

Algemene toelichting

De financiële verordening is een verplichte verordening op basis van artikel 212 van de Gemeentewet.

Artikel 212 Gemeentewet:

1. De raad stelt bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Deze verordening waarborgt 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 229b Gemeentewet

1. In verordeningen op grond waarvan rechten als bedoeld in artikel 229, eerste lid, onder a en b, worden geheven, worden de tarieven zodanig vastgesteld dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de geraamde lasten ter zake.
2. Onder de in het eerste lid bedoelde lasten worden mede verstaan:
 - a. bijdragen aan bestemmingsreserves en voorzieningen voor noodzakelijke vervanging van de betrokken activa;
 - b. de omzetbelasting die ingevolge de Wet op het BTW-compensatiefonds recht geeft op een bijdrage uit het fonds

Toelichting op de artikelen

Artikel 1. Algemene bepalingen

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

Artikel 2. Thema-indeling

Dit artikel bevat bepalingen over de indeling van de begrotingen de jaarstukken. Overigens wil dit artikel niet zeggen 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. Lid 6 van dit artikel geeft de raad de mogelijkheid om – naast de wettelijk voorgeschreven paragrafen – aanvullende onderwerpen te benoemen waarover aanvullend gerapporteerd wordt binnen de producten van de P&C cyclus.

Artikel 3. Kaders en uitgangspunten begroting

Dit artikel beschrijft in het eerste lid de beleidsuitgangspunten voor de planning- en controlcyclus.

In het tweede lid worden de technische uitgangspunten toegelicht die van belang zijn bij het opstellen van de begroting.

Artikel 4. Inrichting begroting en jaarstukken

In dit artikel zijn aanvullend op het BBV bepalingen opgenomen voor de inrichting van de begroting en de jaarstukken.

Daarnaast bevat het artikel bepalingen over de rapportagegrens voor het melden van afwijkingen op de beschikbare gestelde budgetten en de beschikbaar gestelde investeringskredieten.

Artikel 5. Autorisatie begroting en investeringskredieten

Het eerste lid bevat nadere regels voor de autorisatie van de baten en lasten in de begroting en van de investeringskredieten. Autorisatie van de baten en de lasten vindt plaats op het niveau van de thema's.

Het tweede lid gaat in op de autorisatie van de uitgaven voor investeringen. Voor de autorisatie van deze investeringskredieten is gekozen deze bij de begrotingsbehandeling mee te nemen. Wel kan de raad bij de begrotingsbehandeling aangegeven welke investeringskredieten hij op een later tijdstip wenst te autoriseren. Zo kan de raad de autorisatie van politiek belangrijke investeringen combineren met de behandeling van de inhoudelijke kant van het investeringsvoorstel. Het bedrag voor een dergelijke investering blijft wel op de begroting staan als voorziene uitgaaf, maar de raad autoriseert de uitgaaf nog niet. Het college is nog niet bevoegd verplichtingen voor de investering aan te gaan. Het derde lid bevat regels om hoe om wordt gegaan met de post "onvoorzien". Het college is bevoegd om voor bedragen lager dan € 25.000 een beroep te doen op deze post. Voor bedragen hoger dan € 25.000 ligt de bevoegdheid bij de raad.

In het vierde lid staat dat het college verwachte overschrijdingen van geautoriseerde lasten en investeringskredieten en verwachte onderschrijdingen van geautoriseerde baten aan de raad dient te melden, zodat de raad kan besluiten of het budget moet worden gewijzigd of dat het beleid moet worden bijgesteld. Hiervoor geldt een minimumgrens van € 50.000.

Artikel 6. Tussentijdse rapportage

Op basis van tussentijdse rapportages wordt de raad geïnformeerd over de besteding van budgetten en investeringskredieten en de voortgang van de uitvoering van het beleid. De gemeente Deurne maakt gebruik van continu sturing. Dat houdt in dat bij elke raadsvergadering middels een raadsoverzicht afwijkingen van de begroting ter vaststelling aan de raad worden voorgelegd. Daarbij kan ervoor worden gekozen één of meer keer per jaar een uitgebreidere rapportage op te stellen. Dit is afhankelijk van de keuzes die in het doorontwikkeltraject van de continu sturing worden gemaakt. Het derde lid bepaalt dat afwijkingen van € 50.000 of meer moeten worden toegelicht in de tussentijdse rapportages. Daarbij worden de diverse mutaties van € 50.000 of meer per taakveld van de begroting afzonderlijk gepresenteerd (en dus niet met elkaar gesaldeerd).

