

## Toelichting

*De basis voor deze toelichting is de modelverordening. Waar nodig is de toelichting aangepast aan de artikelen zoals die in de nieuwe financiële verordening zijn opgenomen, soms afwijkend van de modelverordening.*

### 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 burgemeester en wethouders heeft de commissie BBV de [Kadernota rechtmatigheid 2023](#) opgesteld.

### **Nieuwe ontwikkeling: rechtmatigheidsverantwoording door burgemeester en wethouders**

Vanaf boekjaar 2023 nemen 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 burgemeester en wethouders, 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 burgemeester en wethouders, 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 burgemeester en wethouders kunnen steunen op een adequaat functionerend systeem. Ook is de verwachting dat er meer vooruitgekeken gaat worden naar het oplossen van onrechtmatigheden, omdat burgemeester en wethouders ook beheersmaatregelen moeten formuleren (Kadernota rechtmatigheid 2023). Zie ook de toelichting bij artikel 6a.

## **Artikelsgewijs**

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

### **Artikel 2. Vaststelling programma-indeling en paragrafen**

#### *Eerste lid*

De programma-indeling wordt bij aanvang van iedere raadsperiode door de raad vastgesteld. Artikel 66, eerste lid, onder c, van het BBV bepaalt in aanvulling hierop dat de taakvelden aan de programma's moeten worden toegewezen.

#### *Tweede lid, onder b*

Op voorstel van burgemeester en wethouders stelt de raad beleidsindicatoren per programma vast. Het is het zogenaamde SMART maken van de begroting (de daarin vervatte informatie is specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden). Wat de verplichte beleidsindicatoren zijn, volgt uit de (ministeriële) Regeling vaststelling beleidsindicatoren door gemeenten in programma's en programmaverantwoording, die zijn grondslag vindt in artikel 25, tweede lid, onder a, van het BBV.

#### *Derde lid*

Het BBV schrijft een aantal verplichte paragrafen van de begroting en de jaarstukken voor. In een paragraaf wordt de raad integraal over een bepaald thema dat dwars door de begroting loopt, geïnformeerd. Het (facultatieve) derde 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, een paragraaf duurzaamheid en energietransitie of een paragraaf digitale transformatie.

### **Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken**

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

#### *Eerste lid, onder a*

In het eerste lid, onder a, wordt de verplichting in artikel 20, tweede lid, onder b, van het BBV 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.

#### *Eerste lid, onder b*

Het eerste lid, onder b, bepaalt, dat in aanvulling op het bepaalde in het BBV de gevolgen van de begroting en meerjarenraming, investering en grondexploitatie voor de gemeentelijke schuldpositie inzichtelijk worden gemaakt.

#### *Derde lid*

In het derde lid wordt geregeld vanaf welk grensbedrag incidentele baten en lasten worden gespecificeerd in het overzicht van de (geraamde) incidentele baten en lasten per programma, conform het advies van de commissie BBV (Kadernota rechtmatigheid 2023, augustus 2021).

#### **Artikel 4. Kaders begroting en meerjarenraming**

Artikel 4 biedt de kaders voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming. Hierin staat een aantal uitgangspunten die burgemeester en wethouders bij het opstellen van deze stukken in acht moeten nemen. Dit is in aanvulling op de bepalingen van de artikelen 189 en 193 van de Gemeentewet en het BBV.

##### *Eerste lid*

De raad stelt vooraf aan het opstellen van de begroting een nota vast, waarin de hoofdlijnen voor het beleid en de financiële kaders van de begroting voor de komende jaren zijn vastgelegd. De kaders geven richting aan burgemeester en wethouders voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming. Deze nota wordt kadernota genoemd.

##### *Tweede lid*

In dit lid is bepaald dat in de begroting een post onvoorzien van € 45.000 wordt opgenomen. Zie artikel 8, eerste lid, onder e, van het BBV.

