

## Financiële verordening Rijssen-Holten 2017

De raad van de gemeente Rijssen-Holten overwegingen:

- . gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 14 februari 2017;
- . gelet op artikel 212 van de Gemeentewet;
- . gezien de behandeling in het auditcomité op 1 maart 2017;
- . gezien de behandeling in de commissie Algemeen Bestuurlijke Zaken en Middelen van 13 maart 2017;

besluit:

1. de financiële verordening 2017 vast te stellen
2. bij de kadernota 2 programma's presenteren volgens een aangepast opbouw

### Hoofdstuk 1. Begroting en verantwoording

#### Artikel 1. Programma-indeling

1. De raad stelt met de programmabegroting de programma-indeling vast
2. Per programma wordt de volgende informatie gepresenteerd:
  - a. de doelstellingen; de prioriteiten en de baten en lasten per product en per programma
  - b. de verplichte beleidsindicatoren als bedoeld in artikel 25 van het Besluit begroting en Verantwoording (BBV) en andere relevante indicatoren met betrekking tot de beoogde maatschappelijke effecten en de uit te voeren prestaties
  - c. de geldende kaderstellende beleidsnota's

#### Artikel 2. Kaderstelling, begroting en jaarstukken

1. Voor aanvang van een begrotingsjaar biedt het college de raad een overzicht aan met daarin de data voor het aanbieden door het college en het vaststellen door de gemeenteraad van de kadernota, de jaarstukken, de tussentijdse rapportage(s) en de begroting met de meerjarenraming.
2. De financiële uitgangspunten bij het opstellen van de kadernota/begroting zijn gebaseerd op een bestendige gedragslijn zoals vermeld in bijlage 1.
3. De kadernota bevat een voorstel van het college voor het beleid en de financiële gevolgen hiervan voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming. Voor zover mogelijk biedt het college meerdere uitvoeringsscenario's aan in het geval van nieuw beleid.
4. Bij de uiteenzetting van de financiële positie in de begroting wordt van de nieuwe investeringen per investering het benodigde investeringskrediet weergegeven.
5. In de jaarrekening wordt van de investeringen en meerjarige projecten de uitputting van de geautoriseerde investeringskredieten weergegeven.

#### Artikel 3. Autorisatie begroting, investeringskredieten en grondexploitaties

1. De raad autoriseert met het vaststellen van de programmabegroting:
  - a. de lasten en de baten per programma
  - b. de voorgestelde nieuwe investeringen en de vervangingsinvesteringen in het begrotingsjaar met uitzondering van die investeringen waarvan de gemeenteraad aangeeft dat hij op een later tijdstip een apart voorstel voor autorisatie wil ontvangen
2. De uitgaven in het kader van grondexploitaties voor het begrotingsjaar worden geautoriseerd door middel van het vaststellen van de (geactualiseerde) grondexploitatiebegrotingen door de gemeenteraad
3. Indien het college voorziet dat een geautoriseerd krediet dreigt te worden overschreden of onderschreden met meer dan 10% of met een bedrag groter dan € 50.000, dan wordt dit door het college aan de gemeenteraad gemeld in de eerstvolgende tussenrapportage. Het college voegt hierbij een voorstel voor wijziging van het krediet of een voorstel voor bijstelling van het beleid.
4. Structurele budgetten die via de begroting beschikbaar gesteld worden, mogen alleen in het desbetreffende jaar worden besteed
5. Incidentele budgetten die in een bepaald jaar niet besteed worden, vallen in beginsel vrij ten gunste van de algemene middelen tenzij het college redenen ziet het budget aan te houden. Het incidentele budget valt bij niet of onvolledige besteding in elk geval na 2 jaar vrij ten gunste van de algemene middelen voor zover er geen aantoonbare verplichtingen tegenover staan.

#### **Artikel 4. Tussentijdse rapportages**

1. Het college informeert de gemeenteraad door middel van tussentijdse rapportages over de realisatie van de programmabegroting.
2. De tussenrapportage in het voorjaar bevat een uiteenzetting over de uitvoering en de bijstelling van het beleid en een overzicht met de bijgestelde ramingen.
3. De tussenrapportage in het najaar bevat alleen een overzicht met de bijgestelde ramingen.
4. Indien het college daartoe aanleiding ziet komt het met een extra rapportage tussen het voor- en najaar. Deze rapportage bevat dan een uiteenzetting over de uitvoering en de bijstelling van het beleid.

#### **Artikel 5. Tijdpad planning- en controlcyclus**

1. De jaarrekening van het jaar t-1, de tussenrapportage in het voorjaar van het jaar t en de kadernota voor het jaar t +1 worden in dezelfde vergadering door de gemeenteraad behandeld.
2. De begroting van het jaar t+1 met de bijbehorende meerjarenraming en de tussenrapportage in het najaar worden in dezelfde vergadering door de gemeenteraad behandeld.

