

Datum: 27 oktober 2021

Aan: De leden van de gemeenteraad en de auditcommissie

Van: M. Huisman, Griffier

Onderwerp: Advies griffier over voorstel tot het vaststellen van de Financiële verordening gemeente Den Helder

Geachte leden van de raad,

Het college van burgemeester en wethouders stelt voor de Financiële verordening gemeente Den Helder 2017 per 1 januari 2022 in te trekken en te vervangen door de Financiële verordening gemeente Den Helder 2022. In het raadsvoorstel zijn de volgende aanleidingen genoemd voor het aanbieden van een nieuwe financiële verordening:

- er zijn vernieuwingen doorgevoerd in het Besluit Begroting en Verantwoording (zoals de invoering van de verplichte kengetallen);
- vereenvoudiging van teksten is gewenst voor de leesbaarheid;
- het verwijderen van overbodige teksten is gewenst omdat deze zijn opgenomen in hogere regelgeving, zoals in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

De voorgestelde Financiële verordening 2022 omvat een aantal wijzigingen ten opzichte van de nu geldende verordening die belangrijk zijn voor het budgetrecht van de raad en uw kaderstellende rol. Deze zijn in het voorstel van het college van burgemeester en wethouders niet of onduidelijk naar voren gebracht. Zo stelt het college van burgemeester en wethouders de raad voor:

1. Het college biedt de jaarlijkse planning voor de bestuurlijke planning van de planning en control-documenten aan.
Al sinds 2007 wordt de bestuurlijke planning door de griffie voorbereid en ter vaststelling voorgelegd aan het presidium. De griffie stemt de concept-planning af met de ambtelijke organisatie en behandelwijzen (bijvoorbeeld kadernota en begroting) met de voorzitter van de raad. Verder is de bestuurlijke planning sterk verweven met het vergaderschema van de raad en de commissies die ook door de griffie wordt voorbereid. In het voorstel is het overdragen van het initiatief van het opstellen van de bestuurlijke planning naar het college van burgemeester en wethouders niet onderbouwd.
2. Nieuwe investeringen tot een bedrag van € 100.000,-, waarvan de dekking binnen de begroting plaatsvindt, niet meer met een apart voorstel aan de raad voor te leggen; de kredietverlening wordt opgenomen in de tussenrapportages.
Dit is een nieuw aspect in de Financiële verordening en raakt het budgetrecht van de raad. In de verordening is niet aangegeven dat de kredietverlening altijd vooraf plaatsvindt. Als dit wel zo bedoeld is, werkt deze bepaling vertragend omdat de tussenrapportage maar 1 of 2 keer per jaar wordt aangeboden. Als bedoeld is dat achteraf kredietverlening door de raad ook mogelijk is, staat dit op gespannen voet met het budgetrecht van de raad; de raad heeft dan feitelijk geen keuze meer. Verder is het bedrag van € 100.000,- arbitrair en niet nader onderbouwd.
3. De frequentie van de tussenrapportage(s) te laten vervallen (het voorstel is minimaal één per jaar);
In de toelichting op de verordening is aangegeven dat daarmee de mogelijkheid wordt geboden om flexibel te zijn: het kunnen ook twee of drie rapportages worden. In de huidige verordening zijn minimaal twee rapportages voorgeschreven, waarmee ook de mogelijkheid bestaat om het aantal rapportages uit te breiden. In bestuurlijke planning tot nu toe wordt er vanuit gegaan dat de eerste rapportage beschikbaar dient te zijn voordat de kadernota wordt behandeld en de tweede rapportage wordt aangeboden voorafgaande aan de begrotingsbehandelingen. Daarmee is de raad op belangrijke momenten geïnformeerd over de actuele financiële stand van zaken betreffende het lopende jaar. In het voorstel is de meerwaarde van het terugbrengen van de frequentie naar minimaal één verder niet aangegeven.