#### **Artikel 5. Autorisatie begroting en investeringskredieten**

##### *Eerste lid*

Op grond van artikel 189 van de Gemeentewet berust het budgetrecht bij de raad. De raad neemt uiteindelijk de beslissing welke bedragen hij 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 (artikel 189, derde lid, van de Gemeentewet). De raad kan kiezen op welk niveau hij budgetten beschikbaar stelt. Autorisatie door de raad van de baten en de lasten vindt plaats op het niveau van programma's.

##### *Tweede lid*

Naast lopende uitgaven doet een gemeente 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. 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. Burgemeester en wethouders zijn nog niet bevoegd verplichtingen voor de investering aan te gaan.

##### *Derde/vierde lid*

Burgemeester en wethouders dienen 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. Dit is de actieve informatieplicht van burgemeester en wethouders. In het vierde lid is aangegeven binnen welke grenzen (bedragen) het college uitgaven mag doen zonder voorafgaande autorisatie van de gemeenteraad. Deze uitgaven worden achteraf in een (tussentijdse) rapportage voorgelegd aan de raad.

##### *Vijfde lid*

Hierin is opgenomen dat lid drie en lid vier niet gelden voor uitgaven die samenhangen met inkomsten/bijdragen van derden. Het college rapporteert daarover achteraf aan de raad via een tussentijdse rapportage of in de jaarrekening.

##### *Zesde lid*

Voor het behandelen van de daadwerkelijke begrotingswijzigingen en bijstellingen van beleid is er voor gekozen deze mee te nemen bij de behandeling van de tussentijdse rapportages. Bij investeringen met een meerjarig karakter, waaronder ook grondexploitaties, vindt bij elke begroting een actualisatie van de ramingen plaats en doen burgemeester en wethouders aan de raad voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde investeringskredieten.

*Zevende lid*

Meestal komen gedurende het begrotingsjaar nieuwe investeringsvoornemens op tafel, die bij het opstellen van de begroting niet waren voorzien. Het zevende lid regelt de autorisatie van de investeringskredieten, met inachtneming van lid 4, anders dan bij vaststelling van de begroting. Het gaat hier dus ook om investeringen die pas in de loop van het begrotingsjaar worden voorzien. Daarbij draagt dit lid aan burgemeester en wethouders op bij grote investeringen aan te geven wat het effect is op de schuldbalans van de gemeente.

**Artikel 6. Tussentijdse rapportages**

De tussentijdse rapportages zijn een belangrijk onderdeel van de planning- en controlcyclus voor de raad. Op basis van tussentijdse rapportages wordt de raad geïnformeerd over de uitputting van budgetten en investeringskredieten en de voortgang van de uitvoering van het beleid.

*Eerste lid*

Er is gekozen voor twee tussentijdse rapportages, waarvan de eerste op tijd is om te gebruiken als input voor de kadernota.

*Tweede lid*

Het tweede lid bevat bepalingen over de minimale inhoud van de eerste tussentijdse rapportage.

*Derde lid*

Het derde lid bevat bepalingen over de minimale inhoud van de tweede tussentijdse rapportage.

*Vierde lid*

Het vierde lid bepaalt welke afwijkingen ten opzichte van de begroting burgemeester en wethouders in de tussentijdse rapportages moeten toelichten.

*Vijfde lid*

In het vijfde lid is bepaald dat de tussentijdse rapportages door de raad worden vastgesteld

**Artikel 7. Jaarstukken en jaargebonden budgetten**

*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*

In dit artikel is opgenomen dat in de jaarrekening de een rapportage voortgang grote projecten is opgenomen.

*Derde lid*

Het derde 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 rekeningssaldo nog kan worden bestemd, zoals bedoeld in het eerste lid.

*Lid 4 tot en met 8*

Hierin zijn de voorwaarden voor overheveling van budgetten opgenomen die in een apart raadsvoorstel worden behandeld in de laatste raadsvergadering van het jaar.