#### **Artikel 6. 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 gemeenteraad of een aanpassing van de begroting nodig is. Als het college een aanpassing nodig acht, doet het college een voorstel voor het wijzigen van de begroting.

### **Hoofdstuk 2. Financieel beleid**

#### **Artikel 7. Waardering en afschrijving vaste activa**

1. Immateriële en materiële vaste activa worden afgeschreven volgens de methodiek en de termijnen zoals vermeld in de bijlage 2 afschrijvingsbeleid bij deze verordening.
2. Kosten voor het afsluiten van geldleningen en het saldo van agio en disagio worden direct ten laste van de exploitatie gebracht.

#### **Artikel 8. Voorzieningen**

1. Voor de vorderingen op verbonden partijen en derden wordt een voorziening wegens oninbaarheid gevormd op basis van een individuele beoordeling op inbaarheid van de openstaande vorderingen.
2. Voor openstaande vorderingen betreffende gemeentelijke belastingen en heffingen wordt, met uitzondering van individuele vorderingen groter dan € 10.000, een voorziening wegens oninbaarheid gevormd ter grootte van het historische percentage van oninbaarheid.
3. Bij een (verwacht) tekort op grondexploitaties wordt een voorziening van gelijke omvang ingesteld.
4. Voorzieningen kunnen gebaseerd zijn op de contante waarde of de nominale waarde.

#### **Artikel 9. Reserves en voorzieningen**

1. In de beleidsbegroting, de financiële begroting, het jaarverslag en de jaarrekening vindt toerekening van rente over de reserves en voorzieningen aan de begroting plaats.
2. Het college biedt de gemeenteraad eens in de 4 jaar een nota reserves en voorzieningen aan. Deze nota wordt door de gemeenteraad vastgesteld en behandelt:
  - a. de vorming en besteding van reserves;
  - b. de vorming en besteding van voorzieningen.
3. Bij een voorstel voor de instelling van een bestemmingsreserve voor een investeringsvoornemen wordt minimaal aangegeven:
  - a. het specifieke doel van de reserve
  - b. de voeding van de reserve
  - c. de maximale hoogte van de reserve
  - d. de maximale looptijd
4. Als een bestemmingsreserve voor een investeringsvoornemen binnen de aangegeven maximale looptijd niet heeft geleid tot een investering valt de bestemmingsreserve vrij en wordt deze aan de algemene reserve toegevoegd.

#### **Artikel 10. Kostprijsberekening**

1. Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht en van goederen, werken en diensten van de gemeente, die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, wordt een systeem van kostentoerekening gehanteerd. Bij de

- kostentoerekening worden naast de directe kosten, de overheadkosten en de kapitaallasten van de in gebruik zijnde activa betrokken.
2. Bij de kosten worden eveneens betrokken de bijdragen aan en onttrekkingen van voorzieningen voor de noodzakelijke vervanging van de betrokken activa. Voor de rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, worden daarbij ook de compensabele belasting over de toegevoegde waarde (BTW) en de gedeerde inkomsten van het kwijtscheldingsbeleid betrokken.
  3. De overheadkosten worden aan de kostprijs toegerekend door middel van een opslagpercentage op de directe loonkosten. Het opslagpercentage wordt berekend door het totaal van de geraamde kosten op het overzicht overhead in de begroting te delen door 1% van het totaal van de directe loonkosten in de programmabegroting. De opslagpercentages worden afzonderlijk berekend voor de organisatieonderdelen zoals vermeld in het overzicht overhead.
  4. De geraamde kostprijzen van rechten en heffingen worden jaarlijks toegelicht in de paragraaf lokale heffingen in de begroting.
  5. Het college biedt de gemeenteraad eens in de 4 jaar een nota aan met de kaders voor de prijzen voor de levering van gemeentelijke goederen, werken en diensten aan overheidsbedrijven en derden en voor de huren en pachten.

#### **Artikel 11. 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 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 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 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. Raadsbesluiten met de motivering van het publiekbelang als bedoeld in de vorige leden zijn 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 activiteiten 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 waarvoor 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 12. Financieringsfunctie**

1. Het college neemt bij het uitzetten en het aantrekken van middelen de volgende kaders in acht:
  - a. voor het aantrekken van financieringen met een looptijd langer dan 3 jaar worden ten minste 2 prijsopgaven bij verschillende financiële instellingen gevraagd;
  - b. er wordt geen gebruikgemaakt van financiële derivaten als bedoeld in artikel 1, onder c, van de Wet financiering decentrale overheden.
2. Bij het verstrekken van leningen, het verstrekken van garanties en het verstrekken van risicodragend kapitaal bedingt het college indien mogelijk zekerheden.
3. Het college legt de interne regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening van de financieringsfunctie vast in een treasurystatuut.

