Toelichting op de financiële verordening gemeente Den Helder 2021, ex artikel 212 Gemeentewet

Algemeen
De raad heeft het budgetrecht van de gemeente, op grond van artikel 189 van de Gemeentewet. Dat wil zeggen, het recht van de raad om het college bevoegdheid te geven voor het doen van uitgaven en het aangaan van verplichtingen. De raad bepaalt het beleid, dus ook het financiële beleid. Hij beslist over de omvang en doelen van de bestedingen, bepaalt aard en omvang van de belastingdruk, etc. Het budgetrecht omvat de exploitatie (de baten en lasten) en de investeringen.
Met het vaststellen van de programmabegroting geeft de raad het college toestemming geld uit te geven aan de daarin opgenomen activiteiten.

Relatie met de Gemeentewet
In de Gemeentewet is in artikel 160, onder e, geregeld dat het college bevoegd is tot *'privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten'.* Het aankopen van goederen en diensten is een privaatrechtelijke rechtshandeling.

In artikel 169 Gemeentewet is daarnaast opgenomen, in lid 4:
'Zij (het college en de individuele collegeleden) geven de raad vooraf inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder e, f, g en h, indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In het laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen'.

In artikel 212 Gemeentewet is ten slotte de grondslag voor het opstellen van de gemeentelijke verordening conform dit artikel opgenomen.
'De raad stelt bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan'.

Het college krijgt dus op grond van de Gemeentewet de bevoegdheid financiële middelen in te zetten. Op grond van die wet is ook geregeld dat het college bij door het college te nemen besluiten de raad vooraf informeert, op verzoek van de gemeenteraad, of bij kwesties met ingrijpende gevolgen. In die laatste gevallen moet de raad in staat worden gesteld het college zijn wensen en bedenkingen mee te geven bij die beslissing. Dit is nog tamelijk abstract gesteld. In de verordening 212 wordt daar meer invulling aan gegeven.

Commissie BBV
Voor de opzet en inhoud van de begroting en jaarrekening gelden wettelijke eisen die zijn vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). In het BBV is ook opgenomen dat er een commissie is voor het BBV. Deze commissie heeft als taak zorg te dragen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV. De commissie BBV komt met enige regelmaat met nieuwe richtlijnen over financiële onderwerpen. De richtlijnen van de commissie BBV worden onderverdeeld naar stellige uitspraken en aanbevelingen. Met stellige uitspraken geeft de commissie een interpretatie van de regelgeving die leidend is. Dit betekent dat verwacht wordt dat stellige uitspraken worden gevolgd. Bij aanbevelingen gaat het om uitspraken die 'steun en richting geven aan de praktijk'. De commissie BBV spoort gemeenten aan om deze aanbevelingen te volgen, omdat dat naar haar oordeel bijdraagt aan het inzicht in de financiële positie (transparantie).
Aanpassingen van het BBV die moeten leiden tot een mogelijke aanpassing van de financiële verordening, dan wel de beleidskaders, worden uiteraard opgevolgd.

Artikelsgewijze toelichting op de verordening.

Artikel 1 Begripsbepalingen

Voor de leesbaarheid en het begrip van de volgende artikelen is een aantal begrippen gedefinieerd.

Artikel 2 Financiële beleidscyclus

Dit artikel is ten opzichte van de vorige verordening toegevoegd. Hoewel bepaalde onderdelen, mede door wettelijke termijnen, redelijk vastliggen, vraagt de precieze invulling van de cyclus en vooral de verbinding tussen de verschillende instrumenten afstemming tussen college en raad. In de beleidscyclus staat de kaderstelling in meerjarig financieel perspectief centraal. Door het aanbieden van de planning door het college voor het einde van het jaar is duidelijk wanneer de verschillende documenten binnen de financiële beleidscyclus van gemeente Den Helder kunnen worden verwacht. Het begrip 'in ieder geval' laat ruimte om documenten daar aan toe te voegen, indien dat nodig is. Bij de tussenrapportages is geen aantal genoemd. Momenteel is in het huidige artikel 6 bepaald dat dit er minimaal twee moeten zijn.

Door het aantal open te laten is ook de mogelijkheid aanwezig één of bijvoorbeeld drie rapportages op te stellen. In de bestuurlijke planning wordt vervolgens jaarlijks het daadwerkelijke aantal op te stellen rapportages bepaald. Ten slotte wordt, in lid e, voorgesteld een nieuw document toe te voegen, namelijk de decembernota.

