

Artikel 1. Definities

Dit is aanvullend op de gehanteerde begrippen in o.a. het Besluit begroting en verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) en het Besluit accountantscontrole decentrale overheden.

Artikel 2. Planning en controlcyclus

Dit betreft het jaarlijkse planningsoverzicht van het college voor de raad. Daarmee heeft de raad inzicht in de data waarop de onderscheiden stukken uit de planning en controlcyclus worden aangeboden en ter vaststelling kunnen worden geagendeerd. Het overzicht is bij wijze van spreken het spoorboekje voor de raad en het college voor de financiële jaarplanning.

Artikel 3. Programmaplan

Dit artikel regelt de inrichting van de programma's van de begroting en de jaarstukken.

Artikel 4. Kaders begroting en jaarstukken

Hierin staan uitgangspunten die het college bij het opstellen van deze stukken in acht moet nemen. Dit in aanvulling op de bepalingen in de Gemeentewet en het BBV.

Lid 1 bepaalt dat de raad voorafgaand aan het opstellen van de begroting een kaderstellende zomernota van het college vaststelt. Daarin staan de hoofdlijnen voor het beleid en de financiële kaders voor de komende jaren. De vastgestelde kaders geven de richting aan het college voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming. Om voldoende tijd te hebben om de begroting op basis van ondermeer de kaders op te stellen, is opgenomen dat uiterlijk in de maand juli de nota door de raad behandeld kan worden.

Lid 2 bevat als aanvullend kader voor het opstellen van de begroting dat de onderhoudsbudgetten worden geraamd op grond van de onderhoudsplannen zoals die door de raad zijn vastgesteld. De bedoelde plannen worden genoemd onder a,b en c. Hiermee kan de raad de kaders voor het toekomstige onderhoudsniveau vaststellen.

Lid 3 geeft als er geen onderhoudsplannen zijn voor de kaderstelling een alternatief.

Lid 4 geeft aan dat in de jaarstukken inzicht geboden moet worden in het verloop van de beschikbaar gestelde investeringskredieten.

Lid 6 geeft aan hoe eventuele budgetoverheveling rechtmatig kan plaats vinden.

Artikel 5. Uitvoering en autorisatie begroting, begrotingswijzigingen en investeringskredieten

Lid 1: geeft aan dat de autorisatie door de raad plaatsvindt op programmaniveau. Bij het vaststellen van de begroting worden lasten en baten per programma en de investeringskredieten geautoriseerd. Voor de autorisatie van de investeringskredieten is het efficiënt deze bij begrotingsbehandeling mee te nemen. Het college kan vervolgens overgaan tot uitvoering.

Lid 2 bepaalt dat de raad voor bepaalde investeringskredieten eventueel kan aangeven dat die niet meteen worden geautoriseerd en eerst op een later moment via een apart voorstel naar de raad gaan voor het dan beschikbaar stellen van het krediet. In dat laatste geval is het college nog niet bevoegd om verplichtingen voor deze kredieten aan te gaan. De raad moet dit dan bij de besluitvorming over de begroting expliciet aangeven. De niet uitgezonderde kredieten worden met het vaststellen van de begroting geacht te zijn beschikbaar gesteld door de raad. Voor deze kredieten wordt geen apart voorstel aan de raad meer voorgelegd. Het college is dan bevoegd om, na vaststelling van de begroting, deze kredieten te gaan uitvoeren.

Lid 3: Gedurende het jaar kunnen er nieuwe investeringsvoornemens op tafel komen die bij het opstellen van de begroting niet voorzien waren. Dit lid regelt de autorisatie. Ten behoeve van inzicht in de effecten van voorgenomen investeringskredieten op de financiële positie van de gemeente is opgenomen bij bedragen hoger dan € 3 miljoen het effect op de solvabiliteitsratio en de netto-schuldquote moet worden vermeld.

Lid 4, 5, 6, en 7 :

In principe besluit de raad over iedere euro in de begroting. Om te voorkomen dat het college voor iedere

euro afwijking eerst met een voorstel naar de raad moet, is in deze leden een beleidskader voor het college opgenomen. Daarmee kan het college bevoegd, praktisch en efficiënt werken. In dit beleidskader stelt de raad de regels vast voor het college om te kunnen handelen op het terrein van rapporteren en begrotingsafwijkingen.

Lid 8. Een bijzondere aanpak geldt de kredieten voor de grondexploitatie. De wijze waarop de raad met de autorisatie en transparantie wenst om te gaan, is opgenomen in de nota Grond 2015. De paragraaf Grondbeleid (verplicht op grond van het BBV) kent minimale kwaliteitseisen. De aanvullende eisen staan in artikel 13 lid 2 letter d.

