

Artikelgewijze toelichting bij nieuwe financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet (2019)

Per artikel vindt hier een toelichting plaats bij de achtergronden van de bepalingen. Cursief is aangegeven waar de verschillen met de modelverordening zijn.

Artikel 1. Definities

Voor de gehanteerde begrippen in de verordening gelden de definities uit de Gemeentewet, het Besluit begroting en verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) en het besluit accountantscontrole Provincies en gemeenten. Overige in de verordening voorkomende begrippen worden hier gedefinieerd.

De begrippen netto-schuld en inkomsten zijn in dit artikel ook gedefinieerd. Hiervoor zijn de definities gevolgd die de Vereniging van Nederlandse Gemeenten toepast voor het jaarlijkse overzicht met kengetallen over de financiële positie van gemeenten.

Het begrip overheidsbedrijf is gedefinieerd om nadere invulling te kunnen geven aan de verplichtingen die volgen uit de Mededingingswet voor het vaststellen van de hoogte van prijzen.

In de modelverordening van de VNG is ook een definitie opgenomen van het begrip Onbenutte belastingcapaciteit. In de Westlandse verordening heeft dit begrip geen plaats gekregen daar in de nota Reserves en Voorzieningen is vastgelegd dat de onbenutte belastingcapaciteit niet meetelt voor de bepaling van het weerstandsvermogen.

Artikel 2. Programma-indeling

Dit artikel bevat bepalingen over de inrichting van de begroting en de jaarstukken. De indeling van de programma's worden bij aanvang van iedere raadsperiode door de raad vastgesteld. (Voor de raadsperiode 2014-2018 is dit impliciet geschied door de vaststelling van de begroting 2015-2018. Voor de bestuursperiode 2018-2022 zal hiervoor nog een afzonderlijk proces met de raad worden doorlopen.)

Overigens bepaalt dit artikel niet dat elke nieuwe raadsperiode de gehele begroting en jaarstukken moeten worden herzien. Als de indeling en gebruikte indicatoren de vorige raadsperiode goed zijn bevallen, kunnen deze ongewijzigd opnieuw worden vastgesteld. In andere gevallen zijn (kleine) bijstellingen of wijzigingen meestal voldoende.

Het tweede lid bepaalt dat op voorstel van het college de raad niet-financiële indicatoren per programma vaststelt. Het is het zogenaamde SMART maken van de begroting. Het derde lid van artikel 8 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. (De vaststelling van de indicatoren vindt eveneens impliciet plaats bij de vaststelling van de begroting.)

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. Het derde lid van artikel 2 van de financiële verordening bepaalt dat de raad bij aanvang een nieuwe raadsperiode kan aangeven welke paragrafen hij nog meer wenst.

Het tweede lid van artikel 2 uit de modelverordening ziet op een onderverdeling van de programma's in taakvelden. In de Westlandse verordening heeft dit lid geen plaats gekregen daar de autorisatie van de begroting plaatsvindt op programmaniveau (artikel 6).

Artikel 3. Planning en controlcyclus

Met dit artikel wordt beoogd jaarlijks tijdig vast te leggen wat de aanbiedings- en behandel momenten zijn voor de verschillende p&c-documenten.

Binnen de ambtelijke organisatie wordt met een p&c-kalender gewerkt. Deze p&c-kalender werkt voor college en ambtelijke organisatie als een spoorboekje voor het opstellen van de p&c-documenten. De huidige bepaling benoemt naast de wettelijk voorgeschreven P&C-documenten begroting en jaarrekening ook de voorjaarsnota en de bestuursrapportages. Om hierbij de nodige flexibiliteit te behouden wordt in het aangepaste artikel melding gemaakt van de bovengenoemde

wettelijk voorgeschreven P&C-documenten en van eventueel nader te benoemen overige sturingsinformatie/rapportages. Hierbij kan in de praktijk gedacht worden aan de Voortgangsrapportage CWP en programma- en investeringsrapportages. De formulering van dit artikel biedt zowel raad als college de ruimte om gewenst geachte wijzigingen aan te brengen in de Westlandse P&C-cyclus zonder daarbij direct te hoeven overgaan tot aanpassing van deze verordening. De modelverordening van de VNG kent deze bepaling overigens niet.

Artikel 4. Inrichting begroting en jaarstukken

In dit artikel zijn aanvullend op het BBV bepalingen opgenomen voor de inrichting van de begroting. Het artikel schrijft een autorisatieniveau op het niveau van programma's voor en bevat de bepaling dat de lasten en baten per programma in de begroting worden weergegeven.

