

### **Toelichting op de artikelen**

Allereerst moet worden vastgesteld dat het afgelopen jaar een aantal belangrijke nota's op het gebied van financieel beleid zijn vastgesteld, t.w. het treasurystatuut (april 2011), het afwijkingenbeleid (april 2011), de nota waarden en afschrijven (mei 2011) en de nota reserves, voorzieningen, risico's en weerstandsvermogen (oktober 2011), zodat in deze verordening kan worden volstaan met een verwijzing. De kaderstellende rol van de raad is geborgd middels deze nota's en bij de actualisaties ervan te zijner tijd. Daarnaast geldt voor de belastingtarieven, dat deze worden geregeld via de desbetreffende belastingverordeningen.

In de voorliggende verordening zijn ten opzichte van de vigerende verordening de volgende zaken vervallen:

- spoorboekje: volgens de huidige verordening moest jaarlijks een spoorboekje in de raad worden vastgesteld. Omdat de data van behandeling van de verschillende P&C instrumenten reeds in het vergaderschema van de raad worden vastgelegd, kan dit artikel vervallen.
- In de huidige verordening stond opgenomen dat in de tussenrapportages ook gerapporteerd moest worden over de paragrafen. In de praktijk vond dit niet plaats, tenzij er financiële gevolgen aan verbonden waren. Ook hier werd het principe van afwijkingen rapportage gevolgd.
- Voorziening voor oninbare vorderingen (art. 11) en registratie van bezittingen etc. (art. 15): dit soort artikelen worden voldoende geborgd door de wettelijke eisen aan een deugdelijke administratie en het nieuwe artikel 10
- Paragrafen (art. 16 – 22): de voorschriften m.b.t. informatie verstrekking zijn tegenwoordig voldoende geborgd in de BBV voorschriften rondom begroting en jaarrekening. De verplichting in deze artikelen om eens in de vier jaar een beleidsnota op deze onderwerpen op te stellen, is niet meer opgenomen. Een automatische, vaste verplichting past ons inziens niet bij deregulering. Indien gewenst kan de raad immers op ieder moment het college opdragen met een nieuwe nota terzake te komen.
- Subsidies (art. 23): een overzicht van subsidies is al een bijlage van de productbegroting. Een eventuele bepaling over een nota subsidies kan desgewenst in de (nieuwe) algemene subsidie verordening.
- Protocol rondom aanbesteding en subsidies (art. 27 en 28): in deze artikelen staat dat het college regels moet vaststellen die de rechtmatigheid borgen. Deze aspecten kunnen vervallen omdat dit details zijn die reeds door het nieuwe algemene artikel m.b.t. interne controle (art. 11) worden geregeld.

## VNG toelichting

### **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.

Een programma van de begroting kan op grond van artikel 8 BBV worden opgedeeld in prioriteiten. Een prioriteit wordt hier gedefinieerd als een productgroep van een of meer producten van de productenraming (en productenrealisatie).

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

Dit artikel bevat bepalingen over de inrichting van de begroting en de jaarstukken. De indeling van de programma's worden bij aanvang van iedere raadsperiode door de raad vastgesteld. Het BBV bepaalt in aanvulling hierop dat het college 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 zij 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. De gemeente kan slechts uitgaven doen voor de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht (vierde lid artikel 189 Gemeentewet).

### **Artikel 4. Inrichting begroting en jaarstukken**

In dit artikel zijn in aanvulling op het BBV bepalingen opgenomen voor de inrichting van de begroting. Zo wordt in het eerste lid van de korte versie het college opgedragen de productenraming bij de begroting te voegen. En zo wordt ook bepaald de productrealisatie bij het jaarverslag te voegen. Dit zijn geen standaard verplichting in het BBV. Wel moet men opletten dat de productrealisatie inderdaad bij het jaarverslag voegt en niet bij de jaarrekening. Anders gaat deze onderdeel uitmaken van de accountantscontrole, hetgeen niet de bedoeling van de wet is.

In dit artikel 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 5. Autorisatie begroting en investeringskredieten**

Artikel 5 bevat nadere regels voor de autorisatie van de begroting en investeringskredieten. In de verordening vindt autorisatie van de baten en lasten plaats op programmaniveau (lid 1). Voor begrotingswijzigingen doet het college gedurende het jaar voorstellen aan de raad (lid 3).

