

Toelichting op de Financiële verordening gemeente Voorst 2008

Definities

Voor de gehanteerde begrippen in de verordening gelden de definities uit de Gemeentewet, de Wet Fido, het Besluit begroting en verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) en het Besluit accountantscontrole Provincies en Gemeenten. Ten opzichte van de oude verordening betekent dit dus geen definities in de onderhavige verordening (geen dubbele regeling van definities).

Artikel 1. Programma-indeling

Dit artikel bevat bepalingen over de inrichting van de begroting en de jaarstukken. De indeling van de programma's worden bij aanvang van iedere raadsperiode door de raad vastgesteld. Het BBV bepaalt in aanvulling hierop dat het college de producten aan de programma's toewijst.

Op grond van artikel 189 Gemeentewet berust het budgetrecht bij de raad. De raad neemt uiteindelijk de beslissing welke bedragen zij voor taken en activiteiten op de begroting beschikbaar stelt.

Gedurende het begrotingsjaar kan de raad op grond van artikel 192 Gemeentewet besluiten nemen tot wijziging van de begroting. De gemeente kan slechts uitgaven doen voor de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht (vierde lid artikel 189 Gemeentewet).

De raad kan kiezen op welk niveau hij budgetten beschikbaar stelt. Hij kan er voor kiezen een budget voor een samenstel van activiteiten beschikbaar te stellen.

In deze verordening is die keuze vertaald naar het beschikbaar stellen van budgetten per programma, als voortzetting van de huidige praktijk.

De raad kan er ook voor kiezen de budgetten per activiteit (prioriteit; of deelprogramma) vast te stellen. Overigens bepaalt het artikel niet dat elke nieuwe raadsperiode de gehele begroting en jaarstukken overhoop moeten worden gehaald. In de meeste gevallen is dat niet raadzaam. Als de indeling de vorige raadsperiode goed is bevallen, kan deze ongewijzigd opnieuw worden vastgesteld. In andere gevallen zijn (kleine) bijstellingen of wijzigingen meestal voldoende.

Artikel 2. Inrichting begroting en jaarstukken

In dit artikel zijn in aanvulling op het BBV bepalingen opgenomen voor de inrichting van de begroting. Zo wordt in het eerste lid het college opgedragen in de begroting en bij het jaarverslag binnen elk programma een specificatie van respectievelijk de productenraming en de -realisatie per product op te nemen. Dit zijn geen standaard verplichtingen in het BBV. Dit is meer een service aan de raadsleden, conform de huidige praktijk.

Wel moet het college er op letten dat de productrealisatie inderdaad bij het jaarverslag wordt gevoegd en niet bij de jaarrekening. Anders gaat dit onderdeel uitmaken van de accountantscontrole, wat niet de bedoeling van de wet is.

Onder de leden 2 en 3 wordt de verplichting in het BBV, om in de begroting aandacht te besteden aan de investeringen, nader uitgewerkt door te bepalen dat er bij de uiteenzetting van de financiële positie een overzicht van de investeringen wordt gegeven.

Overigens kunnen ook, naast de verplichte paragrafen, andere paragrafen waaraan behoefte is, worden toegevoegd. Zo hebben bijvoorbeeld enkele grote gemeenten een paragraaf rechtmatigheid en/of een paragraaf subsidies bij de begroting en de jaarstukken. Indien een paragraaf aan de verplichte paragrafen wordt toegevoegd, is het wel zaak dat in deze verordening een aanvullend artikel wordt opgenomen. In dat artikel kan de raad aangeven welke informatie zij minimaal in deze paragraaf wenst.

Artikel 3. Kaders begroting

Dit artikel bevat kaders voor het opstellen van de ontwerpbegroting en de meerjarenraming, conform de in Voorst gegroeide praktijk. Een praktijk met de in de oude verordening nog niet geregelde Perspectiefnota en Prioriteitennota.

In dit artikel staan een aantal uitgangspunten die het college bij het opstellen van deze stukken in acht moet nemen. Dit in aanvulling op de bepalingen van de artikelen 189 en 193 Gemeentewet, het BBV en het achterliggende document bij het BBV uitgangspunten gemodificeerd stelsel van baten en lasten

provincies en gemeenten. In dit document staan in aanvulling op het BBV de basisregels voor het opstellen van de ontwerpbegroting en de meerjarenraming.

Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat de gemeenteraad eens in de vier jaar op voorstel van het college een "Perspectiefnota" vaststelt, waarin de hoofdlijnen voor het beleid en de financiële kaders voor de komende vier jaren zijn vastgelegd. (er kan in volgende jaren ook sprake zijn van een herbevestiging of actualisering van een bestaande nota). De kaders geven richting aan het college voor het opstellen van de ontwerpbegroting en de meerjarenraming. Deze systematiek wordt in veel gemeenten toegepast.

