

## **Artikelsgewijze toelichting op verordening artikel 212 GW**

### **Artikel 1. Definities**

Voor de gehanteerde begrippen in de verordening gelden de definities uit de Gemeentewet, het Besluit begroting en verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) en het Besluit accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG). Overige begrippen uit de verordening worden in artikel 1 van de verordening gedefinieerd.

### **Artikel 2. Programma-indeling**

Dit artikel bevat de bepalingen over de inrichting van de begroting en de jaarstukken. De indeling van de programma's wordt bij aanvang van iedere raadsperiode door de raad vastgesteld. Het BBV bepaalt in aanvulling hierop dat het Dagelijks Bestuur 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 hij 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. Het stadsdeel 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. In de korte versie is deze keuze vertaald naar het beschikbaar stellen van budgetten per programma en dus niet naar het beschikbaar stellen van budgetten per prioriteit / deelprogramma waarvoor in de lange versie wordt geselecteerd. Tevens is geen aanvullend lid opgenomen over het zogenaamd SMART-maken van de begroting. Binnen Oud-Zuid wordt hier al in gezamenlijkheid aan gewerkt en een dergelijk aanvullend lid is ook geen wettelijk voorschrift.

Overigens is het niet de bedoeling van dit artikel 2 dat elke nieuwe raadsperiode de gehele begroting en jaarstukken overhoop worden gehaald. Als de indeling en gebruikte indicatoren de vorige raadsperiode goed zijn bevallen, kunnen deze ongewijzigd opnieuw worden vastgesteld. In andere gevallen zijn (kleine) bijstellingen of wijzigingen meestal voldoende.

### **Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken**

In aanvulling op het BBV wordt in lid 1 van dit artikel bepaald dat het Dagelijks Bestuur zowel bij de begroting als in het jaarverslag (dus niet jaarrekening), de raad informeert over de onderverdeling van een programma in producten.

In lid 2 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.

### **Artikel 4. Autorisatie begroting en begrotingswijzigingen**

Dit artikel bevat nadere regels voor de autorisatie van de begroting en investeringskredieten. De autorisatie van de baten en lasten vindt, in navolging van artikel 2, plaats op programmaniveau. Het aantal tussentijdse begrotingswijzigingen kan hierdoor beperkt blijven en worden in principe alleen nog via de Kadernota en de Technische eindnota aan de raad voorgelegd. Autorisatie is volgens het BAPG uiteindelijk ook nog in de jaarrekening mogelijk indien die overschrijdingen binnen de beleidskaders van de gemeenteraad vallen. Dat betreft ook de inzet van hogere inkomsten om overschrijdingen te compenseren. Formeel is dit in strijd met het budgetrecht en dient dus door de raad geautoriseerd te worden. Echter indien het gaat om "direct gerelateerde opbrengsten" dan is, volgens het BAPG ook autorisatie via de jaarrekening mogelijk. Het blijft echter een onrechtmatige handeling, maar de accountant zal die niet mee laten wegen bij zijn oordeel over de rechtmatigheid, aldus het BAPG. Tenslotte bestaat uiteraard nog altijd de mogelijkheid om in elke raadsvergadering een begrotingswijziging in te dienen.

Dreigende overschrijdingen op een programmabudget dient het Dagelijks Bestuur aan de raad te melden met een voorstel tot dekking dan wel met een voorstel voor bijstelling van het beleid.

In artikel 3 worden expliciet de besluiten van het Dagelijks Bestuur genoemd welke vooraf aan de stadsdeelraad voorgelegd moeten worden voor zover het betreft niet bij de begroting

vastgestelde budgetten.

### **Artikel 5. Tussentijdse rapportage**

Met dit artikel wordt vastgelegd dat er nog één tussentijdse rapportage bestaat en dat is de Kadernota, met in ieder geval de volgende onderdelen:

- Een overzicht van de bestuurlijk relevante ontwikkelingen welke een rol kunnen / moeten spelen bij beleidswijzigingen op de diverse terreinen. De beleidsbepaling zelf vindt primair plaats bij de vaststelling van beleidsnota's.
- Een afwijkingenrapportage over de realisatie van de in begroting opgenomen effecten en prestaties. Het gaat hier om de monitoring van de beleidsrealisatie.
- De voorgestelde wijzigingen van de lopende begroting op programmaniveau. Dit is de "oude" Voorjaarsnota. De ambitie is nog steeds om het aantal wijzigingen zodanig terug te dringen dat de behandeling van de Kadernota geen 2<sup>de</sup> begrotingsbehandeling wordt.
- De financiële kaders voor het komende begrotingsjaar en de drie daarop volgende jaren.

