

Toelichting op de artikelen Financiële Verordening gemeente Groningen

Artikel 1 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. Overige begrippen uit de verordening worden in artikel 1 van de verordening gedefinieerd.

Onder c is het begrip deelprogramma gedefinieerd. In Groningen zijn de programma's van de begroting verdeeld in onderdelen, die deelprogramma worden genoemd.

Artikel 2 Programma-indeling

Dit artikel bevat 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 artikel bepaalt overigens niet dat elke nieuwe raadsperiode de gehele begroting en jaarstukken overhoop moeten worden gehaald. Als de indeling de vorige raadsperiode goed is bevallen, kan deze ongewijzigd of met kleine bijstellingen worden vastgesteld.

Artikel 2a Planning en controlcyclus

Hier is een artikel over de planning en controlcyclus opgenomen. Het artikel geeft de data aan waarop ieder jaar het college aan de raad de belangrijke financiële stukken aanbiedt.

Artikel 3 Inrichting begroting en jaarstukken

In dit artikel zijn in aanvulling op het BBV bepalingen opgenomen voor de inrichting van de begroting. Het eerste lid schrijft voor dat bij de begroting en de jaarrekening naast de baten en de lasten van de programma's ook de baten en lasten van de deelprogramma's worden weergegeven.

In het tweede lid wordt de verplichting 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, onderscheiden naar routine investeringen en overige investeringen.

Routine investeringen betreffen investeringen ter vervanging van bestaande afgeschreven activa in de sfeer van de bedrijfsvoering met als doel de bedrijfsvoering op het bestaande peil te handhaven. Tussen routine investeringen en de overige investeringen geldt een verschillend regime wat betreft de autorisatie van de kredieten, zie daarvoor artikel 4.

In het derde lid wordt aangegeven, dat het college in de jaarrekening ingaat op de realisatie van de investeringen ten opzichte van de toegekende kredieten.

Artikel 3a Kaders begroting

Het eerste lid van het artikel bepaalt dat de gemeenteraad vooraf aan het opstellen aan de begroting (voor de zomer) een nota vaststelt waarin de hoofdlijnen voor het beleid en de financiële kaders voor de komende jaren zijn vastgelegd. De kaders geven richting aan het college voor het opstellen van de ontwerpbegroting en de meerjaren raming.

Artikel 4 Autorisatie begroting en investeringskredieten

Artikel 4 bevat nadere regels voor de autorisatie van de begroting en investeringskredieten. In het eerste lid wordt aangegeven dat de raad van de gemeente Groningen budgetten op het niveau van programma beschikbaar stelt.

Naast lopende uitgaven doet een gemeente investeringen. Ook uitgaven voor investeringen moeten worden geautoriseerd. Het tweede lid bepaalt dat voor routine investeringen het krediet meteen bij de begroting wordt vastgesteld. Voor de overige investeringen in de begroting wordt in de loop van het jaar, op het moment dat er voldoende duidelijkheid bestaat omtrent de uitvoering, door de raad apart een krediet vastgesteld. 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 staat wel in de begroting, maar de raad autoriseert de uitgaaf nog niet.

Daarnaast komen gedurende het begrotingsjaar nieuwe investeringsvoornemens naar voren die bij het opstellen van de begroting nog niet waren voorzien. Het laatste lid van het artikel regelt de autorisatie van de kredieten voor deze investeringen.

Artikel 5 Voortgangsrapportage

Een belangrijk onderdeel van de planning en controlcyclus voor de raad zijn de voortgangsrapportages. Op basis van voortgangsrapportages wordt de raad geïnformeerd over de voortgang van de begroting. In ieder geval twee keer per jaar (in voor- en najaar) wordt de raad een voortgangsrapportage aangeboden, en wel op een zodanig tijdstip (artikel 2a) dat deze kunnen worden betrokken bij het voorjaarsdebat resp. de begrotingsbehandeling. Het tweede lid bevat bepalingen over de minimale inhoud van de rapportage. Het derde lid bepaalt over welke afwijkingen ten opzichte van de begroting het college zich in de voortgangsrapportage moet verantwoorden. Tevens is hier bepaald dat de raad via de voortgangsrapportages geïnformeerd wordt over de begrotingswijzigingen op deelprogrammaniveau.