In het tweede lid wordt de verplichting in het BBV (artikel 20) om in de begroting aandacht te besteden aan de investeringen nader uitgewerkt door te bepalen dat er bij de uiteenzetting van de financiële positie een overzicht van de investeringen wordt gegeven. In het vierde lid wordt dit geregeld voor de jaarrekening.

Het derde lid bepaalt dat in aanvulling op het bepaalde in het BBV de gevolgen van de begroting en meerjarenraming voor de gemeentelijke schuldpositie inzichtelijk worden gemaakt.

In het eerste lid wordt afgeweken van het betreffende lid in de modelverordening in die zin dat ook hier de verwijzing naar taakvelden ontbreekt (zie ook de toelichting bij artikel 2).

In het tweede lid wordt afgeweken van het betreffende lid in de modelverordening waar het gaat om het in de begroting opnemen van een overzicht van de geautoriseerde investeringskredieten en de raming van de uitputting van de kredieten in het lopende boekjaar. In Westland wordt met het opnemen van de Investeringsrapportage (Irap) in de jaarstukken een andere werkwijze gehanteerd.

Artikel 5. Kaders begroting

Artikel 5 van de financiële verordening biedt de kaders voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming. Hierin staan een aantal uitgangspunten die het college bij het opstellen van deze stukken in acht moet nemen. Dit in aanvulling op de bepalingen van de artikelen 189 en 193 Gemeentewet en het BBV.

Het eerste lid van het artikel bepaalt dat de gemeenteraad voorafgaande aan het opstellen van de begroting een nota behandelt waarin de hoofdlijnen voor het beleid en de financiële kaders voor de komende jaren zijn vastgelegd. De kaders geven richting aan het college voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming. Deze systematiek wordt in veel gemeenten toegepast. Bij de gemeente Westland maakt dit thans onderdeel uit van de Voortgangsrapportage CWP, of indien deze in een verkiezingsjaar niet wordt opgesteld, van de kadernota.

Artikel 8 van het BBV zegt dat het bedrag voor onvoorzien moet zijn opgenomen in het programmaplan. In het tweede lid van artikel 5 wordt een nadere invulling aan deze wettelijke verplichtingen gegeven door de omvang van het bedrag voor onvoorzien vast te leggen. De meeste gemeenten nemen een bedrag voor onvoorzien op onder de algemene dekkingsmiddelen. De bepalingen in het derde en vierde lid regelen de uitwerking van het voorstel om uitgaven ten laste van de post onvoorzien te kunnen doen met verantwoording achteraf. Als voorwaarde blijven daaraan verbonden dat deze uitgaven moeten voldoen aan de criteria (de drie O's) onvoorzienbaar, onvermijdbaar en onuitstelbaar en daarnaast moeten de uitgaven incidenteel van karakter zijn. De bevoegdheid van het college blijft beperkt tot het bedrag van de post onvoorzien dat in de door de raad vastgestelde begroting is opgenomen. Batige saldi van tussentijdse rapportages worden niet aan de post onvoorzien toegevoegd, maar worden verwerkt als een voorlopig rekeningresultaat.

Het BBV heeft in 2018 een notitie gepubliceerd over de wijze van omgaan met de structurele en incidentele baten en lasten. Voor het inzicht in de financiële positie op korte en langere termijn is het voor de raad van groot belang om een goed beeld te hebben van het structureel begrotingssaldo. Wat een gemeente aanmerkt als een materiële beïnvloeding, kan – zo geeft de notitie aan – zij zelf bepalen. In de financiële verordening volgens artikel 212 van de Gemeentewet kan dat aangegeven worden.

Hierbij kan aansluiting worden gezocht bij de rapportagegrens van € 50.000 zoals die in artikel 7 lid 3 van de verordening is opgenomen voor afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en de lasten van programma's. Daarom is een nieuw lid 5 toegevoegd aan dit artikel dat als volgt luidt:

“In de begroting worden incidentele baten en lasten vanaf € 50.000 afzonderlijk gespecificeerd in het overzicht van baten en lasten.”

Artikel 6. Autorisatie begroting en investeringskredieten

Artikel 6 van de financiële verordening bevat nadere regels voor de autorisatie van de baten en lasten in de begroting en van de investeringskredieten. Autorisatie van de baten en de lasten vindt plaats op het niveau van programma's (eerste lid).

In de thans geldende financiële verordening is daarnaast in lid 1 geregeld dat de raad met het vaststellen van de programmabegroting eveneens autoriseert:

- de vervangingsinvesteringen;
- de investeringen die voortvloeien uit vastgestelde beheerplannen;
- de investeringen gedekt ten laste van bestemmingsreserves;
- de nieuwe investeringen < € 250.000 en
- de investeringen in het kader van in het kader van de ruimtelijke aanpak projecten tot het in het Meerjaren Investeringsplan (MIP) hiervoor opgenomen bedrag.

