



Raadbesluit nr.

Verordening: Financiële verordening gemeente Tynaarlo 2023

De raad van de gemeente Tynaarlo;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 13 juli 2023;

gelet op artikel 212 van de Gemeentewet;

B E S L U I T:

de volgende verordening vast te stellen:

Financiële verordening gemeente Tynaarlo 2023

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1. Begripsbepaling

In deze verordening wordt verstaan onder:

- *organisatie*: de gemeentelijke organisatie die als zodanig een rechtstreekse eigen verantwoordelijkheid aan het college heeft.
- *team*: iedere organisatorische eenheid binnen de gemeentelijke organisatie;
- *administratie*: het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, functioneren en beheersen van de gemeentelijke organisatie en de verantwoording die daarover moet worden afgelegd;
- *inkomsten*: totaal van de baten voor toevoegingen en onttrekkingen van reserves;
- *netto schuld per inwoner*: bruto schuld minus de omvang van de geldelijke bezittingen gedeeld door het aantal inwoners op 31 december van het begrotingsjaar. Onder bruto schuld wordt verstaan het totaal van langlopende leningen, kortlopende schulden, crediteurenvorderingen en overlopende passiva. Onder geldelijke bezittingen wordt verstaan het totaal van leningen aan deelnemingen, leningen aan overige verbonden partijen, leningen aan derden, langlopende uitzettingen, kortlopende uitzettingen, debiteurenvorderingen, liquide middelen en overlopende activa;
- *onbenutte belastingcapaciteit onroerende zaakbelasting*: verschil tussen de opbrengst onroerende zaakbelasting bij de tarieven die minimaal nodig zijn voor toegang tot de procedure van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet en de (geraamde) opbrengst onroerende zaakbelasting;
- *overheidsbedrijf*: onderneming met privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid, niet zijnde een personenvennootschap met rechtspersoonlijkheid, waarin een publiekrechtelijk rechtspersoon, al dan niet tezamen met een of meer andere publiekrechtelijke rechtspersonen, in staat is het beleid te bepalen of een onderneming in de vorm van een personenvennootschap, waarin een publiekrechtelijke rechtspersoon deelneemt;
- *rechtmatigheid*: het in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving, waaronder gemeentelijke verordeningen, raadsbesluiten, die ieder jaar in het op te stellen normenkader, als onderdeel van het controleprotocol, wordt geïnventariseerd;
- *rechtmatigheidsverantwoording*: de rapportage van het college waarbij aangegeven wordt in welke mate de totstandkoming van de financiële beheershandelingen en de vastlegging daarvan overeenstemmen met de relevante wet- en regelgeving;
- *doelmatigheid*: het realiseren van bepaalde prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen;
- *doeltreffendheid*: de mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald.
- *BBV*: Besluit Begroting en verantwoording. Het BBV schrijft voor op welke wijze de gemeente moet begroten en verantwoorden en de wijze waarop zij uitvoeringsinformatie vastlegt.

HOOFDSTUK 2. BEGROTING EN VERANTWOORDING

Artikel 2. Hoofdstukindeling

1. Bij iedere begroting en jaarstukken wordt een overzicht gegeven van de indeling daarvan in hoofdstukken, taakvelden, paragrafen en/of programma's. Hierbij wordt zo veel mogelijk de indeling conform het BBV gevolgd.
2. De indeling zo als toegepast bij aanvang van een raadsperiode staat voor de gehele raadsperiode vast.
3. De raad stelt op voorstel van het college per hoofdstuk de beleidsindicatoren vast. Het voorstel van het college bevat ten minste de verplichte beleidsindicatoren, bedoeld in artikel 25, tweede lid, onder a, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.
4. De raad stelt bij aanvang van iedere raadsperiode vast over welke onderwerpen hij in extra paragrafen naast de verplichte paragrafen van de begroting en de jaarstukken kaders wil stellen en wil worden geïnformeerd.

Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken

1. Bij de uiteenzetting van de financiële positie in de begroting wordt van de nieuwe investeringen per investering het benodigde investeringskrediet weergegeven.
2. In de jaarrekening wordt van de investeringen de uitputting van de geautoriseerde investeringskredieten en de actuele raming van de totale uitgaven en inkomsten weergegeven.
3. In de jaarstukken worden afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van baten en lasten van hoofdstukken en investeringskredieten groter dan € 25.000 toegelicht.
4. Incidentele baten en lasten groter dan € 25.000 worden separaat toegelicht.

Artikel 4. Kaders Planning & Control documenten

1. Het college biedt jaarlijks voor 1 juni aan de raad de kaderbrief aan.
2. Het college biedt jaarlijks voor 1 juni aan de raad de (concept)jaarstukken over het voorgaande jaar aan.
3. Het college biedt jaarlijks voor 1 juli aan de raad de perspectievennota aan met een voorstel voor het beleid en de financiële kaders van de begroting voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming voor de 3 opvolgende jaren.
 - a. De perspectievennota is het integrale afweegmoment om voorstellen voor nieuw beleid en beleidsintensivering aan de orde te stellen ten behoeve van de begroting voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming.
4. Het college biedt jaarlijks voor 1 september aan de raad de voortgangsrapportage (tussentijdse rapportage met peildatum 1 juli) aan met daarin een voorstel voor de bijstellingen in het lopende jaar.
 - a. Dit zijn voorstellen die voldoen aan de 3 O's: onuitstelbaar, onvermijdelijk en onvoorzienbaar.
5. Het college biedt jaarlijks voor 1 oktober aan de raad de begroting voor het volgende begrotingsjaar aan, alsmede de meerjarenraming voor de 3 opvolgende jaren.
6. In de begroting wordt een post onvoorzien van € 1,- per inwoner opgenomen.

