Implementatiehandleiding bij de Model Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet)

Algemeen

De Model Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet) kent een aantal artikelen dat nader door de gemeente in te vullen onderdelen of keuzemogelijkheden bevat. In de tekst van de modelverordening en de daarbij behorende toelichting worden deze onderdelen weergegeven met behulp van de VNG Leeswijzer modelbepalingen.

Uiteraard kan onafhankelijk van de keuzes die specifiek worden aangegeven in de modelverordening, ook op andere punten worden gekozen voor lokaal maatwerk en kunnen bepalingen worden aangepast of toegevoegd.

Gemeenten die ervoor kiezen om bepalingen, anders dan de keuzemogelijkheden, niet over te nemen, deze in gewijzigde vorm over te nemen of deze aan te vullen, moeten er zelf scherp op zijn dat deze keuzes in lijn zijn met de relevante regelgeving én dat deze stroken met de systematiek van de bepalingen die wel overgenomen worden. Verder is één van de uitgangspunten van de modelverordening dat hogere wetgeving bij voorkeur niet wordt herhaald. Wanneer gemeenten de modelverordening aanvullen met eigen bepalingen, wordt aangeraden om hier rekening mee te houden.

Verder is de toelichting bij de Model Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet) grotendeels zo opgesteld dat gemeenten deze kunnen overnemen als ze ook de bepaling waar deze bij hoort (ongewijzigd) overnemen. Afhankelijk van de gemaakte keuzes zullen dus ook bepaalde onderdelen van de toelichting wel of juist niet geschikt zijn voor overname. Voor een goed beeld dient de toelichting in samenhang met de VNG ledenbrief en de implementatiehandleiding gelezen te worden. Hieronder wordt in aanvulling daarop ingegaan op de keuzemogelijkheden die gemeenten hebben.

Bij een aantal artikelen, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van de reserves en voorzieningen (artikel 16, lid 2) of ten aanzien van het leningen- en garantiebeleid (artikel 20 lid 2) wordt bepaald dat het college een kaderstellende beleidsnota aanbiedt aan de raad. Een dergelijke nota omvat in de regel wat meer gedetailleerde beleidsregels. Het is aan de individuele gemeente om te bepalen in hoeverre dergelijke regels opgenomen worden in de verordening dan wel in een aparte beleidsnota.

Artikel 2. Vaststelling programma-indeling en paragrafen

Nadere onderverdeling

In artikel 2 lid 1 is expliciet opgenomen dat de raad bij aanvang van iedere raadsperiode de programma-indeling vaststelt. In het (facultatieve) derde lid is de mogelijkheid opgenomen om de programma's nader onder te verdelen. De raad kan op deze wijze aangeven of en op welke wijze hij meer inzicht wenst in de beschrijving van de programma's. Denk hierbij aan het specificeren van een aantal onderwerpen die in ieder geval terug moeten komen in het programma.

Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken

Grensbedrag voor incidentele baten en lasten

Gemeenten zijn verplicht om per programma de incidentele baten en lasten inzichtelijk te maken. De commissie BBV heeft in haar notitie Incidentele baten en lasten geadviseerd om in de financiële verordening een grensbedrag op te nemen waarboven de bedragen afzonderlijk moeten worden gespecificeerd. In artikel 3 lid 3 is de mogelijkheid opgenomen om een dergelijk grensbedrag te

bepalen. Het bedrag dat een gemeente hier kiest hangt in sterke mate samen met omvang van die gemeente. De keuze in hoogte van het bedrag is een manier om de administratieve last werkbaar te houden, maar het grensbedrag mag niet zo hoog zijn dat vrijwel geen incidentele baten en lasten afzonderlijk worden gespecificeerd.

Artikel 4. Kaders begroting en meerjarenraming

Datum vaststelling nota beleid en financiële kaders begroting

In veel gemeenten wordt deze nota de kader- voorjaars- of perspectiefnota genoemd. Omdat dit de kaders biedt voor de begroting, moet een datum worden gekozen die de ruimte biedt om de begroting op te stellen volgens het vastgestelde beleid en de financiële kaders. In de praktijk wordt deze kadernota vaak (ruim) voor het zomerreces vastgesteld.