Artikel 3 Programma's en programma-indeling

Dit artikel bevat bepalingen over de inrichting van de begroting en de jaarstukken. De indeling van de programma's wordt door de raad vastgesteld. Ten opzichte van de vorige verordening, waarin was bepaald dat de raad elke raadsperiode deze indeling vaststelt, is dat nu niet meer opgenomen. In de meeste gevallen is wijziging bij elke nieuwe raadsperiode ook niet per se noodzakelijk. Als de indeling en de gebruikte indicatoren de vorige raadsperiode goed hebben gefunctioneerd, kunnen deze ongewijzigd opnieuw worden gehanteerd. In andere gevallen zijn (kleine) bijstellingen of wijzigingen meestal voldoende.

Het tweede lid regelt wat daarnaast per programma door de raad wordt vastgesteld.

Eén daarvan is de vaststelling van de indicatoren. Zij bevorderen het zogenaamde SMART[1] maken van de begroting. Wat de verplichte beleidsindicatoren zijn, volgt uit de (ministeriële) *Regeling vaststelling beleidsindicatoren door gemeenten in programma's en programmaverantwoording*, die zijn grondslag vindt in artikel 25, tweede lid, onder a, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

Het BBV schrijft een aantal verplichte paragrafen voor. In een paragraaf wordt de raad integraal over een bepaald thema, dat dwars door de begroting loopt, geïnformeerd. In de vorige verordening stond nog opgenomen dat de raad bij aanvang van een nieuwe raadsperiode kan aangeven welke paragrafen hij nog meer wenst. Deze bepaling is verwijderd, aangezien de raad te allen tijde kan aangeven waarover en op welke wijze hij wil worden geïnformeerd.

Artikel 4 Inrichting begroting en jaarstukken

In dit artikel zijn aanvullend op het BBV bepalingen opgenomen voor de inrichting van de begroting. Het artikel schrijft aanvullend voor, dat de baten en lasten *onder de programma's* in de begroting per taakveld worden weergegeven. Ten opzichte van de vorige verordening is 'het overzicht van algemene dekkingsmiddelen' en 'het overzicht van de overhead' eruit gehaald. Het opnemen hiervan is al een verplichting conform het BBV.

[1] SMART: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden.

Verder wordt ingegaan op de manier waarop investeringen in de desbetreffende Planning & Control-documenten worden gepresenteerd. In het 2e lid wordt bepaald dat bij de uiteenzetting van de financiële positie in de begroting een overzicht van de investeringen wordt gegeven. Dit is nodig om ook de autorisatie (goedkeuring) van investeringskredieten mogelijk te maken. Bij investeringen moet ook worden gedacht aan grondexploitaties.
In het 5e lid is geregeld dat bij de jaarrekening het inzicht in de uitputting van investeringskredieten wordt verstrekt.

Artikel 5 Kadernota

Dit artikel bepaalt dat het college jaarlijks een kadernota aan de raad voorlegt. De kadernota heeft mede als doel de kaders voor de begroting vast te stellen. Ten opzichte van de vorige verordening is de datum van 1 juni eruit gehaald. De datum wordt afhankelijk van de bestuurlijke planning, conform artikel 1.

In de vorige verordening was in het 3e lid nog de jaarlijks op te voeren stresstest opgenomen. Het BBV verplicht gemeenten zes kengetallen in de paragraaf weerstandsvermogen op te nemen in plaats van deze stresstest. Deze kengetallen geven een beeld van de financiële situatie van de gemeente. Daarnaast wordt per document van de financiële beleidscyclus (met uitzondering van de decembernota) een vorm van zo’n test gedaan door bepaling van de stand van zaken van het weerstandsvermogen.
In lid c is opgenomen dat in de Kadernota de financiële uitgangspunten (de begrotingsrichtlijnen) worden vermeld.

Artikel 6 Autorisatie begroting, inclusief investeringskredieten.

In dit artikel wordt vastgelegd dat de raad de begroting vaststelt en op programmaniveau de baten en lasten autoriseert. Dit artikel bevat ook regels voor de autorisatie van de hoogte van de investeringskredieten. De raad kan kiezen op welk niveau hij budgetten beschikbaar stelt.

