

Toelichting op de artikelen

Artikel 1. Begripsbepaling

Het begrip administratie is gedefinieerd ten behoeve van artikel 17 van de verordening.

Het begrip organisatieonderdeel is gedefinieerd ten behoeve van de artikelen 17 en 18 van de verordening. Een organisatieonderdeel kan een cluster zijn, of een team dat in een vaste samenstelling fungeert, dan wel meer op ad hoc-basis, of projectmatig functioneert ('flexibel team').

De begrippen inkomsten, netto schuld per inwoner en dergelijke zijn gedefinieerd ten behoeve van artikel 18 van de verordening. Hiervoor zijn de definities gevolgd die www.waarstaatjegemeente.nl toepast voor de financiële kengetallen over de gemeentefinanciën.

Het begrip overheidsbedrijf is gedefinieerd om in artikel 13 van de verordening nadere invulling te kunnen geven aan de verplichtingen die volgen uit de Mededingingswet voor het vaststellen van de hoogte van prijzen.

Met de wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) van 5 maart 2016, is de wijze waarop de informatie voor derden wordt verstrekt veranderd. Eerder voorgeschreven indelingen (functioneel, producten) zijn bij ministeriële regeling vervangen door taakvelden, oftewel een indeling van programma's in voorgeschreven eenheden, op basis waarvan uitvoeringsinformatie verstrekt dient te worden.

Het begrip programma is een kernbegrip in het BBV. In artikel 8 wordt een programma gedefinieerd als een samenhangend geheel van activiteiten, met onder meer een doelstelling en een raming van baten en lasten. De gemeenteraad stelt de begroting en de jaarstukken vast op basis van de gekozen programma indeling.

Activiteiten zijn onderdelen van taakvelden, ook wel genoemd deeltaken. Een gemeente is vrij om binnen de voorgeschreven taakvelden eigen onderverdelingen te maken ten behoeve van interne sturing op de uitvoering van programma's.

Een activiteitengroep is een clustering van specifieke activiteiten in verband met programmatische samenhang. Een programma bestaat dan ook uit één of meer activiteitengroepen. De gemeenteraad autoriseert de begroting op het niveau van activiteitengroepen. In artikel 8, lid 4, van het BBV wordt hiervoor het woord 'prioriteit' 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 door de raad vastgesteld.

Het tweede lid regelt de onderverdeling van programma's in activiteitengroepen en activiteiten. Op voorstel van het college, stelt de raad deze indeling vast. In het algemeen zal dit plaatsvinden met het vaststellen van de begroting.

Het derde lid bepaalt, dat op voorstel van het college de raad beleidsindicatoren per programma vaststelt. Het is het zogenaamde SMART maken van de begroting. Wat de verplichte beleidsindicatoren zijn, volgt uit de (ministeriële) Regeling vaststelling beleidsindicatoren door gemeenten in programma's en programmaverantwoording, die zijn grondslag vindt in artikel 25, tweede lid, onder a, van het BBV.

Het BBV schrijft een aantal verplichte paragrafen voor. In een paragraaf wordt de raad integraal over een bepaald thema geïnformeerd. Het vierde lid bepaalt, dat de raad kan aangeven, welke paragrafen hij nog meer wenst. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een paragraaf subsidies of een paragraaf duurzaamheid.

Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken

In het BBV zijn in Hoofdstuk II (De begroting en de toelichting) en in Hoofdstuk IV (De jaarstukken en de toelichting) de nodige voorschriften opgenomen over de inrichting van de diverse documenten. Vooral de artikelen 7 en 8, voor het onderdeel begroting, en 24 en 25, voor het onderdeel jaarstukken, bepalen welke inrichtingsvoorschriften van toepassing zijn.

In dit artikel 3 zijn aanvullend op het BBV bepalingen opgenomen voor de inrichting van de begroting (en daarmee ook de jaarstukken).

Waar het BBV aangeeft dat een programmaplan onder meer bestaat uit te realiseren programma's, een overzicht van algemene dekkingsmiddelen en een apart overzicht van de kosten van overhead, schrijft dit artikel lid 1 voor, dat de baten en lasten onder de programma's in de begroting per activiteit worden weergegeven. Activiteiten worden als activiteitengroep bovendien geclusterd weergegeven, het niveau waarop de raad de begroting vaststelt. Het artikel geeft daarbij aan dat ditzelfde principe geldt voor het overzicht van algemene dekkingsmiddelen en voor het overzicht van de kosten van overhead, waarmee wordt bedoeld dat ook daar de indeling van baten en lasten per activiteit en activiteitengroep van toepassing is.