Artikel 5. Autorisatie begroting en investeringskredieten

1. De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting de baten en de lasten per hoofdstuk.
2. De raad autoriseert de nieuwe investeringen met het vaststellen van de financiële positie bij de begrotingsbehandeling.
3. Het college informeert de raad als ze verwacht, dat de lasten van een hoofdstuk of een prioriteit de geautoriseerde lasten dreigen te overschrijden, de investeringsuitgaven van een investeringskrediet het geautoriseerde investeringskrediet dreigen te overschrijden, of de baten van een hoofdstuk of een prioriteit de geautoriseerde baten dreigen te onderschrijden. De raad geeft aan of hij een voorstel wil voor het wijzigen van de geautoriseerde lasten van het hoofdstuk of de prioriteit, voor het wijzigen van het geautoriseerde investeringskrediet, of voor het bijstellen van het beleid.
4. De raad autoriseert de algemeen directeur/gemeentesecretaris om binnen het totaal van de door de raad geautoriseerde budgetten voor taakveld 0.4 vermeerderd met de direct toe te rekenen personeels- en bedrijfsvoeringslasten op de overige taakvelden, te schuiven tussen verschillende hoofdstukken van de begroting en hierover bij de jaarstukken verantwoording af te leggen.

5. Bij de behandeling van de tussenrapportages in de raad bedoeld in artikel 6, lid 1, doet het college voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde baten en lasten, het wijzigen van de geautoriseerde investeringskredieten en het bijstellen van het beleid. In geval van investeringen met een meerjarig karakter doet het college indien nodig ook bij iedere begroting op grond van geactualiseerde ramingen voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde investeringskredieten.
6. Voor een investering waarvan het investeringskrediet niet bij het vaststellen van de begroting is geautoriseerd, legt het college voorafgaand aan het aangaan van verplichtingen een investeringsvoorstel met een voorstel voor het vaststellen van een investeringskrediet aan de raad voor. Waar nodig informeert het college de raad in het voorstel over het effect van de investering op de schuldpositie van de gemeente.

Artikel 6. Tussentijdse rapportage

1. Het college informeert de raad door middel van de voortgangsrapportage met peildatum 1 juli over de mate van realisatie van de begroting van de gemeente van het lopende jaar.
2. In de voortgangsrapportage worden afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en lasten van hoofdstukken, prioriteiten en investeringskredieten groter dan € 25.000 (zo nodig ook beleidsmatig) toegelicht.
3. Incidentele budgetten die in enig jaar niet hebben geleid tot uitgaven, gaan –mits afdoende gemotiveerd- maximaal één keer in een opvolgend begrotingsjaar mee via de voortgangsrapportage. De resultaten op deze budgetten vervallen uiterlijk bij de jaarrekening t+1 ten gunste van de exploitatie.

Artikel 7. Jaarstukken

1. Gelijktijdig met het aanbieden van de jaarstukken biedt het college de raad het voorstel aan over de bestemming van het jaarrekeningresultaat.
2. Vooruitlopend op het bestemmingsvoorstel over het jaarrekeningresultaat kan het college de raad voorstellen om restantmiddelen op onderdelen van het rekeningresultaat over te hevelen naar het volgende begrotingsjaar.

Artikel 8. EMU-saldo

Wanneer het Rijk de gemeente bericht dat alle gemeenten samen het collectieve aandeel van gemeenten in het EMU-tekort, bedoeld in artikel 3, zesde lid, van de Wet houdbare overheidsfinanciën, hebben overschreden, informeert het college de raad of een aanpassing van de begroting nodig is. Als het college een aanpassing nodig acht, doet het college een voorstel voor het wijzigen van de begroting.

HOOFDSTUK 3. RECHTMATIGHEIDSVERANTWOORDING

Artikel 9. Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

1. De raad stelt vast op welke wijze hij door middel van de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken, naast de verplichte onderdelen van deze paragraaf, wil worden geïnformeerd over rechtmatigheid.
2. In de rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening rapporteert het college aan de raad over afwijkingen met een verantwoordingsgrens van 3% van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves.
3. In de paragraaf bedrijfsvoering worden de geconstateerde afwijkingen (fouten of onduidelijkheden) groter dan € 100.000 nader toegelicht.

Artikel 10. Voorwaardencriterium

1. Het voorwaardencriterium is het criterium van rechtmatigheid, dat betrekking heeft op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De eisen/voorwaarden zijn afkomstig uit diverse wet- en regelgeving en hebben betrekking op aspecten als doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur.

2. Het college biedt de raad jaarlijks uiterlijk op 31 december ter vaststelling een normenkader rechtmatigheid aan. Dit kader bestaat uit alle relevante (interne) wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien.

