

Artikelsgewijze toelichting

I. Algemeen

In deze verordening zijn zoveel mogelijk de artikelen en toelichtingen overgenomen uit de modelverordening 2022 van de VNG. Van onderwerpen, waarvan in andere door de raad vastgestelde verordeningen of beleidsstukken, e.d. zaken al goed en duidelijk zijn geregeld, zijn in deze verordening geen artikelen overgenomen.

II. Toelichting op de artikelen

Artikel 1. Begripsomschrijvingen

Het begrip administratie is gedefinieerd ten behoeve van artikel 29 van de verordening.

De afkorting BBV is als begrip in dit artikel toegevoegd en toegelicht zodat er in de rest van de verordening volstaan kan worden met deze afkorting.

Overheidsbedrijf is gedefinieerd om in artikel 19 van de verordening nadere invulling te kunnen geven aan de verplichtingen die volgen uit de Mededingingswet voor het vaststellen van de hoogte van prijzen.

Artikel 2. Programmabegroting

Dit artikel bevat bepalingen over de inrichting van de begroting en de jaarstukken. De indeling van de programma's worden bij aanvang van iedere raadsperiode door de raad vastgesteld. Het BBV bepaalt in aanvulling hierop dat de taakvelden aan de programma's moeten worden toegewezen.

Het tweede lid regelt dat thema's en taakvelden op voorstel van het college aan de programma's worden toebedeeld.

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, tweed elid, onder a, van het BBV.

Overigens bepaalt dit artikel niet dat elke nieuwe raadsperiode de gehele begroting en jaarstukken moet worden herzien. In de meeste gevallen is dit niet raadzaam. Als de indeling en de gebruikte beleidindicatoren 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 dwarsdoor de begroting loopt, geïnformeerd.

Het zesde lid bepaalt, dat de raad bij aanvang van een nieuwe raadsperiode of tussentijds (als voorbeeld het toevoegen van de paragraaf Corona in de jaarstukken 2020) kan aangeven welke paragrafen hij nog meer wenst.

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 taakveld worden weergegeven.

In het vierde 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. Dit kan op praktische wijze ingevuld worden door in de uiteenzetting van de financiële positie een samenvatting van de nieuwe investeringen op te nemen en voor een specificatie te verwijzen naar een bijlage bij de begroting.

Het vierde lid bepaalt tevens, 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 vijfde lid wordt voor de jaarstukken het inzicht in de uitputting van investeringskredieten geregeld.

Het zesde lid gaat over de verplichte bijlage van incidentele baten en lasten. Om een goed inzicht te krijgen in het structurele begrotings- en rekeningsresultaat bepaalt de BBV dat de incidentele baten en lasten in een bijlage in beeld gebracht en toegelicht worden. Hierbij wordt een ondergrens voor materiële beïnvloeding van € 50.000,00 gehanteerd. De bedoeling hiervan is om de begroting en het overzicht niet nodeloos ingewikkeld te maken door een grote hoeveelheid kleine bedragen als incidenteel aan te merken. Dit heeft ook te maken met het uitgangspunt dat alle baten en lasten in principe structureel zijn en dat incidentele baten en lasten dus de uitzondering zijn. Met dit artikel wordt invulling gegeven aan de aanbevelingen uit de notitie 'Verduidelijking structurele en incidentele baten en lasten – Handreiking 2021' uitgebracht door de gezamenlijke provincies.

Artikel 4. Kaders begroting

Artikel 4 biedt de kaders voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming. Hierin staan 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 Kadernota vaststelt, waarin de hoofdlijnen voor het beleid en de financiële kaders voor de komende jaren zijn vastgelegd. Deze kaders worden opgenomen in de jaarlijkse Kadernota en geven richting aan het college voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming. Het tweede lid is n.a.v. artikel 8 van het BBV waarin staat dat een bedrag voor onvoorzien moet zijn opgenomen in het programmaplan/de begroting. In onze gemeente is het gebruikelijk een vast bedrag op te nemen in de 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 programma's en thema's die weer onderverdeeld zijn naar taakvelden (eerste lid).

