

## ALGEMENE TOELICHTING OP DE VERORDENING

### Inleiding

Artikel 212 van de Gemeentewet (zie box) stelt dat de raad een verordening opstelt over de uitgangspunten van het financieel beleid, het financieel beheer en de financiële organisatie. Met het vaststellen van de verordening ex artikel 212 Gemeentewet geeft de raad kaders aan het college voor de inrichting van de financiële functie en de uitgangspunten voor het financieel beleid en het financieel beheer.

### Financiële functie

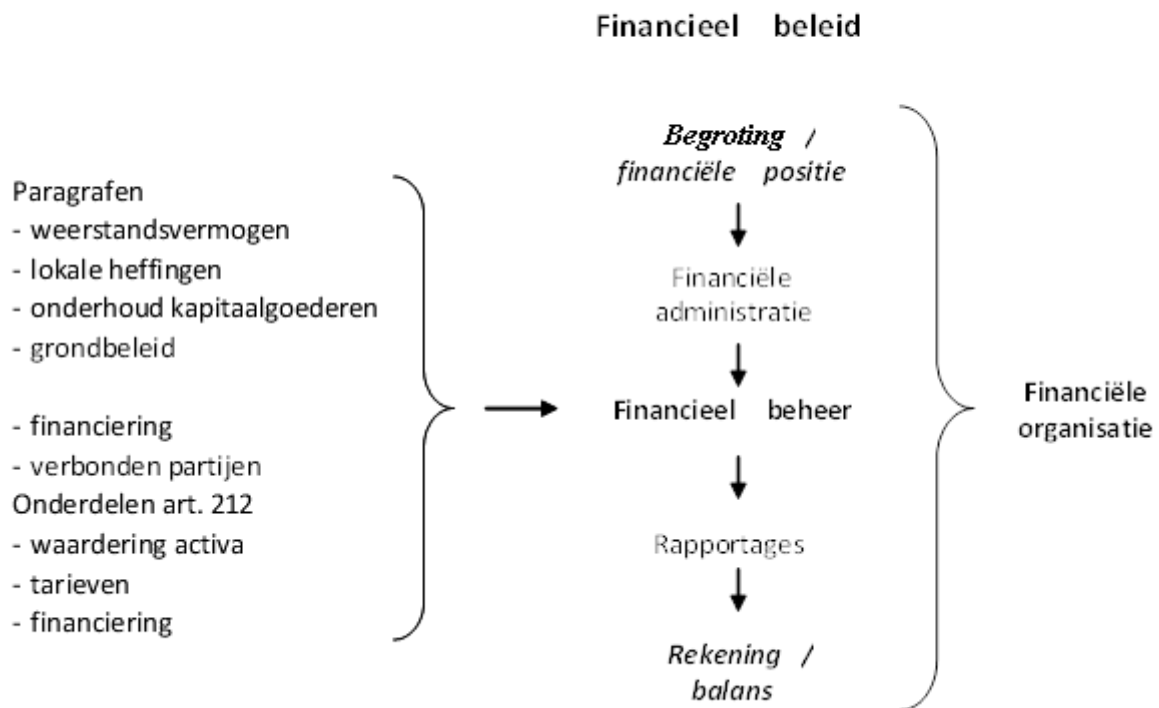
#### **Artikel 212 Gemeentewet**

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..

Artikel 212 heeft betrekking op de financiële functie. De financiële functie omvat alle directe en indirecte activiteiten en processen ter uitvoering van de onderwerpen die zijn opgenomen in het Besluit begroting en verantwoording. De kernonderwerpen in het besluit zijn de begroting en rekening, de paragrafen en de financiële positie en in relatie daarmee de balans. Het zijn onderwerpen waarbij vooral de raad een centrale rol vervult. De begroting betreft immers het vaststellen van de beschikbare gelden en de programma's die daarmee gerealiseerd moeten worden. Om de financiële positie te beoordelen, moet de vraag beantwoord worden of de financiën van de gemeenten op, met name, de langere termijn gezond zijn. De begroting en de financiële positie hangen nauw samen. Zo kan de begroting sluitend zijn, terwijl de meerjarige financiële positie kwetsbaar is. Andersom kan de financiële positie gezond zijn en de rekening een tekort laten zien. De raad zal de begroting steeds in relatie moeten bezien met de financiële positie. De begroting en de financiële positie zijn in onderlinge samenhang van belang voor het inzicht in de gemeentelijke financiën.