Het tweede lid van dit artikel schrijft voor dat de raad jaarlijks op voorstel van het college een "Prioriteitennota" vaststelt, waarin voor de komende vier jaar voor het college de beleidsprioriteiten worden aangegeven.

Het derde tot en met vijfde lid van het artikel bevatten, als aanvullend kader voor het opstellen van de ontwerpbegroting, bepalingen dat de onderhoudsbudgetten worden geraamd op grond van meerjarige onderhoudsplannen zoals die door de raad eens in de vier jaar zijn of worden vastgesteld.

De oude verordening kende nog aparte (niet verplichte), nadere of aanvullende, bepalingen voor de diverse onderhoudsplannen voor de openbare ruimte als voor wegen en groen, gebouwen en riolering (de artikelen 17.1 t/m 17.4 oud), mede als uitwerking van de paragraaf: "Onderhoud kapitaalgoederen". Het minimumkader van de BBV is meer dan voldoende. Deregulering via dit artikellid is op zijn plaats.

Artikel 4. Autorisatie begroting en investeringskredieten

Artikel 4 bevat nadere regels voor de autorisatie van de begroting en investeringskredieten.

In dit artikel vindt, in navolging van artikel 2, autorisatie van de baten en lasten plaats op programmaniveau (lid 1).

Om vooral de autorisatie recht te doen en aan de andere kant het aantal wijzigingen in de loop van het jaar te beperken is er voor gekozen om het college dreigende overschrijdingen aan de raad te laten melden (lid 3) en eventuele begrotingswijzigingen mee te nemen bij de behandeling van het voortgangsbericht en de berap (tussenrapportages; lid 4) en (latere) overschrijdingen te verantwoorden bij de jaarrekening. Naast lopende uitgaven doet een gemeente investeringen. Ook uitgaven voor investeringen moeten worden geautoriseerd. Bij de autorisatie van deze investeringskredieten is ervoor gekozen deze bij begrotingsbehandeling mee te nemen (lid 2). De raad kan bij de begrotingsbehandeling wel aangeven welke investeringskredieten hij op een later tijdstip wenst te autoriseren. Zo kan de raad de autorisatie van politiek belangrijke investeringen combineren met de behandeling van de inhoudelijke kant van het investeringsvoorstel. Het bedrag voor een dergelijke investering blijft wel op de begroting staan als voorziene uitgaaf, maar de raad autoriseert de uitgaaf nog niet. Het college is nog niet bevoegd verplichtingen voor de investering aan te gaan.

Als in de financiële verordening wordt opgenomen dat begrotingswijzigingen worden geautoriseerd bij de behandeling van de tussenrapportage, zoals in onderhavig document, is er minder noodzaak voor aanvullende bepalingen in de financiële verordening over de autorisatie van begrotingsoverschrijdingen.

Gedurende het begrotingsjaar zouden er nieuwe investeringsvoornemens op tafel kunnen komen, die bij het opstellen van de ontwerpbegroting nog niet waren voorzien (voornemens die "Onvoorzien, Onvermijdelijk en Onuitstelbaar" zijn, als aangegeven in de Perspectiefnota 2008). Het laatste lid (5) van het artikel regelt de autorisatie van de investeringskredieten voor deze investeringen.

Artikel 5. Tussentijdse rapportages / voortgangsbericht en bestuursrapportage (berap)

Een belangrijk onderdeel van de planning en controlcyclus voor de raad zijn de tussenrapportages. Op basis van tussenrapportages wordt de raad geïnformeerd over de uitputting van budgetten en investeringskredieten en de voortgang van de uitvoering van het beleid. In deze verordening is via onderhavig artikel gekozen voor twee tussenrapportages; het voortgangsbericht en de berap.

Het tweede lid geeft aan dat de inrichting van de tussenrapportages op overeenkomstige wijze geschiedt als bij de begroting.

Het derde lid bepaalt de minimale inhoud van de rapportage.

Artikel 6. Waardering en afschrijving vaste activa

In het tweede lid van artikel 212 Gemeentewet is onder letter a de bepaling opgenomen dat de financiële verordening in elk geval regels voor waardering en afschrijving van activa bevat. In dit artikel is in de geest van de uitgebreide versie van de VNG gebruik gemaakt van een alternatief voor de bepalingen over afschrijvingsmethodieken en afschrijvingstermijnen.

