

Nota van toelichting, toelichting op de artikelen van de Financiële verordening

Artikel 212 uit de Gemeentewet schrijft voor dat de raad bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid alsmede de regels voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vaststelt.

Het artikel luidt als volgt:
Artikel 212 Gemeentewet

1.

De raad stelt bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede de regels voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Deze verordening dient te waarborgen 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, 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.

Het eerste lid van artikel 212 Gemeentewet stelt aanvullende eisen aan de inhoud van de verordening. De verordening moet waarborgen dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en interne controle wordt voldaan. Ook deze eisen vindt men terug in de verordening. Zo zijn er kaders voor het financieel beleid opgenomen alsmede kaders voor de financiële organisatie. Deze kaders maken tezamen de interne controle waaronder de controle op de rechtmatigheid van de (financiële) beheershandelingen mogelijk.

Het tweede lid van artikel 212 Gemeentewet geeft aan welke regels in elke geval in de verordening moeten zijn opgenomen.

Artikel 1 (Definities):

Dit artikel betreft het begrippenkader voor deze verordening.

Artikel 2 (Planning en controlcyclus):

Het College geeft in de jaarlijkse notitie over de inrichting van de planning en controlcyclus zowel de kalender voor het volgende jaar weer als de verbeteringen die in de planning- en controlcyclus zullen worden aangebracht in het volgende jaar.

Artikel 3 (Programmabegroting):

De raad legt op basis van dit artikel een belangrijk deel van de infrastructuur van de programmabegroting vast, evenals het daarin opgenomen beleid waarop de raad wil sturen en controleren.

De gemeenteraad bepaalt zelf het aantal en de inhoud van de hoofdstukken van de programmabegroting en kan daardoor de begrotingsopzet aanpassen aan de eigen

politiek-bestuurlijke wensen. Het verdient de voorkeur (ook vanwege de vergelijkbaarheid van begrotingsjaren) de gewenste indeling voor meerdere jaren vast te stellen, bijvoorbeeld voor een gehele raadsperiode. Indien daartoe aanleiding is, kan de raad de indeling wijzigen.

Artikel 4 (Perspectiefnota):

De Perspectiefnota wordt door de Raad vastgesteld. De Raad geeft daarmee aan het College kaders voor de opstelling van de begroting.

In de Perspectiefnota vindt een integrale afweging op hoofdlijnen van beleid en middelen plaats. Daarbij wordt rekening gehouden met zowel interne als externe ontwikkelingen, zowel beleidsmatig als financieel.

Daarbij wordt gebruik gemaakt van het jaarverslag van het vorige jaar. Ook zullen er bij worden betrokken eerste resultaten uit de uitvoering van het lopende jaar. Dat kan zijn doordat die eerste resultaten als een paragraaf in de Perspectiefnota worden meegenomen, maar het zou ook kunnen dat er een volledige tussentijdse rapportage beschikbaar is. Zie hiervoor ook de toelichting bij artikel 8.

Artikel 5 (Begroting):

Op grond van artikel 189 GW 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 GW besluiten de begroting te wijzigen. De gemeente kan slechts uitgaven doen voor de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht (vierde lid artikel 189 GW).

Dit artikel bevat nadere regels voor de autorisatie van de begroting en de investeringskredieten.

De raad kan op grond van artikel 8 BBV lid 4 kiezen op welk niveau hij budgetten beschikbaar stelt, bijvoorbeeld per programma, per beleidsterrein of een samenstel van activiteiten. Op welke wijze inzicht wordt gegeven in de niveaus binnen een programma en/of besluitvorming door de raad plaatsvindt, is onderdeel van de doorontwikkeling van de programmabegroting. Indien nodig zal de verordening hierop worden aangepast.

Ook uitgaven voor investeringen moeten worden geautoriseerd.

Investeringskredieten worden bij de begrotingsbehandeling voor vaststelling aangeboden (lid 2). Belangrijk hierbij is dat investeringsvoorstellen hun basis hebben in door de raad vastgesteld beleid, hetgeen ook moet blijken uit de investeringsvoorstellen.

De nota activabeleid bepaalt welke informatie aan de raad bij begroting of in een separaat voorstel moet worden aangeboden op grond waarvan de raad de investeringskredieten kan vaststellen. Nieuwe investeringen zullen altijd of in de begroting of op een op een later tijdstip moeten worden voorzien van een gedetailleerd investeringsvoorstel. Vervangingsinvesteringen kunnen op basis van de toelichting in de begroting worden vastgesteld. De raad neemt bij de begroting een expliciet besluit welke investeringskredieten worden vrijgegeven voor uitvoering. Gedurende het begrotingsjaar kunnen nieuwe investeringsvoornemens op tafel komen die bij het opstellen van de ontwerpbegroting nog niet waren voorzien. Het derde lid regelt de autorisatie van de investeringskredieten voor deze investeringen.