De paragrafen gaan over onderwerpen die van invloed zijn op de begroting en de financiële positie en waarbij sprake is van bestuurlijke en financiële risicofactoren. Onderstaande figuur vat deze onderwerpen samen, uitgaande van de begrippen financieel beleid, financieel beheer en financiële organisatie.

Figuur Financiële functie



Hieronder worden de begrippen financieel beleid, financieel beheer en financiële organisatie toegelicht.

#### *Financieel beleid*

Het financieel beleid omvat de uitgangspunten voor de financiële functie. In de eerste plaats zijn dat de algemene uitgangspunten en doelen voor uitoefening, organisatie en werking van de financiële functie en de daarbij behorende informatievoorziening. Ten tweede gaat het specifiek om uitgangspunten die de budgettaire ruimte beïnvloeden. Artikel 212 Gemeentewet noemt in dat verband drie onderwerpen:

- de regels voor de waardering en afschrijving van activa
- de grondslagen voor de berekening van de tarieven, heffingen en prijzen die gemeenten heffen
- de doelstellingen, richtlijnen en limieten voor de financieringsfunctie.

### *Financieel beheer*

Het financieel beheer omvat de activiteiten die moeten bewerkstelligen dat de uitvoering van de begroting volgens de gestelde plannen en doelen en binnen de gestelde kaders plaatsvinden en dat de financiële positie daarmee in overeenstemming is. Die activiteiten dienen er voor te zorgen dat de financiële situatie onder controle is. Zeker voor de begroting hangen de activiteiten nauw samen met de cyclus van planning & control. Het gaat daarbij niet alleen om de financiële aspecten, maar evenzeer om de programmatische: welke maatschappelijke effecten worden beoogd en welke prestaties moeten daarvoor geleverd worden?

### *Financiële organisatie*

De financiële organisatie ondersteunt het financieel beheer. Het gaat daarbij ten eerste om de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de raad, het college en de ambtelijke organisatie.

Ten tweede gaat het om de inrichting en het onderhoud van de (administratieve) systemen die de activiteiten en processen van het financieel beheer ondersteunen. Deze systemen ondersteunen niet alleen de geldstromen (wat mag het kosten), maar evenzeer de prestaties (output). Tot de systemen behoren ook management controlsystemen binnen de ambtelijke organisatie, tussen de ambtelijke organisatie en het college en tussen het college en de raad.

### **Inhoudelijke opmerkingen over de verordening.**

Het eerste hoofdstuk bevat een uitleg van de definities die in de verordening worden gehanteerd. Het tweede hoofdstuk gaat over de beleidscyclus. De raad stelt de kaders vast voor de uitvoering van de begroting. Hij doet dat vooral door het vaststellen van de programmabegroting en de beantwoording van de 3-w-vragen: wat willen we bereiken (de beleidsdoelstellingen, inclusief de maatschappelijke effecten), wat gaan we daar voor doen (de prestaties, bestaande uit te leveren goederen en diensten) en wat mag dat kosten? Het college voert vervolgens de begroting uit en zorgt voor de beheersing van deze uitvoering. Vervolgens rapporteert het college aan de raad aan de hand van de drie w-vragen. De raad bepaalt in de verordening een rolverdeling tussen de raad en het college en formuleert een aantal prestatie-eisen, bijvoorbeeld aan de interne controle van de rechtmatige besteding.

Ook wordt hier ingegaan op het EMU saldo zoals vermeld in de Wet houdbare overheidsfinancien. Het derde hoofdstuk behandelt de financiële positie. Hier komen investeringen, reserves en voorzieningen, activering en afschrijving, financiering en kostprijsberekening aan de orde, onderwerpen die (in)direct van invloed zijn op de financiële positie van gemeenten. De artikelen in dit hoofdstuk voldoen aan het voorschrift dat de verordening in ieder geval regels stelt voor de kostprijsberekeningen, de toepassing van het integrale kostprijs principe zoals bedoeld in de wet markt en overheid, de waardering van activa en de treasuryfunctie (zie artikel 212, tweede lid). Evenals in hoofdstuk 2 komt de rolverdeling tussen de raad en het college naar voren. Zo stelt de raad een aantal prestatie eisen aan de uitvoering, het beheer en de interne controle.

