

**Toelichting bij
Financiële verordening 2014
gemeente Heerhugowaard**

Inleiding

De financiële verordening is een belangrijk instrument van de raad om invloed uit te oefenen op het financiële proces. Met de verordening regelt de raad op hoofdlijnen de spelregels voor het financieel beleid, de financiële organisatie en het financieel beheer. Met de financiële verordening creëert de raad waarborgen voor de kwaliteit van de financiële functie van de gemeente. Ook geeft de verordening een nadere invulling aan de (financiële) verantwoording van het college aan de raad.

De huidige financiële verordening dateert van 2009. Enkele wijzigingen in wet- en regelgeving geven aanleiding om de verordening te actualiseren. Te noemen zijn de nieuwe wet Hof, het nieuwe hoofdstuk Overheid en overheidsbedrijven in de Mededingingswet en aanpassing van de wet Fido in verband met schatkistbankieren.

Ook is de verordening aangepast op beleidsmatige ontwikkelingen op het gebied van gemeentefinanciën. Zo is de horizontale verantwoording naar de raad in de verordening versterkt door de introductie van thema's onder de programma's en wordt er meer aandacht voor de schuldpositie van gemeenten voorgeschreven door een uitgebreidere verantwoording in de begroting en gemeenterekening.

Toelichting op de artikelen

Aangezien het gaat om een actualisatie van de bestaande verordening beperkt deze toelichting zich tot de artikelen die nieuw zijn ingebracht of zijn gewijzigd ten opzichte van de huidige verordening.

Artikel 1. Programma-indeling

Dit artikel bevat bepalingen over de inrichting van de begroting en de jaarstukken. De indeling van de programma's worden bij aanvang van iedere raadsperiode door de raad vastgesteld. Een programma van de begroting kan op grond van artikel 8 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: BBV) worden opgedeeld in prioriteiten. Een prioriteit wordt hier gedefinieerd als een productgroep van een of meer producten van de productenraming (en productenrealisatie). In onze gemeente wordt voor het begrip prioriteit de benaming thema gehanteerd.

Het BBV schrijft een aantal verplichte paragrafen voor. In een paragraaf wordt de raad integraal over een bepaald thema dat dwars door de begroting loopt, geïnformeerd. Het vierde lid van artikel 1 van de financiële verordening bepaalt dat de raad bij aanvang een nieuwe raadsperiode kan aangeven welke paragrafen hij nog meer wenst. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een paragraaf subsidies of een paragraaf duurzaamheid.

Artikel 2. Inrichting begroting en jaarstukken

Dit artikel bepaalt dat in de begroting onder elk van de programma's de lasten en baten per thema worden weergegeven en bij de jaarstukken onder elk van de programma's de gerealiseerde lasten en baten per thema worden weergegeven. Echter het gebruik van thema's binnen programma's houdt niet tevens in dat de autorisatie plaatsvindt op thema-niveau. Hierdoor worden onnodige schotten geplaatst tussen de budgetten. Vooral in programma 4 waarin de drie decentralisaties in thema's zijn ondergebracht. De gedachte van het sociaal deelfonds (ontschotting tussen de budgetten van de decentralisaties) staat haaks op de in de raadsbegroting gehanteerde thema's. De autorisatie vindt plaats op

programmaniveau. Het college is bevoegd om zonder voorafgaande goedkeuring van de raad binnen een programma te schuiven met budgetten. Zie ook artikel 4 lid 1. Verantwoording over de budgetten vindt plaats op themaniveau.

Het derde lid van dit artikel bepaalt dat in aanvulling op het bepaalde in het BBV de gevolgen van de begroting en meerjarenraming voor de gemeentelijke schuldpositie inzichtelijk worden gemaakt. Aan dit voorschrift wordt overigens al enkele jaren uitvoering gegeven in paragraaf D van de begroting.

Artikel 4. Autorisatie begroting en investeringskredieten

Artikel 4 van de financiële verordening bevat nadere regels voor de autorisatie van de baten en lasten in de begroting en van de investeringskredieten. Autorisatie van de baten en de lasten vindt plaats op het niveau van programma's (eerste lid).