Daarnaast is de formulering van het huidige eerste lid gebaseerd op de Westlandse praktijk waarbij voor investeringen wordt gewerkt met liquiditeitsplanningen. De ramingen in het Meerjaren Investeringsprogramma en de begroting worden nu gebaseerd op de meerjarige uitgavenpatronen.

Omdat deze passages beter passen bij de eigenheid van Westland zijn de eerste twee leden van artikel 6 gehandhaafd vanuit de huidige verordening/werkwijze en niet overgenomen uit het VNG-model.

Het derde lid van dit artikel regelt de wijze waarop overschrijdingen van geautoriseerde lastenbudgetten en onderschrijdingen van geautoriseerde batenbudgetten worden gemeld. Hierin is bepaald dat het college de raad over dergelijke afwijkingen informeert via separaat voorstel dan wel uiterlijk in het eerstvolgende specifieke rapportagemoment. Deze werkwijze heeft de afgelopen jaren tot tevredenheid gefunctioneerd.

Het vijfde lid van het artikel regelt de autorisatie van de investeringskredieten anders dan bij vaststelling van de begroting. Het gaat hierbij om nieuwe investeringen groter of gelijk aan € 250.000 en om investeringen die pas in de loop van het begrotingsjaar werden voorzien. Voor die laatste categorie (die ook geen deel uitmaakte van het Meerjaren investeringsprogramma bij de begroting) draagt dit lid aan het college op om in het voorstel aan te geven wat het effect is op de schuldpositie van de gemeente. De toevoeging “geen deel uitmakend van het Meerjaren investeringsprogramma bij de begroting” is van belang om te voorkomen dat in elk raadsvoorstel met betrekking tot nieuwe investeringen > € 250.000 (opgenomen in het MIP) de passage moet worden opgenomen dat in de begroting al rekening is gehouden met het effect van de betreffende investering op de schuldpositie.

Artikel 7. Tussentijdse rapportages

Dit artikel bevat bepalingen over de opzet van de tussentijdse rapportages en sluit inhoudelijk aan op de lijn van artikel 6 uit de modelverordening maar doet meer recht aan de eigenheid van de gemeente, met name wat betreft de verwoording van de relatie met de P&C-cyclus.

Toegevoegd in dit artikel is de bepaling dat de tussenrapportages, indien van toepassing, een bijstelling bevatten van de raming van de overhead en de vennootschapsbelasting.

Artikel 8. Informatieplicht

Dit artikel bevat bepalingen ter nadere invulling van artikel 169 lid 4 Gemeentewet. De raad kan middels opname van dit artikel 8 in de verordening het college verzoeken om informatie vooraf aan het aangaan van de opgesomde rechtshandelingen met een financieel gevolg, indien het aangaan van deze verplichtingen de in het artikel genoemde bedragen overschrijden.

De informatieplicht over het verstrekken van leningen en kapitaal is ook geregeld in het treasurystatuut (waarvan de vaststelling een bevoegdheid van het college is). In het licht van de versterking van het Horizontale toezicht is dit artikel ook in de nieuwe financiële verordening opgenomen met een drempelbedrag van € 1 mln. en de kanttekening dat waar het gaat om aan- en verkoop van goederen, werken en diensten hieraan is toegevoegd "voor zover niet voorzien in de geautoriseerde begroting".

Hierbij hoort wel de kanttekening dat deze informatieprocedure bij spoedeisende kwesties kan wringen. Mede daarom is ervoor gekozen een substantieel drempelbedrag op te nemen van € 1 mln.

Aan dit artikel is toegevoegd de bepaling dat de informatieplicht geldt voor de aankopen van gronden en gebouwen groter dan € 25.000.

Artikel 9. EMU-saldo

Voor gemeenten is in de Wet houdbare overheidsfinanciën vastgelegd dat ze aandeel hebben in 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.

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.

In het artikel is in dat verband de bepaling 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 een voorstel voor het wijzigen van de begroting. De betreffende bepaling is onverkort overgenomen uit het model in de nieuwe gemeentelijke verordening.

