

1. Inleiding

De gemeentewet en andere Rijksbesluiten regelen hoe college en raad met elkaar omgaan op het gebied van financiële onderwerpen. Omdat dit algemeen geformuleerde regelingen zijn, is aanvullend lokaal maatwerk nodig. Met de financiële 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. Deze financiële verordening is de kapstok voor het gehele financiële beheer en beleid.

De huidige financiële verordening dateert uit 2018. De financiële verordening wordt geactualiseerd wanneer daartoe aanleiding is. Een aanleiding kan zijn een wetswijziging. Daar is nu sprake van. De Eerste Kamer nam op 27 september jl. de Wet versterking Decentrale Rekenkamers aan. Daarmee is de wet op 1 januari 2023 van kracht geworden. *Voor gemeenten betekent dit dat over het verslagjaar 2023 (in 2024) voor het eerst een rechtmatigheidsverantwoording wordt afgegeven.* Dit heeft effect op de gemeentelijke verordeningen die gebaseerd zijn op art. 212 en 213 Gemeentewet. De VNG heeft naar aanleiding hiervan nieuwe modelverordeningen opgesteld.

De genoemde wetswijziging en het uitkomen van de VNG modelverordeningen leiden tot voorstellen om de financiële verordening artikel 212 Haarlem (en in een later stadium onze controleverordening artikel 213) in lijn te brengen met de noodzakelijke wettelijke aanpassingen op het onderdeel rechtmatigheidsverantwoording en om onze financiële verordening verder aan te scherpen en/of in lijn te brengen met onze huidige manier van werken (staand beleid).

Deze voorstellen tot wijzigingen zijn aan de Auditcommissie voorgelegd alvorens deze via college ter besluitvorming aan Commissie en Raad worden voorgelegd. Dit aan de hand van *bijgevoegde was-word-lijst financiële verordening art 212 Haarlem* waarin de huidige-, ontwerp- en modelverordening tegen elkaar worden afgezet. In voorliggende memo worden de voorstellen tot wijziging inhoudelijk toegelicht. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen artikelen in de ontwerpverordening die;

- nieuw zijn ten opzichte van de huidige verordening,
- substantiële wijzigingen zijn ten opzichte van de huidige verordening,
- en overige (tekstuele) wijzigingen.

Ondanks bovengenoemde wijzigingen blijft het overgrote deel van de voorliggende concept ontwerpverordening ongewijzigd ten opzichte van de huidige verordening omdat in het verleden eerder al keuzes zijn gemaakt om af te wijken/veelal verder te gaan dan de modelverordening. Zo blijven de artikelen 5 (m.u.v. het onderdeel investeringen), 6 en 8 uit de ontwerpverordening ongewijzigd, waarin respectievelijk de autorisatie van de begroting(wijzigingen) en



investeringen(kredieten), de wijze van tussentijds rapporteren door college aan raad en haar informatieplicht wordt geregeld inclusief te hanteren grensbedragen.

2. Toelichting op ontwerpverordening

2.1 Nieuwe artikelen ten opzichte van de huidige verordening

2.1.1 Jaarstukken

Hoofdstuk 2 Begroting en Verantwoording; Artikel 7 Jaarstukken is nieuw t.o.v. de huidige verordening en volgt de modelverordening

Artikel 7 Jaarstukken

Het voorstel is om in de financiële verordening vast te leggen dat “met het aanbieden van de jaarstukken het college de raad een voorstel aanbiedt over de bestemming van het jaarrekeningresultaat” alsook “dat hier op vooruit kan worden gelopen (bv bij bestuursrapportages)”.

Dit is staand beleid in Haarlem en cf. modelverordening.

2.1.2 Rechtmatigheidsverantwoording

Hoofdstuk 3 Rechtmatigheidsverantwoording; Artikelen 9, 10, 11 en 12 zijn nieuw t.o.v. de huidige verordening en volgen de modelverordening

Artikel 9 Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

Over de verantwoordingsgrens en rapporteringsgrens is in 2021 al een separaat besluit genomen door de raad middels de pilot rechtmatigheidsverantwoording die in de jaarrekening 2020 en 2021 is opgenomen. De in deze financiële verordening voorgestelde grenzen sluiten hier op aan. In de recente jaarrekeningen is opgenomen op welke wijze de Raad door middel van de paragraaf bedrijfsvoering wordt geïnformeerd over rechtmatigheid.

Artikel 10 Voorwaardencriterium, Artikel 11 Begrotingscriterium en Artikel 12 Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

Ook voor deze artikelen geldt dat hierover als een separaat besluit is genomen door de raad middels de pilot rechtmatigheidsverantwoording en hieraan inmiddels ook uitvoering wordt gegeven.