Artikel 6 Waardering & afschrijving vaste activa

In artikel 212 Gemeentewet is de uitdrukkelijke bepaling opgenomen dat de financiële verordening in elk geval de regels voor waardering en afschrijving van activa bevat. Hieraan is in artikel 6 invulling gegeven.

Het vierde lid geeft de afschrijvingstermijnen van de materiele vaste activa met economisch nut. De afschrijvingswijze van deze activa is lineair (lid 1), met uitzonderingen van de investeringen in rioleringen, publieke parkeervoorzieningen en investeringen met een specifieke regelgeving. De afschrijvingstermijnen, afgestemd op de specifiek gemeentelijke situatie, worden weergegeven in een aparte bijlage. De maat voor de afschrijvingstermijnen is de economische levensduur.

Om een zekere ondergrens te hebben voor activering geeft het vijfde lid geeft aan dat activa met een waarde onder de 10 duizend euro en met een levensduur korter dan drie jaar niet worden geactiveerd. Let wel: aan beide voorwaarden moet tegelijkertijd worden voldaan.

Het zesde lid geeft de gedragslijn voor het moment waarop wordt begonnen met afschrijven: de 1^e van de volgende maand na aanschaf c.q. gereedkomen van het actief. De afschrijving het eerste jaar wordt daarmee naar rato berekend.

Het BBV (artikel 62, lid 2) geeft de vrijheid om bij de waardering van vaste activa met economisch nut eventuele bijdragen van derden die in directe relatie staan met het actief wel of niet in mindering te brengen op de verkrijgings- of vervaardigingsprijs. Echter de gemeente moet wel een consequente gedragslijn hebben. In het achtste lid wordt geregeld dat de gemeente Groningen zulke bijdragen van derden meteen in mindering brengt.

Het negende lid geeft een opsomming van de activa van de gemeente, welke slechts een maatschappelijk en geen economisch nut hebben. Dit is van belang voor het tiende lid.

Het tiende lid gaat over het activeren van investeringen met maatschappelijk nut. Het BBV geeft de vrijheid om investeringen met een maatschappelijk nut wel of niet te activeren, en, indien wordt geactiveerd, om bijdragen van derden wel of niet in mindering te brengen en om reserves wel of niet in mindering te brengen. De gemeente moet hier zelf invulling aan geven. Het tiende lid bepaalt dat in de gemeente Groningen investeringen met maatschappelijk worden geactiveerd, dat bijdragen van derden in mindering worden gebracht en dat inzet van eigen middelen (spaarbedragen) niet in mindering wordt gebracht.

Lid 11 gaat specifiek over het activeren van investeringen met maatschappelijk nut die onderdeel zijn van een grondexploitatie. De commissie BBV geeft aan dat investeringen in de openbare ruimte geactiveerd kunnen worden wanneer uit de afweging van de raad blijkt dat het algemeen nut hoger is dan het specifiek nut voor de grondexploitatie. In dat geval is sprake van investeringen in een bovenwijkse voorziening.

In het geval van causaliteit (investeringen hebben een directe causale relatie met de ontwikkeling van de grondexploitatie) en proportionaliteit en profijtbeginsel (het uit de investering voortvloeiend nut is hoger dan het algemeen nut) worden investeringen verantwoord als directe kosten van de grondexploitatie. In dat geval is geen sprake van een investeringen in bovenwijkse voorziening.

Investeringen in bovenwijkse voorzieningen worden geactiveerd. Om de afweging te kunnen maken of sprake is van een investering in een bovenwijkse voorziening krijgt de raad per grondexploitatie een overzicht met een gemotiveerde indeling van de investeringen naar investeringen met een overwegend algemeen nut en investeringen met een overwegend specifiek nut. De raad dient hier expliciet een besluit over te nemen.

In de wet op de ruimtelijke ordening is een nadere uitwerking opgenomen van het begrip voorziening met een algemeen nut (bovenwijkse voorziening). De wet op de ruimtelijke ordening definieert een voorziening met algemeen nut als een voorziening die ten dienste is van meer exploitatiegebieden en/of bestaande gebieden. Een opsomming van mogelijke voorzieningen in een exploitatiegebied is opgenomen in artikel 6.2.5 van het besluit ruimtelijke ordening.

Indien in een grondexploitatie bijdragen van derden worden verkregen, worden deze op basis van het aandeel van de te activeren investeringskosten in de totale kosten van de grondexploitatie in mindering gebracht op de investering. Eventuele afwijkingen op deze toerekeningen worden in het raadsvoorstel gemotiveerd toegelicht.

