



RAADSVOORSTEL

Collegevoorstel onder
verantwoordelijkheid van : wethouder P. van der Stek

Onderwerp : Harmonisatie financiële verordeningen

Programma : Financiën

Voorstelnummer : 20.04

Info bij afdelingshoofd :
Telefoonnummer :
Emailadres :

Rondetafelgesprek : 27 januari 2020
Opiniërende/Besluitvormende
raad : 10 februari 2020

Aan de raad,

Samenvatting

De A2-gemeenten hebben aan de Gemeenschappelijke regeling Samenwerking A2 gemeenten (GRSA2) opdracht gegeven de bedrijfsvoering van de gemeenten door te ontwikkelen. Om die opdracht te realiseren is het harmoniseren van de bedrijfsvoering noodzakelijk. Ook het financiële beleid dient in dat verband te worden geharmoniseerd.

De financiële verordeningen van de A2-gemeenten vormen de basis voor de inrichting van het financiële beleid. Deze verordeningen waren nog niet geharmoniseerd waardoor invoering van uniforme werkwijzen en een eenduidige inrichting van de P&C-cyclus nog niet mogelijk waren. Eind 2018 bent u middels een raadsinformatiebrief geïnformeerd over het voornemen om het financiële beleid van de A2-gemeenten te harmoniseren.

In dit voorstel treft u de resultaten van de harmonisatie van de financiële verordeningen aan.

Inleiding

De A2-gemeenten hebben een gemeenschappelijke regeling (GRSA2) gevormd met de opdracht om de bedrijfsvoering van de gemeenten zowel ten aanzien van de kwaliteit, kwetsbaarheid, kosten als kansen voor medewerkers door te ontwikkelen. Bij de inrichting van de GRSA2 is in de fijn structuur vastgesteld dat het harmoniseren en digitaliseren van de bedrijfsvoering van de A2-gemeenten uitgangspunt is voor de realisatie van deze opdracht. Dit is ook van toepassing op het taakgebied financiën. Om de doelstellingen op het taakgebied financiën te realiseren is harmonisatie van het financieel beleid nodig. Een geharmoniseerd financieel beleid en een eenduidige inrichting van de P&C-cyclus geven ruimte voor het invoeren van uniforme werkwijzen bij en voor de verschillende gemeenten. Hierdoor kan de financiële bedrijfsvoering effectiever functioneren. Uniformiteit draagt daarnaast bij aan een vermindering van de kwetsbaarheid en een toename van de kwaliteit.

De basis voor de inrichting van het financiële beleid wordt gevormd door de financiële verordeningen van de gemeenten die op basis van de Gemeentewet (artikel 212, 213 en 213a) moeten worden vastgesteld door de gemeenteraad. In deze verordeningen stelt de raad de uitgangspunten vast voor het financiële beleid en (de controle op) het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie. Met de harmonisatie van de financiële verordeningen wordt de basis gelegd voor een geharmoniseerd financieel beleid en de daarvoor ingerichte financiële bedrijfsvoering.

Eerdere besluitvorming

De basis voor de harmonisatie van de bedrijfsvoering is vastgelegd in de fijn structuur en het inrichtingsplan van de GRSA2. Het bestuur van de GRSA2 heeft ingestemd met het project 'harmoniseren financieel beleid'. De harmonisatie van de financiële verordeningen is een onderdeel van dit project. De gemeenteraden zijn in september 2018 door middel van een raadsinformatiebrief geïnformeerd over het project 'harmoniseren financieel beleid' en de in dat kader te harmoniseren financiële beleidsdocumenten.

Bij de gemeente Heeze-Leende zijn eerder de volgende financiële beleidsdocumenten door de raad vastgesteld:

- Financiële verordening gemeente Heeze-Leende 2017;
- Controleverordening gemeente Heeze-Leende;
- Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente Heeze-Leende;
- Nota reserves en voorzieningen 2014;
- Nota grondbeleid Heeze-Leende 2012-2016.

