>	
<b>Totaal Programmaliijn Economie</b>		<b>-4.960</b>	<b>950</b>		<b>4.900</b>	

Kanttekeningen:

- Alleen nieuw beleid is toegelicht, daardoor is de aansluiting tussen tabellen lastig te maken.
- Het gebruik van 'min'-tekens is verwarrend. In het totaaloverzicht is de logica nog aanwezig: baten minus lasten. In de tabel begrotingsvoorstellen is de toelichting nodig om te begrijpen dat het om extra lasten en uitgaven voor de gemeente gaat. Vervolgens is de betekenis bij de kredietoverzichten omgekeerd: 500 voor gebiedsontwikkeling betekent toestemming om € 500.000 voor gebiedsontwikkeling uit te geven.
- Door het ontbreken van gegevens over 2021 en 2022 is het moeilijk om te beoordelen welke wijzigingen er nog meer zijn geweest. De lezer zou op basis van dit voorbeeld tot de conclusie moeten komen dat de lasten in 2022 (€ 5.106 - € 622 = € 4.484) zouden moeten zijn geweest. Of dat zo is, is in de begroting 2023 niet te achterhalen.

# Investerings Venlo



# Autorisatie van investeringen in Venlo (1)

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

## Investeringen Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

- In de begroting van Venlo staan investeringen in de inleiding op p. 15 en 16 en in meer detail vanaf p. 217 benoemd.
- Venlo gebruikt ander begrippenkader dan gebruikelijk en niet altijd dezelfde begrippen:
  - In de Nota Investeringsbeleid staat het woord *'investeringsbudget'* gedefinieerd (p. 7). Dat woord komt in de begroting 2023 maar twee keer voor en niet in de overzichten die zijn gekoppeld aan investeringen.
  - In de begroting is zonder toelichting het woord *'krediet'* gebruikt. Dat woord komt in de Nota Investeringsbeleid juist weer niet voor en duidt op het voor de totale investering benodigde bedrag en is daarmee gelijk aan de verplichting die de gemeente aangaat om een investering tot stand te brengen.
    - Bij andere gemeenten is dit de gebruikelijke term om totale investeringen mee aan te duiden.
  - Het woord *'voorportaal'* is gedefinieerd in de Nota Investeringsbeleid (p. 23) als de investeringplanning voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar.
    - Uit de voor dit onderzoek gevoerde gesprekken blijkt dat dit gelezen dient te worden als 'kredieten/investeringsbudgetten' voor de volgende jaren en niet als uitgaven voor de genoemde investeringen.
  - Ambtelijk is aangegeven dat in toekomstige financiële documenten de begrippen uit de Nota investeringsbeleid zullen worden gebruikt.
- De geraamde uitgaven voor een investering in het begrotingsjaar staan niet in de overzichten in de begroting Venlo 2023. In de begroting Venlo 2019 was die informatie er wel (p. 263) Dergelijke informatie laat zien hoe de investering in de tijd is gespreid.

## Autorisatie van investeringen in Venlo (2)

### Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

### Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

- Voor de beheersing van investeringen en de bijbehorende kapitaallasten maakt Venlo gebruik van een zogenaamd 'Kapitaallastenplafond'
  - Het concept kapitaallastenplafond is volgens de ambtelijke organisatie geïntroduceerd in de Kadernota 2014.
    - De rekenkamer heeft het desbetreffende document ingezien. Daaruit blijkt dat destijds een plafond werd ingesteld om 'onrendabele' investeringen te kunnen beheersen (p. 31).
    - In de huidige Nota Investeringsbeleid staat een andere keuze, te weten dat rendabele investeringen boven onrendabele investeringen gaan maar dat alle investeringen binnen het kapitaallastenplafond moeten passen (p.10). Dat is een inperking ten opzichte van de oorspronkelijke gedachte achter het kapitaallastenplafond.
  - Het idee om kapitaallasten te normeren vanuit een perspectief van wendbaarheid van de begroting heeft toegevoegde waarde. Zo expliciet en prominent (p. 16 van de begroting) als in Venlo is dat bij andere gemeenten niet benoemd.
    - Volgens de begrippenlijst in de Nota Investeringsbeleid is het kapitaallastenplafond een signaleringswaarde.
    - De tekst in de nota Investeringsbeleid en ook in de begroting geeft ten minste de indruk dat het kapitaallastenplafond een harde norm is. Zo staat in de Nota Investeringsbeleid dat de kapitaallasten zijn gemaximeerd (p. 8). Ook in de begroting is sprake van 'maximale kapitaallasten' (p. 17).

## Autorisatie van investeringen in Venlo (3)

### Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

### Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

- Het kapitaallastenplafond wordt niet geautoriseerd door de raad, maar de genoemde bedragen in de Nota Investeringsbeleid en de begroting zijn volgens de Nota Investeringsbeleid (pp. 8-9) wel leidend voor de ruimte om investeringen te doen.
  - Het kapitaallastenplafond is volgens de ambtelijke organisatie gebaseerd op de kapitaallasten 2014 en jaarlijks aangepast. In de kadernota 2023 noemt het college een aantal variabelen zoals solvabiliteit, schuldquote en weerstandsvermogen voor de bepaling van het kapitaallastenplafond. Maar hoe zaken als rendabele investeringen (nu bijvoorbeeld riool, in de toekomst mogelijk ook energietransitie) en onrendabele investeringen (openbare ruimte, scholen) en de daarvoor benodigde budgetten een rol spelen is niet toegelicht.
  - De Nota Investeringsbeleid of de Financiële Verordening zijn documenten waar de berekeningsgrondslag voor een dergelijk belangrijk sturingsinstrument een plaats zou kunnen hebben. Dat kan bijdragen aan de transparantie voor de gemeenteraad en daarmee voor de kaderstellende rol van de gemeenteraad.
    - Aangezien de afschrijvingsmethodiek thans in de Nota Investeringsbeleid is opgenomen, zou het logisch zijn om hier ook de berekeningsmethodiek voor het kapitaallastenplafond op te nemen.

## Autorisatie van investeringen in Venlo (4)

### Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

- Opvallend is dat in de begroting 2023 voor het jaar 2022 negatieve bedragen bij investeringen zijn genoemd.
  - In de inleidende tekst op p. 15 ontbreekt elke toelichting op de investeringen. De toelichtingen op investeringen zijn terug te vinden in de programma's en niet bij het totaaloverzicht op pagina 217-219. Hier zou een verwijzing naar de toelichting in de programma's zelf denkbaar zijn geweest.

Naam	E/M*	Krediet		Voorportaal			Kapitaallasten			
		2022	2023	2024	2025	2026	2023	2024	2025	2026
<b>4. Welvarend Venlo</b>										
BV Deelnemingen GP	E	-40					-1	-1	-1	-1
Campus Zuid	E		450					14	14	14
Campusontwikkeling	E	-4.920			4.900					
Gebiedsontwikkeling Venlo Noord	M		500					21	35	34
<b>Totaal 4. Welvarend Venlo</b>		<b>-4.960</b>	<b>950</b>		<b>4.900</b>		<b>-1</b>	<b>33</b>	<b>47</b>	<b>46</b>

- Bovenstaande afbeelding is ontleend aan p. 218 (219 in de pdf) van de begroting 2023.
  - Hier staat een negatief getal onder de noemer 'Campusontwikkeling'. Vervolgens staat onder voorportaal 2025 een nagenoeg gelijk positief getal.
    - Negatieve getallen bij investeringen roepen direct vragen op, hoe kan een investering negatief zijn
    - Uit een ambtelijke toelichting op het concept van dit rapport blijkt dat hier ten onrechte twee investeringen zijn samengevoegd. Dat is terug te vinden op de pagina's 108-109 (109-110 in de pdf) van de begroting.
    - Het totaaloverzicht van investeringen is wel de enige plaats waar de doorwerking van kapitaallasten van de investeringen is genoemd. Los van de abusievelijke vermenging van twee projecten blijft de vraag of er in 2026 dan nog geen kapitaallasten voor het project Campusontwikkeling zijn. Dat kan wanneer de investering over meerdere jaren loopt, maar omdat er geen toelichting is blijft dat in het midden.
  - Kernpunt van de opmerking is dat de toelichting bij veranderingen in investeringen beter kan.

# Ontbrekende informatie Venlo



## Ontbrekende informatie (1)

### Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

### Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

In de begroting Venlo 2023 zijn drie elementen niet opgenomen die er volgens de regelgeving wel moeten zijn:

1. In de cijferoverzichten bij de programma's en programmalijnen ontbreken vergelijkende cijfers voor de laatst vastgestelde jaarrekening en het lopende begrotingsjaar. Cijfers over 2022 staan wel in de bijlage met het totaaloverzicht van de begroting in Bijlage 1 van de begroting.
2. Informatie over de samenwerkingspartners bij de programma's
3. De koppeling tussen programma's, programmalijnen en taakvelden.

