

verordeningnummer:

vastgesteld:

treedt in werking: 01-01-2024

laatstelijk gewijzigd: 01-01-2020

datum bekendmaking:

VERORDENING ARTIKEL 212 GEMEENTEWET

Hoofdstuk 1.	Algemene bepalingen.....	2
Artikel 1.	Definities.....	2
Hoofdstuk 2.	Begroting en verantwoording.....	3
Artikel 2.	Programmabegroting.....	3
Artikel 3.	Meerjarig kader begroting.....	3
Artikel 4.	Uitvoering begroting	4
Artikel 5.	Interne controle.....	4
Artikel 6.	Tussentijdse rapportage en informatie	5
Artikel 7.	Jaarstukken	5
Artikel 8.	EMU-saldo	5
Hoofdstuk 3.	Rechtmatigheidsverantwoording.....	5
Artikel 9.	Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording	5
Artikel 10.	Voorwaardencriterium	6
Artikel 11.	Begrotingscriterium.....	6
Artikel 12.	Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium	6
Hoofdstuk 4.	Financiële positie.....	6
Artikel 13.	Financiële positie	6
Artikel 14.	Waardering & afschrijving vaste activa.....	7
Artikel 15.	Reserves en voorzieningen	7
Artikel 16.	Kostentoerekening.....	7
Artikel 17.	Prijzen economische activiteiten	8
Artikel 18.	Financieringsfunctie.....	8
Hoofdstuk 5.	Paragrafen	8
Artikel 19.	Lokale heffingen	8
Artikel 20.	Weerstandvermogen en risico beheersing	8
Artikel 21.	Onderhoud kapitaalgoederen	9
Artikel 22.	Financiering	9
Artikel 23.	Bedrijfsvoering	9
Artikel 24.	Verbonden partijen	9
Artikel 25.	Grondbeleid	9
Artikel 26.	Openbaarheidsparagraaf.....	10
Artikel 27.	Niet verplichte paragrafen.	10
Hoofdstuk 6.	Financiële organisatie en financieel beheer	10
Artikel 28.	Financiële administratie.....	10
Artikel 29.	Financiële organisatie.....	11
Artikel 30.	Aanbesteding en inkoop	11
Artikel 31.	Subsidieverstreking en steunverlening	11
Hoofdstuk 7.	Slotbepalingen.....	11
Artikel 32.	Intrekken oude verordening en overgangsrecht.....	11
Artikel 33.	Inwerkingtreding en citeertitel.....	11
ALGEMENE TOELICHTING OP DE VERORDENING.....		12
ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING OP DE VERORDENING		13
Bijlage 1: Nota waarderen, activeren en afschrijven van vaste activa		23

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. programma:
onder programma wordt verstaan het programma zoals bedoeld in het Besluit Begroting en Verantwoording: een samenhangend geheel van activiteiten, genoemd in de begroting en jaarstukken.
- b. administratie:
het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, het functioneren en het beheersen van (onderdelen van) de organisatie van de gemeente Zwolle en ten behoeve van de verantwoording die daarover moet worden afgelegd.
- c. financiële administratie:
het onderdeel van de administratie dat omvat het systematisch maken en verwerken van aantekeningen betreffende de financiële gegevens van (onderdelen van) de organisatie van de gemeente Zwolle, teneinde te komen tot een goed inzicht in:
 - 1. de financieel-economische positie;
 - 2. het financiële beheer ;
 - 3. de uitvoering van de begroting;
 - 4. het afwikkelen van vorderingen en schulden;
 - 5. het afleggen van de jaarrekening en verantwoording.
- d. administratieve organisatie:
het stelsel van organisatorische maatregelen gericht op het tot stand brengen en het in stand houden van de goede werking van de bestuurlijke en ambtelijke informatieverzorging ten behoeve van de verantwoordelijke leiding en gericht op een goede interne controle en het voorkomen van frauduleus handelen.
- e. financieel beheer:
de activiteiten die moeten bewerkstelligen dat de uitvoering van de begroting volgens de gestelde plannen en doelen en binnen de gestelde kaders plaatsvinden en dat de financiële positie daarmee in overeenstemming is.
- f. rechtmatigheidsverantwoording:
de rapportage van burgemeester en wethouders waarbij aangegeven wordt in welke mate de totstandkoming van de financiële beheershandelingen en de vastlegging daarvan overeenstemmen met de relevante wet- en regelgeving.
- g. rechtmatigheid:
het in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving, waaronder gemeentelijke verordeningen, raadsbesluiten en collegebesluiten.
- h. doelmatigheid:
de mate waarin de gewenste prestaties en beoogde maatschappelijke effecten worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen, of met de beschikbare middelen zo veel mogelijk resultaat wordt bereikt.
- i. doeltreffendheid:
de mate waarin met de geleverde prestaties de gestelde doelen of de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid daadwerkelijk worden behaald.
- j. bestuurlijke planning:
het schema van de jaarcyclus perspectiefnota – begroting – beleidsrapportage - jaarrekening zoals ieder jaar in het eerste kwartaal ter kennisname aan de raad wordt aangeboden.

- k. bedrijfsvoering :
alle activiteiten die dienen ter ondersteuning van het primaire proces.
- l. overheidsbedrijf: onderneming met privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid, niet zijnde een personenvennootschap met rechtspersoonlijkheid, waarin de gemeente, al dan niet tezamen met een of meer andere publiekrechtelijke rechtspersonen, in staat is het beleid te bepalen of een onderneming in de vorm van een personenvennootschap, waarin een publiekrechtelijke rechtspersoon deelneemt

Hoofdstuk 2. Begroting en verantwoording

Artikel 2. Programmabegroting

- 1. Jaarlijks wordt door het college de programmabegroting aangeboden aan de gemeenteraad.
- 2. De begroting is ingedeeld overeenkomstig de voorgeschreven indeling in het Besluit Begroting en Verantwoording.
- 3. De raad stelt de programma-indeling vast.
- 4. De raad stelt jaarlijks, op voorstel van het college, per programma vast:
 - a. de beleidsdoelen en de aan deze doelen gekoppelde criteria;
 - b. de indicatoren, waaronder de indicatoren bedoeld in artikel 25 lid 2a van het BBV, waarmee de beleidsdoelen worden gemonitord;
 - c. de baten en lasten;
 - d. de taakvelden.
- 5. De raad stelt bij aanvang van iedere raadsperiode vast over welke onderwerpen hij in extra beleidsparagrafen naast de verplichte paragrafen in de begroting en jaarstukken kaders wil stellen en wil worden geïnformeerd.
- 6. Burgemeester en wethouders dragen zorg voor het verzamelen en vastleggen van gegevens over de geleverde prestaties, beleidsdoelen en maatschappelijke effecten, opdat de beoogde doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid zoals vastgesteld door de raad, kunnen worden getoetst.
- 7. Bij de begrotingsbehandeling geeft de raad 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 bij de begrotingsbehandeling met het vaststellen van de financiële positie geautoriseerd (beleidsparagraaf investeringen).
- 8. Niet in de begroting opgenomen nieuwe investeringen die in het begrotingsjaar ontstaan worden via een raadsvoorstel aan de raad voorgelegd.
- 9. In het overzicht van de geraamde incidentele lasten en baten worden posten vanaf € 200.000 afzonderlijk gespecificeerd.
- 10. In de begroting wordt een post onvoorzien opgenomen.

Artikel 3. Meerjarig kader begroting

- 1. De raad stelt in principe jaarlijks de Perspectiefnota, die een periode van 4 jaar beslaat (begrotingsjaar en de 3 jaren daarna), vast waarin indicatief de beleidskaders en de toedeling van de financiële middelen worden benoemd.
- 2. In de jaarlijkse begroting vindt de uitwerking en actualisering van de meerjarige kaders en budgetten plaats.
- 3. De uiterste datum voor aanbidding van de Perspectiefnota door het college, en het moment van vaststelling door de raad, wordt jaarlijks vastgelegd in de bestuurlijke planning.

Artikel 4. Uitvoering begroting

1. Burgemeester en wethouders stellen regels vast die waarborgen dat de uitvoering van de begroting rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verloopt.
2. Burgemeester en wethouders dragen er zorg voor dat :
 - a. wijzigingen in de omvang van een programmabudget vooraf door de raad worden geautoriseerd m.u.v. lid 3 en 4 van dit artikel.
 - b. de werkelijke lasten en baten op de juiste wijze worden toegewezen aan de programma's in de programmabegroting
3. Burgemeester en wethouders zijn bevoegd bij de uitvoering van de begroting in de loop van het jaar te besluiten de omvang van een programmabudget op de begroting van baten en lasten te wijzigen onder de voorwaarden dat:
 - a. de door de raad vastgestelde doelen (art. 2) ongewijzigd en uitvoerbaar blijven;
 - b. het bedrag maximaal € 100.000 bedraagt;
 - c. de budgetwijzigingen achteraf ter besluitvorming aan de raad worden aangeboden via de beleidsrapportage respectievelijk de periodieke begrotingswijziging.
4. Burgemeester en wethouders zijn bevoegd om bij de opstelling van de jaarrekening middelen te storten in en bij de uitvoering van de begroting in de loop van het jaar middelen te onttrekken aan de reserves Nog uit te voeren werken onder de voorwaarden dat:
 - a. het restanten van middelen betreft in verband met over het jaar heen lopende werkzaamheden voor een activiteit waarvoor de raad deze incidentele middelen beschikbaar heeft gesteld.
 - b. de onttrekkingen afzonderlijk, ter besluitvorming aan de raad worden aangeboden via de periodieke begrotingswijziging als onderdeel van de beleidsrapportage.
5. Burgemeester en wethouders zijn bevoegd te besluiten om bij de opstelling van de jaarrekening saldi op begrotingsposten die een relatie hebben met een egalisatiereserve nog in het lopende jaar te verrekenen met die egalisatiereserve onder de voorwaarden dat:
 - a. de verrekening past binnen het door de raad geformuleerde beleid
 - b. uit de doelomschrijving van de reserve blijkt dat het gaat om een egalisatiereserve en wat de door de raad vastgestelde voorwaarden zijn die gelden voor verrekening.

Artikel 5. Interne controle

1. Burgemeester en wethouders dragen zorg voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Bij afwijkingen rapporteren burgemeester en wethouders daarover in de rechtmatigheidsverantwoording, zoals beschreven in artikel 20 lid 2. Daarnaast informeren burgemeester en wethouders de raad over genomen maatregelen tot herstel van de tekortkomingen.
2. Burgemeester en wethouders zorgen voor de systematische controle van de administratie en de ontwikkeling van de bezittingen en het financieel 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. Bij afwijkingen in de administratie nemen burgemeester en wethouders maatregelen tot herstel van de tekortkomingen.

Artikel 6. Tussentijdse rapportage en informatie

1. Burgemeester en wethouders informeren de raad door middel van minimaal één beleidsrapportage over de realisatie van de begroting.
2. De beleidsrapportage wordt aan de raad aangeboden op het tijdstip zoals jaarlijks vastgelegd in de bestuurlijke planning.
3. De inrichting van de beleids rapportage sluit aan bij de programma indeling van de begroting.
4. In de rapportage wordt in ieder geval aandacht besteed aan afwijkingen betreffende beoogde beleidsdoelen, beoogde activiteiten en op afwijkingen betreffende geautoriseerde baten en lasten en investeringskredieten. Daarnaast kunnen beleidsinterventies op beleidsdoelen worden voorgesteld.
5. De raad bepaalt aan de hand van de uitvoering van de programma's of bijstelling van de onder lid 4 genoemde onderwerpen nodig is.
6. Bij de behandeling van de beleidsrapportages in de raad doen burgemeester en wethouders voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde budgetten en de investeringskredieten.

Artikel 7. Jaarstukken

1. Burgemeester en wethouders leggen in het jaarverslag en de jaarrekening verantwoording af aan de raad over de uitvoering van de programma's. In de verantwoording geven burgemeester en wethouders aan:
 - a. welke beoogde beleidsdoelen zijn bereikt;
 - b. de activiteiten en projecten die uitgevoerd zijn om de beleidsdoelen te realiseren;
 - c. wat de lasten en baten zijn geweest;
 - d. hoe de resultaten zich verhouden tot de in de programmabegroting gestelde doelen.
2. De jaarstukken zijn ingedeeld overeenkomstig de voorgeschreven indeling in het Besluit Begroting en Verantwoording.
3. Burgemeester en wethouders dragen zorg voor een adequate vertaling van de verantwoording van de afdelingen naar de verantwoording ten behoeve van de burgemeester en wethouders én de raad.
4. De raad bepaalt aan de hand van de uitvoering van de programma's of de beleidsdoelen van de programma's bijstelling behoeven.
5. Gelijktijdig met het aanbieden van de jaarstukken bieden burgemeester en wethouders de raad het voorstel aan over de bestemming van het jaarrekeningresultaat.

Artikel 8. EMU-saldo

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 begroting nodig is. Als de burgemeester en wethouders een aanpassing nodig acht, doen de burgemeester en wethouders een voorstel voor het wijzigen van de begroting.

Hoofdstuk 3. Rechtmatigheidsverantwoording

Artikel 9. Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

1. De raad stelt via de auditcommissie vast op welke wijze hij door middel van de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken, naast de verplichte onderdelen van deze paragraaf, wil worden geïnformeerd over rechtmatigheid.
2. In de rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening rapporteren burgemeester en wethouders aan de raad over afwijkingen met een verantwoordingsgrens van een percentage van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves.
3. In de paragraaf bedrijfsvoering worden de geconstateerde afwijkingen (fouten of onduidelijkheden) boven de rapporteringstolerantie nader toegelicht.
4. De raad stelt deze verantwoordings- en rapportagegrens vast.

Artikel 10. 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. Burgemeester en wethouders bieden de raad jaarlijks ter vaststelling een normenkader rechtmatigheid aan. Dit kader bestaat uit alle relevante (interne) wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien.

