Bijlage - Nadere toelichting per (gewijzigd) artikel - financiële verordening 2024

Op basis van artikel 212 van de Gemeentewet zijn gemeenten verplicht een verordening op te stellen, met daarin de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening moet waarborgen dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan. Deze zogeheten 'financiële verordening' kan gezien worden als een lokale aanvulling op alle reeds bestaande wet- en regelgeving, zoals bijvoorbeeld opgenomen in de Gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

De gemeentelijke begroting en jaarstukken hebben diverse functies. Voor verschillende gebruikers zijn dit verschillende functies: de raad heeft de kader stellende en de controlerende taak, terwijl het college de bestuursbevoegdheden heeft en verantwoording aflegt. Naast de raad, het college en de ambtelijke organisatie zijn er nog diverse andere gebruikers van de begroting en jaarstukken. Denk aan inwoners, instellingen, het Rijk, de media, contractpartners, de accountant, het Centraal Bureau voor de Statistiek en bedrijven. De toegankelijkheid van de gepresenteerde informatie is hierbij van groot belang, evenals de vergelijkbaarheid tussen gemeenten onderling.

De laatste grote wijziging van de financiële verordening heeft plaatsgevonden in 2019. Aan de basis van deze wijzigingen stond het rapport 'vernieuwing van het BBV' en de van daaruit afgeleide herziening van het BBV in 2017. In nauw overleg met de Commissie van de Rekening is er destijds ook gekeken naar de diverse uitgangspunten en kaders die eerder al door de raad zijn vastgesteld, zodat dit ook een plek kon krijgen in de herziene financiële verordening 2019. Inmiddels is het 2024 en hoewel het overgrote deel van de artikelen uit de financiële verordening 2019 nog aansluit bij de huidige praktijk zijn er een aantal wijzigingen noodzakelijk.

Doorwerking nieuwe notities Commissie BBV

Tot en met 2022 gaf de accountant in de controleverklaring onder andere een oordeel over de rechtmatigheid van financiële beheershandelingen. Vanaf 2023 legt het college - met in achtneming van een verantwoordinggrens - via een toelichting in de jaarrekening meer verantwoording af over de rechtmatigheid van financiële beheershandelingen. Dat is een wezenlijke wijziging ten opzichte van hoe het tot dusver ging. In de situatie tot en met 2022 kon tussen de gemeenteraad en het college van B&W worden afgesproken welke begrotingsonrechtmatigheden de accountant in zijn oordeel niet hoefde mee te wegen. Dit om te voorkomen dat in het accountantsoordeel vrij snel niet-goedkeurende controleverklaringen (met veel impact) zouden ontstaan voor begrotingsonrechtmatigheden die door de gemeenteraad 'als niet erg' zouden worden beschouwd.

Op 29 september 2023 heeft de Commissie BBV een geactualiseerde Kadernota Rechtmatigheid 2023 gepubliceerd. In de maanden erna heeft de Commissie nog verschillende onderdelen binnen die notitie van een nadere duiding voorzien. Belangrijk element in deze notitie is beantwoording van de vraag wanneer er sprake is van begrotingsonrechtmatigheden. In de kern worden alle overschrijdingen van begrote lasten, baten en investeringsbudgetten als onrechtmatig gezien. Met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording in 2023, waarbij het toelichten en verantwoorden meer centraal staat, is het mogelijk om vooraf afspraken te maken tussen de gemeenteraad en het college van B&W welke begrotingsonrechtmatigheden als acceptabel worden beschouwd (dus wel onrechtmatig, maar acceptabel). Hier wordt met de herziening van de financiële verordening invulling aan gegeven.

Daarnaast heeft de Commissie BBV in het afgelopen jaar diverse andere Notities naar buiten gebracht, bijvoorbeeld over rente en overhead. De in deze Notities opgenomen wijzigingen hebben niet direct gevolgen voor de bepalingen uit de financiële verordening.

Doorwerking recent gemaakte afspraken met de raad

In de afgelopen periode zijn er diverse afspraken gemaakt over de inrichting van de planning en control cyclus en de inhoud van de diverse documenten. Dan gaat het bijvoorbeeld over de frequentie waarop de begrotingsmonitor verschijnt (2 maal per jaar in plaats van 3 maal per jaar) of het moment waarop

de kadernota door de raad moet worden vastgesteld (in plaats van uiterlijk de laatste week van juni is dit nu uiterlijk vóór de start van het zomerreces).

Een ander voorbeeld zijn de spelregels omtrent het doorschuiven van incidentele budgetten naar een volgend begrotingsjaar en het doorvoeren van budgetneutrale wijzigingen in het lopende begrotingsjaar. Naar aanleiding van overleg met de Commissie van de Rekening is de raad reeds geïnformeerd over de gewijzigde spelregels omtrent de decembernotitie. Met de actualisatie van de bepalingen in deze financiële verordeningen wordt het geheel aan afspraken hieromtrent geformaliseerd.