In het vierde hoofdstuk komen de paragrafen in de begroting en de jaarrekening aan de orde, waarbij de raad eisen kan stellen aan de inhoud van de paragrafen in aanvulling op de eisen uit het Besluit begroting en verantwoording

Het vijfde hoofdstuk betreft de uitgangspunten voor de financiële organisatie en de administratie. De raad moet er immers van op aankunnen dat de aansturing van de ambtelijke organisatie en de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van en binnen de ambtelijke organisatie goed zijn vastgelegd. Bovendien moeten er administratieve systemen zijn die de uitvoering van de begroting, het inzicht in de financiële positie en de toepassing van de paragrafen ondersteunen. Deze systemen dienen tevens de rapportages en verantwoording van de ambtelijke organisatie aan het college en de rapportage van het college aan de raad te ondersteunen. De raad kan ook hiervoor kaders stellen. De raad kan hierbij de accountant vragen te toetsen of de financiële organisatie en de administratieve systemen de prestatie-eisen kunnen waarborgen en de raad te informeren over zijn bevindingen. Het zesde hoofdstuk bevat de slotbepalingen inwerkingtreding en citeertitel.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING OP DE VERORDENING**

### **Artikel 2. Programmabegroting**

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 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: BBV) bepaalt in aanvulling hierop dat in de financiële begroting een overzicht van de geraamde baten en lasten per taakveld moet worden opgenomen.

Op grond van artikel 189 Gemeentewet berust het budgetrecht bij de raad. De raad neemt uiteindelijk de beslissing welke bedragen zij op de begroting van baten en lasten 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 (derde lid artikel 189 Gemeentewet).

Op grond van het vierde lid van artikel 8 BBV kan een gemeente of provincie de baten en lasten van een programma onderverdelen in baten en lasten voor prioriteiten. De raad kan kiezen op welk niveau hij budgetten beschikbaar stelt. Er is voor gekozen een budget per programma beschikbaar te stellen. Het vierde lid van artikel 2 van de financiële verordening bepaalt dat op voorstel van het college de raad niet-financiële indicatoren per programma vaststelt. Het is het zogenaamde SMART maken van de begroting. Het derde lid van artikel 8 BBV stelt namelijk dat per programma wordt aangegeven wat de doelstelling – in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten – is en hoe er naar wordt gestreefd deze effecten te bereiken.

Overigens bepaalt dit artikel niet dat elke nieuwe raadsperiode de gehele begroting en jaarstukken moeten worden herzien. In de meeste gevallen is dat niet raadzaam. Als de indeling en gebruikte indicatoren de vorige raadsperiode goed zijn bevallen, kunnen deze ongewijzigd opnieuw worden vastgesteld. In andere gevallen zijn (kleine) bijstellingen of wijzigingen meestal voldoende.

Het BBV schrijft een aantal verplichte paragrafen voor. In een paragraaf wordt de raad integraal over een bepaald thema dat dwars door de begroting loopt, geïnformeerd. Het vijfde lid van artikel 2 van de financiële verordening bepaalt dat de raad bij aanvang een nieuwe raadsperiode kan aangeven welke paragrafen hij nog meer wenst.

In lid 7 wordt vastgelegd dat de raad aangeeft van welke nieuwe investeringen hij op een later tijdstip een apart voorstel voor autorisatie van het investeringskrediet wil ontvangen. De overige nieuwe investeringen worden bij de begrotingsbehandeling met het vaststellen van de financiële positie geautoriseerd. Dit onderscheid wordt opgenomen in de beleidsparagraaf investeringen van de begroting.

Niet in de begroting opgenomen nieuwe investeringen worden via een raadsvoorstel aan de raad ter besluitvorming voorgelegd (lid 8).

### **Artikel 3. Meerjarig kader begroting**

De artikelen 2 en 3 betreffen vooral de infrastructuur van de jaarbegroting. Artikel 4 gaat over het meerjarige kader. Dat vormt de grondslag voor de eigenlijke begroting. Gegeven het grote belang van het budgetrecht van de raad, is het logisch dat de raad expliciet een budgettair kader vaststelt.

