

Ambtelijke bijstand Politiek op Inhoud investeringsvoorstel nieuwbouw Blink

Algemeen

De wetgever is zich ervan bewust dat bij het aangaan van een gemeenschappelijke regeling gemeenteraden onmiskenbaar meer op afstand komen te staan. De nieuwe wet GR is bedoeld om de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen en de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden te versterken. Dat gebeurt door meer ruimte te geven voor keuzes omtrent de werking van een gemeenschappelijke regeling, bijvoorbeeld door het gebruik van zienswijzen door gemeenteraden.

Zienswijzen

De zienswijzeprocedure is zo vormgegeven dat de leden van het algemeen bestuur, de gemeentelijke vertegenwoordigers in het samenwerkingsverband, op de hoogte zijn van de opvattingen van de deelnemende gemeenteraden over een voorgenomen besluit en de manier waarop het dagelijks bestuur van de regeling daarnaar kijkt. Het is vervolgens aan het algemeen bestuur om het besluit te nemen. Daarbij mag in het algemeen bestuur afgeweken worden van ingebrachte zienswijzen.

De verplichting om een zienswijze te vragen aan de raden ging voorheen alleen op voor de begrotingsprocedure. De Wgr biedt nu ook ruimte dit ook voor andere besluiten te regelen, zoals besluiten met een aanzienlijk financieel belang, politiek gevoelige besluiten of beleidsmatige keuzes. De wetgever heeft er evenwel voor gekozen om dit niet dwingend voor te schrijven voor welke besluiten een zienswijze aan de raden moet worden gevraagd, maar dit over te laten aan de deelnemers en de raden.

Bovenstaande blijkt uit de memorie van toelichting op de nieuwe Wgr welke in 2022 in werking is gegaan.

Blink heeft geen bepalingen in de GR opgenomen dat ook voor besluiten van aanzienlijk financieel belang, politiek gevoelige besluiten of beleidsmatige keuzes zienswijzen opgevraagd dienen te worden. Een zienswijze voor dergelijke besluiten vragen mag te allen tijde maar is dus niet verplicht op basis van de Wgr en GR Blink.

Wijzigingen van de begroting vragen om een zienswijze. In artikel 35 lid 6 van de Wgr is opgenomen dat gemeenschappelijke regeling zelf in hun GR kan bepalen bij welke categorieën begrotingswijzigingen van deze procedure kan worden afgeweken. Dat heeft GR Blink ook gedaan. Begrotingswijzigingen die niet leiden tot een aanpassing van de gemeentelijke bijdragen, kunnen direct zonder zienswijze worden vastgesteld door het algemeen bestuur.

De mogelijkheid van een zienswijze achteraf kent de Wgr niet.

Begroting en meerjarenraming

De gemeentewet heeft het in artikel 186 lid 1 over een begroting en een meerjarenraming als twee te onderscheiden financiële stukken. Daarbij heeft de begroting het karakter van autorisatie van budgetten in het komende jaar en de meerjarenraming als uiteenzetting van de financiële positie. De begroting dient te worden vastgesteld door het hoogste orgaan, bij een meerjarenraming hoeft dat niet.

In de special “Meerjarig financieel inzicht voor de raad” geeft de commissie BBV aan dat de kern van de meerjarenraming is dat de consequenties van het beleid, dat in de begroting is opgenomen en wordt vastgesteld, wordt doorgerekend. Het gaat daarbij om zowel het beleid dat al voor de begrotingsbehandeling is aanvaard, als om het nieuwe beleid dat met het vaststellen van de begroting wordt goedgekeurd.

In de gemeentewet wordt verder gesproken over een begrotingswijziging. De term meerjarenramingwijziging of iets dergelijks komt niet voor in de gemeentewet.

Begrotingswijziging in het BBV

De commissie BBV beschrijft in hun “Notitie materiele vaste activa” het proces als in de loop van het begrotingsjaar investeringsbudgetten noodzakelijk zijn die niet bij de vaststelling van de begroting voorzien waren.

Aan het algemeen bestuur moet dan een voorstel ter besluitvorming worden voorgelegd. Een dergelijk voorstel moet vergezeld gaan van een structureel en reëel sluitende begrotingswijziging, waarin de baten en de lasten, waaronder de kapitaallasten voortvloeiende uit de investering, zijn opgenomen.

