

## Nota voor Burgemeester en Wethouders

Team: Finance en Control

Onderwerp:

Beleidsregels begroting

### Notagegevens

Bestuursorgaan	: B-en-W 14-06-2022
Notanummer	: 2022-518
Datum	: 14-06-2022
Programma	: 12-Algemene dekkingsmiddelen
Portefeuillehouder	: Wethouder Grijzen,
Bijlage(n)	: Beleidsregels begroting - versie college.docx

### Parafering

<li>07-06-2022: Wethouder</li><li>07-06-2022: Gemeentesecretaris/algemeen directeur</li>

### Agendering

\* 09-06-2022: adjunct-secretaris en teammanager Concernstaf

\* 07-06-2022: Gemeentesecretaris/algemeen directeur

### Definitieve akkoord

15-06-2022

B & W d.d.: 14-06-2022

### Besluit

1. In te stemmen met de beleidsregels begroting
2. Het raadsvoorstel en ontwerp-raadsbesluit vast te stellen
3. De stukken aan te bieden aan de raad

De nota en het besluit openbaar te maken.

### Inleiding

De financiële verordening 2019 van de gemeente Deventer bevat uitgangspunten voor het financiële beleid, het financiële beheer en de financiële organisatie.

In deze verordening is verder bepaald dat de raad regels vaststelt ten aanzien van:

- het schuiven van budgetten en in acht te nemen procedures bij begrotingswijzigingen (artikel 5);
  - de verhouding tussen programmabudget en de algemene middelen (artikel 14).
- Met de bijgevoegde Beleidsregels Begroting wordt invulling gegeven aan beide artikelen.

Ten opzichte van de bestaande regels en de bestendige gedragslijn van de afgelopen jaren zijn er -op een uitzondering na- geen regels gewijzigd of toegevoegd.

Nieuwe regel is dat bij begrotingswijzigingen waarbij het saldo van het programma of het krediet met niet meer dan €50.000 wijzigt onder voorwaarden alleen een collegebesluit nodig is waarover de raad via de kwartaalrapportage worden geïnformeerd. Als voorwaarde geldt dat het om een beleidsarme, niet politieke gevoelige begrotingswijziging gaat waarbij er geen sprake is van inzet van een reserve of structurele verhoging van de loonsom.

## **Beoogd maatschappelijk resultaat**

De doelstelling van deze beleidsregels is driedelig:

- \* Beheersing van de gemeentefinanciën;
- \* Doelmatige en rechtmatige uitvoering van de begroting;
- \* Het geven van duidelijkheid over de budgettaire relatie van een programmabudget met de algemene middelen.

## **Kader**

- Financiële verordening 2019 van de gemeente Deventer
- BBV

## **Betrokken partijen en participatie**

De conceptregels zijn afgestemd met alle programmamanagers. Vanuit het programma leefomgeving is verzocht om in afwijking van de reguliere prijsindexatie een specifieke prijsindex op te nemen voor de inkoop van diensten bij verbonden partijen (HGB en Circulus). Die afwijkende prijsindex zou dan de prijsindex moeten gaan volgen die deze verbonden partijen toepast op de tarieven voor diensten die de gemeente inkoop.

Vanuit team F&C is geadviseerd om geen afwijkende prijsindex op te nemen omdat dit kan leiden tot structurele budgettaire nadelen voor de gemeentebegroting en bovendien een precedent kan scheppen voor andere begrotingsonderdelen. De toelichting bij artikel 3.2.16 geeft nadere argumentatie waarom in de bestaande begrotingsregels geen afwijkende prijsindex voor de inkoop van diensten bij verbonden partijen (HGB en Circulus) is opgenomen.

De directie heeft beide adviezen gewogen en heeft het standpunt ingenomen dat geen afwijkende prijsindex voor de inkoop van diensten bij verbonden partijen (HGB en Circulus) in de begrotingsregels moet worden opgenomen. Aanvullend heeft de directie verzocht met Circulus en HGB af te spreken voortaan de tariefontwikkeling voor haar dienstverlening tijdig voorafgaand aan een nieuw begrotingsjaar af te stemmen en af te geven, zodat de programmamanager Leefomgeving eventuele knelpunten in de uitvoering van bestaand beleid die daar uit voort zouden kunnen vloeien in kan brengen in het proces voor opstelling van een voorjaarsnota.

De directie heeft op 7 maart ingestemd met de beleidsregels en tegelijkertijd opdracht heeft gegeven tot 1. nadere uitwerking van het gemeentelijk loonsomkader en 2. evaluatie van de systematiek van het budget bedrijfsvoering (budgetregel 3.3.9).

## **Argumenten voor en tegen**

Voor

De financiële verordening schrijft voor om nadere regels omtrent de begroting uit te werken.

Met deze beleidsregels wordt hieraan invulling gegeven.

Tegen

Niet van toepassing

**Financiële consequenties en dekking**

Aan dit besluit zijn geen directe financiële consequenties verbonden.

**Openbaarmaking en communicatie**

Niet van toepassing

**Aanpak en uitvoering**

Na behandeling en instemming in het college worden de beleidsregels voorgelegd aan de auditcommissie.

## RAADSVOORSTEL

Onderwerp : Beleidsregels begroting  
Portefeuillehouder : Wethouder Grijzen,  
Voorstelnummer : 2022-518  
Datum B en W besluit : 14-06-2022  
Team : DEV-FC

### Inleiding

De financiële verordening 2019 van de gemeente Deventer bevat uitgangspunten voor het financiële beleid, het financiële beheer en de financiële organisatie.

In deze verordening is verder bepaald dat de raad regels vaststelt ten aanzien van:

- het schuiven van budgetten en in acht te nemen procedures bij begrotingswijzigingen (artikel 5);
  - de verhouding tussen programmabudget en de algemene middelen (artikel 14).
- Met de Beleidsregels begroting wordt invulling gegeven aan beide artikelen.

### Raadsvoorstel

1. De bijgevoegde Beleidsregels Begroting vast te stellen

### Kern raadsvoorstel

Ten opzichte van de bestaande regels en de bestendige gedragslijn van de afgelopen jaren zijn er -op een uitzondering na- geen regels gewijzigd of toegevoegd.

Nieuwe regel is dat bij begrotingswijzigingen waarbij het saldo van het programma of het krediet met niet meer dan €50.000 wijzigt onder voorwaarden alleen een collegebesluit nodig is waarover de raad via de kwartaalrapportage worden geïnformeerd. Als voorwaarde geldt dat het om een beleidsarme, niet politieke gevoelige begrotingswijziging gaat waarbij er geen sprake is van inzet van een reserve of structurele verhoging van de loonsom.

### Beoogd resultaat

De doelstelling van deze beleidsregels is drieledig:

- \* Beheersing van de gemeentefinanciën;
- \* Doelmatige en rechtmatige uitvoering van de begroting;
- \* Het geven van duidelijkheid over de budgettaire relatie van een programmabudget met de algemene middelen.

### Kader

- Financiële verordening 2019 van de gemeente Deventer
- BBV

### Argumenten ten behoeve van de raad

Voor

De financiële verordening schrijft voor om nadere regels omtrent de begroting uit te werken.

Met deze beleidsregels wordt hieraan invulling gegeven.

Tegen

Niet van toepassing

### Betrokken partijen en participatie

Niet van toepassing

### Financiële consequenties

Aan dit besluit zijn geen directe financiële consequenties verbonden.

### **Betrokkenheid raad**

In de vergadering van XX XX zijn de Beleidsregels Begroting voorgelegd aan de auditcommissie.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Deventer,  
de secretaris, de burgemeester,



M.A. Kossen



R.C. König

## RAADSBESLUIT

Onderwerp : Beleidsregels begroting  
Voorstelnummer : 2022-518  
Raadstafel d.d. :  
Raadsvergadering :

De raad van de gemeente Deventer,  
Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 14-06-2022, nummer 2022-518

### **BESLUIT**

1. De bijgevoegde Beleidsregels Begroting vast te stellen

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van  
De raad voornoemd,  
de griffier, de voorzitter,

A. Kerver

R.C. König

# Beleidsregels begroting

Mei 2022

# Inhoud

<b>Leeswijzer</b>	<b>2</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>2</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1 Context	3
1.2 Doelen	3
1.3 Kaders en Uitgangspunten	3
<b>2 Procedures en spelregels wijzigen begroting</b>	<b>5</b>
2.1 Beslisboom wijzigen programmabegroting	5
2.2 Toelichting beslisboom en voorbeelden	6
<b>3 Budgettaire regels</b>	<b>10</b>
3.1 Aanleiding	10
3.2 Algemene budgetregels	10
3.3 Specifieke budgetregels	12
3.4 Artikelsgewijze toelichting en voorbeelden	14



# Leeswijzer

Met deze beleidsregels begroting wordt een nadere invulling gegeven aan twee artikelen van de financiële verordening van de gemeente Deventer, namelijk artikel 5 lid 4 (spelregels voor wijzigen van de begroting) en artikel 14 (budgettaire spelregels).