Op de volgende drie pagina's zijn deze punten toegelicht.



## Ontbrekende informatie (2)

### Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

### Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

#### 1. Vergelijkende cijfers:

- Binnen de programma's zijn vergelijkende cijfers vooral relevant omdat het in de geest van de wet toegevoegde waarde heeft. Zie het voorbeeld uit Roermond hieronder.
- In de financiële begroting hoort het laatst afgesloten jaar te zijn opgenomen (art. 19 onder a. BBV 2016). Dat is in Venlo niet het geval (zie pp. 215-216).

*Financiële vertaling programma* Begroting Roermond, 2023, p. 39

Wat mag het kosten (bedragen x € 1.000)	Rekening 2021	MJB 2022	MJB 2023	MJB 2024	MJB 2025	MJB 2026
Lasten	99.396	106.272	101.094	94.160	93.454	92.983
Baten	-34.642	-31.075	-30.394	-30.155	-30.129	-30.133
<b>Geraamd saldo van baten en lasten</b>	<b>64.754</b>	<b>75.197</b>	<b>70.700</b>	<b>64.005</b>	<b>63.325</b>	<b>62.850</b>
Storting in reserves	16.998	20.486	0	0	0	0
Onttrekking uit reserves	-11.891	-25.614	-164	-44	0	0
<b>Geraamd resultaat</b>	<b>69.861</b>	<b>70.069</b>	<b>70.536</b>	<b>63.960</b>	<b>63.325</b>	<b>62.850</b>

## Ontbrekende informatie (3)

### Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

### Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

#### 2. Informatie over de samenwerkingspartners bij de programma's

- Venlo verwijst voor samenwerkingspartners naar de website <https://venlo.dashboardsamenwerking.nl> ; in de begroting blijft het bij een lijst met samenwerkingspartners op p. 212.
  - Ter illustratie: Uit de paragraaf 'Verbonden partijen' Begroting gemeente Oss 2023, pp. 89-90.

#### ***"3.2 Verbonden partijen***

*Hier geven we weer in hoeverre onze verbonden partijen bijdragen aan de doelstellingen van dit programma. We noemen hier alleen de gemeenschappelijke regelingen omdat dit wettelijk verplicht is. Andere verbonden partijen laten we hier buiten beschouwing.*

*De verbonden partijen hebben we ook toegelicht in de paragraaf hierover.*

*Samenwerking is belangrijk op het complexe terrein van energietransitie. We werken samen in RES-verband en vervullen daarin een voortrekkersrol. We hebben met de woningcorporaties een Duurzaamheidsakkoord gesloten en meerjarige prestatie-afspraken gemaakt. We zijn actief in het Duurzaamheidsberaad van de G40, mede vanuit de bijzondere samenstelling van onze gemeente met haar 3 gebieden waardoor vele energievraagstukken bij ons samenkomen. In de Duurzame Polder werken we samen met gemeente Den Bosch, de provincie Noord-Brabant en het Rijk (min. EZK).*

#### ***Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN)***

*De ODBN voert als verlengd lokaal bestuur wettelijke taken uit op het gebied van milieuadvisering bij vergunningverlening en voert voor Oss integraal de WABO-toezichtstaken uit. Daarnaast houdt de ODBN zich bezig met gezamenlijke taken op het gebied van milieucriminaliteit en ketenaanpak rondom asbest en bodemkwaliteit. ODBN voert voor ons een opdracht uit gericht op handhaving van de energiebesparingsverplichting voor de bedrijven die vallen in de categorie midden gebruikers. Dit gebeurt op grond van bepalingen in de wet Milieubeheer"*

## Ontbrekende informatie (4)

### Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

### Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

### 3. De koppeling tussen programma's, programmalijnen en taakvelden

Volgens de voorschriften van het BBV dient het college inzichtelijk te maken hoe de indeling in programma's zich verhoudt tot de landelijk voorgeschreven indeling in taakvelden.

- Het college heeft in de begroting wel een bijlage met taakvelden opgenomen, maar de koppeling met de programma's ontbreekt. Die koppeling is er wel in de jaarrekeningen vanaf 2017.
- De regelgeving laat opsplitsen van taakvelden over meerdere programma's toe. De combinatie van de gehanteerde termen in de programmalijnen en gebrek aan koppeling met de wettelijk voorgeschreven taakvelden maakt doorgronden van de begroting moeilijk.
- Andere gemeenten waar programma's en taakvelden niet een-op-een zijn gekoppeld maken wel overzichten die het gevraagde inzicht geven. Zie het onderstaande voorbeeld van de gemeente Maasgouw.

Begroting Maasgouw, 2023, p. 203

Programma	Taakveld	Realisatie 2021	Raming 2022	Raming 2023	Raming 2024	Raming 2025	Raming 2026
<b>01 Algemeen bestuur en bedrijfsvoering</b>							
	<b>Lasten</b>						
	0.1 - Bestuur	1.288.712	1.336.214	1.288.957	1.287.264	1.287.263	1.285.795
	1.1 - Crisisbeheersing en brandweer	2.186.341	1.887.743	1.974.086	1.986.678	1.998.677	2.001.238
	1.2 - Openbare orde en veiligheid	199.642	557.842	134.713	134.305	134.305	134.305
	3.1 - Economische ontwikkeling	14.500	38.500	14.500	14.500	14.500	14.500
	5.7 - Openbaar groen en (openlucht) recreatie		100.000				
	6.1 - Samenkracht en burgerparticipatie	85.615	88.251	87.245	86.682	86.682	86.682
	<b>Totaal Lasten</b>	<b>3.774.811</b>	<b>4.008.550</b>	<b>3.499.501</b>	<b>3.509.429</b>	<b>3.521.427</b>	<b>3.522.520</b>

Alhoewel hier niet afgebeeld blijkt dat in de begroting van Maasgouw bijvoorbeeld de lasten van het taakveld 2.1 'Verkeer en Vervoer' over drie programma's zijn verdeeld.

## Informatie en bijsturing in andere gemeenten



# Informatievoorziening voor bijsturing

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

## Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

- De gemeenteraad heeft het recht van amendement. Een ongeschreven regel in Nederland is dat een amendement ook een voorstel voor compenserende maatregelen moet bevatten. Om dat te kunnen doen is informatie nodig. De wettelijk voorgeschreven minimale mate van detaillering van gemeentebegrotingen biedt daar nauwelijks handvatten voor.
  - Men zou kunnen zeggen dat het opstellen van een amendement moeilijk is, mede vanwege de eis van compenserende maatregelen. Via een motie kan inhoudelijk min of meer hetzelfde worden bereikt, waarbij de bal voor het zoeken van compensatie bij het college komt te liggen.
  - Vanuit het perspectief van doelbereiking kan een motie dan wellicht een effectiever instrument zijn dan een formeel amendement omdat uiteindelijk het college op basis van een aangenomen motie met een gewijzigd begrotingsvoorstel zal komen.
  
- Op rijksniveau is bij de begrotingsartikelen een overzicht onder de noemer 'budgetflexibiliteit' opgenomen. Daar valt uit af te leiden hoeveel ruimte er is om de begroting direct aan te passen.
  
- Sommige gemeenten passen iets soortgelijks toe. De rekenkamer werkt hierna vier voorbeelden uit. Deze voorbeelden zijn te gebruiken om wensen van de raad voor meer of ander inzicht bij de opstelling van de begroting te formuleren. De rood omliggende elementen verdienen daarbij vooral de aandacht.