In de passages hieronder wordt per artikel een nadere toelichting gegeven. Indien van toepassing wordt ingegaan op eventuele wijzigingen ten opzichte van de financiële verordening 2019.

Artikel 1. Begripsbepaling
In dit artikel wordt de betekenis van enkele begrippen uiteen gezet. Deze begrippen komen vervolgens terug in de verschillende artikelen verderop in de verordening. Ten opzichte van de vorige financiële verordening zijn er meer begrippen in deze begripsbepaling opgenomen. Denk aan de begrippen: kadernota, programmabegroting, decembernotitie, begrotingsmonitor, EMU-Saldo en watervalsystematiek.

Artikel 2. Indeling gebaseerd op taakvelden en clusters
Met ingang van begrotingsjaar 2017 wordt de programmabegroting opgesteld conform de voorschriften zoals van het 'Wijzigingsbesluit vernieuwing Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)'. In dit wijzigingsbesluit, dat van kracht is per 1 januari 2017, worden via een ministeriële regeling nadere regels voorgeschreven omtrent de wijze waarop gemeenten de programmabegroting- en verantwoording moeten inrichten. Het gaan dan om verplicht op te nemen beleidsindicatoren, het gebruik van financiële kengetallen en een voorgeschreven indeling van de financiële begroting in clusters met daarin afzonderlijke taakvelden.

Door deze indeling te hanteren worden gemeenten beter vergelijkbaar met elkaar. Een gemeente is vrij om alsnog te kiezen voor een eigen programma indeling, zolang de verplichte indeling maar is opgenomen in een bijlage bij de begroting en jaarstukken. Dit is echter niet raadzaam, omdat dit niet transparant is en bovendien leidt tot een toename van de administratieve lasten.

In de vorige financiële verordening stond er in deze bepaling dat voor wat betreft de indeling van de programmabegroting werd aangesloten bij de voorschriften uit de 'regeling vaststelling taakvelden en verstrekking informatie voor derden'. Deze regeling is inmiddels achterhaald en om die reden is dit deel van de bepaling dan ook vervangen door de 'Iv3 informatievoorschriften voor gemeenten'.

Artikel 3. Kadernota
Dit artikel kan gezien worden als een aanvulling op de artikelen 189 en 193 van de Gemeentewet en het BBV. Vooraf aan het opstellen van de programmabegroting en de meerjarenraming is het gebruikelijk dat het college de raad een zogeheten kadernota aanbiedt. In deze kadernota wordt ingegaan op de hoofdlijnen voor het beleid en de financiële kaders die daarbij van toepassing zijn. Deze systematiek wordt door veel gemeenten toegepast, waarbij er in plaats van een kadernota ook wel wordt gesproken van een voorjaarsnota of perspectiefnota. Het college biedt de raad jaarlijks de kadernota uiterlijk op in de laatste week van april aan.

In de vorige financiële verordening stond er in lid 2 van deze bepaling een definitie van de kadernota opgenomen. Deze definitie maakt in deze herziening onderdeel uit van artikel 1. Begripsbepaling. Daarnaast stond er in de vorige financiële verordening dat de raad de kadernota uiterlijk vaststelt in de laatste week van juni. Dit is gewijzigd in 'de laatste week voor het zomerreces'.

Artikel 4. Programmabegroting
Op grond van artikel 189 van de Gemeentewet berust het budgetrecht bij de raad. Uiteindelijk besluit de raad met het vaststellen van de begroting welke bedragen hij voor de uitvoering van het beleid beschikbaar stelt. Het college biedt de raad jaarlijks de programmabegroting uiterlijk in de eerste week van oktober aan en de raad stelt deze uiterlijk op 14 november vast. Met het formeel vastleggen van deze data wordt beoogd dat de programmabegroting tijdig kan worden aangeleverd aan gedeputeerde staten. Op basis van artikel 191 van de Gemeentewet dient het college de door de raad vastgestelde programmabegroting voor het aankomende begrotingsjaar aan te leveren aan gedeputeerde staten, in ieder geval vóór 15 november.

In de vorige versie van de financiële verordening werd er geen expliciete aandacht besteed aan de mogelijkheid voor de raad om bij bepaalde nieuwe investeringen te kunnen bepalen op een later moment een apart voorstel voor autorisatie van het investeringskrediet te willen ontvangen. Dat gebeurt in de praktijk wel en dat wordt nu in de lid 3 van artikel 4 geformaliseerd.

Daarnaast is in lid 2 en lid 4 een verduidelijking aangebracht wat betreft het niveau van autorisatie. Het autoriseren van de baten en lasten vindt nog steeds plaats op het niveau van de taakvelden, alleen kan de raad 'omwille van de integraliteit' besluiten een aantal taakvelden in samenhang te autoriseren. Aanleiding hiervoor is dat diverse taakvelden in de afgelopen jaren door de wetgever steeds verder zijn opgeknipt. Zo is niet in alle gevallen de inhoud leidend, maar wordt er bijvoorbeeld voor de uitvoering van de Jeugdzorg en de Wmo bij de taakvelden een indeling gehanteerd op kostensoort.

