

Toelichting op de financiële verordening

Algemene toelichting

1 Stad 1 Financieel stelsel is *het* stelsel van financiële regels van de gemeente Amsterdam. De kern van het stelsel wordt gevormd door de financiële verordening op grond van artikel 212 van de Gemeentewet. In deze verordening zijn de regels en uitgangspunten vastgelegd voor het financiële beleid, het financiële beheer en de financiële organisatie.

In artikel 212 van de Gemeentewet zijn de volgende bepalingen vastgelegd:

1. 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.
2. De verordening bevat in ieder geval:
 - a. regels voor waardering en afschrijving van activa;
 - b. grondslagen voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en van tarieven voor rechten als bedoeld in artikel 229b (principe kostendekkendheid), alsmede, voor zover deze wordt geheven, voor de heffing bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer (ASH);
 - c. regels inzake de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie.

Naast de financiële verordening staan de verordeningen 213 en 213a. In de verordening 213 worden kaders vastgelegd op grond van artikel 213 Gemeentewet voor de accountantscontrole van de gemeentelijke jaarstukken en in de verordening 213a worden kaders vastgelegd op grond van artikel 213a Gemeentewet voor onderzoeken naar doeltreffendheid en doelmatigheid.

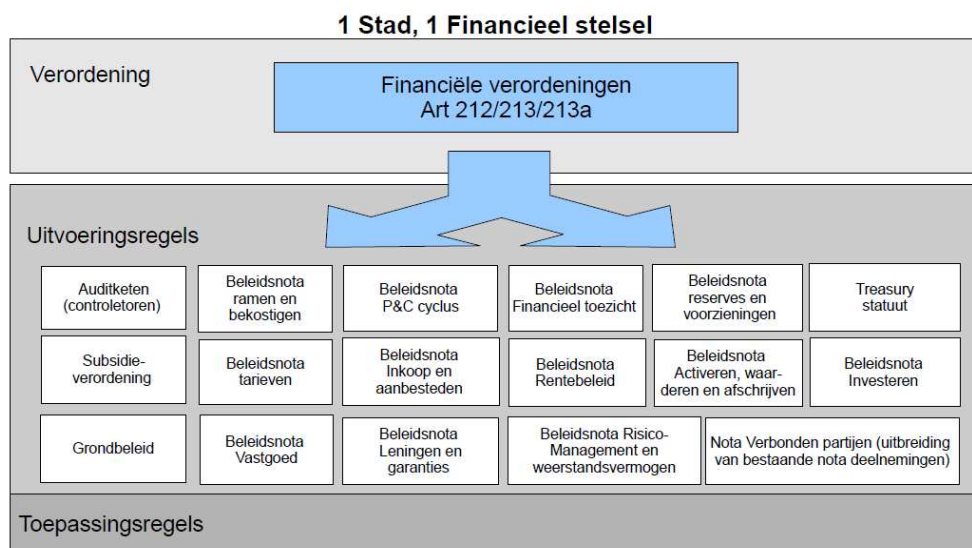
Het financieel stelsel gaat uit van een driedeling in de financiële regelgeving:

1. Het hoogste niveau bestaat uit de financiële verordening. Hierin worden de kaders vastgelegd. Deze verordening wordt vastgesteld door de gemeenteraad. In de verordening wordt vastgelegd welke zaken geregeld moeten worden. Het gaat om een zogenoemde kapstokverordening waarbij de gemeenteraad in de verordening op hoofdlijnen kaders stelt.
2. De uitwerking van de kaders wordt vastgelegd in uitvoeringsregels (beleidsnota's). Dit is het niveau onder de verordening. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoeringsregels en stelt deze vast. In een aantal gevallen raken de uitvoeringsregels direct aan het budgetrecht van de raad. Als dit het geval is, wordt de betreffende uitvoeringsregel ter vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraad.
3. Als laagste niveau wordt het niveau van de toepassingsregels onderscheiden. Dit zijn regels die verdere uitwerking geven aan de toepassing van de uitvoeringsregels. Hierbij kan gedacht worden aan circulaire voor begroting en jaarstukken. De verantwoordelijkheid van de toepassingsregels ligt bij de gemeentesecretaris en de directeur DMC.

Deze driedeling past niet alleen bij de gewijzigde bestuurlijke en financiële verhoudingen in het nieuw bestuurlijk stelsel, maar ook bij het doel van de dualisering van het gemeentebestuur: de gemeenteraad stelt de kaders vast en het college van

burgemeester en wethouders bestuurt daarbinnen de gemeente. De ambtelijke organisatie voert vervolgens de door het college opgedragen taken uit. De verordeningen, uitvoeringsregels en toepassingsinstructies gelden voor alle organisatieonderdelen van de gemeente. Alleen in uitzonderingssituaties wordt in de regels onderscheid gemaakt naar verschillende organisatieonderdelen.