Naast lopende uitgaven doet een gemeenten investeringen. Ook uitgaven voor investeringen moeten worden geautoriseerd. Voor de autorisatie van deze investeringskredieten is in beide voorbeelden gekozen deze bij begrotingsbehandeling mee te nemen (lid 2). Wel kan de raad bij de begrotingsbehandeling aangegeven welke investeringskredieten hij op een later tijdstip wenst te autoriseren. 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 blijft wel op de begroting staan als voorziene uitgaaf, maar de raad autoriseert de uitgaaf nog niet. Het college is nog niet bevoegd verplichtingen voor de investering aan te gaan.

Meestal komen gedurende het begrotingsjaar nieuwe investeringsvoornemens op tafel die bij het opstellen van de ontwerp-begroting nog niet waren voorzien. Het laatste lid van het artikel regelt de autorisatie van de investeringskredieten voor deze investeringen.

### **Artikel 6. Tussentijdse rapportage**

Een belangrijk onderdeel van de planning en controlcyclus voor de raad zijn de tussenrapportages. Op basis van tussenrapportages wordt de raad geïnformeerd over de uitputting van budgetten en investeringskredieten en de voortgang van de uitvoering van het beleid.

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 rapportage moet verantwoorden.

### **Artikel 7. Waardering en afschrijving vaste activa**

In dit artikel 212 Gemeentewet is de uitdrukkelijke bepaling opgenomen dat de raad in elk geval de regels voor waardering en afschrijving van activa vast stelt.

Het BBV laat een aanzienlijke beleidsvrijheid aan gemeenten voor het zelf vaststellen van de eigen afschrijvingsmethodieken en afschrijvingstermijnen. In beide voorbeelden is sprake van een mogelijke invulling. Gemeenten moeten deze aanpassen aan de eigen gebruiken. Natuurlijk geldt hierbij wel het criterium dat gemeenten de afschrijvingsmethodiek en afschrijvingstermijn van een actief met economisch nut moeten afstemmen op de verwachte economische levensduur. Indien dit wordt nagelaten, wordt het getrouwe beeld van de jaarrekening namelijk aangetast.

### **Artikel 9. Kostprijsberekening**

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. In artikel 9 van de verordening staan 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 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 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). Het eerste lid van het artikel bepaalt dat de raad de tarieven voor de belastingen, rioolrechten en afvalstoffenheffing jaarlijks vaststelt. Een gemeenteraad die voor meer rechten (en leges) de tarieven jaarlijks wenst vast te stellen, kan het eerste lid met deze rechten (en leges) uitbreiden.

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).

#### **Artikel 11. Financieringsfunctie**

De financieringsfunctie (treasury) is een belangrijk onderdeel van het middelbeheer. 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. In artikel 11 van de voorbeeldverordeningen wordt invulling aan deze wettelijke plicht gegeven. Het eerste lid bevat richtlijnen voor de uitvoering van de financieringsfunctie. In het tweede lid staan de kaders voor het financieel beleid opgesomd, die bij de uitvoering in acht moeten worden genomen. In de voorbeelden zijn de kaders ingevuld. Een gemeente kan echter binnen de ruimte die de Wet Fido biedt, ook kiezen voor strakkere of ruimere kaders.

#### **Artikel 13. Administratie**

Onder artikel 13 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 14. 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. Artikel 14 draagt 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.

### **Artikel 15. Misbruik en oneigenlijk gebruik**

Artikel 15 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 gemeentelijke subsidie, zodat subsidies wel daadwerkelijk worden verstrekt aan rechthebbenden. Het treffen van afdoende beleid op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik maakt deel uit van het rechtmatigheidsoordeel 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 gemeenteraad en het college thuishoort.

### **Artikel 16. Financiële organisatie**

Artikel 16 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. Hierin kunnen ook de regels voor de inrichting van de organisatie van de financieringsfunctie worden opgenomen, zoals wordt bedoeld onder letter d. Een andere mogelijkheid voor het college is de regels voor de organisatie van de financieringsfunctie in een apart treasurywettelijk vast te leggen. De verordening laat deze mogelijkheid open.

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

### **Artikel 17. 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 18. Citeertitel**

Artikel 18 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 medeondertekenen (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).

De financiële verordening heeft enkel interne werking en is dus niet een besluit van algemene strekking in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht. De verordening hoeft dan ook niet te worden gepubliceerd, voordat zij in werking kan treden.