In dat verband wordt verwezen naar een apart door de raad vast te stellen nota:

“Activabeleid”. Daarin zijn naast de regels en methodieken voor afschrijvingen en rente(zie artikel 7, derde lid) in het bijzonder de exacte afschrijvingstermijnen voor de verschillende categorieën activa opgenomen. Deze vorm sluit aan bij de voorheen gebruikelijke efficiëntere werkwijze in gemeenten, als de onze, om vooral de afschrijvingstermijnen in een apart document vast te leggen.

Het BBV laat een aanzienlijke beleidsvrijheid aan gemeenten voor het zelf vaststellen van de eigen afschrijvingsmethodieken en afschrijvingstermijnen. Natuurlijk geldt hierbij wel het criterium dat gemeenten de afschrijvingsmethodiek en afschrijvingstermijn van een actief met economisch nut moeten afstemmen op de verwachte economische levensduur. Indien dit wordt nagelaten, wordt het getrouwe beeld van de jaarrekening namelijk aangetast.

Artikel 7. Kostprijsberekening

Artikel 212 Gemeentewet bepaalt in het tweede lid, letter b dat de verordening in ieder geval bevat de grondslagen voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en tarieven voor rechten. De grondslag voor de prijzen en tarieven vormt de samenstelling van de kostprijs van de diensten waarvoor prijzen en heffingen in rekening worden gebracht. In onderhavig artikel staan de kaders voor de bepaling van de kostprijzen van de gemeentelijke diensten. Lid 1 van het artikel bepaalt dat de kostprijs bestaat uit de directe kosten en de indirecte kosten die direct met de dienst samenhangen.

Het tweede lid bepaalt dat onder de indirecte kosten ook worden verstaan bijdragen aan reserves en voorzieningen voor noodzakelijke vervanging van betrokken activa en de compensabele BTW. Hiermee wordt invulling gegeven aan de mogelijkheid die artikel 229b Gemeentewet biedt.

Het derde lid handelt over de bepaling van de rente voor de rentetoerekening aan activa.

De kaders in het artikel vormen de basis waarbinnen het college haar systematiek van kostentoerekening kan vormgeven en de kostenverdeelsleutels voor de toerekening van indirecte kosten kan vaststellen.

Artikel 8. Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen

Het vaststellen van de tarieven voor belastingen, rechten en leges is een bevoegdheid van de raad, die niet kan worden gedelegeerd (artikel 156 Gemeentewet).

Het eerste lid van het artikel bepaalt dat de raad de tarieven voor de onroerende- zaak-belastingen, rioolrechten, afvalstoffenheffing/reinigingsrechten, leges, toeristenbelasting, marktgelden en lijkbezorgingrechten jaarlijks vaststelt.

Het vaststellen van de prijs voor een gemeentelijke dienst of de levering van goederen of werken (welke niet vallen onder artikel 229 Gemeentewet) is een privaatrechtelijk besluit. Dergelijke besluiten zijn een bevoegdheid van het college (eerste lid, letter e artikel 160 Gemeentewet).

Daar waar bij het vaststellen van de prijs voor een gemeentelijke dienst of de levering van goederen of werken een publiek belang in het geding is en prijzen lager dan marktconform worden vastgesteld, is het aan de raad om het publiek belang te definiëren en het college kaders mee te geven voor het afwijken van marktconforme prijzen. Het tweede en derde lid bepalen dat de raad eens in de vier jaar deze kaders voor de prijzen voor gemeentelijke diensten en de verhuur en verkoop van onroerend goed vaststelt.

Artikel 9. Financieringsfunctie

De financieringsfunctie (treasury) is een belangrijk onderdeel van het middelenbeheer. Gezien de kwetsbaarheid van deze functie bevat artikel 212 Gemeentewet de expliciete bepaling dat de financiële verordening hierover regels voor het beleid en de organisatie bevat. In dit artikel wordt invulling aan deze wettelijke plicht gegeven. Het eerste lid bevat richtlijnen voor de uitvoering van de financieringsfunctie. In het tweede lid staan de kaders voor het financiële beleid opgesomd, die bij de uitvoering in acht moeten worden genomen. De Wet Fido geeft de begrenzing aan voor strakkere of ruimere kaders.

Het verstrekken van leningen en garanties en het aangaan van financiële participaties mogen gemeenten alleen vanwege de publieke functie (artikel 2 Wet Fido). Daarbij bepaalt het tweede lid van artikel 160 Gemeentewet dat een besluit tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen niet eerder wordt genomen dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en hij zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen. Het derde lid van dit artikel stelt aanvullende eisen aan dergelijke collegebesluiten. Het publieke belang moet door het college worden gemotiveerd.

Daarbij draagt de verordening het college op bij het aangaan van dergelijke overeenkomsten zekerheden te bedingen. Dit laatste is zeker als het om grote bedragen gaat, iets om op te letten. Als bij een gemeente wordt aangeklopt voor bijvoorbeeld een lening of garantiestelling dan hebben banken in veel van die gevallen er blijkbaar er niet al te veel vertrouwen meer in.

