

Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Nijkerk houdende regels omtrent financieel beleid, beheer en inrichting van de financiële organisatie Financiële verordening 2019

De raad van de gemeente Nijkerk;

gelezen het collegevoorstel van 18 december 2018;

gelet op artikel 212 van de Gemeentewet

b e s l u i t :

vast te stellen de volgende **Financiële beheersverordening**
(Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie).

Hoofdstuk 1 - Algemene bepalingen

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. *administratie*:
het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, het functioneren en het beheersen van de organisatie van de gemeente en ten behoeve van de verantwoording die daarover moet worden afgelegd.
- b. *BBV*:
Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, besluit van 17 januari 2003, houdende de voorschriften voor de begrotings- en verantwoordingsdocumenten, uitvoeringsinformatie en informatie voor derden van provincies en gemeenten
- c. *rechtmatigheid*:
de in de rekening verantwoorde lasten, baten en balansmutaties zijn tot stand gekomen in overeenstemming met de begroting en de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen, raadsbesluiten en collegebesluiten.
- d. *doelmatigheid*:
het realiseren van bepaalde prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen.
- e. *doeltreffendheid*:
de mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald.

HOOFDSTUK 2 - Begroting en verantwoording

Artikel 2 Programma indeling

1. De indeling van de begroting in programma's wordt ten minste bij de aanvang van de nieuwe raadsperiode door de raad vastgesteld.
2. De indeling van de taakvelden per programma's wordt ten minste bij de aanvang van de nieuwe raadsperiode door de raad vastgesteld.
3. De raad stelt per programma vast:
 - a. wat willen we bereiken?
 - b. wat gaan we daarvoor doen?
 - c. wat mag het kosten?
4. De raad stelt op voorstel van het college per programma de beleidsindicatoren vast. Het voorstel van het college bevat ten minste de verplichte beleidsindicatoren.

Artikel 3 Inrichting begroting en jaarstukken

1. Bij de begroting en de jaarstukken worden onder elk van de programma's, het overzicht van baten en lasten per taakveld weergegeven.

2. Bij de uiteenzetting van de financiële positie in de begroting worden de investeringen zoals opgenomen in de begroting betrokken
3. In de jaarrekening wordt van de investeringen de uitputting van de geautoriseerde investeringskredieten en de actuele raming van de totale uitgaven en inkomsten weergegeven.
4. In de begroting en jaarstukken wordt als ondergrens van de overzichten van incidentele baten en lasten een bedrag gehanteerd van € 50.000.

Artikel 4 Kaders begroting

1. Het college biedt de raad jaarlijks een nota aan over de kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie opvolgende jaren. In de voorjaarsnota worden de bevindingen betrokken uit de tussentijdse rapportages en de jaarstukken van het jaar t-1.
2. In de begroting wordt een post onvoorzien opgenomen, zoals bedoeld in artikel 8 van de BBV.

Artikel 5 Autorisatie begroting en investeringskredieten

1. De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting de baten en de lasten per programma.
2. Met het vaststellen van de begroting stelt de raad de kredieten beschikbaar die in het investeringsprogramma zijn opgenomen als onderdeel van de Financiële begroting.
3. Bij de behandeling van de tussenrapportages in de raad doet het college voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde baten en lasten, het wijzigen van de geautoriseerde investeringskredieten en het bijstellen van het beleid.

Artikel 6 Tussentijdse rapportage

1. Het college informeert de raad door middel van tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting van de gemeente over het lopende boekjaar.
2. De tussenrapportages bevatten een uiteenzetting over de uitvoering en het bijstellen van het beleid en een overzicht met de bijgestelde raming van:
 - a. de baten en de lasten per programma;
 - b. het overzicht van de algemene dekkingsmiddelen;
 - c. het totale saldo van de baten en lasten volgend uit de onderdelen a en b;
 - d. de (beoogde) toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma;
 - e. het resultaat, volgend uit de onderdelen c en d.
3. In de tussenrapportages worden afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en lasten binnen de programma's van de begroting groter dan € 50.000 toegelicht.

