

TOELICHTING

Z/17/006208/42087

FINANCIELE VERORDENING VOORSCHOTEN 2018

Op 30 april 2015 heeft de gemeenteraad van Voorschoten de financiële verordening vastgesteld. Na negen jaar is de verordening flink aan herziening toe. Het waarom, en welke gevolgen dit heeft voor de nieuwe verordening, lichten wij hieronder toe.

Allereerst bespreken wij in paragraaf 1 de redenen waarom wijziging van de financiële verordening noodzakelijk is. Paragraaf 2 geeft per artikel van de nieuwe verordening een toelichting op de tekst, wat wordt er in dit artikel geregeld?

De nieuwe verordening is in lijn met de modelverordening 2016 van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Dat wil niet zeggen dat beide identiek zijn omdat lokale afspraken, historie en prioriteiten in de Voorschotense verordening zijn verwerkt.

1. Waarom een wijziging van de financiële verordening?

Aanpassing van de financiële verordening van Voorschoten is vooral nodig omdat het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) op een aantal punten is. Bovendien is in 2016 de Wet Markt en Overheid ingevoerd. De diverse wetswijzigingen waren tot nu toe niet in een nieuwe verordening vastgelegd.

Omdat de verordening gewijzigd moet worden hebben we de gelegenheid aangegrepen om deze in zijn geheel op te frissen en te actualiseren.

Ad a. Wetswijzigingen

De belangrijkste wetswijzigingen waar de gemeente Voorschoten mee te maken heeft zijn de Wet Markt en Overheid en de wijzigingen van het BBV.

Als gevolg van de invoering van de Wet Markt en Overheid moet de gemeente voor taken waarvoor zij "in concurrentie treedt met marktpartijen" tenminste de integrale kostprijs in rekening brengen. Dit geldt niet voor alle taken: als het publiek belang in het geding is kan de gemeente hiervan afwijken. Regelgeving die voortvloeit uit de Wet Markt en Overheid is opgenomen in artikel 13 van de nieuwe verordening ("prijzen").

De meest directe invloed op de financiële verordening gaat uit van de wijzigingen in het BBV. Regelgeving hierin heeft directe invloed op hoe de gemeente moet omgaan met begrotingen en financiële verantwoordingen. Deze wijzigingen hebben onder meer te maken met activeren en afschrijven, toerekening van overhead en de wijze van verantwoorden richting rijk. In deze nieuwe verordening is de laatste stand van zaken verwerkt.

Algehele actualisatie

Nu de verordening toch aangepast moet worden als gevolg van de wetswijzigingen willen wij de gelegenheid gebruiken om de verordening ook in andere opzichten te actualiseren.

Dat betekent concreet dat de teksten zijn opgefrist, opnieuw bezien en in enkele gevallen bondiger gemaakt. Onder andere leidde dat ertoe dat in hoofdstuk 2 een logischer volgorde in de artikelen is gemaakt, meer in lijn met de P&C-cyclus en dat enkele artikelen zijn vervallen.

2. De verordening per artikel.

Hieronder lichten wij de nieuwe verordening toe. Per artikel is aangegeven wat de reden is geweest om dit artikel op deze manier op te nemen.

De verordening is ingedeeld in zes hoofdstukken:

- Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen
- Hoofdstuk 2 Begroting en verantwoording
- Hoofdstuk 3 Financieel beleid
- Hoofdstuk 4 Paragrafen
- Hoofdstuk 5 Financiële organisatie en financieel beheer
- Hoofdstuk 6 Slotbepalingen

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1 Definities

Aan dit artikel zijn (naast "administratie") van de volgende onderwerpen definities toegevoegd:

- Werkorganisatie Duivenvoorde;
- bruto schuld;
- netto schuld;
- Geldelijke bezittingen;
- taakveld;
- EMU-saldo;
- Overheidsbedrijf.