Naast lopende uitgaven doet een gemeente investeringen. Ook uitgaven voor investeringen moeten door de raad worden geautoriseerd. Voor de autorisatie van deze investeringskredieten is ervoor gekozen deze bij de begrotingsbehandeling mee te nemen (tweede lid). Wel kan de raad bij de begrotingsbehandeling aangeven, 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 onderschrijdingen van geautoriseerde baten bij het bekend worden aan de raad te melden (lid 3), zodat de raad kan besluiten of het budget moet worden gewijzigd of dat het beleid moet worden bijgesteld. Voor het behandelen van de daadwerkelijke tussentijdse budgetaanpassingen en bijstellingen van beleid is er in lid 4 voor gekozen deze mee te nemen bij de behandeling van de tussenrapportages.

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

Artikel 6. Autorisatie achteraf

Zoals eerder vermeld, is het beschikbaar stellen van budgetten op basis van de Gemeentewet een exclusief recht van de raad, dat niet kan worden overgedragen aan het college. Dit betekent dus dat het college bij alle onverwachte zaken en/of noodzakelijke kleine nieuwe verplichtingen die extra geld kosten formeel geredeneerd eerst moet wachten op een raadsbesluit.

In dit artikel is geregeld binnen welke grensbedragen het college mag besluiten tot het doen van niet in de programmabegroting geraamde eenmalige en structurele uitgaven.

In die gevallen worden de verplichtingen dus al wel door het college aangegaan en/of de uitgaven al gedaan en wordt er pas achteraf bij een zogenaamde 'administratieve' wijziging vastgesteld of wordt er bij één van de tussentijdse rapportages alsnog door de raad ingestemd met het benodigde aanvullende budget.

Het college moet er bij deze procedure op kunnen vertrouwen dat de raad hier soepel mee omgaat en dergelijke zaken niet zwaar inhoudelijk gaat beschouwen. Anderzijds moet het college ook het vertrouwen, dat de raad door vaststelling van dit artikel aan het college geeft, niet schaden en dus artikel 6 alleen toepassen in die situaties waarvoor dit artikel is bedoeld.

Indien de in dit artikel vermelde grensbedragen niet worden overschreden mag het college in eerste instantie dus besluiten tot het doen van uitgaven, waarvoor nog geen budgetten beschikbaar zijn.

Boven die grensbedragen moet altijd vooraf krediet worden gevraagd aan de raad (m.u.v. de afwijkende regeling voor grondexploitatie met vastgestelde exploitatieberekeningen, zie lid 4).

Lid 3 is opgenomen met het oog op de rechtmatigheid. Daarin is geregeld, dat bij de bepaling van de mate van overschrijding van taakvelden geen rekening wordt gehouden met verschuivingen in de toerekening van loonkosten tussen het ene en het andere taakveld. Formeel geredeneerd is elke overschrijding van een taakveld namelijk onrechtmatig; bij deze beoordeling houdt de accountant er geen rekening mee dat andere taakvelden met dezelfde bedragen aan loonkosten zijn onderschreden. Bij tussentijdse rapportages zal overigens wel worden nagegaan in hoeverre het mogelijk en zinvol is om de ramingen van de toerekening van de eigen loonkosten af te stemmen op de werkelijke toerekeningen.

Lid 4 heeft betrekking op beschikbaar stellen van kredieten voor grondexploitatie-activiteiten.

Voorzover hiervoor actuele door de raad vastgestelde exploitatieopzetten voorhanden zijn, is de bevoegdheid om krediet voor de daadwerkelijke uitvoering daarvan beschikbaar te stellen, volledig in handen van het college. De raad heeft immers bij de vaststelling van de exploitatie-opzetten ingestemd met de uitvoering en de daarin opgenomen kosten van bouwrijp maken, etc. Het is dan ook praktisch om de uitvoering hiervan, binnen de kaders van die exploitatieopzetten aan het college over te laten.

Indien er geen actueel vastgestelde exploitatieopzet voorhanden is, geldt de procedure, zoals beschreven in het 1e en 2e lid van dit artikel.

