

Raadsvergadering d.d. 20 juni 2019

Aan de raad,

Onderwerp

Herijken financieel beleid

Onderwerp

Financiële verordening en uitvoeringsregels financiën

Beslispunten

1. de raad kennis te laten nemen van de placemat 'samenhang financiële regelgeving'
2. de raad te laten besluiten, de voorliggende financiële verordening gemeente Laarbeek 2019, conform bijgaand conceptbesluit vast te stellen;
3. de raad kennis te laten nemen van de uitvoeringsregels financiën 2019;
4. het besluit wordt opgenomen in het gemeenteblad.

Samenvatting

In 2014 heeft de raad voor het laatst de financiële verordening vastgesteld en deze is , op onderdelen, later nog gewijzigd. Vanwege veranderde wetgeving is de financiële verordening aangepast en dient deze opnieuw te worden vastgesteld. Hierbij is gebruik gemaakt van de modelverordening van de VNG.

Aanleiding

In 2014 is er een adviesrapport (rapport vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten) uitgebracht over de vernieuwing van de BBV (Besluit Begroting en Verantwoording). De rode draad in het advies is om de P&C-producten meer transparant en vergelijkbaarder te maken. Op basis van dit advies is de BBV gewijzigd. De wijzigingen behelzen:

- Implementatie van uniforme taakvelden: betrouwbare informatie voor interne sturing en externe vergelijkbaarheid;
- Implementatie van basisset beleidsindicatoren;
- Meer zicht op de bijdrage van verbonden partijen aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen;
- Beter inzicht in de kosten van de overhead en een eenvoudiger wijze van toerekening van kosten en rentelasten;
- Het activeren van investeringen met maatschappelijk nut;
- Beter inzicht in het EMU-saldo;
- Vennootschapsbelasting en grondexploitatie.

Door de wijziging van het BBV moet ook de financiële verordening aangepast worden, zodat deze aansluit bij actuele wetgeving.

De modelverordening van de VNG is het uitgangspunt geweest bij het opstellen van een nieuwe financiële verordening gemeente Laarbeek. Op enkele plaatsen zijn wijzigingen aangebracht ten opzichte van de modelverordening. Deze hebben vooral te maken hebben met de leesbaarheid van het stuk en komt de toegankelijkheid van de financiële verordening ten goede. Daarnaast zijn ook de aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek naar de voorzieningenclusters betrokken bij de aanpassingen. De financiële verordening wordt vastgesteld door de Raad.

Binnen onze gemeente is naast een actuele financiële verordening (deze gaat met name over de verdeling van de bevoegdheden van college en raad en welke verplichte informatie er in de P&C-documenten wordt opgenomen) ook behoefte aan heldere, financiële uitvoeringsregels. Deze regels gaan met name over de wijze waarop ambtelijk wordt samengewerkt binnen de kaders van de verordening. In de uitvoeringsregels worden nadere afspraken gemaakt over onder andere budgetdiscipline, budgetverschuiving, budget- en kredietoverheveling en kredietaanvragen. De uitvoeringsregels worden vastgesteld door het college.

Beoogd effect en/of resultaat

- Actuele financiële verordening die voldoet aan huidige wetgeving
- Financiële uitvoeringsregels die meer interne duidelijkheid bieden

Argumenten

In de gemeentewet en de BBV worden kaders gesteld over de wijze waarop college en gemeenteraad met elkaar omgaan op het gebied van financiële onderwerpen. Omdat dit algemeen geformuleerde regelingen zijn, is aanvullend lokaal maatwerk nodig. Deze aanvullende regels – die de raad zelf moet vaststellen – horen thuis in de financiële verordening.

Met de verordening regelt de raad op hoofdlijnen de spelregels voor het financieel beleid, de financiële organisatie en het financieel beheer en heeft zo invloed op procedures rondom en vormgeving van het financiële proces. Door kaders te stellen in de financiële verordening maken de raad en college aanvullende afspraken over het begrotingsproces, de invulling van het budgetrecht van de raad en de verantwoording daarover.