Naast lopende uitgaven doet een gemeente investeringen. Ook uitgaven voor investeringen moeten worden geautoriseerd – denk hierbij ook aan de grondexploitatie. Voor de autorisatie van deze investeringskredieten is gekozen deze bij de begrotingsbehandeling mee te nemen (tweede lid). Wel kan de raad bij de begrotingsbehandeling aangegeven welke investeringskredieten zij op een later tijdstip wenst te autoriseren. Zo kan de raad de autorisatie van politiek belangrijke investeringen combineren met de behandeling van de inhoudelijke kant van het investeringsvoorstel. Het bedrag voor een dergelijke investering blijft wel op de begroting staan als voorziene uitgaaf, maar de raad autoriseert de uitgaaf nog niet. Het college is nog niet bevoegd verplichtingen voor de investering aan te gaan.

Naast deze individuele investeringen bestaat de mogelijkheid dat de Raad investeringsbudgetten vaststelt bij de begroting. Investeringsbudgetten kunnen gehanteerd worden voor investeringen op het gebied van bedrijfsvoering, zoals bijvoorbeeld ICT en tractiemiddelen. Bij het gebruik van investeringsbudgetten worden in de begroting de individuele investeringen niet tot in detail vastgelegd. De raad autoriseert met de vaststelling van de begroting het totale volume van het investeringsbudget en de daaraan verbonden kapitaallasten (afschrijving en rente). De invulling van het investeringsbudget voor individuele investeringen is vooral bedrijfsvoering en daarom een aangelegenheid van het college. De investeringsbudgetten worden in een afzonderlijk plan onderbouwd met doelen, te bereiken resultaten en in te zetten middelen. Dit plan is de basis voor het aanvragen van investeringsbudgetten in de begroting bij de raad.

Doel hiervan is het flexibeler kunnen inspelen op ontwikkelingen in de markt en binnen beleidsvelden.

Het college dient dreigende overschrijdingen van geautoriseerde lasten en investeringskredieten en dreigende onderschrijdingen van geautoriseerde baten bij het bekend worden aan de raad te melden, zodat de raad kan besluiten of het budget moet worden gewijzigd of dat het beleid moet worden bijgesteld.

Voor het behandelen van de daadwerkelijke begrotingswijzigingen en bijstellingen van beleid is er voor gekozen deze mee te nemen bij de behandeling van de tussenrapportage (vierde lid).

Meestal komen gedurende het begrotingsjaar nieuwe investeringsvoornemens op tafel die bij het opstellen van de begroting niet waren voorzien. Het vijfde lid van het artikel regelt de autorisatie van de investeringskredieten anders dan bij vaststelling van de begroting. Dus ook voor investeringen die pas in de loop van het begrotingsjaar worden voorzien. Daarbij draagt dit lid aan het college op bij grote investeringen aan te geven wat het effect is op de schuldpositie van de gemeente.

Artikel 5. Tussentijdse rapportage

Een onderdeel van de planning- en controlcyclus voor de raad is de tussenrapportage (bestuursrapportage). Op basis van tussenrapportage wordt de raad geïnformeerd over de uitputting van budgetten en investeringskredieten en de voortgang van de uitvoering van het beleid.

De minimale inhoud van de rapportage is niet gewijzigd ten opzichte van de huidige verordening, met dien verstande dat ook hier de thema's hun intrede doen. Het derde lid bepaalt welke afwijkingen ten opzichte van de begroting het college in de tussenrapportage moet toelichten.

Er is gekozen voor een verplichte toelichting op afwijkingen groter dan € 50.000 per thema of investeringskrediet. In de huidige verordening is dat € 25.000 per product of investeringskrediet.

Daarnaast is voorgesteld om niet langer een eerste bestuursrapportage op te stellen, omdat in de afgelopen jaren is gebleken dat de voorspellende waarde van deze rapportage van een lager is dan van de tweede bestuursrapportage. Wel wordt de raad geïnformeerd over afwijkingen > € 100.000 (op grond van artikel 4 lid 3 van deze verordening).

Artikel 6. Informatieplicht

In artikel 6 van de financiële verordening is een nadere invulling van de informatieplicht van het college aan de raad opgenomen. Het betreft een uitwerking van het vierde lid van artikel 169 Gemeentewet. Dat artikel verplicht het college vooraf aan het aangaan van bepaalde verplichtingen de raad inlichtingen te verstrekken indien de raad daar om verzoekt of indien de uitoefening van deze bevoegdheden van het college ingrijpende gevolgen heeft voor de gemeente.

