Verordening van de raad van de gemeente Zutphen houdende bepalingen over financieel beleid en beheer 2024 (Financiële verordening gemeente Zutphen 2024)

De raad van de gemeente Zutphen,

overwegende, dat het gewenst is regels te stellen over het financieel beleid en beheer;

gelet op artikel 212 van de Gemeentewet;

b e s l u i t :

vast te stellen de:

Verordening van de raad van de gemeente Zutphen houdende bepalingen over financieel beleid en beheer (Financiële verordening gemeente Zutphen 2024)

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

Deze verordening verstaat onder:

a. administratie: het stelsel van organisatorische maatregelen (checks and balances) gericht op het tot stand brengen en het in stand houden van de goede werking van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie en de transparante informatieverzorging;
b. BBV: het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten;
c. begroting: begroting of programmabegroting, zoals bedoeld in artikel 189 Gemeentewet;
d. college: het college van burgemeester en wethouders;
e. doelmatigheid: het streven om binnen de gestelde kaders met een zo beperkt mogelijke inzet van beschikbare middelen de gewenste prestaties, maatschappelijke effecten of doelen te realiseren;
f. doeltreffendheid: de mate waarin, uitgaande van de beschikbare middelen, de gewenste prestaties en daarmee beoogde maatschappelijke effecten van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald;

g. fouten: rechtmatigheidsfouten bij financiële beheershandelingen waarbij de in het normenkader beschreven wet- en regelgeving niet is nageleefd;
h. jaarstukken: de jaarrekening en het jaarverslag zoals bedoeld in artikel 197 Gemeentewet;
i. onduidelijkheden: als in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording onduidelijk is of financieel rechtmatig is gehandeld;
j. periodiek: als de noodzaak of de behoefte bestaat;
k. rapportagegrens: het bedrag waar boven fouten en onduidelijkheden nader moeten worden toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering;
l. rechtmatigheid: het in overeenstemming zijn met de begroting, de wettelijke regelingen, de gemeentelijke verordeningen en de besluitvorming van raad, college en burgemeester;
m. 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;
n. verantwoordingsgrens: het bedrag waarboven fouten en onduidelijkheden opgenomen moeten worden in de rechtmatigheidsverantwoording.

Hoofdstuk 2 Begroting en verantwoording

Artikel 2 Begroting

1. De raad kan met ingang van het eerstvolgende begrotingsjaar na aanvang van iedere raadsperiode een nieuwe programma-indeling voor die raadsperiode vaststellen.
2. De raad stelt op voorstel van het college per programma de beleidsindicatoren vast. Het voorstel van het college bevat ten minste de verplichte beleidsindicatoren zoals opgenomen in het BBV.
3. De raad kan met ingang van het eerstvolgende begrotingsjaar na aanvang van iedere raadsperiode vaststellen over welke onderwerpen hij in extra paragrafen, naast de verplichte paragrafen van de begroting en de jaarstukken, kaders wil stellen en wil worden geïnformeerd.
4. De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting de baten en de lasten per programma, het overzicht van de algemene dekkingsmiddelen en de post voor onvoorzien.

5. De raad geeft bij de begrotingsbehandeling aan van welke nieuwe investeringen hij op een later tijdstip een apart voorstel voor autorisatie van het investeringskrediet wil ontvangen. De overige nieuwe investeringen worden met het vaststellen van de begroting geautoriseerd.
6. In de begroting worden van de nieuwe investeringen het investeringskrediet en de meerjarenraming van de kapitaallasten weergegeven.
7. De meerjarenbegroting is structureel sluitend.
8. Structurele lasten worden gedekt door structurele baten. Een uitzondering hierop wordt gevormd door onttrekkingen uit de reserves bestemd voor kapitaallasten en door onttrekkingen uit egalisatiereserves.
9. Bij het aanbieden van de begroting rapporteert het college aan de raad over de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de adviezen van de auditcommissie.
10. Op voorstel van het college kan de raad besluiten de opbouw van de begroting op een andere manier vorm te geven.

Artikel 3 Kaders begroting

De raad stelt op voorstel van het college voor 1 juli de kaders voor de begroting voor het komende jaar vast in de Voorjaarsnota.

