Gemeente Duiven

Financiële verordening gemeente Duiven 2023

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsbepaling
In deze verordening wordt verstaan onder:

administratie:
het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, functioneren en beheersen van de organisatie van de gemeente Duiven 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 voortoegang 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 de gemeente, 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;

-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.

Hoofdstuk 2. Begroting en verantwoording

Artikel 2. Programma-indeling
De raad stelt de programma-indeling van de programmabegroting inclusief de bijbehorende taakvelden vast.

Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken

1. Bij de begroting en de jaarstukken worden onder elk van de programma's, het totaal van de baten en lasten per programma weergegeven.
2. Bij de uiteenzetting van (de financiële positie in) de begroting wordt van de nieuwe investeringen per investering het benodigde investeringskrediet weergegeven.
3. In de jaarrekening wordt van de investeringen de uitputting van de geautoriseerde investeringskredieten en de actuele raming van de totale uitgaven en inkomsten weergegeven.
4. In het overzicht van de geraamde incidentele baten en lasten per programma worden posten vanaf € 15.000 afzonderlijk gespecificeerd.

Artikel 4. Kaders begroting

1. Het college biedt jaarlijks aan de raad een nota ter vaststelling aan met een voorstel voor de (financiële en niet financiële) kaders van de begroting voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming.
2. In de begroting wordt een post onvoorzien opgenomen.

Artikel 5. Autorisatie begroting en investeringskredieten

1. De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting de baten en de lasten per programma.
2. Standaard worden alle nieuwe investeringen geautoriseerd bij de vaststelling van de begroting.
3. 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.
4. Voor een investering waarvan het investeringskrediet niet met 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.

Artikel 6. Tussentijdse rapportage

1. Het college informeert de raad door middel van tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting van de gemeente over het lopende boekjaar.
2. De tussenrapportages bevatten een uiteenzetting over de uitvoering en het bijstellen van het beleid en een overzicht met de bijgestelde raming van:
   a. de baten en de lasten per programma uitgesplitst naar taakvelden;
   b. de (beoogde) toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma;
   c. het resultaat, volgend uit de onderdelen a en b.
3. In de tussenrapportages worden afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en lasten van de taakvelden en investeringskredieten opgenomen in programma's in de begroting groter dan € 15.000 toegelicht.

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. Het college biedt dit voorstel uiterlijk in december van het betreffende jaar aan aan de raad.

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 € 15.000 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 investeringskredieten 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 de regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen en legt deze regels vast.

Hoofdstuk 4. Financieel beleid

Artikel 13. Waardering en afschrijving vaste activa

1. Immateriële en materiële vaste activa worden afgeschreven volgens de methodiek en de termijnen zoals vermeld in nota 'Activerings- en afschrijvingsbeleid'.
2. Het college stelt de in het eerste lid genoemde (uitvoerings)kader op en legt de uitgangspunten van het (uitvoerings)kader ter besluitvorming voor aan de raad.
3. Het college informeert de raad, middels de kaders voor de begroting en meerjarenraming, over eventuele wijzigingen in de (uitvoerings)kaders die financiële consequenties hebben voor de begroting en meerjarenraming.

Artikel 14. Reserves en voorzieningen

1. Het college stelt een nota reserves en voorzieningen op en biedt deze aan de raad aan. Deze nota wordt door de raad vastgesteld en behandeld:
   a. de vorming en besteding van reserves;
   b. de vorming en besteding van voorzieningen.

Artikel 15. Voorziening voor oninbare vorderingen

1. Voor de vorderingen op verbonden partijen en derden wordt een voorziening wegens oninbaarheidgevormd op basis van een individuele beoordeling op inbaarheid van de openstaande vorderingen.

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 systeem kostentoerekening gehanteerd. Bij de 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. Het college beoordeelt periodiek het systeem van kostentoerekening en doet voorstellen aan de raad inzake de uitgangspunten voor de kostprijsberekening.

Artikel 17. Prijzen economische activiteiten

1. Voor het bepalen van de geraamde prijzen van economische activiteiten wordt door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden wordt ten minste de geraamde integrale kostprijs in rekening gebracht. Economische activiteiten zijn leveringen van goederen, diensten of werken waarbij de gemeente in concurrentie treedt met andere ondernemingen.
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.
3. Bij het verstrekken van kapitaal door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden gaat het college en uit van een vergoeding van ten minste de geraamde integrale kosten van de verstrekte middelen.
4. Bij afwijking van het eerste, tweede of derde lid 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 activiteiten wordt gemotiveerd.
5. Raadsbesluiten met de motivering van het publiek belang als bedoeld in het vorige lid zijn niet nodig als minder dan de integrale kostprijs in rekening wordt gebracht en er sprake is van een van de uitzonderingen zoals genoemd in artikel 25h van de Mededingingswet.
6. Het college beoordeelt periodiek dit systeem van integrale kostprijsberekening en doet voorstellen aan de raad inzake de uitgangspunten voor deze berekening.

