Haarlem

Raadsstuk

Onderwerp: Actualisatie financiële verordening Haarlem
BBV nr: 2016/593253

1. Inleiding

De gemeenteraad stelt kaders vast o.a. in de vorm van gemeentelijke verordeningen. De financiële verordening (artikel 212 Gemeentewet) van de gemeente Haarlem is één van die kaderstellende verordeningen. Er is aanleiding de financiële verordening te actualiseren. De VNG heeft de bestaande modelverordening aangepast vanwege de wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

Ten aanzien van de wijzigingen die uit het vernieuwde BBV voortvloeien heeft de raad al eerder de kaders vastgesteld (zie pagina's 26 t/m 28 en 4.1. Besluit Programmabegroting 2017-2021, pagina 251, waar in besluit 1 de consequenties van de nieuwe regels van het BBV zijn opgesomd. Deze besluiten worden nu ook voor de komende jaren vastgelegd in de financiële verordening. Vanwege de noodzaak tijdig de Programmabegroting 2017 ter vaststelling te kunnen voorleggen en het late tijdstip van het uitbrengen van de modelverordening, was het onontkoombaar de kaders in deze volgorde te laten vaststellen. Tevens is van de mogelijkheid gebruik gemaakt om vanuit praktische overwegingen of vanwege verduidelijking enkele kleinere wijzigingen aan te brengen.

2. Voorstel aan de raad

Het college stelt de raad voor:

1. De financiële verordening gemeente Haarlem 2018 vast te stellen.
2. De tabel afschrijvingstermijnen, onderdeel van de nota Activabeleid 2017, vast te stellen.

3. Beoogd resultaat

Een financiële verordening die geactualiseerd is op basis van de gewijzigde modelverordening van de VNG en voldoet aan de eisen van de gewijzigde BBV.

4. Argumenten

De financiële verordening van Haarlem, waarvan nu wordt voorgesteld deze te wijzigen, is eind 2015 integraal herzien en getoetst. Om tot de voorliggende verordening te komen zijn de bepalingen uit die verordening afgezet tegen die van de geactualiseerde modelverordening van de VNG.

Daarbij is als algemeen uitgangspunt gehanteerd, dat bepalingen die al in hogere regelgeving zijn vastgelegd, zoals het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies, verder BBV genoemd, de Gemeentewet, de Mededingingswet of de Wet houdbare overheidsfinanciën (wet Hof) en geen nadere uitwerking bevatten, niet in de gemeentelijke verordening worden overgenomen. Ook is een uitgangspunt om regels over het financieel beheer zoveel als mogelijk in één verordening op te nemen. Dit uitgangspunt heeft er toe geleid dat al in de vorige verordening de regels over de financieringsfunctie en van de grond- en gebouwenexploitatie in de financiële verordening zijn opgenomen, in plaats van afzonderlijke beheerverordeningen.
De wijzigingen die nu zijn aangebracht worden hier onder per cluster toegelicht.

Ten aan zien van de algemene bepalingen

Begripsbepaling (art. 1)
De begripsbepalingen in de *Model Financiële verordening 2016* zijn ten opzichte van de eerdere modelverordening op drie punten gewijzigd:

1. Het begrip administratie is toegevoegd;
2. Netto schuld wordt netto schuld per inwoner;
3. Onbenutte belastingcapaciteit wordt geïntroduceerd;

Het begrip administratie was al opgenomen in de financiële verordening van Haarlem en leidt dus niet tot een aanpassing.
Het begrip netto schuld is omgezet naar netto-schuld per inwoner om aan te sluiten bij de begrippen die worden gebruikt ten behoeve van de website "Waar staat je gemeente".
Het begrip onbenutte belastingcapaciteit is een kengetal dat al gedefinieerd is als onderdeel van de gemeentefondsuitkering. Het begrip wordt verder niet gebruikt in de financiële verordening Haarlem. Er is geen reden dit begrip op te nemen.
Omdat in afwijking van de modelverordening in Haarlem ook bepalingen over treasury in de financiële verordening zijn opgenomen, zijn ook de begrippen kasgeldlimiet en renterisiconorm aan het begrippenkader toegevoegd conform de definities die in de wet financiering decentrale overheden worden gebruikt.

Ten aanzien van begroting en verantwoording

Programma-indeling (art. 2)
In het nieuwe BBV zijn verplichte beleidsindicatoren voorgeschreven. In lid 2 van artikel 2 van de *Model Financiële verordening 2016* is nu bepaald dat tenminste de wettelijk verplichte beleidsindicatoren moeten worden opgenomen. Deze wijziging is nu ook opgenomen in de financiële verordening Haarlem.