De spelregels voor het wijzigen van de begroting zijn voor het laatst door de raad vastgesteld in mei 2013.

De spelregels voor het al dan niet compenseren via de algemene middelen (de budgettaire spelregels) zijn nog niet formeel door de raad vastgesteld. Deze spelregels werden in de praktijk wel steeds in het besluitvormingsproces toegepast en worden in dit document vastgelegd.

Door de samenhang van de twee artikelen uit de financiële verordening is besloten om deze samen te voegen in één document "beleidsregels begroting". Ten opzichte van de bestaande regels en de bestendige gedragslijn van de afgelopen jaren zijn er -op een uitzondering na- geen regels gewijzigd of toegevoegd.

Achtereenvolgens komen aan bod: de samenvatting, een inleiding waarin het doel van dit beleidskader is opgenomen, de kaders en uitgangspunten, de voorgestelde spelregels en procedures voor het wijzigen van de begroting en tenslotte de regels voor de (de)compensatie vanuit de algemene middelen (met toelichting en voorbeeldcasussen).

## Samenvatting

### Spelregels wijzigen begroting

Het vaststellen van de begroting is de kern van het budgetrecht van de raad. Het budgetrecht van de raad houdt in dat het college in principe alleen uitgaven kan doen en verplichtingen kan aangaan na toestemming ofwel autorisatie van de raad. Met het vaststellen van de gemeentelijke begroting geeft de raad het college deze toestemming. Nadat de primaire begroting is vastgesteld, vinden ook wijzigingen plaats. De bevoegdheid daartoe, de wijze waarop en de spelregels daarvoor worden in dit document nader bepaald.

Wanneer sprake is van a. een beleidswijziging (aanpassing prestatie/doelstelling), b. wijziging van het saldo op programmaniveau, c. een politiek gevoelige wijziging, d. een mutatie in de reserve, of e. een structurele verhoging van de loonsom dan ligt de bevoegdheid tot het wijzigen van de begroting bij de raad. In de overige gevallen is het college bevoegd. Het college kan dan de begroting wijzigen en de raad achteraf laten vaststellen via de kwartaalrapportages.

### Budgettaire spelregels

Budgettaire regels gaan over de verhouding tussen het programmabudget en de algemene middelen.

Algemene budgetregels geven antwoord op de vraag welke voor- en nadelen van het programma via een begrotingswijziging verrekend worden met de algemene middelen.

Daarnaast zijn er specifieke budgetregels die uitzonderingen weergeven op de algemene budgetregels. Er zijn specifieke budgetregels specifiek voor enkele begrotingsprogramma's en er zijn specifieke budgetregels vanuit eerder vastgestelde kaders zoals op activeren en afschrijven en reserves en voorzieningen.

# 1 Inleiding

## 1.1 Context

In de Financiële verordening van de gemeente Deventer zijn de volgende bepalingen opgenomen:

Artikel 5, lid 4

*De raad stelt regels vast inzake het schuiven van budgetten binnen programma's, tussen programma's en tussen begrotingsjaren en voor de door het college in acht te nemen procedures bij begrotingswijzigingen".*

Artikel 14

*De raad stelt op voorstel van het college budgettaire regels vast welke gaan over de verhouding tussen het programmabudget en de algemene dekkingsmiddelen.*

Beide artikelen geven nadere invulling van het budgetrecht van de raad.

De eerste set van regels volgens artikel 5 lid 4 gaat over welk bestuursorgaan (college of raad), op welke wijze en wanneer de begroting kan wijzigen (*spelregels wijzigen begroting*). Een beleidskader daarover is in mei 2013 door de raad vastgesteld.

De tweede set aan regels volgens artikel 14 gaat over het al dan niet compenseren van begrotingsafwijkingen via algemene middelen (*budgettaire regels*).

Gezien de onderlinge samenhang is dit in één set "beleidsregels begroting" opgenomen.

## 1.2 Doelen

De doelstelling van deze beleidsregels is drieledig:

- Beheersing van de gemeentefinanciën;
- Doelmatige en rechtmatige uitvoering van de begroting;
- Het geven van duidelijkheid over de budgettaire relatie van een programmabudget met de algemene middelen.

## 1.3 Kaders en Uitgangspunten

De Gemeentewet en het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) geven de wettelijke randvoorwaarden voor de begroting. Daarnaast geeft de financiële verordening van de gemeente duidelijkheid over afspraken tussen Raad en College met betrekking tot de spelregels voor het financieel beleid, de financiële organisatie en het financieel beheer. Met de verordening dient te worden bereikt dat er rechtmatig wordt gewerkt, adequaat verantwoording wordt afgelegd en dat dit controleerbaar is. De volgende kaders en uitgangspunten zijn van toepassing op de begrotingsregels.

- a) De Gemeentewet stelt in artikel 191 dat de raad de begroting vaststelt. In artikel 189 lid 1 GW is bepaald dat de raad voor alle taken en activiteiten middelen opneemt in de begroting. Hiermee heeft de raad het zogenoemde "budgetrecht". Met het vaststellen van de begroting geeft de gemeenteraad het college toestemming om geld uit te geven aan de afgesproken taken en activiteiten. De gemeentewet legt de basis voor dit budgetrecht op het niveau van de programma's. Het budget van een programma is het totaal aan beschikbare middelen per periode (in het begrotingsjaar en/of meerjarige begroting). Het programmabudget omvat zowel de bedragen in de exploitatie (inclusief de mutaties in de reserves) als die van de investeringen.
- b) De Gemeentewet regelt in artikel 189 lid 2 dat de raad erop toeziet dat de begroting structureel en reëel evenwicht is. Dit betekent dat structurele uitgaven moeten worden gedekt met structurele middelen.
- c) Naast de begroting wordt een meerjarenraming opgesteld die in beginsel structureel sluitend moet zijn. De meerjarenraming beslaat ten minste drie op het begrotingsjaar volgende jaren (Gemeentewet artikel 190, eerste lid).
- d) Het BBV geeft voorschriften aan het begrotingsstelsel voor gemeenten. Het stelt o.a. vereisten aan het begrotingsdocument (voorafgaande toestemming, periodiciteit, openbaarheid en

toestemming) en aan de vereisten van de financiële gegevens (transparantie, getrouw beeld, voorzichtigheid, rechtmatigheid en toerekenen).

- e) In de financiële verordening van de gemeente zijn nadere regels opgenomen ten aanzien van de verantwoordelijkheden en taken van het college. In artikel 6, lid 3 van de financiële verordening is bepaald dat het college er zorg voor draagt dat de lasten en de baten van de programma's zoals geautoriseerd in de begroting of gewijzigde begroting niet worden overschreden, respectievelijk onderschreden. Het budgetrecht is in de gemeente Deventer bepaald op programmaniveau. Voor budgetverschuivingen tussen taakvelden binnen één programma is autorisatie door de raad niet vereist, tenzij het een beleidswijziging betreft die politiek gevoelig is. Bij het bepalen van de politieke gevoeligheid houdt het college rekening met de gevoelens van de raad.
- f) In de financiële verordening van de gemeente is bepaald dat het college maatregelen neemt die waarborgen dat de uitvoering van de begroting doelmatig en doeltreffend verloopt. Doelmatigheid houdt in "het realiseren van bepaalde prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen" dan wel "gegeven een bepaalde hoeveelheid inzet van middelen het zo optimaal realiseren van prestaties". Het programmabudget mag niet zonder autorisatie door de raad worden overschreden, ook niet als voorzien wordt dat afgesproken prestaties anders niet worden gehaald.
- g) De term "prestaties" komt veelvuldig voor in deze beleidsnota. Het gaat om prestaties in de brede zin van het woord "Wat gaat de gemeente doen om haar doelen te bereiken". Dit omvat daarmee de prestaties in de begroting en ook beleid uit eerdere nota's en raadsvoorstellen. Bij nieuw beleid en/of intensivering van bestaand beleid spreken we van een aanpassing van prestaties.
- h) In sommige gevallen kan het nodig zijn om af te wijken van deze beleidsregels. In dat geval wordt in het betreffende voorstel vermeld dat en met welke reden wordt afgeweken van deze beleidsregels.