# Voorbeeld 1: Uitgavengroepen

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

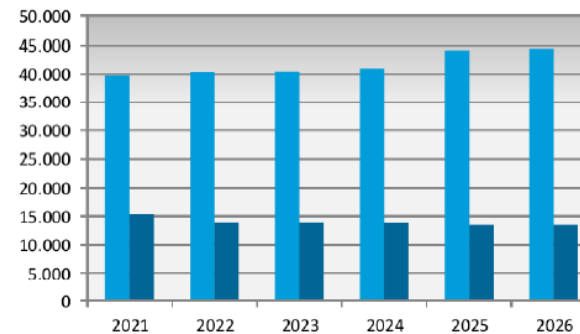
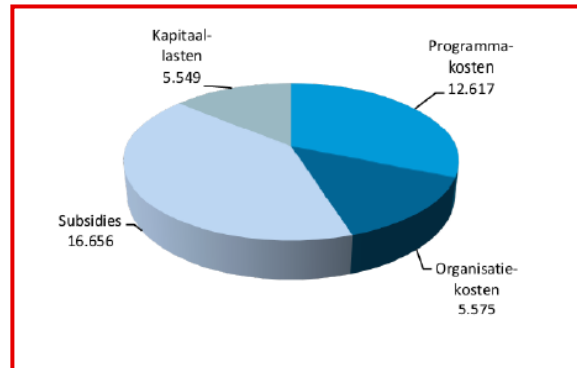
## Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

Begroting 2023 Tilburg, p. 39

Persoonlijke ontwikkeling en zelfredzaamheid x € 1.000	Realisatie 2021	Budget 2022	Budget 2023	Budget 2024	Budget 2025	Budget 2026
Lasten	39.783	40.324	40.396	41.011	44.120	44.446
Baten	-14.241	-13.533	-13.593	-13.555	-13.184	-13.184
<b>Saldo van lasten en baten</b>	<b>25.542</b>	<b>26.791</b>	<b>26.804</b>	<b>27.456</b>	<b>30.936</b>	<b>31.262</b>
Toevoeging reserves	0	0	0	0	0	0
Onttrekking reserves	-1.154	-375	-303	-303	-303	-303
<b>Saldo reserves</b>	<b>-1.154</b>	<b>-375</b>	<b>-303</b>	<b>-303</b>	<b>-303</b>	<b>-303</b>
<b>Totaal</b>	<b>24.388</b>	<b>26.416</b>	<b>26.501</b>	<b>27.153</b>	<b>30.633</b>	<b>30.959</b>



Het overzicht van de gemeente Tilburg op het niveau van een deelprogramma bevat elementen die inzicht geven in de besteding van middelen.

- Het cirkeldiagram maakt onderscheid naar kapitaallasten, subsidies, programmakosten en organisatiekosten. Daarmee geeft het houvast over bijvoorbeeld lasten die zijn bestemd voor derden (subsidies).
- Het staafdiagram is enkel een andere weergave van de tabel en laat snel zien dat stijging van lasten en daling van baten wordt verwacht.
- Het overzicht maakt vergelijkingen met de laatste jaarrekening en de begroting van het lopend jaar mogelijk.

## Voorbeeld 2a: Kostensoorten

### Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

### Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

Eindhoven, begroting 2023, p. 59

€ x € 1.000	Realisatie 2021	Begroting 2022	Begroting 2023	Begroting 2024	Begroting 2025	Begroting 2026
Lasten	38.083	34.032	36.381	35.684	35.602	35.805
Baten	-3.766	-4.013	-4.076	-4.076	-4.070	-4.066
Mutatie reserves	-4.306	0	-76	-76	-76	-76
<b>Saldo</b>	<b>30.012</b>	<b>30.019</b>	<b>32.229</b>	<b>31.532</b>	<b>31.456</b>	<b>31.663</b>

Toelichting taken	Lasten	Baten	Reserve
Stichting Cultuur Eindhoven (werkbudget beschikbaar als subsidie), inclusief incidentele middelen 2023 (€ 680.000)	24.062		*
Kosten voor met name beheer en instandhouding van cultureel vastgoed ter bevordering van beeldende kunst, muziek, dans en toneel: subsidiëren van podia, accommodaties, gezelschappen, beeldend kunstenaars en projecten, cultuureducatie, bevorderen educatief aanbod (waaronder Dynamo, Muziekcentrum, Plaza Futura, Pop Ei, De Effenaar, Stadsschouwburg, Natlab, Gasfabriek, Designhuis). De baten zijn de inkomsten van verhuurde objecten.	5.077	-4.076	-76
Bestuursakkoord: structurele middelen voor cultuur (€ 134.000 en broedplaatsen/makerspaces (€ 133.000)	267		*
Regionaal Historisch Centrum Eindhoven (RHCE, digitaal statisch archief); dit is 50% van de MRE-bijdrage.	542		
Doorbelaste apparaatskosten (met name personeelskosten, zie paragraaf 3h)	1.555		
Kapitaallasten (zie paragraaf 3h)	4.205		
Overig	673		
<b>Totaal</b>	<b>36.381</b>	<b>-4.076</b>	<b>-76</b>

De begroting van de gemeente Eindhoven is opgebouwd naar programma's met daarin een specificatie naar de landelijke taakvelden.

- In de detaillering van de begroting is vervolgens per taakveld nog een onderverdeling gemaakt. Hiernaast is voor het taakveld 5.3 Cultuurpresentatie die onderverdeling weergegeven.
- De raad kan zien welke lasten zijn gekoppeld aan subsidies, beheer, kapitaallasten en lasten van de ambtelijke organisatie die op dit taakveld zijn opgenomen. De toelichting sluit aan op de lasten zoals in de samenvatting opgenomen.
- Merk op dat hier ook de gegevens over de jaarrekening 2021, de begroting 2022 en de meerjarenraming in het overzicht zijn vermeld.
- Voor een totaaloverzicht per programma is de raad aangewezen op de inleiding (p. 6) en financiële begroting.

## Voorbeeld 2b: Kostensoorten

### Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

### Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

Eindhoven, begroting 2023, p. 172

Lasten	2022	2023	Baten	2022	2023
Personeelslasten	208.862	226.269	Uitkering uit gemeentefonds	-524.862	-578.404
Kapitaallasten	45.380	50.873	Overige rijksbijdragen	-144.912	-138.334
Goederen en diensten	221.203	253.726	Belastingen en heffingen	-167.393	-171.893
Subsidies en overdrachten	456.637	464.321	Goederen en diensten	-119.309	-99.002
Overig	29.465	7.809	Overige overdrachten	-8.019	-8.127
Toevoegingen voorzieningen	11.561	12.536	Overig	-4.512	-5.695
Toevoeging reserves	32.062	73.100	Onttrekking reserves	-36.163	-87.179
<b>Totaal</b>	<b>1.005.170</b>	<b>1.088.634</b>	<b>Totaal</b>	<b>-1.005.170</b>	<b>-1.088.634</b>

- De begroting van Eindhoven is bijzonder omdat in de financiële begroting integraal zicht is geboden op de hoofdgroepen kostensoorten die gemeenten kennen. Hierboven is het samenvattende overzicht afgebeeld.
- De raad kan direct zien hoeveel geld er voor personeel, kapitaallasten, inkopen (goederen en diensten) en subsidies is geraamd.
- In de bijlagen van de begroting is dit overzicht uitgesplitst naar individueel taakveld. Dat is hier niet afgebeeld. Op grond van technische vragen vanuit de raad is dat overzicht ook opgesteld met een vergelijking tussen de cijfers 2022 en 2023. Die bijlage is ook voor de burger terug te vinden in de stukken van de raadsvergadering van 8 november 2022.



## Voorbeeld 3: Beïnvloedbaarheid

### Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

### Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

Zaanstad, Begroting 2023, p. 50

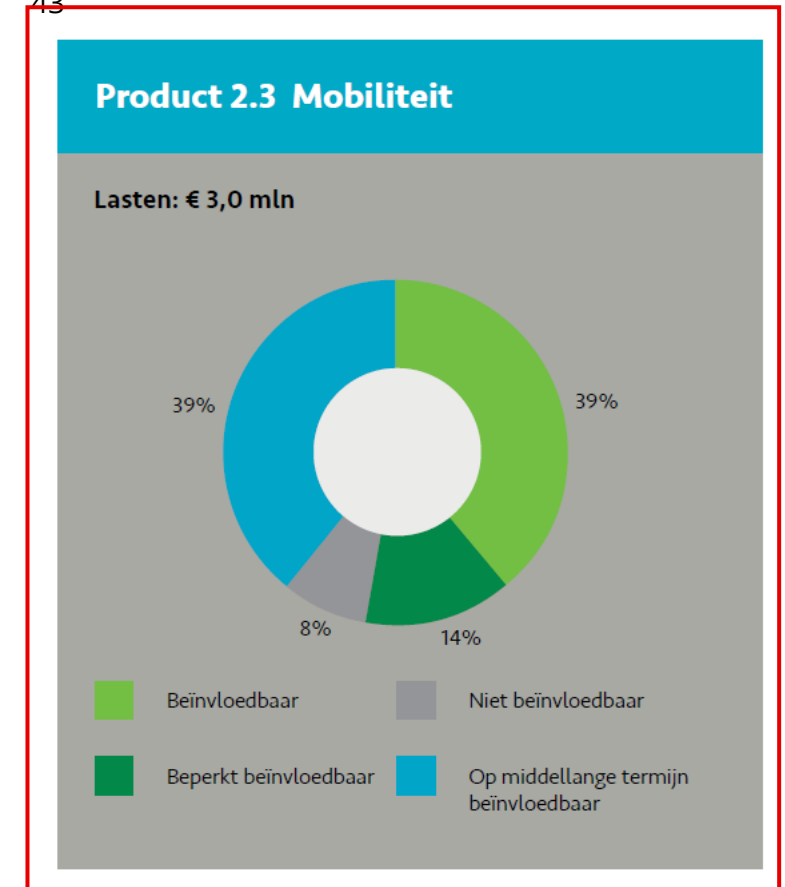
Verstedelijking (Bedragen x € 1.000)					
	Begroting 2022	Begroting 2023	Begroting 2024	Begroting 2025	Begroting 2026
Lasten	153.804	154.210	143.546	128.223	127.539
Baten	-103.585	-109.600	-99.539	-83.726	-82.854
<b>Saldo</b>	<b>50.219</b>	<b>44.609</b>	<b>44.006</b>	<b>44.497</b>	<b>44.685</b>
Toevoegingen reserves	48.472	27.608	19.625	19.707	19.024
Onttrekkingen reserves	-38.227	-21.727	-10.255	-11.019	-9.237
<b>Totaal saldo inclusief reserve mutaties</b>	<b>60.464</b>	<b>50.491</b>	<b>53.376</b>	<b>53.185</b>	<b>54.472</b>

Het derde voorbeeld komt uit Zaanstad.