De kern van het gestelde over overhead is overigens dat in de programma's alleen de kosten worden opgenomen die betrekking hebben op het primaire proces, en dat de kosten van overhead niet langer via allerlei complexe rekenmethodieken worden toegerekend aan programma's.

In het tweede lid wordt de verplichting volgens artikel 20 BBV nader uitgewerkt, door te bepalen dat er bij de uiteenzetting van de financiële positie een overzicht van de investeringen wordt gegeven. Dit is mede nodig om de autorisatie van investeringskredieten mogelijk te maken. Bij investeringen kan ook worden gedacht aan grondexploitaties, die overigens ook in de paragraaf grondbeleid aan de orde komen.

Het derde lid bepaalt dat, in aanvulling op het bepaalde in het BBV, de gevolgen van de begroting en meerjarenraming voor de gemeentelijke schuldpositie inzichtelijk worden gemaakt. Dit vindt plaats via een liquiditeitsbegroting op meerjarenbasis.

In het vierde lid wordt voor de jaarrekening het inzicht in de uitputting van investeringskredieten geregeld.

Het vijfde lid bepaalt dat, op grond van artikelen 7 en 24 van het BBV, in de begroting en de jaarrekening een overzicht wordt opgenomen van de baten en lasten per taakveld. Dit kan een bijlage zijn en deze overzichten zijn bedoeld om uitvoeringsinformatie op te kunnen stellen zoals bedoeld in artikel 66 BBV.

Artikel 4. Kaders begroting

Artikel 4 biedt de kaders voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming. Hierin staan een uitgangspunten die het college bij het opstellen van deze stukken in acht moet nemen, dit in aanvulling op de bepalingen van de artikelen 189 en 193 van de Gemeentewet en het BBV.

Het eerste lid van het artikel bepaalt, dat de gemeenteraad vooraf aan het opstellen van de begroting 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

begroting en de meerjarenraming. Deze systematiek wordt in veel gemeenten toegepast en deze nota draagt vaak de naam kadernota of voorjaarsnota.

In de planning- en controlcyclus kan deze nota worden gezien als het startmoment. De opvolgende documenten die in dit kader in de raad aan de orde komen zijn de begroting voor het eerstvolgende jaar (inclusief meerjarenbegroting), tussentijdse rapportages over het lopende begrotingsjaar, en de jaarrekening over het verstreken boekjaar.

Onvoorziene omstandigheden voorbehouden, legt het college deze nota vóór 15 juli voor aan de raad.

In het tweede lid wordt aangegeven dat de raad deze nota uiterlijk 31 augustus vaststelt. Daarmee liggen de kaders vast voor de daarna op te stellen begroting en meerjarenraming.

Artikel 5. Autorisatie begroting en investeringskredieten

Artikel 5 bevat regels voor de autorisatie van de baten en lasten in de begroting en van de investeringskredieten. Op grond van artikel 189 van de 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 van de Gemeentewet besluiten nemen voor het wijzigen van de begroting. De gemeente kan slechts uitgaven doen voor de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht (derde lid van artikel 189 van de Gemeentewet).

De raad kan kiezen op welk niveau hij budgetten beschikbaar stelt. Autorisatie door de raad van de baten en de lasten vindt plaats op het niveau van activiteitengroepen (eerste lid).

Naast lopende uitgaven doet een gemeente investeringen, die eveneens door de raad worden geautoriseerd. Voor de autorisatie van deze investeringskredieten is er voor gekozen deze bij de begrotingsbehandeling mee te nemen (tweede lid). 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.

Het college dient dreigende overschrijdingen van geautoriseerde lasten en investeringskredieten en dreigende overschrijdingen van geautoriseerde baten bij het bekend worden aan de raad te melden, zodat de raad kan besluiten of het budget moet worden gewijzigd of dat het beleid moet worden bijgesteld. Het college doet hiertoe een voorstel voor wijziging van de begroting (lid 3).

Lid 4 van dit artikel geeft een uitzondering op het gestelde in artikel 3 voor baten en lasten die samenhangen met grondexploitaties. Zoals in de notitie Grondexploitaties van de commissie BBV is aangegeven, is het startpunt van een grondexploitatie, of Bouwgrond in exploitatie (BIE), het raadsbesluit met de vaststelling van het grondexploitatiecomplex, inclusief grondexploitatiebegroting. Vanaf dat moment wordt de BIE geopend en kunnen kosten worden geactiveerd en bijgeschreven op de voorraadpositie op de balans. Pas wanneer afwijkingen ten opzichte van ramingen niet meer passen binnen het totale vastgestelde grondexploitatiecomplex, worden zaken aan de raad gemeld. Indien deze afwijkingen in financiële zin van ondergeschikt belang zijn, kan worden volstaan met een aanpassing van de grondexploitatiebegroting als normaal onderdeel van de jaarlijkse begroting- en verslagleggingprocedures. Afwijkingen van baten of lasten in een jaar ten opzichte van ramingen worden, zo nodig, door de raad goedgekeurd bij het vaststellen van de jaarrekening.