Artikel 6. Tussentijdse rapportage en informatie

Een belangrijk onderdeel van de planning en controlcyclus voor de raad zijn de tussenrapportages.

Lid 1 en 2: Op basis van de bestuurlijke rapportage wordt de raad geïnformeerd over de uitvoering van het vastgestelde beleid en de begroting en met name over eventuele afwijkingen in het lopende beleid en de begroting. Onderwerpen voor nieuw beleid lopen mee op de integrale afwegingsmomenten (zomernota en begroting) dan wel ingeval van spoed middels een apart raadsvoorstel.

Lid 3 geeft aan dat de raad met financiële rapportages wordt geïnformeerd over de budgettaire effecten van de genomen besluiten en de financiële positie.

Lid 4 Borduurt voort op de wettelijke bevoegdheid van het college volgens artikel 160 gemeentewet en zulks ter uitvoering van de vastgestelde begroting. Voor het doen van uitgaven die in de begroting geraamd zijn, en

dus geautoriseerd zijn door de raad, kan het college ter uitvoering verplichtingen aangaan.

Lid 5 regelt dat de raad voorafgaand aan een besluit van het college eventuele wensen of bedenkingen kan bepalen i.v.m. een mogelijk financieel gevolg vanwege het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties. De informatie gebeurt achteraf indien het onder de gestelde grens blijft (zie art. 12 lid 4).

De bepaling ontslaat het college niet van de wettelijke informatieplicht in andere gevallen. Ook moeten besluiten van het college voor het doen van privaatrechtelijke rechtshandelingen passen binnen de kaders van het beleid dat door de raad is uiteengezet. Het artikel scheidt slechts duidelijkheid tussen het college en de raad over wanneer de raad in elk geval vooraf wenst te worden geïnformeerd en in de gelegenheid wil worden gesteld zijn wensen en bedenkingen aan het college kenbaar te maken.

Artikel 7. Waardering & afschrijving vaste activa

Het BBV laat een aanzienlijke beleidsvrijheid aan gemeenten voor het zelf vaststellen van de eigen afschrijvingsmethodieken en afschrijvingstermijnen. Gemeenten moeten deze aanpassen aan de eigenheid van hun gemeente. In de Nota investeren, waarderen en afschrijven 2014 is dit opgenomen.

Artikel 8. Reserves, voorzieningen en weerstandsvermogen

Binnen de reserves wordt onderscheid gemaakt naar de algemene reserve en bestemmingsreserves. Voor het gebruik van reserves is altijd een expliciet raadsbesluit vereist. Bestemmingsreserves zijn afgezonderde vermogensbestanddelen met een specifieke bestemming voor bepaalde doeleinden. De beleidsruimte inzake reserves is zeer groot. De raad kan op basis van eigen keuzes en afwegingen bepalen of reserves worden ingesteld. Ook beslist de raad over de afzonderlijk zichtbaar gemaakte mutaties via de resultaatbestemming bij zowel de begroting als de jaarrekening. De bestemming kan te allen tijde (door de raad) veranderd worden. Reserves behoren tot het eigen vermogen van de gemeente. De raad heeft sturingsmogelijkheden op de vorming van reserves. Reserves kunnen gebruikt worden als incidenteel dekkingsmiddel, kapitaaldekkingsreserve voor incidentele investeringen en risicobuffer.

Lid 1: De sturing van de raad op de bestemmingsreserves is vrij en kan gericht zijn op het doel, de voeding, de minimale en maximale omvang en de maximale looptijd van een reserve. Bij onttrekkingen aan een bestemmingsreserve kan in verband met het budgetrecht van de raad dit in principe nooit hoger zijn dan

hetgeen daarvoor in de begroting is geraamd (behoudens afwijkingen conform art. 5 lid 7).

Lid 2 geeft aan dat het 'risicodeel' van de algemene reserve (de 'Risicoreserve') minimaal de hoogte moet hebben van de bij begroting en jaarrekening geïnventariseerde risico's.

Lid 3 geeft de gewenste ontwikkeling van de minimale hoogte van het 'vrije deel' van de algemene reserve aan zoals bepaald in de Kadernota financieel beleid.

Lid 4 en 5 zijn overeenkomstig de Kadernota financieel beleid.

Lid 6 geeft ingeval beleidsvoornemens niet conform het instellingsbesluit leiden tot daadwerkelijke uitvoering en besteding van middelen, dat de bestemmingsreserve dan vervalt en wordt toegevoegd aan de algemene reserve. Het gevaar bestaat immers dat bestemmingsreserves op de balans blijven staan maar waar tegenover geen voornemens tot besteding conform de bestemming meer bestaan.