Artikel 4 Uitvoering begroting

1. Het college waarborgt een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende realisatie van de bij de begroting geformuleerde doelen.
2. Het college draagt zorg voor het voorkomen van overschrijdingen van de begrote lasten of onderschrijdingen van de begrote baten.
3. Een in te dienen motie die leidt tot extra lasten of minder baten, moet door de indiener ervan zijn voorzien van een dekkingsvoorstel.

Artikel 5 Tussentijdse rapportage

1. Het college informeert de raad minimaal twee keer per jaar door middel van een bestuursrapportage over de realisatie van de begroting.
2. Het college rapporteert in de tussentijdse rapportages over belangrijke afwijkingen van zowel de baten als de lasten, investeringskredieten, beleidsmatige afwijkingen, risico's, nieuwe ontwikkelingen, de prognose van het (meerjarig) begrotingssaldo en de prognose van de algemene reserve.

Artikel 6 Jaarstukken

1. In de jaarstukken geeft het college per programma tenminste aan welke doelen zijn bereikt en welke niet, welke prestaties hiervoor zijn geleverd en de baten en lasten per programma.
2. In de jaarstukken worden de geautoriseerde investeringskredieten en de uitputting van de investeringskredieten weergegeven.
3. Het college rapporteert in de jaarstukken over de wijze waarop is omgegaan met door de raad aangenomen moties.
4. Incidentele budgetten kunnen overgeheveld worden naar het volgende begrotingsjaar als activiteiten behorend bij een budget niet of niet volledig tot uitvoering zijn gekomen in het begrotingsjaar en als de beleidsinhoudelijke noodzaak tot uitvoering nog steeds aanwezig is en als uitvoering van de activiteiten in het volgende begrotingsjaar reëel is.
5. 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 de raad aan.
6. In de eerste begrotingswijziging van het volgende begrotingsjaar wordt de raad voorgesteld om de op grond van het vijfde lid overgehevelde budgetten toe te voegen aan de begroting.

Artikel 7 EMU-saldo

1. 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 investeringen nodig is.
2. Als het college een aanpassing nodig acht, doet het een voorstel daartoe aan de raad.

Hoofdstuk 3 Rechtmatigheidsverantwoording

Artikel 8 Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

1. In de rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening rapporteert het college aan de raad over fouten en onduidelijkheden met een verantwoordingsgrens van 3% van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves.
2. In de paragraaf bedrijfsvoering worden de geconstateerde fouten en onduidelijkheden groter dan € 50.000,00 nader toegelicht.

Artikel 9 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 ter vaststelling een normenkader rechtmatigheid aan. Dit kader bestaat uit alle relevante wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien.

Artikel 10 Begrotingscriterium

1. Het begrotingscriterium is het 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 2, vierde lid.
3. Bij investeringskredieten 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. er is sprake van een overschrijding waarover de raad geïnformeerd is in 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 11 Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

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

Hoofdstuk 4 Financieel beleid

Artikel 12 Nota financieel beleid

Het college biedt de raad periodiek een nota financieel beleid ter vaststelling aan. Deze nota bevat het beleid over de volgende onderwerpen:

a. reserves en voorzieningen;
b. rentebeleid;
c. activa, waardering en afschrijven;
d. weerstandsvermogen en risicomanagement;
e. leningen, borg- en garantstellingen;
f. beleidsuitgangspunten.

Artikel 13 Kostprijsberekening en overhead

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 van kostentoerekening gehanteerd. Bij deze kostentoerekening worden naast de directe kosten, de indirecte kosten betrokken die rechtstreeks samenhangen met de door de gemeente verleende diensten.
2. Bij de directe kosten worden betrokken de bijdragen aan en onttrekkingen uit voorzieningen voor de noodzakelijke vervanging van de betrokken activa en de kapitaallasten van de in gebruik zijnde activa. Voor de rioolheffing en afvalstoffenheffing, worden daarbij ook de compensabele belasting over de toegevoegde waarde (BTW) en de gederfde inkomsten van het kwijtscheldingsbeleid betrokken.
3. De indirecte kosten bestaan uit de overheadkosten en de renteomslag.
4. De overheadkosten worden berekend op basis van een procentuele verhouding tussen de totale geraamde loonsom en de aan het betreffende taakveld toegerekende loonkosten.