De definitie van het begrip "afdeling" is vervallen omdat dit algemeen bekend verondersteld wordt en voor een financiële verordening minder relevant is.

HOOFDSTUK 2 BEGROTING EN VERANTWOORDING

Dit hoofdstuk is opgebouwd aan de hand van het verloop van de P&C-cyclus: begroting (wat moet er in, wie stelt er vast), uitvoering en tussenrapportages (wat is de stand van zaken op dit moment) en tot slot de jaarstukken. Daarnaast is het hele onderwerp autorisatie ondergebracht in een apart artikel. Tot slot is een artikel opgenomen met daarin enkele bepalingen ten aanzien van de informatieplicht van het college.

Artikel 2. De programma's

In dit artikel is vastgelegd hoe de indeling van de begroting tot stand komt en wie er verantwoordelijk is voor welk onderdeel van de begroting: raad of college.

In de oude situatie waren in dit artikel ook bepalingen opgenomen over autorisatie van de begroting. Deze bepalingen zijn in zijn geheel overgegaan naar artikel 4 nieuw: "autorisatie".

Naast deze aanpassingen is het onderdeel programma uitgebreid met de nieuwe indeling van de begroting en is er niet langer sprake van producten maar van taakvelden.

De bepaling dat het raadsprogramma ieder jaar op de raadsagenda komt om te bezien of de programmaindeling moet veranderen is vervallen. In de praktijk gebeurt dit niet omdat wijziging van de programmaindeling grote (administratieve) consequenties heeft en dus met terughoudendheid moet worden gebruikt. Het staat de raad altijd vrij om de programmaindeling aan te passen als dat dringend noodzakelijk is. Dat is een bevoegdheid van de raad en dit heeft geen aparte bepaling nodig in de financiële verordening.

Artikel 3 Kaders voor de begroting

Met dit artikel geeft de raad met de Kadernota jaarlijks voor de zomer de kaders voor de begroting aan. In de oude verordening stond dit in artikel 6. Ook is in dit artikel aangegeven op welke wijze de post onvoorzien geraamd moet worden.

Artikel 4 Autorisatie begroting en investeringskredieten

Alle bepalingen over autorisatie zijn ondergebracht in dit artikel. Hier staat overzichtelijk bij elkaar welk bestuursorgaan bevoegd is voor welk onderdeel van de begroting. De raad stelt de begroting op programmaniveau vast. Dit sluit overigens niet uit dat er per taakveld wel nader (financieel) inzicht gegeven kan worden als de raad dit vraagt. Zie ook artikel 2.4 over beleidsindicatoren.

Artikel 5 Uitvoering van de begroting

In artikel 5 is sprake van een overzicht voor de raad met daarin de data van de behandeling van de P&C-stukken. Dit "spoorboekje" zal het college aan het begin van het jaar aan de raad aanbieden. Aanvullend aan de door de raad gestelde regels kan het college regels stellen voor de uitvoering van de begroting. Onder andere wordt hier bedoeld het Treasurystatuut.

Artikel 6 Tussentijdse rapportages

Dit artikel gaat over de uitvoering van de begroting en de verantwoording van het college aan de raad over tussentijdse afwijkingen van de begroting. Het gaat dan om doelen, maatschappelijke effecten én financiën.

In de oude verordening was een grote variëteit opgenomen aan bedragen waarboven het college de afwijkingen moet toelichten. In de praktijk is dit veel te uitgebreid gebleken. Op deze manier zou een erg uitgebreid pakket van verantwoordingen enkele keren per jaar naar de raad worden gestuurd. Dit is niet werkbaar. Ook ligt een groot deel van de oude voorschriften op het gebied van de bedrijfsvoering, en is dus aan het college. De raad stelt immers alleen de kaders, daarbinnen voert het college uit. Er is nu volstaan met één bepaling namelijk dat afwijkingen op programmaniveau, zowel in investeringen als in de ramingen van de taakvelden, boven de € 50.000 worden toegelicht.