## 2 Procedures en spelregels wijzigen begroting

### 2.1 Beslisboom wijzigen programmabegroting

In onderstaand schema is aangegeven welk bestuursorgaan (raad of college) bevoegd is tot het wijzigen van de begroting bij een financiële afwijking. We spreken van een financiële afwijking wanneer we een tegenvaller of meevaller ten opzichte van het beschikbare budget verwachten en deze redelijkerwijs in te schatten is. Het gaat hier zowel over het lopende begrotingsjaar als over de meerjarenraming.

Het aanpassen van prestaties en doelstellingen uit de begroting is in alle gevallen een bevoegdheid van de raad.



## 2.2 Toelichting beslisboom en voorbeelden

### 1. Wijziging programmabegroting

De raad heeft het budgetrecht en daarom is het wijzigen van de begroting primair voorbehouden aan de raad. Dit geldt voor financiële afwijkingen en ook voor het aanpassen van doelstellingen en prestaties in de programmabegroting.

- a. De doelstelling of prestatie wijzigt: als de financiële aanpassing samenhangt met een aanpassing van de prestatie is altijd autorisatie door de raad vereist. Bovendien geldt op basis van de financiële verordening dat voorstellen tot nieuw beleid alleen mogelijk zijn in de Voorjaarsnota of de Begroting zodat integrale afweging mogelijk is.

Voorbeeld 2: Het college is van plan €1.000.000 extra te besteden aan openbare ruimte omdat ze het onderhoudsniveau wil verhogen van “sober” naar “basis”. Omdat het om nieuw beleid gaat, zal het voorstel via de Voorjaarsnota of de Begroting moeten worden gedaan.

Voorbeeld 3: De raad heeft voor het organiseren een sportevenement €100.000 aan het Sportbedrijf beschikbaar gesteld. Het evenement kan echter bij nader inzien niet doorgaan. De €100.000 kan dan niet zonder expliciet raadsbesluit worden ingezet voor een andere prestatie van het Sportbedrijf.

- b. Het saldo van het programma of een krediet wijzigt met meer dan €50.000

Voorbeeld 1: Het college is van plan om binnen programma Meedoen €100.000 beschikbaar te stellen voor bestrijding eenzaamheid en dit te dekken uit de algemene middelen. Het college wil hiervoor achteraf de raad een besluit laten nemen via een kwartaalrapportage. Omdat hier sprake is van wijziging van het saldo op programmaniveau is de raad het bevoegd orgaan en moet de raad vooraf besluiten tot het aanpassen van de begroting.

Voorbeeld 2: bij investeringskrediet X ontstaat een tekort van €500.000 door een forse onvoorziene post en bij investeringskrediet Y is een voordeel van €500.000 als gevolg van een hogere provinciale bijdrage voor het project. Voor het verschuiven van het ene krediet naar het andere krediet is een raadsbesluit nodig.

Voorbeeld 3: voor het pand dat de brandweer huurt is de wens een koel/luchtbehandeling installatie te plaatsen. De investering bedraagt €40.000 en dekking is binnen het programmabudget beschikbaar door een huurverhoging. Omdat het gaat om een beleidsarme, niet politieke gevoelige investering die minder dan €50.000 bedraagt, is in dit geval alleen een collegebesluit nodig en kan de raad via de kwartaalrapportage worden geïnformeerd.

- c. De financiële afwijking betreft een politiek gevoelig onderwerp: Een financiële afwijking die politiek gevoelig ligt, wordt altijd voorgelegd aan de raad. Bij het bepalen van de politieke gevoeligheid houdt het college rekening met de gevoelens van de raad.

Voorbeeld: het college wil een bedrag van €40.000 beschikbaar stellen voor een onderzoek naar locaties voor windturbines. De raad moet dit voorstel autoriseren omdat dit een politiek gevoelig onderwerp betreft, ook al blijft het bedrag beneden de grens van €50.000.

- d. De inzet van de reserve wijzigt. Het is aan de raad om de instelling, looptijd en voorwaarden rondom de besteding van een bestemmingsreserve te bepalen. Dit gebeurt via een afzonderlijk raadsbesluit of via de nota reserves en voorzieningen. In de Beleidsnota Reserves en voorzieningen is als uitzondering hierop bepaald dat het college bevoegd is bij een reserve met een egaliserende functie. Hierdoor hoeft, gedurende het begrotingsjaar, niet bij elke mutatie toevoeging of onttrekking) ten opzichte van de begrotingsraming de raad om akkoord te worden gevraagd. Bij de jaarrekening worden deze (egaliserende) mutaties door de raad (achteraf) beoordeeld en vastgesteld.

Voorbeeld: de kosten van huishoudelijk afval vallen lager uit dan begroot door een andere werkwijze PMD-afval. Dit voordeel komt ten gunste van de reserve huishoudelijk afval. Voor een toevoeging aan deze reserve is vooraf geen raadsbesluit nodig, omdat dit een reserve met een egaliserende functie is.

- e. Een structurele verhoging van de loonsom in een programma door verlaging van andere uitgaven in het programma kan alleen door een besluit van de raad. De gedachte hierachter is dat een stijging van de structurele loonsom leidt tot een hoger risico, omdat vaste formatie niet direct kan worden verlaagd.

Voorbeeld: het college wil het budget voor team Inkomensondersteuning structureel verhogen in ruil voor een verlaging van het budget voor bijzondere bijstand. Het saldo van het programma Inkomensvoorziening & Arbeidsmarkt wijzigt niet. De raad is het bevoegde orgaan om op basis van een raadsvoorstel en raadsbesluit de begroting te wijzigen.

## 2. Neutrale wijziging Programmabegroting

Bij een neutrale wijziging Programmabegroting wijzigt het saldo van het programma niet. Wanneer het gaat om een beleidsarme (geen bijstelling van prestaties), niet politiek gevoelige wijziging, is het college bevoegd om de begroting te wijzigen. Achteraf autoriseert de gemeenteraad de wijzigingen altijd via een kwartaalrapportage ook om de begrotingsrechtmatigheid te borgen.

Baten en lasten programma wijzigen, per saldo geen wijziging: Het gaat hier veelal om bijdragen van het rijk of provincie voor een specifiek doel. Het college kan de middelen voor dit specifieke doel inzetten zonder voorafgaand raadsbesluit, als de bijdrage past binnen het door de raad vastgestelde beleid.

Voorbeeld: De raad heeft in de programmabegroting bepaald dat zij het huiselijk geweld wil bestrijden. In het geval het Rijk hiervoor een extra bijdrage beschikbaar stelt van bijvoorbeeld €100.000, dan kan het college besluiten de begroting te wijzigen. Dit omdat de begrotingsaanpassing past binnen de door de raad vastgestelde doelstelling en bovendien het saldo van het programma niet wijzigt. Immers, tegenover de bijdrage staan ook extra uitvoeringslasten. De wijziging wordt in de eerstvolgende kwartaalrapportage gerapporteerd aan de raad.

Taakveldwijzigingen: Het gaat hier om verschuivingen binnen een programma, zonder dat het totaal van de lasten en/of baten van het programma wijzigt. Daarmee zijn het volgens de tekst van het BBV officieel geen begrotingswijzigingen. We gebruiken hiervoor de term Taakveldwijziging. Het college is hiervoor bevoegd, voor zover het gaat om bestaande prestaties/taken, de onderwerpen niet bestuurlijk gevoelig zijn en de inzet van reserves niet wijzigt.

Voorbeeld: Het programma Kunst en Cultuur omvat o.a. de taakvelden Cultureel Erfgoed en Cultuurpresentatie. Binnen het taakveld Cultureel Erfgoed kan worden volstaan met een kleiner depot voor archeologie. Hierdoor zijn de huurkosten lager dan begroot. Binnen het taakveld Cultuurpresentatie is echter te weinig budget beschikbaar voor de gestelde doelen voor cultuureducatie. Omdat de totale lasten van het programma niet wijzigen en ook geen wijziging plaats vindt in de prestaties mag het college, het voordeel van taakveld Cultureel Erfgoed inzetten voor het nadeel binnen het taakveld Cultuurpresentatie.