Artikel 11. Begrotingscriterium

1. Het begrotingscriterium is een criterium van rechtmatigheid dat betrekking heeft op de grenzen van de baten en lasten in de door de raad geautoriseerde begroting van exploitatie en investeringsbudgetten en de hiermee samenhangende programma's, waarbinnen de financiële beheershandelingen tot stand moeten zijn gekomen.
2. De begrotingsrechtmatigheid wordt beoordeeld op het niveau waarop de begroting door de raad is geautoriseerd, zoals is opgenomen in artikel 5.
3. Bij investeringsprojecten wordt de begrotingsrechtmatigheid beoordeeld op het niveau van het totaal gevoteerde kredietbedrag. Een overschrijding van het jaarbudget, passend binnen het totaal bedrag van het krediet, wordt daarmee als rechtmatig beschouwd.
4. Uitgangspunt is dat iedere afwijking van de begroting als onrechtmatig wordt beschouwd. Afwijkingen worden als acceptabel aangemerkt in de volgende situaties:
 - a. Er is sprake van een overschrijding waarbij direct gerelateerde inkomsten de overschrijding compenseren.
 - b. Er is sprake van een overschrijding op een open-einde regeling.
 - c. De overschrijding is geautoriseerd door middel van de vaststelling van een tussentijdse rapportage.
5. Begrotingsonrechtmatigheden die passen binnen het bestaande beleid van de raad, worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (voor zover de verantwoordingsgrens voor afzonderlijke fouten of onduidelijkheden is overschreden), maar worden niet nader toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.

Artikel 12. Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

1. Het misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium is het criterium van rechtmatigheid, dat betrekking heeft op het voorkomen, detecteren en corrigeren van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden en gemeentelijke eigendommen bij financiële beheershandelingen.
2. Het college zorgt voor en legt vast de regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen.

HOOFDSTUK 4. FINANCIËEL BELEID

Artikel 13. Waardering en afschrijving vaste activa

1. Het college biedt indien noodzakelijk een nota activeren en afschrijven aan ter behandeling en vaststelling door de raad.
2. De in het eerste lid bedoelde nota stelt, naast de van toepassing zijnde wettelijke kaders, (beleids)kaders vast ten behoeve van activa, afschrijven en waarderen.

Artikel 14. Voorziening voor oninbare vorderingen

1. Voor openstaande vorderingen betreffende gemeentelijke belastingen en retributies wordt een voorziening wegens oninbaarheid gevormd ter grootte van het historische percentage van oninbaarheid.
2. Voor de overige vorderingen wordt een voorziening wegens oninbaarheid gevormd op basis van een beoordeling op inbaarheid van de openstaande vorderingen.

Artikel 15. Reserves en voorzieningen

1. In de beleidsbegroting, de financiële begroting, het jaarverslag en de jaarrekening vindt geen toerekening van rente over de reserves en voorzieningen aan de taakvelden plaats.
2. Het college biedt de raad een nota reserves en voorzieningen aan. De raad stelt deze nota vast. De nota wordt geactualiseerd indien daartoe aanleiding is. De nota behandelt:
 - a. de vorming en besteding van reserves;
 - b. de vorming en besteding van voorzieningen..

3. Bij een voorstel voor de instelling van een bestemmingsreserve voor een investeringsvoornemen wordt in ieder geval aangegeven:
 - a. het specifieke doel van de reserve;
 - b. de voeding van de reserve;
 - c. de maximale hoogte van de reserve, en
 - d. de maximale looptijd.
4. Als een bestemmingsreserve voor een investeringsvoornemen binnen de aangegeven maximale looptijd niet heeft geleid tot een investering, valt de bestemmingsreserve vrij en wordt deze aan de algemene reserve toegevoegd.

Artikel 16. Kostprijsberekening

1. Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, en van goederen, werken en diensten die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, wordt een extracomptabel stelsel van kostentoerekening gehanteerd. Bij deze kostentoerekening worden naast de directe kosten, de overheadkosten en de rente van de inzet van vreemd vermogen, reserves en voorzieningen voor de financiering van de in gebruik zijnde activa betrokken.
2. Bij de directe kosten worden betrokken de bijdragen aan en onttrekkingen van voorzieningen voor de noodzakelijke vervanging van de betrokken activa en de afschrijvingskosten van de in gebruik zijnde activa. Voor de rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, worden daarbij ook de compensabele belasting over de toegevoegde waarde (BTW). De gederfde inkomsten van het kwijtscheldingsbeleid blijven uitdrukkelijk buiten deze berekening.
3. Voor de toerekening van de overheadkosten worden de overheadkosten die kunnen worden toegerekend aan activiteiten welke geheel of deels worden bekostigd met een specifieke uitkering of subsidie, in de desbetreffende verantwoordingen over de besteding toegerekend aan die activiteiten.
4. Voor de toerekening van de overheadkosten worden de overheadkosten die kunnen worden betrokken in de aangifte vennootschapsbelasting, voor de belastingaangifte aan de kostprijs van de vennootschapsbelastingplichtige activiteiten toegerekend.
5. Voor de toerekening van de overheadkosten aan de kostprijs van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, en van goederen, werken, diensten die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, voor zover dat niet activiteiten als bedoeld in het derde en vierde lid betreffen, wordt uitgegaan van een aandeel in de totale overheadkosten op basis van urenbesteding.
6. Het percentage van de omslagrente voor de toerekening van rente voor de financiering van de in gebruik zijn de activa, bedoeld in het eerste lid, wordt jaarlijks met de begroting 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 leningen.
7. Bij een verstrekte lening wordt voor de bepaling van de rentekosten van de inzet van vreemd vermogen in de kostprijs uitgegaan van de rente van een actuele nieuwe lening voor de betreffende duur ter financiering van deze verstrekte lening. Deze rente wordt verhoogd met een opslag voor het debiteurenrisico.
8. In afwijking van het eerste lid worden bij vennootschapsbelastingplichtige activiteiten en grondexploitaties alleen de rentekosten voor de inzet van vreemd vermogen aan de kostprijs toegerekend. In andere gevallen wordt uitgegaan van het gewogen gemiddelde rentepercentage van de portefeuille leningen.

