

# Toelichting financiële verordening

## Artikel 1. Begripsbepaling

In deze verordening is het begrip product gedefinieerd.

De autorisatie van de programmabegroting vindt op een lager niveau plaats, namelijk op het niveau van producten in plaats van op het niveau van programma's.

Een programma van de begroting kan op grond van artikel 8 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: BBV) worden opgedeeld in producten.

Een product wordt hier gedefinieerd als een meetbare output van een team zoals vastgelegd in het Teamplan waarbij sprake is van levering aan personen of instanties buiten het team.

Verder is een definitie van het begrip taakveld gedefinieerd.

De begrippen agio en disagio zijn gedefinieerd ten behoeve van artikel 9 van de verordening.

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.

Het begrip administratie is gedefinieerd ten behoeve van artikel 23 van de verordening.

Het begrip team is gedefinieerd ten behoeve van de artikelen 23 en 24 van de verordening.

## Artikel 2. Programma-indeling

Dit artikel bevat bepalingen over de inrichting van de begroting en de jaarstukken. Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: BBV) bepaalt in aanvulling hierop, dat de taakvelden aan de programma's moeten worden toegewezen.

Het tweede lid regelt dat het college taakvelden koppelt aan producten. De raad bedeeft, op voorstel van het college, de producten aan de programma's toe.

Het derde lid bepaalt de raad, al dan niet op aangeven van het college, de programma-indeling, de productenindeling en de onderverdeling van beide kan wijzigen. Dit zal dan bij de vaststelling van de begroting expliciet vermeld moeten worden.

Het vierde 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, welke zijn grondslag vindt in artikel 25, tweede lid, onder a, van het BBV.

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 beleidsindicatoren 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 bepaalt, dat de raad bij aanvang van een nieuwe raadsperiode 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 dit artikel zijn aanvullend op het BBV bepalingen opgenomen voor de inrichting van de begroting. Het artikel schrijft voor, dat de baten en lasten onder de programma's in de begroting per product worden weergegeven.

Conform art. 7.3 lid c resp. art. 24.3 lid d BBV wordt in de bijlage van de financiële begroting resp. jaarrekening een overzicht van de geraamde resp. gerealiseerd baten en lasten per taakveld opgenomen.

In het tweede lid wordt de verplichting in het BBV (artikel 20) 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. Dit is nodig om ook de autorisatie van investeringskredieten mogelijk te maken.

Bij investeringen moet ook worden gedacht aan grondexploitaties.

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.

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

#### **4. Incidentele baten en lasten**

De Commissie BBV adviseert in de financiële verordening een grensbedrag op te nemen vanaf welke omvang incidentele lasten en baten afzonderlijk gespecificeerd worden in het overzicht incidentele lasten en baten. We stellen deze grens op € 25.000. Dit grensbedrag is gelijk aan het grensbedrag dat wordt toegepast in artikel 6, lid 3.

#### **5. Gebeurtenissen na balansdatum**

Gebeurtenissen onder dit grensbedrag worden in de eerstvolgende reguliere rapportage gemeld aan de raad. Het grensbedrag is gelijk gesteld aan het grensbedrag dat wordt toegepast in artikel 5, lid 3.

### **Artikel 4. Kaders begroting**

Artikel 4 van de financiële verordening biedt de kaders voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming. Hierin staan een aantal 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 Gemeentewet en het BBV.

Het eerste lid van het artikel bepaalt dat de gemeenteraad vooraf aan het opstellen van de begroting nota's vaststelt waarin de hoofdlijnen voor het beleid en de financiële kaders voor de komende jaren zijn vastgelegd (perspectiefnota en voorjaarsnota). De kaders geven richting aan het college voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming.

Behandeling en vaststelling door de raad vindt plaats in de junicyclus. Op deze wijze is er nog voldoende tijd de uitkomsten in de uitwerking van de begroting van het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming te verwerken.