Inrichting begroting en jaarstukken (art. 3)
In lid 1 van artikel 3 van de *Model Financiële verordening 2016* is opgenomen dat in begroting en jaarstukken een overzicht van algemene dekkingsmiddelen en overhead opgenomen moet worden. Deze wijziging is overgenomen in de financiële verordening Haarlem, meer specifiek dat deze overzichten zijn opgenomen bij de beleidsvelden algemene dekkingsmiddelen en overhead van programma 7.

Autorisatie van begroting, begrotingswijzigingen en investeringskredieten (art. 5)

De *Model Financiële verordening 2016* wijzigt dit artikel niet.
Artikel 5, lid 5, heeft betrekking op voorziene overschrijdingen van investeringskredieten. De tweede regel is taalkundig aangescherpt. De raad wordt altijd geïnformeerd als een overschrijding van € 250.000 of meer wordt voorzien, ook al is dit minder dan 5% van het investeringskrediet.

Ten aanzien van financieel beleid

Waardering en afschrijving vaste activa (art.8)

Bijdragen aan activa in eigendom van derden waren voorheen gerubriceerd onder financiële vaste activa, maar zijn in het BBV verhuisd naar de rubriek immateriële vaste activa. Daarom is nu in lid 1, conform de Model Financiële verordening 2016, opgenomen dat immateriële en materiele vaste activa worden afgeschreven.

In de Model Financiële verordening 2016 is daarbij in artikel 26 een overgangsbepaling toegevoegd die bepaalt dat voor oude investeringen met maatschappelijk nut de bepalingen uit de oude financiële verordening van kracht blijven. In Haarlem is dit geregeld in de nota activa, die op dit punt dus ook gewijzigd is.

Reserves en voorzieningen (art. 10)

In het gewijzigde BBV wordt afscheid genomen van de integrale kostprijsberekening in de begroting en rekening, omdat o.m. de kosten van overhead niet meer naar producten en beleidsvelden worden toegerekend. Dit heeft als consequentie dat kostprijzen die aan derden worden doorberekend extracomptabel moeten worden onderbouwd. Hierdoor vervalt de noodzaak de rentevergoeding over reserves en voorzieningen aan de beleidsvelden en producten toe te rekenen. Dit is nu in het eerste lid van de *Model Financiële verordening 2016* vastgelegd en overeenkomstig opgenomen in de beheerverordening Haarlem.

Kostprijsberekening(art. 11)

Zoals hiervoor al verwoord is het vernieuwde BBV afscheid genomen van de integrale kostprijsberekening. Voor tarieven en rechten, die aan derden in rekening worden gebracht, is het wel van belang dat de gemeente rentekosten en kosten van overhead in de prijs kan opnemen. In artikel 12 worden hiervoor de nodige richtlijnen vastgelegd. Omdat deze werkwijze eerst met ingang van 2017 van kracht is, betekent dit dat het grootste gedeelte van de voorschriften nieuw is en tot op zekere hoogte ook facultatief, omdat de gemeente keuzes kan maken in de wijze waarop overhead wordt doorberekend.

In lid 1 van de *Model Financiële verordening 2016* wordt vastgelegd dat er een extracomptabel stelsel (buiten begroting en rekening om) voor kostentoerekening wordt toegepast om de overheadkosten en de rente over de inzet van vreemd vermogen in de kostprijs (indirecte kosten) te kunnen betrekken. In lid 2 is bepaald welke directe kosten kunnen worden doorberekend in de kostprijs. Deze bepalingen zijn overgenomen in de financiële verordening Haarlem. Het bestaande lid 3, dat over de toerekening van rente ging, is vervallen, want dat is nu in lid 1 geregeld.

De leden 3 en 4 van de *Model Financiële verordening 2016* hebben betrekking op de toerekening van overheadkosten.

Vergelijkbaarheid van de overhead is één van de leidende uitgangspunten geweest bij het opstellen van de gewijzigde BBV. Dit heeft geresulteerd in de regel dat overhead niet meer boekhoudkundig mag worden toegerekend aan de producten en heffingen. Toerekening van overhead is boekhoudkundig alleen nog toegestaan aan investeringen en grondexploitaties.

Voor het berekenen van de kostendekkende heffingen is het noodzakelijk dat in de bepaling van de tarieven ook een bedrag aan overhead wordt meegenomen. Het is niet meer toegestaan

om de toerekening van de overhead in de boekhouding te verwerken. Er zijn geen voorschriften opgenomen met betrekking tot de methode van toerekenen van overhead aan de tarieven. De keuze daarover is aan de gemeenteraad, vast te leggen in deze verordening.