### 3. Technische Wijzigingen

Dit zijn wijzigingen waarbij het saldo van een programma kan wijzigen, maar waarbij het om wijzigingen van technische aard gaat, zoals:

- Loon en prijsindex van een decentralisatie- of integratie uitkering van het Rijk;
- Budget- of kredietoverheveling bij jaarovergang;
- Bedragen van stelposten naar programma's overbrengen, indien de raad al heeft ingestemd met de prestaties.

Via een bijlage bij de kwartaalrapportage wordt de raad geïnformeerd over de technische wijzigingen.

- A. Loon en prijsindex van decentralisatie- of integratie uitkering van het Rijk. Dit kan meer dan €50.000 zijn, Omdat dit een vrij technische bijstelling van de begroting is, mag het college besluiten om de begroting te wijzigen.

Voorbeeld: in de septembercirculaire stelt het Rijk €700.000 beschikbaar voor prijs- en looncompensatie voor Beschermd Wonen. Het college mag zonder voorafgaand raadsbesluit dit bedrag toevoegen aan het budget van programma Meedoen, onderdeel Beschermd Wonen. De wijziging wordt in de bijlage bij de eerstvolgende kwartaalrapportage gerapporteerd aan de raad.

- B. Budget- of kredietoverheveling:

Het is niet altijd mogelijk om in het jaar de activiteiten uit te voeren waarvoor budget beschikbaar is gesteld. Wanneer bekend is dat activiteiten niet in het begrotingsjaar kunnen worden uitgevoerd en de budgetten niet worden besteed moet daarvan in de kwartaalrapportage melding worden gemaakt met een inschatting van het bedrag. Tot en met de 3e kwartaalrapportage kunnen voorstellen aan de raad worden gedaan om budgetten over te hevelen. Bij de 4e kwartaalrapportage is het college bevoegd – vooruitlopend op autorisatie door de raad – om budgetten over te hevelen, zodat budgetten beschikbaar zijn om de activiteiten vanaf 1 januari van het nieuwe jaar voort te zetten.

#### **Budgetoverheveling**

1. Onder de volgende voorwaarden is het mogelijk om het restantbudget van de **exploitatie naar een volgend jaar** over te hevelen:

- Het is alleen toegestaan eenmalige budgetten over te hevelen en vervolgens voor hetzelfde doel (prestatie) te gebruiken. Eenmalige budgetten zijn budgetten die met eenmalige middelen zijn afgedekt of door het college en/of de raad zijn vrijgegeven om een eenmalige prestatie te leveren. Voor de volgende structurele budgetten geldt een uitzondering:

- Structureel budget inzake groot onderhoud infrastructuur mag wel worden overgeheveld indien met betrekking tot een project voorbereidingskosten zijn gemaakt;
  - Structureel budget inzake Leren en Ontwikkelen mag worden overgeheveld
  - Het over te hevelen budget is meer dan €100.000 óf het over te hevelen budget is minder dan €100.000 maar wel meer dan 20 % van het totaalbudget. Indien nodig kan gemotiveerd worden afgeweken van de grens van €100.000 of 20%. Denk bijvoorbeeld aan geormerkte budgetten die anders terugbetaald zouden moeten worden aan het rijk of waar sprake is van cofinanciering door de provincie;
2. Voor budgetoverheveling **van een volgend jaar naar het lopende begrotingsjaar** geldt dat:
- Het is alleen toegestaan een eenmalig budget van een volgend jaar over te hevelen naar het lopende begrotingsjaar indien dit voor hetzelfde doel wordt ingezet.
3. Onder de volgende voorwaarden is het mogelijk om **krediet** naar een volgend jaar over te hevelen:
- De hoogte van het totale krediet wijzigt niet;
  - Het doel van het krediet wijzigt niet.

Voorbeeld: door uitstel van de Omgevingswet is het implementatiebudget Omgevingswet niet volledig besteed in het lopende begrotingsjaar. Het college is bevoegd om het resterende budget over te hevelen naar het nieuwe jaar.

#### **Uitzonderingen gemandateerd aan het college**

4. Spoeduitgave. Het college kan besluiten tot een spoeduitgave, vooruitlopend op een raadsbesluit

Voorbeeld: Bij een (strategische) aankoop van grond buiten de grondexploitatie moet het college snel besluiten. Het college is in dit geval bevoegd. De raad neemt zo spoedig mogelijk een besluit achteraf. Dit kan door een raadsbesluit of kwartaalrapportage, als dit de eerste mogelijkheid is.

#### **Uitzonderingen ambtelijk gemandateerd**

5. Herstel van een foutieve wijziging. Voor het corrigeren van een foutieve begrotingswijziging is geen college- of raadsbesluit nodig.

Voorbeeld 1: Bij het inbrengen van de begroting is €50.000 op een verkeerde codering ingebracht. Deze fout kan ambtelijk worden hersteld.

Voorbeeld 2: In een kwartaalrapportage is gemeld dat het voordelig resultaat wordt gestort in de reserve eenmalig nieuw beleid. Abusievelijk was de storting begrotingstechnisch verwerkt op de reserve weerstandsvermogen. Voor het corrigeren van de begroting is geen college- of raadsbesluit nodig.



## 3 Budgettaire regels

### 3.1 Aanleiding

Budgettaire regels gaan over de verhouding tussen het programmabudget en de algemene middelen. Ze geven antwoord op de vraag welke voor- en nadelen van het programma via een begrotingswijziging verrekend worden met de algemene middelen.

Met regelmaat komt de toepassing van de budgettaire regels in raadsvergaderingen aan de orde. Voorbeelden zijn de discussies over het onderscheid tussen autonome ontwikkelingen en nieuw beleid en de vraag of nadelen en voordelen binnen het programma blijven of moeten worden opgevangen door algemene middelen.

De indeling van de budgettaire regels is als volgt:

- 3.2 Algemene budgetregels
- 3.3 Specifieke budgetregels (uitzonderingen)
- 3.4 Toelichting en voorbeelden

### 3.2 Algemene budgetregels

#### *Hoofdregels*

- 3.2.1 Financiële tegenvallers in de uitvoering van bestaand beleid moeten binnen het programma worden opgevangen. Als deze bijsturing binnen het programma in het lopende begrotingsjaar leidt tot ongewenste aantasting van bestaande prestaties, dan vindt eenmalig dekking plaats uit de algemene middelen. De structurele oplossing moet binnen het programma worden aangedragen met een heroverwegingsvoorstel. Bij de Voorjaarsnota of de Begroting vindt integrale afweging en besluitvorming plaats over de wijze waarop het aangedragen financiële knelpunt structureel wordt opgelost: 1. Te kiezen voor het heroverwegingsvoorstel binnen het programma 2. Dekking vanuit algemene middelen
- 3.2.2 In afwijking van 3.2.1 geldt dat [autonome financiële tegenvallers](#) verrekend worden met de algemene middelen. Dit geldt ook voor autonome financiële meevallers.
- 3.2.3 Financiële meevallers die het programma zelf bewerkstelligd heeft, mogen binnen het programma ingezet worden voor (knelpunten in) bestaande prestaties. Overige financiële meevallers vallen vrij ten gunste van de algemene middelen.

#### *Rijks- en provinciale bijdragen*

- 3.2.4 [Neutrale mutaties](#) in het gemeentefonds worden doorgegeven aan de betreffende programma's. De niet neutrale mutaties (onder andere wijziging accres, uitkeringsfactor, verdeelmaatstaven) komen ten laste of ten gunste van de algemene middelen.
- 3.2.5 Voor specifieke uitkeringen voor specifieke taken/prestaties geldt het principe van 'Samen de trap op, samen de trap af'. Dat wil zeggen, groeit een specifieke uitkering dan groeit het gemeentelijk budget voor deze taken. Daalt een specifieke uitkering dan daalt het gemeentelijk budget voor deze taken.
- 3.2.6 Specifieke uitkeringen kunnen door het Rijk worden opgeheven en omgezet in een gemeentefondsuitkering. Budgettaire verschillen die voortvloeien uit deze omzetting door het Rijk komen ten gunste of ten laste van de algemene middelen.