Het college heeft richtlijnen vastgelegd in het "Treasurystatuut" (ofwel "Financieringsstatuut") en het "Toetsingskader Garanties en Geldleningen".

Artikel 10. Administratie

Onder dit artikel zijn algemene bepalingen opgenomen voor de inrichting van de gemeentelijke administratie. Op hoofdlijnen wordt opgedragen welke gegevens systematisch moeten worden vastgelegd en aan welke eisen deze gegevens moeten voldoen.

Artikel 11. Interne controle

De accountant toetst jaarlijks of de gemeenterekening een getrouw beeld geeft van de gemeentelijke financiën en of de (financiële) beheershandelingen die eraan ten grondslag liggen rechtmatig zijn verlopen. Dit artikel draagt het college op maatregelen te treffen opdat gedurende het jaar of vooraf aan de accountantscontrole de gemeente zelf nagaat of de cijfers in de administraties een getrouw beeld geven en of de financiële beheershandelingen die aan de baten en lasten en de balansmutaties ten grondslag liggen rechtmatig (zijn) verlopen.

Artikel 12. Misbruik en oneigenlijk gebruik

Dit artikel bepaalt dat in gemeentelijke regelingen en werkprocedures voldoende maatregelen worden getroffen om misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen te beperken. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld het treffen van voldoende verificatiemaatregelen vooraf van de antecedenten van een aanvrager van een gemeentelijke subsidie, zodat subsidies wel daadwerkelijk worden verstrekt aan rechthebbenden. Het treffen van afdoend beleid op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik maakt deel uit van het rechtmatigheidsoordeel van de accountant. Overigens is het natuurlijk zo dat de afweging om hiervoor in meer of mindere mate regels voor te stellen een politiek besluit is dat bij de gemeenteraad en het college thuishoort.

Artikel 13. Financiële organisatie

Dit artikel geeft de uitgangspunten voor de financiële organisatie weer. Volgens het eerste lid letter a van artikel 160 Gemeentewet is het college bevoegd regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de gemeente. Het college wordt onder de letters a, b, c en d van dit artikel in de verordening, opgedragen bepaalde van deze regels die de financiële organisatie betreffen, vast te leggen in besluiten.

De regels bedoeld onder de letters a en b kan het college, als in onze gemeente, gezamenlijk vastleggen in een organisatiebesluit.

Voor wat de letter c betreft heeft het college aparte mandaatregels vastgesteld en besluiten genomen. De regels voor de inrichting van de organisatie van de financieringsfunctie, zoals wordt bedoeld onder letter d zijn voor onze gemeente vastgelegd in een apart treasury-(of financierings)statuut en een toetsingskader voor garanties en geldleningen.

Onder letter e wordt het college opgedragen ook de kostenverdeelsleutels voor het toerekenen van kosten aan de producten vast te leggen.

Artikel 14. Inwerkingtreding

De verordening treedt in de plaats van de vorige op grond van artikel 212 Gemeentewet ingestelde verordening, die wordt ingetrokken.

Op de begrotingsjaren 2004, 2005 en 2006 blijft de (oude) Financiële verordening gemeente Voorst van toepassing.

De (nieuwe) verordening treedt in werking op de eerste dag na de bekendmaking en werkt terug tot en met 1 januari 2007, in het kader van een rechtmatige uitvoering van de jaarrekening 2007.

Artikel 15. Citeertitel

Dit artikel geeft de naam weer, waarmee naar deze verordening moet worden verwezen.

Vaststelling

Uitgaande stukken van de raad moeten door de burgemeester worden ondertekend (artikel 75, lid 1 Gemeentewet). De griffier moet de uitgaande stukken van de raad medeondertekenen (artikel 107c Gemeentewet).

Binnen twee weken na vaststelling door de raad moet het college de verordening aan gedeputeerde staten zenden (artikel 214 Gemeentewet). Gedeputeerde staten kunnen te allen tijde een onderzoek instellen naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie en de verordening ex artikel 212 Gemeentewet (artikel 215 Gemeentewet).

De financiële verordening heeft enkel interne werking en is dus niet een algemeen verbindend voorschrift in de zin van de Gemeentewet met verplichte bekendmaking van de vaststelling. De verordening hoeft dus niet te worden gepubliceerd, voordat zij in werking kan treden. (mag wel). Conform de Voorster gedragslijn worden, om verwarring over wel of geen publicatieplicht te voorkomen, alle verordeningen bekendgemaakt via het Gemeenteblad en internet, dus onderhavige verordening ook.