Artikel 7 Jaarstukken

Over de voorwaarden waar de jaarstukken aan moeten voldoen is al veel externe regelgeving voorhanden. Onder andere staat over de jaarstukken het nodige opgenomen in het BBV.

In de verordening regelen wij een aantal (aanvullende) onderwerpen die voor de raad relevant zijn zoals de verantwoording van het college over de door de raad gestelde doelen en maatschappelijke effecten.

Artikel 8 Informatieplicht

In artikel 8 zijn bepalingen opgenomen die te maken hebben met de actieve informatieplicht van het college. Voor een aantal onderwerpen is de informatieplicht gespecificeerd namelijk voor:

- Leningen, waarborgen en garanties groter dan € 75.000 en het verstrekken van kapitaal aan instellingen en ondernemingen;
- Het EMU-saldo;
- Investerings en kredieten in relatie tot de financiële positie;
- De ontwikkeling van de schuldpositie.

HOOFDSTUK 3 FINANCIEEL BELEID

Artikel 9 Waardering en afschrijving vaste activa

Nieuw is dat het onderscheid tussen activa met een maatschappelijke nut en die met een economisch nut zijn komen te vervallen. Dit is een voorschrift uit het nieuwe BBV.

In de oude verordening stonden bij dit artikel onder andere de afschrijvingstermijnen van alle activa opgenomen. Voor de overzichtelijkheid zijn deze nu verplaatst naar een bijlage die behoort bij deze verordening.

De tekst is opgefrist en ingekort en de terminologie is aangepast aan de nieuwe regelgeving uit het BBV. Omdat alle relevante regelgeving nu is opgenomen in de financiële verordening, is de Nota Afschrijvingsbeleid komen te vervallen.

Artikel 10 Oninbare vorderingen, reserves en voorzieningen

Voor de balansposten voorzieningen (ook voor oninbare vorderingen) en reserves zijn enkele voorschriften opgenomen. De tekst van de oude verordening is hier en daar wat aangepast, verder is er inhoudelijk weinig veranderd.

De wijzigingen voor de reserves en voorzieningen zijn toegelicht in de nieuw nota. Hierin is onder meer geregeld dat aan reserves geen rente meer wordt toegerekend, dit als gevolg van het nieuwe BBV.

Artikel 12 (Kost)prijsberekening.

De bepalingen rondom prijzen hebben aan belang gewonnen door invoering van de Wet Markt en Overheid.

De overheid moet, voor taken waarvoor zij in concurrentie treedt met marktpartijen, ten minste de integrale kostprijs in rekening brengen. De wijze waarop de berekening van de kostprijs tot stand komt is daarmee belangrijker dan in het verleden, toen de kostprijs veelal een interne functie had. De tekst van het artikel 12 over kostprijzen is in deze nieuwe verordening in overeenstemming met de wet. Naast de kostprijs is regelgeving opgenomen over de voorwaarden waaronder de overheid mag afwijken van de integrale kostprijs.

Ook het nieuwe BBV is van belang voor de kostprijsberekening. In de kostprijs moet de overhead verwerkt zijn. De wijze waarop de overhead wordt verdeeld over de diverse taken is bepaald in lid 2 van dit artikel.

Artikel 13. Prijzen economische activiteiten

Dit artikel vloeit voort uit de Wet Markt en Overheid.

Als een gemeente goederen, diensten of werken levert aan overheidsbedrijven of derden dan mag zij deze activiteiten niet bevoordelen als het economische activiteiten betreffen. Economische activiteiten zijn hier activiteiten waarmee de gemeenten in concurrentie met andere ondernemingen treedt.

Het bevoordelingsverbod houdt feitelijk in dat ten minste 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 van de 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 van de 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 15 Financieringsfunctie

In de oude verordening was onder dit kopje uitgebreide regelgeving opgenomen. Dit ging vooral over het uitzetten van middelen en andere voorwaarden waar de financiering aan moest voldoen. Met de invoering van de Wet houdbare overheidsfinanciën is het alleen nog mogelijk om overtollige middelen uit te zetten bij het rijk of bij andere overheden. Een groot deel van de gemeentelijke regelgeving is daarmee vervallen.