Artikel 11 Begrotingscriterium

1. Het begrotingscriterium is een 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 5.
3. Bij investeringsprojecten 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. De overschrijding is geautoriseerd door middel van de vaststelling van een tussentijdse rapportage of afzonderlijk raadsbesluit.
 - d. De overschrijding past binnen het bestaande beleid van de raad, is toereikend toegelicht in o.a. de paragraaf begrotingsrechtmatigheid in de jaarrekening en had niet via een eerder raadsbesluit geautoriseerd kunnen worden.
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.
6. Uitgangspunt is dat als de begroting niet tijdig is aangepast bij onderschrijdingen van lasten of investeringskredieten en/of lagere of hogere baten dan begroot dit als formeel onrechtmatig wordt beschouwd. Deze worden als rechtmatig aangemerkt als deze toereikend zijn toegelicht in de beleidsrapportages of jaarrekening.

Artikel 12 Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

7. 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 overheidsmiddelen en gemeentelijke eigendommen bij financiële beheershandelingen.
8. Burgemeester en wethouders zorgen voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen.

Hoofdstuk 4. Financiële positie

Artikel 13. Financiële positie

1. Burgemeester en wethouders dragen zorg voor, dat de financiële consequenties van het beleid waartoe de raad heeft besloten, in de uiteenzetting van de financiële positie en de meerjarenramingen is opgenomen.
2. Bij de uiteenzetting van de financiële positie in de begroting wordt in aanvulling op het bepaalde in artikel 20 en artikel 21 van het Besluit begroting en verantwoording

- provincies en gemeenten inzicht gegeven in de ontwikkeling van de schuldpositie als gevolg van de begroting, de meerjarenraming, de grondexploitatie en de investeringen.
3. De verleende garanties en waarborgen worden bij de uiteenzetting van de financiële positie expliciet vermeld.

Artikel 14. Waardering & afschrijving vaste activa

1. De beleidslijn ten aanzien van activering, waardering en afschrijving wordt beschreven in een nota activa- en afschrijvingsbeleid die als bijlage bij deze verordening is gevoegd. De nota wordt geactualiseerd indien daartoe aanleiding is.
2. Afschrijvingen vinden plaats conform de voorschriften van het Besluit Begroting en Verantwoording en volgens de vastgestelde afschrijvingstabel.
3. Burgemeester en wethouders voegen jaarlijks bij de begrotingsstukken de geldende afschrijvingstabel toe.
4. In deze tabel is het onderscheid tussen investeringen met Maatschappelijk nut en investeringen met Economisch nut opgenomen.

Artikel 15. Reserves en voorzieningen

1. De raad stelt jaarlijks bij de programmabegroting het overzicht van reserves en voorzieningen vast.
2. De bevoegdheid tot het instellen van een reserve berust bij de raad.
3. Uitzonderingen daargelaten geldt de hoofdregel dat er geen rente toevoeging aan reserves plaatsvindt.
4. Het overzicht van reserves en voorzieningen bevat:
 - a. de vorming, doel en vrijval van reserves en voorzieningen
 - b. de geldende beleidsregels van reserves en voorzieningen
 - c. de voeding van en onttrekking aan reserves en voorzieningen
 - d. de eventuele normering en bandbreedte
 - e. de toerekening en verwerking van prijsstijging over de voorzieningen
5. De reserves worden jaarlijks getoetst en de onderliggende bestedingsplannen worden hierbij geactualiseerd.

Artikel 16. Kostentoerekening

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 stelsel van kostentoerekening gehanteerd. Bij deze kostentoerekening worden naast de directe kosten, de overheadkosten en de rentekosten voor de financiering van de in gebruik zijnde activa betrokken.
2. Bij de directe kosten worden betrokken de bijdragen aan en onttrekkingen van voorzieningen voor de noodzakelijke vervanging van de betrokken activa en de afschrijvingskosten van de in gebruik zijnde activa. Voor de rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, worden daarbij ook de compensabele belasting over de toegevoegde waarde (BTW), de gedeelde inkomsten van het kwijtscheldingsbeleid en de oninbare vorderingen betrokken.
3. Voor de toerekening van de overheadkosten worden de overheadkosten die kunnen worden betrokken in de aangifte vennootschapsbelasting voor de belastingaangifte aan de kostprijs van de vennootschapsbelastingplichtige activiteiten toegerekend.
4. Voor de toerekening van de overheadkosten aan de kostprijs van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, en van goederen, werken, diensten die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden wordt uitgegaan van het bij de begroting vastgestelde overheadtarief per uur.

5. De omslagrente voor de rentetoerekening van de kapitaallasten wordt jaarlijks bij de begroting vastgesteld.

Artikel 17. Prijzen economische activiteiten

1. Voor de levering van goederen, diensten of werken aan overheidsbedrijven en derden en met welke bijbehorende activiteiten de gemeente in concurrentie met marktpartijen treedt, wordt tenminste de geraamde integrale kostprijs in rekening gebracht. Bij afwijking doen de burgemeester en wethouders vooraf voor elk van deze activiteiten afzonderlijk een voorstel voor een raadsbesluit, waarin het publiek belang van de activiteit wordt gemotiveerd.
2. Bij het verstrekken van leningen of garanties aan overheidsbedrijven en derden 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 of garantie wordt gemotiveerd.
3. Bij het verstrekken van kapitaal door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden gaan burgemeester en wethouders uit van een vergoeding van tenminste de geraamde integrale kosten van de verstrekte middelen. Bij afwijking doet het college vooraf een voorstel voor een raadsbesluit, waarin het publiek belang van de kapitaalverstrekking wordt gemotiveerd.
4. Raadsbesluiten met de motivering van het publiek belang als bedoeld in de vorige leden zijn niet nodig als minder dan de integrale kostprijs in rekening wordt gebracht en er sprake is van een van de uitzonderingen zoals genoemd in artikel 25h van de Mededingingswet.

Artikel 18: Financieringsfunctie

1. Burgemeester en wethouders dragen bij de uitoefening van de financieringsfunctie zorg voor een juiste uitvoering van de richtlijnen zoals vastgelegd in het door de raad vastgestelde Treasurystatuut.
2. Het Treasurystatuut wordt periodiek geëvalueerd en geactualiseerd wanneer dit wet technisch noodzakelijk blijkt.

Hoofdstuk 5. Paragrafen

Artikel 19. Lokale heffingen

1. Bij de begroting en de jaarstukken neemt het college in de paragraaf lokale heffingen de verplichte onderdelen op grond van artikel 10 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten op.
2. In of bij de begroting doet het college voorstellen met betrekking tot de tarieven, heffingen en prijzen in samenhang met de kosten per verstrekte dienst.

Artikel 20. Weerstandsvermogen en risico beheersing

1. Het college biedt een nota weerstandsvermogen en risicomanagement aan. In deze nota wordt ingegaan op het risicomanagement en het opvangen van risico's door verzekeringen, voorzieningen, het weerstandsvermogen of anderszins. In de nota wordt tevens de gewenste weerstandscapaciteit bepaald en wordt ingegaan op de schuldpositie van de gemeente. De nota wordt geactualiseerd indien daartoe aanleiding is. De raad stelt de nota vast.
2. Bij de begroting en jaarstukken doet het college op grond van artikel 11 van het BBV, in de paragraaf weerstandsvermogen verslag van de risico's voor de gemeente, de

aanwezige weerstandscapaciteit en wordt een inschatting gegeven in hoeverre schade en verliezen als gevolg van de risico's met de aanwezige weerstandscapaciteit kunnen worden opgevangen.

Artikel 21. Onderhoud kapitaalgoederen

Bij de begroting en de jaarstukken doet het college in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen, op grond van artikel 12 van het BBV, verslag over de voortgang van het geplande onderhoud en het eventuele achterstallig onderhoud aan openbaar groen, water, wegen, kunstwerken, straatmeubilair, riolering, speelvoorzieningen en gemeentelijke gebouwen.

Artikel 22. Financiering

Bij de begroting en de jaarstukken doet het college in de paragraaf financiering, conform artikel 13 van het BBV, verslag van de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille en geeft inzicht in de rentelasten, het renteresultaat, de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend en de financieringsbehoefte.

Artikel 23. Bedrijfsvoering

Bij de begroting en de jaarstukken doet het college in het programma Bedrijfsvoering, naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 14 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, verslag van de tijdelijke en actuele onderwerpen die aandacht behoeven, alsmede van nieuwe ontwikkelingen. In de paragraaf bedrijfsvoering wordt naar dit programma verwezen. In de paragraaf bedrijfsvoering wordt opgenomen:

- a. een toelichting op alle afwijkingen in rechtmatigheid, die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen, voor zover deze de rapportagegrens, zoals bedoeld in artikel 9 overschrijden;
- b. een overzicht van en toelichting op niet-financiële onrechtmatigheden in verband met het niet naleven van bepalingen in de Wet financiering decentrale overheden en de bijbehorende ministeriële regelingen, als deze voorkomen;
- c. rapportage van het veelvuldig niet naleven van normen uit de gids proportionaliteit en/of slechte documentatie of naleving hiervan, als deze voorkomen;
- d. geconstateerde fraude door eigen medewerkers, als dit voorkomt.

Artikel 24. Verbonden partijen

1. De raad ontvangt ter informatie de Handreiking verbonden partijen gemeente Zwolle.
2. De Handreiking wordt geactualiseerd indien daartoe aanleiding is.
3. Het college stuurt op de verbonden partijen op basis van de Handreiking.
4. In de paragraaf verbonden partijen bij de begroting en de jaarstukken neemt het college de verplichte onderdelen op grond van artikel 15 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten op.

Artikel 25. Grondbeleid

1. In de paragraaf grondbeleid van de begroting en de jaarstukken worden de verplichte onderdelen op grond van artikel 16 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten opgenomen en wordt ingegaan op de belangrijkste financiële ontwikkelingen zoals verlies / winstverwachtingen, de verwerving van gronden en de relatie tussen reserves en risico's
2. In de jaarstukken wordt bovendien een risico-analyse opgenomen van de nog niet in exploitatie genomen gronden, het zogenaamde strategisch bezit.

Artikel 26. Openbaarheidsparaagraaf

Bij de begroting en de jaarstukken doet het college in de openbaarheidsparaagraaf conform het BBV, verslag van de beleidsvoornemens ten aanzien van de uitvoering van de Wet open overheid (Woo) en de uitvoering daarvan.

Artikel 27. Niet verplichte paragrafen.

1. De raad is bevoegd nieuwe paragrafen in de begroting en jaarstukken te laten opnemen. Inhoudelijke eisen worden door de raad geformuleerd.
2. De begroting bevat een beleidsparaagraaf Investerings met een totaaloverzicht van alle vastgestelde investeringen, vervangingsinvesteringen, voorgenomen investeringen waarover nog besluitvorming plaats moet vinden en de financieringsbronnen voor de investeringen.
3. In de paragraaf Investerings zijn alle investeringen toebedeeld naar begrotingsprogramma's.

Hoofdstuk 6. Financiële organisatie en financieel beheer

Artikel 28. Financiële administratie

Burgemeester en wethouders dragen er zorg voor dat:

1. De inrichting en de werking van de financiële administratie voldoet aan het Besluit Begroting en Verantwoording en andere relevante wet- en regelgeving;
2. De vereiste informatie verstrekt wordt aan het rijk, de provincie en de Europese Unie, alsmede aan andere instellingen die specifieke verantwoordingsverplichtingen opleggen aan gemeenten.
3. De administratie zodanig van opzet en werking is, dat zij in ieder geval dienstbaar is voor:
 - a. het sturen en het beheersen van activiteiten en processen in de gemeente als geheel en in de afdelingen;
 - b. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van activa, voorraden, vorderingen en schulden, enzovoorts.;
 - c. het verschaffen van informatie aan de budgethouders en voor het maken van kostencalculaties;
 - d. het bevorderen van de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en ter zake geldende wet- en regelgeving;
 - 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 ter zake geldende wet- en regelgeving;
 - 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 29. Financiële organisatie

Burgemeester en wethouders dragen zorg voor :

- a. een eenduidige indeling van de gemeentelijke organisatie en een eenduidige toewijzing van de gemeentelijke taken aan de afdelingen
- b. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, zodat aan de eisen van interne controle wordt voldaan en de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie aan beleids- en beheersorganen is gewaarborgd;
- c. de verlening van mandaten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten;
- d. de te maken afspraken met de afdelingen 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;
- e. 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.
- f. de interne regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening van de financieringsfunctie;

Artikel 30. Aanbesteding en inkoop

Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van het door de raad vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid. De regels waarborgen dat wordt gehandeld in overeenstemming met de regels terzake van de Europese Unie.

Artikel 31. Subsidieverstrekking en steunverlening

Het college draagt er zorg voor dat bij de toekenning van steunverlening aan ondernemingen en subsidies gehandeld wordt in overeenstemming met de regels terzake van de Europese Unie en de Algemene subsidieverordening van de gemeente Zwolle.

Hoofdstuk 7. Slotbepalingen

Artikel 32. Intrekken oude verordening en overgangsrecht

1. De Financiële verordening gemeente Zwolle vastgesteld op 25-11-2019, wordt ingetrokken, met dien verstande dat zij van toepassing blijft op de jaarrekening en het jaarverslag en bijbehorende stukken van het begrotingsjaar voorafgaand aan het jaar waarin deze verordening in werking treedt

Artikel 33. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2024
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Financiële verordening gemeente Zwolle

Aldus vastgesteld in de vergadering van de raad van [datum].

De voorzitter,

De griffier,

ALGEMENE TOELICHTING OP DE VERORDENING

Algemeen

De Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet) heeft haar basis in artikel 212, eerste lid, van de Gemeentewet, waarin is opgenomen dat de raad bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid vaststelt, en daarnaast de uitgangspunten voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan. De Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet) vult daarnaast de vrije ruimte nader in die iedere gemeente heeft bij de inrichting van het eigen financieel beleid, beheer en organisatie en de rechtmatigheid.