Artikel 7 Informatieplicht

1. Het college informeert in ieder geval vooraf de raad, en neemt pas een besluit nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen, voor zover het betreft niet bij begroting vastgestelde afzonderlijke verplichtingen inzake:
 - a. investeringen in onroerende zaken groter dan €1.500.000;
 - b. overige investeringen groter dan € 500.000;
 - c. het verstrekken van leningen anders dan ter uitvoering van de financieringsfunctie, waarborgen en garanties groter dan € 500.000.
2. Het college informeert vooraf de raad en neemt pas een besluit nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen indien het college nieuwe meerjarige verplichtingen aangaat waarvan de jaarlijkse lasten groter zijn dan € 50.000.
3. Het college informeert de raad periodiek over de gedane strategische grondaankopen tot een bedrag van € 250.000. Over strategische grondaankopen boven het bedrag van € 250.000 beslist de raad.

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 het college een aanpassing nodig acht, doet het college een voorstel voor het wijzigen van de begroting.

Artikel 9 Jaarplanning

Het college zendt de volgende planning en control documenten aan de leden van de raad:

- a. De ontwerp jaarstukken van het vorige begrotingsjaar;
- b. De voorjaarsnota, bestaande uit de tussenrapportage over het lopende begrotingsjaar en de kaders voor het volgende begrotingsjaar;
- c. De ontwerp begroting voor het volgende begrotingsjaar;
- d. De tweede tussenrapportage over het lopende begrotingsjaar.

HOOFDSTUK 3 – Financieel beleid

Artikel 10 waardering en afschrijving vaste activa

1. Immateriële en materiële vaste activa worden met in achtneming van de volgende kaders afgeschreven:
 - a. Er wordt afgeschreven volgens de lineaire methodiek;
 - b. Activa met een verkrijgingsprijs van minder dan € 25.000 worden niet afgeschreven;
 - c. Gronden en terreinen worden altijd geactiveerd, maar hier wordt niet op afgeschreven;
 - d. Activering vindt plaats in het jaar nadat de betreffende investering gereed is gemeld;
 - e. Er wordt afgeschreven conform de in de bijlage vermelde afschrijvingstermijnen.
2. De in de bijlage opgenomen afschrijvingstermijnen gelden als richtlijn. In de voorkomende gevallen kan hier, mits voldoende onderbouwd, van worden afgeweken.

Artikel 11 Reserves en voorzieningen

1. Bij een voorstel voor de instelling van een bestemmingsreserve wordt minimaal aangegeven:
 - a. het specifieke doel van de reserve;
 - b. de voeding van de reserve
2. Het college biedt de raad eens in de vier jaar, aan het begin van de raadsperiode, een nota reserves en voorzieningen aan. In deze nota worden de uitgangspunten rond de vorming en vrijval beschreven alsmede een beschrijving van het doel van de betreffende reserve en voorziening.

Artikel 12 Kostprijsberekening

1. Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van producten en diensten van de gemeente wordt een systeem van kostentoekening gehanteerd. Bij de kostentoekening worden naast de directe kosten alleen die indirecte kosten meegenomen die rechtstreeks samenhangen met de door de gemeente verleende diensten.
2. Bij de directe kosten, bedoeld in het eerste lid, worden meegenomen de rente en afschrijvingslasten van de in gebruik zijnde activa, de overheadkosten, en voor leges en retributies de compensabele BTW.
3. Bij de bepaling van de kostprijs worden meegenomen de bijdragen aan en van reserves.