Normbedrag voor onvoorzien

Gemeenten zijn verplicht om een bedrag voor onvoorziene uitgaven op te nemen. Wat hiervoor een reëel bedrag is, is aan de gemeente om te onderbouwen. In het tweede lid wordt hiervoor een norm geboden, hetzij een vast bedrag, hetzij een percentage van de totale lasten. Maar ook andere normen zijn hiervoor denkbaar, zoals een bedrag per inwoner.

Artikel 5. Autorisatie begroting en investeringskredieten

Autorisatieniveau

Met de vaststelling van de begroting worden ook de baten en de lasten geautoriseerd. Het eerste lid van artikel 5 biedt de mogelijkheid om het autorisatieniveau, waarbinnen burgemeester en wethouders uitgaven kunnen doen, vast te stellen. In het (facultatieve) tweede lid wordt bovendien de mogelijkheid geboden om voor bepaalde onderdelen een apart autorisatieregime vast te stellen. Het gaat hierbij om een keuze die de raad maakt over de mate van kaderstelling door de raad en de grootte van de handelingsruimte van burgemeester en wethouders. Hoe lager het autorisatieniveau dat wordt gekozen, hoe kleiner de handelingsruimte van burgemeester en wethouders. Dat betekent dat burgemeester en wethouders vaker begrotingswijzigingen ter accordering aan de raad moeten voorleggen, voor zij over kunnen gaan tot handelen. Een hoger autorisatieniveau betekent meer handelingsruimte voor burgemeester en wethouders, binnen de doelstellingen van het programma(onderdeel) of taakveld.

Informatie over investeringen

In het zesde lid is opgenomen dat boven een bepaald bedrag burgemeester en wethouders de raad informeren over het effect van een voorgestelde investering op de schuldpositie van de gemeente. Dit helpt de raad een betere overweging te kunnen maken in het wel of niet accorderen van het investeringskrediet. De hoogte van het gekozen bedrag hangt dan ook samen met de grootte van de begroting van de gemeente en het gewenste weerstandsvermogen.

Het (facultatieve) zevende lid biedt de mogelijkheid om bij investeringen met een meerjarig karakter te kunnen schuiven tussen de jaargrenzen. Dit lid biedt de mogelijkheid voor de raad om aan te geven boven welk bedrag een dergelijke verschuiving moet worden gemeld aan de raad.

Artikel 6. Tussentijdse rapportages

In dit artikel wordt uitgegaan van twee tussentijdse rapportages per jaar. Daarbij wordt de suggestie gegeven om te rapporteren over de eerste vier en negen maanden van het lopende boekjaar. Dat schept bij veel gemeenten de mogelijkheid om de tussenrapportages integraal in de raad te bespreken met de kader-/voorjaarsnota, respectievelijk de begroting. Uiteraard is het ook mogelijk om vaker tussentijds te rapporteren. In dat geval moet het eerste lid van dit artikel worden aangepast.

In het tweede lid is het aan te raden de uitsplitsing te kiezen die overeenkomt met het autorisatieniveau dat in artikel 5 is vastgesteld door de raad.

Het derde lid geeft aan op welk detailniveau afwijkingen moeten worden toegelicht aan de raad. Hoe lager het gekozen bedrag, hoe meer details de raad ontvangt.

Artikel 7. Jaarstukken
In lid 2 is de mogelijkheid geboden om vooruitlopend op de bestemming van het rekeningsaldo een voorstel aan de raad te doen voor de overheveling van budgetten. Dit is met name om te voorkomen dat uitvoering niet onnodig vertraging oploopt, wanneer gewacht moet worden tot vaststelling van de rekening. In de regel vindt dat plaats vlak voor de zomervakantie. We hebben in de modelverordening geen nadere criteria opgenomen. Het is uiteindelijk ook de raad zelf die bepaalt welke voorstellen voor overheveling in aanmerking komen. In de praktijk wordt wel vaak als eis gesteld dat het moet gaan om incidentele budgetten en dat de voortgang van activiteiten door het niet overhevelen anders in gevaar dreigt te komen. Het is aan de individuele gemeente om dit via de verordening al dan niet verder in te vullen.