**Artikel 8. Wensen en bedenkingen over grote onderwerpen**

In artikel 8 is een nadere invulling van de informatieplicht van burgemeester en wethouders aan de raad opgenomen. Het betreft een uitwerking van artikel 169, vierde lid, van de Gemeentewet. Dat artikel verplicht burgemeester en wethouders vooraf aan het aangaan van bepaalde verplichtingen de raad inlichtingen te verstrekken, indien de raad daar om verzoekt of indien de uitoefening van deze bevoegdheden van burgemeester en wethouders ingrijpende gevolgen heeft voor de gemeente.

*Eerste lid*

De raad verzoekt burgemeester en wethouders om informatie vooraf aan het aangaan van de opgesomde rechtshandelingen met een financieel gevolg, indien het aangaan van deze verplichtingen de in artikel 8 genoemde bedragen overschrijden. Het gaat hierbij dus niet om het budgetrecht van burgemeester en wethouders en raad, maar om de actieve informatieplicht. Het kan zijn dat het bedrag van de verplichting binnen de door de raad goedgekeurde begrotingskaders valt, maar dat de raad over het aangaan van de verplichting alsnog vooraf wil worden geïnformeerd. De verplichtingen die worden aangegaan zullen terug te zien zijn in de balans.

Burgemeester en wethouders en de raad maken afspraken over op welke wijze zij met het aangaan van bepaalde verplichtingen omgaan. Bij verplichtingen boven een bepaald bedrag wordt een zienswijze procedure ingegaan met de raad.

De bepalingen uit het artikel ontslaan burgemeester en wethouders niet van de informatieplicht in andere gevallen. Ook moeten besluiten van burgemeester en wethouders voor het doen van privaatrechtelijke rechtshandelingen passen binnen de kaders van het beleid dat door de raad is uiteengezet. Het artikel scheidt slechts duidelijkheid tussen burgemeester en wethouders en de raad over wanneer de raad in elk geval vóóraf wenst te worden geïnformeerd en in de gelegenheid wil worden gesteld zijn wensen en bedenkingen aan burgemeester en wethouders kenbaar te maken. Uitgangspunt blijft dat het college aan de raad een raadsvoorstel voorlegt bij bedragen die de opgenomen grenzen overstijgen. Alleen in spoedeisende gevallen wordt gewerkt met een zienswijze procedure c.q. een verklaring van geen bedenkingen.

**Artikel 9. 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.

Burgemeester en wethouders informeren de raad 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, doen burgemeester en wethouders een voorstel voor het wijzigen van de begroting.

**Artikel 10 Uitgangspunten rechtmatigheidsverantwoording**

Bij de verantwoording over rechtmatigheid wordt gekeken naar negen criteria. Burgemeester en wethouders leggen 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 burgemeester en wethouders moeten 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. Voor de gemeente Maashorst ligt deze grens op 1%.

#### *Derde lid*

Het derde lid geeft aan boven welk bedrag afzonderlijke afwijkingen nader moeten worden toegelicht (rapportagegrens). Voor de gemeente Maashorst is deze € 100.000 vanaf 2024. Voor de jaarrekening 2023 geldt nog € 50.000

### **Artikel 11 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 12 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 13 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 overheids subsidies 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 Burgemeester en wethouders wordt opgedragen om regels op stellen voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen.

#### **Artikel 14. Waardering en afschrijving vaste activa**

In artikel 212, tweede lid, onder a, van de Gemeentewet is opgenomen, dat de Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet) in elk geval de regels voor waardering en afschrijving van activa bevat. Hieraan is in artikel 14 invulling gegeven.

##### *Eerste lid*

Voor de bepalingen over afschrijvingsmethodieken en afschrijvingstermijnen van de immateriële en materiële vaste activa wordt in de verordening verwezen naar de bijlage afschrijvingsbeleid bij deze verordening. In deze bijlage 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.

##### *Tweede lid*

In het tweede lid is opgenomen dat jaarlijks een meerjareninvesteringsplan wordt opgesteld. Dit biedt integraal inzicht en versterkt daarmee de sturingsmogelijkheden van de raad.