Als er een noodzaak is om tot bijstelling van grondprijzen te komen, dient een actualisatie van het grondexploitatiecomplex, inclusief grondexploitatiebegroting, ter vaststelling aan de raad te worden voorgelegd.

Naast incidentele begrotingswijzigingen zoals bedoeld in lid 3, legt het college als dat nodig is eveneens begrotingswijzigingen voor aan de raad bij de behandeling van de tussenrapportages (vijfde lid).

Bij investeringen met een meerjarig karakter, bepaalt het zesde lid, dat bij elke begroting een actualisatie van de ramingen plaatsvindt en dat het college daarmee aan de raad voorstellen doet voor het wijzigen van de investeringskredieten.

Meestal komen gedurende het begrotingsjaar nieuwe investeringsvoornemens op tafel, die bij het opstellen van de begroting niet waren voorzien. Het zevende lid van het artikel regelt de autorisatie van de investeringskredieten anders dan bij vaststelling van de begroting, dus ook voor investeringen die pas in de loop van het begrotingsjaar worden voorzien.

Artikel 6. Tussentijdse rapportage

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

Er is gekozen voor twee tussenrapportages, waarvan de eerste op tijd is om te gebruiken als input voor de nota bedoeld in artikel 4.

Het tweede lid bevat bepalingen over de minimale inhoud van de rapportage, waarbij informatie over de grondexploitatie valt onder de investeringskredieten.

Het derde lid bepaalt dat het college relevante afwijkingen ten opzichte van de begroting in de tussenrapportages moet toelichten. Er is niet gekozen voor een absoluut getal, of percentage van lasten of baten als criterium, maar voor een toelichting van afwijkingen die 'van belang' zijn. Dit vraagt dan ook maatwerk, want het kan hier gaan om grote bedragen, maar ook van een klein bedrag met een grote 'gevoelswaarde'.

Artikel 7. Informatieplicht

In artikel 7 van de financiële verordening is een nadere invulling van de informatieplicht van het college aan de raad opgenomen. Het betreft een uitwerking van het vierde lid van artikel 169 van de Gemeentewet. Dat artikel verplicht het college vooraf aan het aangaan van bepaalde verplichtingen de raad inlichtingen te verstrekken, indien de raad daar om verzoekt of indien de uitoefening van deze bevoegdheden van het college ingrijpende gevolgen heeft voor de gemeente.

Wanneer het gaat om verplichtingen die voortvloeien uit de begroting, geldt deze informatieplicht uiteraard niet. Met het vaststellen van de begroting geeft de raad het college immers toestemming om per activiteitengroep uitgaven te doen om de beoogde doelstellingen te realiseren, oftewel als deze passend zijn binnen de in het programma genoemde beleidskaders.

In artikel 7 verzoekt de raad het college om informatie vooraf aan het aangaan van de opgesomde rechtshandelingen met een financieel gevolg, indien het aangaan van deze verplichtingen de in het artikel genoemde bedrag overschrijden. Het limietbedrag is zodanig bepaald, dat het college niet bij elke kleine zaak eerst de raad moet raadplegen. Hierdoor zou kostbare tijd van de raad en het college verloren gaan en de handelingsvrijheid van het college worden gefrustreerd, iets wat de dualiseringsoperatie juist heeft beoogd te voorkomen.

De bepalingen uit het artikel ontslaan het college niet van de 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 duidelijkheid tussen het college en de raad over wanneer de raad in elk geval vóóraf wenst te worden geïnformeerd en in de gelegenheid wil worden gesteld zijn wensen en bedenkingen aan het college kenbaar te maken.

Lid 2 geeft de kaderstellende rol van de raad op dit gebied nog eens expliciet aan. In samenhang met het eerste lid betekent het gestelde dat het college in sommige situaties snelheid kan betrachten, maar niet nadat de raad in de gelegenheid is gesteld om zijn zegje te doen. Wanneer de gevoelens van de raad positief zijn, kan het college tot uitvoering overgaan. Formeel dient nog wel een begrotingswijziging door de raad te worden vastgesteld, maar dit kan op een later tijdstip.