In de praktijk betekent dit dat verantwoording over de inzet van deze middelen bij de Wmo gesplitst moet worden over acht taakvelden en dat de verantwoording over de inzet van deze middelen bij de Jeugdzorg gesplitst moet worden over dertien taakvelden. Dit maakt de sturing en verantwoording er niet overzichtelijker op en dit blijkt ook uit de verschillende vragen die er ieder jaar vanuit de raad worden gesteld. In de financiële verordening is nu opgenomen dat de raad met het vaststellen van de programmabegroting bepaald over welke beleidsterreinen integraal verantwoording moet worden afgelegd in de jaarstukken.

Artikel 5. Begrotingsmonitor
In de begrotingsmonitor rapporteert het college over geprognosticeerde afwijkingen in de binnen de programmabegroting bepaalde taakvelden en geeft daarbij een indruk van de daarbij ingeschatte bandbreedtes. Enerzijds heeft het instrument een toegevoegde waarde in de financiële informatievoorziening richting het gemeentebestuur. Anderzijds heeft het instrument ook een duidelijke functie in de interne bedrijfsvoering, omdat er op gezette tijden in het jaar even stil wordt gestaan bij de diverse ontwikkelingen. Deze informatie over het lopende begrotingsjaar draagt ook bij aan het verder verbeteren van de meerjarige prognoses die onderdeel uitmaken van de kadernota en programmabegroting. In dit artikel worden de uitgangspunten en de richtlijnen bij het opstellen van de programmabegroting vastgelegd.

In de vorige versie van de financiële verordening stond in dit artikel dat het college de raad driemaal per jaar een begrotingsmonitor aanbiedt (in januari, mei en september). Bij de start van deze bestuursperiode is er in samenspraak met de raad gekozen voor een nieuw vergadermodel en is er kritisch gekeken naar de toegevoegde waarde van deze tussenrapportage. Er is destijds voor gekozen om nog maar twee begrotingsmonitoren per jaar op te stellen in plaats van drie. Door de eerste begrotingsmonitor gelijktijdig met de kadernota aan te bieden en de tweede begrotingsmonitor gelijktijdig met de programmabegroting aan te bieden is de toegevoegde waarde van dit instrument vergroot. Inzichten omtrent de realisatiecijfers in het lopende boekjaar kunnen – voor zover er sprake is van een structurele doorwerken – direct betrokken worden bij documenten die betrekking hebben op het komende begrotingsjaar.

Artikel 6. Wijziging van de begroting in het lopende boekjaar
Gedurende het lopende begrotingsjaar worden er geen besluiten genomen die een effect hebben op het in de programmabegroting vastgestelde begrotingssaldo van baten en lasten. De vastgestelde programmabegroting vormt het uitgangspunt voor de uitvoering en bekostiging van de activiteiten. Geprognosticeerde over- en onderschrijdingen binnen budgetten worden gedurende het jaar niet in de begroting verwerkt, maar worden gemeld als verwachte afwijking in de begrotingsmonitor en uiteindelijk als afwijking toegelicht in de jaarrekening. Het is in één oogopslag duidelijk wat de afwijking is ten opzichte van de door de raad vastgestelde budgetten. Dit maakt deze werkwijze de meest transparante manier om uitvoering te geven aan de begroting en er verantwoording over af te leggen.

In dit artikel worden enkele uitzonderingen geëxpliciteerd op deze regel: namelijk budget neutrale volumewijzigingen en budget neutrale verschuivingen tussen de taakvelden. Dit type wijzigingen heeft geen effect op het begrotingssaldo van baten en lasten, maar zijn het logische gevolg van ontwikkelingen die gedurende het jaar plaatsvinden. Voorbeelden zijn het vaststellen- en in de begroting verwerken van specifieke uitvoeringsplannen, of nadere berichtgeving over de hoogte van specifieke rijksbijdragen (en het door-vertalen ervan in de gemeentebegroting).

Op het moment dat er zich dit type wijzigingen aandienen, die volledig technisch van aard zijn, wordt er geen goedkeuring aan de raad vooraf gevraagd. De raad wordt jaarlijks achteraf gevraagd dit type wijzigingen te autoriseren in de decembernotitie. Het spreekt voor zich dat budget neutrale wijzigingen die niet enkel technisch van karakter zijn wel vooraf ter vaststelling aan de raad worden voorgelegd.

In de vorige versie van de financiële verordening was niet duidelijk of deze financieel technische wijzigingen separaat, dan wel geclusterd ter besluitvorming aan de raad moesten worden voorgelegd. In de praktijk werden deze wijzingen daarom stuk voor stuk met een separaat besluitpunt aan de raad voorgelegd. Naar aanleiding van de grote hoeveelheid besluitpunten heeft de raad een motie aangenomen, waarbij het college werd opgeroepen hier meer overzicht in te creëren. In overleg met de Commissie van de Rekening is een nieuwe handelswijze opgesteld en de raad is daarover geïnformeerd via een informatienota. Een onderdeel van deze nieuwe handelswijze is dat budgetneutrale wijzigingen geclusterd aan de raad ter besluitvorming worden voorgelegd.

