

Verordening van de raad van de gemeente Zutphen houdende bepalingen over financieel beleid en beheer 2017 (Financiële verordening gemeente Zutphen 2017)

De raad van de gemeente Zutphen,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 14 november 2017 met nummer 111539;

gelet op artikel(en) 212 van de Gemeentewet;

b e s l u i t :

vast te stellen de:

Verordening van de raad van de gemeente Zutphen houdende bepalingen over financieel beleid en beheer 2017 (Financiële verordening gemeente Zutphen 2017)

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

Deze verordening verstaat onder:

- a. administratie: het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, functioneren en beheersen van de gemeentelijke organisatie en de verantwoording die daarover moet worden afgelegd;
- b. begroting: begroting of programmabegroting, zoals bedoeld in artikel 189 Gemeentewet;
- c. besluit BBV: het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten;
- d. college: het college van burgemeester en wethouders;
- e. gemeente: gemeente Zutphen;
- f. inkomsten: totaal van de baten vóór onttrekking aan reserves;
- g. jaarstukken: de jaarrekening en het jaarverslag, zoals bedoeld in artikel 197 Gemeentewet;
- h. periodiek: als de noodzaak of de behoefte bestaat;
- i. team: iedere organisatorische eenheid binnen de gemeentelijke organisatie met een eigen rechtstreekse verantwoordelijkheid aan de directeur;
- j. uitgaven: totaal van de lasten voor storting aan reserves.

Hoofdstuk 2 Begroting en verantwoording

Artikel 2 Programma-indeling

1. De raad kan bij aanvang van iedere raadsperiode een nieuwe programma-indeling voor die raadsperiode vaststellen.
2. De raad stelt op voorstel van het college per programma relevante indicatoren vast voor het meten van en het afleggen van verantwoording over de gemeentelijke productie van goederen en diensten en de maatschappelijke effecten van het gemeentelijke beleid.
3. De raad kan bij aanvang van iedere raadsperiode vaststellen over welke onderwerpen hij in extra paragrafen naast de verplichte paragrafen in de begroting en jaarstukken kaders wil stellen en wil worden geïnformeerd.

Artikel 3 Inrichting begroting en jaarstukken

1. Bij de begroting worden onder elk programma de lasten en baten weergegeven. Bij de jaarstukken worden onder elk programma de gerealiseerde lasten en baten weergegeven.
2. Bij de uiteenzetting van de financiële positie in de begroting worden van de nieuwe investeringen per investering het benodigde investeringskrediet en kapitaallasten weergegeven.
3. Bij de uiteenzetting van de financiële positie in de begroting wordt in aanvulling op het bepaalde in de artikelen 20 en 21 van het besluit BBV inzicht gegeven in de ontwikkeling van de schuldpositie als gevolg van de begroting, de meerjarenraming, de investeringen en de grondexploitaties.

Artikel 4 Kaders begroting

1. De raad stelt op voorstel van het college vóór 1 juli de kaders voor de begroting voor het komende jaar vast.
2. In de begroting wordt een post onvoorzien opgenomen van minimaal € 3 per inwoner.

Artikel 5 Autorisatie begroting en investeringskredieten

1. De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting de baten en de lasten per programma en het overzicht van de algemene dekkingsmiddelen en onvoorzien.
2. 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.
3. Het college informeert de raad als het verwacht dat:
 - a. de lasten de geautoriseerde lasten of de investeringsuitgaven de geautoriseerde investeringskredieten dreigen te overschrijden, of
 - b. de baten bij de geautoriseerde baten dreigen achter te blijven.
4. Bij de presentatie van de tweede tussenrapportage in de raad doet het college voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde budgetten en de investeringskredieten en het bijstellen van het beleid.
5. Voor een investering waarvan het investeringskrediet niet met het vaststellen van de begroting is geautoriseerd, legt het college vooraf aan het aangaan van financiële verplichtingen een investeringsvoorstel met een voorstel voor het vaststellen van een investeringskrediet en dekkingsvoorstel aan de raad voor.

Artikel 6 Taakvelden

Het college draagt er zorg voor dat de baten en lasten van de programma's en de door de raad vastgestelde wijzigingen daarvan naar de juiste taakvelden worden verdeeld.