Dit artikel is dan ook korter dan in het verleden.

Gezien de grote maatschappelijke schade die derivaten de afgelopen jaren hebben veroorzaakt is een bepaling opgenomen dat de gemeente geen gebruik maakt van derivaten.

HOOFDSTUK 4 PARAGRAFEN

Voor artikel 16 hebben er geen grote inhoudelijke wijzigingen plaatsgevonden in de nieuwe verordening. De tekst is geactualiseerd en opnieuw bezien.

Artikel 17 Financiering

Hier zijn alleen de aanvullende bepalingen opgenomen ten opzichte van het BBV.

Aangezien in het BBV al verplicht is gesteld om de wijze van rentetoerekening op te nemen is dat hier niet meer geregeld. Wel is aandacht besteed aan met name de kort- en langlopende schulden en de financieringsbehoefte.

Artikel 18 Weerstandvermogen en risicobeheersing

In artikel 18 zijn alleen de kaders geschetst. Meer specifieke regelgeving staat in de Nota Weerstandvermogen. Omdat het onze bedoeling is om een onderhoudsarme verordening op te stellen zijn de meer gedetailleerde regels hierin niet verwerkt.

Meer algemene regelgeving is opgenomen in het BBV.

Artikel 19 Onderhoud kapitaalgoederen

Dit artikel regelt de informatie richting de raad over de hoeveelheid onderhoud die voor de gemeente nodig is. Aangegeven is dat de raad één keer per vier jaar onderhoudsplannen ontvangt voor riolering, openbare ruimte en gebouwen.

In dit artikel is ook vastgelegd dat de ramingen in de begroting voor onderhoud gebaseerd moeten zijn op actuele meerjarige onderhoudsplannen.

Artikel 20 Bedrijfsvoering

Met de inwerkingtreding van de werkorganisatie Duivenvoorde zijn de bedrijfsvoeringstaken daar belegd. Dat betekent dat daar door het algemeen bestuur in de begrotingen en jaarrekeningen verantwoording wordt afgelegd over de bedrijfsvoering. In de paragraaf bij begroting en jaarrekening van de gemeente worden de budgetten voor raad, college, griffie, de rekenkamer, de accountant en inhuur van derden behandeld naast een toelichting op de bijdrage aan de WODV.

Artikel 21 Verbonden partijen

In het nieuwe BBV zijn gemeenten verplicht om voor elke verbonden partij een aantal kenmerken op te nemen in de paragraaf verbonden partijen. Onderwerpen die voorheen waren geregeld in de financiële verordening (de naam en vestigingsplaats, het financieel belang van de gemeente, de zeggenschap van de gemeente en het publiek belang dat wordt gediend met de deelname) zijn nu verplicht volgens de BBV. Dit is dan ook niet meer opgenomen in de verordening. Volstaan is in lid 2 met een verwijzing naar het betreffende artikel in het BBV.

Artikel 22**Grondbeleid**

Voor grondbeleid regelt de verordening het verloop van de grondvoorraad en de te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten. Voor het overige wordt verwezen naar de Nota Grondbeleid die het college één keer in de vier jaar opstelt.

HOOFDSTUK 5**FINANCIELE ORGANISATIE EN FINANCIEEL BEHEER**

De onderwerpen financiële organisatie en financieel beheer zijn ondergebracht in één hoofdstuk. Dat ligt ook voor de hand aangezien een goed financieel beheer onder andere afhankelijk is van een goed geregelde financiële organisatie.

In dit hoofdstuk worden de volgende onderwerpen geregeld:

- inrichting van de administratie;
- inrichting van de (financiële) organisatie;
- interne controle.