In het onderstaande schema is de structuur van het financieel stelsel schematisch weergegeven.



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 decentrale overheden (Bado). Overige begrippen uit de verordening worden in artikel 1 van de verordening gedefinieerd.

Artikel 2. Kalender planning en control cyclus

Dit artikel bepaalt dat het college ieder jaar aan de raad een overzicht aanbiedt met de data waarop de planning-en-controlproducten in de raad worden geagendeerd.

Artikel 3. Programma's en programma-indeling

Dit artikel bevat bepalingen over de inrichting van de begroting waarin de kaderstellende functie van de raad tot uiting komt. De raad stelt bij aanvang van een raadsperiode de indeling van de begroting in programma's vast, evenals de indicatoren waarop de raad wil sturen en controleren. Het BBV bepaalt in aanvulling hierop dat het college de producten aan de programma's toewijst.

Overigens is het doel van dit artikel niet om elke nieuwe raadsperiode de gehele begroting en jaarstukken te herindelen. Als de indeling en gebruikte indicatoren de vorige raadsperiode goed zijn bevallen, kunnen deze ongewijzigd opnieuw wordt vastgesteld. In andere gevallen zijn (kleine) bijstellingen of wijzigingen meestal voldoende.

Artikel 4. Kadernota

Dit artikel bepaalt dat de raad vooraf aan het opstellen van de begroting (vóór het zomerreces) een nota vaststelt waarin de hoofdlijnen voor het beleid en de financiële kaders voor de komende jaren zijn vastgelegd. Op grond van artikel 189 Gemeentewet

berust het budgetrecht bij de raad. De raad stelt het budgettaire kader vast. Met het vaststellen van de nota geeft de raad in een vroegtijdig stadium kaders aan het college voor de invulling van de begroting voor het komende jaar. In een verkiezingsjaar worden de beleidsmatige en financiële kaders vastgelegd in het programmakkoord. Het programmakkoord komt in dat jaar in de plaats van de kadernota. Het programmakkoord is het document waarin de afspraken tussen de politieke partijen zijn vastgelegd en welke de basis is voor de vorming het college van B&W.

Artikel 5. Inrichting begroting en jaarstukken

In dit artikel zijn in aanvulling op het BBV bepalingen opgenomen voor de inrichting van de begroting en jaarstukken. In het tweede en derde lid 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 6. Autorisatie begroting en investeringskredieten

Dit artikel bevat nadere regels voor de autorisatie van de begroting en investeringskredieten. De autorisatie vindt plaats op programmaniveau of per programmaonderdeel als het programma is onderverdeeld. Lid 2 draagt het college op om de wijzigingen die de raad aanbrengt in de begroting, op juiste wijze te verwerken.

Artikel 7. Productenraming

Artikel 66, lid 1, van het BBV benoemt de uitvoeringsdocumenten die het college vaststelt: de productenraming en toelichting, en de productenrealisatie en toelichting. In dit artikel van het BBV zijn de eisen waaraan de productenraming dient te voldoen vastgelegd. De productenraming maakt geen onderdeel uit van de door de raad te autoriseren begroting.

Artikel 8. Uitvoering begroting en tussentijdse rapportage

In dit artikel legt de raad het college een aantal eisen op die voor een goede uitvoering van de begroting noodzakelijk zijn. In het eerste lid wordt bepaald dat het college de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering dient te waarborgen. Lid 2 bepaalt dat het college regels stelt voor de sturing op apparaatskosten en personele formatie. Lid 3 tot en met lid 5 stelt eisen voor de onderwerpen die van belang zijn voor de uitvoering van de programma's van de begroting. Eveneens geeft de raad aan over welke gevallen het college de raad in de tussentijdse rapportage dient te informeren (lid 6). Op basis van de tussentijdse rapportage kan de raad de uitvoering van de begroting volgen en besluiten of bijsturing nodig is.

Artikel 9. Verantwoording

Dit artikel is het sluitstuk van de begrotingscyclus. De verantwoording over de begrotingsuitvoering door het college en de controle van de raad daarop. Met dit artikel legt de raad het college de eisen op van de verantwoording; de indeling en de toelichting.