De Gemeentewet biedt de belangrijkste kaders en regelt bijvoorbeeld dat er nadere eisen worden gesteld aan de inrichting van de begroting en de jaarrekening. Dit wordt vervolgens uitgewerkt in het Besluit begroting en verantwoording gemeentes en provincies (hierna: BBV). Het BBV schrijft voor op welke wijze de gemeente moet begroten en verantwoorden en de wijze waarop zij uitvoeringsinformatie vastlegt. Om een correcte interpretatie van deze artikelen te waarborgen is er een commissie voor het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: commissie BBV). De commissie BBV draagt zorg voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV, en voor een visie ten aanzien van rechtmatigheid in de controleverklaring (artikel 75, tweede lid, van het BBV).

Richtlijnen van de commissie BBV aan gemeenten en andere decentrale overheden zijn een belangrijk instrument van de commissie BBV om in navolging van artikel 75 van het BBV de eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV te bevorderen. De richtlijnen van de commissie BBV worden onderverdeeld naar stellige uitspraken en aanbevelingen. De stellige uitspraken zijn dwingend; een gemeente behoort zich hier aan te houden. Met stellige uitspraken geeft de commissie BBV een interpretatie van de regelgeving die leidend is. Indien een gemeente toch een afwijkende interpretatie kiest, dan moet zij dit expliciet motiveren en kenbaar maken bij de begroting en jaarstukken. De aanbevelingen zijn niet dwingend. Hierbij gaat het om uitspraken die 'steun en richting geven aan de praktijk'. De commissie BBV spoort gemeenten aan om deze aanbevelingen te volgen, omdat dat naar haar oordeel bijdraagt aan het inzicht in de financiële positie (transparantie). Omdat deze aanbevelingen vanuit de expertise van de commissie BBV zijn opgesteld, zijn specifiek die aanbevelingen die gaan over de Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet) opgenomen als onderdeel van de verordening.

In artikel 75, tweede lid, onder b, van het BBV is vastgelegd dat de commissie BBV een kadernota rechtmatigheid opstelt voor het geven van een visie ten aanzien van rechtmatigheid in de controleverklaring. Met het instellen van de rechtmatigheidsverantwoording door burgemeester en wethouders heeft de commissie BBV de [Kadernota rechtmatigheid 2023](#) opgesteld.

Artikelsgewijs

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

Inhoudelijke opmerkingen over de verordening.

Het eerste hoofdstuk bevat een uitleg van de definities die in de verordening worden gehanteerd.

Het tweede hoofdstuk gaat over de beleidscyclus. De raad stelt de kaders vast voor de uitvoering van de begroting. Hij doet dat vooral door het vaststellen van de programmabegroting en de beantwoording van de 3-w-vragen: wat willen we bereiken (de beleidsdoelstellingen, inclusief de maatschappelijke effecten), wat gaan we daar voor doen (de prestaties, bestaande uit te leveren goederen en diensten) en wat mag dat kosten? Het college voert vervolgens de begroting uit en zorgt voor de beheersing van deze uitvoering. Vervolgens rapporteert het college aan de raad aan de hand van de drie w-vragen. De raad bepaalt in de verordening een rolverdeling tussen de raad en het college en formuleert een aantal prestatie-eisen, bijvoorbeeld aan de interne controle van de rechtmatige besteding.

Ook wordt hier ingegaan op het EMU saldo zoals vermeld in de Wet houdbare overheidsfinancien.

Het derde hoofdstuk behandelt de financiële positie. Hier komen investeringen, reserves en voorzieningen, activering en afschrijving, financiering en kostprijsberekening aan de orde, onderwerpen die (in)direct van invloed zijn op de financiële positie van gemeenten. De artikelen in dit hoofdstuk voldoen aan het voorschrift dat de verordening in ieder geval regels stelt voor de kostprijsberekeningen, de toepassing van het integrale kostprijs principe zoals bedoeld in de wet markt en overheid, de waardering van activa en de treasuryfunctie (zie artikel 212, tweede lid). Evenals in hoofdstuk 2 komt de rolverdeling tussen de raad en het college naar voren. Zo stelt de raad een aantal prestatie eisen aan de uitvoering, het beheer en de interne controle. In het vierde hoofdstuk komen de paragrafen in de begroting en de jaarrekening aan de orde, waarbij de raad eisen kan stellen aan de inhoud van de paragrafen in aanvulling op de eisen uit het Besluit begroting en verantwoording

Het vijfde hoofdstuk betreft de uitgangspunten voor de financiële organisatie en de administratie. De raad moet er immers van op aankunnen dat de aansturing van de ambtelijke organisatie en de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van en binnen de ambtelijke organisatie goed zijn vastgelegd. Bovendien moeten er administratieve systemen zijn die de uitvoering van de begroting, het inzicht in de financiële positie en de toepassing van de paragrafen ondersteunen. Deze systemen dienen tevens de rapportages en verantwoording van de ambtelijke organisatie aan het college en de rapportage van het college aan de raad te ondersteunen. De raad kan ook hiervoor kaders stellen. De raad kan hierbij de accountant vragen te toetsen of de financiële organisatie en de administratieve systemen de prestatie-eisen kunnen waarborgen en de raad te informeren over zijn bevindingen.

Het zesde hoofdstuk bevat de slotbepalingen inwerkingtreding en citeertitel.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING OP DE VERORDENING

Hoofdstuk 2. Begroting en verantwoording

Artikel 2. Programmabegroting

Dit artikel bevat bepalingen over de inrichting van de begroting en de jaarstukken. De indeling van de programma's wordt door de raad vastgesteld. Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: BBV) bepaalt in aanvulling hierop dat in de financiële begroting een overzicht van de geraamde baten en lasten per taakveld moet worden opgenomen.

Op grond van artikel 189 Gemeentewet berust het budgetrecht bij de raad. De raad neemt uiteindelijk de beslissing welke bedragen zij op de begroting van baten en lasten beschikbaar stelt. Gedurende het begrotingsjaar kan de raad op grond van artikel 192 Gemeentewet besluiten nemen tot wijziging van de begroting. De gemeente kan slechts uitgaven doen voor de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht (derde lid artikel 189 Gemeentewet).

Op grond van het vierde lid van artikel 8 BBV kan een gemeente of provincie de baten en lasten van een programma onderverdelen in baten en lasten voor prioriteiten. De raad kan kiezen op welk niveau hij budgetten beschikbaar stelt. Er is voor gekozen een budget per programma beschikbaar te stellen.

Het vierde lid van artikel 2 van de financiële verordening 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.

Overigens bepaalt dit artikel niet dat elke nieuwe raadsperiode de gehele begroting en jaarstukken moeten worden herzien. In de meeste gevallen is dat niet raadzaam. 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 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 vijfde 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.

In lid 7 wordt vastgelegd dat de raad aangeeft van welke nieuwe investeringen hij op een later tijdstip een apart voorstel voor autorisatie van het investeringskrediet wil ontvangen. De overige nieuwe investeringen worden bij de begrotingsbehandeling met het vaststellen van de financiële positie geautoriseerd. Dit onderscheid wordt opgenomen in de beleidsparagraaf investeringen van de begroting.

Niet in de begroting opgenomen nieuwe investeringen worden via een raadsvoorstel aan de raad ter besluitvorming voorgelegd (lid 8).

Het advies van de Commissie BBV om in de verordening op te nemen vanaf welke omvang posten worden toegelicht, wordt opgevolgd (lid 9).

Artikel 3. Meerjarig kader begroting

De artikelen 2 en 3 betreffen vooral de infrastructuur van de jaarbegroting. Artikel 4 gaat over het meerjarige kader. Dat vormt de grondslag voor de eigenlijke begroting. Gegeven het grote belang van het budgetrecht van de raad, is het logisch dat de raad expliciet een budgettair kader vaststelt.

Bij het opstellen van het meerjarig kader voor 4 jaar, moet een link worden gelegd met kaders vanuit andere langlopende plannen. Artikel 8 van het BBV geeft aan dat er in de begroting een bedrag voor onvoorzien moet worden opgenomen.

Artikel 4 Uitvoering begroting

In artikel 4 legt de raad het college een aantal eisen op die voor een goede uitvoering van de begroting noodzakelijk zijn. In het eerste lid wordt bepaald dat het college de rechtmatigheid, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de uitvoering dient te waarborgen.

Lid 2 stelt eisen aan het college die gelden voor de uitvoering van de begroting.

Lid 3 geeft de bevoegdheid aan het college om bij de uitvoering van de begroting de omvang van een programmabudget op de begroting van baten en lasten te wijzigen.

Het college krijgt in lid 3 de bevoegdheid tot budgetverschuivingen tussen doelen op verschillende programma's en budgetverhogingen/verlagingen op een doel als gevolg van inkomsten van derden die wij ontvangen cq. terug moeten betalen.

Voor kredieten (is geen begroting van baten en lasten) geldt dat wijzigingen vooraf aan de raad ter besluitvorming worden voorgelegd.

Er gelden wel een aantal beperkende voorwaarden waaraan het college zich moet houden als hij de omvang van het programmabudget wil wijzigen. De belangrijkste is dat als er sprake is van nieuw beleid het bedrag van de wijziging maximaal € 100.000 mag zijn. Tevens geldt dat het college de genomen besluiten achteraf ter besluitvorming aan de raad voor moet leggen.

Dit gebeurt in de periodieke wijziging indien het college besluiten heeft genomen op een ander moment dan bij het zogenaamde Voorjaars- en Najaarsmoment. Besluiten die bij het Voorjaars- en Najaarsmoment worden genomen worden in principe rechtstreeks verwerkt in de Beleidsrapportage.

Lid 4 heeft betrekking op de reserves nog uit te voeren werken (nutw). Burgemeester en wethouders voeren de door de raad vastgestelde begroting uit en de in aanvulling daarop gedurende het jaar vastgestelde beleids- en begrotingsaanpassingen. In de praktijk zal de werkelijke besteding afwijken van de begroting. Het komt nogal eens voor dat de

begrotingsafwijkingen worden veroorzaakt doordat activiteiten, waarvoor de gemeenteraad geld beschikbaar heeft gesteld, nog niet (geheel) zijn uitgevoerd. Dit leidt dan tot een voordelig resultaat ten opzichte van de begroting. De activiteiten worden in het volgende begrotingsjaar (verder) uitgevoerd. Om de geschetste problematiek rechtmatig op te lossen verstrekt de raad in dit lid 4 aan het college de bevoegdheid om, met inachtneming van de voorwaarden, bij de jaarrekening middelen te storten en bij de begroting in de loop van het jaar middelen te onttrekken aan de reserves nog uit te voeren werken (Nutw).

Lid 5 heeft betrekking op de egalisatiereserves. In de jaarrekening moeten de toevoegingen en onttrekkingen aan elk van de bestemmingsreserves worden verwerkt overeenkomstig het bedrag dat via de begroting (swijzigingen) door de raad is goedgekeurd voor de betreffende bestemmingsreserve. Verder kunnen er raadsbesluiten zijn die inhouden dat specifiek benoemde saldi, bijvoorbeeld een overschot of tekort op de uitvoering van het onderhoud op de sportaccommodaties, ook nog in het lopende begrotingsjaar ten gunste of ten laste van een specifieke bestemmingsreserve mogen worden gebracht. Mutaties in de reserves die niet door een voor 31 december van het verslagjaar genomen raadsbesluit zijn gedekt, zijn in strijd met de Gemeentewet en het BBV. Dit zijn daarom onrechtmatigheden met betrekking tot externe regelgeving en wegen derhalve mee bij de oordeelsvorming inzake zowel getrouwheid als rechtmatigheid in de controleverklaring.

In dit artikel geeft de raad het college de bevoegdheid om, met inachtneming van de voorwaarden, saldi op begrotingsposten die een relatie hebben met een egalisatiereserve nog in het lopende jaar te verrekenen met die egalisatiereserve. Daarmee is de rechtmatigheid goed geregeld.

Artikel 5. Interne controle

Eerste lid

De accountant toetst jaarlijks of de gemeenterekening een getrouw beeld geeft van de gemeentelijke financiën. Het eerste lid draagt burgemeester en wethouders op maatregelen te treffen, zodat gedurende het jaar of vooraf aan de accountantscontrole de gemeente zelf nagaat of de cijfers in de administraties een getrouw beeld geven en of de financiële beheershandelingen die aan de baten, de lasten en de balansmutaties ten grondslag liggen, rechtmatig (zijn) verlopen.

Tweede lid

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

Artikel 6. Tussentijdse rapportage en informatie

Artikel 6, eerste tot en met zesde lid, formaliseert een belangrijk onderdeel van de planning en control van de raad. De raad geeft namelijk aan de aard van de informatie die het college standaard dient te verstrekken evenals de reguliere frequentie. Op basis van deze informatie kan de raad de uitvoering van de begroting volgen en besluiten of bijsturing nodig is. Het college doet voorstellen tot budget wijzigingen en wijzigingen van investeringskredieten.

Artikel 6 regelt dat de raad tussentijds minimaal één keer per jaar over de stand van zaken in het lopende begrotingsjaar moet worden geïnformeerd.

In het derde lid geeft de raad kaders voor de inrichting van de beleidsrapportage. In het vierde lid geeft de raad aan waarover hij in elk geval in de beleidsrapportage wil worden geïnformeerd. Het zevende lid gaat in op de informatieplicht van het college.