In het geval van een verkiezingsjaar biedt het college de raad de nota met een voorstel voor het beleid (perspectiefnota) van de begroting voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming uiterlijk aan voor behandeling en vaststelling in de septembercyclus.

Artikel 8 van het BBV zegt, dat het bedrag voor onvoorzien moet zijn opgenomen in het programmaplan. In het tweede lid van artikel 4 wordt een nadere invulling aan deze wettelijke verplichtingen gegeven door de omvang van het bedrag voor onvoorzien vast te leggen.

In de begroting nemen we een post onvoorzien van € 95.000 op. Inzet van deze stelpost is gedelegeerd aan het college. Wanneer betreffende voorstellen onvoorzien, onvermijdbaar en onuitstelbaar zijn kan van deze stelpost gebruik gemaakt worden.

#### **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 producten (eerste lid).

Naast lopende uitgaven doet een gemeenten investeringen, waaronder investeringen in grondexploitatie. Ook uitgaven voor investeringen moeten door de raad worden geautoriseerd. Voor de autorisatie van deze investeringskredieten is er voor gekozen deze bij de begrotingsbehandeling mee te nemen (tweede lid) (in het MeerjarenInvesteringsPlan).

Het college stelt de raad, in de begroting, voor welke investeringen op een later tijdstip een apart voorstel voor autorisatie voorgelegd worden.

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 onderschrijdingen 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. Om praktische redenen is een grensbedrag opgenomen in dit artikel.

Voor het behandelen van de daadwerkelijke begrotingswijzigingen en bijstellingen van beleid is er voor gekozen deze mee te nemen bij de behandeling van de tussenrapportages (vierde lid).

De onderschrijdingen lasten en overschrijdingen baten worden gemeld in de voorjaarsnota en najaarsnota. Dat zijn momenten waarbij integraal afweging gedaan kan worden voor bestedingen van de extra middelen.

In de Modelverordening is, bij het vierde lid, opgenomen dat “bij investeringen met een meerjarig karakter waaronder ook grondexploitaties bij elke begroting een actualisatie van de ramingen plaatsvindt en het college aan de raad voorstellen doet voor het wijzigen van de investeringskredieten”.

Investerings hebben ons inziens altijd een meerjarig karakter. De actualisatie van deze ramingen vindt bij elke begroting plaats. Dit gebeurt middels het wijzigen van het MeerJarenInvesteringsPlan (MIP).

Het college dient dreigende overschrijdingen van geautoriseerde lasten en investeringskredieten en dreigende onderschrijdingen 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. Om praktische redenen is een grensbedrag opgenomen in dit artikel.

#### **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. Er is gekozen voor twee tussenrapportages conform de huidige systematiek.

Het tweede lid bevat bepalingen over de minimale inhoud van de rapportage.

Het derde lid bepaalt welke afwijkingen ten opzichte van de begroting het college in de tussenrapportages moet toelichten. Deze afwijking kunnen ook als een percentage worden gedefinieerd.

#### **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.

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 bedragen overschrijden.

Onder zekerheidsstellingen worden ook contractsvormen verstaan waarbij de gemeente weliswaar niet in juridische zin garant staat voor een wederpartij, doch wel een zekerheid aan een derde biedt voor de nakoming van financiële verplichtingen van of aan die wederpartij. Dit kan bijvoorbeeld een zekerheidsstelling aan een derde zijn in de vorm van een verplichte medewerking aan contractsovername of cessie voor wat betreft de betalingsverplichting van de gemeente aan een wederpartij.

Voordat een project met een waarde groter dan 1 miljoen wordt aanbesteed, krijgt de raad gelegenheid tot wensen en bedenkingen.

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 schept slechts 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.

#### **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. In de bijlage zijn naast de methodiek de afschrijvingstermijnen voor de verschillende categorieën immateriële vaste activa, materiële vaste activa met economisch nut en materiële vaste activa met maatschappelijk nut opgenomen.