#### **Artikel 15. 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.

##### *Eerste lid*

Vorderingen van de gemeente worden individueel beoordeeld op oninbaarheid.

##### *Tweede lid*

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. De accountant controleert bij zijn controle van het getrouwe beeld van de jaarrekening de hoogte van deze voorziening. Indien over de waarderingsgrondslagen geen afspraken bestaan, zal hij mogelijk aandringen op het hanteren van een methodiek voor het onderbouwen van de hoogte van deze voorziening.

#### **Artikel 16. Reserves en voorzieningen**

##### *Eerste lid*

Regelgeving rondom de verantwoording van de rentekosten is uitgewerkt in de notitie Rente van de commissie BBV. In deze notitie is aangegeven dat de uitspraken van de commissie BBV alleen strekken tot de verslaggevingstechnische verwerking van de rente op de taakvelden. Dat wil zeggen dat de regels voor de renteomslag bepalend zijn voor de rente die feitelijk wordt toegerekend aan de taakvelden. De commissie BBV doet echter geen uitspraken over de wijze waarop gemeenten hun tarieven moeten berekenen. Fiscaal juridisch gezien is het toegestaan om een redelijk deel van de rentelasten mee te nemen in de kostenopstelling die ten grondslag ligt aan de tariefberekening.

##### *Tweede lid*

Het tweede lid bepaalt, dat burgemeester en wethouders jaarlijks een nota over de reserves en voorzieningen aan de raad aanbieden. Met het vaststellen van deze nota stelt de raad de kaders vast voor de vorming van reserves en voorzieningen.

*Derde lid*

Voor een investeringsvoornemen kan de raad een bestemmingsreserve vormen. Een deel van de algemene reserve wordt hiervoor afgezonderd. Hiermee wordt op de balans van de gemeente tot uitdrukking gebracht dat een toekomstige investering in de loop van de jaren middels de afschrijvingen een beslag op het eigen vermogen gaat leggen. In het derde lid zijn de voorwaarden voor een voorstel voor een dergelijke bestemmingsreserve opgenomen.

*Vierde lid*

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

**Artikel 17. Kostprijsberekening**

Artikel 212, tweede lid, onder b, van de Gemeentewet bepaalt 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 heffing 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.

De overheadkosten moeten apart worden verantwoord. Ze worden bij de gemeente niet doorberekend aan de taakvelden. Daarmee is het niet mogelijk 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 extracomptabel worden berekend en vastgelegd.

*Eerste lid*

Het eerste lid 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 desbetreffende goederen, werken en diensten worden ingezet. Wat onder de directe kosten moet worden verstaan is via het BBV, de notitie overhead en de taakveldbeschrijving helder gedefinieerd. Op dat punt hoeft in deze verordening niets aanvullend te worden geregeld.

*Tweede lid*

In het tweede lid wordt bepaald dat gemeenten de kosten voor compensabele BTW, gedeerde inkomsten vanwege het kwijtscheldingsbeleid en de kosten voor straatreiniging in de kostenbasis kunnen meenemen. Zie [VNG Handreiking kostenonderbouwing lokale heffingen, 2016](#).

*Derde lid*

In het derde lid is opgenomen hoe de berekening van het rente omslagpercentage tot stand komt.

*Vierde lid*

De commissie BBV geeft aan dat de toerekening van overhead, zoals opgenomen in het overzicht overhead, aan lokale heffingen en rechten niet mag afwijken van de overige methodieken voor het toerekenen van overhead aan gemeentelijke taakvelden.

In het vierde lid wordt bepaald dat deze plaatsvindt naar rato van het aandeel van de personeelslasten inclusief inhuur derden in de totale personeelslasten inclusief inhuur derden.

*Vijfde lid*

Het vijfde 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 (debiteurenrisico). Daarnaast moeten voor het bepalen van die kostprijs natuurlijk als directe kosten ook de afsluitkosten e.d. worden meegenomen.