Artikel 7 Tussentijdse rapportage

1. Het college rapporteert maximaal twee keer per jaar aan de raad over de realisatie van de begroting van het lopende boekjaar.
2. Het college rapporteert bij de tussenrapportage de belangrijkste ontwikkelingen per programma van de begroting.
3. In een van de tussenrapportages worden afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en de lasten van producten en investeringskredieten in de begroting groter dan € 25.000 of 10% of meer toegelicht en meegenomen in de begrotingswijziging.

Artikel 8 EMU-saldo

1. Wanneer het Rijk de gemeente bericht dat alle gemeenten samen het collectieve aandeel van gemeenten in het EMU-tekort, zoals bedoeld in artikel 3, zesde lid, van de Wet houdbare overheidsfinanciën, hebben overschreden, informeert het college de raad of een wijziging van de begroting nodig is.
2. Als het college een wijziging nodig acht, doet het een voorstel daartoe aan de raad.

Hoofdstuk 3 Financieel beleid

Artikel 9 Financieel beleid

Het college biedt de gemeenteraad periodiek een nota financieel beleid ter vaststelling aan. Deze nota bevat in ieder geval de volgende onderwerpen:

- a. reserves en voorzieningen;
- b. rentebeleid;
- c. activa en afschrijven;
- d. weerstandsvermogen en risicomanagement;
- e. beleidsuitgangspunten.

Artikel 10 Waardering en afschrijving vaste activa

Vaste activa worden gewaardeerd en afgeschreven conform de uitgangspunten zoals vastgelegd in de nota financieel beleid, onderdeel activa en afschrijven.

Artikel 11 Voorziening voor oninbare vorderingen

1. Voor de vorderingen op verbonden partijen en privaatrechtelijke vorderingen wordt een voorziening wegens oninbaarheid gevormd op basis van een individuele beoordeling op inbaarheid van de openstaande vorderingen.
2. Voor openstaande vorderingen betreffende:
 - a. gemeentelijke belastingen;
 - b. gemeentelijke heffingen;
 - c. leges,

wordt een voorziening wegens oninbaarheid gevormd ter grootte van een oplopend percentage van oninbaarheid.

Artikel 12 Kostprijsberekening en overhead

1. Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, en van goederen, werken en diensten die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, wordt een extracomptabel stelsel van kosttoerekening gehanteerd. Bij de kosttoerekening worden naast de directe kosten de overheadkosten en de rente van de inzet van vreemd vermogen, 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, de kapitaallasten van de in gebruik zijnde activa en voor rioolheffing en afvalstoffenheffing de compensabele belasting over de toegevoegde waarde (BTW) en de kosten van kwijtschelding.
3. In het taakveld overhead worden voor toerekening van overheadkosten de volgende kosten apart geadministreerd en in de verantwoording toegerekend:
 - a. kosten voor activiteiten welke geheel of deels worden bekostigd met een specifieke uitkering of subsidie;
 - b. kosten voor activiteiten die betrokken zijn in de aangifte vennootschapsbelasting;
 - c. kosten voor activiteiten die bepalend zijn voor de kostprijs van rechten en heffingen;
 - d. kosten voor goederen, werken en diensten die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden.
4. Voor de inzet van materiële activa worden naast directe kosten, indirecte kosten en afschrijvingskosten, de rente voor de financiering van het actief toegerekend. Deze rente is een vergoeding voor de inzet van vreemd vermogen en van eigen vermogen en wordt berekend overeenkomstig het binnen het besluit BBV vastgestelde model. De uitkomst van dit percentage wordt op een half procent afgerond. De rentepercentages voor deze vergoeding worden bij de behandeling van de programmabegroting vastgesteld.
5. De in het derde lid bedoelde toerekening van de overheadkosten vindt plaats op basis van een procentuele verhouding tussen de totale loonsom en de aan het betreffende taakveld toegerekende loonkosten.