Artikel 13 Prijzen economische activiteiten

1. Voor de levering van goederen, diensten of werken door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden waarbij de gemeente in concurrentie met marktpartijen treedt, wordt ten minste de geraamde integrale kostprijs in rekening gebracht. Bij afwijking vanwege een publiek belang doet het college vooraf voor elk van deze activiteiten afzonderlijk een voorstel voor een raadsbesluit, waarin het publiek belang van de levering van de desbetreffende goederen, diensten of werken wordt gemotiveerd.
2. Bij het verstrekken van leningen of garanties door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden worden ten minste de geraamde integrale kosten in rekening gebracht. Bij afwijking vanwege een publiek belang doet het college vooraf een voorstel voor een raadsbesluit, waarin het publiek belang van de lening of de garantie wordt gemotiveerd.
3. Bij het verstrekken van kapitaal door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden gaat het college uit van een vergoeding van ten minste de geraamde integrale kosten van de verstrekte middelen. Bij afwijking vanwege een publiek belang doet het college vooraf een voorstel voor een raadsbesluit, waarin het publiek belang van de kapitaalverstrekking wordt gemotiveerd.
4. Een raadsbesluit zoals bedoeld in lid 1 tot en met 3 is niet nodig als minder dan de integrale kostprijs in rekening wordt gebracht en 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 14 Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen

1. Het college doet de raad jaarlijks voorafgaand aan het begrotingsjaar een voorstel voor de hoogte van de gemeentelijke tarieven voor de belastingen, de rioolheffingen, de afvalstoffenheffing, leges en lijkbezorgingsrechten.
2. 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

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 één jaar worden ten minste twee prijsopgaven bij verschillende financiële instellingen gevraagd; en
 - b. er wordt geen gebruik gemaakt van financiële derivaten zoals bedoeld in 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 stelt regels op ter uitvoering van het gestelde onder het eerste en tweede lid en legt deze regels alsmede de regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening vast in een besluit financieringsstatuut. Het college zendt het besluit financieringsstatuut ter kennisgeving aan de raad.

HOOFDSTUK 4 – Paragrafen

Artikel 16 Lokale heffingen

Bij de begroting en de jaarstukken neemt het college in de paragraaf lokale heffingen, naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 10 van het BBV, in ieder geval de kostentoerekening op van de geraamde rente- en overheadkosten aan de rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht.

Artikel 17 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

1. De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen en risicobeheersing bevat ten minste:
 - a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
 - b. een inventarisatie van de risico's;
 - c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.
2. De paragraaf bevat tevens een kengetal voor de:
 - a. netto schuldquote;
 - b. netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;
 - c. solvabiliteitsratio;
 - d. grondexploitatie;
 - e. structurele exploitatie ruimte;
 - f. belastingcapaciteit.
3. Het college biedt de raad periodiek, maar minimaal bij relevante ontwikkelingen, een Nota Risicomanagement aan, ter onderbouwing van de paragraaf Weerstandsvermogen, waarin de kaders over het financieel risicomanagement, het opvangen van risico's door verzekeringen, voorzieningen, het weerstandsvermogen en de gewenste weerstandscapaciteit worden vastgelegd.

Artikel 18 Onderhoud kapitaalgoederen

Het college biedt de raad tenminste eens in de vijf jaar onderhoudsplannen voor de volgende kapitaalgoederen aan: openbare ruimte, wegen, kunstwerken, verlichting en riolering. De plannen geven het kader weer voor het beoogde onderhoudsniveau, de planning van het onderhoud en de kosten van het onderhoud. De raad stelt deze onderhoudsplannen vast.

Artikel 19 Financiering

In de paragraaf financiering bij de begroting en de jaarrekening neemt het college het beleid en verantwoording over het gevoerde beleid op ten aanzien van de volgende onderdelen:

- a. Financieringspositie;
- b. Liquiditeitspositie;
- c. Risicobeheer;
- d. Renterisicoprofiel.

Artikel 20 Bedrijfsvoering

De paragraaf betreffende de bedrijfsvoering geeft ten minste inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering.

Artikel 21 Verbonden partijen

Bij de begroting en de jaarstukken neemt het college in de paragraaf verbonden partijen naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 15 van het BBV in ieder geval op:

- a. nieuwe beleidsvoornemens;
- b. nieuwe verbonden partijen;
- c. beëindiging en wijziging van bestaande verbonden partijen; en
- d. problemen bij bestaande verbonden partijen.