Artikel 14 Prijzen economische activiteiten

1. Voor de levering van goederen, diensten of werken waarbij de gemeente met de bijbehorende activiteiten in concurrentie met marktpartijen treedt, wordt tenminste de geraamde integrale kostprijs in rekening gebracht. Bij afwijking doet het college vooraf voor elk van deze activiteiten afzonderlijk een voorstel voor een raadsbesluit, waarin het publiek belang van de levering wordt gemotiveerd.
2. Bij het verstrekken van leningen, borg- of garantstellingen brengt de gemeente de geraamde integrale kosten in rekening. Bij afwijking doet het college vooraf een voorstel voor een raadsbesluit, waarin het publiek belang van de lening, borg of garantie wordt gemotiveerd.

Artikel 15 Vaststelling hoogte belastingen, rechten en heffingen

Het college doet de raad jaarlijks een voorstel voor de hoogte van de gemeentelijke belastingen, rechten en heffingen.

Artikel 16 Financieringsfunctie

Het te voeren beleid op het gebied van de treasury is vastgelegd in een door de raad vastgesteld treasurystatuut. Het beleid dat volgt uit het treasurystatuut wordt jaarlijks op een transparante wijze gespecificeerd in de paragraaf financiering van de begroting en het jaarverslag.

Artikel 17 Grondbeleid

1. Het college biedt de raad periodiek een nota grondbeleid ter vaststelling aan. Deze nota heeft als doel op hoofdlijnen vast te leggen op welke wijze de gemeente de komende jaren doelgericht opereert op de grondmarkt.
2. Het college biedt de raad periodiek een nota grondprijsbeleid ter vaststelling aan. Deze nota geeft het beleidskader voor de wijze waarop de gemeentelijke gronduitgifteprijzen worden bepaald.
3. Het college biedt de raad minimaal één maal per jaar een 'Meerjaren Prognose Grondexploitaties' ter vaststelling aan. De 'Meerjaren Prognose Grondexploitaties' geeft informatie over:
    a. de actuele voortgang en verwachte financiële resultaten van de grondexploitaties;
    b. ontwikkelingen in het afgelopen jaar en verwachtingen voor de komende jaren;
    c. de ingeschatte risico's;
    d. de omvang van de reserves en voorzieningen voor de grondexploitaties.
4. Een voorziening voor een verliesgevende grondexploitatie wordt gewaardeerd tegen eindwaarde.
5. Kosten van bovenwijkse voorzieningen worden ingebracht als kosten in de grondexploitatie.

Hoofdstuk 5 Financiële organisatie en financieel beheer

Artikel 18 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 gemeentelijke organisatie als geheel en in de teams;

b. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van de vaste activa, voorraden, vorderingen, schulden en overeenkomsten;
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 over 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 19 Financiële organisatie

Het college draagt zorgt voor:

a. een eenduidige indeling van de gemeentelijke organisatie en een eenduidige toewijzing van de gemeentelijke taken aan de teams;
b. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
c. de verlening van mandaat, volmacht, machtiging en opdracht voor het aangaan van financiële 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 intern te maken afspraken 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. het beleid en de interne regels voor de inkoop en de aanbesteding van leveringen, werken en diensten;
g. het beleid en de interne regels voor de steunverlening en de toekenning van subsidies aan ondernemingen en instellingen;

h. het beleid en de interne regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen, opdat aan de eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording wordt voldaan.

Artikel 20 Interne controle

1. Het college zorgt ten behoeve van het getrouwe beeld van de jaarrekening en de rechtmatigheid van de baten en lasten en de balansmutaties voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Bij afwijkingen neemt het college maatregelen tot herstel.
2. Het college zorgt voor de systematische controle van de registratie en de ontwikkeling van de bezittingen en het 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 tenminste eenmaal in de vier jaar. Bij afwijkingen in de registratie neemt het college maatregelen voor herstel van de tekortkomingen.

Hoofdstuk 6 Slotbepalingen

Artikel 21 Hardheidsclausule

De raad en het college kunnen één of meer artikelen van deze verordening buiten toepassing laten of daarvan afwijken, voor zover toepassing, gelet op het belang van het financieel beleid, het financieel beheer of de inrichting van de financiële organisatie, leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Artikel 22 Intrekking oude regeling

De Financiële verordening gemeente Zutphen 2019, zoals vastgesteld bij besluit van 16 december 2019, wordt ingetrokken.