Artikel 13 Prijzen economische activiteiten

1. Voor de levering van goederen, diensten of werken waarbij de gemeente met de bijbehorende activiteiten in concurrentie met marktpartijen treedt, wordt tenminste de geraamde integrale kostprijs in rekening gebracht. Bij afwijking doet het college vooraf voor elk van deze activiteiten afzonderlijk een voorstel voor een raadsbesluit, waarin het publiek belang van de activiteit wordt gemotiveerd.
2. Bij het verstrekken van leningen of garanties 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 gaat het college 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. Een raadsbesluit met de motivering van het publiek belang als bedoeld in het eerste tot en met het derde lid is niet nodig als sprake is van:
 - a. leveringen van goederen, diensten of werken en het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal aan andere overheden voor zover deze leveringen en verstrekkingen zijn bedoeld voor de uitoefening van de publieke taak door die andere overheid;
 - b. een bevoordeling van in het kader van een bij wet opgedragen publiekrechtelijke taak;
 - c. een bevoordeling van activiteiten in het kader van een toegekend bijzonder of uitsluitend recht waardoor prijsvoorschriften gelden;
 - d. een bevoordeling van sociale werkplaatsen;
 - e. een bevoordeling van onderwijsinstellingen;
 - f. een bevoordeling van publieke media-instellingen, en
 - g. een bevoordeling die valt onder de reikwijdte van de staatssteunregels van het Werkingsverdrag van de Europese Unie en daarmee verenigbaar is.

Artikel 14 Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen

1. Het college doet de raad jaarlijks een voorstel voor de hoogte van de gemeentelijke tarieven voor de belastingen, de rioolheffingen, de afvalstoffenheffing, marktgelden, lijkbezorgingsrechten, haven- en opslaggeld en leges.
2. Het college biedt de raad periodiek een nota aan met de kaders voor de prijzen voor de levering van gemeentelijke goederen, werken en diensten en voor de huren en de erfpachten.
3. Het college legt bij een tussentijdse wijziging van prijzen, huren en erfpachten ten opzichte van de kaders uit de nota vooraf een besluit voor aan de raad.

Artikel 15 Financieringsfunctie

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

Artikel 16 Grondbeleid

1. Het college biedt de raad periodiek een nota grondbeleid ter vaststelling aan. In de nota wordt aandacht besteed aan:
 - a. de strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente;
 - b. de uitgangspunten voor de verkoopprijzen van gronden.
2. Het college biedt de raad twee maal per jaar een 'notitie gebied-exploitaties Zutphen' ter vaststelling aan. In de notitie wordt aandacht besteed aan:
 - a. een financiële doorkijk van de projecten;
 - b. een perspectief van de afzonderlijke en gezamenlijke exploitaties.

Hoofdstuk 4 Financiële organisatie en financieel beheer

Artikel 17 Administratie

De administratie is zodanig van opzet en werking, dat zij in ieder geval dienstbaar is voor:

- a. het sturen en het beheersen van activiteiten en processen in de gemeente als geheel en in de teams;
- b. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van de vaste activa, voorraden, vorderingen, schulden, overeenkomsten;
- c. het verschaffen van informatie over uitputting van de toegekende budgetten en investeringskredieten en voor het maken van kostencalculaties;
- d. het verschaffen van informatie over indicatoren met betrekking tot de gemeentelijke productie van goederen en diensten en de maatschappelijke effecten van het gemeentelijke beleid;
- e. het afleggen van verantwoording over de rechtmatigheid, doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en relevante 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 18 Financiële organisatie

Het college draagt zorg voor:

- a. een eenduidige indeling van de gemeentelijke organisatie en een eenduidige toewijzing van de gemeentelijke taken aan de teams;
- b. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- c. de verlening van mandaat, volmacht, machtiging en opdracht voor het aangaan van financiële verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten;
- d. de interne regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening van de financieringsfunctie;
- e. de te maken afspraken met de teams over de te leveren prestaties, de daarvoor beschikbare middelen en de wijze en frequentie van rapportage over de voortgang van de activiteiten en uitputting van middelen;
- f. het beleid en de interne regels voor de inkoop en de aanbesteding van leveringen, werken en diensten;
- g. het beleid en de interne regels voor de steunverlening en de toekenning van subsidies aan ondernemingen en instellingen;
- h. het beleid en de interne regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen, opdat aan de eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording wordt voldaan.