Artikel 7. Tussentijdse rapportage

De tussentijdse rapportages zijn een belangrijk onderdeel van de Planning & Control cyclus voor de raad. Op basis van de tussenrapportages wordt de raad op hoofdlijnen geïnformeerd over de uitputting van budgetten en investeringskredieten en de voortgang van de uitvoering van het beleid.

In de vorige verordening was nog sprake van vier rapportages per jaar. Met het oog op het actuele stuurmodel werken wij met ingang van 2020 met twee rapportages per jaar. Het tweede lid bevat bepalingen over de minimale inhoud van het financiële deel van de rapportages.

Het derde lid bepaalt welke afwijkingen ten opzichte van de begroting door het college in de tussenrapportages moeten worden toegelicht.

Artikel 8. Jaarstukken

Dit artikel geeft aan dat het college bij het aanbieden van de jaarstukken ook een voorstel doet voor de bestemming van het rekeningresultaat.

Artikel 9. Informatieplicht

Het betreft hier een uitwerking van het vierde lid van artikel 169 Gemeentewet. Dat artikel van die wet verplicht het college vooraf aan het aangaan van bepaalde verplichtingen de raad inlichtingen te verstrekken indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening van deze bevoegdheden van het college ingrijpende gevolgen heeft voor de gemeente. In artikel 9 van de Financiële verordening 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. De te hanteren uitgangspunten voor het verstrekken van leningen en garantstellingen worden verwoord in de paragraaf financiering van de gemeentebegroting. 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.

Lid 2 heeft betrekking op de achtervang overeenkomsten, die het college tot nu toe altijd heeft gesloten voor woningbouw. Formeel zou dit telkens vooraf aan de raad voorgelegd moeten worden, hetgeen mede met het oog op de beperkte risico's niet praktisch zou zijn.

Lid 3 geeft aan dat bij investeringen groter dan € 1.000.000,00 het college de raad in het betreffende voorstel informeert over het effect van de investering op de schuldpositie van de gemeente. Dit kan door het vermelden van de ontwikkeling van de solvabiliteitsratio en de netto-schuldquote als gevolg van de betreffende investering.

Artikel 10. 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 11. Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

Bij de verantwoording over rechtmatigheid wordt gekeken naar negen criteria. Het college legt verantwoording af over alle negen criteria in de jaarrekening. Zie Kadernota rechtmatigheid 2023, augustus 2021, blz. 9 e.v. voor de criteria en bijbehorende toelichting. De eerste zes criteria zijn niet opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Deze betreffen verantwoording met betrekking tot getrouwheid en rechtmatigheid. Ze komen tot uitdrukking in de balans en het overzicht van baten en lasten. Dit zijn het calculatiecriterium, valuteringscriterium, adresseringscriterium, volledigheidscriterium, aanvaardbaarheidscriterium en leveringscriterium.

Daarnaast is er een aantal criteria waarbij de verantwoording specifiek gaat over rechtmatigheid. Deze komen wel tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording:

- begrotingscriterium: de financiële handelingen passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting;
- voorwaardencriterium: voorwaarden in wet- en regelgeving worden nageleefd, zoals subsidievoorwaarden;
- misbruik en oneigenlijk gebruik criterium: er vindt een toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt plaats, met het oog op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Eerste lid

In relatie tot de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is in het eerste lid opgenomen dat de raad bij aanvang van iedere raadsperiode vaststelt op welke wijze hij door middel van de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken geïnformeerd wil worden over rechtmatigheid (Kadernota rechtmatigheid 2023, augustus 2021).

Tweede lid

In het tweede lid stelt de raad de verantwoordingsgrens vast, waarboven het college moet rapporteren aan de raad (Kadernota rechtmatigheid 2023, augustus 2021). Deze grens moet tussen 1% en 3% liggen van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves. De te hanteren grens wordt via het (meerjarig) controleprotocol accountantscontrole vastgesteld. Voor het boekjaar 2023 geldt een verantwoordingsgrens van 3%.

Derde lid

Het derde lid geeft aan boven welk bedrag afzonderlijke afwijkingen nader moeten worden toegelicht (rapportagegrens). Dit grensbedrag wordt vastgelegd in het (meerjarig) controleprotocol accountantscontrole.