Artikel 22 Grondbeleid

1. In de paragraaf grondbeleid bij de begroting worden, conform de voorschriften van de BBV, de volgende onderdelen opgenomen:
 - a. een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
 - b. een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert ;
 - c. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
 - d. een onderbouwing van de geraamde winstneming;
 - e. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van grondzaken.
2. Het college biedt de raad tenminste eens in de vier jaar een nota grondbeleid aan. De raad stelt de nota vast. In de nota wordt aandacht besteed aan:
 - a. de strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente;
 - b. te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten;
 - c. het verloop van de grondvoorraad;
 - d. de uitgangspunten voor de verkoopprijzen van gronden.
3. Het college biedt, voorafgaand aan het aanbieden van de jaarstukken, een Meerjaren Prognose Grondbedrijf (MPG) aan de raad aan.
4. Het college biedt, voorafgaand aan de programmabegroting, een tussentijdse Meerjaren Prognose Grondbedrijf (tMPG) aan de raad aan.

HOOFDSTUK 5 – Financiële organisatie en financieel beheer

Artikel 23 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 gemeentelijke organisatie;
- b. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van vaste activa, voorraden, vorderingen en schulden;
- 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, 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 24 Financiële organisatie

Het college draagt zorg voor en legt schriftelijk vast:

- a. 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;
- b. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten.

Artikel 25 Aanbesteding en inkoop

Het college draagt zorg voor en legt schriftelijk vast de interne regels voor de inkoop en voor de aanbesteding van werken en diensten. De regels waarborgen dat wordt gehandeld in overeenstemming met de regels terzake van de Europese Unie.

Artikel 26 Interne controle

1. Het college zorgt ten behoeve van het getrouwe beeld van de jaarrekening, en de rechtmatigheid van de baten en lasten en de balansmutaties, 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 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 registratie neemt het college maatregelen voor herstel van de tekortkomingen.

Hoofdstuk 6 - Slotbepalingen

Artikel 27 intrekken oude verordening en overgangsrecht

De Financiële verordening, zoals door de raad vastgesteld op 4 november 2003, 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.

Artikel 28 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking per 1 januari 2019, met dien verstande dat de begroting, meerjarenraming, de jaarstukken, de uitvoeringsinformatie en de informatie voor derden en de daarbij behorende toelichtingen met ingang van de begroting voor het begrotingsjaar 2019 voldoen aan de bepalingen van deze verordening.

Artikel 29 Citeertitel

Deze verordening kan worden aangehaald onder de naam 'Financiële verordening 2019'.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Nijkerk d.d. 31 januari 2019,

de griffier,

mevrouw A.G. VERHOEF-FRANKEN

de voorzitter,

de heer mr. drs. G.D. RENKEMA

Bijlage 1 afschrijvingstermijnen

I Afschrijvingsbeleid immateriële vaste activa

- a. 5 jaar: kosten voor onderzoek en ontwikkeling;
- b. 5 jaar: software

II Afschrijvingsbeleid materiële vaste activa met economisch nut

Automatisering

- a. 4 jaar: mobiele devices
- b. 4 jaar: werkstations
- c. 5 jaar: servers en netwerk apparatuur

Begraafplaatsen

- a. 10 jaar: voorzieningen

Gebouwen

- a. 40 jaar: stenen gebouwen
- b. 25 jaar: andere gebouwen
- c. 25 jaar: verbouwing (uitbreiding)
- d. 25 jaar: renovatie gebouwen (onderhoud)
- e. 25 jaar: woonwagens/woonwagencentra
- f. 15 jaar: installaties (lift, CV etc.)