Artikel 19 Interne controle

1. Het college zorgt ten behoeve van het getrouwe beeld van de jaarrekening, bedoeld in artikel 213, derde lid, onder a. Gemeentewet, en de rechtmatigheid van de baten en lasten en de balansmutaties, bedoeld in artikel 213, derde lid, onder b. Gemeentewet, voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Bij afwijkingen neemt het college maatregelen tot herstel.
2. Het college zorgt voor de systematische controle van de registratie en de ontwikkeling van de bezittingen en het vermogen van de gemeente met dien verstande dat de waardepapieren, de voorraden, de uitstaande leningen, de debiteurenvorderingen, de liquiditeiten, de opgenomen leningen, de kortlopende schulden en de vorderingen van crediteuren jaarlijks worden gecontroleerd en registergoederen en bedrijfsmiddelen tenminste eenmaal in de 4 jaar. Bij afwijkingen in de registratie neemt het college maatregelen voor herstel van de tekortkomingen.

Hoofdstuk 5 Slotbepalingen

Artikel 20 Hardheidsclausule

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

Artikel 21 Intrekking oude regeling

De Financiële verordening gemeente Zutphen 2016, zoals vastgesteld bij besluit van 23 mei 2016, wordt ingetrokken.

Artikel 22 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de dag na de datum van bekendmaking en werkt terug tot en met 1 januari 2017.

Artikel 23 Overgangsrecht

De Financiële verordening gemeente Zutphen 2016 blijft van toepassing op de jaarrekening en het jaarverslag en de bijbehorende stukken van het begrotingsjaar voorafgaand aan het jaar waarin deze verordening in werking treedt.

Artikel 24 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Financiële verordening gemeente Zutphen 2017.

*Aldus besloten in de openbare vergadering van
de raad van de gemeente Zutphen,
gehouden op: [datum]
De voorzitter, de griffier,*

Algemene toelichting

Voor de indeling van deze financiële verordening is de inhoud van artikel 212 Gemeentewet gevolgd. Dit artikel uit de Gemeentewet bepaalt dat de financiële verordening de uitgangspunten voor het financieel beleid en regels voor het financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie moet bevatten. De elementen financieel beleid, financieel beheer en financiële organisatie komen terug in de hoofdstukindeling; achtereenvolgens de hoofdstukken 3 en 4 gaan over deze onderwerpen.

Het eerste lid van artikel 212 Gemeentewet stelt aanvullende eisen aan de inhoud van de verordening. De verordening moet waarborgen dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en interne controle wordt voldaan. Ook deze eisen vindt men terug in de indeling van de verordening. Zo behandelt het 2e hoofdstuk de begroting en de verantwoording over de uitvoering van de begroting.

In hoofdstuk 3 zijn kaders voor het financieel beleid opgenomen en in hoofdstuk 4 kaders voor het financieel beheer en de financiële organisatie. Deze kaders maken tezamen de interne controle waaronder de controle op de rechtmatigheid van de (financiële) beheershandelingen mogelijk. Regels over interne controle zelf staan in hoofdstuk 4, het hoofdstuk over het financieel beheer en de financiële organisatie. De interne controle richt zich mede op de rechtmatigheid van de (financiële) beheershandelingen.

Het tweede lid van artikel 212 Gemeentewet geeft aan welke regels in elk geval in de verordening moeten zijn opgenomen. De verordening moet in elk geval regels bevatten voor waardering en afschrijving van vaste activa, grondslagen voor de berekening van tarieven en prijzen en de algemene doelstellingen en te hanteren richtlijnen en limieten voor de financieringsfunctie. Deze regels zijn opgenomen in het hoofdstuk 3, het hoofdstuk over het financieel beleid.

Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

In dit artikel zijn de omschrijvingen van de in deze verordening gehanteerde begrippen opgenomen. De omschrijvingen van deze begrippen spreken voor zich, zodat hierop geen nadere toelichting nodig is.

Hoofdstuk 2 Begroting en verantwoording

Artikel 2 Programma-indeling

Dit artikel bevat bepalingen over de inrichting van de begroting en de jaarstukken. De indeling van de programma's wordt bij aanvang van iedere raadsperiode door de raad vastgesteld. Het BBV bepaalt in aanvulling hierop dat het college de taakvelden aan de programma's toewijst.