Artikel 8. EMU-saldo

Voor gemeenten is in de Wet houdbare overheidsfinanciën vastgelegd, dat ze een aandeel hebben in het plafond voor het totale EMU-tekort van Nederland. Wordt dit gemeentelijk aandeel in het EMU-tekort door de gezamenlijke gemeenten overschreden, dan kan dat tot een correctieve maatregel van het Rijk leiden of tot een boete uit Europa die naar gemeenten wordt doorvertaald. Maar het kan ook zijn, dat de overschrijding niet tot aanvullend beleid van het Rijk of Europa leidt. Gemeenten krijgen in het voorjaar van het Rijk bericht of het gemeentelijk aandeel in het nationale toegestane EMU-tekort met de lopende begroting dreigt te worden overschreden. Ook wordt dan duidelijk of daarop actie van gemeenten is gewenst. Pas als dit laatste het geval is, moeten gemeenten met een individueel EMU-saldo hoger dan de gemeentelijke EMU-referentiewaarde hun begroting neerwaarts bijstellen om de overschrijding van het collectieve aandeel ongedaan te maken.

In het artikel is opgenomen, dat het college de raad informeert als de gemeente van het Rijk een bericht heeft ontvangen dat het toegestane EMU-tekort voor alle gemeenten dreigt te worden overschreden. Als daarop actie nodig is van de gemeente, doet het college een voorstel voor het wijzigen van de begroting.

Artikel 9. Waardering & afschrijving vaste activa

In het tweede lid, onder a, van artikel 212 van de Gemeentewet is opgenomen, dat de financiële verordening in elk geval de regels voor waardering en afschrijving van activa bevat. Hieraan is in artikel 9 invulling gegeven. Voor de bepalingen over afschrijvingsmethodieken en afschrijvingstermijnen van de immateriële en materiële vaste activa wordt in de verordening verwezen naar de bijlage bij de verordening.

Vanaf 1 januari 2017 is ook het activeren van investeringen met maatschappelijk nut verplicht. Het BBV laat een aanzienlijke beleidsvrijheid aan gemeenten voor het zelf vaststellen van de eigen afschrijvingsmethodieken en afschrijvingstermijnen. Natuurlijk geldt hierbij wel het criterium dat gemeenten de afschrijvingsmethodiek en afschrijvingstermijn van een actief moeten afstemmen op de verwachte gebruiksduur. Indien dit wordt nagelaten, wordt het getrouwe beeld van de jaarrekening aangetast.

Artikel 10. Rente en rentetoerekening

Volgens het BBV moet rente die verband houdt met een bepaalde activiteit via een omslagrente worden toegerekend aan investeringen binnen die activiteit (Nota van toelichting Wijzigingsbesluit BBV d.d. 5 maart 2016, pagina 18).

Om er voor te zorgen dat in de begroting en verantwoording de totale rentelasten en de daaraan gekoppelde financieringsbehoefte inzichtelijk zijn, wordt in artikel 13 BBV bovendien voorgeschreven dat de paragraaf financiering inzicht geeft in de rentelasten, het renteresultaat, de financieringsbehoefte en de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en activiteiten (onderdeel van de door BBV genoemde taakvelden) wordt toegerekend.

In lid 1 wordt aangegeven dat het percentage van de omslagrente, voor de toerekening van rente aan de in gebruik zijnde activa voor een bepaalde activiteit, jaarlijks met de begroting wordt vastgesteld. Het percentage van deze omslagrente wordt bepaald door de werkelijk aan activiteiten toe te rekenen rente te delen door de boekwaarde per 1 januari van de vaste activa die integraal zijn gefinancierd.

De uitkomst van dit percentage van de omslagrente wordt op een half procent afgerond.

Lid 2 geeft aan dat op rekeningbasis herrekening van het percentage van deze omslagrente noodzakelijk is, wanneer er sprake is van een te grote afwijking tussen begroting en werkelijkheid.

Artikel 11. Reserves en voorzieningen

Hoewel artikel 2 BBV de mogelijkheid biedt om rente te berekenen over het eigen vermogen en de voorzieningen (bespaarde rente), wordt hier niet voor gekozen, dit conform de aanbeveling van de commissie BBV. Het eerste lid bepaalt daarom, dat voor de toerekening van rentelasten en rentebaten in de beleidsbegroting, de financiële begroting, het jaarverslag en de jaarrekening aan de activiteiten geen rentevergoeding over reserves en voorzieningen wordt meegenomen.