De raad autoriseert het college met het vaststellen van de begroting op hoofdlijnen het door het college uit te voeren beleid. Hiermee worden alle afzonderlijke verplichtingen die in de programma's besloten liggen in materiële zin oftewel financieel geaccordeerd. Bij de uitvoering van de begroting geldt voor het college de informatieplicht uit het vierde lid artikel 169 Gemeentewet. Bij het aangaan van verplichtingen of het uitoefenen van bevoegdheden door het college met ingrijpende gevolgen voor de gemeente moet het college vooraf het gevoel van de raad inwinnen. De raad schrijft nu in dit artikel voor welke privaatrechtelijke rechtshandelingen in elk geval vooraf aan de raad moeten worden gemeld. De raad perkt hiermee de beoordelingsvrijheid in van het college door zelf te bepalen wat belangrijk genoeg is om vooraf aan de raad mee te delen. De raad schept op deze wijze echter ook zekerheid voor het college. Het college weet welke informatie hij in elk geval vooraf aan de raad moet mededelen. Het haalt mogelijke misverstanden en politieke spanningen uit de lucht.

Voor de privaatrechtelijke rechtshandelingen zijn limietbedragen ingevuld. Bij de rechtshandelingen boven deze limieten wordt het college verplicht vooraf het gevoel van de raad in te winnen. Beneden deze bedragen blijft overigens de informatieplicht voor het college gelden, zoals neergelegd in artikel 169, vierde lid, Gemeentewet, dat wil zeggen dat het college gehouden is de raad te informeren over het gebruik van collegebevoegdheden indien er om welke reden dan ook ingrijpende gevolgen zijn te verwachten.

Artikel 7. Jaarverslag en jaarrekening

Artikel 7 is het sluitstuk van de begrotingscyclus, de verantwoording over de begrotingsuitvoering door het college, cq. de controle van de raad daarop.

Artikel 8. 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 meerjarig 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 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 begroting neerwaarts bijstellen om de overschrijding van het collectieve aandeel ongedaan te maken.

In het artikel is 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.

Hoofdstuk 3. Rechtmatigheidsverantwoording.

Vanaf boekjaar 2023 nemen burgemeester en wethouders een rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening. Deze verantwoording is een standaardmodel dat bij wet is vastgelegd en het geeft inzicht in hoeverre de gemeente rechtmatig heeft gehandeld. Waar de accountant

voorheen een oordeel vormde over de getrouwheid én rechtmatigheid van de jaarverslaggeving, beperkt de accountant zich nu tot een oordeel over het getrouwe beeld van de jaarrekening (inclusief de rechtmatigheidsverantwoording). De accountant geeft vanaf dit moment dus geen afzonderlijk oordeel meer over de rechtmatigheid.

Met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording toetst de accountant uitsluitend of de jaarrekening getrouw is, maar toetst daarbij ook of de rechtmatigheidsverantwoording dat is. Dit betekent onder meer dat afwijkingen van rechtmatigheid (voor zover deze niet tevens van invloed zijn op het getrouwe beeld), geen invloed hebben op de strekking van de controleverklaring. Hierdoor kan het bijvoorbeeld voorkomen dat er omvangrijke afwijkingen van rechtmatigheid opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording van burgemeester en wethouders, terwijl de strekking van de controleverklaring toch goedkeurend is, omdat de omvangrijke rechtmatigheidsfouten getrouw opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording.

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is mede bedoeld om het gesprek te ondersteunen tussen de raad en burgemeester en wethouders, over de (financiële) rechtmatigheid. Het doel hiervan is om de kaderstellende en controlerende rol van de raad op dit vlak te versterken. Het is daarnaast de verwachting dat dit een kwaliteitsimpuls zal geven aan de interne processen en beheersing, zodat burgemeester en wethouders kunnen steunen op een adequaat functionerend systeem. Ook is de verwachting dat er meer vooruitgekeken gaat worden naar het oplossen van onrechtmatigheden, omdat burgemeester en wethouders ook beheersmaatregelen moeten formuleren (Kadernota rechtmatigheid 2023). Zie ook de toelichting bij artikel 6a.

Artikel 9. Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

De verantwoordingsgrens is een bedrag waarboven het College de afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording als onderdeel van de jaarstukken. De gemeenteraad is vrij om binnen een bandbreedte tussen de 0% en 3% van de totale lasten, het percentage voor de verantwoordingsgrens vast te stellen.

De rapporteringsgrens is een afspraak, zoals de raad ook maakt met de externe accountant. Hierbij spreken raad en college af dat alle bevindingen die boven deze rapporteringsgrens vallen in de bedrijfsvoeringsparagraaf worden opgenomen.

De raad heeft d.d. 23 januari 2023 het besluit genomen om voor het verslagjaar 2023 en verder de verantwoordingsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording vast te stellen op 1% van de totaal begrote lasten. De grens voor het rapporteren over afwijkingen omtrent rechtmatigheid in de paragraaf Bedrijfsvoering van het jaarverslag is vastgesteld op 10% van de verantwoordingsgrens.

Artikel 10. Voorwaardencriterium

Voor een goede uitvoering van de rechtmatigheidscontrole is belangrijk dat de geldende regelgeving duidelijk vastligt. Burgemeester en wethouders zijn 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. Het normenkader wordt door de raad vastgesteld door het normenkader aan het raadsbesluit betreffende de controleopdracht aan de accountant toe te voegen.

Artikel 11 Begrotingscriterium

De financiële beheershandelingen moeten tot stand komen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting. Als blijkt dat de gerealiseerde bedragen hoger zijn dan de geraamde

bedragen is er sprake van een onrechtmatigheid (begrotingsonrechtmatigheid). Dit omdat de overschrijding een inbreuk vormt op het budgetrecht van de gemeenteraad. Het artikel geeft kaders wanneer wel/niet is voldaan aan het begrotingscriterium.

In beginsel zijn onderbestedingen van lasten en/of lagere of hogere baten dan begroot formeel onrechtmatig. Deze worden pas als rechtmatig aangemerkt als deze toereikend zijn toegelicht in de beleidsrapportage of jaarrekening.

Artikel 12 Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

Onder misbruik wordt verstaan: het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen, dan met het doel om voor een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen. Misbruik van overheidsgelden kan gelijk worden gesteld met het plegen van fraude, om zich onrechtmatig overheidsgelden toe te eigenen. Bij fraude passen beheersmaatregelen zoals fraudepreventie, handhaving, fraudeopsporing en sancties.

Onder oneigenlijk gebruik wordt verstaan: het door het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, 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 maar in strijd met het doel en de strekking daarvan (de 'geest van de wet'). De beheersmaatregelen die daarbij passen zijn: handhaving, voorlichting, analyse toepassing en actualisering wet- en regelgeving. Ook dit kan tot een onrechtmatigheid leiden.

Hoofdstuk 4. Financiële positie

Artikel 13. De financiële positie

De raad geeft in dit artikel enkele belangrijke uitgangspunten aan die het college voor de uiteenzetting van de financiële positie en de meerjarenramingen moet volgen.

Artikel 14. Waardering & afschrijving vaste activa

De beleidslijn ten aanzien van activering, waardering en afschrijving wordt vastgelegd in een nota die als bijlage bij de verordening is toegevoegd en die bijgesteld wordt indien daartoe aanleiding is.

De verordening moet volgens artikel 212 Gemeentewet in elk geval bevatten de "regels voor waardering en afschrijving activa". Artikel 10 stelt de regels voor de waardering en afschrijving van de vaste activa. De vaste activa worden verplicht ingedeeld in immateriële vaste activa, materiele vaste activa en financiële vaste activa. De immateriële vaste activa worden verdeeld in de kosten voor onderzoek en ontwikkeling voor een bepaald actief en de kosten verbonden aan het sluiten van geldleningen en het saldo van agio en disagio (meer respectievelijk minder dan de nominale waarde). De materiele vaste activa worden onderverdeeld in materiele vaste activa met economisch nut en materiele vaste activa met alleen maatschappelijk nut.

Artikel 15. Reserves en voorzieningen

Een belangrijk beleidsmatig aspect betreft de omvang van het eigen vermogen van een gemeente. Het eigen vermogen van een gemeente bestaat uit de algemene reserves en bestemmingsreserves, terwijl ook de vorming van voorzieningen van invloed is op de omvang van het eigen vermogen. Hoe groot moet het eigen vermogen zijn om risico's op te vangen en gaan we een investering financieren door belastingverhoging of door het interen op het eigen vermogen, zijn financieel beleidsmatige vragen die thuishoren bij de raad.

Dit artikel bepaalt, dat het college een overzicht van de reserves en voorzieningen aanbiedt ter behandeling en vaststelling door de raad.

In lid 5 wordt geregeld dat gereserveerde middelen voor een investeringsvoornemen jaarlijks worden getoetst en de bijbehorende bestedingsplannen worden geactualiseerd. Middelen die volgens het geactualiseerde bestedingsplan niet meer nodig zijn zullen vrijvallen.

Artikel 16. Kostentoerekening

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 worden berekend en vastgelegd.

Het eerste lid van artikel 12 bepaalt, dat de kostprijsberekeningen 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, de gedeerde inkomsten van het kwijscheldingsbeleid en de oninbare vorderingen meegenomen.

Het derde lid geeft aan, dat de overheadkosten die kunnen worden toegerekend aan de activiteiten die onder de vennootschapsbelastingplicht vallen voor de belastingaangifte aan deze activiteiten worden toegerekend.

Het vierde lid geeft aan dat de kostenverdeelsleutel voor de toerekening van de overheadkosten aan de kostprijzen van rechten en heffingen waarmee de gemeente kosten in rekening brengt zoals de afvalstoffenheffing, 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, het vastgestelde overheadtarief per uur is zoals dat in de begroting is opgenomen.

Het vijfde lid van artikel 12 geeft aan dat de omslagrente voor het toerekenen van de rente aan de kostprijs voor de inzet van vreemd vermogen, reserves en voorzieningen voor de financiering van activa jaarlijks bij de begroting wordt vastgesteld. Voor de methodiek van het bepalen van de omslagrente wordt in dit lid aangesloten bij de Notitie Grondexploitaties (bijlage 3) van de Commissie BBV.

Artikel 17. Prijzen economische activiteiten

Als een gemeente goederen, diensten of werken 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 ander ondernemingen treedt. Het bevoordelingsverbod houdt feitelijk in dat tenminste een integrale kostprijs voor de levering van goederen, diensten werken en het verstrekken van leningen garanties en kapitaal in rekening moet worden gebracht.

Van deze verplichting kan worden afgeweken als de activiteiten worden ontplooid in het kader van het publiek belang. Daarvoor is wel nodig dat in een raadsbesluit het publiek belang van de activiteit wordt gemotiveerd. Het raadsbesluit moet worden aangemerkt als een concretiserend besluit van algemene strekking. Het besluit moet worden bekendgemaakt in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad en moet open staan voor bezwaar en beroep. Belanghebbenden kunnen dan binnen uiterlijk zes weken na bekendmaking van het besluit en bezwaarschrift indienen bij de gemeente (Artikel 6:7 Algemene wet bestuursrecht). De gemeente moet binnen zes weken een besluit nemen over het bezwaarschrift of – indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 Algemene wet bestuursrecht is ingesteld – binnen twaalf weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. Bij afwijzing van de bezwaren kan de belanghebbende beroep instellen bij de bestuursrechter.

Voor het verplicht in rekening brengen van minimaal een integrale kostprijs voor de levering van goederen, werken en diensten of voor het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal gelden een aantal uitzonderingen. Deze uitzonderingen worden in het vierde lid opgesomd.

Artikel 18. Financieringsfunctie

De financieringsfunctie (treasury) is een belangrijk onderdeel van het middelenbeheer. Gezien de operationele kwetsbaarheid van deze functie bevat artikel 212 Gemeentewet, tweede lid onder c, het expliciete voorschrift dat de verordening een onderdeel over de financieringsfunctie heeft.

In het door de raad vastgestelde treasurystatuut zijn taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het terrein van de financieringsfunctie vastgelegd, alsmede de kaders voor het uitvoeren van de financieringsfunctie (doelstellingen, richtlijnen en limieten).

Het treasurystatuut wordt tenminste eenmaal in de vier jaar bijgesteld.

Hoofdstuk 5. Paragrafen

Artikelen 19 t/m 27. Paragrafen

In de artikelen 19 t/m 26 worden de verplicht voorgeschreven paragrafen volgens het Besluit begroting en verantwoording nader uitgewerkt. Deze paragrafen moeten een dwarsdoorsnede van de begroting en de jaarstukken vormen. In de paragrafen moeten ook de uitgangspunten voor de in het programma overzicht van de begroting opgenomen ramingen worden weergegeven.

Per paragraaf is aangegeven waarover jaarlijks bij de begroting en jaarstukken moet worden gerapporteerd. De artikelen 9 tot en met 16 van het BBV geven aan wat er in de paragrafen ten minste moet staan.

Voor de paragraaf weerstandsvermogen en risico's en de paragraaf verbonden partijen is een beleidsnota respectievelijk handreiking voorgeschreven, waarin de algemene beleidslijnen worden beschreven. In de handreiking verbonden partijen is ook opgenomen hoe er gestuurd wordt op verbonden partijen. In de jaarlijkse paragrafen wordt op de uitwerking van de algemene beleidslijnen ingegaan. Bij de financiering kan het treasurystatuut als algemene beleidslijn worden aangeduid. Dit statuut moet tenminste eenmaal per vier jaar worden bijgesteld.

Artikel 27 geeft in lid 1 aan de raad de bevoegdheid nieuwe paragrafen in de begroting en de jaarstukken te laten opnemen. Sinds 2012 is er een beleidsparagraaf Investerings in de

begroting opgenomen. De eisen waaraan de paragraaf moet voldoen zijn opgenomen in lid 2 en 3.

Hoofdstuk 6. Financiële organisatie en financieel beheer

Artikel 28. Financiële administratie

In dit artikel worden de kaders gegeven voor de inrichting van administraties van de gemeente. In hoofdlijnen wordt opgedragen welke gegevens moeten worden vastgelegd en aan welke eisen de vastgelegde gegevens moeten voldoen. Deze verordening regelt niet de regels en activiteiten die daarvoor in de uitvoering nodig zijn. Dat is een taak van het college. Deze zal deze zaken wel in een besluit moeten vastleggen voor de aansturing van de ambtelijke organisatie.