### **Hoofdstuk 3 . Financiële organisatie en financieel beheer**

#### **Artikel 13 . 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;

- b. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van de vaste activa, voorraden, vorderingen, schulden, contracten et cetera;
- 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 c.q. ten behoeve van 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, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en relevante wet- en regelgeving en
- f. de controle van de registratie van gegevens als zodanig en van de daaraan ontleende informatie, alsmede voor de controle op de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en relevante wet- en regelgeving.

#### **Artikel 14 . Financiële organisatie**

Het college draagt zorg voor:

- a. een eenduidige indeling van de gemeentelijke organisatie en een eenduidige toewijzing van de gemeentelijke taken;
- b. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden;
- c. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten;
- d. de te maken afspraken met de organisatieonderdelen 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 kostenverdeelsleutels voor het eenduidig toewijzen van de lasten en baten aan de producten van de productenraming en de productenrealisatie;
- f. het beleid en de interne regels voor de inkoop en de aanbesteding van goederen, 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 15 . Interne controle**

1. Het college zorgt ten behoeve van het getrouwe beeld van de jaarrekening, bedoeld in artikel 213, derde lid, onder a van de Gemeentewet, en de rechtmatigheid van de baten en lasten en de balansmutaties, bedoeld in artikel 213, derde lid, onder b van de 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 5 jaar. Bij afwijkingen in de registratie neemt het college maatregelen voor herstel van de tekortkomingen.

### **Hoofdstuk 4 . Slotbepalingen**

#### **Artikel 16 . Intrekken oude verordening en overgangsrecht**

1. De Financiële verordening gemeente Rijssen-Holten 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 en op de begroting, jaarrekening en jaarverslag en bijbehorende stukken van het begrotingsjaar dat samenvalt met het jaar waarin deze verordening in werking treedt.
2. Op investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut die voor 1 januari 2017 zijn gedaan, blijft de Financiële verordening gemeente Rijssen-Holten van toepassing zoals deze gold op de dag voor de inwerkingtreding van deze verordening.

#### **Artikel 17 . Inwerkingtreding en citeertitel**

1. Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2017.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Financiële verordening gemeente Rijssen-Holten 2017.

*Besluit genomen in de vergadering van de raad van Rijssen-Holten op 30 maart 2017*

*G.H. Veerman , A.C. Hofland,  
griffier, voorzitter*

## Bijlage 1 bestendige gedragslijn bij artikel 2, lid 2

Het geschatte inflatiepercentage voor het begrotingsjaar wordt gecorrigeerd met het verschil tussen het laatst bekende werkelijk inflatiecijfer en de daarbij gehanteerde prognose. Hierdoor volgt de begroting - met vertraging - de werkelijke inflatie.

De werkgeverslasten worden meerjarig neutraal geraamd omdat de verwachting is dat deze gecompenseerd worden in de uitkering uit het gemeentefonds.

Als in de gemeentefondscirculaire in het meerjarig beeld reële groei wordt voorzien dan wordt in de meerjarenbegroting uit voorzichtigheidsoverwegingen 50% hiervan verwerkt in de ramingen. Als er sprake is van krimp dan wordt deze voor 100% meegenomen in de raming.

In de begroting worden jaarlijks bedragen opgenomen voor de stijging van uitgaven in verband met de autonome groei van de gemeente zelf en de groei bij verbonden partijen waaraan de gemeente financieel bijdraagt (op dit moment wordt een bedrag € 50.000 geraamd voor eigen groei en € 25.000 voor groei bij verbonden partijen, zoals gemeenschappelijke regelingen).

Het budget voor de decentralisaties in het sociaal domein wordt in de begroting neutraal geraamd dat wil zeggen dat de uitgaven moeten worden opgevangen binnen de gegeven middelen.

Onder bestaand beleid wordt verstaan de laatst vastgestelde begroting inclusief (vastgestelde) wijzigingen met een structureel karakter.

Met betrekking tot subsidies aan instellingen waarvoor geen budgetcontract geldt worden als uitgangspunten gehanteerd: inflatiecompensatie met het gemeentelijk inflatiecijfer; salarissen op basis van de werkelijkheid; autonome groei aan de hand van toename aantal inwoners.