Het tweede lid bepaalt, dat het college periodiek een nota over de reserves en voorzieningen aan de raad aanbiedt. Met het vaststellen van deze nota stelt de raad de kaders vast voor de vorming van reserves en voorzieningen. Periodiek is niet nader gedefinieerd, maar hangt af van de noodzaak voor een actualisatie van de nota over de reserves en voorzieningen.

Voor het doen van toekomstige uitgaven kan de raad een bestemmingsreserve vormen. Hiermee wordt op de balans van de gemeente tot uitdrukking gebracht, dat toekomstige uitgaven een beslag op het eigen vermogen gaan leggen. In het derde lid zijn de voorwaarden voor een voorstel voor een dergelijke bestemmingsreserve opgenomen.

Op grond van artikel 44, lid 1d, BBV kunnen voor het doen van bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen, waarvoor een heffing wordt geheven als bedoeld in artikel 35, lid 1b, BBV, voorzieningen worden gevormd. Gedoeld wordt hier onder meer op vervangingsinvesteringen op het gebied van riolering. Bij realisatie van de bedoelde vervangingsinvestering wordt het bedrag van de voorziening op het te activeren bedrag in mindering gebracht (artikel 62, lid 3, BBV).

Voornemens tot het doen van bepaalde uitgaven, leiden niet altijd daadwerkelijk tot het doen van die uitgaven. Er bestaat het gevaar, dat bestemmingsreserves op de balans blijven staan waarvoor in het geheel geen voornemen meer bestaat tot het doen van bepaalde uitgaven. Door voor elke nieuwe bestemmingsreserve of voorziening een maximale "houdbaarheidsdatum" op te nemen kan dit worden voorkomen. Hiervoor is in de verordening de bepaling opgenomen dat bestemmingsreserves of voorzieningen die de houdbaarheidsdatum hebben overschreden, vervallen en vrijvallen ten gunste van de exploitatie (vierde lid).

Artikel 12. Kostprijsberekening

Artikel 212 Gemeentewet bepaalt in het tweede lid, onder b, dat de verordening in ieder geval de grondslagen bevat voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en van tarieven voor rechten als bedoeld in artikel 229b en heffingen als bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer. De grondslagen voor de prijzen die de gemeente bij overheidsbedrijven en derden in rekening brengt, en voor de tarieven van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, worden gevormd door de opbouw van de kostprijs. Met de herziening van het BBV met ingang van 2017 moeten de overheadkosten apart worden verantwoord; toerekening aan activiteiten is niet toegestaan. Dit volgt uit de artikelen 8, eerste lid, onderdeel c, en 17 BBV.

Daarmee vervalt de mogelijkheid om de integrale kostprijzen in de administratie van de baten en lasten op activiteiten van de beleidsbegroting, de financiële begroting, het jaarverslag en de jaarrekening in beeld te brengen. De kostprijzen moeten daarom extracomptabel worden berekend en vastgelegd.

Het eerste lid van artikel 12 bepaalt, dat de kostprijsberekeningen extracomptabel worden vastgelegd en dat de kostprijzen bestaan uit de directe kosten en een opslag voor de overhead en voor de rente over de inzet van vreemd vermogen voor de financiering van (vaste) activa die voor desbetreffende rechten en heffingen en voor de desbetreffende goederen, werken en diensten worden ingezet.

Het tweede lid bepaalt, dat ook bijdragen aan en onttrekkingen van voorzieningen voor de noodzakelijke vervanging van de betrokken activa en de afschrijvingskosten van de in gebruik zijnde activa worden betrokken bij de kostprijsberekening. Voor de gemeentelijke rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht zoals de rioolheffing, worden in de kostprijsberekening ook de compensabele BTW en de gedeerde inkomsten van het kwijtscheldingsbeleid meegenomen.

Het derde lid geeft aan, dat de overheadkosten die kunnen worden toegerekend aan specifieke uitkeringen en subsidies, apart onder het taakveld overhead in de administratie worden afgezonderd en in de desbetreffende verantwoordingen over de besteding aan specifieke uitkeringen en subsidies worden toegerekend.

Het vierde en vijfde lid gaan over de toerekening van de overheadkosten aan de kostprijs van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, en over de kostprijs van prijzen van goederen, diensten en werken die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden. Het vierde lid geeft aan, dat de overheadkosten die kunnen worden toegerekend aan de activiteiten die onder de vennootschapsbelastingplicht vallen, apart onder het taakveld overhead in de administratie worden afgezonderd en in de belastingaangifte aan deze activiteiten worden toegerekend.