Artikel 12 Voorwaardencriterium

Eerste lid

In het eerste lid wordt de definitie weergegeven van het voorwaardencriterium, het zogenaamde 'normenkader'.

Tweede lid

Artikel 12 geeft aan dat jaarlijks het normenkader ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording door de gemeenteraad moet worden vastgesteld en tijdig aan de raad moet worden aangeboden.

Artikel 13 Begrotingscriterium

Eerste lid

Artikel 13 gaat expliciet in op de begrotingsrechtmatigheid. In het eerste lid wordt het begrip begrotingsrechtmatigheid gedefinieerd.

Tweede t/m vijfde lid

De baten en lasten moeten zich bewegen binnen de door de raad goedgekeurde en vastgestelde budgetplafonds. Indien er een overschrijding plaatsvindt is er in principe sprake van een begrotingsonrechtmatigheid. Hoe hiermee om te gaan is geregeld in het tweede t/m vijfde lid.

Artikel 14 Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

Eerste lid

Dit artikel voorziet in het zogenaamde 'misbruik en oneigenlijk gebruik criterium'. In het eerste lid wordt het criterium gedefinieerd. Van misbruik is sprake bij het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen. Van oneigenlijk gebruik is sprake indien bij het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, het verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving is maar in strijd met het doel en de strekking daarvan is.

Tweede lid

Aan het college wordt opgedragen om regels op stellen voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen.

Artikel 15. Waardering en 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 15 invulling gegeven. Voor de bepalingen over afschrijvingsmethodieken en afschrijvingstermijnen van de materiële en immateriële vaste activa wordt in de verordening verwezen naar de bijlage bij de verordening. In de bijlage zijn de methodiek en de afschrijvingstermijnen voor de verschillende categorieën activa opgenomen.

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.

Artikel 16. Waardering debiteuren en overige vorderingen

Voor de openstaande vorderingen wordt een voorziening wegens oninbaarheid gevormd op basis van een individuele beoordeling op inbaarheid van de openstaande vorderingen. Bij het opstellen van de jaarstukken zal de hoogte van de voorziening worden beoordeeld. Een bijstelling van deze voorziening wordt ter besluitvorming aan het college voorgelegd.

Artikel 17. Reserves en voorzieningen

In het eerste lid wordt bepaald dat alleen de rente van bestemmingsreserves die in het leven geroepen zijn voor de dekking van kapitaallasten, wordt toegerekend aan de taakvelden. Het tweede lid bepaalt, dat het college eens in de vier jaar 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.

Voor een investeringsvoornemen 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 investering in de loop van de jaren door de afschrijvingen een beslag op het eigen vermogen gaat leggen. In het derde lid zijn de voorwaarden voor een dergelijke bestemmingsreserve opgenomen.

Investeringsvoornemens leiden niet altijd tot investeringen. Er bestaat het gevaar, dat bestemmingsreserves op de balans blijven staan waar tegenover in het geheel geen investeringsvoornemens meer bestaan. Door voor elke nieuwe bestemmingsreserve voor een investeringsvoornemen een maximale 'houdbaarheidsdatum' op te nemen kan dit worden voorkomen. Hiervoor is in de verordening de bepaling (vierde lid) opgenomen dat bestemmingsreserves die de houdbaarheidsdatum hebben overschreden, vervallen en weer aan de algemene reserve worden toegevoegd.

Artikel 18. Kostprijsberekening, tarieven en heffingen

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 begroting en de jaarstukken 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 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 reserves en 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 riool- en afvalstoffenheffing, worden in de kostprijsberekening ook de compensabele BTW en de gederfde inkomsten van het kwijtscheldingsbeleid meegenomen.

Het derde lid bepaalt, dat het percentage van de rente voor de financiering van de in gebruik zijnde activa, jaarlijks met de begroting wordt vastgesteld. Het percentage van deze omslagrente wordt bepaald uit het gewogen gemiddelde van het bij de begroting geraamde rentepercentage van de rentekosten op de opgenomen langlopende leningen, kortlopende leningen en kredieten en het rentepercentage van de rentevergoeding over de reserves en de voorzieningen.