Bij algemene maatregel van bestuur stelt het Rijk eisen aan de verantwoordings-informatie van gemeenten. In het Besluit begroting en verantwoording zijn onder andere waarderingsgrondslagen, balansindeling en verplicht op te leveren financiële gegevens vastgelegd. Vanuit de financiële administratie moeten gegevens worden aangeleverd voor de financiële verantwoordingsinformatie aan de raad, maar ook aan gedeputeerde staten, in hun rol als toezichthouder, het rijk, de Europese Unie etc.

Artikel 29. Financiële organisatie

In dit artikel worden uitgangspunten voor de inrichting van de financiële organisatie gegeven, waaraan het college bij het stellen van regels voor de ambtelijke organisatie invulling moet geven. De uitgangspunten vormen kaders voor het college, waaraan hij zich moet houden. In de onderdelen a en b worden eisen gesteld aan de toedeling van taken aan organisatieonderdelen van de gemeente en de toewijzing van functies aan functionarissen. In de onderdelen c en d worden eisen gesteld aan de budgettoedeling en de verantwoording daarover. In onderdeel e worden eisen gesteld om misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen te voorkomen.

Artikel 30. Aanbesteding en inkoop

Dit artikel legt aan het college de zorg op om het door de raad vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid uit te voeren. De vaststelling van dit beleid heeft plaatsgevonden op 12 juni 2017. De regelgeving van de Europese Unie wordt daarbij nageleefd. De inkoop van goederen en diensten en de aanbesteding van werken zijn belangrijke en kwetsbare activiteiten die een groot budgettair effect kunnen hebben. Het hanteren van een inkoopreglement is naast de desbetreffende administratieve aspecten tevens te zien als een vorm van risicobeheersing. De aansprakelijkheid kan worden beperkt en er wordt jegens derden rechtszekerheid gecreëerd. Doordat de regels worden vastgelegd kan de accountant bij zijn controle van de jaarstukken nagaan of de interne regels (en de Europese regelgeving) zijn nageleefd, het is een onderdeel van de rechtmatigheidstoets. De accountant beoordeelt hiervoor eveneens het systeem van interne regels.

Artikel 31. Subsidieverstrekking en steunverlening

Een andere kwetsbare activiteit van gemeenten is de subsidieverlening en steunverlening aan ondernemingen. Naast risicobeheersing is op delen van deze activiteit de Europese regelgeving inzake staatssteun van toepassing. Geëigende maatregelen binnen de huidige processen moeten bijdragen aan een juiste uitvoering van deze regelgeving.

Artikel 32. 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 T worden de jaarstukken uit het begrotingsjaar T-1 vastgesteld, wordt uitvoering gegeven aan de begroting voor het jaar T en wordt tot slot de begroting voor het jaar T+1 vastgesteld. De nieuwe verordening is van toepassing op alle stukken die betrekking hebben op het begrotingsjaar 2024 en later en op de jaarstukken 2023 en verder.

Verder geldt dat de verordening van 25-11-2019 van toepassing blijft op investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut die voor 1 januari 2023 zijn gedaan.

Bijlage 1: Nota waarderen, activeren en afschrijven van vaste activa

Nota waarderen, activeren en afschrijven van vaste activa



Gemeente Zwolle
December 2023

1 Inhoudsopgave

2 Inleiding	26
3 Wettelijke kaders	26
4 Indeling van vaste activa	27
4.1 Materiële vaste activa (MVA)	27
4.1.1 MVA met een economisch nut	28
4.1.2 MVA in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut	28
4.1.3 MVA in erfpacht uitgegeven	28
4.2 Immateriële vaste activa	28
4.2.1 Kosten verbonden aan het sluiten van geldleningen	28
4.2.2 Kosten van onderzoek en ontwikkeling voor het realiseren van een bepaald actief	29
4.2.3 Bijdragen aan activa in eigendom van derden	29
4.3 Financiële vaste activa	30
5 Waardering van materiële vaste activa	30
5.1 Waardering erfpacht	30
5.2 Waardering investeringen met economisch cq. maatschappelijk nut	31
5.3 Waardering van Voorraden (Vlottende activa)	31
5.4 Verkrijgingsprijs	31
5.5 Vervaardigingsprijs	31
5.5.1 Indirecte kosten	32
5.5.2 Toerekening van interne uren en overhead	32
5.5.3 Toerekening van rente	32
5.5.4 Bijdragen van derden	32
5.5.5 Onttrekkingen uit reserves	32
5.6 Waardeverandering	33
5.6.1 Actuele waarde, marktwaarde, economische waarde	33
5.6.2 Boekwaarde	33
5.6.3 Afwaarderen	33
5.6.4 Beslisboom afwaarderen	34
6 Activeren (van materiële vaste activa)	34
6.1 Criteria voor activeren	35
7 Afschrijven	36
7.1 Startmoment van de afschrijvingen	36

7.2 Afschrijvingstermijnen	37
7.3 Afschrijvingsmethoden	37
7.4.1 Lineaire afschrijvingsmethode	37
7.4.2 Annuïtaire afschrijvingsmethode	38
7.5 Categorieën (afschrijvingstabel)	39
8 Rente	39
8.1.1 Betaalde rente	39
8.1.2 Omslagrente	39
8.2 Rente tijdens de bouw	40
8.3 Rente tijdens de exploitatie	40
9 Financiële dekking van kapitaallasten	40
9.1.1 Dekking uit structurele middelen	40
9.1.2 Dekking uit incidentele middelen	40
Bijlage 1: Belangrijkste wijzigingen	41
Bijlage 2: Verklarende woordenlijst	44

2 Inleiding

De huidige nota activa en afschrijvingsbeleid is vastgesteld op 25 november 2019. Er zijn redenen om deze nota aan te passen. Omdat de nota onderdeel is van de Financiële verordening wordt deze gewijzigd bijgevoegd.

De nota waarderen, activeren en afschrijven van vaste activa geeft invulling aan artikel 10 van de Financiële verordening van de gemeente Zwolle. Zij geeft de kaders voor administratief handelen aan die gelden vanaf het moment dat de gemeenteraad heeft besloten over investeringskredieten en de bijbehorende uitgaven heeft geautoriseerd.

De nota geeft uitdrukking aan de bijzondere positie van investeringen in de gemeentelijke financiële huishouding. Een substantieel deel van de gemeentelijke middelen gaat naar investeringen om de beleidsuitvoering mogelijk te maken. Voorbeelden zijn culturele en sportvoorzieningen, scholen, wegen, rioleringen en groenvoorzieningen, maar ook investeringen ten behoeve van de bedrijfsvoering. Nadat de gemeenteraad heeft besloten een investeringskrediet te verlenen en de bijbehorende uitgaven te autoriseren, wordt een waardevol object toegevoegd aan het gemeentelijk bezit. De verwachting daarbij is dat het vele jaren zal meegaan. Dat laatste heeft zijn weerslag in de exploitatiebegroting en de balans. Hoewel de grootste uitgaven voor een investering gedaan worden vóór het moment van oplevering, worden deze in de exploitatiebegroting als lasten gespreid over de hele levensduur van het object. Een investeringsbesluit betekent dus een meerjarige financiële verplichting. De investering is op de balans een bezit met een bepaalde waarde. In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) staan hiervoor de algemeen geldende regels. De Zwolse spelregels met betrekking tot activeren en afschrijven in deze nota zijn hiervan afgeleid.

De nota behandelt de volgende onderwerpen:

- a. de grondslagen voor waardering en activering van vaste activa
- b. de afschrijvingsmethode en –termijnen van vaste activa
- c. het moment waarop de afschrijving van vaste activa begint

Met deze nota legt de raad het kader en de uitgangspunten vast. De omkaderde teksten geven kort aan wat de regel inhoudt met daaronder de toelichting. Ook is aangegeven welke ruimte het BBV biedt. Nadere uitwerking van de nota vindt plaats in de vorm van een Afschrijvingstabel met de exacte afschrijvingstermijnen. De afschrijvingstabel wordt in de begroting opgenomen onder financiën algemeen.

Ter verheldering van het beleid en de regelgeving gaat deze nota ook in op de theoretische achtergrond van de gehanteerde begrippen.

3 Wettelijke kaders

Artikel 212 van de Gemeentewet stelt dat elke gemeente een financiële verordening moet hebben. Lid 2 van artikel 212 stelt dat de financiële verordening in elk geval bevat de “regels voor waardering en afschrijving van activa”. Artikel 10 van de Financiële verordening gemeente Zwolle bepaalt dat de beleidslijn ten aanzien van activering, waardering en afschrijving wordt beschreven in een nota activa- en afschrijvingsbeleid die als bijlage bij de verordening 212 is gevoegd.

Voor de exacte afschrijvingstermijn per actief wordt een afschrijvingstabel opgesteld die jaarlijks opgenomen wordt in de begroting.

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) stelt wettelijke regels met betrekking tot gemeentefinanciën. De artikelen 59 tot en met 65 van het BBV bevatten regels voor waardering, activering en afschrijving van vaste activa.

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2019-07-01>

Met het oog op de juiste interpretatie van de BBV-regels doet de commissie BBV stellige uitspraken. Gemeenten zijn verplicht zich aan de stellige uitspraken te houden. Daarnaast doet de commissie BBV aanbevelingen en publiceert een vraag- en antwoordrubriek op haar website.

<http://www.commissiebbv.nl/>

4 Indeling van vaste activa

Kapitaalgoederen zijn objecten met een meerjarig nut. Een relatief groot deel van het vermogen van de gemeenten zit besloten in kapitaalgoederen.

Investerings zijn de uitgaven die de gemeente doet voor de aanschaf of vervaardiging van kapitaalgoederen. Met ingang van 2017 worden alle investeringen in vaste activa – die voldoen aan de criteria volgens de richtlijnen uit deze nota – geactiveerd.

Activa zijn de bezittingen van de gemeente op een bepaald moment, de waarde ervan uitgedrukt in euro's. Ze staan op de debet-kant (linkerkant) van de balans. De bezittingen kunnen vast zijn of vlottend naargelang hun relatieve omloopsnelheid. Deze nota gaat over de vaste activa; dat zijn de bezittingen met een looptijd van minimaal één jaar. We onderscheiden drie soorten vaste activa: materiële, immateriële en financiële vaste activa.

4.1 Materiële vaste activa (MVA)

Materiële vaste activa (MVA) zijn de materiële bezittingen van de gemeente, die zij langdurig gebruikt voor haar beleidsrealisatie en bedrijfsvoering. De gemeente heeft het economisch eigendom. Enkele voorbeelden: het gemeentehuis, scholen, bedrijfsauto's, computers, rioleringen en sportvelden. In het BBV (artikel 35) wordt onderscheid gemaakt tussen MVA

met een economisch nut, MVA met een economisch nut, waarvoor ter bestrijding van de kosten een heffing kan worden geheven en MVA in openbare ruimte met een maatschappelijk nut.

4.1.1 MVA met een economisch nut

MVA hebben een economisch nut indien ze verhandelbaar zijn (er een markt voor is) en/of als ze kunnen bijdragen aan het genereren van middelen. Indien ter bestrijding van kosten, rechten of een heffing kan worden geïnd, dan spreken we van materiële vaste activa met een economisch nut. Dat een gemeente ervoor kan kiezen ergens geen of geen kostendekkend tarief voor te heffen, is niet relevant voor de vraag of een actief economisch nut heeft. Dit betekent onder andere dat alle gebouwen een economisch nut hebben; er is immers een markt voor gebouwen. Een vergelijkbare redenering geldt voor de verhandelbaarheid. In de balans wordt een splitsing gemaakt tussen de investeringen met economisch nut waarvoor ter bestrijding van kosten, rechten of een heffing kan worden geïnd en de overige investeringen met economisch nut.

Zie verder paragraaf 6. Activeren.

4.1.2 MVA in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut

Het criterium 'maatschappelijk nut' is niet hetzelfde als 'maatschappelijke functie'. Dat laatste geldt voor het overgrote deel van het gemeentelijk bezit. Voor de duidelijkheid hanteert het BBV in geval van maatschappelijk nut de extra toevoeging 'in de openbare ruimte'. MVA in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut genereren geen inkomsten, maar vervullen wel duidelijk een publieke taak. Het betreft investeringen in bijvoorbeeld wegen, water en groenvoorzieningen.

Zie verder paragraaf 6. Activeren.

4.1.3 MVA in erfpacht uitgegeven

Erfpacht is een zakelijk recht, een vorm van pacht waarbij de pacht niet eindigt als de verpachter sterft of de pacht opzegt. De erfpachter heeft in economische zin een positie die nagenoeg gelijk is aan de positie van eigenaar. Het recht van erfpacht is in Nederland geregeld in Boek 5 van het NBW, titel 7.

4.2 Immateriële vaste activa

Immateriële vaste activa bestaan uit:

- Kosten verbonden aan het sluiten van geldleningen en het saldo van agio en disagio.
- Kosten van onderzoek en ontwikkeling voor het realiseren van een bepaald actief.
- Bijdragen aan activa in eigendom van derden.

4.2.1 Kosten verbonden aan het sluiten van geldleningen

Kosten van het sluiten van geldleningen worden in Zwolle niet geactiveerd maar direct ten laste van het resultaat gebracht.