Artikel 23 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de dag na de datum van bekendmaking en werkt terug tot en met 1 januari 2023.

Artikel 24 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Financiële Verordening gemeente Zutphen 2024.

Aldus besloten in de openbare vergadering van

de raad van de gemeente Zutphen,

gehouden op:

De voorzitter, de griffier,

Toelichting

Algemene toelichting

Artikel 212 Gemeentewet bepaalt dat de financiële verordening de uitgangspunten voor het financieel beleid en regels voor het financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie moet bevatten.

Het eerste lid van artikel 212 Gemeentewet stelt aanvullende eisen aan de inhoud van de verordening. De verordening moet waarborgen dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.

Het tweede lid van artikel 212 Gemeentewet geeft aan welke regels in elk geval in de verordening moeten zijn opgenomen. De verordening moet in elk geval regels bevatten voor waardering en afschrijving van vaste activa, grondslagen voor de berekening van tarieven en prijzen en de algemene doelstellingen en te hanteren richtlijnen en limieten voor de financieringsfunctie. Deze regels zijn opgenomen in het hoofdstuk 4, het hoofdstuk over het financieel beleid.

Deze verordening is een zogenoemde kapstokverordening waarin op hoofdlijnen de kaders vastgelegd zijn. De kaders worden nader uitgewerkt in de Nota financieel beleid, het Treasurystatuut en in nota's over grondbeleid, dit is het niveau onder de verordening. Op deze manier wordt voorkomen dat er een zeer lange en onoverzichtelijke financiële verordening ontstaat. Door de kapstokverordening en uitwerking van onderwerpen in een aparte beleidsnota ontstaat overzicht. Ook is het eenvoudiger om delen van de financiële regelgeving te actualiseren. Het college zal jaarlijks nagaan of het nodig is om het financiële beleid, waaronder deze verordening, te actualiseren.

Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

In dit artikel zijn de omschrijvingen van de in deze verordening gehanteerde begrippen omschreven. Deze behoeven geen nadere toelichting.

Hoofdstuk 2 Begroting en verantwoording

Artikel 2 Begroting

Dit artikel bevat bepalingen over de inrichting en vaststelling van de begroting.

De indeling van de programma's wordt bij aanvang van iedere raadsperiode door de raad vastgesteld. Overigens bepaalt dit artikel niet dat elke nieuwe raadsperiode de gehele begroting en daarmee ook de jaarstukken moeten worden herzien. In de meeste gevallen is dat niet raadzaam. Als de indeling de vorige raadsperiode goed is bevallen, kan deze ongewijzigd opnieuw worden vastgesteld. In andere gevallen zijn (kleine) bijstellingen of wijzigingen meestal voldoende.

Op voorstel van het college stelt de raad de niet-financiële indicatoren per programma vast. Dit is het zogenaamde SMART (Specifiek, Meetbaar, Aanvaardbaar, Realistisch en Tijdgebonden) maken van de begroting. Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: het BBV) stelt namelijk dat per programma wordt aangegeven wat de doelstelling – in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten – is en hoe er naar wordt gestreefd deze effecten te bereiken.

Het BBV schrijft een aantal verplichte paragrafen voor. In een paragraaf wordt de raad integraal over een bepaald thema dat dwars door de begroting loopt, geïnformeerd. De raad kan bij aanvang van een nieuwe raadsperiode aangeven welke paragrafen hij nog meer wenst.

De raad kan kiezen op welk niveau hij budgetten beschikbaar stelt. Er is voor gekozen de budgetten per programma te autoriseren.

Voor de autorisatie van investeringskredieten is gekozen deze mee te nemen bij de begrotingsbehandeling. 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.

Met het tiende lid wordt geregeld dat de raad kan besluiten dat de begroting op een andere manier vorm gegeven moet worden, bijvoorbeeld door zero-based-budgetting toe te passen.

Artikel 3 Kaders begroting

Voorafgaand aan de begroting ontvangt de raad een voorstel waarin de kaders voor de komende jaren zijn vastgelegd. Met het vaststellen van de Voorjaarsnota bepaalt de raad de financiële kaders en belangrijkste beleidskeuzen voor de komende jaren. De kaders geven richting aan het college voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming.