*Zesde lid*

In afwijking van het eerste lid worden bij 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 18. Prijzen economische activiteiten**

*Eerste tot en met derde lid*

In de Wet Markt en Overheid (waarmee de Mededingingswet is gewijzigd) is opgenomen dat als een gemeente goederen, diensten of werken levert aan overheidsbedrijven of derden zij deze activiteiten niet mag bevoordelen als het economische activiteiten betreft. 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 en werken en het verstrekken van leningen garanties en kapitaal in rekening moet worden gebracht.

*Vierde lid*

Van dit verbod 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 officieel elektronisch publicatieblad 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 (hierna: Awb)). De gemeente moet binnen zes weken een besluit nemen over het bezwaarschrift of – indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 van de Awb 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.

*Vijfde lid*

Voor het verplicht in rekening brengen van minimaal een integrale kostprijs voor de levering van goederen, werken en diensten of voor het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal geldt een aantal uitzonderingen (artikel 25h van de Mededingingswet).

**Artikel 19. Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen**

*Eerste lid*

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 bepaalt dat de raad de tarieven voor de belastingen, heffingen, leges en rechten jaarlijks vaststelt.

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

**Artikel 20. Financieringsfunctie**

Artikel 212, tweede lid, onder c, van de Gemeentewet bevat de bepaling, dat de Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet) in elk geval regels voor de algemene doelstelling en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie bevat. Artikel 20 bevat kaders voor het financieringsbeleid. De kaders voor de financiële organisatie van de financieringsfunctie staan in artikel 29.

*Eerste lid*

In aanvulling op de regels uit de Wet financiering decentrale overheden (hierna: Wet fido) 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 artikel 160, tweede lid, van de Gemeentewet, dat een besluit tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen niet eerder wordt genomen dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en hij zijn wensen en bedenkingen ter kennis van burgemeester en wethouders heeft kunnen brengen.

*Tweede lid*

Het derde lid bepaalt, dat voor het verlenen van garanties een voorziening wordt gevormd voor het risico dat de gemeente loopt. Daarmee komt de verlening van garanties expliciet onder het budgetrecht van de raad te vallen en is ook voor de verlening van garanties tegen marktconforme tarieven instemming van de raad vereist.

**Paragrafen**

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.

**Artikel 21. Lokale heffingen**

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

**Artikel 22. Weerstandsvermogen en risicobeheersing**

*Eerste lid*

Voor de begrippen netto schuld per inwoner en onbenutte belastingcapaciteit zijn de definities gevolgd die [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) toepast voor de financiële kengetallen over de gemeentefinanciën.

*Tweede lid*

In artikel 11 van het BBV staat welke informatie de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting en de jaarstukken in elk geval moet bevatten. In dit artikel wordt de aanvullende informatievraag van de raad voor deze paragraaf gedefinieerd. Er is opgenomen, dat de raad voor het vormen van een oordeel over het weerstandsvermogen in deze paragraaf ook wordt geïnformeerd over de ontwikkeling van de netto schuld per inwoner, de ontwikkeling van het saldo van baten en lasten als aandeel van de inkomsten en over de onbenutte belastingcapaciteit als aandeel van de inkomsten. Met deze aanvulling op de wettelijk verplichte financiële kengetallen komt de set financiële kengetallen overeen met die van [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl). Daarnaast wordt opgenomen de berekening weerstandsratio en weerstandscapaciteit en de ontwikkeling van de vermogenspositie.

**Artikel 23. Onderhoud kapitaalgoederen**

In artikel 12 van het BBV staat welke informatie de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de begroting en de jaarstukken in elk geval moet bevatten.

*Eerste lid*

In het eerste lid is bepaald dat naast de verplichtingen uit artikel 12 BBV ook wordt opgenomen de omvang van het achterstallig onderhoud.