Alternatieven en argumenten

Harmonisatie van het financiële beleid en een eenduidige inrichting van de P&C-cyclus vormen de basis voor het invoeren van uniforme werkwijzen (processen en procedures) bij en voor de verschillende gemeenten en de GRSA2. De inhoud blijft gemeente specifiek (denk aan de programma's, indicatoren en teksten). Door de harmonisatie kan de financiële bedrijfsvoering (GRSA2) effectiever en efficiënter functioneren. Maar ook de gemeenten zullen de voordelen ervaren van het gezamenlijk oppakken van de verdere doorontwikkeling en innovatie op gebied van financiële taken (ondersteuning, beleid en advies). Uniforme werkwijzen zorgen ervoor dat we minder kwetsbaar zijn en dragen bij aan een toename van de kwaliteit.

De kaders voor het financiële beleid liggen vast in zowel externe als interne richtlijnen. De externe richtlijnen zijn van toepassing op alle gemeenten en zijn voor wat betreft het financiële beleid met name opgenomen in de Gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). De interne richtlijnen kunnen per gemeente verschillen en worden vastgelegd in verordeningen, nota's etc.

Uitgangspunten harmonisatie financiële verordeningen

Hoofddoelstelling van de harmonisatie van de financiële verordeningen is het elimineren van verschillen die een uniforme werkwijze en een eenduidige inrichting van de P&C-cyclus in weg staan. Daarom is als uitgangspunt gekozen voor een uniform beleid tenzij dit zou leiden tot significante (negatieve) financiële effecten of ingrijpende andere gevolgen.

De Gemeentewet en het BBV zijn en blijven altijd van toepassing op het gemeentelijke financiële beleid. Om te voorkomen dat bij wijzigingen in deze externe wet- en regelgeving ook de financiële verordeningen gewijzigd moeten worden, worden de reeds in de externe wet- en regelgeving opgenomen bepalingen niet herhaald in de financiële verordeningen. Niet alles ligt echter vast in de Gemeentewet en het BBV. Gemeenten kunnen op onderdelen een eigen invulling geven (denk bijvoorbeeld aan het al dan niet activeren van bepaalde posten, de toe te passen afschrijvingsmethodiek en afschrijvingstermijnen, de kostentoerekening e.d.). In de financiële verordeningen worden die beleidskeuzes uiteraard wel vastgelegd.

Het huidige financiële beleid van de A2-gemeenten is niet alleen vastgelegd in de financiële verordeningen maar ook in afzonderlijke nota's op het gebied van investeringen, afschrijvingen en reserves en voorzieningen. Die nota's bestaan voor een belangrijk deel uit een herhaling van reeds in de externe wet- en regelgeving opgenomen bepalingen. Daarnaast zien we in de nota reserves en voorzieningen een uitgebreide beoordeling van de op dat moment aanwezige reserves en voorzieningen. Een dergelijke beoordeling dient echter op basis van het BBV reeds periodiek plaats te vinden ten behoeve van de begroting en de jaarrekening van de gemeenten. In die begroting en jaarrekening worden de reserves en voorzieningen toegelicht. Het is daarom niet (meer) noodzakelijk om een (4-jaarlijkse) beoordeling van de reserves en voorzieningen in een afzonderlijke nota uit te voeren. Bij de harmonisatie is ervoor gekozen om het financiële beleid zo veel mogelijk te bundelen in één (compacte) financiële verordening. Daarmee wordt

voorkomen dat het financiële beleid versnipperd wordt over meerdere documenten. De in de huidige nota's opgenomen beleidskeuzes worden daarom in de financiële verordening opgenomen.

Aanpak harmonisatie financiële verordeningen

De bij de A2-gemeenten van toepassing zijnde financiële beleidsdocumenten (vastgesteld door de raad) zijn geïnventariseerd. Om tot een geharmoniseerd financieel beleid bij de A2-gemeenten te komen, heeft een uitgebreide beoordeling van deze financiële beleidsdocumenten plaatsgevonden. Geconstateerde verschillen zijn nader geanalyseerd waarbij onder meer is ingegaan op de vragen 'wat betekent een eventuele wijziging voor de gemeenten?' en 'heeft een eventuele wijziging een financieel effect?'.

Vervolgens zijn, rekening houdende met de eerder benoemde uitgangspunten, geharmoniseerde financiële verordeningen opgesteld.