Artikel 4 Uitvoering begroting

In dit artikel worden in het eerste en tweede lid algemene regels gesteld waaraan het college zich moet houden bij de uitvoering van de begroting.

Gedurende een begrotingsjaar kunnen raadsfracties moties indienen die een begrotingswijziging tot gevolg kunnen hebben. In het derde lid is geregeld dat de indiener van de motie moet zorgen voor een dekkingsvoorstel.

Artikel 5 Tussentijdse rapportage

Een belangrijk onderdeel van de planning- en controlcyclus voor de raad zijn de tussenrapportages. Op basis van tussenrapportages wordt de raad geïnformeerd over de uitputting van budgetten en investeringskredieten en de voortgang van de uitvoering van het beleid. Op basis van deze informatie kan de raad de uitvoering van de begroting volgen en besluiten of bijsturing nodig is.

Artikel 6 Jaarstukken

Dit artikel bevat bepalingen over de inhoud van de jaarstukken. De jaarstukken bestaan uit het jaarverslag en de jaarrekening.

Het vijfde 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. Voor een rechtmatige aanwending in het nieuwe jaar van de overgehevelde middelen moet de begroting van het nieuwe jaar op de overheveling worden aangepast. Dit is geregeld in het zesde lid.

Artikel 7 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 erg is.

Gemeenten krijgen in het voorjaar van het Rijk bericht of het gemeentelijk aandeel in het nationale toegestane EMU-tekort met de lopende begroting dreigt te worden overschreden. Ook wordt dan duidelijk of daarop actie van gemeenten is gewenst. Pas als dit laatste het geval is, moeten gemeenten met een individueel EMU-saldo hoger dan gemeentelijke EMU-referentiewaarde hun investeringsplan en daarmee hun begroting neerwaarts bijstellen om de overschrijding van het collectieve aandeel ongedaan te maken.

In het artikel is in het eerste lid opgenomen dat het college de raad informeert bij een overschrijding van het toegestane EMU-tekort voor alle gemeenten. Als daarop actie nodig is van de gemeente, doet het college op grond van het tweede lid een voorstel voor het wijzigen van de begroting.

Hoofdstuk 3 Rechtmatigheidsverantwoording

Bij de verantwoording over rechtmatigheid wordt gekeken naar negen rechtmatigheidscriteria. Het college legt verantwoording af over alle negen criteria in de jaarrekening. Dit houdt in dat:

1. er vastgesteld wordt dat de gepresenteerde bedragen juist berekend zijn (calculatiecriterium);
2. de juistheid van het tijdstip van betaling en van de verantwoording van verplichtingen wordt vastgesteld (valuteringcriterium);
3. de juistheid van de adressering van de rechthebbende waar een financiële stroom naar toe is gegaan vastgesteld is (adresseringscriterium);
4. de volledigheid van alle opbrengsten die verantwoord zouden moeten zijn, ook verantwoord zijn (volledigheidscriterium);
5. de financiële beheershandelingen passen bij de activiteiten van de gemeente en dat in relatie tot de kosten een aanvaardbare tegenprestatie is overeengekomen (aanvaardbaarheidscriterium);
6. de levering heeft plaatsgevonden (leveringscriterium);
7. de financiële handelingen passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting (begrotingscriterium);
8. voorwaarden in wet- en regelgeving worden nageleefd, zoals subsidievoorwaarden (voorwaardencriterium);
9. er een toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt plaats vindt met het oog op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen (M&O criterium).

De eerste zes criteria, die betrekking hebben op getrouwheid én rechtmatigheid, vallen onder het getrouwheidsoordeel van de accountant bij de jaarrekening, waar de rechtmatigheidsverantwoording onderdeel van uitmaakt. Het getrouwheidsoordeel van de accountant geeft aan dat vertrouwd mag worden op hetgeen in de rechtmatigheidsverantwoording van het college vermeld staat. De laatste drie specifieke rechtmatigheidscriteria (begrotingscriterium, voorwaardencriterium en misbruik en oneigenlijk gebruik criterium) komen tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording van het college.

Artikel 8 Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

Het college legt via een verplicht model verantwoording af in de jaarrekening. Alle rechtmatigheidsafwijkingen boven de verantwoordingsgrens worden in deze verantwoording kort en bondig benoemd.