Het vierde 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 vijfde 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 zesde en zevende lid betreft het vaststellen van de tarieven voor belastingen, rechten, leges en heffingen. Dit 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, riool-, afvalstoffenheffing en overige heffingen jaarlijks vaststelt. Dit betekent, dat de bijbehorende verordeningen jaarlijks worden herzien.

Het vaststellen van prijzen voor de levering van gemeentelijke goederen, diensten en werken die niet vallen onder artikel 229 van de Gemeentewet, is een privaatrechtelijke besluit. Deze besluiten zijn een bevoegdheid van het college (artikel 160, eerste lid, onder e, van de Gemeentewet), maar hebben wel invloed op de hoogte van de inkomsten en raken daarom ook het budgetrecht van de raad.

Deze aspecten zijn verwoord in het achtste en negende lid.

Artikel 19. 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 ondernemingen treedt.

Het bevoordelingsverbod houdt feitelijk in, dat ten minste een integrale kostprijs voor de levering van goederen, diensten en 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 raadsbesluit het publiek belang van de activiteit wordt gemotiveerd. Het raadsbesluit moet worden aangemerkt als een concretiserend besluit van algemene strekking.

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 geldt een aantal uitzonderingen. Deze uitzonderingen worden in het vierde lid opgesomd.

Artikel 20. Financieringsfunctie

Artikel 212, tweede lid, onder c, van de Gemeentewet bevat de bepaling, dat de Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet) in elk geval regels voor de algemene doelstelling en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie bevat. Artikel 20 bevat kaders voor het financieringsbeleid. De kaders voor de financiële organisatie van de financieringsfunctie staan in artikel 30.

In aanvulling op de regels uit de Wet financiering decentrale overheden (hierna: Wet fido) en daarop gebaseerde besluiten en regelingen stelt het tweede 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 artikel 160, tweede lid, 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 derde lid dragen het college op bij het verstrekken van leningen, garanties en risicodragend kapitaal zo mogelijk 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. Het vierde lid bepaalt, dat voor het verlenen van garanties een voorziening wordt gevormd voor het risico dat de gemeente loopt. Daarmee komt de verlening van garanties expliciet onder het budgetrecht van de raad te vallen en is ook voor de verlening van garanties tegen marktconforme tarieven instemming van de raad vereist.

Artikel 21. Lokale heffingen

In artikel 10 van het BBV staat welke informatie de paragraaf lokale heffingen van de begroting en de jaarstukken in elk geval moet bevatten. In artikel 21 wordt de aanvullende informatievraag van de raad gedefinieerd. De commissie BBV beveelt aan om in de paragraaf lokale heffingen van de begroting en de jaarstukken ook een overzicht op te nemen van de te onderscheiden lokale heffingen, de maatstaf en de doelstelling die wordt beoogd met het opleggen van de heffing. In de gemeentebegroting bij de paragraaf lokale heffingen wordt bij het onderdeel kwijtscheldingsbeleid verwezen naar de actuele kwijtscheldingsverordening.

Artikel 22. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Het college van burgemeester en wethouders neemt in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting en de jaarstukken de verplichte onderdelen op grond van artikel 11 van het BBV op. Hiermee wordt inzicht gegeven in de financiële positie en de financiële weerbaarheid (welke mogelijkheden zijn er in financieel moeilijke tijden). Het weerstandsvermogen geeft aan in hoeverre de gemeente in staat is om mogelijke tegenvallers (de risico's) op te vangen zonder dat de uitvoering van het beleid in gevaar komt. Het risicoprofiel binnen de paragraaf weerstandsvermogen ziet vooral toe op de belangrijkste financiële risico's die nog niet op een of andere wijze volledig zijn afgedekt.