De rentevoet voor het eigen vermogen wordt berekend aan de hand van het actuele 25-jaars tarief van de BNG met een opslag van 0,5%/1% als de rente onder 8%/2% is. (NB: met ingang van 2018 geldt dat - als rente over het eigen vermogen wordt berekend - deze maximaal mag bedragen het rentepercentage dat is gebaseerd op het gewogen samenstel van de (bruto) externe rentelasten over het totaal van de lang en kort aangetrokken financieringsmiddelen.)

Voor onvoorzien uitgaven worden stelposten geraamd met een incidenteel en structureel karakter (op dit moment bedragen de ramingen voor incidenteel en structureel respectievelijk € 60.000 en € 35.000)

De tarieven voor de OZB en de Forensenbelasting worden aangepast met het inflatiepercentage.

Het tarief voor de Toeristenbelasting wordt aangepast met het inflatiepercentage afgerond op € 0,05.

Publiekrechtelijke tarieven (onder andere leges, afval, riolering) zijn in beginsel kostendekkend tenzij in de door de gemeenteraad vastgestelde nota kostprijzen anders is besloten.

## Bijlage 2 afschrijvingsbeleid bij artikel 7

### Afschrijvingsbeleid materiële vaste activa

1. Activa met een economisch nut en een verkrijgingsprijs c.q. vervaardigingsprijs van minder dan € 10.000 worden niet geactiveerd, uitgezonderd gronden en terreinen.
2. Activa zonder economisch nut en een verkrijgingsprijs c.q. vervaardigingsprijs van minder dan € 50.000 worden niet geactiveerd, uitgezonderd gronden en terreinen.
3. Gronden en terreinen worden altijd geactiveerd.
4. Bij een nieuw kapitaalgoed wordt begonnen met afschrijven in het jaar dat het goed in gebruik genomen wordt.
5. In afwijking van het bepaalde onder 4 wordt begonnen met afschrijven van vervangingsinvesteringen als bedoeld onder de letters q t/m u in het jaar van ingebruikname, mits dit gebruik is aangevangen voor 1 oktober van dat jaar.
6. Op gronden en terreinen wordt niet afgeschreven.

De volgende vaste activa worden lineair afgeschreven in maximaal:

- 75 jaar: rioleringen;
- 40 jaar: nieuwbouw woonruimten en schoolgebouwen;
- 40 jaar: nieuwbouw kantoren en bedrijfsgebouwen;
- 15 jaar: nieuwbouw tijdelijke woonruimten en tijdelijke bedrijfsgebouwen;
- 25 jaar: renovatie, restauratie en aankoop woonruimten en schoolgebouwen;
- 25 jaar: renovatie, restauratie en aankoop kantoren en bedrijfsgebouwen;
- 15 jaar: technische installaties in bedrijfsgebouwen;
- 10 jaar: veiligheidsvoorzieningen bedrijfsgebouwen;
- 25 jaar: parken, sportvelden en groenvoorzieningen;
- 25 jaar: wegen, pleinen en rotondes;
- 40 jaar: tunnels, viaducten en bruggen;
- 25 jaar: geluidswallen;
- 25 jaar: openbare verlichting;
- 10 jaar: straatmeubilair;
- 2 5 jaar: waterwegen, waterbergingen en walbeschoeiing;
- 15 jaar: pompen en gemalen (bijbehorende bouwwerken in maximaal 60 jaar)
- 30 jaar: onderlaag (fundering) kunstgrasveld;
- 15 jaar: toplaag kunstgrasveld.

De volgende vaste activa met economisch nut worden annuïtair afgeschreven in maximaal:

- 10 jaar: telefooninstallaties;
- 10 jaar: automatiseringsapparatuur en software ;
- 10 jaar: kantoormeubilair en schoolmeubilair;
- 15 jaar: zware transportmiddelen, gereedschappen en machines ;
- 10 jaar: aanhangwagens, personenauto's en lichte motorvoertuigen.

## Toelichting op de artikelen en bijlagen

### Artikel 1

Lid 1. De raad bepaalt de programma-indeling van de begroting. De modelverordening gaat uit van een vaststelling bij de aanvang van een raadsperiode. Een verdergaande mogelijkheid, die meer flexibiliteit in zich heeft, is de programma-indeling tegelijk met de begroting vast te stellen. Dit maakt het mogelijk in elk gewenst jaar de indeling aan te passen. Aanpassing van de indeling kan gevolgen hebben voor de vergelijkbaarheid met het verleden.

Lid 2a. Het Besluit begroting en verantwoording (BBV) gaat voor wat betreft de samenstelling van de programmabegroting uit van de drie w's: wat willen we bereiken; wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten.