In het eerste lid stelt de raad de verantwoordingsgrens vast, waarboven het college fouten en onduidelijkheden moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording. Deze grens moet tussen 0% en 3% liggen van de totale lasten van de gemeente, exclusief de dotaties aan de reserves. Voor zowel fouten als voor onduidelijkheden afzonderlijk geldt hetzelfde percentage. Fouten en onduidelijkheden worden niet bij elkaar opgeteld.

Het tweede lid geeft aan boven welk bedrag afzonderlijke fouten en onduidelijkheden nader moeten worden toegelicht (rapportagegrens) in de paragraaf bedrijfsvoering.

Artikel 9 Voorwaardencriterium

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

Het tweede lid geeft aan dat de raad jaarlijks het normenkader voor de rechtmatigheidsverantwoording moet vaststellen. Voor een goede totstandkoming van de rechtmatigheidsverantwoording is belangrijk dat de geldende wet- en regelgeving duidelijk vastligt. Het college is primair verantwoordelijk voor de naleving van de wet- en regelgeving en moet dus permanent inzicht hebben in de van toepassing zijnde relevante wet- en regelgeving. Dit betreft het normenkader.

Artikel 10 Begrotingscriterium

Artikel 10 gaat expliciet in op de begrotingsrechtmatigheid. In het eerste lid wordt het begrip begrotingsrechtmatigheid omschreven.

De baten en lasten moeten zich bewegen binnen de door de raad goedgekeurde budgetten. Als er een overschrijding plaatsvindt is er in principe sprake van een begrotingsonrechtmatigheid. Uitgangspunt is het niveau waarop de raad de budgetten in de begroting en bij investeringen geautoriseerd heeft. Dat is geregeld in het tweede lid.

Het uitgangspunt is dat iedere afwijking van de begroting onrechtmatig is. Het is aan de raad om te bepalen in hoeverre afwijkingen acceptabel zijn. In het vierde lid is vastgelegd welke afwijkingen van de begroting acceptabel zijn.

Het is vrijwel altijd zo dat de realisatie afwijkt van de begroting. De begrotingsonrechtmatigheden moeten bij de toelichting op de baten en lasten in de jaarrekening, bij de programma's en investeringen meer uitgebreid worden toegelicht. In de rechtmatigheidsverantwoording wordt daarnaar verwezen. Het nog een keer in de paragraaf bedrijfsvoering toelichten van de overschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid, levert geen toegevoegde waarde op. Daarom is in het vijfde lid geregeld dat deze begrotingsonrechtmatigheden niet in de paragraaf bedrijfsvoering worden toegelicht.

Artikel 11 Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

In het eerste lid wordt het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium omschreven. Van misbruik is sprake bij het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen. Van oneigenlijk gebruik is sprake indien bij het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, het verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving is maar in strijd met het doel en de strekking daarvan is.

Het college wordt opgedragen om regels op stellen voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen.

Hoofdstuk 4 Financieel beleid

Artikel 12 Nota financieel beleid

Op grond van dit artikel moet het college de raad een nota financieel beleid ter vaststelling aanbieden. Met het vaststellen van deze nota stelt de raad de kaders vast voor het financieel beleid. Onderwerpen die hierin voorkomen zijn reserves en voorzieningen, rentebeleid, activa en afschrijven, weerstandstandsvermogen en risicomanagement, leningen, borg- en garantstellingen en de beleidsuitgangspunten.

Artikel 13 Kostprijsberekening en overhead

Artikel 212, tweede lid, onder b. van de Gemeentewet bepaalt dat de financiële verordening in ieder geval de grondslagen voor de berekening van de in rekening te brengen prijzen bevat en tarieven voor rechten en heffingen. De grondslag voor de prijzen en tarieven vormt de opbouw van de kostprijs van de leveringen en diensten waarvoor prijzen en heffingen in rekening worden gebracht.

Artikel 14 Prijzen economische activiteiten

Als een gemeente werken, diensten of leveringen levert aan overheidsbedrijven of derden dan mag zij deze activiteiten niet bevoordelen als het economische activiteiten betreft. Economische activiteiten zijn hier activiteiten waarmee de gemeenten in concurrentie met andere ondernemingen treedt. Het bevoordelingsverbod houdt feitelijk in dat tenminste een integrale kostprijs voor werken, diensten en leveringen en het verstrekken van leningen en garanties in rekening moet worden gebracht.