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 levensduur. Indien dit wordt nagelaten, wordt het getrouwe beeld van de jaarrekening aangetast.

Wij hebben ervoor gekozen de methodiek en termijnen uit de bestaande verordening over te nemen.

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. Voorziening voor oninbare vorderingen**

Voor de oninbaarheid van vorderingen moet een gemeente een voorziening vormen. Dit artikel bevat regels voor het vaststellen van de hoogte van deze voorziening. Bij het artikel is onderscheid gemaakt tussen gemeentelijke aanslagen en heffingen die het karakter hebben van bulkfacturen en overige vorderingen.

Vorderingen van de gemeente worden individueel beoordeeld op oninbaarheid. Maar voor de in het tweede lid genoemde bijstandsverstrekkingen wordt een voorziening getroffen op basis van het percentage van oninbaarheid. Een individuele beoordeling is bij dit soort vorderingen namelijk zeer bewerkelijk. Wel zal een accountant eisen, dat de grote bedragen onder deze vorderingen toch individueel worden beoordeeld. Hiervoor is een aanvullende bepaling opgenomen.

Op zich zijn de bepalingen van artikel 10 niet noodzakelijk. De accountant controleert bij zijn controle van het getrouwe beeld van de jaarrekening sowieso de hoogte van deze voorziening. Hij zal indien over de waarderingsgrondslagen geen afspraken bestaan, mogelijk aandringen op het hanteren van een methodiek voor het onderbouwen van de hoogte van deze voorziening.

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

Het eerste lid bepaalt dat het college in de begrotingscyclus rapporteert over de reserves en voorzieningen. Hiermee heeft de raad de beschikking over de gehanteerde uitgangspunten bij de vorming van reserves en voorzieningen.

Met de wijziging van het BBV met ingang van 2017 moeten de overheadkosten apart worden verantwoord. Daarom is het noodzakelijk geworden kostprijzen van rechten en heffingen en van gemeentelijke goederen, werken en diensten die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, extracomptabel te onderbouwen. Daarmee vervalt ook de noodzaak de rentevergoeding over reserves en voorzieningen in de beleidsbegroting, de financiële begroting, het jaarverslag en de jaarrekening aan de taakvelden toe te rekenen.

Het tweede lid bepaalt daarom, dat voor de toerekening van rentelasten en rentebaten in de beleidsbegroting, de financiële begroting, het jaarverslag en de jaarrekening aan de taakvelden geen rentevergoeding over reserves en voorzieningen wordt meegenomen. Uitzondering hierop betreft het product Algemene dekkingsmiddelen aangezien onder dit product het taakveld Treasury, waaronder het renteresultaat, valt.

Voor een bestedingsvoornemen kan de raad een bestemmingsreserve vormen. Een deel van de algemene reserve wordt hiervoor afgezonderd. Hiermee wordt op de balans van de gemeente tot uitdrukking gebracht dat een toekomstige besteding een beslag op het eigen vermogen gaat leggen.

In het derde lid zijn de voorwaarden voor een voorstel voor een dergelijke bestemmingsreserve opgenomen.

Bestedingsvoornemens leiden niet altijd tot bestedingen.

Er bestaat het gevaar dat bestemmingsreserves op de balans blijven staan waar tegenover in het geheel geen bestedingsvoornemen meer bestaan. Door bij het instellen van een bestemmingsreserve een maximale "houdbaarheidsdatum" voor de reserve op te nemen kan dit worden voorkomen. Hiervoor moet wel in de verordening de bepaling worden opgenomen dat bestemmingsreserves die de houdbaarheidsdatum hebben overschreden, vervallen en weer aan de algemene reserve worden toegevoegd.

Dezelfde voorwaarden gelden ook voor een voorstel tot instelling van voorvoorzieningen.

De Vrije algemene reserve wordt ingezet om (a) jaarrekeningresultaten op te vangen en (b) andere reserves en voorzieningen waar nodig op peil te brengen.