- Het totaaloverzicht baten en lasten voor het programma Verstedelijking kent wel de splitsing naar reguliere baten en lasten en de inzet van reserves. Hier ontbreekt de vergelijking met de laatste jaarrekening uit 2021.
- Vanuit het perspectief van de raad bezien is het cirkeldiagram per product van belang. Het college laat per product (dus een onderdeel van een programma) zien welk deel van de begroting hoe snel beïnvloedbaar is. In dit voorbeeld is dus ongeveer € 1 mln via directe bijsturing beïnvloedbaar en dat kan een indicatie zijn om dekking voor een amendement te zoeken. Onder het cirkeldiagram heeft het college ook een toelichting gemaakt over de beïnvloedbaarheid van middelen.
- Navraag leverde op dat dit model op verzoek van de gemeenteraad is gemaakt, waarbij de classificatie van wat in welke mate beïnvloedbaar is door de ambtelijke organisatie is gemaakt.

Zaanstad, Begroting 2023, p.

13



## Voorbeeld 4: Incidenteel

### Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

### Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

- In Weert staat per programma een overzicht van prioriteiten en investeringen opgenomen waarbij ook is aangegeven of de financiële doorwerking daarvan incidenteel of structureel is.
- In Venlo komt in de beschrijving van de programma's het begrip 'incidenteel' wel voor in de lopende tekst van de toelichting per programma maar niet altijd en overal. Zo staat op p. 68-69 (pdf 69-70) bij versnellen woningbouwopgave geen duiding van incidenteel en structureel. De lezer kan dat wel afleiden uit het feit dat er maar voor twee jaren bedragen staan. Onder hetzelfde programma staat vervolgens op p. 70 over startersleningen wel het incidentele karakter benoemd.
- Formeel geldt dat een toelichting op de incidentele posten in ieder geval in de financiële begroting moet staan. In de bijlagen van de begroting van Venlo (p. 244-245) staat een getalsmatig overzicht zonder verdere toelichting.

### Prioriteiten en vervangingsinvesteringen

Weert, p. 31

	Investering	Lasten	I/S
<b>Prioriteiten</b>			
Ondersteuning Weertse sportverenigingen (dekking bestaande middelen)		100.000	I
Verhogen budget versterken lokale sociale basis (dekking bestaande middelen)		300.000	S
Uitbreiding jongerenwerk (dekking bestaande middelen)		50.000	S
Voorbereiding urban sportterrein	70.000	14.490	S
Realisatie urban sportterrein (vanaf 2024)	250.000	0	S
(Groeps-)maatwerk trajecten voor specifieke uitkeringsgerechtigde doelgroepen		35.000	I
Actie Reactie van Solvare		35.000	I
Spark Tech lab		25.000	S
Sporthal Boshoven (vanaf 2024)	11.000.000	0	S
Vorbereiding herinrichting sportpark Boshoven	75.000	15.525	S
Herinrichting sportpark Boshoven	pm	0	S
IKC Boshoven (uit reserve onderwijshuisvesting) (vanaf 2024)	pm	0	S

## Andere voorbeelden ter inspiratie



## Opvallende toelichtingen

### Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

### Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

Het voert te ver om alle voorbeelden van andere gemeenten tot in detail uit te werken. Hieronder staat een opsomming van onderwerpen die als inspiratie zouden kunnen dienen. Op de volgende pagina's zijn drie voorbeelden zichtbaar gemaakt.

- In Venlo staat in de Financiële Verordening dat er een paragraaf sociaal domein moet zijn. De laatste keer dat een dergelijke paragraaf in de begroting is opgenomen was in 2019. Daarna zijn de begrotingsprogramma's heringedeeld en kwamen de onderwerpen uit die paragraaf in programma 1 Gezond en Actief Venlo terecht.
  - Ook in andere gemeenten komen andere paragrafen dan de wettelijk voorgeschreven paragrafen voor. Voorbeelden zijn:
    - Leiden met een aparte paragraaf over demografische ontwikkelingen
    - Zaanstad met een aparte paragraaf over de kwetsbare wijken in Zaanstad Oost
    - Horst aan de Maas over informatiebeveiliging en privacy.

# Opvallende toelichtingen

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

## Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

- Andere voorbeelden:
  - Arnhem presenteert wijkbegrotingen als een programma. Hier is in totaal € 220 mln. van € 836 mln. lasten in opgenomen
  - Almere integreert de derde kwartaalrapportage met de begroting
  - Breda en Helmond hebben voorbeelden van een vrijwel integrale financiële toelichting in de inleiding. Helmond benoemt daarbij ook de technische uitgangspunten zoals inflatie. Breda benoemt ook de balanspositie en de wettelijke kengetallen rondom schulden. Ook Peel en Maas begint met een vrijwel integrale financiële toelichting
  - Schiedam heeft de duurzaamheidsdoelstellingen van de Verenigde Naties geïntegreerd in het begrotingsdocument
  - Horst aan de Maas licht in de programma's de aansluiting tussen de vorige meerjarenbegroting en de nieuwe meerjarenbegroting toe
  - Peel en Maas heeft in de inleiding bij de begroting (pp. 36-37) een overzicht van alle relevante beleidsdocumenten opgenomen. In de begroting van Enschede is gewerkt met hyperlinks aan het slot van elk programma die leiden naar een [overzicht](#) met alle relevante documenten. Ook in Deventer komt een soortgelijke oplossing voor.

# Brede welvaart

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

## Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

### Gemeente Roosendaal in vergelijking met Nederland



Bron: CPB, 2020

Opm.: Subjectief welzijn is de mate van tevredenheid met de financiële en maatschappelijke positie, de woon situatie, de vrijetijdsbesteding, vrienden en kennissen, de maatschappij, het huwelijk en het gezin.

- Sommige gemeenten proberen in de begroting ook het begrip 'Brede welvaart' concreet te maken. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Roosendaal waar in de inleiding van de begroting een vergelijking van Roosendaal met Nederland op het punt van 'Brede welvaart' is gemaakt.
- In de context van Venlo zou een dergelijk overzicht in het rapport Meetbaar Venlo kunnen passen.
- De keuze die Roosendaal maakt door 'Brede welvaart' in de inleiding van de begroting te plaatsen, kan een indicatie zijn van het politieke belang van het onderwerp voor de gemeenteraad.

# Incidenteel en structureel

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

- In de Financiële Verordening van Sittard-Geleen staat dat per taakveld vanaf € 20.000 een toelichting op de incidentele posten is vereist. Verder is opgenomen dat elke eindige activiteit als incidenteel wordt gezien. Een dergelijke definitie bakent het begrip incidenteel in ieder geval af. (art. 2.5 FV 2020 Sittard-Geleen)
- De uitwerking is terug te vinden vanaf p. 229 in de begroting 2023 van Sittard-Geleen. Hieronder een paar fragmenten als voorbeeld:

Toelichting	Einddatum	2023		2024		2025		2026	
		lasten	batens	lasten	batens	lasten	batens	lasten	batens
<b>Storting reserve Jeugdolympiade</b> Jaarlijkse wordt aan deze reserve gedoteerd, eens in de 4 jaar worden deze dotaties onttrokken	n.v.t.	-	-	-	-	-	36	-	-
<b>Onttrekking uit de Algemene Reserve Risicobeheer</b> Onttrekking t.b.v. onderhoudskosten sport stichting. Gelet op de aard van deze reserve beschouwen wij alle mutaties als incidenteel.	n.v.t.	-	-	-	140	-	140	-	140