Artikel 8. Wensen en bedenkingen over grote onderwerpen
Zoals ook in de toelichting op de modelverordening is aangegeven, draait het in dit artikel niet om het budgetrecht, maar om de actieve informatieplicht van burgemeester en wethouders aan de raad. Dit artikel regelt dat in bepaalde gevallen burgemeester en wethouders de raad actief vooraf informeren, voordat zij bepaalde verplichtingen of rechtshandelingen aangaan, met een (groot) financieel gevolg. De hoogte van het bedrag waarboven de actieve informatieplicht geldt, wordt in dit artikel gekozen door de raad. De overweging zal vooral samenhangen met de omvang van de gemeente en het onderlinge vertrouwen tussen raad en burgemeester en wethouders.

Artikel 10. Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording
Zoals ook aangegeven in de toelichting op de modelverordening moet de verantwoordingsgrens tussen 0 en 3% liggen van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves. Hierbij kan de raad de volgende overwegingen meenemen:

Informatiepositie van de raad	Bij een laag percentage worden eerder fouten en onzekerheden zichtbaar voor de raad dan bij een hoog percentage.
Kosten van de verantwoording	Het gemeentelijk apparaat moet kosten maken om afwijkingen op te sporen en vast te leggen. Als de goedkeuringstolerantie op een laag niveau wordt vastgesteld, komen ook afwijkingen in beeld, waar relatief geringe bedragen mee zijn gemoeid. Ook zal het gemeentelijk apparaat meer afwijkingen moeten opsporen, vastleggen en rapporteren. De (interne) controle wordt duurder.
Eenduidigheid van normen en communicatie	Binnen de gemeente kunnen al normen (percentages) gehanteerd worden voor de goedkeuringstoleranties. Wil de raad verschillende normen hanteren, dan moet hij uitleggen

	waarom iets bezien door de bril van rechtmatigheid wel akkoord is en door de bril van materialiteit niet.

De rapportagegrens, waarboven afzonderlijke fouten of onduidelijkheden moeten worden toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering, kan afwijken van de verantwoordingsgrens. Hierbij kunnen dezelfde overwegingen worden meegenomen als bij de tabel hierboven. Daarnaast verdient het aanbeveling om in de paragraaf bedrijfsvoering vooral die afwijkingen naar voren te laten komen die er echt toe doen, zonder dat de paragraaf buitensporig uitgebreid wordt.

Artikel 11. Voorwaardencriterium
Het normenkader dient de interne controle. Het verdient daarom aanbeveling om een normenkader voor het lopende jaar, uiterlijk 31 december voorafgaand aan dat jaar vast te stellen. In het toetsingskader wordt het normenkader geoperationaliseerd voor de interne controle en wordt per wet/ regeling/ verordening vastgelegd welke artikelen relevant zijn voor de toetsing. Dit operationaliseren is een taak van burgemeester en wethouders. Met het opnemen van het (facultatieve) slot van lid 2, benadrukt de raad het belang van dit toetsingskader.

Artikel 14. Waardering en afschrijving vaste activa
In dit artikel wordt een keuze gemaakt tussen het opnemen van richtlijnen omtrent waarderen en afschrijven in de financiële verordening, of om simpelweg te refereren aan een nota investeringen die met een zekere frequentie wordt opgesteld. In een nota investeringen worden over het algemeen meer kaders en richtlijnen vastgelegd, dan in het voornoemde artikel in de financiële verordening. Dit is dus in zekere zin een keuze in de reikwijdte van de kaderstelling van de raad.