Artikel 10. Evaluatie beleidsnota's

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 11. Financieel stelsel – ramen en bekostigen

Op grond van het advies¹ van de Raad voor de Stadsdeelfinanciën heeft de gemeenteraad in de Kadernota 2013 de ambitie geformuleerd om te komen tot een

¹ 'Toekomst financieel stelsel', RSF kenmerk 39/83, d.d. 22 maart 2012

integrale raming van inkomsten en uitgaven van de gemeentelijke programma's. Het doel is het optimaliseren van inkomsten en uitgaven stadsbreed. In de begroting 2013 heeft de gemeenteraad uitgangspunten vastgesteld voor het nieuwe ramingmodel. Uitwerking van deze uitgangspunten binnen de kaders van het nieuw bestuurlijk stelsel en de organisatieontwikkeling leidt tot nieuwe voorschriften. Dit artikel bepaalt dat het college deze voorschriften in een beleidsnota over ramen en bekostigen aanbiedt ter behandeling en vaststelling door de raad.

Artikel 12. Adviesorgaan

In de nota 'Eén Amsterdam – Een nieuw bestuurlijk stelsel' is een nieuw onafhankelijk deskundig adviesorgaan over de gemeentelijke financiën aangekondigd. Dit artikel regelt de instelling van dit adviesorgaan door het college. Doelstelling van het adviesorgaan is om binnen de kaders van het nieuwe bestuurlijk en financieel stelsel gevraagd of op eigen initiatief te adviseren over onderwerpen die relevant zijn voor de financiën van de gemeente Amsterdam (bijvoorbeeld de decentralisatie van taken van het rijk naar de gemeente, Sturen op Balans, e.d.).

Artikel 13. Waarderen, activeren en afschrijven vaste activa

De verordening moet volgens artikel 212, lid 2, Gemeentewet in elk geval regels bevatten voor waardering en afschrijving van activa. Het BBV (artikels 59 tot en met 65) stelt hier regels voor. Dit artikel van de verordening bepaalt dat het college een nota hierover ter vaststelling aan de raad aanbiedt.

Artikel 14. Reserves en voorzieningen

Dit artikel bepaalt dat het college een nota over de reserves en voorzieningen aanbiedt ter behandeling en vaststelling van de raad. Met deze nota stelt de raad regels voor de vorming van reserves. Kaders stellen voor voorzieningen is veelal niet aan de orde omdat deze een verplichtend karakter stellen en artikel 44 BBV voorschrijft wanneer voorzieningen gevormd dienen te worden.

Artikel 15. Kostprijsberekening

Artikel 212, lid 2b, Gemeentewet bepaalt 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 dit artikel van de verordening zijn de kaders voor de bepaling van de kostprijzen van de gemeentelijke diensten opgenomen.

Artikel 16. 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). Hier gaat dit artikel van de verordening over.

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 (artikel 160, lid 1^e, 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.

Lid 2 benoemt de nota vastgoed. Deze nota bevat een algemeen kader voor de prijzen van de verhuur en verkoop van vastgoed.

Lid 3 benoemt de jaarlijkse grondprijzenbrief. Daarnaast is in artikel 16 van het Besluit begroting en verantwoording geregeld welke informatie over grondbeleid in de paragraaf grondbeleid van de begroting en jaarstukken moet worden opgenomen, namelijk:

- een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
- een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Artikel 17. Financieringsfunctie

Artikel 212, lid 2c, Gemeentewet bepaalt dat de verordening in ieder geval regels bevat over het beleid en de organisatie van de financieringsfunctie. Dit artikel van de verordening geeft invulling aan deze wettelijke plicht. Het Treasurystatuut is een regeling voor het sturen en het beheersen van, het verantwoorden over en het toezicht houden op de financiële geldstromen, de financiële posities en de hieraan verbonden risico's. Daarnaast zijn regels over financiering vastgelegd in de Wet Financiering Decentrale Overheden (Wet FIDO). Het college draagt er zorg voor dat aan deze wet wordt voldaan. In de paragraaf financiering bij de begroting en de jaarstukken rapporteert het college over de verplichte onderdelen op grond van artikel 13 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, te weten de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille.

Artikel 18. Verbonden partijen

In het Besluit begroting en verantwoording staat in artikel 15 welke informatie over verbonden partijen de betreffende paragraaf van de begroting en jaarstukken in elk geval dient te bevatten, namelijk:

- de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
- de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen;
- de lijst van verbonden partijen. Hiervoor schrijft het BBV een aantal onderdelen voor.

Het artikel verbonden partijen van deze verordening legt vast dat het college naast de paragraaf verbonden partijen een nota opstelt met het beleidskader voor oprichting, beheer, verkoop en liquidatie van de verbonden partijen van de gemeente.