Aangezien de toerekening van de overhead naar de heffingen niet meer boekhoudkundig mag worden verwerkt, is het een logische stap om per heffing een toerekenmethode te kiezen waarmee een zo goed mogelijk causaal verband kan worden aangetoond. Gevolg zou zijn dat er dan verschillende toerekenmethoden per heffing gebruikt gaan worden. Vooralsnog zijn de fiscalisten echter van mening dat voor alle heffingen dezelfde systematiek van toerekening moet worden gehanteerd. Indien hier van wordt afgeweken, dan loopt de gemeente volgens deze fiscalisten een fiscaal en financieel risico. Om deze risico's te vermijden is het aan te bevelen om een uniforme manier van toerekenen te hanteren.

Voor de toerekening van overhead worden twee methoden gepresenteerd:

1. een methodiek gebaseerd op personeelslasten (eigen personeel en inhuur); arbeidsintensieve producten krijgen relatief veel doorberekend.
2. een methodiek op basis van de omvang van de taakvelden/producten. de lasten van een taakveld worden met een vast percentage verhoogd, ongeacht de personele inzet. Hiermee krijgen materieel intensieve producten relatief veel doorbelast.

Voorgesteld wordt om te kiezen voor de methodiek gebaseerd op personeelslasten. Met deze methode is het mogelijk om de overheadkosten om te slaan in een overheadtarief per productief uur.
De argumenten om voor deze methode te kiezen zijn:

- Aangezien de gemeente volgens de gemeentewet verplicht is om een redelijk deel overhead toe te rekenen dient de toerekening van overhead onderbouwd te kunnen worden. Ondanks het feit dat een verdeling op basis van producten/taakvelden door de commissie BBV als voorbeeld wordt gegeven, is bij deze methode het causaal verband tussen toegerekende overheadkosten en werkelijk gerelateerde overheadkosten nauwelijks te maken. Dit kan fiscaal tot knelpunten leiden.
- Ten opzichte van de huidige methode van toerekening is deze methode het meest vergelijkbaar. De toerekening is hierdoor consistenter.
- Voor het opstellen van de programmabegroting 2017 is voor deze systematiek gekozen.

In de financiële verordening Haarlem is deze systematiek vastgelegd in lid 3 en 4. In Haarlem worden, in tegenstelling tot de uitgangspunten van de *Model Financiële verordening 2016,* de baten en lasten ten behoeve van overhead afzonderlijk geraamd c.q. verantwoord op het beleidsveld overhead (i.p.v. op te nemen in een overzicht overhead). Het saldo van baten en lasten van dit beleidsveld worden als overheadkosten toegerekend in de kostprijs. Dit is verder uitgewerkt in lid 4.

In lid 4 is bepaald dat voor de toerekening van de overheadkosten aan de kostprijs van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, en van goederen, werken, diensten die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, wordt uitgegaan van het saldo van de totale overheadkosten en -baten, gedeeld door het aantal productieve uren (excl.

overhead). Dit is de uitwerking van de leden 5 en 6 van de *Model Financiële verordening 2016.*
Omdat deze systematiek voor alle heffingen wordt toegepast, wordt afgezien van het facultatieve lid 6 van de *Model Financiële verordening 2016.*

Lid 7 van de *Model Financiële verordening 2016* heeft betrekking op berekening en de vastlegging van de omslagrente. Dit lid is overgenomen (lid 5 beheerverordening Haarlem), met één uitzondering. In lid 7 van de *Model Financiële verordening 2016* wordt verwezen naar de leden 8, 9 en 10 voor wat betreft rentevergoedingen over reserves en voorzieningen.Voor de berekening van de omslagrente bestaat de mogelijkheid om fictieve rentelasten over het eigen vermogen mee te nemen. Alhoewel in het gewijzigde BBV (en de *Model Financiële verordening 2016)* de mogelijkheid wordt gegeven om een rentevergoeding over het eigen vermogen te berekenen en deze door te belasten aan de taakvelden, adviseert de Commissie BBV, vanwege het verlangde inzicht, de eenvoud en transparantie, deze systematiek niet (meer) toe te passen. Haarlem onderschrijft dit en daarom is afgezien de leden 8 ,9 en 10 in de beheerverordening Haarlem op te nemen.
Het berekende omslagpercentage mag op 0,5% worden afgerond.
Lid 11 van de *Model Financiële verordening 2016* betreft rentekosten bij grondexploitaties en vennootschapsbelastingplichtige activiteiten. Deze bepaling is overgenomen in de financiële verordening Haarlem (lid 6).