Gronden en terreinen

- a. 15 jaar: sportterreinen
- b. 10 jaar: speelterreinen

Installaties

- a. 10 jaar: installaties

Kantoorinrichting

- a. 10 jaar: inventaris
- b. 8 jaar: telefooncentrale

Machines en gereedschappen

- a. 10 jaar: Machines en gereedschappen

Onderwijs

- a. 15 jaar: noodlokalen
- b. 20 jaar: 1e inrichting
- c. 20 jaar: uitbreiding inrichting
- d. 8 jaar: leer- en hulpmiddelen

Riolering

- a. 25 jaar: drukrioleringen (BBL);
- b. 40 jaar: vrijvervalriolering;
- c. 15 jaar: baggerwerk;
- d. 15 jaar: pompen en gemalen

Speeltoestellen en voorzieningen

- a. 10 jaar: speeltoestellen en voorzieningen

Vervoermiddelen

- a. 7 jaar: vervoermiddelen

III Afschrijvingsbeleid materiële vaste activa met maatschappelijk nut

- a. 30 jaar: parken, sportvelden en groenvoorzieningen;
b. 40 jaar: pleinen en rotondes;
c. Wegen;
• 70 jaar: wegen buitengebied
• 50 jaar: wegen woonwijken
• 25 jaar: wegen centrumgebied
- d. 60 jaar: tunnels, viaducten en bruggen;
e. openbare verlichting;
• 50 jaar: masten
• 25 jaar: armaturen
- f. 15 jaar: straatmeubilair;
g. havens, kades, sluizen en waterkeringen;
• 30 jaar: sluisdeuren
• 60 jaar: overige zaken sluiscomplex
- h. waterwegen, waterbergingen en walbeschoeiing
• 80 jaar: duikers
• 20 jaar: beschoeiing (hout)

Toelichting Financiële verordening gemeente Nijkerk 2019

ALGEMEEN

Financiële functie

Het gewijzigde artikel 212 van de Gemeentewet verplicht de raad tot het vaststellen van een verordening over het financieel beleid, het financieel beheer en de financiële organisatie. Het doel hiervan is dat de raad de uitgangspunten vastlegt voor de uitvoering van de financiële functie.

De financiële functie omvat alle directe en indirecte activiteiten en processen ter uitvoering van de onderwerpen die zijn opgenomen in het BBV. De kernonderwerpen zijn de begroting en rekening, de paragrafen en de financiële positie en in relatie daarmee de balans. Het zijn onderwerpen waarbij vooral de raad een centrale rol vervult. De begroting betreft immers het vaststellen van de beschikbare gelden en de programma's die daarmee gerealiseerd moeten worden. Om de financiële positie te beoordelen, moet de vraag beantwoord worden of de financiën van de gemeenten op, met name, de langere termijn gezond zijn. De begroting en de financiële positie hangen nauw samen. Zo kan de begroting sluitend zijn, terwijl de meerjarige financiële positie kwetsbaar is. Andersom kan de financiële positie gezond zijn en de rekening een tekort laten zien. De raad zal de begroting steeds in relatie moeten bezien met de financiële positie. De begroting en de financiële positie zijn in onderlinge samenhang van belang voor het inzicht in de gemeentelijke financiën.

De paragrafen gaan over onderwerpen die van invloed zijn op de begroting en de financiële positie en waarbij sprake is van bestuurlijke en financiële risicofactoren.

Hieronder worden de begrippen financieel beleid, financieel beheer en financiële organisatie toegelicht.

Financieel beleid

Het financieel beleid omvat de uitgangspunten voor de financiële functie. In de eerste plaats zijn dat de algemene de uitgangspunten en doelen voor uitoefening, organisatie en werking van de financiële functie en de daarbij behorende informatievoorziening. Ten tweede gaat het specifiek om uitgangspunten die de budgettaire ruimte beïnvloeden. Artikel 212 noemt in dat verband drie onderwerpen: de doelstellingen, richtlijnen en limieten voor de financieringsfunctie; de regels voor de waardering en afschrijving van activa; en de grondslagen voor de berekening van de tarieven, heffingen en prijzen die gemeenten heffen.