Bij het opstellen van het meerjarig kader voor 4 jaar, moet een link worden gelegd met kaders vanuit andere langlopende plannen. Artikel 8 van het BBV geeft aan dat er in de begroting een bedrag voor onvoorzien moet worden opgenomen.

### **Artikel 4 Uitvoering begroting**

In artikel 4 legt de raad het college een aantal eisen op die voor een goede uitvoering van de begroting noodzakelijk zijn. In het eerste lid wordt bepaald dat het college de rechtmatigheid, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de uitvoering dient te waarborgen.

Lid 2 stelt eisen aan het college die gelden voor de uitvoering van de begroting.

Lid 3 geeft de bevoegdheid aan het college om bij de uitvoering van de begroting de omvang van een programmabudget op de begroting van baten en lasten te wijzigen.

Het college mag op grond van artikel 2 budgetverschuivingen binnen een programma doorvoeren want in dat artikel is opgenomen dat de raad het budget op programmaniveau vaststelt.

Het college krijgt in lid 3 de bevoegdheid tot budgetverschuivingen tussen doelen op verschillende programma's en budgetverhogingen/verlagingen op een doel als gevolg van inkomsten van derden die wij ontvangen cq. terug moeten betalen.

Voor kredieten (is geen begroting van baten en lasten) geldt dat wijzigingen vooraf aan de raad ter besluitvorming worden voorgelegd.

Er gelden wel een aantal beperkende voorwaarden waaraan het college zich moet houden als hij de omvang van het programmabudget wil wijzigen. De belangrijkste is dat als er sprake is van nieuw beleid het bedrag van de wijziging maximaal € 50.000 mag zijn. Tevens geldt dat het college de genomen besluiten achteraf ter besluitvorming aan de raad voor moet leggen. Dit gebeurt in de periodieke wijziging indien het college besluiten heeft genomen op een ander moment dan bij het zogenaamde Voorjaars- en Najaarsmoment. Besluiten die bij het Voorjaars- en Najaarsmoment worden genomen worden in principe rechtstreeks verwerkt in de Beleidsrapportage.

Lid 4 heeft betrekking op de reserves nog uit te voeren werken (nutw). Het College voert de door de raad vastgestelde begroting uit en de in aanvulling daarop gedurende het jaar vastgestelde beleids- en begrotingsaanpassingen. In de praktijk zal de werkelijke besteding afwijken van de begroting. Het komt nogal eens voor dat de begrotingsafwijkingen worden veroorzaakt doordat activiteiten, waarvoor de gemeenteraad geld beschikbaar heeft gesteld, nog niet (geheel) zijn uitgevoerd. Dit leidt dan tot een voordelig resultaat ten opzichte van de begroting. De activiteiten worden in het volgende begrotingsjaar (verder) uitgevoerd. Om de geschetste problematiek rechtmatig op te lossen verstrekt de raad in dit lid 4 aan het college de bevoegdheid om, met inachtneming van de voorwaarden, bij de jaarrekening middelen te storten en bij de begroting in de loop van het jaar middelen te onttrekken aan de reserves nog uit te voeren werken (Nutw).

Lid 5 heeft betrekking op de egalisatiereserves. In de jaarrekening moeten de toevoegingen en onttrekkingen aan elk van de bestemmingsreserves worden verwerkt overeenkomstig het bedrag dat via de begroting (swijzigingen) door de raad is goedgekeurd voor de betreffende bestemmingsreserve. Verder kunnen er raadsbesluiten zijn die inhouden dat specifiek benoemde saldi, bijvoorbeeld een overschot of tekort op de uitvoering van het onderhoud op de sportaccommodaties, ook nog in het lopende begrotingsjaar ten gunste of ten laste van een specifieke bestemmingsreserve mogen worden gebracht. Mutaties in de reserves die niet door een voor 31 december van het verslagjaar genomen raadsbesluit zijn gedekt, zijn in strijd met de Gemeentewet en het BBV. Dit zijn daarom onrechtmatigheden met betrekking tot externe regelgeving en wegen derhalve mee bij de oordeelsvorming inzake zowel getrouwheid als rechtmatigheid in de controleverklaring.