#### *Legesinkomsten en direct samenhangende uitgaven*

- 3.2.7 Voordelen in de legesinkomsten worden, na aftrek van lasten die rechtstreeks het gevolg zijn van de toename van de aanvragen, afgedragen aan de algemene middelen. Het spiegelbeeld is hierbij ook van toepassing.

#### *Kostendekkende begrotingsonderdelen*

- 3.2.8 Voor [kostendekkende begrotingsonderdelen](#) -waarvan de exploitatieresultaten ten gunste of ten laste komen van een egaliserende reserve- vindt geen verrekening met de algemene middelen plaats. Indien de betreffende egaliseringsreserve ontoereikend is, dan wordt tijdelijk 'geleend' uit de algemene middelen.

### *Openeinderegeling*

3.2.9 Tekorten op [openeinderegelingen](#) komen in het lopende begrotingsjaar eenmalig ten laste van de algemene middelen. Het programma moet vervolgens met een raadsvoorstel aangegeven op welke wijze voorwaarden van de regeling zodanig kunnen worden aangepast dat vanaf een volgend begrotingsjaar (of indien mogelijk een eerdere ingangsdatum) de prestaties binnen het bestaande budgettaire kader kunnen worden geleverd. Als de raad niet voor de voorgestelde aanpassing van de regeling kiest of als een aanpassing wettelijk niet kan, dan zijn de nadelen ook structureel vanaf het volgend begrotingsjaar voor rekening van de algemene middelen. Het spiegelbeeld is hier ook van toepassing.

### *Ontwikkelingen in de loonsom*

3.2.10 Programma's worden vanuit de algemene middelen gecompenseerd voor ontwikkelingen in de loonsom zoals wijzigingen in de CAO of sociale premies (loonindex).

3.2.11 Het college stelt jaarlijks begrotingsrichtlijnen vast met een nadere uitwerking van de loonindex en hanteert hierbij zoveel mogelijk een bestendige gedragslijn.

3.2.12 Voor gemeenschappelijke regelingen geldt een afwijkende loonindex.

### *Prijzontwikkelingen*

3.2.13 Programma's worden vanuit de algemene middelen gecompenseerd voor nominale ontwikkelingen van de prijzen. [De materiële budgetten](#) worden daartoe ieder begrotingsjaar geïndexeerd (prijsindex).

3.2.14 Het college stelt jaarlijks begrotingsrichtlijnen vast met een nadere uitwerking van de prijsindexen en hanteert hierbij zoveel mogelijk een bestendige gedragslijn.

3.2.15 De prijsindex van subsidies wordt bepaald als zijnde een prijsindex over materiële budgetten

3.2.16 Voor de volgende begrotingsonderdelen geldt een afwijkende prijsindex:

- ✓ Bij budgetten waar op basis van Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) reële prijzen (WMO en Jeugdwet) afwijkende indexeringen gelden.
- ✓ De prijsindex van gemeenschappelijke regelingen.

3.2.17 Gedurende het jaar worden prijsindexen niet bijgesteld.

### *Renteontwikkelingen*

3.2.18 De financiële effecten van wijzigingen van het renteomslag-percentage worden voor 100% ten laste respectievelijk ten gunste van algemene middelen gebracht. Dit artikel geldt niet voor kostendekkende begrotingsonderdelen.

3.2.19 Het verschil tussen rente van verstrekte geldleningen en de in rekening gebrachte omslagrente wordt verrekend met de algemene middelen (de generieke weerstandsreserve).

### *Heroverwegingen*

3.2.20 Als na het vaststellen door de raad van heroverwegingsvoorstellen blijkt dat een heroverweging niet kan worden gerealiseerd, dan moet binnen hetzelfde programma een alternatief heroverwegingsvoorstel ter besluitvorming worden voorgelegd.

### *Post onvoorzien*

3.2.21 De raming onvoorzien in de begroting van algemene middelen wordt alleen gebruikt voor dekking van eenmalige uitgaven. Het mogen alleen uitgaven zijn die onvermijdelijk, niet uit te stellen en onvoorzienbaar zijn.

### 3.3 Specifieke budgetregels

Dit hoofdstuk geeft de uitzonderingen op de algemene budgetregels. Deze zogenoemde specifieke budgetregels zijn in te delen in 2 categorieën:

- A. Specifieke budgetregels voor enkele begrotingsprogramma's;
- B. Specifieke budgetregels van eerder vastgestelde financiële beleidskaders.

De budgetregels van deze laatstgenoemde categorie worden niet opnieuw in deze nota ter vaststelling aangeboden maar zijn ter informatie in een samengevat overzicht opgenomen.

#### A. Specifieke budgetregels voor enkele begrotingsprogramma's:

- 3.3.1 Financiële voor- en nadelen van de programmaonderdelen Raad, Raadscommissies en College (inclusief representatie) worden verrekend met de algemene middelen (*programma Burger en Bestuur*).
- 3.3.2 Voor areaaluitbreiding in de openbare ruimte wordt vanuit de algemene middelen aanvullend budget beschikbaar gesteld voor de kapitaalgoederen "Straten, wegen en pleinen", "Openbaar groen", "Speelvoorzieningen" en "Openbare verlichting". Indien in enig jaar de geraamde bedragen voor dekking van areaaluitbreiding niet nodig zijn worden deze gestort in de reserve overlopende uitgaven gestort (*programma Leefomgeving*).
- 3.3.3 Voor de bij Het Groenbedrijf BV gedetacheerde gemeentelijke personeel wordt compensatie vanuit de algemene middelen verstrekt op basis van de loonindex van het gemeentelijk personeel (*programma Leefomgeving*).
- 3.3.4 De reserve mobiliteitsfonds parkeren (bedoeld voor egalisatie van exploitatieresultaten van het kostendekkende begrotingsonderdeel Betaald Parkeren) mag bij het overschrijden van het maximum plafond van die reserve worden afgetopt ten gunste van de reserve investeringen parkeren. Indien voornoemde toevoeging aan de reserve investeringen parkeren niet nodig is, komt de aftopping van de reserve mobiliteitsfonds parkeren ten gunste van de algemene middelen (*programma Leefomgeving*).
- 3.3.5 Financiële voor- en nadelen op de netto uitgaven BUIG (uitkeringen) worden ten gunste respectievelijk ten laste van de algemene middelen gebracht. Dit geldt zowel voor eenmalige financiële mutaties in het begrotingsjaar als de structurele financiële mutaties in de meerjarige begroting (*programma Werk en Inkomensondersteuning*).
- 3.3.6 Volgens een personeelsformatie calculatiemodel wordt de benodigde personele formatie voor de verstrekking van bijstandsuitkeringen en schuldhulpverlening berekend. Uitgangspunt daarbij is een vaste formatieve bezetting voor een nader te bepalen aantal bijstandsverstrekkingen/schuldhulpverleningen en een flexibele eenmalige formatieve schil voor het aantal bijstandsverstrekkingen/schuldhulpverleningen dat daar bovenuit stijgt. De financiële voor- en nadelen van de stijgingen en dalingen van deze personele vaste formatie respectievelijk flexibele formatie worden structureel respectievelijk eenmalig met de algemene middelen verrekend (*programma Werk en Inkomensondersteuning*).
- 3.3.7 Voor Wijkaanpak is structureel budget beschikbaar. Met dit budget ondersteunt WijDeventer inwoners bij ideeën om zelf aan de slag te gaan in eigen buurt, wijk of dorp in een tweejaarlijks programma. Eventuele voordelen uit het 1e jaar worden in de reserve wijkaanpak gestort. Een eventueel voordelig resultaat na 2 jaar komt ten gunste van de algemene middelen (*programma Meedoen*).
- 3.3.8 De vrijval kapitaallasten van schoolgebouwen wordt gestald op een stelpost binnen de algemene middelen, zodat dit budget beschikbaar blijft voor (wettelijk verplichte) vervangende nieuwbouw onderwijshuisvesting (*programma Jeugd en Onderwijs*).
- 3.3.9 Het budget voor bedrijfsvoering (variabele bedrijfsvoeringkosten en de personele formatie bedrijfsvoering) is gerelateerd aan de omvang van het personele bestand in de lijnorganisatie van de gemeente. Het budget voor bedrijfsvoering wijzigt alleen bij grotere aanpassingen die veelal voortvloeien uit een wijziging van gemeentelijke taken. Voorbeelden hierbij zijn decentralisaties vanuit het rijk, het aangaan van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en outsourcing van taken (*programma Bedrijfsvoering*).