Op grond van artikel 189 Gemeentewet berust het budgetrecht bij de raad. De raad neemt uiteindelijk de beslissing welke bedragen zij voor taken en activiteiten op de begroting 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 (artikel 189, derde lid Gemeentewet).

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

Het tweede lid van artikel 2 bepaalt dat op voorstel van het college de raad niet-financiële indicatoren per programma vaststelt. Dit is het zogenaamde SMART maken van de begroting. Artikel 8, derde lid Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: het BBV) stelt namelijk dat per programma wordt aangegeven wat de doelstelling – in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten – is en hoe er naar wordt gestreefd deze effecten te bereiken.

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. Artikel 2, derde lid bepaalt dat de raad bij aanvang een nieuwe raadsperiode kan aangeven welke paragrafen hij nog meer wenst. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een paragraaf duurzaamheid.

Artikel 3 Inrichting begroting en jaarstukken

In dit artikel zijn aanvullend op het BBV bepalingen opgenomen voor de inrichting van de begroting. Het artikel schrijft een autorisatieniveau op het niveau van programma voor en bevat de bepaling dat de lasten en baten per programma's in de begroting worden weergegeven. Door deze bepaling is het bijvoegen van de taakveldenraming bij de begroting en de taakveldenrealisatie bij het jaarverslag niet meer nodig. Overigens is hiervoor nog een tussenoptie mogelijk. Namelijk door per programma te werken met prioriteiten op die gebieden waar politieke aandacht voor is en de rest van het programma te bestempelen als overig. Bij die optie is het toevoegen van de taakveldenraming bij de begroting en de taakveldenrealisatie bij de jaarstukken wel nodig. In het tweede lid wordt de verplichting, neergelegd in artikel 20 BBV, om in de begroting aandacht te besteden aan de investeringen nader uitgewerkt door te bepalen dat er bij de uiteenzetting van de financiële positie een overzicht van de investeringen wordt gegeven. Het derde lid bepaalt dat in aanvulling op het bepaalde in het BBV de gevolgen van de begroting en meerjarenraming voor de gemeentelijke schuldpositie inzichtelijk worden gemaakt.

Artikel 4 Kaders begroting

Dit artikel biedt de kaders voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming. In dit artikel staat een aantal uitgangspunten die het college bij het opstellen van deze stukken in acht moet nemen. Dit in aanvulling op de bepalingen van de artikelen 189 en 193 Gemeentewet en het BBV. Het eerste lid van het artikel bepaalt dat de gemeenteraad vooraf aan het opstellen van de begroting een voorstel ontvangt waarin de kaders voor de komende jaren zijn vastgelegd. De kaders geven richting aan het college voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming. Artikel 8 BBV zegt dat het bedrag voor onvoorzien moet zijn opgenomen in het programmaplan. In het tweede lid in artikel 4 wordt een nadere invulling aan deze wettelijke verplichtingen gegeven door de omvang van het bedrag voor onvoorzien vast te leggen. De meeste gemeenten nemen een bedrag voor onvoorzien op onder de algemene dekkingsmiddelen. Het is ook mogelijk om als raad aan te geven dat het college per programma een post voor onvoorzien uitgaven opneemt. Dan moet een lid met een andere strekking op deze plaats worden opgenomen.