4. De kaders aan te passen in welke situaties aan de raad gerapporteerd dient te worden;
Nieuw aspect is dat gerapporteerd dient te worden op afwijkingen bij investeringskredieten ter grootte van minimaal 5 procent van het krediet, met een minimum van € 50.000,-; zowel het minimumbedrag als het percentage zijn discutabel en verder in het voorstel niet onderbouwd.
5. de regels voor de wensen- en bedenkingen procedure aan te passen, waardoor in bepaalde gevallen kan worden afgezien van een voorstel aan de raad;
Nieuw element in de verordening is de toevoeging in artikel 8 onder a.: “voor zover deze niet in overeenstemming is met de door de raad vastgestelde financiële kaders”. Dit betekent dat aan- en verkoop van goederen, diensten of werken groter dan € 100.000,- die in overeenstemming zijn met door de raad vastgestelde kaders, niet meer via een wensen- en bedenkingenprocedure aan te raad behoeven te worden voorgelegd. Interpretabel is de afweging wanneer iets binnen vastgestelde kaders valt en met het voorstel komt dit ter beoordeling van het college van burgemeester en wethouders.
6. de frequentie van de financiële beleidskaders (eens in de vier jaar) te laten vervallen; nieuwe financiële beleidskaders worden aan de raad voorgelegd als het college daartoe aanleiding ziet;
In de voorgestelde verordening is de verplichting voor het college van burgemeester en wethouders om financiële beleidskaders minimaal eens in de vier jaar te actualiseren vervallen. De gedachte hierbij is dat het automatisme om alle kaders elke vier jaar opnieuw samen te stellen en vast te stellen door de raad niet doeltreffend en doelmatig is: soms is een snellere herziening noodzakelijk en in andere gevallen kan een beleidskader langer mee dan vier jaar.
In de huidige verordening staat dat het college van burgemeester en wethouders de beleidskaders minimaal eens in de vier jaar aan de raad ter vaststelling aanbiedt. Deze bepaling biedt het college al de mogelijkheid beleidskaders eerder aan te bieden als dat wenselijk wordt geacht. Het vervallen van de minimale termijn van vier jaar geeft het college van burgemeester en wethouders de ruimte beleidskaders op een later, door het college te bepalen, moment te actualiseren en aan te bieden.
7. Niet meer in de artikelen op te nemen dat een aantal financiële beleidskaders separaat aan de raad worden voorgelegd (weerstandsvormen en risicobeheersing, verbonden partijen, beheer openbare ruimte, onderhoud gebouwen, rioleringsplan, verhuur en verkoop onroerende goederen en uitgifte gronden in erfpacht).
In de toelichting op artikel 15 van de verordening is opgenomen dat voor elk van de verplichte paragrafen het college van burgemeester en wethouders een apart beleidskader opstelt dat wordt vastgesteld door de raad. In artikel 15 zelf staat dit niet met zoveel woorden. In het voorstel en de verordening is onduidelijk of dit een wijziging inhoudt ten aanzien van de beleidskaders die tot nu toe zijn aangeboden en met welke frequentie deze beleidskaders ter vaststelling aan de raad worden aangeboden. Ook hierbij is de vierjaarstermijn vervallen.
8. Jaarlijks een decembernote vast te stellen om zoveel mogelijk te kunnen voldoen aan de eisen van rechtmatigheid;
Feitelijk komt dit neer op een samenvoeging van de in de laatste jaren (in het najaar) aangeboden veegwijziging en (in januari/februari van het volgende jaar) aangeboden het voorstel tot budgetoverheveling naar het volgende kalenderjaar. Het aanbieden van een decembernote is niet strijdig met de huidige financiële verordening.

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad nu voor eerst de Financiële verordening aan te passen en in 2022 de Visie op Planning en Control te actualiseren.

Advies

Het college van burgemeester en wethouders geeft met de wijzigingen aan graag meer initiatief en/of ruimte te willen nemen. Naar mijn mening wordt daarmee de positie van de gemeenteraad ten aanzien van planning en control (waaronder het budgetrecht) en het financieel beleid (kaderstelling) meer naar de achtergrond gedreven. De voorgestelde wijzigingen zijn daarmee dusdanig van aard dat naar mijn mening eerst een principiële discussie over de inrichting van planning en control-functie gerechtvaardigd is. Deze discussie kan het beste plaatsvinden bij een actualisatie van de visie op planning en control. De huidige visie dateert van 2016 en is niet meer actueel¹.

¹ het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is gewijzigd, de indeling van onze planning- en control-documenten (kadernota, begroting, tussenrapportage en jaarrekening) is ingrijpend veranderd, de financiële software van de gemeente is vervangen, het online-pakket (LPC) is vervangen (door LIAS) en de rechtmatigheidsverklaring van het college is met ingang van 2021 ingevoerd.

Om deze reden adviseer ik u eerst de visie op planning en control te actualiseren om vervolgens de daarbij gemaakte afspraken te verankeren in een nieuwe financiële verordening. Juist in 2022 kan dat prima. Immers, in 2022 zijn er gemeenteraadsverkiezingen en kan de nieuwe gemeenteraad (in het eerste jaar) in de gelegenheid worden gesteld afspraken te maken voor de bestuursperiode 2022-2026. Daarnaast zijn in het raadsvoorstel geen zwaarwegende argumenten genoemd om de Financiële verordening 2017 vóór 1 januari 2022 aan te passen. Alleen het aanbieden van een jaarlijkse stresstest (artikel 4, lid 3) is in de praktijk achterhaald door de invoering van verplichte kengetallen (BBV) en wordt daarmee niet meer opportuun geacht. Over dit aspect is in de raad reeds expliciet gesproken; een aanpassing van deze bepaling kan ook in 2022 worden meegenomen.

Dit advies kunt u betrekken bij de behandeling van het voorstel van het college van burgemeester en wethouder tot vaststelling van de Financiële verordening gemeente Den Helder 2022, dat staat geagendeerd in de auditcommissie (10 november 2021) en de commissie Bestuur en Middelen (15 november 2021).

-0-0-0-