4.2.2 Kosten van onderzoek en ontwikkeling voor het realiseren van een bepaald actief

Kosten van onderzoek en ontwikkeling zijn immateriële kosten. Het activeren van immateriële kosten leidt tot bijkomende (rente-)lasten en daarmee uiteindelijk tot hogere exploitatielasten zonder dat daar een voordeel of een materieel bezit tegenover staat. Daarom wordt er voor gekozen om deze immateriële kosten, met uitzondering van de gevallen waar het Grondexploitatie betreft, niet te activeren. De vooronderzoeken in de voorbereidende fasen leiden tot een definitief 'go-or-no-go' moment waarop het bestuurlijk besluit valt om over te gaan tot de realisatie van een bepaald actief van een bepaalde omvang en kwaliteit en voor het verleende krediet. Voor deze vooronderzoeken wordt, op basis van een onderbouwd voorstel, een separaat voorbereidingskrediet door de gemeenteraad beschikbaar gesteld. Dit krediet wordt, in de gevallen waarin het geen Grondexploitatie betreft, ten laste gebracht van de Algemene middelen. Betreft het een Grondexploitatie dan wordt het krediet geactiveerd en vindt overboeking naar de Grondexploitatie plaats zodra deze is geopend. Mocht de Grondexploitatie geen doorgang vinden dan wordt het krediet alsnog ten laste van de Algemene reserve gebracht.

Immateriële kosten voor het realiseren van een bepaald actief in eigendom van de gemeente, worden in Zwolle niet geactiveerd, met uitzondering van de gevallen waar het Grondexploitatie betreft, .

Voor vooronderzoeken wordt, op basis van een onderbouwd voorstel, een separaat voorbereidingskrediet door de gemeenteraad beschikbaar gesteld. Dit krediet wordt, in de gevallen waarin het geen Grondexploitatie betreft, ten laste gebracht van de Algemene middelen. Betreft het een Grondexploitatie dan wordt het krediet geactiveerd en vindt overboeking naar de Grondexploitatie plaats zodra deze is geopend. Mocht de Grondexploitatie binnen 6 jaar geen doorgang vinden dan wordt het krediet alsnog ten laste van de Algemene reserve gebracht.

4.2.3 Bijdragen aan activa in eigendom van derden

In het BBV artikel 61 staan de volgende voorwaarden:

Bijdragen aan activa in eigendom van derden *kunnen* worden geactiveerd indien:

- a. er sprake is van een investering door een derde
- b. de investering bijdraagt aan de publieke taak

- c. de derde zich heeft verplicht tot het daadwerkelijk investeren, op een wijze zoals is overeengekomen en;
- d. de bijdrage kan worden teruggevorderd indien de derde in gebreke blijft of de gemeente anders recht kan doen gelden op de activa die samenhangen met de investering.

Bijdragen aan activa in eigendom van derden kunnen in Zwolle geactiveerd als voldaan wordt aan de vier hiervoor genoemde BBV criteria.

4.3 Financiële vaste activa

Financiële vaste activa kennen volgens het BBV de volgende indeling:

1. Kapitaalverstrekkingen aan: gemeenschappelijke regelingen, deelnemingen en overige verbonden partijen
2. Langlopende leningen aan openbare lichamen, woningcorporaties, deelnemingen en overige verbonden partijen
3. Overige langlopende leningen
4. Uitzettingen in 's Rijks schatkist met een looptijd van één jaar of langer
5. Uitzettingen in de vorm van Nederlands schuldpapier met een looptijd van één jaar of langer
6. Overige uitzettingen met een looptijd van 1 jaar of langer

Waardering Financiële vaste activa:

Leningen verstrekt aan derden en kapitaalverstrekkingen aan gemeenschappelijke regelingen worden gewaardeerd en op de balans opgenomen tegen de nominale waarde. Bij eventuele oninbaarheid wordt er een voorziening opgenomen.

Participaties in het aandelenkapitaal van NV's en BV's zijn gewaardeerd tegen de verkrijgingsprijs van de aandelen. Indien de waarde van de aandelen onverhoopt structureel mocht dalen tot onder de verkrijgingsprijs zal afwaardering plaatsvinden.

Financiële vaste activa worden in Zwolle geactiveerd

5 Waardering van materiële vaste activa

Met 'waardering' bedoelen we hier de administratieve waarde van een bezit bepalen. De waarde van een object is de prijs die betaald is om het object aan te kopen of de kosten om het zelf te vervaardigen. De waarde van objecten bevindt zich aan de activa-kant, dit is de linkerkant van de balans. Op de oorspronkelijke waarde vindt jaarlijks afschrijving plaats die parallel loopt met de waardedaling door veroudering en slijtage. Zie verder bij 7. Afschrijven.

5.1 Waardering erfpacht

De in erfpacht uitgegeven percelen zijn gewaardeerd tegen de eerste uitgifteprijs (i.c. de waarde die bij eerste uitgifte als basis voor de canonberekening in aanmerking is genomen).

Percelen waarvan de erfpacht eeuwigdurend is afgekocht worden tegen een geringe registratiewaarde opgenomen.

5.2 Waardering investeringen met economisch cq. maatschappelijk nut

Deze materiële vaste activa zijn gewaardeerd tegen de verkrijgings- of vervaardigingsprijs. Specifieke investeringsbijdragen van derden worden op de desbetreffende investering in mindering gebracht.

5.3 Waardering van Voorraden (Vlottende activa)

Conform artikel 38 van het BBV vallen hieronder grond- en hulpstoffen, onderhanden werk (waaronder bouwgronden in exploitatie), gereed product en handelsgoederen en vooruitbetalingen.

De bouwgronden in exploitatie (BIE) worden gewaardeerd op verkrijgings- of vervaardigingsprijs of lagere marktwaarde. De inbrengwaarde van de grond in de BIE op het moment dat sprake is van een BIE is de boekwaarde van de grond op dat moment (notitie grondexploitatie BBV).

De categorie niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG) is met ingang van 1 januari 2016 afgeschaft. Deze gronden zijn nu gerubriceerd onder materiële vaste activa.

De overige grond- en hulpstoffen (magazijnvoorraden) worden tegen de marktwaarde gewaardeerd indien de marktwaarde lager is dan de verkrijgings- of vervaardigingsprijs.

5.4 Verrijgingsprijs

De verrijgingsprijs, ook wel de 'aankoopprijs' genoemd, is de som van alle inkoopkosten exclusief verrekenbare of compensabele BTW en vermeerderd met de bijkomende kosten. Voorbeelden van bijkomende kosten zijn: notariskosten en overdrachtsbelasting.

5.5 Vervaardigingsprijs

De vervaardigingsprijs omvat de aanschaffingskosten van de gebruikte grond- en hulpstoffen, de kosten van materialen en van arbeid en overige kosten, die rechtstreeks aan de vervaardiging kunnen worden toegerekend. Voorbeelden van overige kosten zijn: bouwplaats kosten, leges en verzekeringskosten tijdens de bouw.

Voor wat de betreft de vervaardigingskosten, als bedoeld in artikel 63, 3e lid BBV, die aan BIE kunnen worden gerekend, wordt aangesloten op de kostensoortenlijst zoals opgenomen artikel 6.2.4 van het Besluit ruimtelijke ordening. Dit betekent dat maximaal deze kostensoorten kunnen worden toegerekend aan de BIE, waarbij ten aanzien van de rente onder punt 'n' van deze lijst alleen de rente over het vreemd vermogen mag worden toegerekend en geen rente over het eigen vermogen.

5.5.1 Indirecte kosten

BBV artikel 63: 'In de vervaardigingsprijs *kunnen* voorts worden opgenomen een redelijk deel van de indirecte kosten en de rente over het tijdvak dat aan de vervaardiging van het actief kan worden toegerekend; in dat geval vermeldt de toelichting dat deze rente is geactiveerd (zie 8.2 rente tijdens de bouw).

5.5.2 Toerekening van interne uren en overhead

Met 'interne uren' wordt bedoeld: de kosten van ambtelijke inspanning, berekend tegen intern uurtarief. Uren kunnen worden geactiveerd voor zover die tot de vervaardigingskosten van het actief kunnen worden gerekend.

De overheadkosten van de gemeente Zwolle zijn opgenomen in het begrotingsprogramma bedrijfsvoering. Jaarlijks, bij de opstelling van de begroting, wordt het overheadtarief per uur berekend. Deze overhead kan worden geactiveerd voor zover die tot de vervaardigingskosten van het actief kunnen worden gerekend.

Bij de kredietaanvraag dienen deze uren (inclusief overhead) in de kostprijs inbegrepen te worden.

5.5.3 Toerekening van rente

Zie 8.2 Rente tijdens de bouw.

5.5.4 Bijdragen van derden

Bijdragen van derden die in directe relatie staan tot een actief worden op de waardering daarvan in mindering gebracht (BBV artikel 62, lid 2).

Toelichting

Bijdragen van derden zijn bijvoorbeeld bijdragen van Rijk, Provincie of Cultuurfondsen. De Raad autoriseert investeringskredieten inclusief bijdragen van derden. Daarbij zijn toegezegde bijdragen van derden een dekkingsmiddel. Ze verlagen per saldo het gemeentelijke deel in de kostprijs van de investering. Met het oog op beperken van rentelasten tijdens de bouw, worden werkelijk ontvangen bijdragen van derden reeds tijdens de bouw zoveel mogelijk in mindering gebracht op de uitgaven. Dit heet de 'netto-methode'.

5.5.5 Onttrekkingen uit reserves

Tot en met 2016 was het toegestaan om reserves in mindering te brengen op investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut. De nieuwe regels voorzien niet meer in die mogelijkheid. Het oude BBV artikel 62 lid 3 is vervallen.

Onttrekkingen uit reserves worden niet direct in mindering gebracht op de kostprijs van investeringen om deze te verlagen (BBV)

Het is daarentegen wel toegestaan om een reserve te vormen voor de dekking van kapitaallasten.

Reserves moeten worden opgenomen bij de passiva, dit is de rechterzijde van de balans. Zie verderop in deze nota bij 9.1.3 Activareserve.

5.6 Waardeverandering

Om de waarde van kapitaalgoederen uit te drukken worden verschillende termen en definities gebruikt. Bovendien zijn die waarden niet altijd aan elkaar gelijk en ze kunnen ook nog eens fluctueren over de jaren. Hierna lichten we eerst de verschillende waarden toe en gaan we daarna in op waardeverandering.

5.6.1 Actuele waarde, marktwaarde, economische waarde

De actuele waarde, marktwaarde of economische waarde zijn drie begrippen die hetzelfde uitdrukken: het is wat iets bij verkoop zou opbrengen in het vrije economische verkeer. De werkelijk betaalde kostprijs kan lager of hoger zijn.

5.6.2 Boekwaarde

Het geheel van netto geactiveerde investeringskosten verminderd met de reeds gedane afschrijvingen is de boekwaarde. De boekwaarde is het bedrag waarvoor een actief in 'de boeken' - dat is op de balans - staat. De boekwaarde is niet altijd gelijk aan de marktwaarde. De marktwaarde is bepalend voor de maximaal toegestane boekwaarde. Als de marktwaarde lager is dan de boekwaarde dient in bepaalde gevallen van de boekwaarde extra afgeschreven te worden tot het bedrag van de lagere marktwaarde. Aan het bedrag van de boekwaarde per datum 01-01 wordt jaarlijks rente toegerekend.

5.6.3 Afwaarderen

Door diverse (externe) factoren kan de actuele waarde van een actief met economische waarde stijgen of dalen. In beide gevallen komt de administratieve boekwaarde niet meer overeen met de actuele marktwaarde. De commissie BBV heeft in haar notitie materiele vaste activa opgenomen hoe omgegaan moet worden met duurzame waardevermindering.

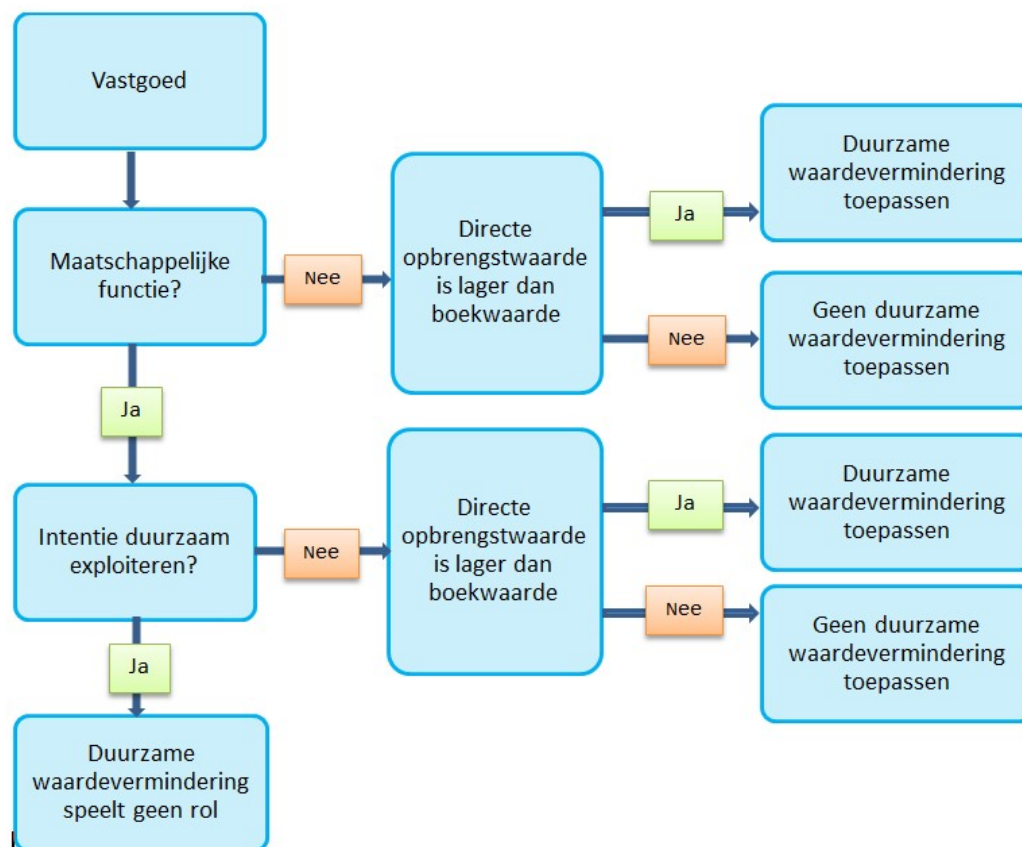
Bij vastgoed met een maatschappelijke functie speelt de bestuurlijke intentie een belangrijke rol. Indien bestuurlijk de intentie bestaat om vastgoed met een maatschappelijke functie te verkopen of als de bestemming wijzigt naar vastgoed met een bedrijfseconomische functie, dan bestaat de mogelijkheid dat een duurzame waardevermindering moet worden verantwoord. In alle andere gevallen is de verkrijgingsprijs de waarderingsgrondslag.