## B. Specifieke budgetregels van eerder vastgestelde financiële beleidskaders

In onderstaand overzicht staan de specifieke budgettaire regels die onderdeel uitmaken van afzonderlijk vastgestelde beleidsnota's. De betreffende artikelen zijn één op één overgenomen uit de betreffende nota's. Met een link in onderstaand overzicht zijn de vastgestelde nota's in te zien.

Nota	Onderwerp budgetregel	Korte toelichting op de budgetregel
<a href="#">Financiële verordening</a>	Artikel 7 Nieuw beleid	<p>1. Voorstellen voor nieuw beleid worden alleen gedaan bij de Voorjaarsnota en/of bij de vaststelling van de ontwerpbegroting.</p> <p>2. Tussentijds kan het college alleen de raad voorstellen de begroting te wijzigen voor nieuw beleid, indien dit nieuw beleid voldoet aan de 30's: een "onvermijdelijke", "onuitstelbare" en "onvoorziene" situatie</p>
<a href="#">Richtlijn activeren en afschrijven</a>	<p>4.5 Onderuitputting kapitaalslasten</p> <p>4.6 Vrijval kapitaalslasten na laatste jaar afschrijving</p>	<p>Wanneer de werkelijke kosten van een investering lager zijn dan de geraamde kosten, dan vloeit (begrotingstechnisch) het voordelig verschil van de kapitaallasten terug naar de algemene middelen. Uitzonderingen gelden voor de onderstaande investeringen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Waarbij de dekking uit 'eigen' programmamiddelen is voortgekomen;</li> <li>– De tariefproducten (100% kostendekkende tariefonderdelen bijv. rioolrecht en afvalstoffenheffing);</li> <li>– Kapitaallasten van een vervangingsinvestering waarvoor een actueel meerjarig vervangingsschema door de raad is vastgesteld</li> <li>– Het bedrag van de vrijval op investeringen in het programma Leefomgeving wordt toegevoegd aan de onderhoudsbudgetten van de desbetreffende onderdelen van dit programma.</li> </ul> <p>Na het laatste jaar van afschrijving vallen de kapitaallasten vrij en vloeien terug naar de algemene middelen. Uitzondering hierop zijn de vrijval met betrekking tot:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Kapitaallasten voor bedrijfsmiddelen blijven binnen dit budget behoren op voorwaarde dat er een actueel meerjarig vervangingsschema is vastgesteld. Als het betreffende actief niet wordt vervangen en niet meer voorkomt in het vervangingsschema, dan vloeit de vrijval terug naar de algemene middelen;</li> <li>– Kapitaallasten met betrekking tot de tariefproducten (100% kostendekkende tariefonderdelen –bijv. rioolrecht en afvalstoffenheffing);</li> <li>– Kapitaallasten van een vervangingsinvestering. Voorwaarde is wel dat bij de begroting de vervanging wordt voorgelegd aan de raad via de paragraaf investeringen;</li> <li>– De vrijval van kapitaallasten bij investeringen in het programma Leefomgeving wordt toegevoegd aan de onderhoudsbudgetten van de desbetreffende onderdelen van dit programma.</li> </ul>
<a href="#">Beleidsnota Reserves en Voorzieningen</a>	<p>5.1.1 voorstel tot opheffen reserves</p> <p>3.1.2. Egalisatiereserve Weerstandvermogen</p>	<p>Indien door de raad besloten wordt om reserves op te heffen, vallen de resterende middelen vrij ten gunste van de algemene middelen.</p> <p>De egalisatiereserve weerstandsvermogen kent specifieke voedingsbronnen. Dit zijn onder andere de resultaten grondexploitaties, uitkeringen voor inkomensvoorzieningen (bijvoorbeeld uitkeringen), opbrengsten uit het rentebeleid (treasury) en de algemene middelen (bijvoorbeeld het rekeningresultaat)</p>
Kadernota vastgoed	Nog in ontwikkeling	<p>Het geheel van vastgoed wordt budgettair als eenheid gezien, met uitzondering van de volgende begrotingsregels:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Rentewijzigingen in omslagrente komen ten laste of ten gunste van de algemene middelen.</li> <li>– De vrijval kapitaallasten van vastgoed komen ten gunste van de reserve onderhoud gebouwen.</li> <li>– Verkoopresultaten van panden die niet tot het kernbezit behoren worden verrekend met de reserve onroerende zaken en ingezet voor onvoorziene kosten voor het kernbezit. (NB. Deze reserve zit op dit moment nog verweven met de gebiedsontwikkeling portefeuille. Op een later moment wordt een ontvlechting voorstel incl. hoe om te gaan met deze reserve ter besluitvorming voorgelegd).</li> <li>– Voor oninbare debiteuren wordt geen opslag in de huur gerekend,</li> </ul>

		<p>maar deze worden verrekend met de algemene middelen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Hoe om te gaan met indexatie wordt nog nader bepaald op basis van een meerjarige exploitatieperiode.</li> </ul>
Kader uitvoering grondzaken	Nog in ontwikkeling	Nadere regels volgen in het te ontwikkelen uitvoeringskader

### 3.4 Artikelsgewijze toelichting en voorbeelden

#### *Artikel 3.2.1. Financiële tegenvallers binnen het programma opvangen*

Financiële tegenvallers (zowel niet-beïnvloedbare als beïnvloedbare) in de uitvoering van bestaand beleid moeten binnen het programma worden opgevangen. Dat wil zeggen, dat programma's de verantwoordelijkheid hebben primair te zoeken naar oplossingen binnen hun programma als zich tegenvallers voor (gaan) doen.

Als deze bijsturing binnen het programma voor het lopende begrotingsjaar leidt tot ongewenste aantasting van bestaande prestaties dan vindt eenmalig dekking plaats uit de algemene middelen. Ook kan het in sommige gevallen zo zijn dat aanpassing van de bestaande prestatie in het lopende jaar wegens contractuele verplichtingen met derden niet mogelijk is.

De structurele oplossing moet binnen het programma worden aangedragen met een heroverwegingsvoorstel. Bij de Voorjaarsnota of de Begroting vindt integrale afweging en besluitvorming plaats over de wijze waarop het aangedragen financiële knelpunt structureel wordt opgelost: 1. Een heroverwegingsvoorstel binnen het programma 2. Dekking vanuit algemene middelen. Bij de keuze voor optie 2. "Dekking algemene middelen dekking algemene middelen" zijn er twee denkbare wijzen van invulling: a. het inzetten van vrij beschikbare financiële ruimte en b. te realiseren financiële ruimte door een gemeentebrede financiële heroverwegingsronde binnen alle programma's van de begroting.

Ook bij kredieten is deze regel van toepassing. Bij een (verwachte) financiële tegenvaller wordt eerst gekeken waar nog bespaard kan worden binnen de investering. Een mogelijk bijsturingvoorstel is het soberder uitvoeren van een investering.

Voorbeeld 1: Het onderzoek sportaccommodatiebeleid valt duurder uit dan voorzien. Het programma stelt voor aan het college om de tegenvaller binnen het programma op te vangen, door in het begrotingsjaar minder in te zetten vanuit het innovatiebudget WMO.

Voorbeeld 2: Een vertraging in de planologische procedure van een investeringsproject leidt tot hogere kosten in de voorbereidingsfase dan voorzien. De hogere kosten kunnen binnen het krediet worden opgevangen door een voordeel in de aanbestedingsfase.