Artikel 6 (Uitvoering begroting):

De raad geeft in dit artikel de uitgangspunten aan die het college bij de uitvoering van de begroting moet volgen.

Artikel 7 (Interne controle):

Het college zal voor de inrichting van de financiële organisatie maatregelen laten treffen door de organisatie op het gebied van interne controle, bijvoorbeeld een adequate functiescheiding. Voor een goede interne controle zijn aanvullende onderzoeken nodig. Op grond van de uitkomsten van de onderzoeken worden bij tekortkomingen maatregelen tot herstel getroffen.

De genoemde onderzoeken in dit artikel omvatten niet de interne onderzoeken van het college naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur. Regels voor deze interne onderzoeken zijn opgenomen in de verordening artikel 213a Gemeentewet.

Artikel 8 (Tussentijdse rapportage en informatie):

Dit artikel formaliseert een deel van de controletaak van de Raad. Op basis van deze tussentijdse informatie kan de Raad de uitvoering van de programmabegroting volgen en besluiten of bijsturing nodig is. De Raad autoriseert het College met het vaststellen van de programmabegroting op hoofdlijnen voor het door het College uit te voeren beleid. Hiermee worden de afzonderlijke verplichtingen die in de programma's besloten liggen in materiële zin oftewel financieel geaccordeerd.

In lid 1 is opgenomen dat het College minimaal één Tussentijdse Rapportage uitbrengt. Dat zal dan meestal een rapportage na 8 of 9 maanden zijn.

Het is daarnaast wel gewenst om bij de Perspectiefnota te beschikken over inzicht in de uitputting van de begroting van het lopende jaar, bijvoorbeeld door in de Perspectiefnota een dergelijke overzicht op te nemen. Dit zal in de jaarlijkse notitie planning en control, zoals voorgeschreven in artikel 2 van deze verordening, jaarlijks nader worden uitgewerkt.

In lid 6 wordt aangegeven wanneer het college de raad in de gelegenheid moet stellen om wensen en bedenkingen in te brengen bij aanschaf of vervreemding van onroerend goed indien dit niet al is opgenomen in de begroting. De grens is zodanig gekozen dat naar verwachting de reguliere aan- en verkopen niet onderhevig zijn aan een lang besluitvormingstraject.

Ook lid 7 geeft de grenzen aan voor het aangaan van verplichtingen die niet in de begroting zijn opgenomen. Ook hier zijn de bedragen zo gekozen dat de reguliere bedrijfsvoering niet te zeer wordt belemmerd door lange besluitvormingstrajecten. Blijft dat alle mutaties ten opzichte van de begroting onderdeel zijn van de tussentijdse rapportage

Artikel 9 (Jaarstukken):

De jaarstukken, bestaande uit het jaarverslag en de jaarrekening, zijn het sluitstuk van de begrotingscyclus, de verantwoording over de begrotingsuitvoering door het college, c.q. de controle van de raad daarop.

De agendering van de jaarstukken is onderdeel van de jaarlijkse planning van de raadsvergaderingen. De raad heeft uitgesproken dat de jaarstukken over 2015 uiterlijk 1 mei 2016 aan de raad moeten worden aangeboden.

Artikel 10 (Financiële positie):

De raad geeft in dit artikel de uitgangspunten aan die het college voor de uiteenzetting van de financiële positie en de meerjarenramingen moet volgen.

Artikel 11 (Waardering en afschrijving vaste activa):

Dit artikel bepaalt, dat het college, indien daar aanleiding toe is bijvoorbeeld bij wijzingen in de BBV, een geactualiseerde nota over de Waardering en afschrijving van vaste activa aan de raad aanbiedt.

Door middel van deze nota stelt de raad inhoudelijke kaders en de spelregels vast. De verordening moet volgens artikel 212 Gemeentewet in elk geval bevatten de “regels voor waardering en afschrijving activa”. De vaste activa worden verplicht ingedeeld in immateriële vaste activa, materiele vaste activa en financiële vaste activa. Voordat sprake is van waardering en afschrijving is een beslissing genomen over de investering. Ook worden in de nota activabeleid grenzen gesteld wanneer activa wel of niet wordt geactiveerd.

Artikel 12 (Voorziening voor oninbare vorderingen):

Dit artikel geeft aan dat er een voorziening voor oninbare vorderingen moet zijn. De hoogte daarvan wordt bepaald op basis van de ingeschatte inbaarheid.

Artikel 13 (Reserves en voorzieningen):

Er is een nota reserves en voorzieningen die, indien daartoe aanleiding is, wordt bijgesteld of wordt vervangen door een nieuwe nota.