6.5 STRUCTUREEL EVENWICHT												
RECAPITULATIE BEGROTINGSEVENWICHT	Begroting 2023			Begroting 2024			Begroting 2025			Begroting 2026		
	Totaal	waarvan: incidenteel	waarvan: structureel	Totaal	waarvan: incidenteel	waarvan: structureel	Totaal	waarvan: incidenteel	waarvan: structureel	Totaal	waarvan: incidenteel	waarvan: structureel
<b>BATEN PROGRAMMA'S</b>												
0 BESTUUR EN ONDERSTEUNING	1.276	-	1.276	2.051	-	2.051	2.051	-	2.051	2.051	-	2.051
1 VEILIGHEID	1.178	-	1.178	1.178	-	1.178	1.178	-	1.178	1.178	-	1.178
2 VERKEER, VERVOER EN WATERSTAAT	4.228	-	4.228	4.228	-	4.228	4.228	-	4.228	4.228	-	4.228
3 ECONOMIE	5.869	3.334	2.535	3.374	852	2.522	3.572	1.050	2.522	3.205	707	2.498
4 ONDERWIJS	4.461	439	4.022	4.021	-	4.021	4.021	-	4.021	3.962	-	3.962
5 SPORT, CULTUUR EN RECREATIE	7.898	-	7.898	7.369	-	7.369	5.714	-	5.714	5.688	-	5.688
6 SOCIAAL DOMEIN	57.740	-	57.740	58.910	-	58.910	59.630	-	59.630	59.734	-	59.734
7 VOLKSGEZONDHEID EN MILIEU	28.342	-	28.342	28.696	-	28.696	29.008	-	29.008	28.881	-	28.881
8 VOLKSHUISV., RUIJT.ORDENING EN STED.VERNIEUWING	2.198	92	2.106	2.198	-	2.198	2.198	-	2.198	2.198	-	2.198
<b>TOTAAL BATEN PROGRAMMA'S</b>	<b>113.190</b>	<b>3.865</b>	<b>109.325</b>	<b>112.026</b>	<b>852</b>	<b>111.174</b>	<b>111.600</b>	<b>1.050</b>	<b>110.550</b>	<b>111.125</b>	<b>707</b>	<b>110.418</b>

# Autorisatie

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investeringen Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

## Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

- De Financiële Verordening van Haarlemmermeer (2021) kent een zeer gedetailleerde tekst over autorisatie en rapporteren van afwijkingen. Daarin is ook een tabel voor het vaststellen van rechtmatigheid opgenomen.
- De bedragen die in de verordening staan zijn politieke keuzes en moeten ook passen bij de omvang van de totale begroting. Met andere woorden: in een kleine gemeente heeft een bedrag van € 10.000 veel meer betekenis dan in een grote gemeente. De bedragen in de Financiële Verordening moeten passen bij de totale omvang van de begroting.
- De begroting van Haarlemmermeer 2023 is met € 510 mln vergelijkbaar met die van Venlo die € 520 mln groot is.



# Autorisatie

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

## Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

Hieronder staan puntsgewijs de eisen voor autorisatie (art. 6) uit de verordening van de gemeente Haarlemmermeer:

- Autorisatie per programma, tenzij een onderdeel van een programma >10% van het begrotingstotaal (excl. reserves) bevat: dan onderdeel apart autoriseren
  - Bruto ramen van baten en lasten
- Het college mag maximaal binnen een programma € 2 mln tussen beleidsdoelen verschuiven als het beleidsdoel wordt gerealiseerd
- Autorisatie kredieten:
  - Nieuwe investeringen opgenomen in investeringsplan en < € 2 mln bij begrotingsvaststelling
    - Niet opgenomen en < € 2 mln: via tussenrapportages of apart voorstel.
  - Nieuwe investeringen >= € 2 mln afzonderlijk autoriseren
    - Investering >= € 25 mln: ook gevolgen voor schuldpositie gemeente benoemen
    - Investeringen gekoppeld aan overhead allemaal autoriseren bij begroting
  - Autorisatie van het benodigde kapitaallastenbudget voortvloeiend uit investeringen bij de begroting
  - Meerjarig krediet dat is geautoriseerd wordt per uitvoeringsjaar vrijgegeven. Schuiven tussen jaren mag onder voorwaarden
  - Pas na autorisatie mogen verplichtingen worden aangegaan.
  - Bruto ramen, dus zonder aftrek van subsidies etc.

## Informatie en wijzigen (1)

### Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

### Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

De Financiële Verordening van Haarlemmermeer (2021) kent een zeer gedetailleerde tekst over autorisatie en rapporteren van afwijkingen. Daarin is ook een tabel rondom rechtmatigheid opgenomen. Hieronder staan puntsgewijs de eisen rondom afwijkingen (art. 6) uit die verordening:

- De Raad informeren bij overschrijding van geautoriseerde baten, lasten of investeringskredieten bij bedragen > € 200.000
  - Wijzigingsvoorstellen volgen bij voor- en naarjaarsrapportages en bedragen boven € 200.000 worden toegelicht.
  - Bij jaarstukken is de tolerantiegrens voor rapportages rechtmatigheid € 200.000. Hier hoort een schema bij wanneer een afwijking wel of niet relevant is voor het oordeel over rechtmatigheid.
  
- Het overzicht incidentele baten en lasten specificceert afwijkingen > € 200.000
  - N.b. hier is anders dan bijvoorbeeld in Sittard-Geleen geen definitie van incidenteel opgenomen.
  
- Indien bij aanbesteding het investeringsbedrag € 300.000 of meer lager uitvalt dan geraamd, dan valt dit bedrag vrij voor integrale afweging door de raad.
  - N.b. het staat er niet, maar dit werkt in principe ook door op het kapitaallastenbudget omdat als de investering lager is er ook sprake zal zijn van vrijval van rente en afschrijving.

## Informatie en wijzigen (2)

### Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

Bijlage verordening

- Een subsidie lager dan € 50.000 die meerjarig wordt verstrekt wordt in een keer verantwoord in het jaar van het besluit tot subsidieverstrekking.
- Verstrekken van garanties en borgstellingen boven de normen uit het garantiebeleid en aan- en verkoop van werken, diensten en goederen buiten het bestaande beleid worden voor wensen en bedenkingen voorgelegd aan de raad (art. 7).
- Budgetoverhevelingen:
  - Het college doet een voorstel en de raad toetst op risico vertraging, ten minste € 200.000; het moet gaan over incidenteel geld, geen overschrijding van een budget.

# Bijlage: Vergelijking Financiële Verordeningen



# Overzicht invulling Financiële Verordeningen

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo






Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

## Bijlage verordening

- Bij de beoordeling van de Financiële Verordeningen is bij de andere gemeenten vooral aandacht voor onderwerpen die direct verband houden met begrotingsautorisatie.
- Alleen de Financiële Verordening zelf is beoordeeld, onderliggende nota's waarin eventueel ook onderwerpen kunnen zijn vermeld blijven buiten beschouwing.
- De smiley's zijn gebaseerd op de vergelijking van de model VNG-verordening en de Financiële Verordening Venlo 2018. De smiley's geven enkel aan of een specifieke bepaling wel of niet is opgenomen in de Venlose Financiële Verordening.

VNG-modelverordening	Venlo (geldend vanaf 28-11-2018)		Andere gemeenten (n=42)
<b>Art. 1. Definities:</b>	<b>Art. 1 Definities:</b>		Buiten beschouwing gebleven
a. Administratie	Niet opgenomen		
b. Overheidsbedrijf	Opgenomen		
c. Rechtmatigheidsverantwoording	Destijds nog niet relevant		
	In de begroting en in de nota richtlijnen uit 2011 komt het begrip <b>programmaliijn</b> ter sprake. Dit begrip is niet gedefinieerd. Dit geldt ook voor het begrip <b>collegeproduct</b> uit art. 5, lid 2 onder a en het begrip <b>majeur project</b> uit art. 4 lid 5.		
	Toevoegingen a. directe- en indirecte kosten b. Extracomptabele administratie c. Overhead		

# Overzicht invulling Financiële Verordeningen

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo




Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

## Bijlage verordening

VNG-modelverordening	Venlo (geldend vanaf 28-11-2018)		Andere gemeenten (n=42)
<b>BEGROTING EN VERANTWOORDING</b>			
	<b>Art. 2: Momenten behandeling P&amp;C documenten</b>		Buiten beschouwing gebleven
	<b>Art. 7: Programma's opgezet langs de lijnen van de drie W-vragen.</b>		Buiten beschouwing gebleven
<b>Art.2. Vaststelling programma-indeling en paragrafen</b> Programma-indeling geldend voor de raadsperiode.  Per programma op voorstel B&W: 1. taakvelden 2. beleidsindicatoren 3. raad bepaalt extra paragrafen naast verplichte paragrafen  <u>Optie:</u> onderverdeling programma's	Tekst van soortgelijke strekking ontbreekt.		31 gemeenten benoemen vaststellen indeling in programma's voor gehele raadsperiode. 8 gemeenten laten geldigheidsduur indeling in programma's open 3 gemeenten benoemen vaststelling programma-indeling niet.