Wat willen we bereiken wordt ingevuld met de doelstellingen; wat we gaan doen met de acties (prioriteiten) en wat het mag kosten met het budget (autorisatie van het budget kan naar keuze per programma of per product plaatsvinden, zie hiervoor artikel 4). Van belang is dat de samenhang tussen doelstellingen, de daarop gerichte acties en het bijbehorend budget inzichtelijk wordt gemaakt. Via (beleids)indicatoren dienen de resultaten te worden gemonitord.

Lid 2b. Vanaf de begroting 2017 is bepaald dat een aantal wettelijk verplichte indicatoren moet worden opgenomen. Naast deze (meerjarige) indicatoren kunnen ook eigen indicatoren worden opgenomen. Met de juiste indicatoren kan worden gemonitord of het beleid de gewenste effecten heeft. De indica-



toren kunnen zowel door de raad als het college worden aangedragen (gebruikelijk zal zijn dat het college met een voorstel komt).

Lid 2c. De opname van kaderstellende beleidsnota's is bedoeld om achtergrondinformatie over beleids terreinen te verstrekken. Hoe meer concrete doelstellingen deze nota's bevatten des te meer kan de raad met behulp hiervan ook toetsen of voldoende aandacht wordt geschonken aan beleidsrelevante zaken.

## **Artikel 2**

Lid 1. Het weglaten van een harde datum komt de flexibiliteit ten goede. In het algemeen worden de kadernota, jaarrekening en voorjaarsnota voor 15 juli vastgesteld (in dezelfde vergadering, zie ook artikel 6). In een verkiezingsjaar wordt hier, voor wat betreft de kadernota, van afgeweken om de nieuwe gemeenteraad in staat te stellen zich voor te bereiden op de kaderstelling. In een dergelijk jaar worden de kaders tegelijk met de begroting vastgesteld. De voorgestelde redactie biedt hiervoor de nodige ruimte.

Lid 2. In 2012 is een bestendige gedragslijn geformuleerd ten aanzien van de financiële uitgangspunten voor de begroting en de meerjarenraming. Dit heeft als voordeel dat de stukken op tijd kunnen worden voorbereid. Om de transparantie te bevorderen zijn de richtlijnen in bijlage 1 opgenomen.

Lid 3. Het college biedt in de kadernota een voorstel aan voor beleid op hoofdlijnen. Het karakter daarvan is eerder richtinggevend dan concreet. Bij het aanbieden van de begroting komt het college met uitgewerkte voorstellen die passen binnen de kaders. Om de keuzemogelijkheden voor de gemeenteraad te vergroten is eerder al afgesproken dat het college indien mogelijk meerdere beleidsvarianten aanbiedt.

Lid 4. Nieuwe investeringen zijn in de begroting terug te vinden onder de lijst met prioriteiten en in de betreffende programma's.

Lid 5. Bij de uiteenzetting van de financiële positie in de begroting worden de nieuwe investeringen per programma weergegeven waarbij onderscheid wordt gemaakt naar incidentele en structurele investeringen. Bij de jaarrekening en eventueel de tussentijdse rapportages wordt het daadwerkelijk verloop toegelicht.

## **Artikel 3**

Lid 1a. Om flexibiliteit te behouden is de autorisatie van baten en lasten per programma geregeld. Het nadeel van een lager autorisatieniveau (bijvoorbeeld per product) is dat deelbudgetten mogelijk tussentijds aangepast moeten worden (begrotingswijzigingen) zonder dat het totaalbudget per programma overschreden wordt. Om de gemeenteraad toch meer (financieel) inzicht te bieden, kan gewerkt worden met een begrotingsmodel dat wel de baten en lasten per product vermeldt maar waarbij de autorisatie op het huidige niveau van programma plaatsheeft.

Lid 1b. De nieuwe investeringen worden weergegeven in de begroting bij de bespreking van de financiële positie onder het hoofd prioriteiten. De vervangingsinvesteringen worden eveneens vermeld bij de bespreking van de financiële positie.

De lasten van de genoemde investeringen zijn al geraamd in de conceptbegroting. Als de gemeenteraad een apart kredietvoorstel wenst over bepaalde investeringen dan kan dit bij de begrotingsbehandeling aangegeven worden. Dit wordt gezien als een efficiënte werkwijze waarbij onnodige begrotingswijzigingen worden vermeden.

Lid 2. De investeringen in grondexploitaties worden geraamd in de betreffende exploitatiebegrotingen. Deze exploitatiebegrotingen worden periodiek maar tenminste jaarlijks geactualiseerd en vervolgens vastgesteld door de gemeenteraad. In feite worden hiermee ook de uitgaven voor het eerstkomende (begrotings)jaar geautoriseerd en behoeft dit niet nogmaals plaats te vinden door middel van een begrotingswijziging.