Artikel 7 Kostprijsberekening

Artikel 212 Gemeentewet bepaalt in het tweede lid dat de verordening in ieder geval bevat de grondslagen voor de berekening van de door de gemeente in rekening te brengen prijzen en tarieven voor rechten. De grondslag voor de prijzen en tarieven vormt de samenstelling van de kostprijs van de aangeboden diensten en producten. Artikel 7 geeft 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 bestemmingsreserves en voorzieningen voor noodzakelijke vervanging van betrokken activa en de compensabele BTW. Hiermee wordt invulling gegeven aan de mogelijkheid die artikel 229b Gemeentewet biedt.

De kaders in het artikel vormen de basis waarbinnen het college haar systematiek van kostentoe rekening 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 de verschillende tarieven die de raad jaarlijks vaststelt.

Het vaststellen van de prijs voor een gemeentelijke dienst of product, welke niet vallen onder artikel 229 Gemeentewet, is een privaatrechtelijke besluit. Dergelijke besluiten zijn een bevoegdheid van het college (eerste lid, letter e, artikel 160 Gemeentewet). Het tweede en derde lid bepalen dat de raad eens in de vier jaar de kaders voor de publiekrechtelijke tarieven en de privaatrechtelijke tarieven vaststelt en daarbij met name ingaat op de kostendekking van de tarieven.

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 regels bevat voor het beleid en de organisatie van de financieringsfunctie. In de gemeente Groningen is dit sinds 2001 vormgegeven door middel van een aparte verordening, het zogenaamde Treasurystatuut. Hier is ervoor gekozen deze lijn voort te zetten. Nadere uitvoeringsregels voor de financieringsfunctie worden gegeven in artikel 13, onder d.

Artikel 9a Lokale heffingen

Het BBV regelt in artikel 10 welke informatie de paragraaf Lokale heffingen in elk geval moet bevatten. Het kan zijn dat de raad aanvullende wensen heeft voor de informatie over het onderwerp lokale heffingen. Hier wordt geregeld welke extra informatie de raad wenst.

Artikel 9b Weerstandsvermogen

Er bestaat reeds een nota over weerstandsvermogen en risicomanagement. In het eerste lid van artikel 9b wordt aangegeven, dat het college zorg draagt voor het beheer van deze nota en dat, indien bijstelling nodig is, deze ter vaststelling aan de raad aangeboden zal worden. Ook het omgaan met reserves en voorzieningen komt daarbij aan de orde (lid 2).

In de het derde lid wordt aangegeven welke extra informatie de raad wenst in de paragraaf weerstandsvermogen in begroting en rekening, naast de verplichte informatie volgens het BBV artikel 11.

Artikel 9c Onderhoud kapitaalgoederen

In artikel 9c geeft de raad kaders voor het onderhoud aan kapitaalgoederen. Voor het onderhoud op gemeentelijke gebouwen regelt lid 3 dat het college zorgt voor plannen tot onderhoud, inclusief de financiële consequenties daarvan, en regelt lid 4.b dat het college in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in de begroting en in de rekening verslag doet van die plannen en de realisatie.

In de het vierde lid wordt aangegeven welke extra informatie de raad wenst in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in begroting en rekening, naast de verplichte informatie volgens het BBV artikel 12.

Artikel 9d Financiering

In het BBV artikel 13 staat welke informatie de paragraaf Financiering in elk geval moet bevatten. Artikel 9d regelt welke informatie de raad daarbovenop wenst in de paragraaf Financiering in begroting en rekening.

Artikel 9e Bedrijfsvoering

Het BBV regelt in artikel 14 welke informatie de paragraaf Bedrijfsvoering in elk geval moet bevatten. Het kan zijn dat de raad aanvullende wensen heeft voor de informatie over het onderwerp bedrijfsvoering. Hier wordt geregeld welke extra informatie de raad wenst.

Artikel 9f Verbonden partijen

Er bestaat reeds een nota verbonden partijen, waarin op de stand van zaken van de verbonden partijen wordt ingegaan en de raad de kaders voor het toekomstig beleid heeft uiteengezet. Lid 1 en 2 van artikel 9f geven aan dat het college zorg draagt voor het beheer van deze nota en dat, indien bijstelling nodig is, deze ter vaststelling aan de raad aangeboden zal worden.