In Zwolle wordt op vastgoed met een maatschappelijke functie alleen dan een duurzame waardevermindering toegepast, wanneer bestuurlijk is besloten het te verkopen of de bestemming te wijziging naar vastgoed met een economische functie.

Bij vastgoed met een bedrijfseconomische functie (te onderscheiden van bedrijfseconomisch nut) gaat het om vastgoed dat door de gemeente wordt aangehouden om bewust winst te realiseren en/of waardeinstijgingen te realiseren. Om vast te stellen of een duurzame waardevermindering moet worden toegepast, moet de directe opbrengstwaarde worden bepaald. Dit gebeurt bij voorkeur door middel van een onafhankelijke taxatie.

De beslissing om wel of niet af te waarderen wordt als volgt schematisch weergegeven:

5.6.4 Beslisboom afwaarderen



6 Activeren (van materiële vaste activa)

Bij investeringen met meerjarig nut spreiden we de kosten van aanschaf of vervaardiging gelijkmatig over de levensduur van het object. Daarvoor is het nodig deze kosten te activeren. Activeren doen we door de kosten van een investering niet in één keer ten laste van het resultaat te brengen, maar als een bezit op de balans te presenteren. Het geld van de investering zit dan als het ware in bakstenen en beton. In de jaren die volgen worden de kosten ten laste van de betreffende jaarresultaten gebracht, verspreid over de verwachte levensduur van het object. Het bezit wordt in dezelfde periode afgeschreven. Het overeenkomstig object wordt over de jaren minder waard als gevolg van veroudering en/of slijtage.

6.1 Criteria voor activeren

Met ingang van 2017 worden alle investeringen geactiveerd (BBV, artikel 59 lid 1). In afwijking hiervan worden kunstvoorwerpen met een cultuur-historische waarde niet geactiveerd (BBV, artikel 59 lid 2).

Uit het oogpunt van het in de hand houden van de administratieve lasten beveelt de commissie BBV aan in haar notitie materiele vaste activa, bij 'omvangcriterium' om een ondergrens te hanteren in termen van minimumbedrag en/of minimale levensduur.

In Zwolle worden investeringen met een meerjarig economisch nut boven de 35.000 euro gemeentelijke middelen altijd geactiveerd. Investerings met een economische nut onder dat bedrag mogen worden geactiveerd op voorwaarde dat dit op consequente wijze gebeurt.

De ondergrens van € 35.000 geldt ook als de componentenbenadering van toepassing is. De componentenbenadering houdt in dat verschillende samenstellende delen van een materieel vast actief afzonderlijk worden afgeschreven op basis van het individuele waardeverloop van die delen.

Per samenstellend deel kunnen de economische gebruiksduren namelijk verschillen.

De belangrijkste redenen om relatief geringe investeringen niet meer te activeren zijn:

- onnodige administratieve belasting terugdringen waar dat kan
- vermijden van niet noodzakelijke rentelasten ten laste van beleidsbudget
- het niet onnodig inperken van de toekomstige begroting met (kapitaallasten van) aankopen uit het verleden

Daarnaast kan het activeren van aankopen met een aanschafwaarde onder de 35.000 euro nuttig zijn om andere redenen zoals:

- het inzichtelijk houden van gemeentelijk bezit
- koppeling van bezit met een beheersysteem
- het voorkomen van jaarlijkse schommelingen in de gemeentelijke kosten
- zuivere (exacte) toerekening van rentelasten aan activa

Altijd dient een bijkomend nut van activeren van relatief geringe investeringen afgewogen te worden tegen de nadelen ervan. Dat zijn: extra administratieve belasting, extra rentelasten en meerjarige inperking van toekomstige budgetten door kapitaallasten.

Alle investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut die in uitvoering komen vanaf 2017 en de gemeente minimaal € 100.000 kosten, worden geactiveerd.

Activa met een economisch nut zijn verhandelbaar en/of kunnen bijdragen aan het genereren van middelen, bijvoorbeeld door het vragen van rechten, heffingen, leges of prijzen.

Activa in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut daarentegen genereren geen inkomsten. Tevens bestaat er geen eenduidige levensduur. Zo worden bijvoorbeeld wegen

dank zij systematisch onderhoud op basis van structurele budgetten ‘voor altijd’ in stand gehouden. Gelet op het uitgangspunt bij het doorvoeren van de vernieuwing van het BBV dat het bestaande financiële beleid zo veel mogelijk in stand blijft, wordt de ondergrens voor het activeren van investeringen in de openbare ruimte gesteld op € 100.000 euro. Hiermee wordt enige flexibiliteit behouden omdat er onder de €100.000 gekozen kan worden tussen wel of niet activeren.

7 Afschrijven

Door investeringen te activeren, kunnen de kosten ervan verdeeld worden over de levensduur van het object. Elk jaar wordt een deel van de kostprijs afgeschreven. Op die manier houdt de waardedaling van het actief gelijke tred met de waardevermindering van het overeenkomstig object door slijtage en veroudering. Jaarlijkse afschrijvingskosten zijn exploitatielasten en beïnvloeden het jaarresultaat. Het is niet toegestaan om de hoogte van de afschrijving te laten afhangen van het beoogde resultaat (BBV art. 64).

In Zwolle wordt op een consequente wijze afgeschreven. Dit betekent dat de afschrijvingen geschieden onafhankelijk van het resultaat van het boekjaar.

Soortgelijke activa worden op dezelfde wijze gewaardeerd en afgeschreven. Een eenmaal vastgestelde afschrijvingstermijn en afschrijvingsmethode blijft gedurende de gehele economische levensduur van een actief van toepassing.

Zwolle schrijft materiële vaste activa af naar een boekwaarde € 0 (nul euro).

Door naar boekwaarde 0 af te schrijven wordt bereikt dat geen rente- en afschrijvingslasten meer op de exploitatie drukken nadat een object buiten gebruik is gesteld wegens slijtage of veroudering.

Normaal gesproken is de boekwaarde van een activum aan het eind van de afschrijvingstermijn tot nul gereduceerd. Voor sommige vaste activa wordt echter van tevoren vastgesteld dat sprake dient te zijn van een restwaarde, omdat een deel van het actief geacht wordt altijd zijn waarde te behouden (tot het moment van verkoop of buitengebruikstelling natuurlijk). Een actief wordt dan niet volledig afgeschreven, maar zo dat aan het einde van de afschrijvingstermijn de afgesproken boekwaarde resteert. In de gevallen waarvoor dit geldt wordt dit onderbouwd in het onderliggende bestuurlijke voorstel.

Op grond wordt niet afgeschreven.

Bij grond is geen sprake van een duurzame waardevermindering. Daarom is de afschrijving op gronden nihil.

7.1 Startmoment van de afschrijvingen

De commissie BBV adviseert in haar notitie materiële vaste activa uit 2020: “Wanneer materiële vaste activa nog in aanbouw of ontwikkeling zijn, dienen de investeringen al wel onder de betreffende categorie binnen de materiële vaste activa te worden gepresenteerd. Met afschrijven

wordt begonnen óf in het jaar waarin het kapitaalgoed gereed komt/verworven wordt en vanaf het moment dat het door de gemeente in gebruik kan worden genomen, óf medio het begrotingsjaar waarin het gereed komt/verworven wordt, óf in het begrotingsjaar dat volgt op het jaar waarin het gereed komt/verworven wordt.” Er kan voor het moment van beginnen met afschrijven slechts voor één mogelijkheid worden gekozen. Deze gekozen mogelijkheid wordt toegepast op alle kapitaalgoederen die gereedkomen/verworven worden.

Bij investeringen met een economische nut en bij investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut wordt in Zwolle begonnen met afschrijven per 1 januari van het begrotingsjaar dat volgt op het jaar waarin het actief gereedgekomen/verworven is.

Vanuit het oogpunt van administratieve eenvoud wordt gekozen voor één moment per jaar: namelijk per 1 januari van het nieuwe begrotingsjaar volgend op het jaar van gereedkomen/verwerving.

7.2 Afschrijvingstermijnen

De exacte afschrijvingstermijnen van zowel de activa met economisch nut als maatschappelijk nut zoals we die in Zwolle hanteren, zijn opgenomen in een separate Afschrijvingstabel. Het BBV schrijft niet voor welke termijnen gelden voor welke activa. Het BBV zegt wel dat de afschrijvingstermijn overeen moet komen met de verwachte economische en/of technische levensduur.

7.3 Afschrijvingsmethoden

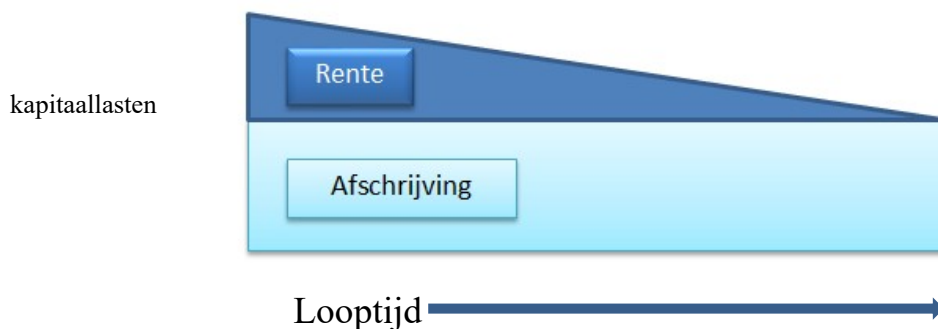
De afschrijvingsmethoden van de onderscheiden activa zoals we die in Zwolle hanteren, zijn opgenomen onder 7.4.

De afschrijvingstabel wordt jaarlijks geactualiseerd en in de begroting opgenomen onder financiën algemeen.

Er is keuze uit twee afschrijvingsmethoden: lineair of annuïtair. Het BBV schrijft niet voor welke van de twee wanneer gebruikt moet worden. Als de keuze eenmaal gemaakt is, moet die consequent gevolgd worden. Hierna lichten we beide methoden kort toe met argumenten waarom we kiezen voor de ene of de andere.

7.4.1 Lineaire afschrijvingsmethode

Bij de lineaire afschrijvingsmethode dalen de kapitaallasten van jaar tot jaar. Het afschrijvingsbedrag blijft jaarlijks even hoog, maar doordat de boekwaarde daalt, nemen de rentelasten jaarlijks af.



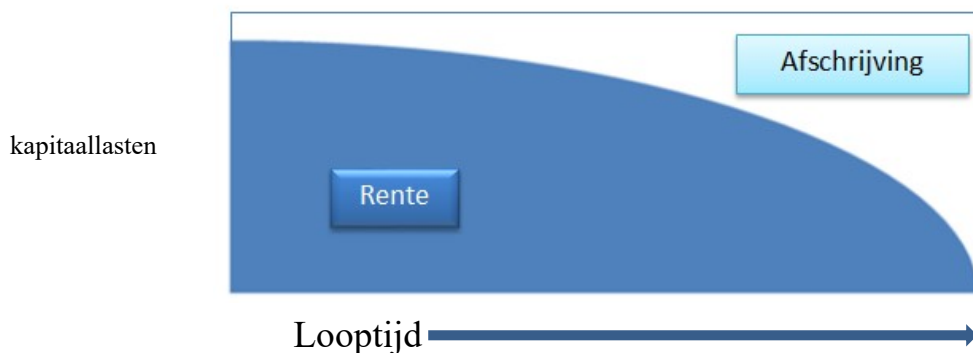
Illustratie: Lineaire afschrijvingsmethode geeft afnemende kapitaallasten

Over het geheel genomen geeft deze afschrijvingsmethode de minste lasten in de exploitatie van een actief. Dit komt doordat de rentecomponent in totaliteit kleiner is dan bij de annuïtaire afschrijvingsmethode. De lineaire afschrijvingsmethode past bij objecten die:

- naargelang het gebruik snel in waarde dalen, bijvoorbeeld: vervoermiddelen en ICT hardware
- geen opbrengsten genereren maar hoofdzakelijk met gemeentelijke bijdragen bekostigd worden, bijvoorbeeld objecten in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut.

7.4.2 Annuïtaire afschrijvingsmethode

Bij de annuïtaire afschrijvingsmethode blijven de kapitaallasten gelijk gedurende de hele economische levensduur. In de beginjaren is de boekwaarde nog hoog en zijn de rentelasten daarom hoger. De hogere rentelasten worden gecompenseerd door minder snel af te schrijven. In de laatste jaren daalt de boekwaarde snel door grotere afschrijvingsbedragen. De rentelasten zijn dan evenredig laag.



Illustratie: Annuïtaire afschrijvingsmethode geeft gelijkblijvende kapitaallasten

Door de gelijkblijvende jaarlasten past deze afschrijvingsmethode bij objecten die structureel opbrengsten genereren bijvoorbeeld in de vorm van huur, tarieven en rijksbijdragen (bijvoorbeeld gebouwen waarvoor huur ontvangen wordt waarmee onder andere rente en afschrijving bekostigd worden). Er is dan een match tussen baten en lasten.