Artikel 7. Wijzigingen van de begroting tussen jaarschijven
Gemeenten werken sinds 1985 verplicht volgens het stelsel van baten en lasten. In dit stelsel worden uitgaven en inkomsten toegerekend aan de jaren waarop de bijbehorende prestaties betrekking hebben. Dit betekent ook dat een investering in bijvoorbeeld een gebouw dat bijvoorbeeld 40 jaar meegaat niet ten laste komt van het jaar waarin de rekeningen zijn betaald, maar worden gespreid over de jaren waarin het gebouw wordt gebruikt. Door uitgaven en inkomsten toe te rekenen aan de jaren waarop ze betrekking hebben, wordt het inzicht in de kosten van taakvelden bevorderd. Het nadeel van dit stelsel van baten en lasten, in vergelijking tot bijvoorbeeld het kasstelsel, is dat het vrij complex kan zijn.

De beschikbare budgetten worden namelijk strikt worden toegerekend aan een specifieke jaarschijf, ook al is op voorhand niet duidelijk in te schatten wanneer de achterliggende prestatie wordt geleverd. Het kan dus voorkomen dat het budget beschikbaar is in jaar t, maar dat de prestatie pas geleverd kan worden in jaar t+1. Verslagleggingsregels kunnen er dan voor zorgen dat er in jaar t budget overblijft en in de jaarrekening vrijvalt, terwijl er tegelijkertijd geen budget beschikbaar is in jaar t+1 (en er dus een dienovereenkomstig tekort optreedt). Voor activiteiten die een structureel karakter hebben speelt deze problematiek in mindere mate, omdat er jaarlijks budget beschikbaar is. Voor activiteiten die een incidenteel karakter hebben is er echter veelal wel sprake van een incidenteel budget, waarbij het voor kan komen dat een prestatie onverhoopt niet geleverd kan worden in het desbetreffende jaar.

Omwille van de begrotingsrechtmatigheid is dit artikel in de financiële verordening opgenomen. Onder strikte voorwaarden is het mogelijk om een eventueel onbenut deel van een incidenteel budget over te hevelen naar het volgende begrotingsjaar. Als voldaan wordt aan de voorwaarden uit dit artikel

wordt de raad in de decembernotitie gevraagd deze wijzigingen te autoriseren op basis van een prognose. In de jaarrekening wordt vervolgens de wijziging doorgevoerd op basis van de exacte realisatiecijfers, waarbij een eventueel verschil met de geprognosticeerde bedragen zal worden toegelicht in een bijlage.

In de vorige versie van de financiële verordening was niet duidelijk of deze financieel technische wijzigingen separaat, dan wel geclusterd ter besluitvorming aan de raad moesten worden voorgelegd. In de praktijk werden deze wijzingen daarom stuk voor stuk met een separaat besluitpunt aan de raad voorgelegd. Naar aanleiding van de grote hoeveelheid besluitpunten heeft de raad een motie aangenomen, waarbij het college werd opgeroepen hier meer overzicht in te creëren. In overleg met de Commissie van de Rekening is een nieuwe handelswijze opgesteld en de raad is daarover geïnformeerd via een informatienota. Een onderdeel van deze nieuwe handelswijze is dat doorschuifbudgetten – die voldoen aan een aantal voorwaarden – geclusterd aan de raad ter besluitvorming worden voorgelegd. Wanneer doorschuifbudgetten niet voldoen aan de voorwaarden – bijvoorbeeld omdat een bepaald budget al drie keer eerder voor besteding is doorgeschoven naar een volgend jaar – zal de raad een separaat besluitpunt krijgen voorgelegd.

Artikel 8. Jaarstukken

Op grond van artikel 197 van de Gemeentewet dient het college over elk begrotingsjaar verantwoording af te leggen over het door hem gevoerde bestuur, onder overlegging van de jaarrekening en het jaarverslag. Op basis van artikel 200 van de Gemeentewet dient het college de door de raad vastgestelde jaarstukken over het afgelopen begrotingsjaar aan te leveren aan gedeputeerde staten, in ieder geval vóór 15 juli.

In dit artikel is vastgelegd dat afwijkingen worden toegelicht op het lagere taakveldniveau en niet op het hogere clusterniveau. De jaarrekening wordt uiterlijk in de laatste week van mei aan de raad aangeboden, zodat er in ieder geval zes weken resteren voordat de raad de jaarstukken formeel dient vast te stellen. Met het formeel vastleggen van deze data wordt beoogd dat de jaarstukken tijdig kunnen worden aangeleverd aan gedeputeerde staten.