Op basis van gegevens over de achterliggende jaren is een noodzakelijk minimumniveau vastgesteld van € 4.000.000.

Op het moment dat de vrije algemene reserve onder dit minimum zakt, doet het college voorstellen om binnen de termijn van de meerjarenraming (maximaal 4 jaar) de reserve terug te brengen op het minimumniveau.

Verder zijn aan dit artikel de beleidskaders toegevoegd zoals die voorheen waren opgenomen in de nota reserves en voorzieningen.

## **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. 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 extracomptabel worden berekend en vastgelegd.

Het eerste lid van artikel 13 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, 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 en de gederfde 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. Dit afzonderen kan door voor deze kosten aparte (hulp-)kostenplaatsen aan te maken en de kosten voortaan op deze (hulp-)kostenplaatsen te boeken.

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. Dit afzonderen kan door voor deze kosten aparte (hulp-)kostenplaatsen aan te maken en de kosten voortaan op deze (hulp-)kostenplaatsen te boeken.

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 aandeel van de personeelslasten inclusief inhuur derden in de totale personeelslasten inclusief inhuur derden.



Het zesde, zevende, achtste, negende en tiende lid handelen over de toerekening van rente over de inzet van vreemd vermogen, reserves en voorzieningen voor de financiering van activa aan de kostprijs van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, en aan de kostprijs van goederen, werken en diensten die aan overheidsbedrijven en derden worden geleverd. Deze regels wijken af van de omslagrente voor de toerekening van rentekosten en renteopbrengsten aan de taakvelden van de begroting, het jaarverslag en de jaarrekening uit het tweede lid van artikel 11 van deze verordening. Het tweede lid van artikel 11 handelt niet over de onderbouwing van de kostprijzen, maar over de toerekening van de werkelijke rente aan de taakvelden in de verslaglegging.

Het zesde lid van artikel 12 geeft de berekeningswijze van 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.

Het percentage van de omslagrente wordt afgeleid van de bij de begroting geraamde rentekosten over het vreemd vermogen als percentage van het aangetrokken vreemd vermogen voor de financiering en het in het zevende en achtste lid bepaalde rentepercentage voor de rentevergoeding over de reserves en voorzieningen.

We rekenen de rentelasten op basis van de boekwaarde van een investering per 1 januari toe aan het product waar de investering betrekking op heeft.

Het zevende lid geeft de berekeningswijze van het rentepercentage voor de rentevergoeding over de reserves en voorzieningen voor het berekenen van de omslagrente van het zesde lid.

Als de uitkomst van dit rentepercentage voor de rentevergoeding voor reserves en voorzieningen onder het niveau van een redelijke vergoeding voor de inzet van reserves en voorzieningen komt, dan geeft de modelverordening een bodem voor deze rentecomponent in de omslagrente voor de kostprijsberekening.

Deze bodem is in elk geval nodig voor de levering van goederen, diensten of werken aan derden die economische activiteiten betreffen, en die niet door de gemeente zijn aangemerkt als publiek belang. De integrale kostprijs moet dan een redelijk vergoeding voor de inzet van reserves en voorzieningen bevatten.

De bodem voor de rentevergoeding over de reserves en voorzieningen is ook van toepassing voor de hoogte van de kostprijs van rechten en heffingen.

In deze verordening wordt niet langer gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een minimumniveau vast te stellen voor de toerekening van rente aan reserves en voorzieningen. Dit kan in theorie betekenen dat het rentepercentage onder het niveau van een redelijke vergoeding komt op het moment dat alles met eigen middelen gefinancierd wordt. Gezien het huidige gebruik van externe financieringsmiddelen is dit risico nihil.

Het achtste lid geeft voor de omslagrente voor de kostprijs van verstrekte leningen een afwijkend voorschrift. Die kostprijs wordt gebaseerd op de rente van de lening die is aangetrokken voor de verstrekte lening. Die rente moet worden verhoogd met een risico-opslag voor de kans dat de (een deel van) de lening niet wordt terugbetaald. Dit heet het debiteurenrisico.