In deze notitie werkt de commissie daarnaast een voorbeeld uit. Daarin schrijven ze: “Uiteraard wordt een voorstel ingediend waarin de lasten voortvloeiend uit de investering (rente, afschrijving en overige exploitatielasten) vanaf het geplande moment van ingebruikneming zijn opgenomen in de jaarschrijven van de meerjarenraming inclusief de wijze waarop de structurele lasten gedekt zullen worden”.

In de special “Meerjarig financieel inzicht voor de raad” schrijft de commissie dat het behalve bij de begroting en meerjarenraming het ook van belang is dat tussentijds bij de aan het algemeen bestuur voorgelegde voorstellen consequent de financiële effecten van een voorstel worden vermeld. Dit betreft niet alleen het effect op de financiële positie op korte (eenmalig effect) of lange (structureel effect) termijn maar ook het effect op de begrotingsruimte in de komende jaren.

Overigens hebben investeringen gezien hun karakter vaak geen effect op het begrotingsjaar zelf maar vooral op de meerjarenraming. Dit vanwege de tijd die investeringen vragen in voorbereiding en realisatie.

Notities en specials van de commissie BBV zijn echter niet bindend, ondanks bijvoorbeeld het gebruik van het woord “moet”. Enkel de stellige uitspraken uit een notitie of special van de commissie dient een gemeente toe te passen. Bovenstaande passages zijn geen stellige uitspraken en daarmee niet voorgeschreven.

Een aparte procedure voor aanpassingen van meerjarenramingen staat niet beschreven in het BBV of de notities zoals uitgegeven door de commissie BBV.

Begrotingswijzigingen in de GR Blink

In de (thans geldende) financiële verordening Blink zijn twee bepalingen opgenomen over begrotingswijzigingen. Deze zijn:

- Het algemeen bestuur geeft aan of hij een voorstel wil voor het wijzigen van de geautoriseerde lasten van de productgroep, voor het wijzigen van het geautoriseerde investeringskrediet, of voor het bijstellen van het beleid. Een begrotingswijziging wordt in ieder geval opgesteld als deze leidt tot een gewijzigde bijdrage voor de deelnemers (artikel 5 lid 3).
- Voor een investering waarvan het investeringskrediet niet met het vaststellen van de begroting is geautoriseerd, legt het dagelijks bestuur voorafgaand aan het aangaan van verplichtingen een investeringsvoorstel met een voorstel voor het vaststellen van een investeringskrediet aan het algemeen bestuur. In het voorstel wordt ook uiteengezet wat het effect van de investering op de schuldpositie is. (artikel 5 lid 5).

De GR stelt dus niet verplicht om bij investeringsvoorstellen ook een begrotingswijziging te voegen.

Het ligt echter wel in de rede om onverplicht een investeringsvoorstel te voorzien van een begrotingswijziging. Daarmee wordt dan voor alle betrokkenen de financiële gevolgen inzichtelijk gemaakt, zowel voor het begrotingsjaar als voor de meerjarenraming.

Rente tijdens bouw

In de aanloop naar het in gebruik nemen van het gebouw worden kosten gemaakt door Blink. Dit betreft onder meer rentekosten. Blink heeft geen eigen middelen dus zal de GR voor financiering van de aanloopkosten de markt op moeten.

Het BBV bepaalt in artikel 63 lid 3 dat in de vervaardingsprijs een redelijk deel van de indirecte kosten en de rente over het tijdvak dat aan de vervaardiging van het actief kan worden toegerekend; in dat geval vermeldt de toelichting dat deze rente is geactiveerd.

In de financiële verordening van Blink zijn over rentetoerekening geen bepalingen vastgelegd. Wordt deze last genomen in de jaarlijkse exploitatiebegroting of toegerekend aan het actief. Blink heeft geen nota activering activa. Dat is verklaarbaar omdat tot op heden Blink geen activa in bezit had. In het investeringsvoorstel van Blink is niet vermeld waar de rente aan de bouw wordt toegerekend, begroting of investering. Als de rente wordt

toegerekend aan de investering (geactiveerd) dient volgens het BBV dit in het voorstel vermeld te worden.