In dit artikel geeft de raad het college de bevoegdheid om, met inachtneming van de voorwaarden, saldi op begrotingsposten die een relatie hebben met een egalisatiereserve nog in het lopende jaar te verrekenen met die egalisatiereserve. Daarmee is de rechtmatigheid goed geregeld.

## **Artikel 5. Interne controle**

De raad legt in dit artikel enkele basiscondities vast voor de interne controle. Daarmee verkrijgt de raad de zekerheid dat het college aan de eisen genoemd in met name artikel 5, eerste lid, zal kunnen voldoen. De hier genoemde toetsing omvat niet de interne onderzoeken door het college naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beheer, geregeld in verordening 213A.

## **Artikel 6. Tussentijdse rapportage en informatie**

Artikel 6, eerste tot en met zesde lid, formaliseert een belangrijk onderdeel van de planning en control van de raad. De raad geeft namelijk aan de aard van de informatie die het college standaard dient te verstrekken evenals de reguliere frequentie. Op basis van deze informatie kan de raad de uitvoering van de begroting volgen en besluiten of bijsturing nodig is. Het college doet voorstellen tot budget wijzigingen en wijzigingen van investeringskredieten.

Artikel 6 regelt dat de raad tussentijds minimaal één keer per jaar over de stand van zaken in het lopende begrotingsjaar moet worden geïnformeerd.

In het derde lid geeft de raad kaders voor de inrichting van de beleidsrapportage. In het vierde lid geeft de raad aan waarover hij in elk geval in de beleidsrapportage wil worden geïnformeerd. Het zevende lid gaat in op de informatieplicht van het college.

De raad autoriseert het college met het vaststellen van de begroting op hoofdlijnen het door het college uit te voeren beleid. Hiermee worden alle afzonderlijke verplichtingen die in de programma's besloten liggen in materiële zin oftewel financieel geaccordeerd. Bij de uitvoering van de begroting geldt voor het college de informatieplicht uit het vierde lid artikel 169 Gemeentewet. Bij het aangaan van verplichtingen of het uitoefenen van bevoegdheden door het college met ingrijpende gevolgen voor de gemeente moet het college vooraf het gevoelen van de raad inwinnen. De raad schrijft nu in dit artikel voor welke privaatrechtelijke rechtshandelingen in elk geval vooraf aan de raad moeten worden gemeld. De raad perkt hiermee de beoordelingsvrijheid in van het college door zelf te bepalen wat belangrijk genoeg is om vooraf aan de raad mee te delen. De raad scheidt op deze wijze echter ook zekerheid voor het college. Het college weet welke informatie hij in elk geval vooraf aan de raad moet mededelen. Het haalt mogelijke misverstanden en politieke spanningen uit de lucht.

Voor de privaatrechtelijke rechtshandelingen zijn limietbedragen ingevuld. Bij de rechtshandelingen boven deze limieten wordt het college verplicht vooraf het gevoelen van de raad in te winnen.

Beneden deze bedragen blijft overigens de informatieplicht voor het college gelden, zoals neergelegd in artikel 169, vierde lid, Gemeentewet, dat wil zeggen dat het college gehouden is de raad te informeren over het gebruik van collegebevoegdheden indien er om welke reden dan ook ingrijpende gevolgen zijn te verwachten.

## **Artikel 7. Jaarverslag en jaarrekening**

Artikel 7 is het sluitstuk van de begrotingscyclus, de verantwoording over de begrotingsuitvoering door het college, cq. de controle van de raad daarop.

## **Artikel 8. EMU-saldo**

Voor gemeenten is in de Wet houdbare overheidsfinanciën vastgelegd dat ze aandeel hebben in plafond voor het totale EMU-tekort van Nederland. Wordt dit gemeentelijk aandeel in het EMU-tekort door de gezamenlijke gemeenten meerjarig 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 erg is.

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 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 bij een overschrijding van het toegestane EMU-tekort voor alle gemeenten. Als daarop actie nodig is van de gemeente, doet het college een voorstel voor het wijzigen van de begroting.