In de gemeentebegroting worden de ramingen van de eerste jaarschijf uit de laatst vastgestelde exploitatiebegroting overgenomen. Deze ramingen vormen de grondslag voor de kredietbewaking. Deze ramingen worden in de normale planning & control-cyclus indien nodig bijgesteld (voor- en najaarsnota). Lid 3. In de planning & control-cyclus dienen over- of onderschrijdingen van investeringskredieten te worden gemeld. Met deze bepaling wordt een kader geboden om afwijkingen van ramingen op een efficiënte wijze aan de gemeenteraad te melden en behoeft niet voor iedere afwijking op stel en sprong actie te worden ondernomen. In de meeste gevallen zal deze regeling voldoen. Gaat het om ingrijpende afwijkingen of politiek gevoelige investeringen dan zal het college mogelijk eerder actie willen ondernemen om te voldoen aan de actieve informatieplicht in de Gemeentewet; dit is een kwestie van bestuurlijke afweging. De grens is gelegd bij 10% afwijking van de raming waarbij aangesloten is op de huidige praktijk. Bij grote kredieten kan dit leiden tot in absolute zin grote afwijkingbedragen. Daarom is ervoor gekozen dat in het geval een krediet meer bedraagt dan € 500.000 al vanaf € 50.000 afwijking gerapporteerd moet worden.

Lid 4. Deze regel wordt in de praktijk strikt toegepast. Het doel ervan is dat budgetten realistisch geraamd worden. Voorkomen moet worden dat er 'gesleept' gaat worden met budgetten. Dit bevordert budgetdiscipline en transparantie.



Lid 5. Incidentele budgetten zijn nog al eens jaaroverstijgend. Daarom is hier een maximale bestedingstijd van 3 jaren toegestaan.

#### **Artikel 4**

De inhoud van dit artikel stemt overeen met de uitkomsten van de evaluatie inzake de planning & control-cyclus uit 2014. De voorjaarsnota bevat een voortgangsrapportage over de uitvoering van de begroting en de eventuele bijstellingen van de ramingen. De najaarsnota bestaat alleen uit een bijstelling van de ramingen omdat bijstelling van beleid in het begrotingsjaar, gelet op het tijdstip, nauwelijks meer mogelijk is. Daarom gaat het college omstreeks september na of bijsturing van het beleid gewenst is en komt aan de hand daarvan zo nodig met een tussenrapportage (lid 4).

In de toelichting op de bijstelling van de ramingen vermeldt het college in elk geval of het gaat om aanpassingen in het kader van het bestaande beleid (bijvoorbeeld autonome kostenstijgingen) of dat het nieuwe uitgaven/inkomsten betreft.

#### **Artikel 5**

Lid 1. Het volgen van en sturen met indicatoren, gaat over de jaren heen en neemt een steeds prominentere plaats in zodat het logisch is de onderliggende stukken gelijktijdig te behandelen. Bovendien is op deze wijze verankerd dat bij de behandeling van de kadernota de actuele financiële positie in beeld is.

Lid 2. Ook hier geldt dat bij de behandeling van de begroting de gemeenteraad op deze wijze beschikt over de actuele financiële stand van zaken.

#### **Artikel 6**

Voor gemeenten is in de Wet houdbare overheidsfinanciën vastgelegd dat ze een aandeel hebben in het plafond voor het totale EMU-tekort van Nederland.

Wordt dit gemeentelijk aandeel in het EMU-tekort door de gezamenlijke gemeenten overschreden, dan kan dat tot een correctieve maatregel van het Rijk leiden of tot een boete uit Europa die naar gemeenten wordt doorvertaald. Maar het kan ook zijn dat de overschrijding niet tot aanvullend beleid van het Rijk of Europa leidt.

Gemeenten krijgen in het voorjaar van het Rijk bericht of het gemeentelijk aandeel in het nationale toegestane EMU-tekort met de lopende begroting dreigt te worden overschreden. Ook wordt dan duidelijk of daarop actie van gemeenten is gewenst. Pas als dit laatste het geval is, moeten gemeenten met een individueel EMU-saldo hoger dan de 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 gemeenteraad informeert als de gemeente van het Rijk een bericht heeft ontvangen dat het toegestane EMU-tekort voor alle gemeenten dreigt te worden overschreden. Als daarop actie nodig is van de gemeente doet het college een voorstel voor het wijzigen van de begroting.