Het vijfde lid geeft de definitie van de kostenverdeelsleutel voor de toerekening van de overheadkosten aan de kostprijzen van rechten en heffingen waarmee de gemeente kosten in rekening brengt zoals de afvalstoffenheffing, en voor de toerekening van de overheadkosten aan de kostprijzen van goederen, werken en diensten die door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden worden geleverd. Er wordt voor de toerekening van de overheadkosten bepaald, dat deze plaatsvindt naar rato van het geraamde aandeel van de directe kosten voor het geleverde product of de dienst, in verhouding tot de totale geraamde directe kosten van alle activiteiten in de begroting.

Het zesde lid handelt over de toerekening van rente over de inzet van vreemd vermogen voor de financiering van activa. Het percentage van deze omslagrente wordt bepaald door de werkelijk aan activiteiten toe te rekenen rente te delen door de boekwaarde per 1 januari van de vaste activa die integraal zijn gefinancierd.

De uitkomst van dit percentage van de omslagrente wordt op een half procent afgerond. Hoewel lid 6 gaat over de toerekening van rente ter onderbouwing van kostprijzen, geldt dezelfde rekenmethodiek als bedoeld in artikel 10. Beide berekeningen leiden dan ook tot hetzelfde rentepercentage.

Het zevende lid van artikel 11 bepaalt ten slotte, dat voor de toerekening van kosten aan vennootschapsbelastingplichtige activiteiten en grondexploitaties afwijkende regels kunnen gelden. Deze regels kunnen voortvloeien uit bijvoorbeeld de Notitie Grondexploitaties van de commissie BBV, of fiscaal zijn bepaald.

Artikel 13. Prijzen economische activiteiten

Als een gemeente goederen, diensten of werken levert aan overheidsbedrijven of derden dan mag zij deze activiteiten niet bevoordelen als het economische activiteiten betreffen. Economische activiteiten zijn hier activiteiten waarmee de gemeenten in concurrentie met andere ondernemingen treedt. Het bevoordelingsverbod houdt feitelijk in, dat ten minste een integrale kostprijs voor de levering van goederen, diensten werken en het verstrekken van kapitaal in rekening moet worden gebracht.

Van deze verplichting kan worden afgeweken als de activiteiten worden ontplooid in het kader van het publiek belang. Daarvoor is wel nodig dat in een raadsbesluit het publiek belang van de activiteit wordt gemotiveerd. Het raadsbesluit moet worden aangemerkt als een concretiserend besluit van algemene strekking. Het besluit moet worden bekendgemaakt in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad en moet open staan voor bezwaar en beroep. Belanghebbenden kunnen dan binnen uiterlijk zes weken na bekendmaking van het besluit een bezwaarschrift indienen bij de gemeente (artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht). De gemeente moet binnen zes weken een besluit nemen over het bezwaarschrift of – indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht is ingesteld – binnen twaalf weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. Bij afwijzing van de bezwaren kan de belanghebbende beroep instellen bij de bestuursrechter.

Voor het verplicht in rekening brengen van minimaal een integrale kostprijs voor de levering van goederen, werken en diensten of voor het verstrekken van kapitaal gelden een aantal uitzonderingen. Deze uitzonderingen worden in het derde lid opgesomd.

Artikel 14. Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen

De gemeentelijke belastingen bestaan uit algemene belastingen, bestemmingsheffingen en retributies (rechten en leges).

Het vaststellen van de tarieven voor belastingen, heffingen en leges is een bevoegdheid van de raad. Immers, op grond van artikel 216 van de Gemeentewet besluit de raad tot het invoeren, wijzigen of afschaffen van een gemeentelijke belasting.

De algemene belastingen komen ten goede aan algemene middelen van de gemeente. De gemeenteraad kan bepalen waarvoor deze opbrengsten worden ingezet. Onder de algemene belastingen vallen bijvoorbeeld de OZB en de hondenbelasting.

De retributies vallen uiteen in bestemmingsheffingen en leges. Voor heffingen geldt dat de gemeente niet meer mag heffen dan de begrote kosten die gedekt worden met de heffing. Voorbeelden hiervan zijn de rioolheffing en de afvalstoffenheffing, die worden gebruikt voor doeleinden met een duidelijk algemeen belang.

De belangrijkste retributies zijn de leges, oftewel de vergoedingen voor een bij de gemeente aangevraagde dienst. Deze dienst levert met name individueel voordeel op. Zo betalen inwoners van de gemeente een bijdrage voor het aanvragen van een paspoort of vergunning. Ook voor de leges geldt dat deze niet meer dan kostendekkend mogen zijn.