Wijzigingen in financiële verordeningen

De financiële verordeningen van de gemeente Heeze-Leende worden ten behoeve van de harmonisatie gewijzigd. De belangrijkste verschillen en de gevolgen voor de gemeente betreffen:

<i>Financiële verordening</i>	
Autorisatie begroting en investeringskredieten	Bij de voorwaarde dat bij nieuwe investeringen die niet waren opgenomen in begroting ook het effect op de schuldbalans wordt gedeeld met de raad, wordt het grensbedrag verlaagd naar € 1 miljoen. In de huidige verordening is dat € 2 miljoen. Het effect op de schuldbalans bij nieuwe nog niet in de begroting opgenomen investeringen moet hierdoor ook bij investeringen tussen de € 1 miljoen en de € 2 miljoen worden gedeeld met de raad.
Tussentijdse (bestuurs)rapportage	In het kader van de begrotingsrechtmatigheid worden de afwijkingen die in de tussentijdse rapportage worden vermeld, ook in de begroting verwerkt. Het vaststellen van de tussentijdse rapportage door de raad leidt tot een wijziging van de programmabegroting en/of het investeringskrediet.
Informatieplicht	Dit artikel was bij de A2-gemeenten alleen in de verordening van de gemeente Heeze-Leende opgenomen. Omdat in de Gemeentewet al is vastgelegd dat het college de raad vooraf moet informeren indien een besluit ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente of indien de raad daarom vraagt, hoeft deze bepaling niet te worden verwerkt in de financiële verordening. Het vervallen van dit artikel heeft geen gevolgen. De actieve informatieplicht van het college is en blijft van kracht.
Waardering en afschrijving vaste activa	Aan de voorwaarden voor activering wordt conform de huidige verordeningen bij de andere A2-gemeenten naast het minimumbedrag van € 10.000 een minimale levensduur (afschrijvingstermijn van 3 jaar) toegevoegd. Investeringsactiva die een kortere levensduur hebben worden voortaan dus direct ten laste van de exploitatie gebracht.
Voorziening voor oninbare vorderingen	Door de GRSA2 (financiële administratie) is een voorstel opgesteld voor een uniforme berekening van de voorziening. Dit is conform het BBV gebaseerd op een individuele beoordeling van de debiteuren waarbij voor de debiteuren die voortkomen uit de bijstandsverleningen (verzorgt via W&I) een uitzondering wordt gemaakt. Voor die debiteuren wordt uitgegaan van een historisch percentage van oninbaarheid. De toepassing van één methodiek bij alle A2-organisaties draagt bij het realiseren van de financiële taakstelling omdat het hanteren van één methodiek minder tijd vergt. Toepassing van de nieuwe berekening zou in de jaarrekening 2018 hebben geleid tot een lagere voorziening per 31 december 2018 van circa € 41.000.