Bij het kiezen van de frequentie voor het opstellen van de nota investeringen wordt doorgaans gekozen voor een periode van vier jaar, of wanneer de actualiteit het dicteert. Op deze manier wordt de nota in ieder geval eens in iedere raadsperiode geactualiseerd.

Het is mogelijk 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.

Artikel 15. Voorziening voor oninbare vorderingen
Artikel 15 lid 2 biedt de mogelijkheid om een generieke norm vast te stellen voor de oninbaarheid van de vorderingen. Een uitzondering hierop vormen de individuele vorderingen die een bepaald grensbedrag te boven gaan. Die worden afzonderlijk op hun risico van oninbaarheid beoordeeld. De overwegingen bij het kiezen van dit grensbedrag zijn voor elke gemeente anders en hangen vooral samen met de omvang van de gemeente.

Artikel 16. Reserves en voorzieningen
De commissie BBV adviseert om geen rente meer toe te rekenen over de reserves en voorzieningen. Het is echter nog wel toegestaan. De optie wordt daarom ook in de modelverordening nog wel geboden.

Bij het kiezen van de frequentie voor het opstellen van de nota reserves en voorzieningen wordt doorgaans gekozen voor een periode van vier jaar, of wanneer de actualiteit het dicteert. Op deze manier wordt de nota in ieder geval eens in iedere raadsperiode geactualiseerd.

Artikel 16 lid 5 biedt de mogelijkheid om zowel bij de begroting als bij de jaarrekening burgemeester en wethouders te verplichten om de onderliggende bestedingsplannen van de reserves te actualiseren. Dat kan de raad betrekken bij afwegingen om al dan niet een alternatieve bestemming aan de reserves te geven.

Artikel 17. Kostprijsberekening
Artikel 17 lid 2 regelt expliciet dat gebruik wordt gemaakt van hetgeen wettelijk is toegestaan, ten aanzien van de kostenbasis voor met name de afvalstoffenheffing en de rioolheffing. De commissie BBV geeft aan dat de overheadtoerekening extra comptabel dient te geschieden. De gemeente is vrij in de te kiezen systematiek van toerekening, mits deze systematiek uniform wordt toegepast. In het vijfde lid kan de gemeente kiezen uit twee systemen. In het (facultatieve) zesde lid wordt de mogelijkheid geschapen om in het renteomslagpercentage de rente over het eigen vermogen toe te rekenen.

Artikel 19. Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen
Bij het kiezen van de frequentie voor het opstellen van de in artikel 19 lid 2 bedoelde nota wordt doorgaans gekozen voor een periode van vier jaar, of wanneer de actualiteit het dicteert. Op deze manier wordt de nota in ieder geval eens in iedere raadsperiode geactualiseerd.

Artikel 20. Financieringsfunctie
In dit artikel wordt een keuze gemaakt tussen het opnemen van een aantal richtlijnen omtrent de financieringsfunctie in de financiële verordening, of om simpelweg te refereren aan een nota leningen- en garantiebeleid die met een zekere frequentie wordt opgesteld. In een dergelijke nota worden over het algemeen meer kaders en richtlijnen vastgelegd, dan in het voornoemde artikel in de financiële verordening. Dit is dus in zekere zin een keuze in de reikwijdte van de kaderstelling van de raad.

Bij het kiezen van de frequentie voor het opstellen van de nota leningen- en garantiebeleid wordt doorgaans gekozen voor een periode van vier jaar, of wanneer de actualiteit het dicteert. Op deze manier wordt de nota in ieder geval eens in iedere raadsperiode geactualiseerd.

Bij het (facultatieve) derde lid: Garantieverlening brengt risico's met zich mee. Voor risico's van verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is in te schatten moet in de jaarrekening een voorziening worden getroffen. Het derde lid bepaalt dat bij het besluit tot het verlenen van de garantie een inschatting van het risico moet worden gemaakt, zodat de raad dit kan meewegen bij de besluitvorming.