Artikel 17. Prijzen economische activiteiten

1. Voor de levering van goederen, diensten of werken door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden waarbij de gemeente in concurrentie met marktpartijen treedt, wordt ten minste de geraamde integrale kostprijs in rekening gebracht. Bij afwijking vanwege een publiek belang doet het college vooraf voor elk van deze activiteiten afzonderlijk een voorstel voor een raadsbesluit, waarin het publiek belang van de levering van de desbetreffende goederen, diensten of werken wordt gemotiveerd.
2. Bij het verstrekken van leningen of garanties door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden worden ten minste de geraamde integrale kosten in rekening gebracht. Bij afwijking vanwege een publiek belang doet het college vooraf een voorstel voor een raadsbesluit, waarin het publiek belang van de lening of de garantie wordt gemotiveerd.
3. Bij het verstrekken van kapitaal door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden gaat het college uit van een vergoeding van ten minste de geraamde integrale kosten van de verstrekte middelen. Bij afwijking vanwege een publiek belang doet het college vooraf een voorstel voor een raadsbesluit, waarin het publiek belang van de kapitaalverstrekking wordt gemotiveerd.
4. Raadsbesluiten met de motivering van het publiek belang als bedoeld in de vorige leden zijn niet nodig als minder dan de integrale kostprijs in rekening wordt gebracht en sprake is van:
 - a. leveringen van goederen, diensten of werken en het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal aan andere overheden voor zover deze leveringen en verstrekkingen zijn bedoeld voor de uitoefening van de publieke taak door die andere overheid, waaronder begrepen gemeentelijke samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke regelingen;
 - b. een bevoordeling van activiteiten in het kader van een bij wet opgedragen publiekrechtelijke taak;
 - c. een bevoordeling van activiteiten in het kader van een toegekend bijzonder of uitsluitend recht waarvoor prijsvoorschriften gelden;
 - d. een bevoordeling van sociale werkplaatsen;
 - e. een bevoordeling van onderwijsinstellingen;
 - f. een bevoordeling van publieke media-instellingen; en
 - g. een bevoordeling die valt onder de reikwijdte van de staatssteunregels van het Werkingsverdrag van de Europese Unie en daarmee verenigbaar is.

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

1. Het college doet de raad jaarlijks een voorstel voor de hoogte van de lokale heffingen.
2. Het college stelt de prijzen voor de levering van gemeentelijke goederen, werken en diensten aan overheidsbedrijven en derden, huren en erfpachten vast.

Artikel 19. Financieringsfunctie

1. Het college stelt het (bijgestelde) Treasurystatuut vast en stuurt het ter kennisname aan de raad. Het Treasurystatuut wordt geactualiseerd indien daartoe aanleiding is.
2. Het Treasurystatuut legt de beleidsmatige infrastructuur van de treasuryfunctie vast in de vorm van uitgangspunten, doelstellingen, richtlijnen en limieten. Het Treasurystatuut maakt een objectieve en transparante verantwoording van de treasuryfunctie vooraf en achteraf mogelijk.

HOOFDSTUK 5. PARAGRAFEN BIJ DE BEGROTING EN JAARSTUKKEN

Artikel 20. Lokale heffingen

Het college in de paragraaf lokale heffingen bij de begroting en de jaarstukken de verplichte onderdelen op grond van artikel 10 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten op.

Artikel 21. Weerstandsvermogen en risicomanagement

1. Het college biedt de raad een nota weerstandsvermogen en risicomanagement aan. De nota wordt geactualiseerd indien daartoe aanleiding is. De raad stelt de nota vast.
2. Het college behandelt in deze nota tenminste de beleidsmatige uitgangspunten ten aanzien van de verplichtingen voortvloeiend uit artikel 11 Besluit Begroting en Verantwoording.

Artikel 22. Onderhoud kapitaalgoederen

1. Het college biedt de raad ten minste eens in de vier jaar een onderhoudsplan openbare ruimte aan. Het plan geeft het kader weer voor het beoogde onderhoudsniveau, de planning van het onderhoud en de kosten van het onderhoud voor het openbaar groen, water, wegen, kunstwerken en straatmeubilair. De raad stelt het plan vast.
2. Het college biedt de raad ten minste eens in de vier jaar een rioleringsplan aan. Het plan geeft het kader weer voor het beoogde onderhoudsniveau, de planning van het onderhoud, de uitbreiding van de riolering en de kosten van het onderhoud en de eventuele uitbreidingen. De raad stelt het plan vast.
3. Het college biedt de raad ten minste eens in de vier jaar een onderhoudsplan gebouwen aan. Het plan bevat voorstellen voor het te plegen onderhoud en de bijbehorende kosten aan de gemeentelijke gebouwen. De raad stelt het plan vast.