*Tweede tot en met vierde lid*

Het tweede tot en met vierde lid bevatten bepalingen waaruit volgt dat burgemeester en wethouders ten minste eens in de vier jaar de raad onderhoudsplannen aanbieden 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 24. Financiering**

In artikel 13 van het BBV staat welke informatie de paragraaf financiering van de begroting en de jaarstukken in elk geval moet bevatten. In aanvulling daarop is in dit artikel de aanvullende informatie van de raad voor deze paragraaf gedefinieerd. Dat betreft:

- a. de schulden met een looptijd korter dan een jaar en het verschuldigde rentepercentage;
- b. de schulden met een looptijd langer dan een jaar en het verschuldigde rentepercentage;
- c. de liquiditeitsplanning en de financieringsbehoefte
- d. de rentevisie

**Artikel 25. Bedrijfsvoering**

In artikel 14 van het BBV staat welke informatie de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken in elk geval moet bevatten. In dit artikel is de aanvullende informatie van de raad voor deze paragraaf gedefinieerd.

*Onder f*

In verband met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording heeft de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en jaarstukken ook een grotere rol gekregen. De commissie BBV doet hierover een aantal stellige uitspraken:

- Burgemeester en wethouders geven in de paragraaf bedrijfsvoering een toelichting op alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen en eventueel welke maatregelen worden genomen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen.
- Indien de normen uit de gids proportionaliteit veelvuldig niet nageleefd worden of slecht gedocumenteerd en/of gemotiveerd zijn, dan moeten burgemeester en wethouders hierover rapporteren via de paragraaf bedrijfsvoering.
- Niet-financiële onrechtmatigheden in verband met het niet naleven van bepalingen in de Wet fido en de bijbehorende ministeriële regelingen moeten worden opgenomen en toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.

Overigens adviseert de commissie BBV ook om afspraken te maken tussen raad en burgemeester en wethouders over de wijze waarop met niet financiële onrechtmatigheden wordt omgegaan. Daarnaast adviseert de commissie BBV om geconstateerde fraude door eigen medewerkers toe te lichten in de paragraaf bedrijfsvoering.

De raad kan ervoor kiezen om een rapportagegrens vast te leggen voor het toelichten van onrechtmatigheden in de paragraaf bedrijfsvoering, die afwijkt van de verantwoordingsgrens die is vastgelegd in artikel 11. Burgemeester en wethouders moeten in de paragraaf bedrijfsvoering een nadere toelichting geven op alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen, voor zover deze de rapportagegrens overschrijden.

In de paragraaf bedrijfsvoering wordt een monitor opgenomen inzake de rechtmatigheid. Een voorbeeld hiervan is opgenomen onder deze toelichting.

**Monitor rechtmatigheidsverantwoording**

A	<p><b>Begrotingscriterium</b> Overschrijding exploitatiebudgetten programma's begroot vs werkelijk</p>	
---	--	--

	Overschrijding investeringsbudgetten (kredieten) Niet geautoriseerde reserve mutaties	
B	<b>Voorwaardencriterium</b> Gemiste europese aanbesteding	
C	<b>Misbruik- en oneigenlijk gebruikcriterium</b> Fraude eigen werknemers	
D	<b>Totaal rechtmatigheidsfouten (A+B+C)</b>	
E	<b>Verantwoordingsgrens</b>	
F	<b>Toets rechtmatigheidsfouten aan verantwoordingsgrens</b> - D is groter dan E: totaal afwijkingen = rechtmatigheidsfouten als bedrag opnemen in rechtmatigheidsverantwoording college overeenkomstig A t/m C. - D is kleiner dan E: afwijkingen toelichten in paragraaf Bedrijfsvoering	
G	<b>Totaal grondslag afwijkingen voor toelichtingen op fouten = D</b>	
H	<b>Af: Begrotingswijzigingen waarvan de Raad heeft besloten dat niet onrechtmatig zijn</b>	
I	<b>Saldo resterende rechtmatigeidsfouten = G-H</b> Nader toe te lichten in de rechtmatigheidsverklaring	

**Artikel 26. Verbonden partijen**

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

## **Artikel 27. Grondbeleid**

### *Eerste lid*

In artikel 16 van het BBV staat welke informatie de paragraaf grondbeleid van de begroting en de jaarstukken in elk geval moet bevatten. In het eerste lid is de aanvullende informatievraag van de raad voor deze paragraaf gedefinieerd. Dat betreft het verloop van de grondvoorraad

### *Tweede lid*

Burgemeester en wethouders bieden eens in de vierjaar aan de raad een nota grondbeleid aan. Met de nota kan de raad de kaders voor het toekomstig grondbeleid vaststellen.