Lid 7 is overeenkomstig de Kadernota financieel beleid. Wanneer erfpachtgronden opnieuw worden uitgegeven en er is sprake van waardetoeename, wordt dit aan beide zijden van de balans opgenomen. Aan de creditzijde wordt een herwaarderingsreserve ingesteld waaruit dus geen uitgaven gedaan mogen worden. Er is immers geen geldstroom aan te pas gekomen. De (hogere) erfpachtcanons worden geraamd en verantwoord in de baten en lasten.

Lid 8 geeft aan dat de raad bepaalde bestemmingsreserves kan aanwijzen als systeemreserve. Daarbij worden individuele mutaties die het gevolg zijn van de toepassing van het bestaande beleid niet afzonderlijk volgens het normale budgetrecht vooraf door de raad geautoriseerd, maar achteraf via verantwoording in de jaarstukken. Het kan gaan om reserves die zijn ingesteld voor risicovolle beleidsterreinen, waarbij de uitvoering slechts beperkt beïnvloedbaar is voor de gemeente en het saldo per jaar kan fluctueren van positief tot negatief. In jaren dat er een positief saldo is wordt de reserve gevoed, zodat er een buffer is voor jaren dat er een negatief saldo is. Daarnaast kunnen er systeemreserves zijn die het karakter hebben van een fonds. Ook hier worden overschotten in enig jaar aan de reserve gedoteerd om daarmee uitgaven in andere jaren mogelijk te maken, maar hier is geen sprake van een risico.

Lid 9 geeft aan dat het budgetrecht van de raad van toepassing op de dotatie aan de voorziening. De besteding is aan het college.

Lid 10 geeft aan dat aan de vorming en instelling van een onderhoudsvoorziening een actueel meerjarig plan ten grondslag moet liggen. Uit een dergelijk plan blijkt de omvang van de voorziening.

Lid 11. In de jaarstukken wordt de werkelijke stand van zaken van de reserves en voorzieningen geactualiseerd.

Lid 12 geeft de weg bij tussentijdse bijstelling van het beleid.

Artikel 9. Kostprijsberekening en tarieven

Artikel 212 Gemeentewet bepaalt in het tweede lid, letter b 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. Dit artikel geeft de kaders voor de bepaling van de kostprijzen van de gemeentelijke diensten.

Lid 1 geeft het onderscheid aan tussen de 2 soorten kostenverhaal.

Lid 2 bepaalt dat de kostprijs bestaat uit de directe kosten en de indirecte kosten die direct met de dienst samenhangen. Uitgangspunt voor de tarieven kostendekkend en/of marktconform behoudens door de raad aangewezen economische activiteiten als van algemeen belang (Wet markt en overheid).

Lid 3 bepaalt dat onder de indirecte kosten ook worden verstaan bijdragen aan voorzieningen en de compensabele BTW. Hiermee wordt invulling gegeven aan de mogelijkheid die artikel 229 b Gemeentewet biedt.

Lid 4 geeft aan op welke wijze de toedeling van de overheadkosten wordt bepaald.

Artikel 10. 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).

Lid 1 bepaalt dat de raad, op voorstel van het college, de tarieven jaarlijks vaststelt.

Leden 2, 3, 4 en 5: 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. Bepaald wordt dat de raad de kaders voor de prijzen voor gemeentelijke diensten en de verhuur en verkoop van onroerend goed vaststelt. 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 privaatrechtelijke besluit. Dergelijke besluiten zijn een bevoegdheid van het college (eerste lid, letter e artikel 160 Gemeentewet). Vandaar dat de collegebesluiten tot vaststelling of wijziging van prijzen ter kennisname aan de raad wordt aangeboden.

Artikel 11. 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 hierover regels voor het beleid en de organisatie bevat.

Lid 1 bevat richtlijnen voor de uitvoering van de financieringsfunctie door het college.

Lid 2 geeft de kaders voor het financieel beleid, die bij de uitvoering in acht moeten worden genomen.

Lid 3 geeft aan dat het college een treasurystatuut moet vaststellen met daarin transparant weergegeven hoe het college omgaat met de kaders en richtlijnen uit de financiële verordening. Om de gestelde kaders te kunnen controleren wordt het statuut ter kennisname aan de raad gestuurd.