#### **Artikel 9. De financiële positie**

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

#### **Artikel 10. Waardering & afschrijving vaste activa**

De beleidslijn ten aanzien van activering, waardering en afschrijving wordt vastgelegd in een nota die als bijlage bij de verordening is toegevoegd en die bijgesteld wordt indien daartoe aanleiding is. De verordening moet volgens artikel 212 Gemeentewet in elk geval bevatten de "regels voor waardering en afschrijving activa". Artikel 10 stelt de regels voor de waardering en afschrijving van de vaste activa. De vaste activa worden verplicht ingedeeld in immateriële vaste activa, materiele vaste activa en financiële vaste activa. De immateriële vaste activa worden verdeeld in de kosten voor onderzoek en ontwikkeling voor een bepaald actief en de kosten verbonden aan het sluiten van geldleningen en het saldo van agio en disagio (meer respectievelijk minder dan de nominale waarde). De materiele vaste activa worden onderverdeeld in materiele vaste activa met economisch nut en materiele vaste activa met alleen maatschappelijk nut.

#### **Artikel 11. Reserves en voorzieningen**

Een belangrijk beleidsmatig aspect betreft de omvang van het eigen vermogen van een gemeente. Het eigen vermogen van een gemeente bestaat uit de algemene reserves en bestemmingsreserves, terwijl ook de vorming van voorzieningen van invloed is op de omvang van het eigen vermogen. Hoe groot moet het eigen vermogen zijn om risico's op te vangen en gaan we een investering financieren door belastingverhoging of door het interen op het eigen vermogen, zijn financieel beleidsmatige vragen die thuishoren bij de raad.

Dit artikel bepaalt, dat het college een overzicht van de reserves en voorzieningen aanbiedt ter behandeling en vaststelling door de raad.

#### **Artikel 12. Kostentoerekening**

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. Ze worden bij de gemeente niet meer doorberekend aan de taakvelden. Daarmee vervalt de mogelijkheid om de integrale kostprijzen in de administratie van de baten en lasten op taakvelden van de beleidsbegroting, de financiële begroting, het jaarverslag en de jaarrekening in beeld te brengen. De kostprijzen moeten daarom worden berekend en vastgelegd.

Het eerste lid van artikel 12 bepaalt, dat de kostprijsberekeningen 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, reserves en voorzieningen 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, de gedeerde inkomsten van het kwijtscheldingsbeleid en de oninbare vorderingen meegenomen.

Het derde lid geeft aan, dat de overheadkosten die kunnen worden toegerekend aan de activiteiten die onder de vennootschapsbelastingplicht vallen voor de belastingaangifte aan deze activiteiten worden toegerekend.

Het vierde lid geeft aan dat 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, het vastgestelde overheadtarief per uur is zoals dat in de begroting is opgenomen.

Het vijfde lid van artikel 12 geeft aan dat de omslagrente voor het toerekenen van de rente aan de kostprijs voor de inzet van vreemd vermogen, reserves en voorzieningen voor de financiering van activa jaarlijks bij de begroting wordt vastgesteld. Voor de methodiek van het bepalen van de omslagrente wordt in dit lid aangesloten bij de Notitie Grondexploitatie (bijlage 3) van de Commissie BBV.

### **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 betreft. Economische activiteiten zijn hier activiteiten waarmee de gemeenten in concurrentie met ander ondernemingen treedt. Het bevoordelingsverbod houdt feitelijk in dat tenminste een integrale kostprijs voor de levering van goederen, diensten werken en het verstrekken van leningen garanties en 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 raadbesluit het publiek belang van de activiteit wordt gemotiveerd. Het raadbesluit 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 en bezwaarschrift indienen bij de gemeente (Artikel 6:7 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 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 leningen, garanties en kapitaal gelden een aantal uitzonderingen. Deze uitzonderingen worden in het vierde lid opgesomd.

#### **Artikel 14. Financieringsfunctie**

De financieringsfunctie (treasury) is een belangrijk onderdeel van het middelenbeheer. Gezien de operationele kwetsbaarheid van deze functie bevat artikel 212 Gemeentewet, tweede lid onder c, het expliciete voorschrift dat de verordening een onderdeel over de financieringsfunctie heeft.

In het door de raad vastgestelde treasurystatuut zijn taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het terrein van de financieringsfunctie vastgelegd, alsmede de kaders voor het uitvoeren van de financieringsfunctie (doelstellingen, richtlijnen en limieten).

Het treasurystatuut wordt tenminste eenmaal in de vier jaar bijgesteld.