Bij het weerstandsvermogen wordt gestreefd naar een weerstandsratio (verhouding tussen weerstandscapaciteit en risicoprofiel) tussen 1,4 en 2,0 dat als 'ruim voldoende' wordt gekwalificeerd. Daarnaast worden de volgende streefwaarden gehanteerd: een solvabiliteit (verhouding eigen vermogen ten opzichte van totaal vermogen) van minimaal 20% en een netto schuldquote (verhouding van de gemeentelijke schuldenlast ten opzichte van het totaal van de baten) van minder dan 130%.

Artikel 23. Onderhoud kapitaalgoederen

In artikel 12 van het BBV staat welke informatie de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de begroting en de jaarstukken in elk geval moet bevatten. Het tweede tot en met vierde lid bevatten bepalingen waaruit volgt dat het college periodiek de raad onderhoudsplannen aanbiedt over het onderhoud van openbare ruimte, riolering en gebouwen. Hiermee kan de raad de kaders voor het toekomstig onderhoudsniveau vaststellen. Voor het Gemeentelijke Rioleringsplan is, in overeenstemming met de geldigheidsduur van het huidige GRP, een termijn van 5 jaar aangehouden.

Artikel 24. Financiering

In artikel 13 van het BBV staat welke informatie de paragraaf financiering van de begroting en de jaarstukken in elk geval moet bevatten. Deze paragraaf bevat o.a. de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille en geeft inzicht in de rentelasten, het renteresultaat en de wijze waarop rente wordt toegerekend. Daarnaast geeft het inzicht in de financieringsbehoefte van de gemeente. Voorts bevat deze paragraaf de uitgangspunten voor het verstrekken van leningen en garantstellingen.

Artikel 25. Bedrijfsvoering

In artikel 14 van het BBV staat welke informatie de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken in elk geval moet bevatten. In artikel 25 is de aanvullende informatievraag van de raad voor deze paragraaf gedefinieerd. Een onderdeel van de paragraaf bedrijfsvoering betreft de rechtmatigheidsverantwoording. In artikel 11 geeft hierover nadere informatie.

Artikel 26. Verbonden partijen

In artikel 15 van het BBV staat welke informatie de paragraaf verbonden partijen van de begroting en de jaarstukken in elk geval moet bevatten. In artikel 25 is de aanvullende informatievraag van de raad voor deze paragraaf gedefinieerd.

Artikel 27. Grondbeleid

Dit artikel bepaalt, dat het college eens in de vier jaar aan de raad een Nota grondbeleid aanbiedt en geeft aan welke onderwerpen daarin zoal aan de orde komen. Bij de start van de samenstelling van de nota wordt beoordeeld welke andere onderwerpen van belang zijn om op te nemen. Met de nota stelt de raad de kaders voor het grondbeleid vast.

Artikel 28. Openbaarheidsparagraaf Wet open overheid

De openbaarheidsparagraaf is een nieuwe verplichte paragraaf vanaf de jaarstukken 2022. De verplichting komt voort uit artikel 3.5 van de Wet open overheid (Woo) dat bepaalt dat een bestuursorgaan in de jaarlijkse begroting en verantwoording aandacht besteedt aan de beleidsvoornemens en uitvoering van de Woo. Deze begroting en jaarlijkse verantwoording vloeien voort uit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Met de verplichte openbaarheidsparagraaf wordt beoogd om een impuls te geven aan de actieve openbaarheid.

Artikel 29. Administratie

Onder dit artikel 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 ervan moeten voldoen.

Artikel 30. Financiële organisatie

Artikel 30 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.

Artikel 30 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 en een treasurystatuut 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 31. 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 beheers handelingen 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.

Eens in vier jaar moet worden gecontroleerd of de administratie van registergoederen en bedrijfsmiddelen overeenkomt met het daadwerkelijke bezit.

Artikel 32. Intrekken oude verordening en overgangsrecht en

Artikel 33. Inwerkingtreding en citeertitel

De nieuwe verordening treedt volgens artikel 33 inwerking op 1 januari 2024 en is van toepassing op alle stukken die betrekking hebben op het begrotingsjaar 2024 en later. De oude verordening is ondanks het intrekken nog wel van toepassing op de jaarstukken 2023, die begin 2024 worden opgesteld. Hiervoor is in artikel 32 een overgangsbepaling opgenomen.