In de vorige versie van de financiële verordening stond nog dat de jaarstukken gelijktijdig met de kadernota werden aangeboden. In de praktijk bleek dit niet realistisch, omdat de accountantscontrole dan nog maar net onderweg was. Met het beschikbaar stellen van concept stukken werd getracht dit te ondervangen. Echter zorgde dit ervoor dat er gedurende het behandeltraject in de raad een aantal maal gewijzigde conceptstukken werden rondgestuurd, wat de nodige verwarring met zich meebracht. Het steeds toelichten van de wijzigingen - van het ene op het andere concept – was daarnaast erg bewerkelijk voor de organisatie.

Met het opschuiven van de vaststelling van de kadernota naar de laatste week voor het zomerreces is er meer ruimte voor de behandeling van beide stukken. Conform hetgeen is afgesproken met de agendacommissie ontvangt de raad nu uiterlijk in de laatste week van mei de jaarstukken over het afgelopen boekjaar en dit is ook als zodanig geformaliseerd in artikel 8 lid 1. Overigens wordt er - daar waar mogelijk - in de kadernota al inzicht geboden in het verwachte jaarrekeningresultaat over het afgelopen boekjaar.

Artikel 9. Bestemming jaarrekeningresultaat

In de afgelopen jaren is er een duidelijkere scheidslijn aangebracht tussen incidentele- en structurele inzet van middelen. Voor wat betreft incidentele intensiveringen wordt bij voorkeur gebruik gemaakt van incidentele middelen. De beschikbare incidentele middelen waren voorheen verspreid over diverse reserves, wat het overzicht niet ten goede kwam. Mede in dit verband heeft de raad in de kadernota 2017 – 2021 besloten de reserve ontwikkeling stad te verbreden, zodat deze reserve primair gebruikt kan worden voor de financiering van incidentele intensiveringen.

In de praktijk bleek daarnaast dat er bij de bestemming van het jaarrekeningresultaat veelal een mini kadernotaproces werd doorlopen, waarbij er van integrale afweging geen sprake was. In de kadernota 2017 – 2021 is er daarom een eenvoudig principe vastgesteld, over hoe in het vervolg om te gaan met de bestemming van het jaarrekeningresultaat. Eerst wordt er gekeken naar de hoogte van de algemene reserve in relatie tot de in kaart gebrachte risico's. Indien nodig wordt het rekeningresultaat – of een deel ervan – toegevoegd aan de algemene reserve. Op het moment dat er na deze stap nog sprake is van een restant jaarrekeningresultaat worden de middelen toegevoegd aan de reserve ontwikkeling stad. Besluitvorming over de inzet van deze middelen vindt vervolgens plaats bij de integrale afweging in de kadernota en programmabegroting. Dit principe wordt verder uitgewerkt in de nota reserves en voorzieningen.

Ten opzichte van de vorige versie van de financiële verordening is deze bepaling niet gewijzigd.

Artikel 10. 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 gewenst is. Pas als dit laatste het geval is, kan het zijn dat gemeenten met een individueel EMU-saldo hoger dan de gemeentelijke EMU-referentiewaarde hun begroting neerwaarts moeten bijstellen om de overschrijding van het collectieve aandeel ongedaan te maken.

In het artikel is opgenomen, dat het college de raad informeert als de gemeente van het Rijk een bericht heeft ontvangen dat het toegestane EMU-tekort voor alle gemeenten dreigt te worden overschreden. Als daarop actie nodig is van de gemeente, kan het college de raad een voorstel doen voor het wijzigen van de begroting.

Ten opzichte van de vorige versie van de financiële verordening is deze bepaling niet gewijzigd.

Artikel 11. Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording
Bij de nieuwe verantwoording over rechtmatigheid wordt gekeken naar negen criteria (zie toelichting in de Kadernota rechtmatigheid van de Commissie BBV). De eerste zes criteria, die betrekking hebben op getrouwheid en óók onderdeel zijn van rechtmatigheid, komen tot uitdrukking in de balans en het overzicht van baten en lasten. Dit zijn het calculatiecriterium, valuteringcriterium, adresseringcriterium, volledigheidscriterium, aanvaardbaarheidscriterium en leveringscriterium.

Daarnaast is er een drietal criteria waarbij de verantwoording specifiek gaat over rechtmatigheid. Deze komen wel tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording en zijn in deze geactualiseerde financiële verordening opgenomen. Het gaat dan om nadere invulling van het:

- *voorwaardencriterium (zie artikel 12)*: voorwaarden in wet- en regelgeving worden nageleefd, zoals subsidievoorwaarden;
- *Begrotingscriterium (zie artikel 13)*: de financiële handelingen passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting;
- *misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (zie artikel 14)*: 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.

In het eerste lid van artikel 11 stelt de raad de verantwoordingsgrens vast, waarboven het college moet rapporteren aan de raad. Deze grens moet tussen de 0% en 3% liggen van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves. In Lelystad wordt, conform eerdere besluitvorming, een grens van 1% gehanteerd. In het tweede lid van artikel 11 wordt aangegeven boven welk bedrag afzonderlijke afwijkingen worden opgenomen.

Dit is een nieuw artikel ten opzichte van de vorige versie van de financiële verordening.