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

1. Het college doet voorstellen aan de raad inzake de uitgangspunten van de belastingen, rioolheffingen, de afvalstoffenheffing, rechten en leges, huren en erfpachten.

Artikel 19. Financieringsfunctie

1. Het college neemt bij het uitzetten en het aantrekken van middelen de volgende kaders in acht:
   a. voor het aantrekken van financieringen met een looptijd langer dan één jaar worden tenminste drie prijsopgaven bij verschillende financiële instellingen gevraagd; en
   b. er wordt geen gebruik gemaakt van financiële derivaten als bedoeld in artikel 1, onder c, van de Wet financiering decentrale overheden.
2. Bij het verstrekken van leningen, het verstrekken van garanties en het verstrekken van risicodragend kapitaal bedingt het college indien mogelijk zekerheden.

Hoofdstuk 5. Paragrafen

Artikel 20. Paragrafen

Bij de begroting en de jaarstukken neemt het college minimaal de wettelijk verplichte paragrafen op:

a. lokale heffingen;
b. financiering;
c. weerstandsvermogen en risicobeheersing;
d. onderhoud kapitaalgoederen;
e. bedrijfsvoering;
f. verbonden partijen en
g. grondbeleid
h. openbaarheidsparagraaf.

2. Het college zorgt ervoor dat bij de uitwerking van de paragrafen minimaal aan de wettelijke eisen wordt voldaan.
3. Het college biedt de raad ten minste eens in de vier of vijf jaar de volgende beleidsplannen aan:groot onderhoud gebouwen, onderhoud wegen, watertakenplan en grondbeleid. Deze plannen vormen grondslag voor de paragrafen opgenomen in de programmabegroting. De plannen gevende kaders weer voor de beoogde ambities, doelstellingen en de (uitvoerings)planning van de diverse activiteiten (bijvoorbeeld: onderhoud en de kosten van het onderhoud).
4. De plannen worden voorafgaand aan de verwerking in de programmabegroting ter vaststelling aangeboden de raad.

Hoofdstuk 6. Financiële organisatie en financieel beheer

Artikel 21. 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;
b. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van de vaste activa, voorraden, vorderingen, schulden en contracten;
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 22. Financiële organisatie

Het college draagt zorgt voor:

a. een eenduidige indeling van de gemeentelijke organisatie en een eenduidig toewijzing van de gemeentelijke taken;
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 organisatorische eenheden 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;
j. het verzamelen en vastleggen van gegevens over de geleverde prestaties en de maatschappelijke effecten zodat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, zoals vastgesteld door de raad, kunnen worden getoetst.

Artikel 23. Interne controle

1. Het college zorgt 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 zorgt voor de systematische controle van de registratie en de ontwikkeling van de bezittingen en het financieel vermogen van de gemeente met dien verstande dat de waardepapieren, de voorraden, de uitstaande leningen, de debiteurenvorderingen, de liquiditeiten, de opgenomen leningen, de kortlopende schulden en de vorderingen van crediteuren jaarlijks worden gecontroleerd en registergoederen en bedrijfsmiddelen periodiek worden gecontroleerd. Bij afwijkingen in de registratie neemt het college maatregelen voor herstel van de tekortkomingen.

Hoofdstuk 7. Slotbepalingen

Artikel 24. Intrekken oude verordening en overgangsrecht

1. De ‘Financiële verordening gemeente Duiven 2017’ van 06-04-2017 wordt ingetrokken, 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 en op de begroting, jaarrekening en jaarverslag en bijbehorende stukken van het begrotingsjaar dat samenvalt met het jaar waarin deze verordening in werking treedt.

Artikel 25. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt met terugwerkende kracht in werking op 1 januari 2023.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Financiële verordening Gemeente Duiven 2023.

Aldus besloten in zijn openbare vergadering van.

De raad van de gemeente Duiven,

griffier, voorzitter,

Toelichting op de artikelen

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsbepaling

Voor de begripsbepaling is aangesloten bij de definities uit de modelverordening.

Hoofdstuk 2. Begroting en verantwoording

Artikel 2. Programma-indeling

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

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 worden weergegeven.

In het tweede lid wordt de verplichting in het BBV (artikel 20) om in de begroting aandacht te besteden aan de investeringen nader uitgewerkt door te bepalen, dat er bij de uiteenzetting van de financiële positie een overzicht van de investeringen wordt gegeven. Dit is nodig om ook de autorisatie van investeringskredieten mogelijk te maken. Bij investeringen moet ook worden gedacht aan grondexploitaties.