Artikel 10. Overheveling programmabudget en resterende bestedingen reserves

Dit artikel regelt de werkwijze voor wat betreft de overheveling van budgetten van het ene dienstjaar naar het volgende. Het gaat feitelijk om een formalisering van de gang van zaken zoals die in Westland al jaren gebruikelijk is. Een nieuw maar relevant element in dit artikel is een bepaling die het volgende stelt: *'Na goedkeuring van de jaarstukken worden de over te hevelen budgetten via een begrotingswijziging toegevoegd aan het nieuwe begrotingsjaar. Voor zover er daaraan voorafgaand in het begin van het nieuwe begrotingsjaar activiteiten worden uitgevoerd zonder dat formeel de begroting door de raad is gewijzigd worden deze tijdelijke budgetoverschrijdingen geacht te passen binnen het beleid van de raad.'*

Het ligt feitelijk niet voor de hand om (inhoudelijk) een strikte knip te leggen op de uitvoering van activiteiten op 31 december van een bepaald jaar. Door het verstrijken van een dergelijke datum is er niet ineens sprake van dat een geraamde activiteit in een bepaald jaar ineens geen gemeentelijk beleid meer zou zijn. Zo werken de budgettaire BBV-regels formeel echter wel uit. Door de opneming van bovenstaande bepaling in de financiële verordening wordt dit ook inhoudelijk formeel goed vastgelegd.

Dezelfde werkwijze wordt ook vastgelegd voor de uitgaven ten laste van reserves op basis van de bestedingsplannen van de reserves. Ook hiervoor geldt dat deze uitgaven niet altijd in het precieze jaar van raming worden gedaan of afgerond. De budgettaire bijstelling van de bestedingsplannen, de zogenoemde actualisatie, maakt deel uit van de 1^e actualisatie, het eerste formele bijstellingsmoment van een dienstjaar. Voor de uitgaven gedaan tot het moment van vaststelling van de raad geldt feitelijk hetzelfde rechtmatigheidsaspect als hiervoor beschreven

voor de over te hevelen exploitatiebudgetten. Voorgesteld wordt om voor deze posten hetzelfde regime te laten gelden als de over te hevelen exploitatiebudgetten.

Artikel 11. Waardering en afschrijving vaste activa

In het tweede lid, onder a, van artikel 212 Gemeentewet is opgenomen dat de financiële verordening in elk geval de regels voor waardering en afschrijving van activa bevat. Hieraan is in artikel 10 invulling gegeven. Voor de bepalingen over afschrijvingstermijnen van de materiële vaste activa wordt in de verordening verwezen naar de bijlage afschrijvingstabel. In deze bijlage zijn de afschrijvingstermijnen voor de verschillende categorieën materiele vaste activa opgenomen. Deze vorm sluit aan bij de voorheen gebruikelijke werkwijze in sommige gemeenten om de afschrijvingstermijnen in een apart document vast te leggen.

Het BBV laat een aanzienlijke beleidsvrijheid aan gemeenten voor het zelf vaststellen van de eigen afschrijvingsmethodieken en afschrijvingstermijnen. Natuurlijk geldt hierbij wel het criterium dat gemeenten de afschrijvingsmethodiek en afschrijvingstermijn van een actief moeten afstemmen op de verwachte levensduur. Indien dit wordt nagelaten, wordt het getrouwe beeld van de jaarrekening aangetast.

In lid 2 is expliciet vastgelegd dat de vaste activa volledig worden afgeschreven volgens de lineaire methodiek en de termijn zoals die zijn vastgelegd in de bijlage bij de verordening. In lid 3 is vervolgens vastgelegd dat het college de raad kan voorstellen om van deze afschrijvingsmethode en van de tabel met termijnen af te wijken.

Artikel 12. Voorziening voor oninbare vorderingen

Dit artikel bevat in onder meer in lid 2 de volgende bepaling:

2. Voor openstaande vorderingen betreffende:

- a. onroerende zaakbelasting;
- b. rioolheffing;
- c. afvalstoffenheffing;
- d. forensenbelasting;
- e. toeristenbelasting;
- f. leges;
- g. lijkbezorgingsrechten;
- h. marktgelden; en
- i. bijstandsverstrekking,

wordt, met uitzondering van individuele vorderingen groter dan € 50.000, een voorziening wegens oninbaarheid gevormd ter grootte van het historische percentage van oninbaarheid.

De laatste zin wekt mogelijk enige onduidelijkheid. Daarom is deze op de volgende wijze aangepast ten opzichte van de verordening 2017:

‘wordt, met uitzondering van vorderingen groter dan € 50.000 die individueel worden beoordeeld, een voorziening wegens oninbaarheid gevormd ter grootte van het historische percentage van oninbaarheid.’