Artikel 5 Autorisatie begroting en investeringskredieten

Dit artikel bevat nadere regels voor de autorisatie van de baten en lasten in de begroting en van de investeringskredieten. Autorisatie van de baten en de lasten vindt plaats op het niveau van programma (eerste lid). Naast lopende uitgaven doet een gemeenten investeringen. Ook uitgaven voor investeringen moeten worden geautoriseerd. Voor de autorisatie van deze investeringskredieten is gekozen deze bij de begrotingsbehandeling mee te nemen (tweede lid). Wel kan de raad bij de begrotingsbehandeling aangegeven welke investeringskredieten hij op een later tijdstip wenst te autoriseren. Zo kan de raad de autorisatie van politiek belangrijke investeringen combineren met de behandeling van de inhoudelijke kant van het investeringsvoorstel. Het bedrag voor een dergelijke investering blijft wel op de begroting staan als voorziene uitgaaf, maar de raad autoriseert de uitgaaf nog niet. Het college is nog niet bevoegd verplichtingen voor de investering aan te gaan. Het college moet dreigende overschrijdingen van geautoriseerde lasten en investeringskredieten en dreigende onderschrijdingen van geautoriseerde baten bij het bekend worden aan de raad melden, zodat de raad kan besluiten of het budget moet worden gewijzigd of dat het beleid moet worden bijgesteld. Voor het behandelen van de daadwerkelijke begrotingswijzigingen en bijstellingen van beleid is er voor gekozen deze mee te nemen bij de behandeling van de tussenrapportages (vierde lid). Meestal komen gedurende het begrotingsjaar nieuwe investeringsvoornemens op tafel die bij het opstellen van de begroting niet waren voorzien. Het vijfde lid van het artikel regelt de autorisatie van de investeringskredieten anders dan bij vaststelling van de begroting. Dus ook voor investeringen die pas in de loop van het begrotingsjaar worden voorzien. Daarbij draagt dit lid aan het college op bij grote investeringen aan te geven wat het effect is op de schuldpositie van de gemeente.

Artikel 6 Taakvelden

Met de laatste wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten is de wijze waarop de informatie voor derden wordt verstrekt gewijzigd en vereenvoudigd. In de nieuwe regeling voor informatie voor derden wordt voorgeschreven welke taakvelden provincies en gemeenten

moeten gebruiken voor het opstellen van de uitvoeringsinformatie Deze voorgeschreven taakvelden vervangen vanaf de begroting 2017 de functies in de lv-3 aanlevering.

Artikel 7 Tussentijdse rapportage

Een belangrijk onderdeel van de planning- en controlcyclus voor de raad zijn de tussenrapportages. Op basis van tussenrapportages wordt de raad geïnformeerd over de uitputting van budgetten en investeringskredieten en de voortgang van de uitvoering van het beleid. Er is gekozen voor twee tussenrapportages aansluitend bij de kwartalen, zodat de rapportages samenvallen met de kwartaalrapportages Informatie Voor Derden (IV3) aan het Rijk.

Het tweede lid bevat bepalingen over de wijze van de tussenrapportage.

Het derde lid bepaalt welke afwijkingen ten opzichte van de begroting het college in de tussenrapportages moet toelichten. Deze afwijkingen kunnen ook als een percentage worden gedefinieerd.

Artikel 8 EMU-saldo

Voor gemeenten is in de Wet houdbare overheidsfinanciën vastgelegd dat ze een aandeel hebben in het plafond voor het totale EMU-tekort van Nederland. Wordt dit gemeentelijk aandeel in het EMU-tekort door de gezamenlijke gemeenten overschreden, dan kan dat tot een correctieve maatregel van het Rijk leiden of tot een boete uit Europa die naar gemeenten wordt doorvertaald. Maar het kan ook zijn dat de overschrijding niet 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 in het eerste lid opgenomen dat het college de raad informeert bij een overschrijding van het toegestane EMU-tekort voor alle gemeenten. Als daarop actie nodig is van de gemeente, doet het college op grond van het tweede lid een voorstel voor het wijzigen van de begroting.

Hoofdstuk 3 Financieel beleid

Artikel 9 Financieel beleid

Op grond van dit artikel moet het college de gemeenteraad een nota financieel beleid ter vaststelling aanbieden. Met het vaststellen van deze nota stelt de raad de kaders vast voor het financieel beleid.

Onderwerpen die hierin kunnen voorkomen zijn reserves en voorzieningen, rentebeleid, activa en afschrijven, weerstandstandsvermogen en risicomanagement en de beleidsuitgangspunten.

Artikel 10 Waardering en afschrijving vaste activa

In artikel 212, tweede lid, onder a. Gemeentewet is opgenomen dat de financiële verordening in elk geval de regels voor waardering en afschrijving van activa bevat. Hieraan is in artikel 10 invulling gegeven. Het BBV laat een aanzienlijke beleidsvrijheid aan gemeenten voor het zelf vaststellen van de eigen afschrijvingsmethodieken en afschrijvingstermijnen. Natuurlijk geldt hierbij wel het criterium dat de gemeente de afschrijvingsmethodiek en afschrijvingstermijn van een actief moeten afstemmen op de verwachte levensduur. Als dit wordt nagelaten, wordt het getrouwe beeld van de jaarrekening aangetast.