Van deze verplichting kan worden afgeweken als de activiteiten worden ontplooid in het kader van het publieke belang. Daarvoor is wel nodig dat in een raadsbesluit het publiek belang van de activiteit wordt gemotiveerd.

Artikel 15 Vaststelling hoogte belastingen, rechten en heffingen

Het vaststellen van de tarieven voor belastingen, rechten en heffingen is een bevoegdheid van de raad. Het eerste lid van het artikel bepaalt dat de raad de tarieven voor de belastingen, rioolheffingen en afvalstoffenheffing jaarlijks vaststelt. De bevoegdheid tot het vaststellen van de tarieven zou de raad aan het college kunnen delegeren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de leges. Daartoe moet deze bepaling wel anders geformuleerd worden.

Artikel 16 Financieringsfunctie

Artikel 212 Gemeentewet bevat de bepaling dat de financiële verordening in elk geval regels voor de algemene doelstelling en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie bevat. Artikel 16 geeft hieraan invulling door te verwijzen naar het treasurystatuut waarin dit wordt geregeld.

Artikel 17 Grondbeleid

Met dit artikel wordt geregeld dat de raad de kaders stelt voor het grondbeleid en er wordt geregeld op welke wijze het college de raad informeert over de uitvoering van het grondbeleid.

Met het vierde lid wordt geregeld dat voorzieningen voor verliesgevende grondexploitaties worden gewaardeerd tegen eindwaarde; het tijdstip dat de grondexploitatie wordt afgesloten.

Met het vijfde lid wordt geregeld dat kosten van bovenwijkse voorzieningen worden ingebracht als kosten in de grondexploitatie. Kosten van bovenwijkse voorzieningen bestaan bijvoorbeeld uit de kosten voor de aanleg van hoofdwegen, rondwegen, bruggen, parkeerterreinen, geluidsschermen, grotere parken en natuurgebieden of watervoorzieningen.

Hoofdstuk 5 Financiële organisatie en financieel beheer

Artikel 18 Administratie

In dit artikel zijn algemene bepalingen opgenomen voor de inrichting van de administratie. Op hoofdlijnen wordt opgedragen welke gegevens systematisch moeten worden vastgelegd en aan welke eisen deze gegevens en de vastlegging ervan moeten voldoen.

Artikel 19 Financiële organisatie

Dit artikel geeft de uitgangspunten voor de financiële organisatie en draagt het college op hiervoor zorg te dragen. Artikel 19 geeft een opsomming op welke terreinen van de financiële organisatie het college beleid en interne regels moet stellen.

De uitgangspunten voor de financiële organisatie zijn nodig om voor het financieel beheer en beleid aan de eisen voor rechtmatigheid, controle en verantwoording te voldoen. Ze creëren de randvoorwaarden waarop de interne controle en de accountantscontrole kan steunen bij het onderzoek naar de rechtmatigheid van de beheershandelingen en getrouwheid van de jaarrekening.

Artikel 20 Interne controle

De accountant toetst jaarlijks of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de gemeentelijke financiën. Dit artikel 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 jaarlijks wordt gecontroleerd of de administratie van waardepapieren en dergelijke overeenkomen met hetgeen de gemeente daadwerkelijk bezit. Het lid gebiedt daarbij dat ten minste eenmaal in de vier jaar wordt gecontroleerd of de administratie van registergoederen en bedrijfsmiddelen overeenkomt met het daadwerkelijke bezit.

Hoofdstuk 6 Slotbepalingen

Artikel 21 Hardheidsclausule

Op grond van dit artikel kunnen de raad en het college één of meer artikelen van deze verordening buiten toepassing laten of daarvan afwijken, voor zover toepassing daarvan, gelet op het belang van het financieel beleid, het financieel beheer of de inrichting van de financiële organisatie, leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard. In beginsel kan dat alleen bij gevallen die ten tijde van het vaststellen van de verordening niet waren te voorzien. Wordt van de hardheidsclausule gebruik gemaakt, dan moet de verordening op dat punt worden aangepast.

Artikel 22 Intrekking oude regeling

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 23 Inwerkingtreding

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 24 Citeertitel

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.