Een deelneming valt onder de verbonden partijen. Het zijn verbonden partijen waarbij de gemeente aandelen in een NV of BV heeft. In aanvulling op de voorschriften in het BBV voor verbonden partijen bepaalt lid 3 van dit artikel dat het college iedere collegeperiode de deelnemingen herijkt. De deelnemingen worden geëvalueerd, waarbij gekeken wordt of de deelneming de afgelopen periode succesvol is geweest in de behartiging van dit publieke belang, of een deelneming nog steeds de beste manier is om dit publieke belang te behartigen, of dat de deelneming beter afgestoten kan worden. Daarnaast worden de risico's en het financieel belang van elke deelneming in kaart gebracht. Op

basis hiervan wordt per deelneming bekeken of het verstandig is om deze aan te houden, te verkopen of te liquideren. Indien het afstoten van een deelneming budgettaire consequenties heeft, dient dit onderwerp te zijn van een integraal besluitvormingsmoment over rekening of begroting.

Artikel 19. Weerstandsvermogen

In artikel 11 van het BBV staat welke informatie in elk geval in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en jaarstukken moet worden opgenomen, namelijk een inventarisatie van de weerstandscapaciteit en de risico's en het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

Dit artikel van de verordening bepaalt dat het college naast deze paragraaf een apart beleidskader voor het weerstandsvermogen opstelt en ter vaststelling aanbiedt aan de raad.

Artikel 20. Administratie

In 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 21. Financiële organisatie

Dit artikel geeft de uitgangspunten voor de financiële organisatie. Volgens artikel 160, lid 1a, Gemeentewet is het college bevoegd regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de gemeente. In dit artikel van de verordening wordt het college opgedragen om bepaalde van deze regels die de financiële organisatie betreffen, vast te leggen in besluiten.

Artikel 22. Interne beheersing

Dit artikel draagt het college op om maatregelen te treffen op het gebied van de interne beheersing van de organisatie.

Artikel 23. Inkoop en aanbesteden

Dit artikel draagt het college op om regels op te stellen over inkoop en aanbesteding. Deze regels liggen vast in de nota inkopen en aanbesteden. De regels sluiten aan op de Europese en nationale aanbestedingsregels.

Artikel 24. Subsidievertrekking

Voor de steunverlening en subsidieverstrekking aan ondernemingen en instellingen zijn de Europese staatssteunregels (artikelen 87, 88 en 89 EG-verdrag), de Europese regels voor diensten van algemeen economisch belang (artikel 86 EG-verdrag), de regels uit de Algemene wet bestuursrecht en de eigen subsidieverordening van de gemeente van toepassing. De verordening stelt dat het college beleid uitwerkt dat ervoor zorgt dat deze regelgeving wordt nageleefd. Op 28 december 2012 is de Algemene Subsidieverordening Amsterdam 2012 vastgesteld door de raad;

III. de huidige Verordening ex artikel 212 Gemeentewet, vastgesteld bij raadsbesluit van 16 juni 2004 (Gemeentebblad 2004, afd. 3A, nr. 155/343), in te trekken;

IV. de huidige verordeningen ex artikel 212 van de stadsdelen in te trekken. Het betreft de volgende verordeningen:

- Stadsdeel Centrum, vastgesteld op 28 juni 2007, laatstelijk gewijzigd bij deelraadsbesluit van 29 maart 2011;
 - Stadsdeel Nieuw-West, vastgesteld bij deelraadsbesluit van 3 mei 2010;
 - Stadsdeel Noord, vastgesteld bij deelraadsbesluit van 12 april 2006;
 - Stadsdeel Oost, vastgesteld bij deelraadsbesluit van 3 mei 2010;
 - Stadsdeel West, vastgesteld bij deelraadsbesluit van 3 mei 2010;
 - Stadsdeel Zuid, vastgesteld bij deelraadsbesluit van 3 mei 2010;
 - Stadsdeel Zuidoost, vastgesteld bij deelraadsbesluit van 21 oktober 2003 en formeel bekrachtigd bij raadsbesluit van 25 januari 2006 (Gemeentebblad 2006, afd. 3A, nr.17/28);
- V. de Verordening op het Stadsdeelfonds, vastgesteld bij raadsbesluit van 2 april 2003 (Gemeentebblad 2003, afd. 3A, nr. 51/72), in te trekken;
- VI. het Stadsdeelfonds, ingesteld bij raadsbesluit van 14 december 1990 (Gemeentebblad 1990, afd. 1 nr. 1055), op te heffen;
- VII. de Raad voor de Stadsdeelfinanciën, vastgesteld bij raadsbesluit van 14 december 1990 (Gemeentebblad 1990, afd. 1, nr. 1055), op te heffen;