In de financiële verordening is aansluiting gezocht bij de rol die de raad en college vanuit de wet- en regelgeving reeds hebben. Op hoofdlijnen zijn in de financiële verordening de volgende afspraken en kaders gemaakt:

	Hoofdlijnen	College	Raad
	<i>P&C-producten</i> zoals kadernota, begroting, tussentijdse rapportage, etc. Voor alle P&C-producten geldt dat het college deze opstelt en aanbiedt aan de raad. De raad stelt deze P&C-producten vast. Hier volgen nog enkele bijzonderheden/ lokaal maatwerk:		
1.	Tussentijdse rapportage = afwijkingenrapportage tov vastgestelde begroting = verantwoordingsinstrument Tussenrapportage ≠ begrotingswijziging	Dreigende afwijkingen worden toegelicht: - Groter dan > €0 per programma - Groter dan >10% of >€15.000 per investeringskrediet - Beleids- of doelrealisatie	Minimaal eenmaal per jaar ontvangt de raad een tussentijdse rapportage
	<i>Budgetten en investeringskredieten:</i> deze worden met de begroting door de raad vastgesteld. Hier volgen nog enkele bijzonderheden/ lokaal maatwerk:		
2.	Lijst met investeringskredieten opgenomen in de begroting	Mogen na vaststelling van de begroting de kredieten benutten	Met het vaststellen van de begroting, worden ook de kredieten vastgesteld
3.	Post onvoorzien (€15.000)	Stelt voorstel op o.b.v. criteria: onvermijdbaar, onvoorzienbaar en onuitstelbaar.	Stelt voorstel vast/ Onttrekken via raadsbesluit
4.	Post actualiteiten (€45.000)	Onttrekking via collegebesluit	
	<i>Begrotingswijziging:</i> tussentijdse wijzigingen (budgetwijzigingen, kredietwijzigingen of extra aanvragen) van de vastgestelde begroting vinden plaats via raadsbesluit. Hier volgen nog enkele bijzonderheden/ lokaal maatwerk:		
5.	Nieuw beleid	Voorstellen worden gedaan bij begroting of kadernota, zodat een integrale afweging gemaakt kan worden	Stelt voorstel vast
6.	Begrotingswijzigingen	Eerst oplossing vinden binnen eigen budgetten, binnen taakveld of programma, dan pas begrotingswijziging opstellen.	De tussentijdse rapportage kan aanleiding geven voor een begrotingswijziging, maar begrotingswijziging vergt apart besluit.
7.	Tussentijdse kredietaanvraag		Vergt apart raadsbesluit. Vanaf €100K met uitgebreide toelichting.

Deze keuzes worden hieronder uitgewerkt:

1. Tussentijdse rapportage

Vraag / Wens: Frequentie en moment van de tussentijdse rapportage?

Vindplaats: Financiële verordening art 6.1

Advies: In de verordening is opgenomen: 'minimaal eenmaal per jaar'. Frequentie huidige werkwijze blijft gehandhaafd. Twee tussentijdse rapportages: één t/m het voorjaar (4 maanden) en één t/m het najaar (9 maanden).

Voordeel: Handhaven bekende frequentie, proces handhaven.

Vraag / Wens: Wat wordt gepresenteerd in een tussentijdse rapportage?

Vindplaats: Financiële verordening art 6.2 en 6.3 + financiële uitvoeringregels art 3

Advies: Een tussentijdse rapportage wordt beschouwd als een afwijkingenrapportage. Naast een uiteenzetting van de realisatie van beleid en de financiële uitnutting, ten opzichte van de vastgestelde begroting, worden *dreigende overschrijdingen* ook nader toegelicht in de tussentijdse rapportage:

- Verwachte afwijkingen >€0k van de vastgestelde programma-ramingen
- Verwachte afwijkingen >€15k of > 10% van de geautoriseerde investeringskredieten

Noodzakelijke begrotingswijzigingen, die inzichtelijk gemaakt kunnen worden bij het opstellen van een tussentijdse rapportage, worden in een separaat raadsvoorstel opgenomen.