Artikel 12. Voorwaardencriterium
In het eerste lid van dit artikel wordt de definitie gegeven van het voorwaardencriterium, het zogeheten 'normenkader'. In het tweede lid wordt aangegeven dat het college de raad jaarlijks ter vaststelling dit normenkader rechtmatigheid aanbiedt. Dit kader bestaat uit alle relevante (interne) wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien.

Dit is een nieuw artikel ten opzichte van de vorige versie van de financiële verordening.

Artikel 13. Begrotingscriterium
Dit artikel gaat expliciet in op de begrotingsrechtmatigheid. In het eerste lid wordt het begrip gedefinieerd. 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 altijd sprake van een begrotingsrechtmatigheid. De overige bepalingen in dit artikel geeft de te hanteren kaders weer, zodat duidelijk is wanneer begrotingsrechtmatigheden als acceptabel worden beschouwd.

Dit is een nieuw artikel ten opzichte van de vorige versie van de financiële verordening.

Artikel 14. Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium
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 onechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel 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. In het tweede lid wordt het college opgedragen om regels op te stellen voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen.

Dit is een nieuw artikel ten opzichte van de vorige versie van de financiële verordening.

Artikel 15. Waarderen, activeren en afschrijven van vaste activa
Op basis van artikel 212 van de Gemeentewet zijn gemeenten verplicht om in de financiële verordening in ieder geval regels op te nemen ten aanzien van de waardering en afschrijving van activa. In de bijlage met afschrijvingstermijnen wordt ingegaan op de te hanteren afschrijvingstermijnen. Ten slotte is in het artikel opgenomen dat het college verantwoordelijk is voor een eenduidige uitvoering en naleving van de regels op het gebied van waarderen, activeren en afschrijven van vaste activa. Deze spelregels worden vastgelegd in de gelijknamige nota, die eveneens ter vaststelling aan de raad wordt aangeboden.

Ten opzichte van de vorige versie van de financiële verordening is deze bepaling niet gewijzigd. In de nummering is dit artikel 15 in plaats van artikel 11 in de vorige financiële verordening.

Artikel 16. Reserves en voorzieningen
In artikel 43 van het BBV worden twee soorten reserves onderscheiden: de algemene reserve en bestemmingsreserves. Aan de algemene reserve is geen bestemming gegeven en wordt gebruikt voor het opvangen van risico's in algemene zin. In die zin heeft de algemene reserve een soort bufferfunctie, bijvoorbeeld ter dekking van mogelijke exploitatietekorten. Het onderscheid tussen de algemene- en bestemmingsreserves is gebaseerd op politieke besluiten. Op het moment dat de raad besluit om een

reserve te creëren met een bepaald doel is er sprake van een bestemmingsreserve. Het doel van bestemmingsreserves kan variëren:

- egalisatie van resultaten binnen een bepaald beleidsterrein over de jaarschijven;
- besteding in de toekomst;

Voorzieningen worden vaak in één adem genoemd met reserves, maar er bestaan wezenlijke verschillen. Voorzieningen staan, net als reserves, aan de passivazijde van de balans. Daar waar de reserves behoren tot het 'eigen vermogen' van de gemeente, worden voorzieningen gerekend tot het 'vreemd vermogen'. Voorzieningen worden gevormd op basis van inschattingen van voorzienbare lasten in verband met risico's cq. verplichtingen, waarvan de omvang en/of het tijdstip van optreden min of meer onzeker zijn. Voorzieningen zijn onder te verdelen in de volgende twee categorieën:

- onderhoudsvoorzieningen, op basis van een beheerplan
- overige voorzieningen, op basis van concrete toekomstige verplichtingen, verliezen of risico's.

De raad gaat over het instellen- en de inzet van reserves, daar waar voorzieningen veelal het terrein zijn van het college. In dit artikel binnen de financiële verordening wordt vastgelegd dat het college de raad in ieder geval eens in de vier jaar ter vaststelling een nota reserves en voorzieningen voorlegt. Deze nota is primair bedoeld om informatie te geven over de richtlijnen van het BBV in relatie tot de nader vast te stellen lokale beleidsregels. Het gaat dan bijvoorbeeld om de wijze waarop reserves en voorzieningen in de gemeentelijke administratie moeten worden vastgelegd en verantwoord en welke uitgangspunten daarbij worden gehanteerd.

Ten opzichte van de vorige versie van de financiële verordening is deze bepaling niet gewijzigd, behoudens de toevoeging van lid 3. Voor de volledigheid wordt nu ook in de financiële verordening expliciet aangegeven dat de Nota reserves en voorzieningen nadere richtlijnen bevat ten aanzien van de bestemming van het jaarrekeningresultaat via de watervalsystematiek. In de nummering is dit artikel 16 in plaats van artikel 12 in de vorige financiële verordening.