Daarnaast moeten voor het bepalen van die kostprijs natuurlijk als directe kosten ook de afsluitkosten e.d. worden meegenomen.

Het negende lid van artikel 12 bepaalt tenslotte, dat in de kostprijs van vennootschapsbelastingplichtige activiteiten en grondexploitaties geen rente over de inzet van reserves en voorzieningen wordt meegenomen. Die rente wordt door de rijksbelastingdienst niet als kosten geaccepteerd. Grondexploitaties vallen bij de meeste gemeenten ook onder de vennootschapsbelastingplichtige activiteiten, maar dit hoeft altijd het geval te zijn.

Voor de methodiek van het bepalen van de omslagrente wordt in dit lid aangesloten bij de Notitie Grondexploitaties (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 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 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 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 leningen, garanties en kapitaal gelden een aantal uitzonderingen. Deze uitzonderingen worden in het vierde lid opgesomd.

Dit artikel is opgenomen in verband met de Wet Markt en Overheid. Met economische activiteiten in het 'publiek belang' wordt bedoeld: economische activiteiten/ bevoordelingen welke plaatsvinden in het algemeen belang als bedoeld in artikel 25h, lid 5, van de Mededingingswet.

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

Het vaststellen van de tarieven voor belastingen, rechten, leges en heffingen is een bevoegdheid van de raad. Deze bevoegdheid kan niet worden gedelegeerd (artikel 156 van de Gemeentewet).

Het eerste lid van artikel 14 bepaalt, dat de raad de tarieven voor de belastingen, rioolheffingen en afvalstoffenheffing jaarlijks vaststelt. Een gemeenteraad die ook voor andere rechten, leges en heffingen de tarieven jaarlijks wenst vast te stellen, kan het eerste lid met deze rechten, leges en heffingen uitbreiden. Het betekent, dat de bijbehorende verordeningen jaarlijks moeten worden herzien. Eventueel kan overwogen worden om ook de verordening 'kwijschelding gemeentelijke belastingen' jaarlijks te 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 privaatrechtelijke 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 dat het college aan de raad jaarlijks de kaders voor de vaststelling van de hoogte van belastingen, rechten, heffingen en prijzen voorlegt in de paragraaf lokale heffingen in de begroting.

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 paragraaf lokale heffingen in de begroting, die 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 25 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.

Voor het aantrekken van financieringen met een looptijd langer dan één jaar geldt dat ten minste twee prijsopgaven bij verschillende financiële instellingen gevraagd worden. De markt maakt dit bij financieringen korter dan 1 jaar onmogelijk. Deze worden afgesloten bij de huisbankier binnen het contract. Dit biedt ook voordelen bij de afhandeling van de financiering.

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.

Het tweede lid draagt het college op bij het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal altijd zekerheden te bedingen om zo het financiële risico waaraan de gemeente bloot komt te staan, te verminderen.

Dit is zeker als het om grote bedragen gaat, iets om op te letten. Als instellingen bij een gemeente aankloppen voor een lening of garantiestelling dan hebben de banken er in de regel niet al te veel vertrouwen meer in.

In het derde lid is bepaald dat van de in het tweede lid genoemde zekerheden kan worden afgezien na afstemming met de gemeenteraad.

Deze afstemming vindt plaats door de gemeenteraad de mogelijkheid te bieden om eventuele wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

Aanvullend op de Modelverordening is in het vierde lid opgenomen dat "verstrekkingen uitsluitend plaats vinden uit hoofde van de "publieke taak" aan vooraf door de gemeenteraad goedgekeurde derde partijen.

Deze bepaling geldt voor zover deze verstrekkingen groter zijn dan € 250.000.

In aanvulling op de voorgaanden leden is in lid vijf bepaald dat voor elke verstrekking aan derden vooraf advies van de concerncontroller dient te worden ingewonnen over de financiële positie en de kredietwaardigheid van de betreffende partij.