Al deze onderdelen zijn er op gericht om de raad in een vroegtijdig stadium haar rol te kunnen vervullen in de voorbereiding van de komende begroting. De voorgestelde wijzigingen plus de financiële kaders geven aan wat de financiële mogelijkheden voor volgend jaar en de naaste toekomst zijn. Dit plus de bestuurlijk relevante ontwikkelingen alsmede de informatie over de voortgang in de beleidsrealisatie zijn de basis voor het geven van kaders aan het college voor de invulling van de begroting voor het komend jaar.

De technische eindnota (lid 2) gaat over begrotingswijzigingen die het budgetrecht van de raad betreffen. Het gaat daarbij om de volgende wijzigingen:

- Budgettair neutrale wijzigingen. Hiermee wordt bedoeld: een reallocatie van budgetten, bijvoorbeeld omdat deze thuishoren in een ander programma, ander product of een andere kostenplaats. Daarnaast kan het gaan om centraal geboekte budgetten die worden verdeeld over producten en programma's. Hierbij heeft de raad reeds ingestemd met het hiermee gevoerde beleid.
- Het verwerken van een verhoging van subsidies/ doeluitkeringen.
- Wijzigingen op grond van reeds genomen DB- en/of raadsbesluiten na vaststelling van de Kadernota 2009 – 2012 / Voorjaarsnota 2008.
- Verschuivingen over de jaren binnen het kader van sturen op saldo bij projecten (zoals besloten in de Voorjaarsnota 2006).
- Bijstelling van de inkomsten Stadsdeelfonds, rente en winstuitkering.
- Wijzigingen in de kostenverdeelstaat.
- Extra dekking van de personeelskosten uit de projecten.

### **Artikel 6. Waardering & afschrijving vaste activa**

De basis van dit artikel is het tweede lid van artikel 212 Gemeentewet waarin is bepaald dat de verordening in elk geval regels voor waardering en afschrijving van activa bevat. In de geest van de verkorte versie is er voor gekozen om dit onderwerp in dit artikel te regelen en geen aparte nota over dit onderwerp op te stellen.

Ter uitwerking van artikel 6.1 zal het dagelijks bestuur periodiek een overzicht vaststellen waarin de economische levensduur van de diverse activa binnen het stadsdeel is vastgelegd.

### **Artikel 7. Kostprijsberekening**

Kostprijzen laten zich op vele manieren berekenen. In 2008 hebben de stadsdelen in het kader van het project "Uniforme tarieven" besloten om voor die berekening eenzelfde systeem te hanteren.

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

Het voorstel voor de hoogte van de gemeentelijke tarieven op de diverse terreinen wordt jaarlijks tegelijkertijd met de begroting ter vaststelling aan de raad voorgelegd.



### **Artikel 9. 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 10. Interne controle**

De accountant toetst jaarlijks of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de financiën van het stadsdeel en of de (financiële) beheershandelingen die er aan ten grondslag liggen rechtmatig zijn verlopen. Dit artikel draagt het college op maatregelen te treffen opdat gedurende het jaar of vooraf aan de accountantscontrole het stadsdeel zelf nagaat of de cijfers in de administratie 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 11. Misbruik en oneigenlijk gebruik**

De maatschappelijke aandacht voor dit onderwerp heeft er toe geleid dat in de model-verordening van de VNG hieraan een apart artikel is gewijd.

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 subsidie, zodat subsidies wel daadwerkelijk worden verstrekt aan rechthebbenden. De uiteindelijke keuze om hiervoor in meer of mindere mate regels in verordeningen op te nemen, is een politiek besluit dat bij de raad en het college thuishoort. Het treffen van afdoend beleid op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik maakt overigens deel uit van het rechtmatigheidsoordeel van de accountant.

De algemene regels zijn vastgelegd in het in juni 2008 opnieuw uitgebrachte brochure "Hoe zit het ook alweer", met als ondertitel "Informatie over integriteit in Stadsdeel Oud-Zuid".

### **Artikel 12. Financiële organisatie**

In dit artikel worden uitgangspunten voor de inrichting van de financiële organisatie gegeven, waaraan het Dagelijks Bestuur bij het stellen van regels voor de ambtelijke organisatie invulling moet geven. Deze uitgangspunten vormen kaders voor het Dagelijks Bestuur waaraan hij zich moet houden.