Wordt de rente niet geactiveerd dan is bijstelling van de Begroting 2025 en mogelijk 2024 noodzakelijk. Het algemeen bestuur bepaald vervolgens zelf op welk moment in 2024 of 2025 zij de begroting bijstellen.

Start afschrijvingslasten

Een gemeente heeft keuzevrijheid in het vaststellen van het afschrijvingsbeleid. Zowel in de afschrijvingsmethoden, afschrijvingsduur als het moment van starten afschrijvingen. In de “Notitie materiele vaste activa” doet de commissie BBV de aanbeveling om in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen, een nota investeringen of de financiële verordening.

In geen van de dergelijke documenten heeft GR Blink vastgesteld wanneer afschrijvingen starten. Dat kan bijvoorbeeld in het jaar van realisatie van de investering (in dit geval 2025) of het jaar na realisatie (in dit geval 2026). In het investeringsvoorstel gaat Blink uit van start afschrijvingslasten het jaar na ingebruikname. Dat gekozen wordt voor start afschrijving 2026 is voorstelbaar omdat anders Blink in 2025 dubbele huisvestingslasten heeft (huur en afschrijvingen).

In het investeringsvoorstel is het jaar van starten investering niet als besispunt opgenomen. Dit is wel aan te bevelen. In de “Notitie materiele vaste activa” is toegelicht dat bij het moment van beginnen met afschrijven slechts voor één mogelijkheid kan worden gekozen. Deze mogelijkheid geldt vervolgens voor alle toekomstige investeringen.

Businesscase, Begroting 2024 of 2025

Blink heeft gemeenten laten weten dat het investeringsvoorstel past binnen de meerjarenraming van Blink.

In het investeringsvoorstel maakt Blink een vergelijking met de Begroting 2024 (zoals vastgesteld in 2023) en de businesscase van Blink. De lopende begroting is nu 2024 en inmiddels is de Begroting 2025 Blink werkelijkheid geworden op 11 september 2024. Deze laatste begroting is door alle deelnemende gemeenten in hun eigen gemeentelijke begrotingen 2025 verwerkt en is basis voor de afvalstoffenheffing.

Het is onduidelijk hoe het investeringsvoorstel zich verhoudt tot de Begroting 2025 Blink. Een (niet verplichte) begrotingswijziging zou helderheid daarin kunnen verschaffen.

Conclusie

Wet- en GR technisch gezien is een begrotingswijziging en aanpassing meerjarenraming bij het investeringsvoorstel niet verplicht.

Het ligt echter wel in de rede om onverplicht het investeringsvoorstel te voorzien van een begrotingswijziging. Daarmee wordt dan voor alle betrokkenen de financiële gevolgen inzichtelijk gemaakt, zowel voor het begrotingsjaar als voor de meerjarenraming. De commissie BBV schrijft het niet voor maar vindt een begrotingswijziging inclusief aanpassing meerjarenraming in dergelijke gevallen vanzelfsprekend.

Een extra argument voor de begrotingswijziging is dat Blink zich in een proces van ontvlechting bevindt. De begroting van Blink is de afgelopen jaren daarom aan wijzigingen onderhevig geweest. Een begrotingswijziging maakt concreet wat de gevolgen zijn voor de laatst vastgestelde begroting en meerjarenraming.

Het algemeen bestuur kan op basis van de begrotingswijziging vervolgens afwegen of een zienswijzeprocedure nodig c.q. wenselijk is.

De wijze van verwerken van rente tijdens bouw blijkt niet uit het voorstel. Het BBV schrijft voor dat als de rente wordt geactiveerd (toegevoegd aan investeringsbedrag) dit in het voorstel vermeld dient te worden. Dat is nu niet vermeld. Komt deze rente tijdens bouw in 2024 en 2025 ten laste van de begroting dan is een wijziging van de begroting op (enig moment) noodzakelijk.

Voor het moment van afschrijven is nu geen beleid vastgesteld in de GR. In de toelichting op het voorstel staat dat de afschrijvingen starten in het jaar na realisatie. Het is aanbevelingswaardig dat als besispunt vast te leggen omdat de keuze nu volgens het BBV bestendig beleid wordt voor alle toekomstige investeringen.

Gemert, 9 oktober 2024