Artikel 13. Reserves en voorzieningen

Het eerste lid bepaalt dat het college indien daar aanleiding toe is een nota over de reserves en voorzieningen aan de raad aanbiedt. Met het vaststellen van deze nota stelt de raad de kaders vast voor de vorming van reserves en voorzieningen. Dit lid sluit goed aan op de in Westland gebruikelijke, doelmatige gedragslijn op dit punt.

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 een beslag op het eigen vermogen gaat leggen. In het tweede lid zijn de voorwaarden voor een voorstel voor een dergelijke bestemmingsreserve opgenomen.

In het derde lid is de huidige gedragslijn met betrekking tot de ondergrens van een nieuw te vormen reserve opgenomen.

In het VNG-model is een bepaling opgenomen die regelt dat een bestemmingsreserve vrijvalt, wanneer het daarmee samenhangende investeringsvoornemen niet binnen de aangegeven maximale looptijd heeft geleid tot een investering. Deze bepaling is niet opgenomen.

Naar verwachting zal deze in de praktijk leiden tot extra bestuurlijke drukte. Met name in de situatie dat een gewenste investering vertraging oploopt, zal de raad (desgewenst) separaat moeten besluiten om in afwijking van het bepaalde in dit lid de betreffende reserve toch te handhaven.

Daarbij geldt dat in de huidige systematiek de reserves en voorzieningen al twee keer per jaar bij de jaarrekening en de begroting tegen het licht worden gehouden. De onderliggende bestedingsplannen zijn via hyperlinks in de begroting voor de raad ook te benaderen. Er wordt dus al een volledig inzicht geboden, waarmee voldoende informatie beschikbaar is om te bezien of bijstelling gewenst is.

Artikel 14. Kostprijsberekening

Artikel 212 Gemeentewet bepaalt in het tweede lid, onder b, dat de verordening in ieder geval de grondslagen bevat voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en van tarieven voor rechten als bedoeld in artikel 229b en heffingen als bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer. De grondslagen voor de prijzen die de gemeente bij overheidsbedrijven en derden in rekening brengt, en voor de tarieven van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, worden gevormd door de opbouw van de kostprijs. Met de herziening van het BBV met ingang van 2017 moeten de overheadkosten apart worden verantwoord. Ze worden bij de gemeente niet meer doorberekend aan de taakvelden. Daarmee vervalt de mogelijkheid om de integrale kostprijzen in de administratie van de baten en lasten op taakvelden van de beleidsbegroting, de financiële begroting, het jaarverslag en de jaarrekening in beeld te brengen. De kostprijzen moeten daarom extracomptabel worden berekend en vastgelegd. Het eerste lid van artikel 13 bepaalt, dat de kostprijsberekeningen extracomptabel worden vastgelegd en dat de kostprijzen bestaan uit de directe kosten en een opslag voor de overhead en voor de rente over de inzet van vreemd vermogen, reserves en voorzieningen voor de financiering van (vaste) activa die voor desbetreffende rechten en heffingen en voor de desbetreffende goederen, werken en diensten worden ingezet.

Het tweede lid bepaalt, dat ook bijdragen aan en onttrekkingen van voorzieningen voor de noodzakelijke vervanging van de betrokken activa en de afschrijvingskosten van de in gebruik zijnde activa worden betrokken bij de kostprijsberekening. Voor de gemeentelijke rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht zoals de rioolheffing, worden in de kostprijsberekening ook de compensabele BTW en de gedeerde inkomsten van het kwijtscheldingsbeleid meegenomen.

Het derde lid geeft de definitie van de kostenverdeelsleutel voor de toerekening van de overheadkosten aan de kostprijzen van rechten en heffingen waarmee de gemeente kosten in rekening brengt zoals de afvalstoffen- en rioolheffing, en voor de toerekening van de overheadkosten aan de kostprijzen van goederen, werken en diensten die door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden worden geleverd. Er wordt voor de toerekening van de overheadkosten bepaald, dat deze plaatsvindt naar rato van het aandeel van de personeelslasten in de totale personeelslasten.

De bepalingen in de artikelen 6 tot en met 11 van de modelverordening zien op de toerekening van rente. Hierin volgt de gemeente de Notitie Rente van de commissie BBV; opname van deze bepalingen in de verordening is hiermee overbodig.