### *Derde lid*

Hierin is opgenomen dat het college de raad jaarlijks in het eerste kwartaal informeert over de vastgestelde grondprijzen van het nieuwe jaar.

### *Vierde en vijfde lid*

In het vierde lid is opgenomen dat het college de raad jaarlijks een meerjarenperspectief grondexploitatie aanbiedt en waar in dit perspectief in ieder geval op wordt ingegaan. In het vijfde lid idem in het kader van een tussentijdse toetsing over de voortgang en waar daarin in ieder geval op wordt ingegaan.

### *Zesde lid*

De commissie BBV beveelt aan om de keuze om de voorziening voor verliesgevende grondexploitatie tegen contante of nominale waarde te waarderen, vast te leggen in de Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet). Wij waarderen tegen nominale waarde.

### *Zevende lid*

In het zevende lid zijn de voorwaarden opgenomen waarbinnen budgetten van de grondexploitatie een of meer jaren naar voren gehaald kunnen worden.

## **Artikel 28. Administratie**

Onder artikel 28 zijn algemene bepalingen opgenomen voor de inrichting van de gemeentelijke administratie.

## **Artikel 29. Financiële organisatie**

Burgemeester en wethouders zijn 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 29 geeft een opsomming op welke terreinen van de financiële organisatie burgemeester en wethouders beleid en interne regels stellen. Om hier invulling aan te geven ligt het voor de hand dat burgemeester en wethouders een organisatiebesluit en een treasurystatuut vaststellen en dat burgemeester en wethouders de volmachten en mandaten alsook de kostenverdeelsleutels voor de (extracomptabele) kostentoerekening vastleggen.

### *Onder f*

Er zijn regels voor de kostenverdeelsleutels en het eenduidig toewijzen van baten en lasten aan de taakvelden.

### *Onder g*

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

*Onder h*

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 Awb en de Algemene subsidieverordening waarborgen.

*Onder i*

In geval van fraude en 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.

*Onder j*

Onder i is de opdracht neergelegd voor burgemeester en wethouders voor de registratie van de prestaties en de maatschappelijke effecten, die de raad kan betrekken bij de beoordeling van de jaarrekening.

### **Artikel 30. Interne controle**

*Eerste lid*

De accountant toetst jaarlijks of de gemeenterekening een getrouw beeld geeft van de gemeentelijke financiën. Het eerste lid draagt burgemeester en wethouders 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.

*Tweede lid*

Het tweede lid bepaalt, dat burgemeester en wethouders maatregelen treffen, zodat wordt gecontroleerd of de administratie van materiële bezittingen zoals gebouwen, voertuigen, computers, voorraden en de administratie van het financieel vermogen zoals aandelen en overeenkomsten van leningen, geldmiddelen, debiteurenvorderingen e.d. overeenkomen met hetgeen de gemeente daadwerkelijk bezit. Voor veel van deze bezittingen wordt een jaarlijkse controle gevraagd.

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

### **Artikel 31. Intrekking oude regeling**

In dit artikel is geregeld wanneer de oude verordening wordt ingetrokken.

### **Artikel 32. Inwerkingtreding en citeertitel**

In dit artikel is geregeld wanneer de nieuwe verordening ingaat, en onder welke benaming deze wordt aangehaald.

In verband met de gewijzigde rechtmatigheidsverantwoording vanaf 2023 is in lid 2 aangegeven welke artikelen ook gelden voor 2023.