# Overzicht invulling Financiële Verordeningen

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

## Bijlage verordening

VNG-modelverordening	Venlo (geldend vanaf 28-11-2018)		Andere gemeenten (n=42)
<b>BEGROTING EN VERANTWOORDING</b>			
<b>Art. 3 Inrichting begroting en jaarstukken</b> 1. nieuwe investeringen per investering krediet 2. lopende investeringen: autorisatie en raming uitputting 3. inzicht schuldpositie (aanvulling BBVartt20 en 21) 4. bij jaarrekening actuele informatie investeringen 5. Incidentele baten en lasten posten vanaf € X afzonderlijk gespecificeerd	Tekst van soortgelijke strekking ontbreekt.		32 gemeenten hebben expliciete passage over inrichting van de begroting. Bij de beoordeling is de detaillering zoals in de VNG-modelverordening staat niet meegenomen. 10 gemeenten hebben geen tekst vergelijkbaar met art 3 VNG opgenomen.
<b>Art. 4 Kaders en meerjarenraming</b> a. Voor datum x kadernota + datum vaststelling	<b>Art. 3 Kadernota.</b> Aanbieding en behandeling zonder data, zie artikel 2		<ul style="list-style-type: none"> <li>18 gemeenten noemen kadernota wel, maar zonder behandeldingsdatum</li> <li>24 gemeenten noemen wel datum van behandeling.</li> </ul>
b. Onvoorzien: € X OF % totale lasten	Niet opgenomen.		17 gemeenten kennen expliciete bepaling onvoorzien.

# Overzicht invulling Financiële Verordeningen

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo



Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

## Bijlage verordening

VNG-modelverordening	Venlo (geldend vanaf 28-11-2018)		Andere gemeenten (n=42)
<b>BEGROTING EN VERANTWOORDING</b>			
<b>Art. 5. Autorisatie begroting en kredieten</b>	Integraal artikel van soortgelijke strekking ontbreekt		
a. Programma OF programmaonderdeel OF taakveld	Ontbreekt		9 gemeenten autoriseren op gedetailleerder niveau dan programma 1 autoriseert deelprogramma's indien die >10% van programma zijn. 28 autoriseren op programma 4 gemeenten hebben geen bepaling opgenomen
b. Raad bepaalt welke investeringen voor afzonderlijke autorisatie in aanmerking komen	Art. 8b via nota investerings- en afschrijvingsbeleid: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Investeringstotaal per programmaliijn (2.2.2)</li> <li>• alleen budget voor het komende begrotingsjaar (p.11 nota 2023), tekst suggereert vervolgens dat in het begrotingsjaar zelf nog een autorisatie moet volgen</li> </ul>		37 gemeenten hebben soortgelijke bepaling opgenomen 5 gemeenten hebben geen bepaling opgenomen.



# Overzicht invulling Financiële Verordeningen

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

## Bijlage verordening

VNG-modelverordening	Venlo (geldend vanaf 28-11-2018)		Andere gemeenten (n=42)
<b>BEGROTING EN VERANTWOORDING</b>			
<b>Art. 5. Autorisatie begroting en kredieten</b>	Integraal artikel van soortgelijke strekking ontbreekt		
c. Informeren door college bij afwijking: lasten overschrijding, baten onderschrijding, uitgaven investeringskrediet overschrijden	Ontbreekt, volgens art. 5.1 FV 2018 in afzonderlijke richtlijnen informatieplicht college in algemene zin geregeld.	☹️	38 wel 4 niet
d. Wijzigingsvoorstellen bij tussentijdse rapportages	Ontbreekt	☹️	26 wel 1 stelt expliciet begroting niet te wijzigen 15 geen bepaling
e. Niet bij begroting geautoriseerd krediet voorafgaand aan verplichtingen investeringsvoorstel aan de raad voorleggen	Ontbreekt.	☹️	30 wel 12 niet
f. Bij investeringen groter dan € X informeert B&W over effect op schuldpositie	Ontbreekt	☹️	3 wel 39 niet

# Overzicht invulling Financiële Verordeningen

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investeringen Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

## Bijlage verordening

VNG-modelverordening	Venlo (geldend vanaf 28-11-2018)		Andere gemeenten (n=42)
<b>BEGROTING EN VERANTWOORDING</b>			
<b>Art. 5. Autorisatie begroting en kredieten (vervolg)</b>			
<u>Optie:</u> aanwijzen prioriteiten waar afzonderlijke autorisatie en rapportage geld. <u>Optie:</u> bij investeringen met meerjarig karakter inzicht in opbouw jaarschijven + bij jaarrekening goedkeuringsvereiste bij verschuivingen tussen jaarschijven indien groter dan € X.	Opties niet opgomen	☹️	4 gemeenten hebben regeling over autorisatie op prioriteiten  2 gemeenten hebben bepaling om binnen grenzen college ruimte te geven bij investeringen in lijn met de optie uit art. 5 VNG.

# Overzicht invulling Financiële Verordeningen

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo


Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

## Bijlage verordening

VNG-modelverordening	Venlo (geldend vanaf 28-11-2018)		Andere gemeenten (n=42)
<b>BEGROTING EN VERANTWOORDING</b>			
<b>Art. 6 Tussentijdse rapportages</b>	<b>Artt. 4 en 5</b>		
a. Frequentie: VNG noemt 2 rapportages	Minimaal 1 rapportage + 2 keer per jaar voortgang majeure projecten.		9 gemeenten noemen 1 rapportage naast kadernota 20 gemeenten noemen 2 rapportages naast kadernota 3 gemeenten noemen 3 of meer rapportages naast kadernota 10 gemeenten kennen geen expliciete bepaling over de frequentie van rapportages

# Overzicht invulling Financiële Verordeningen

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo


Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

## Bijlage verordening

VNG-modelverordening	Venlo (geldend vanaf 28-11-2018)		Andere gemeenten (n=42)
<b>BEGROTING EN VERANTWOORDING</b>			
<b>Art. 6 Tussentijdse rapportages</b>	<b>Artt. 4 en 5</b>		
b. Bijstellen van beleid en overzicht met bijgestelde ramingen van: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Baten en lasten per programma uitgesplitst naar taakvelden of programmaonderdelen;</li> <li>• Idem voor algemene dekkingsmiddelen, overhead en vennootschapsbelasting</li> <li>• Totale saldo;</li> <li>• Toevoegingen en onttrekkingen reserves</li> <li>• Resultaat na reserves</li> <li>• Realisatie en raming uitputting investeringskredieten</li> <li>• Lokale afspraken (nader in te vullen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorstellen voor bijstelling programmabudgetten;</li> <li>• Afwijkingen boven € 100.000 per collegeproduct toelichten</li> <li>• Bij kostenoverschrijdingen bestaand beleid wel informatieplicht maar geen begrotingswijziging</li> <li>• In de richtlijn aanvullende eisen rondom niet voorziene verplichtingen.</li> </ul>		Buiten beschouwing gebleven

# Overzicht invulling Financiële Verordeningen

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo


Investerings Venlo

Ontbrekende info

Sturing elders

Overig ter inspiratie

## Bijlage verordening

VNG-modelverordening	Venlo (geldend vanaf 28-11-2018)		Andere gemeenten (n=42)
<b>BEGROTING EN VERANTWOORDING</b>			
<b>Art. 6 Tussentijdse rapportages</b>	<b>Artt. 4 en 5</b>		
c. Toelichting op afwijkingen groter dan € X of % toegelicht.	Afwijkingen > € 100.000 per collegeproduct + alle overschrijdingen kredieten		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 14 gemeenten hebben hier geen bepaling over opgenomen,</li> <li>• 3 hanteren een kwalitatief begrip zoals majeur,</li> <li>• 3 hanteren ook percentages van afwijkingen,</li> <li>• 14 benoemen afwijkingen op lager detailniveau dan programma met een drempelbedrag,</li> <li>• 8 benoemen drempelbedrag op programmaniveau.</li> </ul>

# Overzicht invulling Financiële Verordeningen

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo




Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

## Bijlage verordening

VNG-modelverordening	Venlo (geldend vanaf 28-11-2018)		Andere gemeenten (n=42)
<b>BEGROTING EN VERANTWOORDING</b>			
<b>Art. 7 Jaarstukken</b> a. Voorstel resultaatsbestemming b. Regeling voor overheveling naar volgend jaar <u>met termijn voor</u> <u>vaststelling in december als optie</u>	Tekst van soortgelijke strekking ontbreekt		Buiten beschouwing gebleven
<b>Art. 8 Wensen en bedenkingen grote onderwerpen.</b> Raad in de gelegenheid wensen en bedenkingen te uiten bij:			
Aan- en verkoop van goederen, diensten en werken groter dan € X	In punt 5 van Richtlijnen informatievoorziening 2011 indien >10% van begrote programmalijn		11 wel 31 niet
Verstrekken van leningen, garanties, waarborgen groter dan € X	<b>Art. 13.2</b> Leningen en garanties boven € 200.000 ter consultatie naar de raad		15 wel 27 niet