Financieringsfunctie (art. 13)

Los van de BBV-wijzigingen is artikel 13, lid 2 praktisch om praktische redenen aangepast. Vanwege de veelvuldig wijzigende prijzen worden offertes voor financieringen ook mondeling opgevraagd. Dan is het van belang dat de keuze voor een offerte schriftelijk wordt gemotiveerd en vastgelegd. Dit is aan het artikel toegevoegd. Daarnaast is aangevuld dat het college de raad informeert en een plan voorlegt als de kasgeldlimiet voor de derde achtereenvolgende kwartaal wordt overschreden. In de Wet financiering decentrale overheden is vastgelegd dat in dat geval ook de toezichthouder wordt geïnformeerd.

Ten aanzien van grond-en gebouwenexploitatie

Vanwege de wijziging van het BBV bestaan er geen "niet in exploitatie genomen gronden" meer. Daarom zijn in artikel 16 de oorspronkelijke leden 2 en 5 vervallen.

In artikel 17, lid 1, is opgenomen dat aan de voorziening toekomstige verliezen rente wordt toegerekend. Via de systematiek van het toepassen van contante waarde in de grondexploitaties wordt in feite al rente verdisconteerd en is een bepaling van een afzonderlijke jaarlijkse toevoeging van rente overbodig en zou tot verwarring kunnen leiden. Deze toevoeging is daarom vervallen.

In de financiële verordening Haarlem zijn geen aanvullende bepalingen opgenomen ten aan zien de paragrafen. In de BBV en de gewijzigde BBV is verplicht voorgeschreven aan welke vereisten die bepalingen moeten voldoen. Daarnaast zijn de paragrafen in Haarlem al ruimer van informatie opgezet dan hetgeen wettelijk is voorgeschreven. In artikel 2 van de financiële verordening Haarlem, die over de programma-indeling gaat, is ook vastgelegd dat de raad kan aangeven over welke onderwerpen hij in extra paragrafen, naast de verplichte paragrafen in de begroting en rekening, kaders wil stellen en geïnformeerd wil worden. Ten aanzien van

enkele paragrafen (lokale heffingen en weerstandsvermogen en risicobeheersing) zijn nog enige facultatieve toevoegingen voorgelegd in de *Model Financiële verordening 2016.* Om de hiervoor vermelde redenen zijn deze suggesties niet overgenomen. De artikelen ten aanzien van de paragrafen maakten al geen onderdeel uit van de financiële verordening Haarlem.

Inwerkingtreding (art 23)

Omdat in 2016 niet tijdig, dat wil zeggen voor het opstellen van de programmabegroting 2017-2021, een nieuwe *Model Financiële verordening 2016* beschikbaar was, zijn in deel 4, onderdeel besluit, van de Programmabegroting 2017-2021, de nieuwe regels van het BBV geëxpliciteerd op basis waarvan de begroting is opgesteld. Door de vaststelling van de Programmabegroting 2017-2021 is met verwerking van deze regels ingestemd. Deze besluiten zijn – voorzover van toepassing op deze verordening – nu vastgelegd in de Financiële verordening gemeente Haarlem 2018. Deze treedt in werking met ingang van 2018. Enerzijds wordt hiermee voorkomen dat een verordening met terugwerkende kracht wordt vastgesteld en anderzijds wordt voorkomen, indien de verordening gewijzigd zou worden vastgesteld, er een tegenstrijdigheid ontstaat met de uitvoering van de al vastgestelde Programmabegroting, jaarschijf 2017.

5. Risico's en kanttekeningen
Niet van toepassing.

6. Uitvoering
Na het vaststellen van de financiële verordening wordt deze bekend gemaakt door middel van de Decentrale Regelgeving en Officiële Publicaties (DROP).
Ingevolge artikel 214 van de Gemeentewet zendt het college de verordening binnen twee weken na vaststelling door de raad aan Gedeputeerde Staten.

7. Bijlagen
De financiële verordening gemeente Haarlem 2018 met toelichting.
De nota Activabeleid 2017.

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris de burgemeester

8. Raadsbesluit

De raad der gemeente Haarlem,

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders

Besluit:

1. De financiële verordening gemeente Haarlem 2018 vast te stellen.
2. De tabel afschrijvingstermijnen, onderdeel van de nota Activabeleid 2017, vast te stellen.

16 MRT 2017

Gedaan in de vergadering van ... ... (wordt ingevuld door de griffie)

De griffier De voorzitter