#### *Artikel 3.2.2 Autonome financiële mee- en tegenvallers verrekenen met algemene middelen*

Als gemeente worden we geconfronteerd met onvermijdbare ontwikkelingen van buitenaf waar we niet onderuit kunnen, maar die wel financiële gevolgen hebben. Dit noemen we autonome ontwikkelingen. De autonome financiële mee- en tegenvallers worden verrekend met algemene middelen. We hanteren de volgende definitie voor "autonome ontwikkelingen":

*"Verhogingen en verlagingen in baten en lasten binnen het bestaande beleid, die veroorzaakt worden door onvermijdbare en externe factoren. Bij tegenvallers geldt als aanvullende voorwaarde dat uitstel van de uitgaven redelijkerwijs niet mogelijk is."*

Onder meer stormschade, hoog water, eikenprocessierups, vervangingsinvestering (1 op 1 vervanging volgens vervangingsschema), verplichte uitgave GR en wettelijke maatregelen behoren tot de autonome ontwikkelingen

Voorbeeld 1: Door onder meer de afname van neerslag en de temperatuurtoename is de grondwaterstand gezakt in de loop der jaren. Dit leidt tot meer sterfte van (voorheen gezonde) bomen. De daling van de grondwaterstand is een autonome ontwikkeling en dekking van de kosten die hiermee gepaard gaan (droogtebeheer) vindt plaats uit de algemene middelen.

Voorbeeld 2: Na ruim 40 jaar moet de sporthal Bathmen worden vervangen omdat de technische levensduur bereikt is. Het bereiken van het einde van de technische levensduur is aan te merken als een autonome ontwikkeling. Het budget voor de 1 op 1 vervanging wordt gedekt uit de algemene middelen. Budget voor aanvullende ambities is aan de raad voorgelegd als nieuw beleid.

Voorbeeld 3: De Hoge Raad heeft in 2020 geoordeeld dat btw op re-integratie compensabel is, waarop de gemeente de btw over afgelopen jaren heeft teruggevraagd. In 2021 is met de belastingdienst akkoord bereikt over de teruggaaf van een groot deel van de btw op re-integratie over de jaren 2016 tot en met 2019. Dit leidt tot een eenmalig voordeel van bijna €1,2 miljoen. Het voordeel valt vrij ten gunste van de algemene middelen omdat deze meevaller het gevolg is van een autonome ontwikkeling (uitspraak Hoge raad).

Voorbeeld 4: Het programma berekent in bepaalde gevallen niet alle kosten van intentieovereenkomsten WRO door aan initiatiefnemers. Het niet volledig doorbelasten van kosten is geen autonome ontwikkeling. Het nadeel moet binnen het programma worden opgevangen.

Voorbeeld 5: Op het BUIG budget ontstaat een tekort door een hoge instroom van cliënten. Deze onvermijdbare ontwikkeling is aan te merken als autonoom en het tekort komt ten laste van de algemene middelen.

Voorbeeld 6: Gemeenschappelijke regeling en meerkosten. <sup>1</sup>

Stel de gemeente Deventer besluit in haar zienswijze over de conceptbegroting van een gemeenschappelijk regeling (GR) niet in te stemmen met voorgesteld nieuw beleid en de daarbij behorende stijging van de verplichte uitgave aan de GR. Als het Algemeen Bestuur van die GR toch in meerderheid instemt met voorstel, dan moet de gemeente Deventer de gestegen verplichte bijdrage aan de GR opnemen in haar begroting en geldt dit besluit als een autonoom nadelig financieel effect voor de gemeentebegroting. Een dergelijke tegenvaller hoeft het programma dan niet zelf op te vangen.

### *Artikel 3.2.3. Financiële voordelen door het programma bewerkstelligd*

Financiële voordelen die het programma zelf bewerkstelligd heeft mogen binnen het programma worden ingezet. Om te voorkomen dat geld uitgegeven wordt aan zaken waar de raad niet voor heeft gekozen, mogen deze meevallers alleen worden ingezet voor bestaande prestaties. Zoals toegelicht in de uitgangspunten van deze beleidsregels vallen intensiveringen en nieuw beleid niet onder de bestaande prestaties.

Voorbeeld 1: DOWR-I heeft door scherpe inkoop van hardware een meevaller weten te realiseren. Dit voordeel kan DOWR-I inzetten om bijvoorbeeld hogere lasten van licenties te dekken.

Voorbeeld 2: Vanwege gebrek aan personeel heeft een welzijnsinstelling niet alle afgesproken activiteiten uit kunnen voeren en bovendien minder kosten gemaakt. De gemeente vordert de niet bestede subsidie terug. Het voordeel vloeit terug naar de algemene middelen, omdat het voordeel is ontstaan buiten de invloedssfeer van het programma.

Voorbeeld 3: Door groei van het aantal hotels in Deventer is de opbrengst toeristenbelasting hoger dan begroot. Het voordeel vloeit terug naar de algemene middelen, omdat het voordeel is ontstaan buiten de invloedssfeer van het programma.

Voorbeeld 4: Mede door sterke sturing op preventie en eigen kracht vanuit de toegangen in het sociaal domein ontstaat een voordeel in de zorgkosten. Het programma kan dit voordeel inzetten voor een tijdelijke verandermanager, zodat de met de raad afgesproken doelstelling om integraal te werken (1 huishouden, 1 plan, 1 contactpersoon) beter kan worden gerealiseerd.

<sup>1</sup> De kosten voortvloeiend uit deelname aan een gemeenschappelijke regeling zijn voor de deelnemers verplichte uitgaven als bedoeld in artikel 193 Gemeentewet. Als de gemeenteraad deze kosten niet opvoert als uitgaven in de programmabegroting gebeurt dat door gedeputeerde staten. Deelname aan het openbaar lichaam is daarom geen vrijblijvende aangelegenheid.

#### *Artikel 3.2.4 Neutrale mutaties*

Neutrale mutaties in de gemeentefondsuitkering (algemene uitkering, decentralisatie uitkering of integratie- uitkering) zijn:

- Taakaanpassingen met bijbehorend extra budget of korting op het bestaand budget in het gemeentefonds;
- Loon- prijs- of volumeontwikkelingen in decentralisatie- of integratie uitkeringen (zoals Beschermd Wonen, Sportcombinatiefunctionarissen, Bodembescherming etc.)

Voorbeeld: het rijksvaccinatieprogramma wordt uitgebreid. Via het gemeentefonds ontvangt de gemeente Deventer structureel € 50.000 extra. Dit budget wordt toegevoegd aan het programma.

#### *Artikel 3.2.5 Specifieke uitkeringen: "Samen trap op, samen trap af"*

Gemeente krijgen extra geld van het Rijk of provincie om bepaald beleid uit te voeren. Dit zijn specifieke uitkeringen. Soms wordt door het rijk voor intensivering van dat beleid aanvullend geld verstrekt en soms wordt op dat beleid bezuinigd.

Het aanvullende intensiveringsgeld wordt aan de programmadoelen van de gemeente toegevoegd. De financiële spankracht van de gemeente reikt niet zover dat bezuinigingen op specifieke uitkeringen kunnen worden gecompenseerd met eigen of vrij inzetbare algemene middelen. Daarom hanteert de gemeente bij deze bezuinigingen voor het model van 'Samen de trap op, samen de trap af'. De bezuinigingen volgen naar rato de landelijke bezuinigingen en moeten worden opgevangen binnen het programma waar ze betrekking op hebben.

Voorbeeld: Indien het Rijk gaat bezuinigen op de specifieke uitkering gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, dan zal dit leiden tot een taakstelling in het programmabudget. Het programma zal vervolgens met een voorstel komen voor het opvangen van de bezuiniging. Dit kan bijvoorbeeld door het aantal uren per week te verlagen of door de voorwaarden voor toekenning aan te scherpen.

#### *Artikel 3.2.6 Omzetting specifieke uitkering in uitkering gemeentefonds.*

Soms wordt een specifieke uitkering omgezet in een gemeentefondsuitkering. Omdat het gemeentefonds andere verdeelmaatstaven kent als die van de specifieke uitkering ontstaan er voor- of nadelen die ten gunste of ten laste van de algemene middelen komen.

Voorbeeld: Indien de huidige specifieke uitkering voor btw-sport in de toekomst wordt omgezet naar een gemeentefondsuitkering kan dit nadelig zijn als in dat jaar een grote investering plaats vindt (bijvoorbeeld de bouw van een nieuwe sporthal). Het nadeel komt in dat geval ten laste van de algemene middelen.

#### *Artikel 3.2.7 Legesinkomsten en direct samenhangende uitgaven*

Een stijgende vraag naar legesproducten leidt tot hogere legesopbrengsten en (vaak ook) tot extra werkzaamheden voor de afhandeling van die aanvragen. De kosten voor de extra werkzaamheden mag het programma dekken uit de hogere legesopbrengsten. Maar de extra legesopbrengsten mogen niet worden ingezet voor andere prestaties binnen het programma.