Artikel 14: (Kostprijsberekening):

In dit artikel wordt de grondslag voor de bepaling van heffingen en tarieven neergelegd, zoals dat door artikel 212, tweede lid, sub b Gemeentewet wordt geëist. De grondslag voor de hoogte van heffingen en tarieven is namelijk politieke besluitvorming door de raad op basis van de geraamde hoeveelheden en de geraamde kosten. Kostprijzen laten zich op vele manieren berekenen. In dit artikel worden uitgangspunten voor de bepaling van de kostprijzen gegeven.

Artikel 229b, tweede lid, Gemeentewet stelt, dat bijdragen aan bestemmingsreserves en voorzieningen voor noodzakelijke vervanging van de betrokken activa voor bepaling van de geraamde kostprijs en dus voor de bepaling van het tarief of de heffing mogen worden meegenomen. Daarnaast hanteert de gemeente het mechanisme van rentetoerekening over de reserves en de voorzieningen aan in gebruik zijnde kapitaalgoederen. Artikel 14, tweede lid van de verordening bepaalt, dat deze beide kosten ook daadwerkelijk worden meegenomen voor de berekening van de geraamde kostprijs.

Op grond van het tweede lid moeten ook worden meegenomen de kosten compensabele BTW voor rioolheffing, reinigingsrechten en afvalstoffenheffing. De programmabegroting en jaarstukken zijn exclusief de compensabele BTW. Voor dit soort heffingen is echter in de wet bepaald dat ze wel meegenomen mogen worden in de kostprijsberekening, omdat de gemeente deze kosten wel heeft, ook al wordt de BTW gecompenseerd.

Het rentepercentage van de toerekening van kapitaallasten is van invloed op de lasten, maar ook van invloed op de kostprijs. De rentelasten worden berekend door de zogenaamde rente-omslagmethode. Bij de renteomslag van de kapitaallasten is toerekening van de bespaarde rente over het eigen vermogen toegestaan.

Artikel 15 (Financieringsfunctie):

De financieringsfunctie (treasury) is een belangrijk onderdeel van het middelenbeheer. Gezien de operationele kwetsbaarheid van deze functie bevat artikel 212 het expliciete voorschrift dat de verordening een onderdeel over de financieringsfunctie heeft. Het gaat om de kaders voor het uitvoeren van de financieringsfunctie. De uitvoering van de financieringsfunctie komt aan de orde in de financieringsparagraaf in de programmabegroting en de rekening zoals die in het Besluit begroting en verantwoording is voorgeschreven. In aanvulling hierop stelt het college een Treasury-statuut op dat protocollen bevat voor de dagelijkse uitvoering. Het Treasury-statuut wordt aan de raad ter kennisname voorgelegd.

Artikel 16 (Registratie van bezittingen):

Voor een goed beeld van de financiële positie is een volledige registratie van de gemeentelijke bezittingen onontbeerlijk. Om dit te borgen zal het college de registratie periodiek controleren en bij afwijkingen maatregelen tot herstel te treffen.

Artikel 17 (Lokale heffingen):

Artikel 229b Gemeentewet en artikel 15.33 Wet milieubeheer stellen randvoorwaarden aan de hoogte van de meeste tarieven en heffingen. Behalve tarieven voor het geven van gemakkelikheden en belastingen mogen de tarieven en heffingen niet het bedrag van de geraamde kostprijs te boven gaan. Het college draagt zorg voor een actueel overzicht van de tarieven, heffingen en prijzen.

Artikel 18 (Weerstandsvermogen en risicomanagement):

Een gemeente loopt risico's. Deze risico's zijn van uiteenlopende aard. Tegen een deel van deze risico's kan een gemeente zich verzekeren, of er moeten voorzieningen worden gevormd, of ze kunnen anderszins worden opgevangen. Voor een deel van de risico's is dit echter niet het geval. Daarnaast kiezen gemeenten er soms voor om voor bepaalde verzekerbare risico's eigen risicodragers te worden door zich bewust niet voor deze risico's te verzekeren.

De niet verzekerde risico's hebben, als ze zich voordoen, (grote) financiële consequenties. Het is dus zaak voor een gemeente, dat ze zich bewust is van de risico's die ze loopt, en ze beheerst. Het uitsluiten van risico's is echter niet mogelijk. Niet verzekerde risico's die zich voordoen, moet de gemeente opvangen met het eigen vermogen, door belastingverhoging of door beleidsmatige ombuigingen op de programmabegroting.

Artikel 18 vereist dat het college zorg draagt voor een adequaat risicomanagement. Het artikel regelt dat over de risico's en hun financiële consequenties de raad in de verplichte paragraaf weerstandsvermogen van de programmabegroting en de jaarstukken moet worden geïnformeerd.

Artikel 19 (onderhoud kapitaalgoederen):

Het college is verantwoordelijk voor (meerjarige) beheersplannen voor het onderhoud aan de verschillende categorieën kapitaalgoederen.