Artikel 12. Leningen, revolverende fondsen en garanties uit hoofde van de publieke taak

Lid 1: Het verstrekken van leningen en garanties en het aangaan van financiële participaties mogen gemeenten alleen uit hoofde van de publieke functie (artikel 2 Wet Fido). Daarbij bepaalt het tweede lid van artikel 160 Gemeentewet dat een besluit tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen niet eerder wordt genomen dan nadat de raad een ontwerp-besluit is toegezonden en hij zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen. Het publieke belang moet door het college worden gemotiveerd.

Artikel 13. De paragrafen

Lid 1: In het BBV staat welke informatie de verplichte paragrafen minimaal moeten leveren. Om inzicht te krijgen in de veelheid aan gemeentelijke subsidieverlening is de paragraaf Subsidieverlening ingevoerd. Op één plek in de begroting wordt daarmee het totale beeld van de gemeentelijke subsidies gepresenteerd.

Lid 2 geeft per paragraaf aan welke aanvullende informatievraag de raad in ieder geval definieert.

Artikel 14. Administratie

Hier worden de 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 15 Debiteurenbeheer

De zorgplicht van het college voor een adequaat debiteurenbeheer is hierin vastgelegd.

Artikel 16. Interne controle

De accountant toetst jaarlijks van de gemeenterekening of deze een getrouw beeld geeft van de gemeentelijke financiën en of de (financiële) beheershandelingen die eraan ten grondslag liggen rechtmatig zijn verlopen. Het college wordt opgedragen om 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.

Artikel 17. Misbruik en oneigenlijk gebruik

Hier wordt bepaald 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 gemeentelijke subsidie, zodat subsidies wel daadwerkelijk worden verstrekt aan rechthebbenden. Het treffen van afdoend beleid op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik maakt deel uit van het rechtmatigheidoordeel van de accountant. Overigens is het natuurlijk zo dat de afweging om hiervoor in meer of mindere mate regels voor te stellen een politiek besluit is dat bij de raad en het college thuishoort.

Artikel 18. Financiële organisatie

In lid 1 worden de uitgangspunten voor de financiële organisatie gegeven. 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. Dergelijke besluiten zijn in het verleden genomen. De regels bedoeld onder de letters a en b kan het college gezamenlijk vastleggen in een organisatiebesluit. De regels bedoeld onder letter c kunnen opgenomen worden in een mandatenregeling en/of regeling voor budgethouderschap. De regels voor de inrichting van de organisatie van de financieringsfunctie, zoals wordt bedoeld onder letter d, worden in een apart treasurystatuut vastgelegd. Zie artikel 11 Financieringsfunctie. De regels voor letter e kunnen worden opgenomen in cluster- teams- en taakplannen en in de teamsbegroting (afgeleide van programmabegroting en taakveldenramingen). Onder letter f wordt het college opgedragen ook de kostenverdeelsleutels voor het toerekenen van kosten aan de taakvelden vast te leggen.

Lid 2 geeft aan dat het organisatiebesluit en het apart opgestelde treasurystatuut ter kennisgeving aan de raad worden aangeboden. Deze betreffen bevoegdheden van het college.

Artikel 19. Inkoop en aanbesteding

Dit artikel draagt het college op een inkoopreglement op te stellen. Bij een inkoopreglement kan men denken aan bijvoorbeeld het uitvaardigen van de regel dat buro-artikelen ingekocht worden bij de leverancier bij wie de gemeente een raamcontract heeft afgesloten. De regels in een dergelijk inkoopreglement moeten natuurlijk wel Europa-proof zijn. Europese aanbestedingsregels maar ook nationale aanbestedingsregels moeten worden nageleefd en vormen het kader waarbinnen een dergelijk inkoopreglement moet worden opgesteld.

Artikel 20. Subsidieverstrekking en steunverlening

Voor de steunverlening en subsidieverstrekking aan ondernemingen en instellingen zijn de Europese staatssteunregels, de Europese regels voor diensten van algemeen economisch belang, 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. Ten aanzien van de eigen subsidies zou in deze gedacht kunnen worden aan het inrichten van een paragraaf Subsidies.

Artikel 21. 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. Aangezien besluitvorming pas na 1 januari kan plaatsvinden wordt terugwerkende kracht gegeven aan de bepalingen van de verordening.

De financiële verordening heeft enkel interne werking en is dus geen algemeen verbindend voorschrift in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De verordening hoeft dan ook niet te worden gepubliceerd, voordat zij in werking kan treden. Wel zal deze na vaststelling de oude verordening van 2009 op www.overheid.nl vervangen.

Artikel 22 Citeertitel

Artikel geeft de naam, waarmee in de gemeentelijke stukken naar deze verordening moet worden verwezen.

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).