Voorbeeld 1: De leges Burgerzaken nemen fors toe doordat het aantal aanvragen voor paspoorten flink is gestegen. De extra inkomsten mogen wel voor (tijdelijke) personele capaciteitsuitbreiding worden gebruikt om deze aanvragen in behandeling te kunnen nemen maar mogen niet worden ingezet voor nieuw beleid doelen, zoals verruiming van openingstijden of verdergaande digitalisering van de dienstverlening.

Voorbeeld 2: Het programma wil extra controles uitvoeren op bouwvergunningen en deze kosten dekken uit hogere bouwleges. Deze dekking is niet mogelijk omdat de extra controles niet direct samenhangen met hogere bouwleges.

#### *Artikel 3.2.8 Kostendekkende begrotingsonderdelen*

De kostendekkende begrotingsonderdelen met een egaliserende reserve voor de exploitatie van deze onderdelen binnen de gemeentebegroting hebben geen budgettaire relatie met de algemene



middelen. Een stijging van de kosten op een kostendekkend onderdeel wordt gedekt binnen de exploitatie van het kostendekkende onderdeel door verlaging van het budget van andere kosten of uit de gerelateerde inkomsten of een egaliserende reserve. Deze onderdelen betreffen (limitatief) de gemeentelijke dienstverlening voor:

- Afvalinzameling met dekking uit afvalstoffenheffing;
- Aansluiting op en exploitatie van de riolering met dekking uit rioolrecht;
- Vastgoedbeheer onroerende zaken met dekking uit verhuuropbrengsten;
- Parkeerexploitatie Betaald parkeren

#### *Artikel 3.2.9 Openeinderegelingen*

Een openeinderegeling is een regeling waarop gebruikers - als zij voldoen aan bepaalde criteria - niet gelimiteerd een beroep kunnen doen: de regeling heeft een open einde. Voorbeelden hiervan zijn leerlingenvervoer en minimabeleid.

Beheersing van openeinderegelingen is meestal alleen mogelijk door het aanpassen van de voorwaarden voor het in aanmerking komen voor zo'n regeling. In het jaar zelf zal aanpassing van de regeling niet direct mogelijk zijn en is het nadeel tot aan het moment van invoering van een aangepaste regeling voor de algemene middelen.

Voorbeeld: Het aantal cliënten dat gebruik maakt van de gemeentepolis neemt in enig jaar sterk toe. Hierdoor ontstaat een tekort op het minimabudget. Omdat tussentijdse aanpassing van de regeling niet mogelijk is, komt de overschrijding ten laste van de algemene middelen. Het programma zal een voorstel aan de raad doen om de voorwaarden van de regeling zodanig aan te passen dat de uitgaven weer binnen het beschikbare budget passen.

#### *Artikel 3.2.10 Loonindex door wijzigingen Cao-loon en/ of sociale lasten*

De mutaties als gevolg van CAO of sociale lasten worden uitgedrukt in een percentage van de loonsom eigen personeel. Dit percentage (de loonsomindex) is de basis voor de aanpassing van de loonsombudgetten in de begroting.

#### *Artikel 3.2.11 Bestendige gedragslijn loonsomcompensatie*

De systematiek voor loonsomcompensatie ligt vast in de begrotingsrichtlijnen. Deze worden jaarlijks door het college vastgesteld.

#### *Artikel 3.2.12 Loonindex gemeenschappelijke regelingen*

Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling stelt in haar kaderbrief de begrotingsuitgangspunten, waaronder een loonindex, voor de jaarlijkse aanpassing van de bijdrage van de gemeenschappelijke regeling vast. Omdat meerdere gemeenten deelnemen in een gemeenschappelijke regeling kan de index van de gemeenschappelijke regeling afwijken van de gemeentelijke loonindex. De jaarlijkse aanpassing van deze bijdrage wordt met de algemene middelen verrekend.

#### *Artikel 3.2.13 Prijsindex materiële budgetten*

Tot de materiële budgetten rekenen we de budgetten voor goederen en diensten onder aftrek van bijbehorende inkomsten. De systematiek voor prijscompensatie ligt vast in de begrotingsrichtlijnen. Deze worden jaarlijks door het college vastgesteld.

#### *Artikel 3.2.14 Prijsindex bestendige gedragslijn*

De systematiek voor prijscompensatie (op basis van indexcijfers van het CBS) ligt vast in de begrotingsrichtlijnen. Deze worden jaarlijks door het college vastgesteld.

#### *Artikel 3.2.15 Prijsindex subsidies*

Geen nadere toelichting

#### *Artikel 3.2.16 Begrotingsonderdelen met een afwijkende prijsindex*

#### **Afwijkende prijsindex bij een gemeenschappelijke regeling**

Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling stelt in haar kaderbrief de begrotingsuitgangspunten, waaronder een prijsindex, voor de jaarlijkse aanpassing van de bijdrage van de gemeenschappelijke regeling vast. Omdat meerdere gemeenten deelnemen in een gemeenschappelijke regeling kiest het bestuur van gemeenschappelijke regelingen er veelal voor om of de prijsindexsystematiek van één van de deelnemende gemeente te volgen of om een eigen prijsindexsystematiek te bepalen. Daarmee kan de index van de gemeenschappelijke regeling afwijken van de gemeentelijke prijsindex van de



gemeente Deventer. Het betreft een (wettelijk) verplichte gemeentelijke bijdrage aan de gemeenschappelijke regeling. De gemeente heeft daarmee geen mogelijkheid tot zelfstandige gemeentelijke budgettaire bijsturing. Reden om de jaarlijkse prijsindex aanpassing van deze verplichte bijdrage met de algemene middelen te verrekenen.

#### **Afwijkende prijsindex op basis van wet- en regelgeving**

Een andere uitzondering van de regulier prijsindex geldt voor de tarieven van zorgaanbieders WMO en Jeugdwet, omdat daar de AMvB reële prijs geldt.

Voorbeeld: De Nederlandse Zorgautoriteit heeft in het najaar 2021 de zorgindexering voor 2022 verhoogd naar 3,87%. De regel is dat gedurende het jaar de prijsindexen niet worden aangepast. Echter, omdat gemeenten op grond van de de AMvB Reële prijs WMO/Jeugdwet verplicht zijn reële tarieven te betalen aan zorgaanbieder, is de verhoging aan te merken als een autonome ontwikkeling.

#### **Geen afwijkende prijsindex bij quasi-inbesteden bij andere verbonden partijen**

Per definitie zal bij inkoop van goederen en diensten bij (markt)partijen de jaarlijkse prijsindex van die inkoop afwijken van de jaarlijkse prijsindex van de gemeente. Dat geldt voor zowel het aanbesteden van goederen en diensten bij marktpartijen als het quasi-inbesteden van goederen en diensten bij verbonden partijen van de gemeente. Op eventuele budgettaire effecten die door deze afwijkingen ontstaan zijn de hoofdregels van deze begrotingsregels van toepassing (zie 3.2.1. en 3.2.3.).

De inkoop van goederen en diensten bij marktpartijen kan in concurrentie worden aanbesteed. Bij quasi-inbesteden van diensten bij verbonden partijen (zoals Het Groenbedrijf en Circulus en deels bij KonnecteD) koopt de gemeente diensten in bij een overheidsbedrijf waarin de gemeente een deelneming heeft. Er is dus geen mogelijkheid voor onze gemeente om die betreffende diensten in concurrentie elders in te kopen. Toch is er anders dan bij de gemeentelijke de relatie met een gemeenschappelijke regeling geen sprake van een (wettelijk) verplichte uitgave.

Daarbij tevens te betrekken dat de betreffende verbonden partijen (zoals Het Groenbedrijf, Circulus en deels bij KonnecteD) overheidsbedrijven zijn die van en voor de deelnemende gemeenten diensten verrichten tegen een zo laag mogelijke prijs. Deze overheidsbedrijven hebben geen winstdoelstelling en middels zowel de (gezamenlijke) opdrachtgeversrol en de aandeelhoudersrol van de deelnemende gemeenten is er invloed uit te oefenen op de (kwaliteit, kwantiteit en prijsvorming van) dienstverlening. Dit is de reden om geen afwijkende prijsindex op te nemen voor diensten die de gemeente met quasi-inbesteden afneemt bij verbonden partijen.