Voordeel:

- Duidelijke kaders over wat gepresenteerd wordt in de tussentijdse rapportage
- Tussentijdse rapportage wordt gebruikt als verantwoordingsinstrument, zoals ook bedoeld in modelverordening.

2. Investeringskredieten

Vraag / Wens: wens om met nieuwe investeringskredieten slechts eenmaal naar de raad te gaan

Vindplaats: Financiële Verordening Art 3.2

Advies: Lijst met investeringskredieten (welke investering wordt in welk jaar verwacht) opnemen in de begroting, zodat de raad bij het vaststellen van de begroting ook de kredieten kan vaststellen.

Voordeel:

- eenmaal naar de raad
- Aansluiting tussen P&C-cyclus en planningen van afdelingen

Alternatief: Indien geen lijst van investeringen wordt opgenomen in de begroting, zal er bij het vrijgeven van ieder afzonderlijk krediet apart naar de raad gegaan moeten worden.

3. Post onvoorzien

Vraag / Wens: Wie is bevoegd tot onttrekking uit de post onvoorzien: raad of college?

Vindplaats: Financiële uitvoeringsregels art 1.

Advies: Aanwending via Raadsbesluit (€15K).

Voordeel:

Voordelen raadsbesluit t.o.v. collegebesluit:

- Democratisch het meest zuiver: het kan zo niet gebeuren dat er zaken in de gemeente gebeuren waar de raad niet mee in heeft gestemd. Budgetrecht raad.

- Geen discussie of politiek vuurwerk achteraf
- De post onvoorzien kan, gezien zijn geringe omvang, dan op 1 programma blijven staan en toch voor alle programma's worden aangewend, want er is de mogelijkheid om (via raadsbesluit) met de dekking te schuiven over programma's.

Alternatief:

Volgende twee alternatieven geven een grotere vrijheid aan het college en geeft ook een grotere snelheid van handelen.

- Onttrekking van Post onvoorzien via collegebesluit.
- Post onvoorzien op €0 ramen en €60K opnemen onder post actualiteiten.

4. Post actualiteiten

Vraag / Wens: Creëer financiële ruimte voor het college binnen de begroting om in te kunnen spelen op actualiteiten en incidenten.

Vindplaats: vanaf begroting 2020: jaarlijks €45K

Advies: In de nieuwe begroting wordt een post 'actualiteiten' gecreëerd (€45K) met de secretaris als budgetverantwoordelijke, waaruit *incidentele* zaken (geen nieuw beleid) gedekt kunnen worden.

Voordeel: Door het creëren van een post 'actualiteiten' geeft het ambtelijk apparaat en het college de ruimte om snel in te spelen op actualiteiten, incidenten en accenten vanuit de samenleving.

Alternatief: Geen post actualiteiten en €60K op post onvoorzien. (Zie vorige post onvoorzien)

5. Nieuw beleid

Vraag / Wens: Raad nog meer in stelling brengen om een integraal oordeel te maken over wel / geen akkoord voor voorstel nieuw beleid

Vindplaats: Financiële uitvoeringsregels art 2.1

Advies: Voorstellen tot nieuw beleid zijn in beginsel alleen mogelijk bij de kadernota of bij de begroting. Op die momenten kan de raad een integraal oordeel vellen, met inachtneming van de financiële ruimte.

Voordeel:

- Heldere procesafspraken waarin raad kaderstellende rol kan pakken
- Deze afspraken geeft de raad een mogelijkheid om ook integraal te denken / keuzes te maken
- Brengt rust en structuur in P&C-proces

Alternatief: voorstellen voor nieuw beleid kunnen iedere raadsvergadering worden ingebracht, met inbegrip van dekking.

6. Begrotingswijzigingen

Vraag / Wens: Uniforme afspraken en een helder proces om te komen tot begrotingswijzigingen.