# Overzicht invulling Financiële Verordeningen

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

## Bijlage verordening

VNG-modelverordening	Venlo (geldend vanaf 28-11-2018)		Andere gemeenten (n=42)
<b>BEGROTING EN VERANTWOORDING</b>			
<b>Art. 7 Jaarstukken</b> a. Voorstel resultaatsbestemming b. Regeling voor overheveling naar volgend jaar <u>met termijn voor</u> <u>vaststelling in december als optie</u>	Tekst van soortgelijke strekking ontbreekt		Buiten beschouwing gebleven
<b>Art. 8 Wensen en bedenkingen grote onderwerpen.</b> Raad in de gelegenheid wensen en bedenkingen te uiten bij:			
Verstrekken van kapitaal aan instellingen en ondernemingen	Tekst van soortgelijke strekking ontbreekt Wel zeer algemene bepaling onder 5 III van de richtlijnen.		9 wel 33 niet
<u>Optie</u> : verplichtingen boven € X via zienswijzprocedure	In punt 5 van Richtlijnen informatievoorziening 2011, bij meerjarige verplichtingen m.u.v afwijkingen <10% van investeringen.		4 wel 38 niet
<b>Art. 9 EMU-saldo</b> (inhoudelijk buiten beschouwing)	Tekst van soortgelijke strekking ontbreekt		Buiten beschouwing gebleven

# Overzicht invulling Financiële Verordeningen

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo



Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

## Bijlage verordening

VNG-modelverordening	Venlo (geldend vanaf 28-11-2018)		Andere gemeenten (n=42)
<b>RECHTMATIGHEID</b>			
<b>Art. 10 Rechtmatigheidsverantwoording</b> a. Raad bepaalt hoe informatie over rechtmatigheid wordt verstrekt b. Verantwoordingspercentage: Raad maakt keuze van bandbreedte tussen 0 en 3% van de totale lasten inclusief reserves c. Toelichting op fouten en onduidelijkheden in de paragraaf bedrijfsvoering indien groter dan € X	Was in 2018 nog niet aan de orde, rechtmatigheidsverklaring via de accountant.		Buiten beschouwing gebleven
<b>Art. 11 Voorwaardencriterium rechtmatigheid</b> a. Technische bepaling b. Jaarlijks uiterlijk op DATUM normenkader rechtmatigheid naar de raad	Was in 2018 nog niet aan de orde		Buiten beschouwing gebleven



# Overzicht invulling Financiële Verordeningen

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

## Bijlage verordening

VNG-modelverordening	Venlo (geldend vanaf 28-11-2018)		Andere gemeenten (n=42)
<b>RECHTMATIGHEID</b>			
<b>Art. 12. Begrotingscriterium</b> a. Technische bepaling b. Begrotingsrechtmatigheid op hetzelfde niveau als autorisatie genoemd in art. 5 c. Bij investeringen is totaal kredietbedrag leidend: overschrijding uitgaven in het jaar passend binnen het totaal geautoriseerde krediet is rechtmatig.	Was in 2018 nog niet aan de orde		Buiten beschouwing gebleven
<b>Art. 13 Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium</b>	Was in 2018 nog niet aan de orde		Buiten beschouwing gebleven

# Overzicht invulling Financiële Verordeningen

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo



Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

## Bijlage verordening

VNG-modelverordening	Venlo (geldend vanaf 28-11-2018)		Andere gemeenten (n=42)
<b>FINANCIËEL BELEID</b>			
	<b>Art. 6.</b> Algemene bepaling om een keer per vier jaar in afstemming met de auditcommissie of afvaardiging van de raad advies uit te brengen over evaluatie of actualisatie van verordeningen en beleidsnota's.		Buiten beschouwing gebleven
	<p><b>Art. 14 Waardering en afschrijving vaste activa</b></p> <p>a. Afschrijven volgens afschrijvingsbeleid dat in bijlage bij verordening is opgenomen</p> <p>b. Meerjaren investeringsplan als bijlage bij de begroting</p> <p><u>Alternatief:</u> periodiek nota investeringen door de raad vast te stellen.</p>	<p><u>Alternatieve benadering:</u></p> <p><b>Art. 8</b> Investerings- en afschrijvingsbeleid in nota met daar in:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Afwegingskader</li> <li>2. Wijze van autorisatie</li> <li>3. Waardering en afschrijving</li> <li>4. Informatie in P&amp;C producten</li> <li>5. Toerekening kapitaallasten</li> <li>6. Regels voor afsluiten investeringen.</li> </ol> <p>Op 25-1-2023 nota als Hamerstuk geactualiseerd. Bevat bijlage afschrijvingsbeleid.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Activering investeringen vanaf € 50.000 Sturing via kapitaallasten plafond</li> <li>• Investeringsbudget op programmaniveau</li> <li>• Inhoudelijk ongewijzigd versnellen of vertragen toegestaan.</li> </ul>	<p></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 16 gemeenten hebben drempelbedragen voor activering van activa opgenomen.</li> <li>• 2 gemeenten hanteren ook € 50k als drempel, 2 gemeenten hanteren € 100k als drempel.</li> <li>• Bij de overige 22 gemeenten is hierover in de Financiële Verordening geen bepaling opgenomen.</li> </ul>

# Overzicht invulling Financiële Verordeningen

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo


Investeringen Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

## Bijlage verordening

VNG-modelverordening	Venlo (geldend vanaf 28-11-2018)		Andere gemeenten (n=42)
<b>FINANCIEEL BELEID</b>			
<u>Optie: Art. 15 Oninbare vorderingen</u> a. Opsomming relevante debiteurensoorten b. Bij vorderingen groter dan € X niet op grond van historische oninbaarheid afwaarderen	Tekst van soortgelijke strekking ontbreekt		Buiten beschouwing gebleven

# Overzicht invulling Financiële Verordeningen

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo






Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

## Bijlage verordening

VNG-modelverordening	Venlo (geldend vanaf 28-11-2018)		Andere gemeenten (n=42)
<b>FINANCIEEL BELEID</b>			
<b>Art. 16 Reserves en voorzieningen</b>			Buiten beschouwing gebleven
a. Keuze wel of niet rente toerekenen aan taakvelden (blijkens de toelichting voor kostencalculatie)	Niet in de verordening, wel onder punt 2.4.4 van Nota Investeringsbeleid.		
b. Frequentie aanbieden en inhoud nota reserves en voorzieningen	Impliciet via artikel 6		
c. Criteria instellen bestemmingsreserve	Punt 3.3.1 Nota Reserves en Voorzieningen 2018		
d. Bepalen vrijvallen bestemmingsreserve die is gekoppeld aan investeringen	Geen expliciete tekst over aan investeringen gekoppelde reserves en vrijval gevonden in de nota Reserves en Voorzieningen 2018 Een en ander is afgedekt in nota Investerings waar is opgenomen dat reserves gekoppeld aan investeringen via de reserve en regels rondom de reserve kapitaallasten lopen (punt 2.3.5).		
<u>Optie</u> : reserves bij begroting en rekening toetsen en bestedingsplannen actualiseren	Geen tekst van deze strekking aangetroffen		

# Overzicht invulling Financiële Verordeningen

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo





Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

## Bijlage verordening

VNG-modelverordening	Venlo (geldend vanaf 28-11-2018)		Andere gemeenten (n=42)
<b>FINANCIEEL BELEID</b>			
	<b>Art. 10</b> College stelt nota fiscaal beleid vast		Buiten beschouwing gebleven
<b>Art. 17</b> <b>Kostprijsberekening</b> (inhoudelijk buiten beschouwing gebleven)	<b>Art. 11</b> Kostprijsberekening		Buiten beschouwing gebleven
<b>Art. 18</b> <b>Prijzen economische activiteiten</b> (inhoudelijk buiten beschouwing)	Tekst van soortgelijke strekking ontbreekt		Buiten beschouwing gebleven
<b>Art. 19</b> <b>Vaststellen belastingen</b> , rechten, heffingen en prijzen (inhoudelijk buiten beschouwing gebleven)	<b>Art. 12</b> Vaststellen belastingen etc.		Buiten beschouwing gebleven