In artikel 6 verzoekt de raad het college om informatie vooraf aan het aangaan van de opgesomde rechtshandelingen met een financieel gevolg, indien het aangaan van deze verplichtingen het in het artikel genoemde bedrag overschrijden.

De bepalingen uit het artikel ontslaan het college niet van de informatieplicht in andere gevallen.

Ook moeten besluiten van het college voor het doen van privaatrechtelijke rechtshandelingen passen binnen de kaders van het beleid dat door de raad is uiteengezet. Het artikel schept slechts duidelijkheid tussen het college en de raad over wanneer de raad in elk geval vóóraf wenst te worden geïnformeerd en in de gelegenheid wil worden gesteld zijn wensen en bedenkingen aan het college kenbaar te maken.

Artikel 7. EMU-saldo

Voor gemeenten is in de Wet houdbare overheidsfinanciën vastgelegd dat ze aandeel hebben in plafond voor het totale EMU-tekort van Nederland. Wordt dit gemeentelijk aandeel in het EMU-tekort door de gezamenlijke gemeenten overschreden dan kan dat tot een correctieve maatregel van het Rijk leiden of tot een boete uit Europa die naar gemeenten wordt doorvertaald. Maar het kan ook zijn dat de overschrijding niet erg is.

Gemeenten krijgen in het voorjaar van het Rijk bericht of het gemeentelijk aandeel in het nationale toegestane EMU-tekort met de lopende begroting dreigt te worden overschreden.

Ook wordt dan duidelijk of daarop actie van gemeenten is gewenst. Pas als dit laatste het geval is, moeten gemeenten met een individueel EMU-saldo hoger dan gemeentelijke EMU-referentiewaarde hun begroting neerwaarts bijstellen om de overschrijding van het collectieve aandeel ongedaan te maken.

In het artikel is opgenomen dat het college de raad informeert bij een overschrijding van het toegestane EMU-tekort voor alle gemeenten. Als daarop actie nodig is van de gemeente, doet het college een voorstel voor het wijzigen van de begroting.

Artikel 10. Reserves en voorzieningen

Voor een investeringsvoornemen kan de raad een bestemmingsreserve vormen. Een deel van de algemene reserve wordt hiervoor afgezonderd. Hiermee wordt op de balans van de gemeente tot uitdrukking gebracht dat een toekomstige investering een beslag op het eigen vermogen gaat leggen. In het tweede lid zijn de voorwaarden voor een voorstel voor een dergelijke bestemmingsreserve opgenomen.

Investeringsvoornemens leiden niet altijd tot investeringen. Er bestaat het gevaar dat bestemmingsreserves op de balans blijven staan waar tegenover in het geheel geen investeringsvoornemens meer bestaan. Door bij het instellen van een bestemmingsreserve een maximale "houdbaarheidsdatum" voor de reserve op te nemen kan dit worden voorkomen.

Hoewel de huidige verordening hieromtrent geen voorschrift kent wordt in de praktijk al jarenlang overeenkomstig deze bepalingen gehandeld door de heroverwegingen in het kader van de jaarlijkse actualisatie van de nota reserves en voorzieningen.

Artikel 12. Prijzen economische activiteiten

Als een gemeente goederen, diensten of werken levert aan overheidsbedrijven of derden dan mag zij deze activiteiten niet bevoordelen als het economische activiteiten betreft. Economische activiteiten zijn hier activiteiten waarmee de gemeenten in concurrentie met ander ondernemingen treedt. Het bevoordelingsverbod houdt feitelijk in dat tenminste een integrale kostprijs voor de levering van goederen, diensten werken en het verstrekken van leningen garanties en kapitaal in rekening moet worden gebracht.