#### **Artikel 7**

In het tweede lid, onder a, van artikel 212 van de Gemeentewet is opgenomen dat de financiële verordening in elk geval de regels voor waardering en afschrijving van activa bevat. Voor de bepalingen over afschrijvingsmethodieken en afschrijvingstermijnen van de immateriële en materiële vaste activa wordt in de verordening verwezen naar de bijlage bij de verordening. Een mogelijkheid is om voor bepaalde vaste activa een maximale afschrijvingstermijn op te nemen in plaats van een vaste afschrijvingstermijn. Van een maximale afschrijvingstermijn kan met de afschrijvingstermijn naar beneden worden afgeweken. Reden hiervoor is dat de economische levensduur van bijvoorbeeld nieuwe riolering langer is dan die van oude riolering. Door het opnemen van de maximale afschrijvingstermijn kan voor oude riolering een kortere afschrijvingstermijn worden toegepast zonder hiervoor in de verordening een aparte bepaling op te nemen.

Vanaf 1 januari 2017 is ook het activeren van investeringen met maatschappelijk nut verplicht. Het BBV laat een aanzienlijke beleidsvrijheid aan gemeenten voor het zelf vaststellen van de eigen afschrijvingsmethodieken en afschrijvingstermijnen. Natuurlijk geldt hierbij wel het criterium dat gemeenten de afschrijvingsmethodiek en afschrijvingstermijn van een actief moeten afstemmen op de verwachte gebruiksduur. Indien dit wordt nagelaten, wordt het getrouwe beeld van de jaarrekening aangetast.

#### **Artikel 8**

Uitgangspunt is dat openstaande vorderingen op inbaarheid worden beoordeeld. Een uitzondering is gemaakt voor bulkvorderingen vanuit belastingen en heffingen waarbij uit efficiencyoverwegingen wordt gewerkt met historische cijfers over oninbaarheid.

Een voorziening is eigenlijk een verwachte schuldverplichting in de toekomst met een onzekere omvang. Deze verplichting kan op de balans tegen de geschatte waarde in de toekomst worden gewaardeerd (nominaal) of tegen de contante waarde (waarde op balansdatum) waarbij geldt dat deze door toevoegingen (discontovoet) wordt opgehoogd tot de nominale waarde. Het hangt mede af van de aard van

de voorziening voor welke methode wordt gekozen. Uit de toelichting op de balans moet blijken voor welke methode gekozen is.

#### **Artikel 9**

Tot nu toe wordt een rentevergoeding over het eigen vermogen berekend. De commissie BBV beveelt aan hiermee te stoppen omdat het gaat om rondpompen van middelen binnen de begroting. In de nieuwe modelverordening van de VNG is dan ook een bepaling van die strekking opgenomen.

Het klopt dat het afschaffen van de rentevergoeding over het eigen vermogen niet direct budgettaire gevolgen heeft. Er is echter een belangrijk neveneffect en dat is dat bij het aanwenden van activa bij kostendekkende taken zoals riolering niet meer de volledige rentekosten worden doorberekend. De VNG onderkent dit ook en heeft in het modelartikel over kostprijsberekening bepalingen opgenomen om dit extra comptabel te repareren. Naar onze mening wordt hierdoor een extra administratieve last geschapen die niet nodig is als rentevergoeding over het eigen vermogen gehandhaafd blijft. Immers in het laatste geval is de rente over zowel het vreemd als het eigen vermogen in de kapitaallasten begrepen.

In lid 3 is aangegeven wat minimaal vereist is bij de instelling van een bestemmingsreserve en in lid 4 is bepaald dat een reserve 'automatisch' vervalt als deze niet binnen de gestelde termijn wordt benut.

#### **Artikel 10**

De wijze van kostprijsberekening is conform de huidige praktijk. In de kostprijs zitten naast de directe kosten ook een opslag voor de overhead en de kapitaallasten van de gebruikte activa. Omdat in de kapitaallasten ook de rente over het eigen vermogen is begrepen hoeven de modelbepalingen van de VNG op dit terrein niet te worden overgenomen (zie ook de toelichting bij artikel 10).

De opslagpercentages voor overhead (lid 3) worden op dit moment berekend voor de binnen- en buitendienst en de zwembaden/sporthallen.

Voor de bepaling van de prijzen voor goederen, werken en diensten wordt één keer in de 4 jaar een nota kostprijzen vastgesteld (conform huidige werkwijze).

#### **Artikel 11**

Als een gemeente goederen, diensten of werken levert aan overheidsbedrijven of derden dan mag zij deze activiteiten niet bevoordelen als het economische activiteiten betreffen. Economische activiteiten zijn hier activiteiten waarmee de gemeenten in concurrentie met andere ondernemingen treedt.

Het bevoordelingsverbod houdt feitelijk in, dat ten minste 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 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 openstaan voor bezwaar en beroep. Belanghebbenden kunnen dan binnen uiterlijk zes weken na bekendmaking van het besluit een bezwaarschrift indienen bij de gemeente (artikel 6:7 van de 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 van de 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 geldt een aantal uitzonderingen. Deze uitzonderingen worden in het vierde lid opgesomd.