2.1.3 Prijzen economische activiteiten

Hoofdstuk 4 Financieel beleid; Artikel 17 prijzen economische activiteiten is nieuw t.o.v. de huidige verordening en volgt de modelverordening met enkele wijzigingen

Artikel 17 Prijzen economische activiteiten

Het voorstel is om in de financiële verordening middels lid 1 t/m 3 vast te leggen dat “voor de levering van goederen, diensten en werken door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden waarbij de gemeente in concurrentie met marktpartijen treedt, ten minste de geraamde integrale kostprijs in rekening wordt gebracht” én “bij het verstrekken van een garantie of lening aan



overheidsbedrijven en derden een marktconforme vergoeding gerekend wordt conform de Nota Garanties en leningen” én “bij het verstrekken van kapitaal door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden een marktconforme vergoeding wordt gerekend” .

Dit is staand beleid in Haarlem en cf. modelverordening (met enkele tekstuele aanpassingen waardoor deze qua formulering beter op elkaar aansluiten).

Hiernaast wordt voorgesteld - *nav en op advies van de Auditcommissie* - middels lid 4 “om in afwijking van het eerste, tweede of derde lid vanwege een publiek belang de raad vooraf voor elk van deze activiteiten afzonderlijk te laten besluiten, waarin het publiek belang van de activiteiten wordt gemotiveerd. Bij afwijking van lid 1 wordt de afwijking of het besluit om niet alle kosten in rekening te brengen expliciet als besluitpunt voorgelegd in de raadsvoordracht”.

Dit is nog geen staand beleid in Haarlem. Op grond van de modelverordening moeten dergelijke besluiten door de raad worden genomen. Verder wordt voorgesteld om in de ontwerpverordening op te nemen dat het accepteren van tekorten als een expliciet besluitpunt moet worden genomen. Dit maakt de besluitvorming duidelijker. In het verleden is het voorgekomen dat dergelijke ‘besluiten’ waren beschreven in een startnotitie of plan van aanpak waarbij het besluitpunt was om dat document vast te stellen. Het is dan de vraag of iedereen zich voldoende bewust is van het te nemen financiële besluit.

2.2. Substantiële wijzigingen ten opzichte van de huidige verordening

2.2.1 Investerings

Het voorstel is de artikelen 3, 5, 13 en 16 te wijzigen voor wat betreft het onderdeel investeringen hierbinnen.

De voorstellen tot aanpassingen in genoemde artikelen worden gedaan om beter aan te sluiten op staand Haarlems beleid danwel deze te verbeteren. Een deel van deze aanpassingen vloeit voort uit de modelverordening.

Algemeen: In artikelen waarin investeringen en kredieten worden genoemd, wordt in de ontwerpverordening tekstueel onderscheid gemaakt tussen investerings*bedragen* (de bedragen in het Investeringsplan) en investerings*kredieten* (voor besteding vrijgegeven investeringen).

Artikel 3 Inrichting begroting en jaarstukken

In de modelverordening wordt voorgesteld om in de jaarrekening ook te rapporteren over de totale te verwachten uitgaven en inkomsten in investeringen. Dit inzicht wordt geboden in de Kadernota / Voorjaarsnota, de Bestuursrapportage/Najaarsnota en in de Programmabegroting. In de Jaarrekening wordt dit, vanwege het terugkijkende karakter daarvan, niet gedaan. Daar komt bij dat de Jaarrekening vaak rond dezelfde periode wordt vastgesteld als de Voorjaarsnota / Kadernota waarin die informatie al is opgenomen.



Artikel 5 Autorisatie van begroting, begrotingswijzigingen en investeringskredieten

In modelverordening wordt voor investeringen bij de begrotingsbehandeling onderscheid gemaakt tussen investeringsbedragen waarvoor op een later moment nog een kredietvoorstel aan de raad moet worden voorgelegd, en investeringen waarvoor het krediet bij de begrotingsvaststelling wordt verleend. In Haarlem wordt momenteel onderscheid gemaakt in categorieën A (krediet verleend bij begroting), B (krediet te autoriseren door B&W) en C (krediet door de raad te autoriseren).

Het voorstel is om op dit punt ook voor Haarlem de modelverordening te volgen. Vanuit het budgetrecht van de raad geeft categorie B feitelijk geen extra sturing of controle; met het vaststellen van de begroting en het delegeren van het besluit tot autorisatie naar het college heeft de raad effectief al een krediet geautoriseerd, net als voor categorie A. Indien het college bepaalde investeringen niet direct via de programmabegroting wil vrijgeven aan het ambtelijk apparaat zonder collegebesluit, biedt de nota activabeleid de ruimte om aanvullend op de regels uit deze verordening een 'categorie B' in te stellen.

NB. Met het wijzigen van deze financiële verordening is de nota Activabeleid met daarin de drie categorieën nog steeds van kracht. Directe aanpassing van die nota is niet noodzakelijk indien de raad wil overgaan op twee categorieën. De praktische oplossing is dan om bij de komende programmabegroting geen investeringen meer het label van categorie B te geven. Vervolgens kan bij de eerste reguliere actualisatie van de nota Activabeleid worden aangesloten op de Financiële verordening.