Artikel 21. Lokale heffingen
Het wel of niet kiezen van lid c van dit artikel moet aansluiten bij de keuze die is gemaakt in artikel 17 Kostprijsberekening.

Artikel 23. Onderhoud kapitaalgoederen
Artikel 23 lid 1 wordt verder ingevuld als de raad extra informatievoorziening verlangd in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen, naast de wettelijke verplichting.

In lid 2, 3 en 4 wordt in elk lid de frequentie (aantal jaar) vastgesteld waarmee een onderhouds- of rioleringsplan moet worden opgesteld. De commissie BBV zegt hierover in haar stellige uitspraken (notities Materiele Vaste Activa, 2019):

"Voorzieningen die vooraf worden gevormd om lasten van groot onderhoud gelijkmatig te verdelen over meerdere begrotingsjaren, kunnen alleen met instemming van de raad ingesteld en gevoed worden op basis van een recent beheerplan. Onder recent beheerplan wordt een beheerplan

verstaan van maximaal vijf jaar oud ten opzichte van het verslagleggingsjaar. Deze vijf jaar dient te worden gehanteerd als richttermijn waar gemotiveerd van kan worden afgeweken. […] Tussentijdse bijstelling van het beheerplan binnen de vijf jaar is verplicht, indien een belangrijke afwijking is opgetreden in de staat van het onderhoud."

Artikel 24. Financiering
Artikel 24 wordt verder ingevuld als de raad extra informatievoorziening verlangd in de paragraaf financiering, naast de wettelijke verplichting.

Artikel 25. Bedrijfsvoering
Bij het kiezen van kwalitatieve criteria kan met denken aan fouten en onduidelijkheden die geregeld voorkomen, die samenhangen met bepaalde taken, processen of afdelingen of samenhangen met fraude.

In de bedrijfsvoeringsparagraaf worden de afwijkingen op de rechtmatigheid toegelicht. Het kan overigens ook voorkomen dat de rapportagegrens zo wordt gesteld dat een afwijking niet in de rechtmatigheidsverantwoording is opgenomen, maar wel de rapportagegrens voor de toelichting in de paragraaf bedrijfsvoering overschrijdt.

Artikel 26. Verbonden partijen
Artikel 26 wordt verder ingevuld als de raad extra informatievoorziening verlangd in de paragraaf verbonden partijen, naast de wettelijke verplichting.

Artikel 27. Grondbeleid
Artikel 27 lid 1 wordt verder ingevuld als de raad extra informatievoorziening verlangd in de paragraaf grondbeleid, naast de wettelijke verplichting.

Bij het kiezen van de frequentie voor het opstellen van de nota grondbeleid wordt doorgaans gekozen voor een periode van vier jaar, of wanneer de actualiteit het dicteert. Op deze manier wordt de nota in ieder geval eens in iedere raadsperiode geactualiseerd.

Lid 4: de keuze voor contante of nominale waarde wordt verder toegelicht door de commissie BBV in de notitie Grondbeleid 2019. Voor verliesgevende grondexploitaties moet direct een verliesvoorziening worden getroffen. Het is een keuze van de gemeente om deze voorziening te waarderen tegen nominale waarde of tegen contante waarde. Bij het kiezen voor de nominale waarde betekent dit dat er nu meer geld wordt gereserveerd. Kiest een gemeente voor de contante waarde, dan moet in de toelichting (paragraaf Grondbeleid en toelichting op de balans) voor de verliesgevende grondexploitaties ook de verliezen op eindwaarde moeten worden vermeld.

Artikel 30. Interne controle
In lid 2 wordt voorgeschreven dat burgemeester en wethouders registergoederen en bedrijfsmiddelen ten minste eenmaal in de [**aantal (bijvoorbeeld 4 of 5)**] jaar controleren. Bij het kiezen voor een periode van vier jaar is het voordeel dat de controle elke raadsperiode plaatsvindt. Uiteraard speelt hier ook de overweging van capaciteit bij de interne controle: welke frequentie is haalbaar qua werklading.