Vindplaats: Financiële uitvoeringsregels art 2 + art 3 + art 4.

Advies:

- Begrotingswijzigingen dienen om de begroting actueel te houden, waarbij alleen begrotingswijzigingen 'over programma's' via raadsbesluit gaan. Wijzigen over taakvelden (binnen programma) gaan via collegebesluit. Wijzigingen tussen

budgetten (binnen taakveld) verloopt via goedkeuring van de budgetverantwoordelijke.

- Wijzigingen worden in een separaat raadsvoorstel (niet in de tussentijdse rapportage) aangeboden. Tussentijdse analyse kan wel een trigger zijn, wat leidt tot een begrotingswijziging.

Voordeel: Met deze manier van werken wordt de verantwoording neergelegd op het juiste niveau in de organisatie. Daarnaast bevordert deze werkwijze de onderlinge samenwerking binnen college en ambtelijk apparaat. Door het proces van begrotingswijzigingen separaat te houden van het verantwoordingsproces (tussentijdse rapportage), vergroot dit het inzicht van de tussentijdse rapportage, omdat in de tussentijdse rapportage het vergelijk wordt gemaakt met de vastgestelde begroting.

7. Tussentijdse kredietaanvraag

Vraag/ Wens : De gemeenteraad moet voldoende informatie bezitten om een keuze te kunnen maken bij wel/niet goedkeuren van het investeringskrediet.

Vindplaats: Financiële uitvoeringsregels art 13

Advies: Een (tussentijdse) kredietaanvraag moet voldoende informatie bevatten, zodat de raad weet wat zij beslist. Voor een (tussentijdse) kredietaanvraag > €100K moet een uitbereid voorstel worden geschreven.

Dit zal een nieuwe werkwijze bij de vakafdeling betekenen. Draagvlak, ondersteuning bij het opstellen en communicatie zijn essentieel in dit groeitraject.

Voordeel:

- Ook de gemeenteraad en college zijn op de hoogte van de plannen.
- Er wordt gedegen nagedacht over de investering en tijdsplanning. Raming is zo nauwkeurig mogelijk. Meer Projectmatig werken.
- Aansluiting tussen informatie van de vakafdeling /afdeling bedrijfsvoering/P&C – cyclus.
- Financiële administratie bezit voldoende informatie om investering te verwerken

Kanttekeningen o.a. financiële, juridische, communicatieve en veiligheidsaspecten

De financiële verordening is gebaseerd op artikel 212 van de Gemeentewet. Dit artikel bepaalt dat de raad bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vaststelt. De verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.

Naast de financiële verordening wordt de raad de financiële uitvoeringsregels ter kennisgeving aangeboden. Deze uitvoeringsregels zijn de Laarbeekse spelregels die beschrijven hoe binnen interne, financiële processen wordt samengewerkt. De vaststelling van deze uitvoeringsregels is een bevoegdheid van het college. In het kader van transparantie presenteren wij u ook onze uitvoeringsregels.

Bij toekomstige wijzigingen in het BBV of gemeentewet, zal beoordeeld moeten worden of de financiële verordening en de uitvoeringsregels nog vallen binnen de wettelijke kaders.

Vervolgstappen

Met de implementatie van de uitvoeringsregels wordt gestart, direct na het moment van vaststelling. Verwacht wordt dat deze nieuwe werkwijze een groeipad met meebrengt. Het college zal de raad periodiek informeren over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan dit groeipad.

Bijlagen (meegezonden stuk(ken), ter inzage gelegde stukken)

1. Placemat samenhang financiële regelgeving
2. Presentatie commissie algemene zaken
3. Financiële verordening gemeente Laarbeek 2019, incl. bijlagen
4. Uitvoeringsregels financiën gemeente Laarbeek 2019

De gemeentesecretaris van Laarbeek,



M.J.M. Meertens

De burgemeester van Laarbeek,



F.L.J. van der Meijden