



Raadsstuk

Onderwerp: Actualisatie financiële verordening Haarlem

BBV nr: 2015/98823

1. Inleiding

De gemeenteraad stelt kaders vast o.a. in de vorm van gemeentelijke verordeningen. De financiële beheersverordening (artikel 212 Gemeentewet) van de gemeente Haarlem is één van die kaderstellende verordeningen. Er is aanleiding de financiële verordening te actualiseren. Daarvoor zijn twee redenen aan te wijzen. De VNG heeft een nieuw model uitgebracht en de programmabegroting is vanwege de decentralisaties (sociaal domein) zowel in omvang als in samenstelling (minder programma's en beleidsvelden) gewijzigd. Ook is een nieuwe handreiking actieve informatieplicht opgesteld.

2. Voorstel aan de raad

Het college stelt de raad voor:

- De financiële verordening gemeente Haarlem 2016 vast te stellen.
- Het protocol actieve informatieplicht in te trekken voor zover het zijn bevoegdheid betreft.

3. Beoogd resultaat

Een financiële verordening die geactualiseerd is op basis van de gewijzigde modelverordening van de VNG en de ontwikkeling van de gemeentebegroting.

4. Argumenten

De financiële verordening van Haarlem, waarvan nu wordt voorgesteld deze te wijzigen, is eind 2013 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 belangrijkste wijzigingen die nu zijn aangebracht worden hier onder per cluster toegelicht.

Begroting en verantwoording

Programma-indeling

Conform het Besluit begroting en Verantwoording gemeenten en provincies, verder BBV genoemd, stelt de raad de programma-indeling vast. In artikel 2 is daar een lid aan toegevoegd, inhoudende dat de raad op voorstel van het college aanvullende onderwerpen kan vaststellen waarover in extra paragrafen, - naast de verplichte paragrafen - kaders wil stellen en wil worden geïnformeerd. Zo is in de afgelopen jaren een aantal malen de extra afzonderlijke paragraaf sociaal domein opgesteld.

Bij de inrichting van begroting en jaarstukken is conform de modelverordening van de VNG in artikel 3 opgenomen dat in de jaarrekening van investeringen en meerjarige projecten de uitputting van de kredieten wordt weergegeven en de actuele raming van de totale uitgaven. Omdat het investeringsplan altijd gelijk met de kadernota wordt aangeboden, is aanbidding van het investeringsplan nu opgenomen onder het artikel dat de kaders voor de begroting vaststelt (artikel 4). In dat artikel is tevens bepaald dat het college jaarlijks voor 15 juni een kadernota aanbiedt die de raad uiterlijk 15 juli vaststelt.

Kaders begroting en autorisatie

Als gevolg van een nieuwe programma-indeling en een nieuwe indeling van beleidsvelden vanwege onder meer nieuwe baten en lasten van het sociaal domein, is de omvang van de beleidsvelden verhoogd. Dit is ook van betekenis voor het autorisatieniveau. Om efficiënt te kunnen blijven werken is het van belang dat het autorisatieniveau gelijke tred houdt met deze ontwikkeling. Voor 2015 werkten we met een programmabegroting met 32 beleidsvelden en een omvang van € 420 miljoen. De omvang van een gemiddeld beleidsveld bedroeg € 13 miljoen.

De gemeentebegroting 2015 bevat € 513 miljoen aan lasten, verdeeld over 20 beleidsvelden. Dat leidt tot een gemiddeld budget per beleidsveld van bijna € 26 miljoen, een verdubbeling. Gelet op deze ontwikkelingen wordt voorgesteld de rapportagegrens navenant te verhogen van € 50.000 naar € 100.000 per beleidsveld. Deze rapportagegrens sluit aan bij de werkwijze die al jaren voor de jaarrekening toegepast (verklaring van afwijkingen van € 100.000 en meer). Bij eerdere besprekingen over het autorisatieniveau heeft de commissie bestuur als voorwaarde meegegeven dat de begrotingsdiscipline in orde moet zijn. Het college is van mening, met verwijzing naar het verslag van de accountant bij de jaarrekening 2014, dat aan die voorwaarde inmiddels wordt voldaan.

Om ook bij investeringskredieten qua autorisatie onderscheid te kunnen maken in de omvang van een krediet, wordt voorgesteld een rapportagegrens van 5% aan te houden, met een minimum van € 50.000, waarbij voorziene overschrijdingen van € 250.000 of meer (bij zeer grote kredieten), altijd aan de raad worden voorgelegd. Tenslotte is aanvullend opgenomen, dat een tussentijds voorstel voor nieuwe investeringen van € 1 miljoen of meer, dat niet in het investeringsplan is opgenomen, de raad geïnformeerd wordt over het effect van de investering op de schuldbestand.

Tussentijdse rapportage

In de bepalingen over de tussentijdse rapportages (artikel 6) is vastgelegd dat de tussenrapportage die wordt uitgebracht na de kadernota en voor de begroting (Bestuursrapportage-2 in de cyclus van 2014) een uiteenzetting bevat over de uitvoering en bijstelling van het beleid en de realisatie en raming van de uitputting van investeringskredieten.

Alle tussenrapportages bevatten informatie over ramingen en voorgestelde bijstellingen als vermeld in lid 2 van dat artikel.

Financieel beleid

Voorziening voor oninbare vorderingen

Bepaald is dat voorzieningen voor oninbare vorderingen worden opgebouwd op basis van historische gegevens. Nieuw is dat hieraan is toegevoegd dat voor het oninbaar verklaren van vorderingen van meer dan € 25.000 gebeurt op basis van individuele beoordeling. Dit betreft

vaak specifieke debiteuren, waarvoor meer specifiek getoetst moet worden, wat de kans van slagen van invordering is.