Naast lopende uitgaven (exploitatie-uitgaven) doet een gemeente investeringen, inclusief grondexploitaties. Met het besluit tot vaststellen van de begroting worden ook de daarin opgenomen investeringen vastgesteld én geautoriseerd. Het 2e lid geeft de raad de mogelijkheid een investering pas te autoriseren als hij hiervoor een apart voorstel heeft ontvangen. Zo kan de raad de daadwerkelijke goedkeuring van belangrijke (uitbreidings)investeringen combineren met de behandeling van de inhoudelijke kant van het investeringsvoorstel. Het bedrag voor een dergelijke investering blijft wel in de begroting staan als voorziene uitgave. Het college is echter dan nog niet bevoegd verplichtingen voor de investering aan te gaan. Het 3e lid stelt dat nieuwe investeringen die nog niet in de (meerjaren)begroting zijn opgenomen, maar die wel noodzakelijk zijn, sowieso met een apart voorstel voor goedkeuring aan de raad moeten worden voorgelegd. Een uitzondering is daarbij opgenomen voor relatief kleine investeringen (€ 100.000 of minder) die, onder voorwaarden, in een tussenrapportage kunnen worden meegenomen ter besluitvorming.

Voor het behandelen van begrotingswijzigingen en bijstellingen van beleid is er voor gekozen deze mee te nemen bij de behandeling van de tussenrapportages (artikel 7)
In lid 4 van dit artikel is aan de orde wanneer het college *vooraf* de raad moet informeren als op *bestaande* exploitatiebudgetten of – kredieten zich afwijkingen voordoen. Het begrip ‘majeure afwijkingen’ biedt ruimte voor het college dit begrip nader in te vullen, te bepalen en politiek af te wegen, afhankelijk van de concrete situatie. In de algemene inleiding is al aangegeven dat in de Gemeentewet het inhoudelijke kader voor dit artikel is gegeven. Het toepassen van dit artikel zal vooral gebeuren in die gevallen dat het college van mening is dat sprake is van ingrijpende gevolgen voor de gemeente.

Artikel 7 Tussenrapportages
De tussenrapportages zijn een belangrijk onderdeel van de planning- en controlcyclus voor de raad. Op basis van tussenrapportages wordt de raad namelijk geïnformeerd over

de uitputting van budgetten en investeringskredieten en de voortgang van de uitvoering van het beleid.
In de nieuwe verordening is gekozen voor minimaal één tussenrapportage. Zoals bij de toelichting over artikel 1 al is gemeld biedt dat de flexibiliteit ook twee of (bijvoorbeeld) drie rapportages op te stellen. Het derde lid bepaalt wat in ieder geval onderdeel van de informatieverstrekking in de rapportage dient te zijn en welke financiële afwijkingen, ten opzichte van de begroting, het college in de tussenrapportages minimaal moet toelichten. Daarbij is nu opgenomen dat dit per taakveld plaatsvindt.

Artikel 8 Informatieplicht.
In de praktijk kan het voorkomen dat, naast hetgeen in de begroting impliciet is opgenomen aan aankopen van goederen, werken of diensten, *nieuwe* zaken zich aandienen die een budgetbesluit vergen. De raad heeft het budgetrecht. Ten behoeve van slagvaardig bestuur wordt met dit artikel het college de mogelijkheid geboden om verplichtingen aan te gaan boven de € 100.000, c.q. € 50.000 bij meerjarige verplichtingen, als *vooraf* de raad eerst in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen met het college te delen. Dat betekent dat beneden deze bedragen het college dat niet hoeft te doen en achteraf verantwoording in de tussenrapportage of de jaarstukken aflegt.
Voor zaken die anders uitpakken dan voorzien en al in de begroting waren verwerkt geldt het regime van verantwoording afleggen vooraf (artikel 6) of achteraf (artikel 7).