Reserves en voorzieningen	In de huidige financiële verordening van de gemeente Heeze-Leende is bepaald dat er periodiek een afzonderlijke nota reserves en voorzieningen moet worden opgesteld en vastgesteld. In deze nota wordt het beleid toegelicht en worden de wettelijke bepalingen herhaald. Verder wordt uitgebreid ingegaan op de daadwerkelijk aanwezige reserves en voorzieningen. Toepassing van de in dit voorstel benoemde uitgangspunten bij de harmonisatie van de financiële verordening leidt tot het vervallen van deze afzonderlijke nota. De bestaande nota wordt met het vaststellen van de nieuwe financiële verordening ingetrokken.
Prijzen economische activiteiten	In de huidige verordening is bepaald dat raadsbesluiten met de motivering van het publiek belang altijd nodig zijn indien het bedrag hoger is dan € 50.000. Daarmee wijkt de gemeente Heeze-Leende af van de andere A2-gemeenten. In het kader van de harmonisatie wordt dit grensbedrag niet meer verwerkt in de verordening. Dit betekent in de situaties zoals benoemd in lid 4 van artikel 13 een raadsbesluit met de motivering van het publiek belang niet meer noodzakelijk is.
Grondbeleid	Het grondbeleid van de gemeente wordt in de paragraaf grondbeleid (onderdeel van de begroting) vastgelegd. In de jaarrekening wordt in diezelfde paragraaf verantwoording afgelegd over de uitvoering van het beleid. Het hebben van een afzonderlijke nota grondbeleid is daarmee overbodig. De nota grondbeleid gemeente Heeze-Leende 2012-2016 wordt met het vaststellen van de nieuwe financiële verordening ingetrokken.
Financiële organisatie	In de huidige financiële verordening van de gemeente Heeze-Leende wordt verwezen naar de taken die zijn overgedragen aan de GRSA2. Op basis van de huidige bepalingen zou het college voor die taken niet meer (mede) verantwoordelijk zijn voor het voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording. Dat een aantal taken zijn overgedragen aan de GRSA2 betekent echter niet dat het college daarmee niet (mede) verantwoordelijk is en blijft voor een adequate inrichting van de financiële organisatie. In de nieuwe verordening wordt voor de taken die zijn overgedragen aan de GRSA2 geen uitzondering meer gemaakt.
Interne controle	In de huidige verordening is bepaald dat de controle op registergoederen en bedrijfsmiddelen periodiek plaats dient te vinden. Bij de andere A2-gemeenten is bepaald dat deze controle ten minste eenmaal in de 4 jaar dient plaats te vinden. In het kader van de harmonisatie is dit ook in de nieuwe verordening van Heeze-Leende opgenomen.
Controleverordening	
Opdrachtverlening accountantscontrole	In het kader van de harmonisatie van de verordening en het door de A2-organisaties inzetten van dezelfde accountant wordt de toevoeging dat de accountant voor een periode van vier jaar wordt benoemd niet meer overgenomen in de nieuwe verordening.
Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid	
Onderzoeksfrequentie	In de huidige verordening is aangegeven dat er jaarlijks een of meerdere onderzoeken moet plaatsvinden en is eveneens vastgelegd dat iedere organisatie-eenheid en iedere gemeentelijke taak minimaal eens in de 8 jaar wordt onderworpen aan een onderzoek. In de praktijk blijkt veelal dat dit niet haalbaar is. In de nieuwe verordening worden geen aantallen meer genoemd.
Onderzoeksplan	Op basis van de huidige verordening dient het college ieder jaar uiterlijk voor 1 december een onderzoeksplan naar de raad te sturen van de in het erop volgende jaar te verrichten interne onderzoeken naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid. In het kader van de harmonisatie vervalt deze bepaling maar wordt aangegeven wat in het onderzoeksplan moet worden opgenomen.

Al met al kan worden geconcludeerd dat de wijzigingen voor de gemeente Heeze-Leende beperkt zijn. De informatievoorziening door het college aan de raad zal met de vaststelling van de nieuwe verordeningen niet of nauwelijks wijzigen. De voorgestelde wijzigingen dragen bij aan de realisatie van de doelstellingen van de GRSA2.

Risico's

Harmonisatie van het financiële beleid vormt de basis voor de inrichting van uniforme werkwijzen en een eenduidige inrichting van de P&C-cyclus. Verschillen in het financiële beleid bij de A2-gemeenten beperken de mogelijkheden om tot een uniforme inrichting e.d. te komen met als gevolg dat er minder efficiënt kan worden gewerkt. De realisatie van de opdracht die de GRSA2 van de A2-gemeenten heeft ontvangen (verbetering kwaliteit, vermindering kwetsbaarheid, vermindering kosten en verhoging kansen voor medewerkers), wordt bemoeilijkt indien niet tot harmonisatie van het financiële beleid (vaststelling van de geharmoniseerde verordeningen) wordt overgegaan.

Financiën

Invoering van de nieuwe verordeningen leidt tot een andere berekening van de voorziening voor oninbare vorderingen waarvan het financiële effect op dit moment niet kan worden bepaald. Verder heeft de invoering van de nieuwe financiële verordeningen geen financiële consequenties.

Communicatie

Overeenkomstig de voorschriften dient de nieuwe financiële verordening binnen 14 dagen na vaststelling door de gemeenteraad gepubliceerd te worden.

Voorstel

1. de financiële verordening Heeze-Leende 2020 vaststellen en de financiële verordening gemeente Heeze-Leende 2017 intrekken;
2. de controleverordening Heeze-Leende 2020 vaststellen en de controleverordening gemeente Heeze-Leende intrekken;
3. de verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid Heeze-Leende 2020 vaststellen en de verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente Heeze-Leende intrekken;;
4. de nota reserves en voorzieningen 2014 intrekken;
5. de nota grondbeleid Heeze-Leende 2012-2016 intrekken.

Heeze-Leende, 17 december 2019

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN HEEZE-LEENDE,

de secretaris wnd.,

de burgemeester,

M.C.I. Smits

P.J.J. Verhoeven