Artikel 23. Financiering

In de paragraaf financiering bij de begroting en de jaarstukken neemt het college de verplichte onderdelen op grond van artikel 13 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten op.

Artikel 24. Bedrijfsvoering

In de paragraaf Bedrijfsvoering, naast de verplichte onderdelen op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten informeert het college de raad over de ontwikkelingen in de bedrijfsvoering. Dit gebeurt in de reguliere cyclus, in de raadsvergaderingen en/of bij informatiebijeenkomsten.

Artikel 25. Verbonden partijen

In de paragraaf verbonden partijen bij de begroting en de jaarstukken neemt het college de verplichte onderdelen op grond van artikel 15 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten op.

Artikel 26. Grondbeleid

1. Het college biedt de raad een nota grondbeleid aan. De nota wordt geactualiseerd indien daartoe aanleiding is. De raad stelt de nota vast. In de nota wordt aandacht besteed aan:
 - a. de strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente;
 - b. de uitgangspunten voor de verkoopprijzen van gronden;

HOOFDSTUK 6. FINANCIËLE ORGANISATIE EN FINANCIËEL BEHEER

Artikel 27. Administratie

De administratie is zodanig van opzet en werking, dat zij in ieder geval dienstbaar is voor:

- a. het sturen en het beheersen van activiteiten en processen in de gemeente als geheel en in de teams;
- b. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van de vaste activa, voorraden, vorderingen, schulden, contracten, enzovoorts;
- c. het verschaffen van informatie over uitputting van de toegekende budgetten en investeringskredieten en voor het maken van kostencalculaties;
- d. het verschaffen van informatie over indicatoren met betrekking tot de gemeentelijke productie van goederen en diensten en de maatschappelijke effecten van het gemeentelijke beleid;
- e. het afleggen van verantwoording over de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en relevante wet- en regelgeving; en
- f. de controle van de registratie van gegevens als zodanig en van de daaraan ontleende informatie, alsmede voor de controle op de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en relevante wet- en regelgeving.

Artikel 28. Financiële organisatie

Het college draagt zorgt voor:

- a. een eenduidige indeling van de gemeentelijke organisatie en een eenduidig toewijzing van de gemeentelijke taken aan de teams;
- b. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden;
- c. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten;
- d. de interne regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening van de financieringsfunctie;
- e. de te maken afspraken met de teams over de te leveren prestaties, de daarvoor beschikbare middelen en de wijze en frequentie van rapportage over de voortgang van de activiteiten en uitputting van middelen;
- f. de kostenverdeelsleutels voor het eenduidig toewijzen van baten en lasten aan de taakvelden;
- g. het beleid en de interne regels voor de inkoop en de aanbesteding van goederen, werken en diensten;
- h. het beleid en de interne regels voor de steunverlening en de toekenning van subsidies aan ondernemingen en instellingen; en
- i. het beleid en de interne regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen,

opdat aan de eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording wordt voldaan.

Artikel 29. Interne controle

1. Het college draagt zorg voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Bij afwijkingen rapporteert het college daarover in de rechtmatigheidsverantwoording. Daarnaast informeert het college de raad over genomen maatregelen tot herstel van de tekortkomingen.
2. Het college stelt jaarlijks een Controleplan vast waarin in ieder geval de, onder verantwoordelijkheid van het college, uit te voeren verbijzonderde interne controles en audits over lid 1 zijn opgenomen.

HOOFDSTUK 7. SLOTBEPALINGEN

Artikel 30. Intrekken oude verordening en overgangsrecht

De Financiële verordening gemeente Tynaarlo 2020 wordt ingetrokken per 20 september 2023, met dien verstande dat zij van toepassing blijft op de jaarrekening en het jaarverslag en bijbehorende stukken van het begrotingsjaar voorafgaand aan het jaar waarin deze verordening in werking treedt.

Artikel 31. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking een dag na bekendmaking.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Financiële verordening gemeente Tynaarlo 2023.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 19 september 2023.]

drs. M.J.F.J. Thijsen,

voorzitter

R.J. Puite

griffier

TOELICHTING

Algemeen

De Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet) heeft haar basis in artikel 212, eerste lid, van de Gemeentewet, waarin is opgenomen dat de raad bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid vaststelt, en daarnaast de uitgangspunten voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan. De Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet) vult daarnaast de vrije ruimte nader in die iedere gemeente heeft bij de inrichting van het eigen financieel beleid, beheer en organisatie en de rechtmatigheid.

De Gemeentewet biedt de belangrijkste kaders en regelt bijvoorbeeld dat er nadere eisen worden gesteld aan de inrichting van de begroting en de jaarrekening. Dit wordt vervolgens uitgewerkt in het Besluit begroting en verantwoording gemeentes en provincies (hierna: BBV). Het BBV schrijft voor op welke wijze de gemeente moet begroten en verantwoorden en de wijze waarop zij uitvoeringsinformatie vastlegt. Om een correcte interpretatie van deze artikelen te waarborgen is er een commissie voor het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: commissie BBV). De commissie BBV draagt zorg voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV, en voor een visie ten aanzien van rechtmatigheid in de controleverklaring (artikel 75, tweede lid, van het BBV).