Artikel 9 Decembernota
Dit is een nieuw opgenomen artikel. De sinds 2018 geïntroduceerde veegwijziging is niet als zodanig opgenomen in de huidige verordening. De huidige praktijk in Den Helder is dat naast de tweede tussenrapportage, waarmee de begroting voor de tweede maal wordt geactualiseerd (bijgesteld), nog een zogeheten ‘veegwijziging’ wordt opgesteld, die in december van het jaar aan de raad ter besluitvorming wordt voorgelegd. Met deze laatste wijziging wordt de begroting voor de belangrijkste afwijkingen, die na de 1^{e} en 2^{e} rapportage nog aan de orde zijn, nogmaals aangepast. Daarmee wordt voldaan aan de rechtmatigheidseis van de begroting. Deze laatste wijziging is in de huidige verordening niet benoemd.
Naast deze laatste actualisering van de ramingen binnen de begroting is ook jaarlijks sprake van budgetten die niet (kunnen) worden uitgegeven in het begrotingsjaar. Deze middelen vloeien in het rekeningresultaat. In enkele gevallen kan reden aanwezig zijn deze vrijval van budget in het volgende begrotingsjaar weer ter beschikking te hebben. Dan is sprake van ‘budgetoverheveling’. Waar sprake is van structurele budgetten is overheveling normaliter niet nodig, aangezien budget in het nieuwe jaar ook aanwezig is. De tussenrapportage is het moment en middel om eventueel extra middelen aan te vragen, mocht dat noodzakelijk zijn.
Bij incidentele budgetten is dat anders. Dan zou vrijval van het niet uitgegeven budget betekenen dat de uitvoering van hetgeen met dit budget was voorzien in het geheel niet kan plaatsvinden. Want er is in het nieuwe jaar geen budget. Dat is niet wat de bedoeling is geweest. In die gevallen kan een verzoek tot overheveling worden gedaan.
In Den Helder vindt deze voorlopige resultaatbestemming plaats met een raadsbesluit in het nieuwe jaar (januari). Echter, dan kan de lopende begroting niet meer worden aangepast. Door dit besluit in december van het lopende jaar te nemen kan dat wel. Voordeel daarvan is dat er minder afwijkingen op de exploitatiebudgetten ten opzichte van de begroting aan de orde zijn.

Met de Decembernota kunnen beide rapportages (veegwijziging en voorstel resultaatbestemming) worden gecombineerd.

Artikel 10 Nieuw beleid
Dit is een nieuw artikel ten opzichte van de vorige versie. Onder nieuw beleid wordt in dit artikel verstaan: beleid met financiële consequenties dat nog niet door de raad is vastgesteld, in meerjarige beleidsdocumenten en/of de programmabegroting. Eén van de uitgangspunten van de planning & controlcyclus is dat integrale afwegingen de basis zijn voor keuzes over beleidsrichting en allocatie (verdeling) van beschikbare middelen, die op dat moment bekend zijn. De Kadernota is in Den Helder hét document waar normaliter

dit nieuw beleid wordt aangedragen. Buiten dat moment van integrale afweging is daarmee beperkt ruimte om op programmaniveau de begroting te wijzigen om nieuwe beleidsinitiatieven mogelijk te maken. Slechts bij wijze van uitzondering kan het college tussentijds voorstellen doen de begroting te wijzigen voor nieuw beleid; de raad kan in die gevallen ook geen integrale afweging maken. Uitgangspunt is dan ook dat zaken die zich na de Kadernota aandienen doorschuiven naar de volgende Kadernota, tenzij er reden is dit nog mee te nemen bij de begroting.

Artikel 11 Vast te stellen beleidskaders
Bij een gemeente is sprake van verschillende onderwerpen binnen de financiële functie. Voor al deze onderwerpen dient de gemeente beleid te ontwikkelen. In de vorige verordening zijn voor al deze onderwerpen aparte artikelen opgenomen, waarin per onderwerp is aangegeven wat diende te gebeuren. In de nieuwe verordening is ervoor gekozen in één artikel op te nemen dat voor alle daarin opgenomen onderwerpen het college, periodiek, beleid voorstelt. In dat beleidsdocument worden vervolgens de zaken opgenomen die nu nog specifiek in de oude artikelen is verwoord.

Artikel 12 Invordering
Voor de oninbaarheid van vorderingen moet een gemeente een voorziening vormen. Het eerste lid dwingt het college al het nodige te doen om de vorderingen te innen. Voor de vormgeving van deze voorziening dient het college richtlijnen op te stellen. De onderdelen zoals in de oude verordening genoemd, vormen daarvoor de uitgangspunten. Op zich zijn de bepalingen van dit artikel niet noodzakelijk. De accountant beoordeelt bij zijn controle van het getrouwe beeld van de jaarrekening sowieso de hoogte van deze voorziening. Hij zal indien over de waarderingsgrondslagen geen afspraken bestaan, mogelijk aandringen op het hanteren van een methodiek voor het onderbouwen van de omvang van deze voorziening.

Artikel 13 Prijzen economische activiteiten
Als een gemeente goederen, diensten of werken levert aan overheidsbedrijven of derden dan mag zij deze activiteiten niet bevoordelen als het economische activiteiten betreft. Economische activiteiten zijn hier activiteiten waarmee de gemeente in concurrentie met andere ondernemingen treedt. Het bevoordelingsverbod houdt feitelijk in dat dan ten minste een integrale kostprijs voor de levering van goederen, diensten werken en het verstrekken van leningen garanties en kapitaal in rekening moet worden gebracht.
In lid 2 is opgenomen dat als een publiek belang aan de orde is daarvan kan worden afgeweken. Dit publiek belang moet worden aangetoond en van de raad wordt daarbij een besluit gevraagd. In lid 3 is opgesomd in welke gevallen zo’n raadsbesluit niet nodig is.