Artikel 15. Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen

Het vaststellen van de tarieven voor belastingen, rechten en leges is een bevoegdheid van de raad. Deze bevoegdheid kan niet worden gedelegeerd (artikel 156 Gemeentewet). Het eerste lid van het artikel bepaalt dat de raad de tarieven voor de belastingen, rioolheffingen en afvalstoffenheffing jaarlijks vaststelt

Het vaststellen van prijzen voor de levering van gemeentelijke goederen, diensten of werken die niet vallen onder artikel 229 Gemeentewet, is een privaatrechtelijke besluit. Deze besluiten zijn een bevoegdheid van het college (eerste lid, letter e artikel 160 Gemeentewet), maar hebben wel invloed op de hoogte van de inkomsten en raken daarom ook het budgetrecht van de raad. Het tweede lid bepaalt dat het college aan de raad eens in de 4 jaar een nota aanbiedt met daarin de kaders voor de te hanteren prijzen, huren en tarieven voor erfpacht. De raad stelt deze nota vast. Het derde lid bepaalt dat tussentijdse wijzigingen van besluiten voor het vaststellen van nieuwe prijzen en het wijzigen van prijzen die afwijken van de kaders uit de nota vooraf ter besluitvorming aan de raad worden aangeboden.

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 15 geeft invulling aan deze plicht. Het artikel bevat kaders voor het financieringsbeleid. De kaders voor de financiële organisatie van de financieringsfunctie staan in artikel 27.

In aanvulling op de regels uit de wet Financiering decentrale overheden en daaruit volgende besluiten en regelingen stelt het eerste lid een aantal aanvullende kaders. Zo mag geen gebruik worden gemaakt van financiële derivaten. Dit is een helder kader. Wanneer het toch functioneel zou zijn om gebruik te maken van een risicobeperkend derivaat zal dit separaat aan de raad worden voorgelegd. Dit doet recht aan de verantwoordelijkheid van de raad.

Het tweede lid bepaalt dat het college de raad informeert wanneer de kasgeldlimiet, bedoeld in artikel 1, onder f, van de Wet financiering decentrale overheden, is overschreden. Het college geeft daarbij aan hoe weer binnen de kasgeldlimiet wordt gebleven.

De in dit verband vergelijkbare bepaling uit de vorige modelverordening van de VNG is in het model uit 2016 komen te vervallen.

Ter aanvulling hierbij nog het volgende. Artikel 4 van de Wet financiering decentrale overheden (hierna: Wet Fido) geeft aan dat de toezichthouder (provincie) wordt geïnformeerd als de gemeente voor het derde achtereenvolgende kwartaal de kasgeldlimiet overschrijdt en dat de gemeente aan de toezichthouder een plan voorlegt om weer binnen deze limiet te komen. Dit plan dient door de provincie goedgekeurd te worden. Indien hier niet aan wordt voldaan, kan de toezichthouder correctieve maatregelen treffen.

Gemeenten mogen alleen leningen en garanties verstrekken en financiële participaties aangaan voor het behartigen van een publiek belang (artikel 2 Wet Fido). Daarbij bepaalt het tweede lid van artikel 160 Gemeentewet dat een besluit tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen niet eerder wordt genomen dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en hij zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen. Het derde lid draagt het college op bij het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal zo mogelijk zekerheden te bedingen om zo het financiële risico waaraan de gemeente bloot komt te staan te verminderen. Dit is zeker als het om grote bedragen gaat, iets om op te letten.

Het VNG-model bevat nog steeds een optioneel derde lid dat bepaalt dat bij het verstrekken van een garantie een voorziening ten laste van de begroting wordt gevormd ter grootte van het risico dat de gemeente met de garantie loopt. Als in de begroting niet is voorzien in budget voor deze voorziening dan doet het college vooraf aan de garantieverlening een voorstel aan de raad voor een begrotingswijziging. Deze bepaling is niet overgenomen omdat deze conflicteert met de regelgeving in het BBV met betrekking tot het treffen van een voorziening, waarbij er een concrete aanleiding moet zijn of vastgestelde incurantheid van de garantstelling. Kenmerk van de Westlandse methode is dat er een integrale afweging van risico's plaatsvindt, die resulteert in een risicoprofiel en een hiervoor benodigde weerstandscapaciteit. Het afdekken daarvan vindt plaats vanuit de algemene reserve en een geoormerkt deel van de soliditeitsreserve. In die

gevallen dat een garantie (deels) incourant blijkt te zijn, wordt ten laste van het resultaat daadwerkelijk een voorziening getroffen.

In de huidige werkwijze binnen Westland worden de risico's op de garantstellingen en leningen meegenomen bij de berekening van de weerstandscapaciteit. De Westlandse werkwijze heeft daarbij de volgende kenmerken:

- *Een integrale benadering, waarbij de risico's in samenhang worden gezien.*
- *Geen financieel beslag ten laste van de exploitatie bij nieuwe garantstellingen of leningen.*
- *Bij nieuwe garantstellingen of leningen wordt het risico in het betreffende raadsvoorstel toegelicht.*

Artikelen 17 t/m 20 (Paragrafen)

Het BBV geeft in een aantal artikelen aan welke informatie tenminste moet worden opgenomen in de paragrafen lokale heffingen, weerstandsvermogen en risicobeheersing, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid. Westland neemt deze regels uiteraard in acht.