# Overzicht invulling Financiële Verordeningen

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo






Investeringen Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

## Bijlage verordening

VNG-modelverordening	Venlo (geldend vanaf 28-11-2018)		Andere gemeenten (n=42)
<b>FINANCIEEL BELEID</b>			
<b>Art. 20 Financieringsfunctie</b>	<b>Art. 13 Financieringsfunctie</b>		
a. Prijsopgaaf bij minstens twee instellingen	Art. 13.2c: prijsopgaaf bij drie instellingen		13 wel 29 niet
b. Geen derivaten gebruiken	Tekst van soortgelijke strekking ontbreekt		5 geen derivaten 1 wel derivaten 36 geen bepaling
<u>Optie</u> : vragen om zekerheden bij financiering	Art. 13.4 indien mogelijk zekerheden bedingen		14 wel 28 niet
<u>Optie</u> : Bij garantie voorziening vormen voor risico	Tekst van soortgelijke strekking ontbreekt		Buiten beschouwing gebleven
<u>Alternatief</u> : Nota leningen, garantie en kapitaalbeleid + frequentie. Besluitvorming hierover door raad	<u>Alternatief</u> : art. 13.6 Beleidsdocument over garanties en leningen ter vaststelling door de raad.		Buiten beschouwing gebleven

# Overzicht invulling Financiële Verordeningen

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

## Bijlage verordening

VNG-modelverordening	Venlo (geldend vanaf 28-11-2018)		Andere gemeenten (n=42)
<b>FINANCIEEL BELEID</b>			
<b>Art. 20 Financieringsfunctie</b>	<b>Art. 13 Financieringsfunctie</b>		
	<u>Aanvullend:</u>		
	Art. 13.1 formuleert algemene uitgangspunten over toegang tot kapitaalmarkt en over landelijke wetgeving	😊	Buiten beschouwing gebleven
	Art. 13.3 vooraf informeren overschrijding kasgeldlimiet en rente-risiconorm.	😊	Buiten beschouwing gebleven
	Art. 13.5 College stelt treasury statuut vast en stuurt ter kennisname naar de raad.	😐	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 15 gemeenten leggen treasury statuut ter besluitvorming aan raad voor</li> <li>• 4 gemeenten sturen treasury statuut ter kennisname naar raad.</li> <li>• 23 gemeenten kennen geen expliciete verwijzing naar betrokkenheid gemeenteraad of hebben geen vermelding hierover in de tekst van de Financiële Verordening.</li> </ul>
	Art. 13.2 leningen hoort in VNG-verordening onder artikel 8. (zie aldaar)	😐	Buiten beschouwing gebleven

# Overzicht invulling Financiële Verordeningen

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo





Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

## Bijlage verordening

VNG-modelverordening	Venlo (geldend vanaf 28-11-2018)		Andere gemeenten (n=42)
<b>PARAGRAFEN (inhoudelijk buiten beschouwing gebleven)</b>			
<b>Art. 21 Lokale heffingen</b>	Niet onder paragrafen in verordening genoemd		Buiten beschouwing gebleven
<b>Art. 22 Weerstandsvermogen &amp; risico</b>	<b>Art. 14</b> benoemt wettelijke kengetallen die tot paragraaf weerstandsvermogen behoren <b>Art. 15</b> verwijst naar nota risicomangement en weerstandsvermogen		Buiten beschouwing gebleven
<b>Art. 23 Onderhoud kapitaalgoederen</b> a. Frequentie en inhoud onderhoudsplan openbare ruimte, riolering, gebouwen. b. Raad stelt plannen vast	<b>Art. 17</b> spreekt over onderscheid grondbeleid en 'overig vastgoedbeleid'. De nota Grondbedrijf en vastgoed 2019 spreekt op p. 19 bij vastgoed over sportgebouwen, ambtelijk vastgoed en 'Commercieel, cultureel en maatschappelijk vastgoed'. Deze afbakening is beperkter dan de bepaling in de modelverordening van de VNG over de paragraaf kapitaalgoederen.		Buiten beschouwing gebleven
<u>Optie</u> : aanvullende eisen bovenop art. 12 BBV	Tekst van soortgelijke strekking ontbreekt		Buiten beschouwing gebleven



# Overzicht invulling Financiële Verordeningen

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo







Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

## Bijlage verordening

VNG-modelverordening	Venlo (geldend vanaf 28-11-2018)		Andere gemeenten (n=42)
<b>PARAGRAFEN (inhoudelijk buiten beschouwing gebleven)</b>			
<u>Optie</u> : Art. 24 Financiering: Aanvullende eisen bovenop art. 13 BBV (risicobeheer, rente en rentetoerekening)	<b>Financiering</b> Art. 13.1 algemene uitgangspunten Art. 8e verwijst naar Nota Investerings		Buiten beschouwing gebleven
<b>Art. 25 Bedrijfsvoering:</b> a. Omvang, opbouw, ontwikkeling personeelsbestand en loonkosten b. Kosten inhuur derden c. Huisvestingskosten d. Automatiseringskosten e. Budgetten raad, griffie, rekenkamer en accountant f. Toelichting afwijkingen rechtmatigheid (naast eisen art. 10 ook <u>optie</u> om over kwalitatieve criteria te rapporteren)	Tekst van soortgelijke strekking ontbreekt		Buiten beschouwing gebleven
g. Niet financiële onrechtmatigheid wet FIDO	Niet opgenomen maar art. 13.3 vereist voorafgaand informeren op dit onderwerp		Buiten beschouwing gebleven
h. Rapportage over niet naleven normen uit gids proportionaliteit	Tekst van soortgelijke strekking ontbreekt		Buiten beschouwing gebleven
i. Fraude eigen medewerkers	Tekst van soortgelijke strekking ontbreekt		Buiten beschouwing gebleven
j. Opties	Tekst van soortgelijke strekking ontbreekt		Buiten beschouwing gebleven

# Overzicht invulling Financiële Verordeningen

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo




Investerings Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

## Bijlage verordening

VNG-modelverordening	Venlo (geldend vanaf 28-11-2018)		Andere gemeenten (n=42)
<b>PARAGRAFEN (inhoudelijk buiten beschouwing gebleven)</b>			
<u>Optie: art. 26 Verbonden partijen</u> Aanvullende eisen bovenop art. 15 BBV	<b>Art. 16</b> Samenwerkingspartners is breder dan de BBV definitie		Buiten beschouwing gebleven
<b>Art. 27 Grondbeleid</b> a. Frequentie en inhoud nota grondbeleid b. Jaarlijkse grondprijzenbrief c. Raad stelt beleid en grondprijzenbrief vast d. Verliesgevende grondexploitatie waarden tegen contante OF nominale waarde <u>Optie: aanvullende eisen bovenop art. 16 BBV</u> (visie, type beleid, prognose, winstneming en beleidsuitgangspunten reserves)	<b>Art. 17</b> samen met vastgoedbeleid, zie opmerking bij art. 23 modelverordening VNG		Buiten beschouwing gebleven
	<b>Art. 18</b> Paragraaf sociaal domein		Buiten beschouwing gebleven

# Overzicht invulling Financiële Verordeningen

## Begroting & budgetrecht

Vraag en aanpak

Kernpunten

Normenkader

Normen Venlo

Bevindingen Venlo

Investeringen Venlo

Ontbrekende informatie

Sturing elders

Overig ter inspiratie

## Bijlage verordening

VNG-modelverordening	Venlo (geldend vanaf 28-11-2018)		Andere gemeenten (n=42)
<b>FINANCIËLE ORGANISATIE EN BEHEER (Inhoudelijk buiten beschouwing gebleven)</b>			
<b>Art. 28 Administratie</b>	Art. 20 samen met financiële organisatie	☹️	Buiten beschouwing gebleven
<b>Art. 29 Financiële organisatie</b>	Art. 20 samen met administratie	☹️	Buiten beschouwing gebleven
<b>Art. 30 Interne controle</b>			
a. Getrouwheid informatieverstrekking en rechtmatigheid beheershandelingen	<b>Art. 19</b> interne controle	😊	Buiten beschouwing gebleven
b. Systematische controle met als basis jaarlijkse controle en voor registergoederen en bedrijfsmiddelen (activa) met een frequentie van 4 OF 5 jaar	Tekst van soortgelijke strekking ontbreekt	☹️	Buiten beschouwing gebleven
<b>Art. 31 Intrekken oude regeling</b>	<b>Art. 23 lid 2</b>	😊	Buiten beschouwing gebleven
<b>Art. 32 Citeertitel en in werking treden</b>	<b>Art. 23 lid 1</b> samen met <b>art. 24</b>	😊	Buiten beschouwing gebleven

# Colofon

## Secretaris

Debbie Steens

## Leden

Klaartje Peters (voorzitter)

Jan-Willem van Giessen

Johan de Kruijf

## Datum publicatie

1 mei 2023

## Contact

[www.venlo.nl/rekenkamer](http://www.venlo.nl/rekenkamer)

[rekenkamer@venlo.nl](mailto:rekenkamer@venlo.nl)