In Zwolle wordt de lineaire afschrijvingsmethode toegepast bij vaste activa tenzij tegenover de kapitaallasten vaste externe baten staan; in deze gevallen kan er annuïtair afgeschreven worden.

7.5 Categorieën (afschrijvingstabel)

Voor de afschrijvingstermijnen en -methode van de onderscheiden categorieën vaste activa wordt een afschrijvingstabel opgesteld die jaarlijks in het bijlagenboek van de begroting wordt opgenomen. Vaste activa zijn onderverdeeld in categorieën en subcategorieën naargelang de aard en de gemiddelde levensduur van de objecten. De indeling van de activa in de afschrijvingstabel past binnen de hoofdcategorieën, die het BBV voorschrijft. Dit zijn:

- gronden en terreinen
- woonruimten
- bedrijfsgebouwen
- grond- weg- en waterbouwkundige werken
- vervoermiddelen
- machines, apparaten en installaties
- overige materiële vaste activa

Het komt voor dat een object uit verschillende hoofdcomponenten bestaat die elk onder een andere categorie vallen. Bijvoorbeeld vervoermiddelen waarop een installatie is gemonteerd. Bij activering met componentenbenadering wordt elke component binnen zijn eigen klasse geactiveerd. Als geen componentenbenadering wordt toegepast, valt het geheel binnen de categorie van de component met de grootste economische waarde.

8 Rente

Voor een nadere toelichting over rente wordt verwezen naar het treasurystatuut van de gemeente Zwolle en de paragraaf Financiering in de begroting.

8.1.1 Betaalde rente

Rente die betaald word over geleend geld is een reële uitgave. Deze uitgave wordt als last verantwoord op het taakveld treasury en van daaruit doorberekend aan de grondexploitatie, projecten (bij projectfinanciering) en de andere taakvelden (via renteomslag).

8.1.2 Omslagrente

De financiering van investeringen brengt rentelasten met zich mee. In Zwolle hanteren we het systeem van integrale financiering. Dat betekent dat de werkelijk betaalde rente op leningen niet rechtstreeks doorbelast wordt aan individuele investeringsprojecten maar wel naar evenredigheid wordt verdeeld (= omgeslagen) over de boekwaarde van de integraal gefinancierde vaste activa. Het is een vergoeding voor het beslag dat de boekwaarde van

een investering legt op de financieringsmiddelen van de gemeente. Het rentepercentage wordt vastgesteld conform BBV-regels.

8.2 Rente tijdens de bouw

In Zwolle wordt de rente gedurende de tijd die wordt besteed aan de vervaardiging van het actief in principe niet geactiveerd. (uitzondering is bijvoorbeeld verhuurde panden waar huurinkomsten tegenover staan).

8.3 Rente tijdens de exploitatie

In Zwolle wordt jaarlijks over de boekwaarde van vaste activa in exploitatie rente toegerekend, ongeacht hoe ze gefinancierd zijn.

Deze rentelasten maken deel uit van de exploitatielasten van het actief.

9 Financiële dekking van kapitaallasten

De lasten als gevolg van het over de jaren spreiden van investeringskosten zijn de kapitaallasten, die bestaan uit de som van afschrijvingslasten en rentelasten. Kapitaallasten maken deel uit van de exploitatielasten. Kapitaallasten kunnen op twee verschillende manieren financieel gedekt worden:

- met incidentele middelen
- met structurele middelen

9.1.1 Dekking uit structurele middelen

Bij investeringen met een economisch nut zoals gebouwen en rioleringen worden de kapitaallasten doorgaans gedekt uit huurinkomsten, heffingen en dergelijke. Uitgangspunt hierbij is dat de externe bijdragen van een kostendekkend niveau zijn. Indien deze inkomsten voor onvoldoende dekking zorgen of niet beschikbaar zijn worden gemeentelijke middelen ingezet als (aanvullende) dekking. Dat gebeurt door het beschikbaar stellen van structurele middelen óf, als die niet beschikbaar zijn, door vorming van een reserve dekking kapitaallasten (9.1.2).

9.1.2 Dekking uit incidentele middelen

Als er geen inkomsten van derden zijn voor de financiële dekking van kapitaallasten en er ook geen structurele middelen beschikbaar zijn, dan dient voor nieuwe investeringen een reserve dekking kapitaallasten gevormd te worden. In deze bestemmingsreserve worden incidentele middelen gestort. Gedurende de levensduur van een actief worden onttrekkingen aan de reserve gedaan ter financiële dekking van de kapitaallasten.

Bij te activeren nieuwe investeringen met geen of onvoldoende dekking voor kapitaallasten uit externe bijdragen en bij afwezigheid van structurele middelen, dient een reserve dekking kapitaallasten te worden gevormd waaraan gedurende de levensduur van een actief onttrekkingen plaatsvinden ter financiële dekking van de kapitaallasten.

Bijlage 1: Belangrijkste wijzigingen

Verordening 01-01-2024 t.o.v. Verordening 25-11-2019

Door de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording vanaf begrotingsjaar 2023, zijn de verantwoordelijkheden verschoven van de accountant naar burgemeester en wethouders. Op grond hiervan is hoofdstuk 3 nieuw ten opzichte van de vorige verordening.

Voor vooronderzoeken wordt, op basis van een onderbouwd voorstel, een separaat voorbereidingskrediet door de gemeenteraad beschikbaar gesteld. Dit krediet wordt, in de gevallen waarin het geen Grondexploitatie betreft, ten laste gebracht van de Algemene middelen. Betreft het een Grondexploitatie dan wordt het krediet geactiveerd en vindt overboeking naar de Grondexploitatie plaats zodra deze is geopend. Mocht de Grondexploitatie binnen 6 jaar geen doorgang vinden dan wordt het krediet alsnog ten laste van de Algemene reserve gebracht.

(huidige nota: ook vooronderzoeken die Grondexploitatie betreffen worden ten laste van de Algemene middelen gebracht in plaats van ze te activeren).

Verordening 25-11-2019 t.o.v. Verordening 12-06-2017: GEEN

Verordening 12-06-2017 t.o.v. Verordening 23-03-2015:

1. In Zwolle wordt op vastgoed met een maatschappelijke functie alleen dan een duurzame waardevermindering toegepast, wanneer bestuurlijk is besloten het te verkopen of de bestemming te wijziging naar vastgoed met een economische functie (5.6.3).

(vloeit voort uit: BBV notitie waardering vastgoed).

2. Alle investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut die in uitvoering komen in of na 2017 en de gemeente minimaal 100.000 euro kosten, worden geactiveerd (6.1)

(huidige nota: er zijn geen beleidsmatige uitgangspunten vastgesteld voor maatschappelijke investeringen. De beslissing om maatschappelijke investeringen wel of niet activeren werd genomen op basis van het budgettaire kader. Huidige grens: 5.000 euro).

3. In Zwolle worden investeringen met een meerjarig economisch nut boven de 35.000 euro gemeentelijke middelen altijd geactiveerd. Investerings met een economische nut onder dat bedrag mogen worden geactiveerd op voorwaarde dat dit op consequente wijze gebeurt (6.1).

(het minimum bedrag was 5.000 euro)

4. Bij investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut wordt begonnen met afschrijven per 1 januari van het begrotingsjaar dat volgt op het jaar waarin het actief gereedgekomen/verworven is (7.1).
(huidig beleid in Zwolle is om bij maatschappelijke investeringen met afschrijving te starten voor gereed melding)

5. Bij te activeren nieuwe investeringen met geen of onvoldoende dekking voor kapitaallasten uit externe bijdragen en geen of onvoldoende dekking uit structurele middelen, dient in Zwolle altijd een reserve dekking kapitaallasten gevormd te worden waaraan gedurende de levensduur van een actief onttrekkingen plaatsvinden ter financiële dekking van de kapitaallasten. (9.1.2).
(in belang toegenomen nu ook maatschappelijke investeringen geactiveerd moeten worden).

Bijlage 2: Verklarende woordenlijst

Activa (enkelvoud: actief of activum)

Activa zijn de bezittingen van de gemeente op een bepaald moment, de waarde ervan uitgedrukt in euro's.

Activa met een economisch nut

Gemeentelijke bezit dat kan bijdragen aan het genereren van inkomsten en/of verhandelbaar is

Activa in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut

Gemeentelijk bezit dat niet verhandelbaar is en niet bijdraagt aan het genereren van middelen

Activa in ontwikkeling

Werken die bestemd zijn voor meerjarig eigen gebruik en op de balansdatum nog niet gereed zijn.

Ook wel 'lopende activa' genoemd

Activeren

Het op de balans presenteren van de financiële waarde van een kapitaalgoed met meerjarig nut dat vanaf dat moment als bezit kan worden beschouwd

Afschrijven

Het op systematische wijze ten laste van de exploitatie brengen van een investering. Hiermee wordt in de boekhouding de waardedaling door veroudering en/of slijtage tot uitdrukking gebracht. **Afschrijvingsmethode:** zie lineaire en annuïtaire afschrijvingsmethode

Agio/Disagio

Agio is het verschil tussen het bedrag waarvoor een lening wordt aangegaan en het bedrag dat aan de geldnemer wordt uitgekeerd. Bij aandelen is agio het verschil tussen de nominale waarde en het bedrag dat feitelijk betaald is voor de aandelen. Bij disagio is minder betaald dan de nominale waarde.

Annuïtaire afschrijvingsmethode

Deze methode kent een jaarlijks gelijkblijvend bedrag aan rente en afschrijving. In de beginjaren is de afschrijvingscomponent laag en de rentecomponent hoog. Tegen het einde is deze verhouding omgekeerd.

Balans

De balans geeft de grootte en de samenstelling van het vermogen van de gemeente weer op een bepaald tijdstip. De bezittingen staan aan de activa-kant, dat is de linkerkant van de balans. Aan de passiva-kant, dat is de rechterkant, staat hoe de het bezit gefinancierd is.

Boekwaarde

Dit is de waarde van een actief op een bepaald moment. De boekwaarde wordt bepaald door de verkrijgings- of vervaardigingsprijs te verminderen met de reeds gedane afschrijvingen.

Boekwinst/- verlies

Het verschil tussen de boekwaarde en de actuele verkoopprijs

Componentenbenadering

Dit houdt in dat verschillende samenstellende delen van een materieel vast actief afzonderlijk worden afgeschreven, elk naargelang zijn eigen waarde verloop.

Economische waarde

De verkoopwaarde in het vrije economische verkeer

Economische levensduur

De periode waarin het actief of productiemiddel normaal kan worden gebruikt, inkomsten kan genereren en/of verkocht kan worden.

Exploitatie

Dit is het uitbaten van bezittingen zoals het gebruik van gebouwen of goederen of het uitvoeren van een dienst.

Financiële vaste activa

Een categorie van activa die een financiële waarde vertegenwoordigen zoals bijvoorbeeld verstrekte leningen

Immateriële vaste activa

Een categorie van bezittingen die niet tastbaar zijn zoals bijdragen aan activa in eigendom van derden

Investerings

Investerings zijn de uitgaven die de gemeente doet voor de aanschaf of vervaardiging van kapitaalgoederen.

Investerings met economisch nut

Investerings hebben een economisch nut indien ze verhandelbaar zijn (er een markt voor is) en/of indien ze kunnen bijdragen aan het genereren van middelen, bijvoorbeeld door het vragen van rechten, heffingen, leges of prijzen.

Investerings in de openbare ruimte met maatschappelijk nut

Investerings in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut genereren geen middelen, maar vervullen wel duidelijk een publieke taak. Het betreft investeringen in bijvoorbeeld wegen, water en groenvoorzieningen.

Kapitaalgoederen

Objecten met een meerjarig nut.

Kapitaallasten

De jaarlijkse exploitatielasten van rente en afschrijving die verbonden zijn aan activa

Levensduurverlengende investering

Een investering met als doel de levensduur van een bestaand actief substantieel te verlengen

Lineaire afschrijvingsmethode

Deze methode kent een jaarlijks dalend bedrag aan lasten. De afschrijvingscomponent blijft jaarlijks gelijk. Als gevolg van een daling van de boekwaarde neemt de jaarlijkse rentelast af.

Lopende activa: zie Activa in ontwikkeling

Materiële vaste activa

Bezittingen van de gemeente van stoffelijke aard met een meerjarig nut. Voorbeelden zijn onder andere: grond, gebouwen, wegen en machines

Netto methode

Bezittingen worden op de balans opgenomen tegen verkrijgings- of vervaardigingsprijs minus bijdragen van derden.

Omslagrente

Rentelasten die op een systematische manier worden toegerekend aan de activa. Het is een vergoeding voor het beslag dat de boekwaarde van een investering legt op de financieringsmiddelen van de gemeente.

Uitbreidingsinvestering

Aankoop of vervaardiging van een nieuw kapitaalgoed dat een toevoeging betekent aan het volume en/of de kwaliteit van de bestaande kapitaalgoederen

Rente: zie Omslagrente

Reserve dekking kapitaallasten

Een reserve voor de financiële dekking van kapitaallasten gedurende de afschrijvingstermijn van een actief.

Restwaarde

De opbrengstwaarde die na de gebruikstermijn nog gerealiseerd kan worden.

Technische levensduur

Het aantal jaren dat een object werkelijk meegaat voordat het versleten is of tot het moment waarop het geen productieve prestaties meer kan leveren.

Vaste activa

De bezittingen van de gemeente waarin het benodigde vermogen meerdere jaren is vastgelegd. We onderscheiden materiële, immateriële en financiële vaste activa.

Verkrijgingsprijs

Het bedrag dat betaald is om activa aan te schaffen. Dit is de inkoopprijs plus bijkomende kosten.

Vervaardigingsprijs

De kosten die gemaakt zijn voor het in eigen beheer vervaardigen van een actief

Vervangingsinvestering

Het vervangen van een actief waarvan de technische of economische levensduur is verstreken.