#### **Artikel 12**

Artikel 212 van de 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. Dit artikel geeft invulling aan deze plicht.

Het artikel bevat kaders voor het financieringsbeleid.

In aanvulling op de regels uit de Wet financiering decentrale overheden en daarop gebaseerde besluiten en regelingen stelt het eerste lid een aantal aanvullende kaders. Zo mag geen gebruik worden gemaakt van financiële derivaten.

Gemeenten mogen alleen leningen en garanties verstrekken en financiële participaties aangaan voor het behartigen van een publiek belang (artikel 2 van de Wet fido). Daarbij bepaalt het tweede lid van artikel 160 van de Gemeentewet dat een besluit tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen niet eerder wordt genomen dan nadat de gemeenteraad een ontwerpbesluit is toegezonden en hij zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen.

Het tweede lid draagt het college op bij het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal zo mogelijk zekerheden te bedingen om zo het financiële risico waaraan de gemeente bloot komt te staan, te verminderen. Dit is zeker als het om grote bedragen gaat, iets om op te letten. Als instellingen bij een gemeente aankloppen voor een lening of garantiestelling dan hebben de banken er in de regel niet al te veel vertrouwen meer in.

Het college stelt een treasurystatuut vast waarin de uitoefening van de financieringsfunctie nader is geregeld (derde lid).

### **Artikel 13**

Onder administratie wordt verstaan 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. In dit artikel 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 ervan moeten voldoen.

### **Artikel 14**

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

Verder geeft het artikel 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 vaststelt en dat het college de volmachten en mandaten alsook de kostenverdeelsleutels voor de (extracomptabele) kostentoerekening vastlegt.

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

Bij het beleid en de 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 bijvoorbeeld om 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 het financieel beleid aan de eisen voor rechtmatigheid, controle en verantwoording te voldoen. Ze creëren de randvoorwaarden, waarop de interne controle en de accountantscontrole kunnen steunen bij het onderzoek naar de rechtmatigheid van de beheershandelingen met een financieel gevolg en de getrouwheid van de jaarrekening.

### **Artikel 15**

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. Het eerste lid van het artikel draagt het college op maatregelen te treffen, zodat gedurende het jaar of vooraf aan de accountantscontrole de gemeente zelf nagaat of de cijfers in de administraties een getrouw beeld geven en of de financiële beheershandelingen die aan de baten, de lasten en de balansmutaties ten grondslag liggen, rechtmatig (zijn) verlopen.

Het tweede lid bepaalt dat het college maatregelen treft, 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 en dergelijke overeenkomen met hetgeen de gemeente daadwerkelijk bezit. Voor veel van deze bezittingen wordt een jaarlijkse controle gevraagd.

Eens in de 5 jaar moet worden gecontroleerd of de administratie van registergoederen en bedrijfsmiddelen overeenkomt met het daadwerkelijke bezit. Advies is om deze laatste controle eens in de 4 of 5 jaar uit te voeren.

### **Bijlage 2**

Uit pragmatische overwegingen worden kapitaalgoederen met een relatief geringe verkrijgingsprijs niet afgeschreven maar ineens gedekt. Daarbij is onderscheid gemaakt in de categorieën goederen met en zonder economisch nut. Onder goederen met een economisch nut worden verstaan goederen (investeringen) die bijdragen aan de mogelijkheid middelen te verwerven en/of die verhandelbaar zijn. Hierbij kan gedacht worden aan gebouwen, voertuigen maar ook riolering. De goederen (investeringen) zonder economisch nut betreffen onder andere de aanleg/reconstructie van wegen, tunnels, straatmeubilair en openbare verlichting. Om te voorkomen dat allerlei kleine werken aan bijvoorbeeld de infrastructuur geactiveerd worden is een ondergrens van € 50.000 ingevoerd.

Nieuwe gebouwen worden in 40 jaar afgeschreven. Bij schoolgebouwen - die ook in 40 jaar worden afgeschreven - past de aantekening dat in de huisvestingsverordening met betrekking tot schoolgebouwen van een levensduur van 60 jaar wordt uitgegaan. Deze termijn wordt gehaald door op tijd renovatie uit te voeren. Zonder renovatie wordt de levensduur geschat op 40 jaar.

In het Besluit begroting en verantwoording (BBV) is in de artikelen 60 en 61 nog opgenomen dat voor kosten van onderzoek en ontwikkeling en bijdragen in de kosten van activa van derden er een keuze is tussen wel of niet afschrijven. Er bestaat geen behoefte dit nader in te kaderen.