#### **Hoofdstuk 4. Paragrafen**

Het BBV geeft in de artikelen 16 tot en met 21 aan wat er in de paragrafen lokale heffingen, weerstandsvermogen en risicobeheersing, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid ten minste moet staan.

In de financiële verordening kan de raad bepalen, dat hij ook over aanvullende zaken in de paragrafen wil worden geïnformeerd. Hoofdstuk 4 van de financiële verordening geeft hier invulling aan.

#### **Artikel 16. Lokale heffingen**

In het BBV staat in artikel 10, welke informatie de paragraaf lokale heffingen in elk geval moet bevatten. In dit artikel wordt de aanvullende informatievraag van de raad gedefinieerd. Een deel van de aanvullende informatie dient voor het met de begroting vaststellen van de gehanteerde omslagrente voor de kostprijsberekening van rechten en leges waarmee kosten in rekening worden gebracht. Ook wordt gevraagd de toerekening van de rente en de toerekening van de overheadkosten aan de verschillende rechten, leges en heffingen in beeld te brengen.

#### **Artikel 17. Financiering**

In het BBV staat in artikel 13, welke informatie de paragraaf financiering in elk geval moet bevatten. In aanvulling daarop is in dit artikel de aanvullende informatievraag van de raad voor deze paragraaf gedefinieerd.

## **Artikel 18. Weerstandsvermogen & risicobeheersing**

In het BBV staat in artikel 11, welke informatie de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in elk geval moet bevatten. In dit artikel kan de aanvullende informatievraag van de raad voor deze paragraaf worden gedefinieerd.

De wettelijke kengetallen bieden voldoende inzicht. Daarom is geen aanvullende informatievraag gedefinieerd. Onze werkwijze komt overeen met vergelijkbare gemeenten.

In het tweede lid wordt aangegeven op welke wijze in beeld moet worden gebracht of de weerstandscapaciteit voldoende is. Hiervoor bestaan verschillende methoden.

De norm voor het statisch en dynamisch weerstandsvermogen wordt jaarlijks vastgesteld in de begroting. Door deze norm op te nemen in de financiële verordening, is dit beleidskader duidelijk verankerd. De hoogte van deze norm komt overeen met de werkwijze bij vergelijkbare gemeenten.

## **Artikel 19. Onderhoud kapitaalgoederen**

In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten staat in artikel 12 welke informatie de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in elk geval moet bevatten. In aanvulling hierop is opgenomen dat de raad in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen ook wordt geïnformeerd over de voortgang van het geplande onderhoud en de omvang van het achterstallig onderhoud.

De navolgende leden bevatten de bepaling dat het college de raad onderhoudsplannen aanbiedt over het onderhoud aan de kapitaalgoederen. Hiermee kan de raad de kaders voor het toekomstig onderhoudsniveau vaststellen.

## **Artikel 20. Bedrijfsvoering**

In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten staat in artikel 14 welke informatie de paragraaf bedrijfsvoering in elk geval moet bevatten. In dit artikel is de aanvullende informatievraag van de raad voor deze paragraaf gedefinieerd. Er is opgenomen, dat de raad in de paragraaf bedrijfsvoering ook wordt geïnformeerd over:

- de omvang van het personeelsbestand en de loonkosten;
- de voortgang van de onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid op grond van de desbetreffende verordening;
- de toelichting op de rechtmatigheidsverantwoording.

In deze verordening zijn dubbelingen in de informatie tussen de paragraaf bedrijfsvoering en het onderdeel overhead verwijderd. De kosten van inhuur derden worden niet in deze paragraaf opgenomen. Reden hiervan is dat we deze kosten niet specifiek begroten. We begroten op basis van 'salarissen'. Hierbij maken we geen onderscheid tussen eigen of ingehuurde menskracht.