Artikel 11 Voorziening voor oninbare vorderingen

Voor de oninbaarheid van vorderingen moet een voorziening worden gevormd. Bij het artikel is onderscheid gemaakt tussen gemeentelijke aanslagen en heffingen die het karakter hebben van bulkfacturen en overige vorderingen.

Vorderingen worden individueel beoordeeld op oninbaarheid. Maar voor de in het tweede lid genoemde gemeentelijke aanslagen, heffingen en bijstandsverstrekkingen wordt een voorziening getroffen op basis van een oplopend percentage van oninbaarheid. Een individuele beoordeling per aanslag of heffing is bij dit soort vorderingen namelijk zeer bewerkelijk. Wel zal een accountant eisen dat de grote bedragen onder deze vorderingen toch individueel worden beoordeeld.

Op zich zijn de bepalingen in artikel 11 niet noodzakelijk om in de verordening op te nemen. De accountant controleert bij zijn controle van het getrouwe beeld van de jaarrekening sowieso de hoogte van deze voorziening. Hij zal als er over de waarderingsgrondslagen geen afspraken bestaan, mogelijk aandringen op het hanteren van een methodiek voor het onderbouwen van de hoogte van deze voorziening.

Artikel 12 Kostprijsberekening en overhead

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

In dit artikel staan de kaders voor de bepaling van de kostprijzen van de gemeentelijke diensten die worden geleverd aan derden.

Het eerste lid van het artikel bepaalt dat de kostprijs bestaat uit de directe kosten en de overheadkosten en rente die met de dienst samenhangen.

Het tweede lid bepaalt dat bij de rioolheffing en afvalstoffenheffing onder de kosten ook worden verstaan bijdragen aan voorzieningen, de compensabele BTW en de kosten van het kwijtscheldingsbeleid.

Het derde tot en met het vijf lid geeft een beschrijving van de berekening van de overheadkosten en de toerekening daarvan.

Het vierde lid geeft aan dat in de kostprijs ook de kosten van de financiering van materiële activa moet worden meegenomen in de vorm van een rente over het eigen vermogen en over het vreemd vermogen. Kaders voor de kostprijzen staan voor heffingen, rechten en leges in artikel 229b Gemeentewet en voor prijzen in de artikelen 25i, 25j en 25m van de Mededingingswet.

Artikel 13 Prijzen economische activiteiten

Als een gemeente werken, diensten of leveringen levert aan overheidsbedrijven of derden dan mag zij deze activiteiten niet bevoordelen als het economische activiteiten betreft op grond van de Wet markt en overheid. 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 werken, diensten en leveringen 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 concreterend 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 een bezwaarschrift indienen. Binnen zes weken moet dan een besluit over het bezwaarschrift worden genomen, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. Bij ongegrondverklaring 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 werken, diensten en leveringen of voor het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal geldt een aantal uitzonderingen. Deze uitzonderingen worden in het vierde lid van dit artikel opgesomd.

Artikel 14 Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen

Het vaststellen van de tarieven voor belastingen, rechten en leges is een bevoegdheid van de raad.

Deze bevoegdheid kan niet worden gedelegeerd (artikel 156 Gemeentewet). Het eerste lid van het artikel bepaalt dat de raad de tarieven voor de belastingen, rioolheffingen en afvalstoffenheffing jaarlijks vaststelt. Een gemeenteraad die voor meer rechten en leges de tarieven jaarlijks wenst vast te stellen, kan het eerste lid met deze rechten en leges uitbreiden. Het betekent dat de bijbehorende verordening jaarlijks moet worden herzien. Eventueel kan overwogen worden om ook de verordening 'kwijtschelding gemeentelijke belastingen' jaarlijks te herzien.

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

Het tweede lid bepaalt dat het college aan de raad jaarlijks een nota aanbiedt met daarin de kaders voor de te hanteren prijzen, huren en tarieven voor erfpacht. De raad stelt deze nota vast.