Het eerste lid van artikel 14 bepaalt, dat de raad de tarieven voor de belastingen, heffingen en leges jaarlijks vaststelt. Het betekent, dat de bijbehorende verordeningen jaarlijks moeten worden herzien.

Het vaststellen van prijzen voor de levering van gemeentelijke goederen, diensten of werken die niet vallen onder artikel 229 van de Gemeentewet, is een privaatrechtelijk besluit. Deze besluiten zijn een bevoegdheid van het college (eerste lid, onder e, van artikel 160 van de Gemeentewet), maar hebben wel invloed op de hoogte van de inkomsten en raken daarom ook het budgetrecht van de raad. Het tweede lid bepaalt daarom, dat het college aan de raad eens in de vier jaar een nota aanbiedt met daarin de kaders voor de te hanteren prijzen, huren en tarieven voor erfpacht. De raad stelt deze nota vast.

Het derde lid bepaalt, dat tussentijdse wijzigingen van besluiten voor het vaststellen van nieuwe prijzen en het wijzigen van prijzen die afwijken van de kaders uit de nota, vooraf ter besluitvorming aan de raad worden aangeboden.

Artikel 15. Financieringsfunctie

Artikel 212 van de Gemeentewet bevat de bepaling, dat de financiële verordening in elk geval regels voor de algemene doelstelling en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie bevat. Artikel 15 geeft invulling aan deze plicht. Het artikel bevat kaders voor het financieringsbeleid. De kaders voor de financiële organisatie van de financieringsfunctie staan in artikel 17 van deze verordening.

In aanvulling op de regels uit de Wet financiering decentrale overheden en daarop gebaseerde besluiten en regelingen stelt het eerste lid een aantal aanvullende kaders. Zo mag geen gebruik worden gemaakt van financiële derivaten.

Gemeenten mogen alleen leningen en garanties verstrekken en financiële participaties aangaan voor het behartigen van een publiek belang (artikel 2 van de Wet fido). Daarbij bepaalt het tweede lid van artikel 160 van de 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 ontwerpbesluit is toegezonden en hij zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen.

Gemeente Ameland ziet het niet als een kerntaak om leningen en garanties te verstrekken aan derden; op grond van de voorliggende financiële verordening is dat dan ook niet mogelijk.

Het tweede lid draagt het college op bij het verstrekken van kapitaal zo mogelijk zekerheden te organiseren, om zo het financiële risico waaraan de gemeente bloot komt te staan, te verminderen. Wanneer bijvoorbeeld aandeelhouderschap van een organisatie wordt overwogen, ligt het voor de hand om een beeld te hebben van het toekomstperspectief van zo'n organisatie, met financiële ramingen van exploitatie, balansposities en dergelijke.

Artikel 16. Paragrafen

In het BBV is in artikel 9 aangegeven welke paragrafen in ieder geval in begroting en verantwoording worden opgenomen. Het BBV geeft in de artikelen 16 tot en met 21 aan wat er in de diverse paragrafen ten minste moet staan.

In het eerste lid van artikel 16 wordt aangegeven dat in ieder geval de voorgeschreven informatie wordt opgenomen.

Een deel van de aanvullende informatie dient er volgens lid twee voor om de kostentoe rekening van de geraamde rentekosten en de geraamde overheadkosten aan de heffingen en leges waarmee kosten in rekening worden gebracht, in beeld te brengen.

In het derde lid wordt aangegeven dat het college periodiek onderhoudsplannen voor kapitaalgoederen ter vaststelling aan de raad aanbiedt. Omdat onderhoudsplannen voor verschillende soorten kapitaalgoederen nogal eens verschillende looptijden hebben, wordt hier geen specifieke termijn genomen, maar het wordt wel noodzakelijk geacht om eens per vier jaar een bijgewerkt plan aan de raad voor te leggen, zodat er voor de belangrijke soorten kapitaalgoederen met actuele, en door de raad vastgestelde onderhoudsplannen kan worden gewerkt.

Artikel 17. Administratie

Onder artikel 17 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 en de vastlegging er van moeten voldoen.

Artikel 18. Financiële organisatie

Artikel 18 geeft de uitgangspunten voor de financiële organisatie en draagt het college op hiervoor zorg te dragen. Het college is op grond van artikel 160 van de Gemeentewet bevoegd regels te stellen over de ambtelijke organisatie. Deze bevoegdheid betreft ook het stellen van regels voor de financiële organisatie, blijkt uit het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het nader rapport uit 2003 over de wijziging van artikel 212 van de Gemeentewet.