Artikel 17. Risicomanagement en weerstandsvermogen
Op basis van artikel 11 van het BBV zijn gemeenten verplicht in de programmabegroting en in het jaarverslag een paragraaf onderhoud kapitaalgoederen op te nemen. In aanvulling hierop schrijft dit artikel voor om ééns in de vier jaar een nota op te stellen aangaande het beleid omtrent reserves en voorzieningen in relatie tot het risicomanagement en de gewenste weerstandscapaciteit en daarbij behorende normbedragen.

Ten opzichte van de vorige versie van de financiële verordening is deze bepaling niet gewijzigd. In de nummering is dit artikel 17 in plaats van artikel 13 in de vorige financiële verordening.

Artikel 18. Verbonden partijen
Op basis van artikel 15 van het BBV zijn gemeenten verplicht in de programmabegroting en in het jaarverslag een paragraaf verbonden partijen op te nemen. In aanvulling hierop schrijft dit artikel uit de financiële verordening voor om ééns in de vier jaar een nota op te stellen aangaande het beleid omtrent verbonden partijen, het beheersen van verbonden partijen en het evalueren van verbonden partijen.

Dit is een nieuw artikel ten opzichte van de vorige versie van de financiële verordening. In de praktijk werd deze nota reeds periodiek opgesteld. Net zoals de diverse andere nota's die periodiek aan de raad worden voorgelegd (zie artikel 15, 16, 17, 19, 20) wordt dit ook wat betreft het beleid omtrent de verbonden partijen geformaliseerd met een artikel in de financiële verordening.

Artikel 19. Verstrekte leningen en garantstellingen
Bij het verstrekken van leningen en garanties gaat het niet direct over de inzet van budgetten. Wel kan een verstrekte lening of garantie in de toekomst leiden tot een verlies, wanneer de verplichting om wat voor reden niet kan worden nagekomen. Door hier spelregels voor op te stellen wordt bevordert dat er eenduidig en transparant wordt gehandeld.

Ten opzichte van de vorige versie van de financiële verordening is deze bepaling niet gewijzigd. In de nummering is dit artikel 19 in plaats van artikel 20 in de vorige financiële verordening.

Artikel 20. Grondbeleid
Op basis van artikel 16 van het BBV zijn gemeenten verplicht in de programmabegroting en in het jaarverslag een paragraaf grondbeleid op te nemen. In deze paragraaf dient een visie gegeven te worden op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen uit de programmabegroting. Ook dient deze paragraaf in te gaan op de uitvoering van het grondbeleid, actuele prognoses, onderbouwing van de geraamde winstneming en de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken. In aanvulling hierop schrijft dit artikel voor dat het college de raad – indien de actualiteit, wetgeving of koers van de gemeente daarom vraagt – een nota grondbeleid, een nota kostenverhaal en een nota grondprijzenbeleid aanbiedt. Ook schrijft dit artikel voor dat het college de raad jaarlijks ter vaststelling – gelijktijdig met de jaarstukken – de Meerjarenprognose grondexploitaties (MPG) aan moet bieden.

Ten opzichte van de vorige versie van de financiële verordening is de nummering van dit artikel 20 in plaats van artikel 15 in de vorige financiële verordening. Daarnaast bevatte de vorige financiële verordening geen verwijzing naar de nota's grondbeleid, kostenverhaal en grondprijzenbeleid. Ook het jaarlijks aanbieden van de MPG ontbrak in de vorige versie van de financiële verordening.

Artikel 21. Financieringsfunctie
Op basis van artikel 212 van de Gemeentewet zijn gemeenten verplicht om in de financiële verordening in ieder geval regels op te nemen ten aanzien van de financieringsfunctie. Wettelijk is er op dit gebied al veel vastgelegd, bijvoorbeeld in de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (wet HOF). Deze wet bepaalt onder meer dat het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen een gelijkwaardige inspanning leveren bij het op orde brengen van de overheidsfinanciën. Daarnaast is er de Wet verplicht schatkistbankieren, die gemeenten verplichten eventueel overtollige liquide middelen te stallen bij het Rijk. Om te voorkomen dat fluctuaties in rentepercentages een te grote invloed hebben op de gemeentelijke rentelasten, bestaan er daarnaast twee wettelijke beperkingen op basis van de Wet Financiering decentrale overheden (Wet FIDO). Dit zijn de kasgeldlimiet (van toepassing op leningen met een looptijd korter dan één jaar) en de renterisiconorm (van toepassing op leningen met een looptijd langer dan één jaar).

In aanvulling op de reeds bestaande wettelijke bepalingen gaat artikel 14 in op de gehanteerde uitgangspunten van de financieringsfunctie. In het artikel is daarnaast opgenomen dat het college verantwoordelijk is voor een eenduidige uitvoering en naleving van de regels op het gebied van de financieringsfunctie. Deze spelregels worden vastgelegd in het Treasurystatuut, dat door de raad wordt vastgesteld.

Ten opzichte van de vorige versie van de financiële verordening is deze bepaling niet gewijzigd. In de nummering is dit artikel 21 in plaats van artikel 14 in de vorige financiële verordening.