Het derde lid bepaalt dat tussentijdse wijzigingen van besluiten voor het vaststellen van nieuwe prijzen en het wijzigen van prijzen die afwijken van de kaders uit de nota vooraf ter besluitvorming aan de raad worden aangeboden.

Artikel 15 Financieringsfunctie

Artikel 212 Gemeentewet bevat de bepaling dat de financiële verordening in elk geval regels voor de algemene doelstelling en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie bevat. Artikel 14 geeft invulling aan deze plicht. Het artikel bevat kaders voor het financieringsbeleid. De kaders voor de financiële organisatie van de financieringsfunctie staan in artikel 18.

Artikel 16 Grondbeleid

In artikel 15 BBV staat welke informatie de paragraaf grondbeleid in elk geval moet bevatten. Het kan zijn dat de raad aanvullende wensen heeft voor de informatie in deze paragraaf. Onder a. en b. van het eerste lid van dit artikel is opgenomen waarin de nota in ieder geval aandacht besteed.

Het tweede lid bepaalt dat het college tweemaal per jaar aan de raad een notitie gebiedsexploitaties ter vaststelling aanbiedt.

Hoofdstuk 4 Financiële organisatie en financieel beheer

Artikel 17 Administratie

In artikel 17 zijn algemene bepalingen opgenomen voor de inrichting van de gemeentelijke administratie. Op hoofdlijnen wordt opgedragen welke gegevens systematisch moeten worden vastgelegd en aan welke eisen deze gegevens en de vastlegging er van moeten voldoen.

Artikel 18 Financiële organisatie

Artikel 18 geeft de uitgangspunten voor de financiële organisatie en draagt het college op hiervoor zorg te dragen. Het college is op grond van artikel 160 Gemeentewet bevoegd regels te stellen over de ambtelijke organisatie. Deze bevoegdheid betreft ook het stellen van regels voor de financiële organisatie, blijkt uit het advies van de Raad van State en het Nader rapport uit 2003 over de wijziging van artikel 212 Gemeentewet.

Artikel 18 geeft een opsomming op welke terreinen van de financiële organisatie het college beleid en interne regels moet stellen. Om hier invulling aan te geven ligt het voor de hand dat het college een organisatiebesluit en een treasurystatuut vaststelt en dat het college de mandaten, de volmachten, opdrachten en machtigingen alsook de kostenverdeelsleutels voor de kostentoe rekening vastlegt. Bij het beleid en interne regels voor de inkoop en aanbesteding kan gedacht worden aan een inkoopbesluit of –reglement, maar ook aan gemeentelijke inkoopvoorwaarden.

Bij het beleid en interne regels voor steunverlening en subsidieverstrekking gaat het om procedures die naleving van de Europese staatssteunregels en regels voor diensten van algemeen economisch belang, de Algemene wet bestuursrecht en de gemeentelijke subsidieverordening waarborgen. In geval van misbruik en oneigenlijk gebruik gaat het om bijvoorbeeld het treffen van voldoende verificatiemaatregelen vooraf van de antecedenten van een aanvrager van een gemeentelijke subsidie, zodat subsidies wel daadwerkelijk worden verstrekt aan rechthebbenden.

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

Artikel 19 Interne controle

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

Het tweede lid bepaalt dat jaarlijks wordt gecontroleerd of de administratie van waardepapieren e.d. overeenkomen met hetgeen de gemeente daadwerkelijk bezit. Het lid gebiedt daarbij dat ten minste eenmaal in de vier jaar wordt gecontroleerd of de administratie van registergoederen en bedrijfsmiddelen overeenkomt met het daadwerkelijke bezit.

Hoofdstuk 5 Slotbepalingen

Artikel 20 Hardheidsclausule

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

Artikel 21 Intrekking oude regeling

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 22 Inwerkingtreding

Dit artikel vraagt geen nadere toelichting. Los van de inwerkingtreding moet het college binnen twee weken na vaststelling door de raad de verordening aan Gedeputeerde Staten zenden (artikel 214 Gemeentewet). Gedeputeerde Staten kunnen ook te allen tijde een onderzoek instellen naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie en de verordening ex artikel 212 Gemeentewet (artikel 215 Gemeentewet).

Artikel 23 Overgangsrecht

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 24 Citeertitel

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.