Artikel 18 geeft een opsomming op welke terreinen van de financiële organisatie het college beleid en interne regels moet stellen. Om hier invulling aan te geven ligt het voor de hand, dat het college zaken als een organisatiebesluit, een treasurystatuut en een budgethoudersregeling vaststelt en dat het college de volmachten en mandaten, alsook de kostenverdeelsleutels voor de (extracomptabele) kostentoe rekening vastlegt.

Bij het beleid en de interne regels voor de inkoop en aanbesteding kan gedacht worden aan een inkoopreglement en ook aan gemeentelijke inkoopvoorwaarden.

Bij het beleid en de interne regels voor steunverlening en subsidieverstrekking gaat het om procedures die naleving van de Europese staatssteunregels en regels voor diensten van algemeen economisch belang, de Algemene wet bestuursrecht en de gemeentelijke subsidieverordening waarborgen.

In geval van misbruik en oneigenlijk gebruik gaat het bijvoorbeeld om het treffen van voldoende verificatiemaatregelen vooraf van de antecedenten van een aanvrager van een gemeentelijke subsidie, zodat subsidies wel daadwerkelijk worden verstrekt aan rechthebbenden.

De uitgangspunten voor de financiële organisatie zijn nodig om voor het financieel beheer en het financieel beleid aan de eisen voor rechtmatigheid, controle en verantwoording te voldoen. Ze creëren de randvoorwaarden, waarop de interne controle en de accountantscontrole kan steunen bij het onderzoek naar de rechtmatigheid van de beheershandelingen met een financieel gevolg en de getrouwheid van de jaarrekening.

Artikel 19. 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.

Het eerste lid van artikel 19 draagt het college op maatregelen te treffen, zodat 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, de lasten en de balansmutaties ten grondslag liggen, rechtmatig (zijn) verlopen.

De basis hiervoor is een controleplan, op basis waarvan de zogenaamde verbijzonderde interne controles planmatig en gestructureerd plaatsvinden.

Het tweede lid bepaalt, dat het college maatregelen treft, zodat wordt gecontroleerd of de administratie van materiele bezittingen zoals gebouwen, voertuigen, computers, voorraden en de administratie van het financieel vermogen zoals aandelen en overeenkomsten van leningen, geldmiddelen, debiteurenvorderingen e.d. overeenkomen met hetgeen de gemeente daadwerkelijk bezit. Voor veel van deze bezittingen wordt een jaarlijkse controle gevraagd.

Periodiek moet worden gecontroleerd of de administratie van registergoederen en bedrijfsmiddelen overeenkomt met het daadwerkelijke bezit.

Artikel 20. Intrekken oude verordening en overgangsrecht

Bij het inwerkingtreden van de nieuwe verordening moet de oude worden ingetrokken. Volgens de Gemeentewet is een begrotingsjaar gelijk aan een kalenderjaar. In begrotingsjaar t worden de jaarstukken uit het begrotingsjaar t-1 vastgesteld, wordt uitvoering gegeven aan de begroting voor het jaar t en wordt tot slot de begroting voor het jaar t+1 vastgesteld. De nieuwe verordening is van toepassing op alle stukken die betrekking hebben op het begrotingsjaar t+1 en later.

De oude verordening, vastgesteld in 2003, is ondanks het intrekken nog wel van toepassing op de jaarstukken van het begrotingsjaar t-1 en de begroting en jaarstukken van het jaar t. Hiervoor is in artikel 20 een overgangsbepaling opgenomen.

Met ingang van 1 januari 2017 gelden vanwege de wijzigingen van het BBV andere bepalingen voor het activeren en afschrijven van nieuwe investeringen met maatschappelijk nut. In het tweede lid van artikel 20 is een overgangsbepaling opgenomen. Voor investeringen met maatschappelijk nut voor 2017 zijn de bepalingen uit de oude financiële verordening nog van kracht.

Artikel 21. Inwerkingtreding en citeertitel

De verordening treedt in werking per 1 oktober 2019 en is daarmee van toepassing op de begroting en jaarstukken vanaf het jaar 2020.

Vaststelling

Uitgaande stukken van de raad moeten door de burgemeester worden ondertekend (eerste lid artikel 75 van de Gemeentewet). De griffier moet de uitgaande stukken van de raad medeondertekenen (artikel 107c van de Gemeentewet). De financiële verordening moet worden gepubliceerd.

Binnen twee weken na vaststelling door de raad moet het college de verordening aan gedeputeerde staten zenden (artikel 214 van de 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 van de Gemeentewet (artikel 215 van de Gemeentewet).