Artikel 22. Onderhoud Kapitaalgoederen
Op basis van artikel 12 van het BBV zijn gemeenten verplicht in de programmabegroting en in het jaarverslag een paragraaf onderhoud kapitaalgoederen op te nemen. In aanvulling hierop schrijft dit artikel voor dat het college de raad verschillende grootonderhoudsplannen aanbiedt.

Ten opzichte van de vorige versie van de financiële verordening is deze bepaling niet gewijzigd. In de nummering is dit artikel 22 in plaats van artikel 16 in de vorige financiële verordening.

Artikel 23. Voorziening voor oninbare vorderingen
Gemeenten zijn verplicht om een voorziening te vormen voor de oninbaarheid van vorderingen. Dit artikel bevat regels voor het vaststellen van de hoogte van deze voorziening en is conform de bestendige gedragslijn. De hoogte van deze voorziening wordt bepaald volgens de zgn. statische benadering waar wordt er gekeken naar de oninbaarheid van bijzondere individuele vorderingen. Dat betekent dat op basis van afloscapaciteit en rekening-houdend met de levensverwachting de in- of oninbaarheid wordt bepaald.

Ten opzichte van de vorige versie van de financiële verordening is deze bepaling niet gewijzigd. In de nummering is dit artikel 23 in plaats van artikel 17 in de vorige financiële verordening.

Artikel 24. Kostprijsberekening
Op basis van artikel 212 van de Gemeentewet zijn gemeenten verplicht om in de financiële verordening de grondslagen op te nemen die worden gehanteerd bij de in rekening te brengen prijzen en tarieven voor rechten (als bedoeld in artikel 229b van de Gemeentewet) en heffingen (als bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer). Op basis van een extracomptabel stelsel van integrale kostentoerekening worden in dit artikel deze uitganspunten vastgesteld, waarbij zowel de directe- alsook de indirecte kostencomponenten onderdeel uitmaken van de toe te rekenen kosten.

Ten opzichte van de vorige versie van de financiële verordening is deze bepaling niet gewijzigd, behoudens een verduidelijking wat betreft de toerekenbare overheadkosten onder lid 4 (zijnde het saldo van lasten en baten binnen het taakveld 0.4 Overhead). In de nummering is dit artikel 24 in plaats van artikel 18 in de vorige financiële verordening.

Artikel 25. Prijzen economische activiteiten
Op basis van de Wet Markt en Overheid zijn gemeenten verplicht om de kosten die zij maken voor een dienst door te berekenen in de prijs. Dit geldt bijvoorbeeld bij het leveren van goederen, diensten of werken aan overheidsbedrijven of derden.

Ten opzichte van de vorige versie van de financiële verordening is deze bepaling niet gewijzigd. In de nummering is dit artikel 25 in plaats van artikel 19 in de vorige financiële verordening.

Artikel 26. Administratie
Onder artikel 26 zijn algemene bepalingen opgenomen voor de inrichting van de gemeentelijke administratie. Op hoofdlijnen wordt opgedragen welke gegevens systematisch moeten worden vastgelegd en aan welke eisen deze gegevens en de vastlegging er van moeten voldoen.

Ten opzichte van de vorige versie van de financiële verordening is deze bepaling niet gewijzigd. In de nummering is dit artikel 26 in plaats van artikel 22 in de vorige financiële verordening.

Artikel 27. Organisatie
Op basis van artikel 160 van de Gemeentewet is het college bevoegd regels te stellen over de ambtelijke organisatie en dus ook de financiële organisatie. Onder artikel 27 wordt het college opgedragen hier uitvoering aan te geven, aan de hand van diverse uitgangspunten. Op basis van dit artikel stelt het college nadere regels op. Denk hierbij aan een organisatiebesluit of een mandaatregeling.

Ten opzichte van de vorige versie van de financiële verordening is deze bepaling niet gewijzigd. In de nummering is dit artikel 27 in plaats van artikel 23 in de vorige financiële verordening.

Artikel 28. Interne controle
De accountant toetst jaarlijks of de gemeenterekening een getrouw beeld geeft van de gemeentelijke financiën en of de (financiële) beheers handelingen die eraan ten grondslag liggen, rechtmatig zijn verlopen. Het eerste lid van artikel 22 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 beheers handelingen die aan de baten, de lasten en de balansmutaties ten grondslag liggen, rechtmatig (zijn) verlopen.

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

Ten opzichte van de vorige versie van de financiële verordening is het eerste lid van dit artikel gewijzigd en in lijn gebracht met de nieuwe rechtmatigheidsverantwoording, zoals bepaald in artikel 11 tot en met 14. In de nummering is dit artikel 28 in plaats van artikel 24 in de vorige financiële verordening.

Artikel 29. Inwerkingtreding
Bij het inwerkingtreden van de nieuwe verordening moet de oude verordening worden ingetrokken. De financiële verordening moet worden gepubliceerd. Op basis van artikel 214 van de Gemeentewet moet het college de financiële verordening binnen twee weken na vaststelling door de raad aan gedeputeerde staten zenden.