In de financiële verordening kan de raad desgewenst bepalen of hij over aanvullende zaken wil worden geïnformeerd in de paragrafen. In de nieuwe verordening van Westland zijn dergelijke bepalingen in beperkte mate opgenomen. Daarmee wordt bewerkstelligd dat er voor wat betreft de paragrafen de nodige flexibiliteit wordt ingebouwd waar het gaat om tegemoet te komen aan de (in de tijd wisselende en zich doorontwikkellende) informatievraag van de raad. Bij de begroting kan hierop steeds situationeel door raad en college worden ingespeeld.

Voor de paragrafen lokale heffingen, financiering, weerstandsvermogen & risicobeheersing en grondbeleid zijn wel bepalingen opgenomen.

In het BBV staat in artikel 10, welke informatie de paragraaf lokale heffingen in elk geval moet bevatten. In dit artikel wordt de aanvullende informatievraag van de raad gedefinieerd. Een deel van de aanvullende informatie dient voor het met de begroting vaststellen van de gehanteerde omslagrente voor de kostprijsberekening van rechten en leges waarmee kosten in rekening worden gebracht. Ook wordt gevraagd de toerekening van de rente en de toerekening van de overheadkosten aan de verschillende rechten, leges en heffingen in beeld te brengen.

Voor wat betreft de paragraaf financiering bevat de verordening in vergelijking met het BBV een aantal aanvullende bepalingen. Zo is opgenomen dat de raad in de paragraaf financiering wordt geïnformeerd over de opbouw van de korte en lange schuldpositie en de liquiditeitsplanning voor het komende jaar.

Dit artikel gaf in de verordening 2017 onder meer aan dat het college in de paragraaf financiering van begroting en jaarstukken onder meer opnam een rentevisie voor het komende jaar (onder d.). In de praktijk is de situatie als volgt. De gemeente is voor langlopende financiering afhankelijk van de kapitaalmarkt. Op de kapitaalmarkt komen de rentetarieven tot stand; ook wel de prijs die wordt betaald voor het lenen van geld. Het voorspellen van toekomstige rentestanden blijkt in de praktijk vrijwel onmogelijk en dit is ook geen expertise van een decentrale overheid. Om die reden hanteert de gemeente feitelijk geen rentevisie, maar trekt financieringsmiddelen aan op het moment dat de behoefte ontstaat. Op lange termijn verzekert de gemeente zich zo van een gemiddelde marktconforme rente.

Daarom is de rentevisie geschrapt uit dit artikel.

Voor wat betreft de paragraaf weerstandsvermogen & risicobeheersing bevat de verordening nu in vergelijking met het BBV eveneens enkele aanvullende bepalingen. Er is ook opgenomen dat de raad voor het vormen van een oordeel van de weerstandscapaciteit in deze paragraaf wordt geïnformeerd over de solvabiliteitsratio, de ontwikkeling van de netto schuld per inwoner, de ontwikkeling van de netto-schuld per inwoner, gecorrigeerd met de voorraden bouwgrond, de ontwikkeling van de netto schuldquote, de ontwikkeling van de voorraadquote en de ontwikkeling van de uitleenquote.

Gezien de specifieke situatie in Westland is daarnaast aan dit lijstje toegevoegd de zogenoemde gecorrigeerde netto-schuldquote, waarbij rekening wordt gehouden met de grondpositie van een gemeente. Deze ratio geeft bij een gemeente met een aanzienlijke grondpositie beter de relatie weer tussen de schuldpositie en de reguliere bedrijfsvoering.

Het tweede lid van dit artikel in de modelverordening geeft een voorzet voor het in beeld brengen van de toereikendheid van de weerstandscapaciteit. De voorsteltekst van de VNG luidt als volgt: "Voor het in beeld brengen van de weerstandscapaciteit van de gemeente wordt aan de hand van het houdbaarheidstekort beoordeeld of de gemeente bij een risicoscenario de schuldverplichtingen in de toekomst kan blijven nakomen zonder dat de uitgaven aan en de investeringen in noodzakelijke publieke voorzieningen in de knel komen." Deze passage legt een vrij eenzijdige relatie tussen de schuldpositie en de noodzakelijke toekomstige uitgaven van een gemeente (zowel in de exploitatie als investeringen).