Financieel beheer

Het financieel beheer omvat de activiteiten die moeten bewerkstelligen dat de uitvoering van de begroting volgens de gestelde plannen en doelen en binnen de gestelde kaders plaatsvindt en dat de financiële positie daarmee in overeenstemming is. Die activiteiten dienen er voor te zorgen dat de financiële situatie onder controle is. Zeker voor de begroting hangen de activiteiten nauw samen met de cyclus van planning en control. Het gaat daarbij niet alleen om de financiële aspecten, maar evenzeer

om de programmatische: welke maatschappelijke effecten worden beoogd en welke prestaties moeten daarvoor geleverd worden?

Financiële organisatie

De financiële organisatie ondersteunt het financieel beheer. Het gaat daarbij ten eerste om de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de raad, het college en de ambtelijke organisatie. Ten tweede gaat het om de inrichting en het onderhoud van de (administratieve) systemen die de activiteiten en processen van het financieel beheer ondersteunen. Deze systemen ondersteunen niet alleen de geldstromen (wat mag het kosten), maar evenzeer de prestaties (output). Tot de systemen behoren ook management controlsystemen binnen de ambtelijke organisatie, tussen de ambtelijke organisatie en het college en tussen het college en de raad.

TOELICHTING PER ARTIKEL

Artikel 1 Begripsbepalingen

Het begrip administratie is gedefinieerd ten behoeve van artikel 23 van de verordening, evenals de begrippen rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

Artikel 2 Programma indeling

Dit artikel bevat bepalingen over de inrichting van de begroting en de jaarstukken. De indeling van de programma's worden bij aanvang van iedere raadsperiode door de raad vastgesteld. Het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten* (hierna: BBV) bepaalt in aanvulling hierop, dat de taakvelden aan de programma's moeten worden toegewezen.

Het tweede lid regelt, dat de taakvelden op voorstel van het college aan de programma's worden toebedeeld.

Het derde lid bepaalt wat de inhoud van de programma's is, waarbij als uitgangspunt is gehanteerd de bekende "3-w-vragen": wat willen we bereiken, wat gaan we er voor doen, en wat mag het kosten. Het vierde lid bepaalt, dat op voorstel van het college de raad beleidsindicatoren per programma vaststelt. Het is het zogenaamde SMART maken van de begroting. Wat de verplichte beleidsindicatoren zijn, volgt uit de (ministeriële) *Regeling vaststelling beleidsindicatoren door gemeenten in programma's en programmaverantwoording*, welke zijn grondslag vindt in artikel 25, tweede lid, onder a, van het BBV.

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 beleidsindicatoren de vorige raadsperiode goed zijn bevallen, kunnen deze ongewijzigd opnieuw worden vastgesteld. In andere gevallen zijn (kleine) bijstellingen of wijzigingen meestal voldoende.

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 voor, dat de baten en lasten onder de programma's in de begroting per taakveld worden weergegeven.

In het tweede lid wordt de verplichting in het BBV (artikel 20) om in de begroting aandacht te besteden aan de investeringen nader uitgewerkt door te bepalen, dat er bij de uiteenzetting van de financiële positie een overzicht van de investeringen wordt gegeven. Dit is nodig om ook de autorisatie van investeringskredieten mogelijk te maken. Bij investeringen moet ook worden gedacht aan grondexploitaties.

In het derde lid wordt voor de jaarrekening het inzicht in de uitputting van investeringskredieten geregeld. Tenslotte wordt in het vierde lid bepaald dat de ondergrens voor het opnemen van incidentele baten en lasten in de begroting en jaarstukken wordt bepaald op € 50.000.

Artikel 4 Kaders begroting

Artikel 4 biedt de kaders voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming. Hierin staan een aantal uitgangspunten die het college bij het opstellen van deze stukken in acht moet nemen. Dit in aanvulling op de bepalingen van de artikelen 189 en 193 van de Gemeentewet en het BBV.

Het eerste lid van het artikel bepaalt, dat de gemeenteraad vooraf aan het opstellen van de begroting een nota vaststelt, waarin de hoofdlijnen voor het beleid en de financiële kaders voor de komende jaren zijn vastgelegd. De kaders geven richting aan het college voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming.