Vastgesteld zijn reeds:

- De "Regeling omtrent de inrichting van de ambtelijke organisatie van stadsdeel Oud-Zuid 2006".
- Het "Volmacht- en machtigingsbesluit Oud-Zuid" van 27 mei 2008"
- Het "Mandaatbesluit en mandaatregister 2008/2" van 17 november 2008"

In de eerste helft van 2009 zullen nog vastgesteld worden:

- "Inkoopprocedure Oud-Zuid"
- "Regeling budgetbeheer"

De gehanteerde kostenverdeelsleutels zullen jaarlijks in de begroting en jaarrekening toegelicht worden.

### **Artikel 13. Inwerkingtreding**

Deze verordening treedt in de plaats van de verordening 212 die is vastgesteld door de stadsdeelraad op 29 oktober 2003. De "oude" verordening vervalt van rechtswege.

### **Artikel 14. Citeertitel**

In dit artikel wordt de naam gegeven waarmee men in de stukken van het stadsdeel naar deze verordening kan verwijzen.

## Algemene toelichting op de verordening

### Inleiding:

Met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur in maart 2002, is er een duidelijke scheiding aangebracht tussen de bevoegdheden van raad en dagelijks bestuur. De raad heeft de controlerende, vertegenwoordigende, budgetbepalende en kaderstellende rol en het DB de uitvoerende rol. De kaderstellende rol van de raad is nauw verbonden met de controlerende rol. Goede kaderstelling betekent immers dat de opdrachten en randvoorwaarden waarmee het DB op pad wordt gestuurd, helder zijn en dat maakt de controle en toetsing achteraf gemakkelijker.

De instrumenten waarmee de raad haar kaderstellende rol inhoud kan geven zijn:

- Kaderstellende beleidsnota's en –notities op alle beleidsterreinen
- De tijdsplanning wanneer welke onderwerpen aan de orde moeten komen (de jaarplanning);
- De programmabegroting en het daaraan gekoppelde budgetrecht en de cyclus van kadernota, tussentijdse rapportage en verantwoording
- De vaststelling van verordeningen waaronder de wettelijk verplichte verordeningen ex artikel 212 en 213a van de Gemeentewet;
- Schriftelijk en mondeling vragenrecht, moties, amendementen, interpellaties en initiatiefvoorstellen.

De verordening op grond van artikel 212 van de gemeentewet (zie kader) gaat over de uitgangspunten van het financieel beleid, het financieel beheer en de financiële organisatie.

#### Artikel 212 Gemeentewet

1. De raad stelt bij verordening de uitgangspunten voor het financieel 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.
2. De verordening bevat in ieder geval:
  - a. regels voor de waardering en afschrijving van activa;
  - b. grondslagen voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en tarieven voor rechten als bedoeld in artikel 229b, alsmede, voor zover deze wordt geheven, voor de heffing bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer.
  - c. regels inzake de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie, alsmede inzake de administratieve organisatie van de financieringsfunctie, daaronder begrepen taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening.

De verordening van stadsdeel Oud-Zuid, conform bovenstaand voorschrift, is voor het eerst door de raad vastgesteld op 29 oktober 2003 met als titel "Verordening op het financieel beleid en beheer en de financiële organisatie van het stadsdeel Amsterdam Oud Zuid van de gemeente Amsterdam". Bij de opstelling daarvan is, net zoals door veel andere gemeenten, de uitgebreide modelverordening van de VNG gevolgd. Deze modelverordening is in 2006 door de VNG geëvalueerd en heeft tot twee nieuwe voorbeelden geleid. Voor het maken van die voorbeelden heeft de VNG eerst bestaande financiële verordeningen van een aantal gemeenten bestudeerd. Ook is geïnventariseerd welke vragen en problemen zich bij het toepassen van de verordening hebben voorgedaan. Conclusie was dat door de (uitgebreide) modelverordening meer verplichtingen in huis werden gehaald dan noodzakelijk en dat er onnodige administratieve lasten ontstonden. Een te uitgebreide verordening kan zelfs verlamdend werken op het gemeentelijk apparaat. De raad kan ondersneeuwen in aangeleverde informatie, het ambtelijk apparaat kan met te veel procedurele verplichtingen worden opgezadeld en het college kan te veel in een keurslijf worden geperst. Vaak volstaat een verordening met minder toeters en bellen om de gemeente aan te sturen en de raad goed te informeren. Tot zover de toelichting van de VNG.

Op basis van deze ervaringen zijn door de VNG twee nieuwe voorbeeldverordeningen opgesteld. Een korte en een uitgebreide versie waarbij gemeenten geadviseerd wordt om van het korte voorbeeld uit te gaan en deze naar behoefte aan te vullen met regels uit het tweede uitgebreide voorbeeld.