In het tweede lid wordt aangegeven dat het College in de paragraaf inzicht geeft in beleidsuitgangspunten, toekomstige ontwikkelingen en de bijbehorende financiële prognoses. Het gaat om de samenhang tussen het vastgestelde beleid (beheersplannen), huidige kwaliteitsniveaus en beschikbaar budget. Tevens wordt

aangegeven of de huidige reserves of voorzieningen toereikend zijn voor de toekomstige lasten.

Artikel 20 (Financiering):

De basis voor dit artikel is gelegen in artikel 15. Artikel 20 regelt over welke feiten inzake het financieel beheer van de financieringsfunctie de raad in elk geval in de verplichte paragraaf financiering bij de programmabegroting en jaarstukken wordt geïnformeerd.

Artikel 21: (Bedrijfsvoering):

Het domein van de ambtelijke organisatie is de verantwoordelijkheid van het college. Beleid op dit gebied wordt in de eerste plaats vormgegeven door het college. In de paragraaf bedrijfsvoering wordt ingegaan op de tijdelijke en actuele onderwerpen die aandacht behoeven. In aanvulling hierop wordt gerapporteerd over de voortgang van de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid.

Artikel 22 (Verbonden partijen):

In dit artikel worden regels gesteld aan de verantwoordingsinformatie over de verbonden partijen. Basis daarvoor is de paragraaf verbonden partijen in programmabegroting en rekening. In de programmabegroting en in de jaarstukken wordt in de paragraaf verbonden partijen specifiek ingegaan op nieuwe verbonden partijen, het beëindigen van bestaande verbonden partijen, het wijzigen van bestaande verbonden partijen en eventuele risico's bij bestaande verbonden partijen.

Artikel 23 (Grondbeleid):

Een belangrijke taak van een gemeente is het daadwerkelijk ingrijpen in de ruimtelijke ordening van een gemeente door zelf vastgoedlocaties te (laten) ontwikkelen. De uitgangspunten van het financieel beleid ten aanzien van het grond- en vastgoedbedrijf horen bij de raad thuis.

Artikel 23 eerste lid regelt, dat het college ten minste eens in de 4 jaren een bijgestelde nota Grondbeleid aan de Raad aanbiedt. Op basis van deze nota kan de raad de kaders vaststellen voor het toekomstig grond- en vastgoedbeleid.

Het tweede lid van artikel 23 verwijst naar de verplichte paragraaf grondbeleid bij de programmabegroting en de jaarstukken. Daar de programmabegroting, jaarstukken en nota's openbare stukken zijn, kan vermelding van bepaalde in de verordening geëiste informatie de belangen van de gemeente schaden. Dergelijke informatie kan de (onderhandelings-)positie van de gemeente schaden. Zulke gegevens worden niet herkenbaar opgenomen in de programmabegroting, jaarstukken en openbare nota's.

Artikel 24 (Administratie):

In dit artikel worden de kaders gegeven voor de inrichting van de administratie van de gemeente. In hoofdlijnen wordt opgedragen welke gegevens moeten worden vastgelegd en aan welke eisen de vastgelegde moeten voldoen.

Artikel 25 (Financiële administratie):

Bij algemene maatregel van bestuur stelt het Rijk eisen aan de verantwoordingsinformatie van gemeenten. In het Besluit begroting en verantwoording zijn onder andere waarderingsgrondslagen, balansindeling en verplicht op te leveren financiële gegevens vastgelegd. Vanuit de financiële 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 26 (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 zal geven.

Artikel 27 (Aanbesteding en inkoop):

De inkoop en de aanbesteding van werken, leveringen en diensten zijn belangrijke en kwetsbare activiteiten die een groot budgettair effect kunnen hebben. Het hanteren van interne regels is naast de desbetreffende administratieve aspecten ook te zien als een vorm van risicobeheersing. De aansprakelijkheid kan worden beperkt en er wordt jegens derden rechtszekerheid gecreëerd. Artikel 26 legt aan het college de zorg op om regels op te stellen voor de aanbesteding van werken en inkoop van goederen en diensten. De regelgeving van de Europese Unie dient daarbij nageleefd te worden. Doordat de regels worden vastgelegd kan de accountant bij zijn controle van de jaarstukken nagaan of de interne regels (en de Europese regelgeving) zijn nageleefd, het is een onderdeel van de rechtmatigheidstoets. De accountant beoordeelt hiervoor eveneens het systeem van interne regels.

Artikel 29 (Inwerkingtreding):

Deze verordening treedt in de plaats van de vorige verordening die is opgesteld op grond van het artikel 212 Gemeentewet.

Artikel 30 (Citeertitel):

In dit artikel wordt de naam gegeven, waarmee men in de gemeentelijke stukken naar deze verordening kan verwijzen.