Artikel 7. Informatieplicht

Het eerste lid van dit artikel 7 geeft een nadere invulling van de informatieplicht van het college aan de raad. Het betreft een uitwerking van het vierde lid van artikel 169 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. 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 uitgezet. 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. Lid 2 bevat de mogelijkheid voor het college om in geval van calamiteiten dan wel bij spoedeisende gevallen hiervan af te wijken. De raad wordt hiervan dan vervolgens zo snel mogelijk geïnformeerd (via raadsinformatiebrief, via raadsvoorstel of een tussentijdse rapportage).

Artikel 8. EMU-saldo

Voor gemeenten is in de Wet houdbare overheidsfinanciën vastgelegd dat ze 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. Het kan echter ook zijn dat de overschrijding niet relevant 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.

Artikel 9. Uitgangspunten rechtmatigheidsverantwoording

Bij de verantwoording over rechtmatigheid wordt gekeken naar negen criteria. Het college leggen verantwoording af over deze criteria in de jaarrekening. 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 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 plaats op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt plaats, met het oog op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik.

In het eerste lid is de relatie tot de invoering van de rechtmatigheid 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. In het tweede lid stelt de raad de verantwoordingsgrens vast, waarboven burgemeester en wethouders moeten rapporteren aan de raad. Deze grens moet tussen 0% en 3% liggen van de totale lasten van de gemeente, inclusief dotaties aan de reserves.

Het derde lid geeft aan boven welk bedrag afzonderlijke afwijkingen nader moeten worden toegelicht, m.a.w. de rapportagegrens.

Artikel 10. Voorwaardencriterium

In het eerste lid wordt de definitie weergegeven van het voorwaardencriterium, het zogenaamde normenkader. Het tweede lid geeft aan dat jaarlijks het normenkader ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording door de gemeenteraad moet worden vastgesteld en voor een bepaalde datum aan de raad moet worden aangeboden.

Artikel 11. Begrotingscriterium

Artikel 11 gaat expliciet in op de begrotingsrechtmatigheid. In het eerste lid wordt het begrip begrotingsrechtmatigheid gedefinieerd. In het tweede lid is geregeld dat de baten en lasten moeten bewegen binnen de door de raad goedgekeurde en vastgestelde budgetplafonds. Indien er een overschrijding plaatsvindt is er in principe sprake van een onrechtmatigheid binnen de begroting.

Artikel 13. Waardering en afschrijving vaste activa

In het tweede lid, onder a, van artikel 212 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 afschrijvingstermijnen van de materiële vaste activa wordt in de verordening verwezen naar een bijlage. In de bijlage zijn de afschrijvingstermijnen voor de verschillende categorieën vaste activa opgenomen.

Optioneel is het stellen van een maximale afschrijvingstermijn. Van een maximale afschrijvingstermijn kan naar beneden worden afgeweken. Reden hiervoor is dat de economische levensduur van bijvoorbeeld nieuwe riolering langer is dan die van oude riolering. Door het opnemen van de maximale afschrijvingstermijn kan voor oude riolering een korte afschrijvingstermijn worden toegepast zonder hiervoor in de verordening een aparte bepaling op te nemen.

Het staat de gemeente vrij om (relatief geringe) bedragen in één keer ten laste van het resultaat te brengen. In de praktijk kan het voorkomen dat de levensduur van een actief niet één op één overeenkomt met de termijnen zoals genoemd in de bijlage van de afschrijvingstermijnen. In dat geval dient de raad hierover separaat een besluit te nemen.

Artikel 14. Voorziening voor oninbare vorderingen (Dubieuze Debiteuren)

Voor de oninbaarheid van vorderingen moet een gemeente een voorziening vormen. De accountant controleert bij zijn controle van het getrouwe beeld van de jaarrekening sowieso de hoogte van deze voorziening.