## Evaluatie van de verordening 212 van Oud-Zuid.

De ervaringen binnen Oud-Zuid met de eigen verordening zijn van geheel andere aard dan die welke door de VNG zijn geïnventariseerd. Van een verlamdende werking of een keurslijf is geen sprake geweest, integendeel. Maar een levende verordening waar veelvuldig in discussies naar verwezen werd, was het ook weer niet. Dat wil niet zeggen dat de kaderstellende rol van de raad er niet was. Veel onderwerpen uit de verordening zijn in de afgelopen jaren aan de orde geweest, echter niet zozeer naar de letter maar veel meer in de geest van de verordening.

Dat geldt bijvoorbeeld voor het proces van de doorontwikkeling van de programmabegroting. Via een in de tijd wisselend samenspel tussen raad, een werkgroep daaruit en het DB, is een nieuwe programmabegroting tot stand gekomen. In dat proces waren de gevoerde discussies open en vrij en niet gebonden aan de gestelde regels in de verordening 212.

Dit project was één van de onderdelen van de raadsbesluiten uit 2006 om de doorontwikkeling van de p&c-cyclus ter hand te nemen. Onder het motto van "minder instrumenten en meer kwaliteit" is een ontwikkeling in gang gezet:

- om de Voorjaarsnota om te bouwen tot een Kadernota;
- om de 1<sup>ste</sup> begrotingswijziging en de Najaarsnota te laten vervallen en
- om nog maar één keer per jaar een bestuursrapportage uit te brengen.

Gelet op bovengenoemde ervaringen als ook op het project van "minder instrumenten en meer kwaliteit", wordt voorgesteld om voor de aanpassing van de verordening ex. artikel 212 Gemeentewet uit te gaan van de korte voorbeeldverordening van de VNG en die op een beperkt aantal onderdelen aan te passen aan de binnen Oud-Zuid levende behoeften.

Dit moet leiden tot een verordening die past bij de politieke cultuur binnen Oud-Zuid maar ook één waar naar gehandeld gaat worden.

## Relatie tot bedrijfsvoeringsakkoord

In het Bedrijfsvoeringsakkoord is afgesproken om verder te gaan met het afstemmen van definities op het niveau van de programmabegroting en de onderliggende bestuurlijke producten en met het onderling harmoniseren van de P&C cyclus. Doel hiervan is de mogelijkheden voor bestuurlijke benchmarking te vergroten en de bestuurlijke doelen eenduidiger en herkenbaarder te maken voor de burgers. De uitvoering van dit onderdeel van het Bedrijfsvoeringsakkoord was gepland voor de tweede helft van deze collegeperiode.

In november 2008 is een bestuurlijke opdracht voor dit onderdeel vastgesteld. Doel is om te kijken of we stapsgewijs kunnen toewerken naar eenzelfde indeling in programma's, eenzelfde opzet van de informatie op het programmablad per programma en gebruikmaking van dezelfde set resultaat- en effectindicatoren, dit alles met enige marge voor stadsdeel specifiek maatwerk. Ook zal nagegaan worden of de bestuurlijke p&c-cyclus van de stadsdelen meer op elkaar afgestemd kunnen worden. Op basis hiervan zijn in januari 2009 twee ambtelijke werkgroepen aan de slag gegaan om de geprioriteerde onderwerpen uit te werken tot concrete voorstellen waarover in de tweede helft van 2009 de eerste besluiten genomen kunnen worden en gericht op implementatie in de begroting 2011. Via een klankbord groep bestaande uit geïnteresseerde raadsleden en griffiers worden de stadsdeelraden bij dit project betrokken.

De thans vast te stellen verordening moet gezien worden als het vertrekpunt van Oud-Zuid in de nog te voeren discussie met de andere stadsdelen.

## Algemene toelichting nieuwe verordening ex. artikel 212

Zoals gezegd is het korte voorbeeld de basis geweest voor de nu voorliggende concept-verordening met toelichting.

In bijlage 1 zijn de "oude" en "nieuwe" (concept-)verordening naast elkaar gezet om de raad duidelijk te maken welke wijzigingen zijn aangebracht en deze worden kort toegelicht.

Als algemene toelichting op de concept-verordening nog het volgende:

- Voor de indeling van de verordening is de inhoud van artikel 212 Gemeentewet gevolgd. Dit artikel zegt dat de financiële verordening de uitgangspunten voor het financieel beleid en