In dit zelfde artikel is de tekst verduidelijkt over de procedure voor de autorisatie van kredieten die nog niet zijn opgenomen in het Investeringsplan (lid 7). Daarbij wordt voorgesteld dat het college de raad niet zozeer informeert over het gevolg voor de schuldpositie zoals in de huidige verordening en de modelverordening staat. Dat leidt veelal tot een weinig zeggende toelichting dat de schuldpositie toeneemt met het bedrag van de investering. Daarom wordt voorgesteld dat het college beschrijft hoe de investering past binnen het geldende financieel kader. Dat is momenteel de ruimte onder het NSQ plafond maar kan bijvoorbeeld ook een investerings- of kasstroomplafond zijn al naar gelang het kader dat door de raad wordt vastgesteld. Aan deze informatie heeft de raad meer bij de afweging tot autorisatie dan de toelichting dat de schuldpositie toeneemt.

Lid 8 van dit artikel in de ontwerpverordening is nieuw en komt niet vanuit de modelverordening. Dit lid beschrijft wat in de afgelopen kadernota en programmabegroting is besloten over het vrijgeven van voorbereidingskredieten bij de programmabegroting.

Artikel 13 Waardering en afschrijving vaste activa

Lid 1 in de modelverordening laat de nota Activabeleid door de raad vaststellen. Dit wijkt af van de huidige verordening in Haarlem, waarin de Nota Activabeleid alleen ter kennisgeving aan de raad wordt aangeboden. Het voorstel is gezien de strekking van de nota deze door de raad vast te laten stellen in de toekomst. Het wijzigingen van de in de nota activabeleid opgenomen uitgangspunten



zoals bijvoorbeeld keuzes met betrekking tot afschrijvingstermijnen kan immers financiële consequenties hebben.

Artikel 16 Kostprijsberekening

Tekst over het toerekenen van kapitaallasten, en niet zoals in de modelverordening beschreven de rente op vreemd vermogen voor de in gebruik zijnde activa, sluit aan op de praktijk in Haarlem.

Lid 4 beschrijft de methode van berekening en toerekening van overhead. Deze methode is voor Haarlem de praktijk voor het berekenen en toerekenen van overhead.

In lid 5 wordt bepaald dat aan grondexploitaties en investeringen overhead wordt toegerekend. Gemeenten zijn er vrij in om te kiezen om dit te doen. In Haarlem is dit stand beleid.

2.2.2 Financieringsfunctie

Hoofdstuk 4 Financieel beleid: Artikel 19 financieringsfunctie volgt de huidige verordening maar met wijzigingen

Tekstueel: In lid 1.b is het woord 'koersrisico's' geschrapt, omdat we die niet als zodanig kennen. In lid 2.b is de verwijzing naar 'aanhel' toegevoegd.

Voorstel is om lid 3 en 4 uit de huidige verordening om te draaien in de ontwerpverordening en het nieuwe lid tekstueel te wijzigen.

Voorstel is om lid vijf uit de huidige verordening te schrappen, omdat we niet per verstrekte garantie dit betrekken bij de bepaling van het weerstandvermogen maar integraal.

2.2.3 Grond

Hoofdstuk 5 grond en gebouwenexploitatie; Artikelen 21, 23, 23 volgen huidige verordening maar met wijzigingen (nb. artikelen 20 en 24 blijven ongewijzigd ten opzichte van de huidige verordening).

Artikel 21 Grondexploitaties

De ontwerpverordening is gelijk aan de huidige verordening, maar met een gewijzigd lid 2.f, waarin in de ontwerptekst nu wordt verwezen naar de jaarlijks door College vast te stellen grondprijsbrief i.p.v. de nota grondprijzen.

lid 3 toevoeging van het woordje "grond" aan exploitaties.

In lid 6 wordt voorgesteld ten opzichte van de huidige verordening meer speelruimte te creëren omdat je op basis van het huidige lid 6 echt tot de laatste kosten moet wachten tot er afgesloten kan worden. Ook als er bijvoorbeeld alleen nog wat laatste uren te maken zijn.

Voorgesteld wordt een nieuw lid 7 toe te voegen, waarin geregeld wordt dat "resterende kosten worden overgeheveld naar een voorziening / complex restwerken".



Artikel 22 Waardering en marktwaarde

Ontwerptekst gelijk aan huidige verordening, maar met een tekstuele aanpassing “Grondprijnsbeleid” i.p.v. “Grondprijzen” in lid 2.

Voorgesteld wordt lid 3 te schrappen waarin wordt geregeld dat “Alle gronden worden, tenzij hierover door de raad anders wordt besloten, minimaal kostendekkend geëxploiteerd”, omdat het tijdelijk beheren van gronden ook geld kan kosten.

Artikel 23 Resultaatbepaling en reservering

Ontwerptekst gelijk aan huidige verordening, maar zonder lid 5 omdat winstneming (POC) inmiddels een verplichting is, opgenomen in het BBV.

Nb. Bezien wordt of de Nota Grondbeleid op korte termijn nog aanpassing behoeft op bovengenoemde wijzigingen.