In de het derde lid wordt aangegeven welke extra informatie de raad wenst in de paragraaf verbonden partijen in begroting en rekening, naast de verplichte informatie volgens het BBV artikel 15.

Artikel 9g Grondbeleid

Er bestaat reeds een nota grondbeleid. In het eerste lid van artikel 9g wordt aangegeven, dat het college zorg draagt voor het beheer van deze nota en dat, indien bijstelling nodig is, deze ter vaststelling aan de raad aangeboden zal worden. Met deze nota heeft de raad de kaders voor het toekomstig grondbeleid vastgesteld.

In het tweede lid wordt aangegeven welke extra informatie de raad wenst in de paragraaf grondbeleid in begroting en rekening, naast de verplichte informatie volgens het BBV artikel 16.

Artikel 10 Administratie

Onder artikel 10 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. Artikel 11 draagt in het eerste lid 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. In het tweede lid geeft de raad aan welke onderzoeken hij nodig acht om de eisen van controle te waarborgen.

Voor een goed beeld van de financiële positie is een volledige registratie van de gemeentelijke bezittingen onontbeerlijk. Het derde lid regelt dit. Om te garanderen dat de registratie actueel en juist is, wordt in het vierde lid het college opgedragen periodiek de registratie te controleren en bij afwijkingen maatregelen tot herstel te treffen.

Artikel 12 Misbruik en oneigenlijk gebruik

Artikel 12 bepaalt dat in gemeentelijke regelingen en werkprocedures voldoende maatregelen worden getroffen om misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen te beperken. Het treffen van afdoende beleid op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik maakt deel uit van het rechtmatigheidsoordeel van de accountant.

Artikel 13 Financiële organisatie

Artikel 13 geeft de uitgangspunten voor de financiële organisatie. 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 letter a, b, c en d van het artikel uit 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 gezamenlijk vastleggen in een organisatiebesluit.

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

Artikel 13a Inkoop en aanbesteding

Vervallen

Artikel 13b Subsidieverstrekking en steunverlening

Voor de steunverlening en subsidieverstrekking aan ondernemingen en instellingen (die volgens het Europees mededingingsrecht als onderneming worden aangemerkt) zijn de Europese staatssteunregels (artikel 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. Het artikel stelt dat het college beheersmaatregelen neemt, die er voor zorgen dat deze regelgeving wordt nageleefd.

Artikel 13c Kaderstelling Inkoop

Artikel 13c draagt het college op om de taken, bevoegdheden en planning- en controlcyclus voor Inkoop vast te leggen in een Besluit Inrichting Planning & controlcyclus Inkoop en een handboek Inkoop. De inkoop dient rechtmatig en doelmatig te gebeuren door de gemeentelijke inkooporganisatie. Europese aanbestedingsregels maar ook nationale aanbestedingsregels moeten worden nageleefd en vormen het kader waarbinnen inkoop moet plaatsvinden.

Artikel 13c Planning en controlcyclus Inkoop

Artikel 13 c bepaalt dat er in de jaarrekening verslag wordt gedaan van de concerninkopen en in de begroting de planning van de concerninkopen is uitgewerkt.

Artikel 14 Inwerkingtreding

De verordening treedt in de plaats van de vorige op grond van artikel 212 Gemeentewet ingestelde verordening. Het artikel bepaalt dat de verordening van toepassing is op alle stukken van het genoemde begrotingsjaar en latere jaren. De jaarstukken van het vorig begrotingsjaar moeten nog voldoen aan de bepalingen uit de oude verordening.

Artikel 14a Overgangsbepalingen

Lid 1 bevat de overgangsbepaling dat voor bepaalde activa uit het verleden de tot dan toe gehanteerde afschrijvingstermijn en -methodiek blijven gelden.

Lid 2 bevat de overgangsbepaling dat voor gronden en terreinen waarop in het verleden is afgeschreven ingaande 2009 de afschrijving wordt gestaakt, conform het bepaalde in lid 7 van artikel 6 dat op gronden en terreinen niet wordt afgeschreven. Als boekwaarde van die gronden en terreinen geldt dan verder de boekwaarde van dat moment.

Artikel 15 Citeertitel

Artikel 15 geeft de naam, waarmee in de gemeentelijke stukken 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 mede ondertekenen (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).