#### **Artikel 15. Registratie bezittingen en activa**

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

#### **Artikelen 16 t/m 23. Paragrafen**

In de artikelen 16 t/m 22 worden de verplicht voorgeschreven paragrafen volgens het Besluit begroting en verantwoording nader uitgewerkt. Deze paragrafen moeten een dwarsdoorsnede van de begroting en de jaarstukken vormen. In de paragrafen moeten ook de uitgangspunten voor de in het programma overzicht van de begroting opgenomen ramingen worden weergegeven.

Per paragraaf is aangegeven waarover jaarlijks bij de begroting en jaarstukken moet worden gerapporteerd. De artikelen 9 tot en met 16 van het BBV geven aan wat er in de paragrafen ten minste moet staan.

Voor de paragraaf weerstandsvermogen en risico's en de paragraaf verbonden partijen is een beleidsnota respectievelijk handreiking voorgeschreven, waarin de algemene beleidslijnen worden beschreven. In de handreiking verbonden partijen is ook opgenomen hoe er gestuurd wordt op verbonden partijen. In de jaarlijkse paragrafen wordt op de uitwerking van de algemene beleidslijnen ingegaan. Bij de financiering kan het treasurystatuut als algemene beleidslijn worden aangeduid. Dit statuut moet tenminste eenmaal per vier jaar worden bijgesteld.

Artikel 23 geeft in lid 1 aan de raad de bevoegdheid nieuwe paragrafen in de begroting en de jaarstukken te laten opnemen. Sinds 2012 is er een beleidsparagraaf Investerings in de begroting opgenomen. De eisen waaraan de paragraaf moet voldoen zijn opgenomen in lid 2 en 3.

#### **Artikel 24. Financiële administratie**

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

vastgelegde gegevens moeten voldoen. Deze verordening regelt niet de regels en activiteiten die daarvoor in de uitvoering nodig zijn. Dat is een taak van het college. Deze zal deze zaken wel in een besluit moeten vastleggen voor de aansturing van de ambtelijke organisatie.

Bij algemene maatregel van bestuur stelt het Rijk eisen aan de verantwoordings-informatie 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 25. 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 moet geven. De uitgangspunten vormen kaders voor het college, waaraan hij zich moet houden.

In de onderdelen a en b worden eisen gesteld aan de toedeling van taken aan organisatieonderdelen van de gemeente en de toewijzing van functies aan functionarissen. In de onderdelen c en d worden eisen gesteld aan de budgettoedeling en de verantwoording daarover. In onderdeel e worden eisen gesteld om misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen te voorkomen.

#### **Artikel 26. Aanbesteding en inkoop**

Dit artikel legt aan het college de zorg op om het door de raad vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid uit te voeren. De vaststelling van dit beleid heeft plaatsgevonden op 12 juni 2017. De regelgeving van de Europese Unie wordt daarbij nageleefd. De inkoop van goederen en diensten en de aanbesteding van werken zijn belangrijke en kwetsbare activiteiten die een groot budgettair effect kunnen hebben. Het hanteren van een inkoopreglement is naast de desbetreffende administratieve aspecten tevens te zien als een vorm van risicobeheersing. De aansprakelijkheid kan worden beperkt en er wordt jegens derden rechtszekerheid gecreëerd. 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 27. Subsidieverstrekking en steunverlening**

Een andere kwetsbare activiteit van gemeenten is de subsidieverlening en steunverlening aan ondernemingen. Naast risicobeheersing is op delen van deze activiteit de Europese regelgeving inzake staatssteun van toepassing. Geëigende maatregelen binnen de huidige processen moeten bijdragen aan een juiste uitvoering van deze regelgeving.

#### **Artikel 28. 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 2020 worden de jaarstukken uit het begrotingsjaar 2019 vastgesteld, wordt uitvoering gegeven aan de begroting voor

het jaar 2020 en wordt tot slot de begroting voor het jaar 2021 vastgesteld. De nieuwe verordening is van toepassing op alle stukken die betrekking hebben op het begrotingsjaar 2020 en later. De oude verordening is ondanks het intrekken nog wel van toepassing op de jaarstukken van het begrotingsjaar 2019. Verder geldt dat de verordening van 23-03-2015 van toepassing blijft op investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut die voor 1 januari 2017 zijn gedaan.