Van deze verplichting kan worden afgeweken als de activiteiten worden ontplooid in het kader van het publiek belang. Daarvoor is wel nodig dat in een raadsbesluit het publiek belang van de activiteit wordt gemotiveerd. Het raadsbesluit moet worden aangemerkt als een concretiserend besluit van algemene strekking. Het besluit moet worden bekendgemaakt in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad en moet open staan voor bezwaar en beroep. Belanghebbenden kunnen dan binnen uiterlijk zes weken na bekendmaking van het besluit een bezwaarschrift indienen bij de gemeente (Artikel 6:7 Algemene wet bestuursrecht). De gemeente moet binnen zes weken een besluit nemen over het bezwaarschrift of – indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 Algemene wet bestuursrecht is ingesteld – binnen twaalf weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. Bij afwijzing van de bezwaren kan de belanghebbende beroep instellen bij de bestuursrechter.

Voor het verplicht in rekening brengen van minimaal een integrale kostprijs voor de levering van goederen, werken en diensten of voor het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal gelden een aantal uitzonderingen. Deze uitzonderingen worden in het vierde lid opgesomd.

Artikel 13. Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen

Het vaststellen van prijzen voor de levering van gemeentelijke goederen, diensten of werken die niet vallen onder artikel 229 Gemeentewet, is een privaatrechtelijke besluit. Deze besluiten zijn een bevoegdheid van het college (eerste lid, letter e artikel 160 Gemeentewet), maar hebben wel invloed op de hoogte van de inkomsten en raken daarom ook het budgetrecht van de raad. Het tweede lid bepaalt dat het college aan de raad jaarlijks een nota aanbiedt met daarin de kaders voor de te hanteren prijzen, huren en tarieven voor erfpacht. De raad stelt deze nota vast.

Paragrafen

Het BBV geeft in de artikelen 16 tot en met 21 aan wat er in de paragrafen lokale heffingen, weerstandsvermogen en risicobeheersing, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid ten minste moet staan. In de financiële verordening kan de raad bepalen dat hij ook over aanvullende zaken in de paragrafen wil worden geïnformeerd.

Artikel 16. Financiering

In het BBV staat in artikel 13 dat de paragraaf betreffende de financiering in ieder geval de beleidsvoornemens bevat ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille. Aanvullend hierop en op het desbetreffende artikel van de Financiële verordening 2009, is opgenomen dat de raad in de paragraaf financiering ook wordt geïnformeerd over de opbouw van de korte en lange schuldpositie, de liquiditeitsplanning en de rentevisie voor de komende jaren.

Artikel 17. Weerstandsvermogen & risicobeheersing

Aanvullend op de bepalingen van de huidige verordening is opgenomen dat er een beleidskader wordt opgesteld met betrekking tot het weerstandsvermogen en de risicobeheersing. Ook is opgenomen dat het college de raad jaarlijks een document aanbiedt waarin tenminste inzicht wordt gegeven in de ontwikkeling van de schuldpositie, reservepositie, grondexploitaties en garantstellingen.

Artikel 18. Onderhoud kapitaalgoederen

In het BBV staat in artikel 12 welke informatie de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in elk geval moet bevatten. De huidige verordening kent geen aanvullende bepalingen. In deze nieuwe verordening wordt voorgeschreven dat het college tenminste eens in een nader bepaald aantal jaar de raad onderhoudsplannen aanbiedt over het onderhoud openbare ruimte, het onderhoud riolering en het onderhoud gebouwen. Hiermee kan de raad de kaders voor het toekomstig onderhoudsniveau vaststellen.

Artikel 23. Interne controle

De accountant toetst jaarlijks of de gemeenterekening een getrouw beeld geeft van de gemeentelijke financiën en of de (financiële) beheershandelingen die eraan ten grondslag liggen rechtmatig zijn verlopen. De huidige verordening draagt het college op maatregelen te treffen opdat gedurende het jaar of vooraf aan de accountantscontrole de gemeente zelf nagaat of de cijfers in de administraties een getrouw beeld geven en of de financiële beheershandelingen die aan de baten, de lasten en de balansmutaties ten grondslag liggen rechtmatig (zijn) verlopen.

Aanvullend daarop is nu de bepaling opgenomen dat jaarlijks wordt gecontroleerd of de administratie van waardepapieren e.d. overeenkomen met hetgeen de gemeente daadwerkelijk bezit en dat eens in de 4 jaar wordt gecontroleerd of de administratie van registergoederen en bedrijfsmiddelen overeenkomt met het daadwerkelijke bezit.