Richtlijnen van de commissie BBV aan gemeenten en andere decentrale overheden zijn een belangrijk instrument van de commissie BBV om in navolging van artikel 75 van het BBV de eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV te bevorderen. De richtlijnen van de commissie BBV worden onderverdeeld naar stellige uitspraken en aanbevelingen. De stellige uitspraken zijn dwingend; een gemeente behoort zich hier aan te houden. Met stellige uitspraken geeft de commissie BBV een interpretatie van de regelgeving die leidend is. Indien een gemeente toch een afwijkende interpretatie kiest, dan moet zij dit expliciet motiveren en kenbaar maken bij de begroting en jaarstukken. De aanbevelingen zijn niet dwingend. Hierbij gaat het om uitspraken die 'steun en richting geven aan de praktijk'. De commissie BBV spoort gemeenten aan om deze aanbevelingen te volgen, omdat dat naar haar oordeel bijdraagt aan het inzicht in de financiële positie (transparantie). Omdat deze aanbevelingen vanuit de expertise van de commissie BBV zijn opgesteld, zijn specifiek die aanbevelingen die gaan over de Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet) opgenomen als onderdeel van de verordening.

In artikel 75, tweede lid, onder b, van het BBV is vastgelegd dat de commissie BBV een kadernota rechtmatigheid opstelt voor het geven van een visie ten aanzien van rechtmatigheid in de controleverklaring. Met het instellen van de rechtmatigheidsverantwoording door het college van burgemeester en wethouders heeft de commissie BBV de Kadernota rechtmatigheid 2023 opgesteld.

Nieuwe ontwikkeling: rechtmatigheidsverantwoording door het college

Vanaf boekjaar 2023 neemt het college van burgemeester en wethouders een rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening. Deze verantwoording is een standaardmodel dat bij wet is vastgelegd en het geeft inzicht in hoeverre de gemeente rechtmatig heeft gehandeld. Waar de accountant voorheen een oordeel vormde over de getrouwheid én rechtmatigheid van de jaarverslaggeving, beperkt de accountant zich nu tot een oordeel over het getrouwe beeld van de jaarrekening (inclusief de rechtmatigheidsverantwoording). De accountant geeft vanaf dit moment dus geen afzonderlijk oordeel meer over de rechtmatigheid.

Met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording toetst de accountant uitsluitend of de jaarrekening getrouw is, maar toetst daarbij ook of de rechtmatigheidsverantwoording dat is. Dit betekent onder meer dat afwijkingen van rechtmatigheid (voor zover deze niet tevens van invloed zijn op het getrouwe beeld), geen invloed hebben op de strekking van de controleverklaring. Hierdoor kan het bijvoorbeeld voorkomen dat er omvangrijke afwijkingen van rechtmatigheid opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording van het college, terwijl de strekking van de controleverklaring toch

goedkeurend is, omdat de omvangrijke rechtmatigheidsfouten getrouw opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording.

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is mede bedoeld om het gesprek te ondersteunen tussen de raad en het college, over de (financiële) rechtmatigheid. Het doel hiervan is om de kaderstellende en controlerende rol van de raad op dit vlak te versterken. Het is daarnaast de verwachting dat dit een kwaliteitsimpuls zal geven aan de interne processen en beheersing, zodat het college kan steunen op een adequaat functionerend systeem. Ook is de verwachting dat er meer vooruitgekeken gaat worden naar het oplossen van onrechtmatigheden, omdat het college ook beheersmaatregelen moet formuleren (Kadernota rechtmatigheid 2023). Zie ook de toelichting bij artikel 6a.

Artikelsgewijs

Enkel die bepalingen die verdere toelichting behoeven, worden hieronder nader toegelicht.

Artikel 1. Begripsbepaling

Het begrip administratie is gedefinieerd ten behoeve van artikel 20 van de verordening. Het begrip team is gedefinieerd ten behoeve van artikel 20 en 21 van de verordening. Het begrip overheidsbedrijf 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.

Artikel 2. Hoofdstukindeling

Dit artikel bevat bepalingen over de inrichting van de begroting en de jaarstukken. De indeling van de hoofdstukken worden bij aanvang van iedere raadsperiode door de raad vastgesteld. Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: BBV) bepaalt in aanvulling hierop, dat de taakvelden aan de hoofdstukken moeten worden toegewezen. Het tweede lid regelt, dat de taakvelden op voorstel van het college aan de hoofdstukken worden toebedeeld. Het derde lid bepaalt, dat op voorstel van het college de raad beleidsindicatoren per hoofdstuk 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 hoofdstukken 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 vierde 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 het eerste 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 grondexploitatie. In het tweede en derde lid wordt voor de jaarrekening het inzicht in de uitputting van investeringskredieten geregeld. Het vierde lid regelt vanaf welk bedrag de incidentele baten en lasten separaat worden toegelicht.

Artikel 4. Kaders begroting

Dit artikel 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 van de Gemeentewet en het BBV. Het eerste lid van het artikel bepaalt, dat de gemeenteraad vooraf aan het opstellen van de begroting een nota vaststelt, waarin de hoofdlijnen voor het beleid en de financiële kaders voor de komende jaren zijn vastgelegd. De kaders geven richting aan het college voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming.