Artikel 8 van het BBV zegt, dat de post onvoorzien is bedoeld als dekking voor uitgaven die niet zijn voorzien in de begroting. Het is wettelijk voorgeschreven deze post op te nemen in de begroting, maar er wordt niet verplicht gesteld wat de hoogte van deze post is. Het gereserveerde bedrag mag ook 0 zijn, hertgeen ook in Nijkerk wordt gehanteerd.

Artikel 5 Autorisatie begroting en investeringskredieten

Artikel 5 bevat regels voor de autorisatie van de baten en lasten in de begroting en van de investeringskredieten. Op grond van artikel 189 van de 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 van de Gemeentewet besluiten nemen voor het wijzigen van de begroting. De gemeente kan slechts uitgaven doen voor de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht (derde lid van artikel 189 van de Gemeentewet). Autorisatie door de raad van de baten en de lasten vindt plaats op het niveau van programma's.

Naast lopende uitgaven doet een gemeenten investeringen, waaronder investeringen in grondexploitaties. Ook uitgaven voor investeringen moeten door de raad worden geautoriseerd. Voor de autorisatie van deze investeringskredieten is er voor gekozen deze bij de begrotingsbehandeling mee te nemen (tweede lid).

Het college dient dreigende overschrijdingen van geautoriseerde lasten en investeringskredieten en dreigende overschrijdingen van geautoriseerde baten bij het bekend worden aan de raad te 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 (derde lid).

Artikel 6 Tussentijdse rapportage

De tussenrapportages zijn een belangrijk onderdeel van de planning- en controlcyclus voor de raad. Op basis van tussenrapportages wordt de raad geïnformeerd over de uitputting van budgetten en investeringskredieten en de voortgang van de uitvoering van het beleid.

Het tweede lid bevat bepalingen over de minimale inhoud van de rapportage.

Het derde lid bepaalt tenslotte dat afwijkingen groter dan € 50.000 ten opzichte van de begroting moeten worden toegelicht.

Artikel 7 Informatieplicht

In artikel 7 van de financiële verordening is een nadere invulling van de informatieplicht van het college aan de raad opgenomen. Het betreft een uitwerking van het vierde lid van artikel 169 van de Gemeentewet. Dat artikel verplicht het college vooraf aan het aangaan van bepaalde verplichtingen de raad inlichtingen te verstrekken, indien de raad daar om verzoekt of indien de uitoefening van deze bevoegdheden van het college ingrijpende gevolgen heeft voor de gemeente.

In artikel 7 verzoekt de raad het college om informatie vooraf aan het aangaan van de opgesomde rechtshandelingen met een financieel gevolg, indien het aangaan van deze verplichtingen de in het artikel genoemde bedragen overschrijden.

De bepalingen uit het artikel ontslaan het college niet van de informatieplicht in andere gevallen.

Ook moeten besluiten van het college voor het doen van privaatrechtelijke rechtshandelingen passen binnen de kaders van het beleid dat door de raad is uiteengezet. Het artikel schept slechts duidelijkheid tussen het college en de raad over wanneer de raad in elk geval vóóraf wenst te worden geïnformeerd en in de gelegenheid wil worden gesteld zijn wensen en bedenkingen aan het college kenbaar te maken.

In het derde lid is de informatieplicht van het college met betrekking tot de strategische grondaankopen opgenomen tot een bedrag van € 250.000. Hetgeen is besloten bij de nota grondbeleid 2013.

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

Artikel 9 Jaarplanning

In dit artikel wordt aangegeven welke planning en control documenten door het college aan de raad worden aangeboden in een jaar.

Artikel 10 Waardering en afschrijving vaste activa

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. Hieraan is in lid 1 van artikel 10 invulling gegeven. 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. In de bijlage zijn voor de verschillende categorieën immateriële vaste activa, materiële vaste activa met economisch nut en materiële vaste activa met maatschappelijk nut de afschrijvingstermijnen opgenomen.