Artikel 15. Reserves en voorzieningen

In het BBV staat de regelgeving omtrent reserves en voorzieningen. Specifieke gemeentelijke richtlijnen en afspraken worden in de nota Reserves en voorzieningen vastgelegd.

Artikel 16. Kostprijsberekening

Artikel 212 Gemeentewet bepaalt in het tweede lid, onder b, dat de financiële verordening in ieder geval de grondslagen bevat voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en tarieven voor rechten en heffingen. De grondslag voor de prijzen en tarieven vormt de opbouw van de kostprijs van de goederen en diensten waarvoor prijzen en heffingen in rekening worden gebracht. In artikel 12 van de verordening staan de kaders voor de bepaling van de kostprijzen van de gemeentelijke diensten die worden geleverd aan derden.

Directe kosten zijn kosten zoals voor materiaal, grondstoffen en uren van direct personeel die vrij eenvoudig (direct) zijn toe te wijzen aan een product, dienst of project. De overige kosten (onder andere overhead) vallen onder de indirecte kosten.

Kaders voor de kostprijzen staan voor heffingen, rechten en leges in artikel 229b Gemeentewet en voor prijzen in de artikelen 25i, 25j en 25m van de Mededingingswet.

Artikel 17. 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 raadsbesluit het publiek belang van de activiteit wordt gemotiveerd. Een aantal uitzonderingen op het verplichte raadsbesluit is in lid 4 opgenomen.

Artikel 18. Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen

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

eerste lid van het artikel bepaalt dat de raad de tarieven voor de belastingen, rioolheffingen en afvalstoffenheffing jaarlijks vaststelt.

Het vaststellen van prijzen voor de levering van gemeentelijke goederen, diensten of werken die niet vallen onder artikel 229 Gemeentewet, is een privaatrechtelijk besluit.

Deze besluiten zijn een bevoegdheid van het college (eerste lid, letter e artikel 160 Gemeentewet), maar hebben wel invloed op de hoogte van de inkomsten en raken daarom ook het budgetrecht van de raad.

Artikel 19. Financieringsfunctie

Artikel 212 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 hieraan invulling door te verwijzen naar het Treasurystatuut waarin dit wordt geregeld.

Artikelen 20 tot en met 22 Paragrafen in de begroting en jaarstukken

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten geeft in titel 2.3 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 begroting en jaarstukken. In hoofdstuk 4 van deze verordening wordt daar nadere invulling aan gegeven voor zover er aanvullende richtlijnen zijn ten opzichte van de BBV-richtlijnen voor deze onderdelen.

Artikel 23. Financiële 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 er van moeten voldoen.

Artikel 24. Financiële organisatie

Artikel 20 geeft de uitgangspunten voor de financiële organisatie en draagt het college op hiervoor zorg te dragen. Het college is op grond van artikel 160 Gemeentewet bevoegd regels te stellen over de ambtelijke organisatie. Dit artikel geeft een opsomming op welke terreinen van de financiële organisatie het college beleid en interne regels moet stellen.

Functiescheiding, taken en verantwoordelijkheden van de budgethouder en budgetbewakers zijn vastgelegd in de Budgethoudersregeling.

Het verlenen van mandaten en volmachten is vastgelegd in de Mandaatregeling (inclusief het daarbij behorende Mandaatregister).

De regels en taken van de financieringsfunctie (onderdeel d) zijn opgenomen in het Treasurystatuut.

Het beleid en interne regels voor de inkoop en aanbesteding zijn vastgelegd in het inkoopbeleid.

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

rechthebbenden. De uitgangspunten voor de financiële organisatie zijn nodig om voor het financieel beheer en 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 en 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. Dit artikel draagt het college op maatregelen te treffen opdat gedurende het jaar of vooraf aan de accountantscontrole de gemeente zelf nagaat of de cijfers in de administraties een getrouw beeld geven en of de financiële beheershandelingen die aan de baten, de lasten en de balansmutaties ten grondslag liggen rechtmatig (zijn) verlopen.

Het tweede lid bepaalt dat jaarlijks wordt gecontroleerd of de administratie van waardepapieren e.d. overeenkomen met hetgeen de gemeente daadwerkelijk bezit.