Artikel 14 Vaststelling hoogte belastingen, rechten en heffingen
Het vaststellen van de tarieven voor belastingen, rechten, leges en heffingen is een bevoegdheid van de raad. Deze bevoegdheid kan niet worden gedelegeerd (artikel 156 van de Gemeentewet). Dit artikel bepaalt, dat de raad de tarieven voor de belastingen, rechten en heffingen (rioolheffing, afvalstoffenheffing en de diverse soorten leges) jaarlijks vaststelt. Het tweede lid geeft aan dat de effecten van het kwijtscheldingsbeleid worden verwerkt in de kostprijzen van de betrokken belastingen en heffingen.

Artikel 15 Paragrafen.
Het BBV geeft in de artikelen 10 t/m 16 aan wat in de paragrafen lokale heffingen, weerstandsvermogen en risicobeheersing, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid ten minste moet staan.
Voor elk van de verplichte paragrafen stelt het college een apart beleidskader op dat wordt vastgesteld door de raad. Uitzondering hierop is de paragraaf bedrijfsvoering. Omdat bedrijfsvoering valt onder de bevoegdheid van het college, wordt hier geen specifiek beleidskader voor opgesteld dat ter vaststelling naar de raad gaat.
In de beleidskaders wordt gemeld wat naast de verplichte BBV-onderdelen wordt opgenomen. Het voordeel van aparte beleidskaders is dat wanneer iets specifieks wijzigt, niet de hele verordening opnieuw hoeft te worden vastgesteld, maar alleen het specifieke

beleidskader. Verder geeft een separate behandeling van beleidskaders een meer gerichte discussie in de raad.
In de lid 2 wordt wel specifiek bepaald dat voor de onder de paragraaf kapitaalgoederen vallende onderdelen, beheerplannen worden opgesteld. In lid 3 worden specifieke eisen aan de paragraaf bedrijfsvoering opgenomen, omdat hier geen beleidskader voor wordt opgesteld. Belangrijke aspecten daarin zijn de personeelsopbouw en bijbehorende lasten en de kosten van inhuur derden.

Artikel 16 Administratie
In artikel 16 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 en de vastlegging ervan moeten voldoen.
In het BBV zijn onder andere waarderingsgrondslagen, balansindeling en verplicht op te leveren financiële gegevens vastgelegd. Vanuit de administratie moeten gegevens worden aangeleverd voor de financiële verantwoordingsinformatie aan de raad, maar ook aan Gedeputeerde staten, in hun rol als toezichthouder, het Rijk, de Europese Unie, etc.

Artikel 17 Financiële organisatie
In dit artikel worden uitgangspunten voor de inrichting van de financiële organisatie gegeven, waaraan het college bij het stellen van regels voor de ambtelijke organisatie invulling moet geven. De uitgangspunten vormen de kaders voor het college, waaraan het zich moet houden.

Artikel 18 Interne controle
De accountant toetst jaarlijks of de gemeenterekening een getrouw beeld geeft van de gemeentelijke financiën en, tot en met verslagjaar 2021, of de (financiële) beheersmaatregelen die daaraan ten grondslag liggen, rechtmatig zijn geweest. Vanaf het verslagjaar 2022 zal het college zelf een rechtmatigheidsverantwoording afgeven in de programmarekening. Dit artikel draagt het college op maatregelen te treffen, zodat gedurende het jaar of vooraf aan de accountantscontrole de gemeente zelf nagaat of de cijfers in de administratie een getrouw beeld geven. Daarnaast of de financiële beheersmaatregelen die aan de baten, de lasten en de balansmutaties ten grondslag liggen, rechtmatig zijn verlopen.

Artikel 19 Misbruik en oneigenlijk gebruik
Dit artikel draagt het college op maatregelen te treffen om misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen tegen te gaan.

Artikel 20 Intrekking oude verordening
In dit artikel wordt de intrekking van de oude verordening geregeld en op welke documenten van de planning & controlcyclus deze nog wel formele werking heeft. De oude verordening is ondanks het intrekken derhalve nog wel van toepassing op de jaarstukken van het begrotingsjaar 2020 en de begroting en jaarstukken van het jaar 2021.
Artikel 21 Inwerkingtreding en citeertitel
In dit artikel is geregeld wat de ingangsdatum van de nieuwe verordening en wat de benaming ervan is.