Met ingang van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording door het college, geeft het college hierop een toelichting in de paragraaf bedrijfsvoering. Het college gaat daarbij in op de kwaliteit van de interne beheersing en de leer- en verbeterpunten.

Artikel 14 BBV luidt als volgt:

De paragraaf betreffende de bedrijfsvoering geeft ten minste inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering.

### **Artikel 21. Verbonden partijen**

In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten staat in artikel 15 welke informatie de paragraaf verbonden partijen in elk geval moet bevatten.

Daarnaast zijn in dit artikel aanvullende wensen voor de informatie in deze paragraaf opgenomen.

### **Artikel 22. Grondbeleid**

In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten staat in artikel 16 welke informatie de paragraaf grondbeleid in elk geval moet bevatten. In aanvulling hierop is opgenomen dat de raad in de paragraaf grondbeleid ook wordt geïnformeerd over het verloop van de grondvoorraad en de te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten.

Het tweede lid bepaalt dat het college de raad een nota grondbeleid aanbiedt. Met de nota kan de raad de kaders voor het toekomstig grondbeleid vaststellen.

### **Artikel 23. Administratie**

Onder artikel 23 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 24. Financiële organisatie**

Artikel 24 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 24 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 een organisatiebesluit vaststelt en dat het college de volmachten en mandaten alsook de kostenverdeelsleutels voor de (extracomptabele) kostentoerekening 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.

We stellen geen afzonderlijk nota misbruik en oneigenlijk gebruik op. We nemen de interne regels hieromtrent op in de regelingen/ nota's waar dit onderwerp van toepassing is.

Op deze manier is het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik beter geborgd dan wanneer we dit in een overkoepelend beleidsdocument opnemen.

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 25. 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 25 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.

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.

In het derde lid stelt de raad de verantwoordingsgrens vast die het college hanteert voor de rechtmatigheidsverantwoording. Boven deze grens moet het College de afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording.

De verantwoordingsgrens valt binnen de bandbreedte van 0% tot 3% van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves.

De accountant controleert bij haar controle op de jaarrekening de getrouwheid van de rechtmatigheidsverklaring van het college. Om die reden is de verantwoordingsgrens gelijk gesteld aan de toleranties welke de accountant toepast bij de controle van de jaarrekening.

In het vierde lid stelt de raad het normenkader vast dat het college hanteert voor de rechtmatigheidsverantwoording. Dit normenkader is gelijk aan het normenkader dat is toegepast voor de accountantscontrole van de jaarrekening. Dit omvat:

- externe wetgeving voor zover die bepalingen bevat over financiële beheershandelingen;
- verordeningen voor zover die bepalingen bevatten over financiële beheershandelingen;
- andere besluiten van de raad met een kaderstellend karakter die bepalingen bevatten over financiële beheershandelingen;

Collegebesluiten vallen niet onder de rechtmatigheidscontrole, tenzij de controle hiervan verplicht is op basis van hogere regelgeving of raadsbesluiten c.q. verordeningen.

Aangezien het normenkader jaarlijks voortvloeit uit de op dat moment geldende wet- en regelgeving, actualiseert het college jaarlijks het normenkader voor wijzigingen in wet- en regelgeving.

#### **Artikel 26. 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 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 26 een overgangsbepaling opgenomen.

#### **Artikel 27. Inwerkingtreding en citeertitel**

NB Het verdient de voorkeur de nieuwe verordening in werking te laten treden op een datum voor het vaststellen van de voorjaarsnota en anders voor het vaststellen van de begroting van het jaar t+1. Anders moet artikel 27 worden uitgebreid met een bepaling die voorziet in terugwerkende kracht, zodat de bepalingen uit de nieuwe verordening ook gelden voor de begroting voor het jaar t+1.

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 27 is een overgangsbepaling opgenomen. Voor investeringen met maatschappelijk nut voor 2017 zijn de bepalingen uit de oude financiële verordening nog van kracht.

#### **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).