Gelet hierop is de formulering van lid 2 als volgt gehandhaafd: "Voor het in beeld brengen van de weerstandscapaciteit wordt de ontwikkeling van de in het eerste lid genoemde ratio's toegelicht en waar mogelijk in verband gebracht met landelijk aanvaarde normgetallen.

Het BBV bepaalt in artikel 16 welke informatie de paragraaf grondbeleid in elk geval moet bevatten. De gemeente neemt deze regels uiteraard in acht. Verder wordt de periodiciteit en (minimale) inhoud van het Meerjarenperspectief taakveld Grondbedrijf (MPG) geregeld.

Naast hetgeen in het artikel 19 van de verordening 2017 beschreven staat, beschikt de gemeente ook over een door de raad vastgestelde Nota grondbeleid. Tot nu toe ontbrak in de financiële verordening een verwijzing naar deze nota. In dit verband is nu de volgende passage opgenomen in een nieuw lid 1 (waardoor de huidige leden van het artikel alle een positie doorschuiven).

1. Het college biedt, indien bijstelling nodig is, een geactualiseerde beleidsnota Grondbeleid aan ter vaststelling door de raad. In deze nota wordt in ieder geval aandacht besteed aan:
 - a. de strategische visie van het grondbeleid van de gemeente;
 - b. te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten;
 - c. het verloop van de grondvoorraad;
 - d. de uitgangspunten voor de verkoopprijzen van gronden.

Daarnaast is in het huidige lid 1 (wordt lid 2) sprake van een Meerjarenperspectief taakveld Grondbedrijf. Dit past niet goed meer bij de Westlandse situatie. Dit is gewijzigd in Meerjarenperspectief Gebiedsontwikkeling.

In het huidige lid 3 (wordt lid 4) wordt onder f. nog aangegeven dat i het MPG aandacht wordt besteed aan 'f. Investeringen die in relatie staan tot grondexploitaties.' Dat vindt echter plaats in de andere P&C-rapportages. Dit lid is hier derhalve geschrapt.

Artikel 21. Administratie

Onder artikel 20 zijn algemene bepalingen opgenomen voor de inrichting van de gemeentelijke administratie. Op hoofdlijnen wordt opgedragen welke gegevens systematisch moeten worden vastgelegd en aan welke eisen deze gegevens en de vastlegging er van moeten voldoen.

Artikel 22.. Financiële organisatie

Artikel 21 geeft de uitgangspunten voor de financiële organisatie en draagt het college op hiervoor zorg te dragen. Het college is op grond van artikel 160 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 Raad van State en het Nader rapport uit 2003 over de wijziging van artikel 212 Gemeentewet.

Artikel 21 geeft een opsomming op welke terreinen van de financiële organisatie het college beleid en interne regels moet stellen. Om hier invulling aan te geven ligt het voor de hand dat het college een organisatiebesluit en een treasurystatuut vaststelt en dat het college de volmachten en mandaten alsook de kostenverdeelsleutels voor de kostentoerekening vastlegt.

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

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

In geval van misbruik en oneigenlijk gebruik gaat het om bijvoorbeeld 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 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 23. Interne controle

De accountant toetst jaarlijks of de gemeenterekening een getrouw beeld geeft van de gemeentelijke financiën en of de (financiële) beheershandelingen die eraan ten grondslag liggen rechtmatig zijn verlopen. Artikel 22 draagt het college op maatregelen te treffen opdat 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 e.d. overeenkomen met hetgeen de gemeente daadwerkelijk bezit. Het lid gebiedt daarbij dat eens in de vier jaar wordt gecontroleerd of de administratie van registergoederen en bedrijfsmiddelen overeenkomt met het daadwerkelijke bezit. Hiermee wordt bereikt dat in elke bestuursperiode het college inzicht heeft in de volledigheid van de bezittingen.

Artikel 24. Intrekken oude verordening en overgangsrecht

Bij het inwerkingtreden van de nieuwe verordening moet de oude worden ingetrokken. Volgens de Gemeentewet is een begrotingsjaar gelijk aan een kalenderjaar. In begrotingsjaar 2019 worden de jaarstukken uit het begrotingsjaar 2018 vastgesteld, wordt uitvoering gegeven aan de begroting voor het jaar 2019 en wordt tot slot de begroting voor het jaar 2020 vastgesteld. De oude verordening is ondanks het intrekken nog wel van toepassing op de jaarstukken van het begrotingsjaar 2018 en de begroting en jaarstukken van het jaar 2019. Hiervoor is in artikel 24 een overgangsbepaling opgenomen.

Artikel 25. Inwerkingtreding en citeertitel

Geen bijzonderheden.