Artikel 5. Autorisatie begroting en investeringskredieten

Dit artikel 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 hoofdstukken (eerste lid).

Naast lopende uitgaven doet een gemeente 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). 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 die investering aan te gaan. Het college dient dreigende overschrijdingen van geautoriseerde lasten en investeringskredieten en dreigende overschrijdingen van geautoriseerde baten bij het bekend worden aan de raad te melden, zodat de raad kan besluiten of het budget moet worden gewijzigd of dat het beleid moet worden bijgesteld. 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). Bij investeringen met een meerjarig karakter waaronder ook grondexploitatie, bepaalt het vierde lid ook, dat bij elke begroting een actualisatie van de ramingen plaatsvindt en het college aan de raad voorstellen doet voor het wijzigen van de investeringskredieten. Meestal komen gedurende het begrotingsjaar nieuwe investeringsvoornemens op tafel, die bij het opstellen van de begroting niet waren voorzien. Het vijfde lid van het artikel regelt de autorisatie van de investeringskredieten anders dan bij vaststelling van de begroting. Dus ook voor investeringen die pas in de loop van het begrotingsjaar worden voorzien. Daarbij draagt dit lid aan het college op bij grote investeringen aan te geven wat het effect is op de schuldpositie van de gemeente.

Artikel 6. Tussentijdse rapportage

De tussenrapportage is een belangrijk onderdeel van de planning- en control cyclus voor de raad. Op basis van tussenrapportages wordt de raad geïnformeerd over de uitputting van budgetten en investeringskredieten en de voortgang van de uitvoering van het beleid. Het tweede lid bevat bepalingen over de minimale inhoud van de rapportage, waarbij informatie over de grondexploitatie valt onder de investeringskredieten. Het derde lid bepaalt, 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. Jaarstukken

Eerste lid

De jaarrekening zal een positief, dan wel een negatief saldo kennen. In het eerste lid wordt geregeld dat burgemeester en wethouders een voorstel doen voor de bestemming van het positieve saldo, dan wel de afdekking van een eventueel negatief saldo.

Tweede lid

Het tweede lid biedt de mogelijkheid om vooruitlopend op de bestemming van het rekeningresultaat budgetten die niet tot besteding zijn gekomen over te hevelen naar het volgende begrotingsjaar. Bedacht moet worden dat dit uiteraard gevolgen heeft voor de mate waarin het rekeningsaldo nog kan worden bestemd, zoals bedoeld in het eerste lid.

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. Uitgangspunten 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 0 en 3% liggen van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves.

Derde lid

Het derde lid geeft aan boven welk bedrag afzonderlijke afwijkingen nader moeten worden toegelicht (rapportagegrens).

Artikel 10. Voorwaardencriterium

Eerste lid

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

Tweede lid

Artikel 11 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

Eerste lid

Artikel 12 gaat expliciet in op de begrotingsrechtmatigheid. In het eerste lid wordt het begrip begrotingsrechtmatigheid gedefinieerd.

Tweede 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. Dat is geregeld in het tweede lid.

Artikel 12. 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 13. 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 dit artikel 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 nota Reserves en Voorzieningen 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. Deze vorm sluit aan bij de voorheen gebruikelijke werkwijze in sommige gemeenten om de afschrijvingstermijnen in een apart document vast te leggen. Een mogelijkheid is om voor bepaalde vaste activa een maximale afschrijvingstermijn op te nemen in plaats van een vaste afschrijvingstermijn. Van een maximale afschrijvingstermijn kan met de afschrijvingstermijn 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 kortere afschrijvingstermijn worden toegepast zonder hiervoor in de verordening een aparte bepaling op 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 14. 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 gemeentelijke aanslagen, heffingen en bijstandsverstrekkingen wordt een voorziening getroffen op basis van het historisch percentage van oninbaarheid. Een individuele beoordeling per aanslag of heffing 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 15. 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 eerste lid bepaalt daarom, dat voor de toerekening van rentelasten en rentebaten in de beleidsbegroting, de financiële begroting, het jaarverslag en de jaarrekening aan de taakvelden geen rentevergoeding over reserves en voorzieningen wordt meegenomen. Het tweede lid bepaalt, dat het college 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.

Artikel 16. 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 dit artikel 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 (eventuele) 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, **maar expliciet niet** de gedeerde inkomsten van het kwijtscheldingsbeleid meegenomen. Het derde lid geeft aan, dat de overheadkosten die kunnen worden toegerekend aan specifieke uitkeringen en subsidies, apart onder het taakveld overhead in de administratie worden afgezonderd en in de desbetreffende verantwoordingen over de besteding aan specifieke uitkeringen en subsidies worden toegerekend. 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 (bijvoorbeeld) 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 totale overheadkosten op basis van urenbesteding. Het zesde, zevende en achtste lid handelen over de toerekening van rente over de inzet van vreemd vermogen 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 eerste lid van artikel 11 van deze verordening. Het eerste 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 achtste en negende lid bepaalde rentepercentage voor de rentevergoeding over de reserves en voorzieningen. Het zevende 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 achtste 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 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 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 raadsbesluit het publiek belang van de activiteit wordt gemotiveerd. Het raadsbesluit moet worden aangemerkt als een concretiserend besluit van algemene strekking. Het besluit moet worden bekendgemaakt in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad en moet open staan voor bezwaar en beroep. Belanghebbenden kunnen dan binnen uiterlijk zes weken na bekendmaking van het besluit een bezwaarschrift indienen bij de gemeente (artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht). De gemeente moet binnen zes weken een besluit nemen over het bezwaarschrift of – indien een commissie als bedoeld in [artikel 7:13](#) van de Algemene wet bestuursrecht is ingesteld – binnen twaalf weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. Bij afwijzing van de bezwaren kan de belanghebbende beroep instellen bij de bestuursrechter. Voor het verplicht in rekening brengen van minimaal een integrale kostprijs voor de levering van goederen, werken en diensten of voor het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal gelden een aantal uitzonderingen. Deze uitzonderingen worden in het vierde lid opgesomd.