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

In het 4de lid is een aangegeven dat incidentele baten en lasten vermeld dienen te worden als zij de grens van € 15.000 overschrijden.

Artikel 4. Kaders begroting

Artikel 4 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. Deze systematiek wordt in veel gemeenten toegepast en deze nota draagt vaak de naam kadernota of voorjaarsnota.

Artikel 8 van het BBV zegt, dat het bedrag voor onvoorzien moet zijn opgenomen in het programmaplan.

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 de programma's en investeringen 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 de programma's (eerste lid).

Naast lopende uitgaven doet een gemeenten investeringen, waaronder investeringen in grondexploitaties. 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 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, zodat de raad kan besluiten of het budget moet worden gewijzigd of dat het beleid moet worden bijgesteld.

Bij investeringen met een meerjarig karakter waaronder ook grondexploitaties, 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 vierde 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.

Artikel 6. Tussentijdse rapportage

De tussenrapportages zijn 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 (dat is inclusief lasten als gevolg van de 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 rapportage van het betreffende programma’s.

Het derde lid bepaalt, welke afwijkingen (> € 15.000) ten opzichte van de begroting het college in de tussenrapportages moet toelichten.

Artikel 7. Jaarstukken

Dit artikel geeft richtlijnen aan ten aanzien van de resultaatbestemming en de overheveling van budgetten naar het volgende jaar.

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 door vertaald. 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.

Hoofdstuk 3. Rechtmatigheidsverantwoording

In 2022 is de aangepaste wet decentralisatie provinciale rekenkamers aangenomen. Hierin wordt geregeld dat het college vanaf het verslagjaar 2022 een rechtmatigheidsverantwoording moet afleggen als onderdeel van de jaarrekening. In de accountantscontrole wordt vervolgens onderzocht of deze verklaring

getrouw is. In artikel 9 tot en met 11 van de financiële verordening wordt toegelicht waar het college onderzoek naar dient te doen en welke kaders de raad hiervoor heeft meegegeven.

Artikel 9. Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

Dit artikel geeft aan dat de raad de kaders vaststelt voor de rechtmatigheidsverantwoording. In het controleprotocol worden de concrete grenzen die dienen te worden gehanteerd opgenomen.

Artikel 10, 11 en 12 geven een nadere toelichting op de criteria die vallen onder de controle op rechtmatigheid, die door het college dient te worden uitgevoerd.

Hoofdstuk 4. Financieel beleid

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 artikel 8 invulling gegeven. Voor de bepalingen over afschrijvingsmethodieken en afschrijvingstermijnen van de immateriële en materiële vaste activa wordt in de verordening verwezen naar de nota ‘Activerings- en afschrijvingsbeleid’.

Artikel 14. Voorziening voor oninbare vorderingen

Voor de oninbaarheid van vorderingen moet een gemeente een voorziening vormen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen vorderingen op verbonden partijen en derden. Vorderingen worden elk op zichzelf staand beoordeeld op oninbaarheid.

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, 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 artikel 11 bepaalt, dat de kostprijsberekeningen extracomptabel worden vastgelegd en dat de kostprijzen bestaan uit de directe kosten en een opslag voor de overhead en voor de rente over de inzet van vreemd vermogen, reserves en voorzieningen voor de financiering van (vaste) activa die voor desbetreffende rechten en heffingen en voor de desbetreffende goederen, werken en diensten worden ingezet.

Het tweede lid bepaalt, dat het college periodiek beoordeelt of de systematiek van de kostentoerekening nog voldoet. Indien dit niet langer het geval is doet zij een voorstel aan de raad inzake de bijstelling van de uitgangspunten voor de kostprijsberekening.

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 economische activiteiten in rekening moet wordt gebracht.

Van deze verplichting kan worden afgeweken als de activiteiten worden ontplooid in het kader van het publiek belang. Daarvoor is wel nodig dat in een raadbesluit het publiek belang van de activiteit wordt gemotiveerd. Het raadbesluit moet worden aangemerkt als een concretiserend besluit van algemene strekking. Het besluit moet worden bekendgemaakt in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad en moet open staan voor bezwaar en beroep. Belanghebbenden kunnen dan binnen uiterlijk zes weken na bekendmaking van het besluit een bezwaarschrift indienen bij de gemeente (artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht). De gemeente moet binnen zes weken een besluit nemen over het bezwaarschrift of – indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht is ingesteld – binnen twaalf weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. Bij afwijzing van de bezwaren kan de belanghebbende beroep instellen bij de bestuursrechter. Voor het verplicht in rekening brengen van minimaal een integrale kostprijs voor economische activiteiten.