Vaststelling hoogte belastingen, rechten, huren en pachten

Nieuw is dat in artikel 12 is vastgelegd dat het college jaarlijks een nota grondprijzen aan de raad aanbiedt en eenmaal per vier jaar een nota verhuurbeleid waarin de kaders worden vastgelegd voor huren en pachten. Ingeval van tussentijdse afwijkingen wordt dit vooraf aan de raad voorgelegd door middel van een gemotiveerd voorstel

Financieringsfunctie

Er zijn enkele wijzigingen aangebracht die verband houden met wijzigingen in de wet Fido (Wet financiering decentrale overheden). Het gaat hierbij om regels over financiële derivaten en wegzetten van overvloedige middelen, waarvoor tegenwoordig het schatkistbankieren geldt. In de modelverordening is uitgangspunt dat geen gebruik wordt gemaakt van derivaten. Als de gemeente hiervoor wel kiest, dient deze bepaling achterwege te blijven. In Haarlem was al eerder gekozen geen gebruik te maken van de mogelijkheid van financiële derivaten. Ten aanzien van de financieringsfunctie (artikel 13) is een nieuw lid 5 opgenomen dat bepaalt dat bij het verstrekken van garanties de risico's voor de gemeente gekwantificeerd worden en de uitkomst wordt betrokken bij de bepaling van het weerstandsvermogen. In de modelverordening wordt voorgesteld hier een voorziening voor te vormen. Omdat het een risico betreft en er geen enkele zekerheid is dat het risico ook geëffectueerd wordt, past het aanhouden van weerstandsvermogen beter in het financieel beleid dat Haarlem hanteert dan het vormen van allerlei slapende voorzieningen, waarvan de onderbouwing onvoldoende hard zal zijn om hiervoor een verplichting (dat is de basis voor een voorziening) op te nemen.

Grond- en gebouwenexploitaties

Grondexploitaties

Vanuit het zekerheidsprincipe wordt afgezien van de mogelijkheid om tussentijdse winst te nemen als nog niet alle inkomsten zijn gerealiseerd.

Financiële organisatie en financieel beheer

Met interne controle wordt onder meer beoogd dat het college een getrouw beeld van de jaarrekening kan geven en de rechtmatigheid van baten en lasten en balansmutaties. Daarvoor is het nodig dat de registratie en de ontwikkeling van bezittingen en vermogen systematisch wordt gecontroleerd. Deze werkzaamheden worden ook uitgevoerd, maar zijn nu ook vastgelegd, conform de modelverordening.

De modelverordening voorziet niet meer in een bepaling over misbruik en oneigenlijk gebruik van regels en eigendommen. Het tegengaan van misbruik is veelal reeds in een specifieke regeling opgenomen, zoals op basis van de Algemene Subsidieverordening.

Actieve informatieplicht

In de financiële verordening (artikel 7) wordt geregeld over welke (voorgenomen) collegebesluiten de commissie dan wel de raad in ieder geval vooraf wil worden geïnformeerd en in de gelegenheid gesteld om wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen (raad) dan wel te bespreken (commissie) alvorens verplichtingen door het college worden aangegaan.

De bepalingen in artikel 7 ontslaan het college niet van de actieve informatieplicht in andere gevallen. Hiervoor geldt de ‘Handreiking Actieve Informatieplicht’. Met de handreiking wordt beoogd helderheid te scheppen in de mate waarin en de wijze waarop het college invulling geeft aan de actieve informatieplicht: helderheid voor de raad, het college en de ambtelijke organisatie. De handreiking heeft het karakter van een richtlijn voor het omgaan met de actieve informatieplicht van het college aan de raad. De handreiking is niet uitputtend en het is afhankelijk van de specifieke context of en zo ja, welke informatie wordt verstrekt. Daarbij hanteert het college algemene uitgangspunten. In de omvorming van het Protocol actieve informatieplicht naar de Handreiking actieve informatieplicht plus bepalingen over de invulling hiervan in artikel 7 van de financiële verordening zijn inhoudelijk geen wijzigingen aangebracht in de actieve informatieverplichtingen van het college richting de raad. De bepalingen in het Protocol die betrekking hadden op de passieve informatieplicht zijn geschrapt, aangezien de plicht van het college om aan de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen te verstrekken al in het Reglement van Orde voor de vergaderingen van de gemeenteraad. Ook de bepalingen die betrekking hadden op wettelijk voorgeschreven voorhangprocedures en raadsbevoegdheden zijn uit de handreiking verdwenen: hierin is reeds bij wet voorzien en daardoor is het overbodig om ze te herhalen in het kader van de actieve informatieplicht.

5. Risico's en kanttekeningen

De regels voor het opstellen van de gemeentebegroting zijn aan vernieuwing toe. De begroting moet voor meer mensen toegankelijk en begrijpelijk zijn. Iedereen moet de begroting en prestaties van zijn gemeente kunnen vergelijken met die van andere gemeenten. Dat stelt de commissie vernieuwing Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) die op verzoek van de VNG (onder leiding van Staf Depla, wethouder Eindhoven en lid van de VNG-commissie Financiën). Verwacht wordt dat implementatie van het advies van de commissie opnieuw tot aanpassing van de verordening leidt, mogelijk al met ingang van 2016.

6. Uitvoering

Na het vaststellen van de financiële verordening wordt deze bekend gemaakt via overheid.nl. 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 2016 met toelichting.

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:

- De financiële verordening gemeente Haarlem 2016 vast te stellen.
- Het protocol actieve informatieplicht in te trekken voor zover het zijn bevoegdheid betreft.

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

De griffier

De voorzitter