Artikel 18. 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 een nota aanbiedt met daarin de kaders voor de te hanteren prijzen, huren en tarieven voor erfpacht. De raad stelt deze nota vast. Het derde lid bepaalt, dat tussentijdse wijzigingen van besluiten voor het vaststellen van nieuwe prijzen en het wijzigen van prijzen die afwijken van de kaders uit de nota, vooraf ter besluitvorming aan de raad worden aangeboden.

Artikel 19. 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 door het college ene Treasurystatuut vast te laten stellen en deze ter kennisname aan de raad te laten sturen. Het Treasurystatuut bevat kaders voor het financieringsbeleid. De kaders voor de financiële organisatie van de financieringsfunctie staan in artikel 21 van deze verordening. In aanvulling op de regels uit de Wet financiering decentrale overheden en daarop gebaseerde besluiten en regelingen stelt het eerste lid een aantal aanvullende kaders. Zo mag geen gebruik worden gemaakt van financiële derivaten. Gemeenten mogen alleen leningen en garanties verstrekken en financiële participaties aangaan voor het behartigen van een publiek belang (artikel 2 van de Wet fido). Daarbij bepaalt het tweede lid van artikel 160 van de Gemeentewet, dat een besluit tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen niet eerder wordt genomen dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en hij zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen. In het Treasurystatuut is opgenomen dat het college bij het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal zo mogelijk zekerheden bedingt 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.

Artikel 20. Lokale heffingen

De artikelen 21 tot en met 27 geven aan wat er in de paragrafen lokale heffingen, weerstandsvermogen en risicobeheersing, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid van de begroting en de jaarstukken ten minste moet staan, conform het BBV. In de Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet) kan de raad bepalen, dat hij ook over aanvullende zaken in de paragrafen wil worden geïnformeerd.

In artikel 10 van het BBV staat welke informatie de paragraaf lokale heffingen van de begroting en de jaarstukken in elk geval moet bevatten.

Artikel 21. Weerstandsvermogen en risicomanagement

In het BBV staat in artikel 11 welke informatie de paragraaf Weerstandsvermogen en risicomanagement in elk geval moet bevatten. Dit artikel bepaalt dat het college aan de raad een nota weerstandsvermogen en risicomanagement aanbiedt. Met de nota kan de raad de kaders hiervoor vaststellen.

Artikel 22. Onderhoud kapitaalgoederen

In het BBV staat in artikel 12, welke informatie de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in elk geval moet bevatten. In dit artikel wordt de aanvullende informatievraag van de raad voor deze paragraaf geformuleerd. Uit deze bepalingen volgt, dat het college ten minste eens in de 4 jaar de raad onderhoudsplannen aanbiedt over respectievelijk het onderhoud openbare ruimte, het onderhoud riolering en het onderhoud gebouwen. Hiermee kan de raad de kaders voor het toekomstig onderhoudsniveau vaststellen.

Artikel 23. Financiering

In artikel 13 van het BBV staat welke informatie de paragraaf financiering van de begroting en de jaarstukken in elk geval moet bevatten.

Artikel 24. Bedrijfsvoering

In het BBV 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 ontwikkelingen in de bedrijfsvoering.

Artikel 25. 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.

Artikel 26. Grondbeleid

In het BBV staat in artikel 16, welke informatie de paragraaf grondbeleid in elk geval moet bevatten. Dit artikel bepaalt dat het college aan de raad een nota grondbeleid aanbiedt. Met de nota kan de raad de kaders voor het toekomstig grondbeleid vaststellen.

Artikel 27. Administratie

In 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 28. Financiële organisatie

Dit artikel 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. Daarnaast geeft het 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 subsidieverstreking 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 29. 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 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 jaarlijks een controleplan opstelt, waarin het college vastlegt welke (verbijzonderde) interne controles en audits worden uitgevoerd en met welke frequentie. Voor de meeste gemeentelijke bezittingen wordt een jaarlijkse controle gevraagd. De controle of de gemeentelijke administratie van registergoederen en

bedrijfsmiddelen overeenkomt met het daadwerkelijke bezit vindt minder frequent plaats. Advies is om deze laatste controle eens in de vier of vijf jaar uit te voeren.

Artikel 30. 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 en later. De oude verordening is ondanks het intrekken nog wel van toepassing op de jaarstukken van het begrotingsjaar t-1. Hiervoor is in dit artikel een overgangsbepaling opgenomen.

Artikel 31. Inwerkingtreding en citeertitel

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 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).