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 13 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. 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 eerste lid bepaalt, dat het college aan de raad een nota aanbiedt met daarin de kaders voor de te hanteren belastingen, rioolheffingen, de afvalstoffenheffing, rechten en leges, huren en erfpachten. De raad stelt deze nota vast.

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 14 geeft invulling aan deze plicht. Het artikel bevat kaders voor het financieringsbeleid. De kaders voor de financiële organisatie van de financieringsfunctie staan in artikel 20 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, die voortkomen uit het treasury statuut. 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.

Het tweede lid draagt het college op bij het verstrekken van leningen, garanties en 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.

Hoofdstuk 5. Paragrafen

Artikel 20. Paragrafen

Het eerste lid geeft aan dat het college conform de BBV de verplichte paragrafen opneemt in de begroting en de jaarstukken. Het tweede lid bepaalt, dat het college bij de uitwerking van deze paragrafen ervoor zorgt dat aan de minimale wettelijke eisen wordt voldaan.

Hoofdstuk 6. Financiële organisatie en financieel beheer

Artikel 21. Administratie

Onder artikel 16 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 22. Financiële organisatie

Artikel 17 geeft de uitgangspunten voor de financiële organisatie en draagt het college op hiervoor zorg te dragen. Het college is op grond van artikel 160 van de Gemeentewet bevoegd regels te stellen over de ambtelijke organisatie. Deze bevoegdheid betreft ook het stellen van regels voor de financiële organisatie, blijkt uit het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het nader rapport uit 2003 over de wijziging van artikel 212 van de Gemeentewet.

Artikel 17 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 treasury statuut vaststelt en dat het college de volmachten en mandaten alsook de kostenverdeelsleutels voor de (extracomptabele) kostentoerekening vastlegt.

Bij het beleid en de interne regels voor de inkoop en aanbesteding kan gedacht worden aan een inkoopreglement en ook aan gemeentelijke inkoopvoorwaarden.

Bij het beleid en de interne regels voor steunverlening en subsidieverstrekking gaat het om procedures die naleving van de Europese staatssteunregels en regels voor diensten van algemeen economisch belang, de Algemene wet bestuursrecht en de gemeentelijke subsidieverordening waarborgen.

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

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 23. Interne controle

De accountant toetst jaarlijks of de gemeenterekening een getrouw beeld geeft van de gemeentelijke financiën. Het eerste lid van artikel 18 draagt het college op maatregelen te treffen, zodat gedurende het jaar of vooraf aan de accountantscontrole de gemeente zelf nagaat of de cijfers in de administraties een getrouw beeld geven en of de financiële beheershandelingen die aan de baten, de lasten en de balansmutaties ten grondslag liggen, rechtmatig (zijn) verlopen.

Het tweede lid bepaalt, dat het college maatregelen treft, zodat wordt gecontroleerd of de administratie van materiele bezittingen zoals gebouwen, voertuigen, computers, voorraden en de administratie van het

financieel vermogen zoals aandelen en overeenkomsten van leningen, geldmiddelen, debiteurenvorderingen e.d. overeenkomen met hetgeen de gemeente daadwerkelijk bezit. Voor veel van deze bezittingen wordt een jaarlijkse controle gevraagd.

Periodiek moet worden gecontroleerd of de administratie van registergoederen en bedrijfsmiddelen overeenkomt met het daadwerkelijke bezit. Advies is om deze laatste controle eens in de vier of vijf jaar uit te voeren.

Hoofdstuk 7. Slotbepalingen

Artikel 24. Intrekken oude verordening en overgangsrecht

Bij het inwerkingtreden van de nieuwe verordening wordt de oude verordening ingetrokken. Volgens de Gemeentewet is een begrotingsjaar gelijk aan een kalenderjaar. In begrotingsjaar 2023 worden de jaarstukken uit het begrotingsjaar 2022 vastgesteld, wordt uitvoering gegeven aan de begroting voor het jaar 2023 en wordt tot slot de begroting voor het jaar 2024 vastgesteld. De nieuwe verordening is van toepassing op alle stukken die betrekking hebben op het begrotingsjaar 2023 en later.

De oude verordening is ondanks het intrekken nog wel van toepassing op de jaarstukken van het begrotingsjaar 2022. Hiervoor is in artikel 24 een overgangsbepaling opgenomen.

Artikel 25. Inwerkingtreding en citeertitel

De nieuwe verordening treedt met terugwerkende kracht in werking op 1 januari 2023. De bepaling uit de nieuwe verordening gelden voor de begroting voor het jaar 2023 en later.