Artikel 11 Reserves en voorzieningen

In het eerste lid worden de minimale eisen voor instelling van een bestemmingsreserve weergegeven. Het tweede lid bepaalt, dat het college eens in de 4 jaar een nota over de reserves en voorzieningen aan de raad aanbiedt, aan het begin van de raadsperiode. Met het vaststellen van deze nota stelt de raad de kaders vast voor de vorming van reserves en voorzieningen.

Artikel 12 Kostprijsberekening

Artikel 212 Gemeentewet bepaalt in het tweede lid, onder b, dat de verordening in ieder geval de grondslagen bevat voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en van tarieven voor rechten als bedoeld in artikel 229b en heffingen als bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer. De grondslagen voor de prijzen die de gemeente bij overheidsbedrijven en derden in rekening brengt, en voor de tarieven van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, worden gevormd door de opbouw van de kostprijs.

Met de herziening van het BBV met ingang van 2017 moeten de overheadkosten apart worden verantwoord. Ze worden bij de gemeente niet meer doorberekend aan de taakvelden. Daarmee vervalt de mogelijkheid om de integrale kostprijzen in de administratie van de baten en lasten op taakvelden van de beleidsbegroting, de financiële begroting, het jaarverslag en de jaarrekening in beeld te brengen. De kostprijzen moeten daarom extracomptabel worden berekend en vastgelegd.

Het eerste lid van artikel 12 bepaalt, dat de kostprijsberekeningen extracomptabel worden vastgelegd en dat de kostprijzen bestaan uit de directe kosten en een opslag voor de overhead.

Het tweede lid dat bij de directe kosten, bedoeld in het eerste lid, worden meegenomen de rente en afschrijvingslasten van de in gebruik zijnde activa, de overheadkosten, en voor leges en retributies (zoals rioolrechten, reinigingsrechten, afvalstoffenheffing e.d.) de compensabele BTW.

Het derde lid bepaalt, dat ook bijdragen aan en onttrekkingen van reserves en voorzieningen worden betrokken bij de kostprijsberekening.

Artikel 13 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 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 raadbesluit het publiek belang van de activiteit wordt gemotiveerd. Het raadbesluit 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 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 gelden een aantal uitzonderingen. Deze uitzonderingen worden in het vierde lid opgesomd.

Artikel 14 Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen

Het vaststellen van de tarieven voor belastingen, rechten, leges en heffingen is een bevoegdheid van de raad. Deze bevoegdheid kan niet worden gedelegeerd (artikel 156 van de Gemeentewet). Het eerste lid van artikel 14 bepaalt, dat de raad de tarieven voor de belastingen, rioolheffingen en afvalstoffenheffing jaarlijks vaststelt.

Het vaststellen van prijzen voor de levering van gemeentelijke goederen, diensten of werken die niet vallen onder artikel 229 van de Gemeentewet, is een privaatrechtelijke besluit. Deze besluiten zijn een bevoegdheid van het college (eerste lid, onder e, van artikel 160 van de 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.

Artikel 15 Financieringsfunctie

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. Artikel 15 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 raad 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.

In het derde lid is geregeld dat het college uitvoering geeft aan de kaders bedoeld in lid 1 en 2 door het opstellen van een besluit financieringsstatuut. Dit besluit wordt ter kennisgeving aan de raad gestuurd.

Artikel 16 Lokale heffingen

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

Artikel 17 Weerstandsvermogen en risico beheersing

In het BBV staat in artikel 11, welke informatie de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in elk geval moet bevatten. In dit artikel wordt de aanvullende informatievraag van de raad voor deze paragraaf gedefinieerd. Er is opgenomen, dat de raad voor het vormen van een oordeel van de weerstandsvermogen in deze paragraaf ook wordt geïnformeerd over de ontwikkeling van de netto schuld per inwoner, de ontwikkeling van het saldo van baten en lasten als aandeel van de inkomsten en over de onbenutte belastingcapaciteit als aandeel van de inkomsten. Met deze aanvulling op de wettelijk verplichte financiële kengetallen komt de set financiële kengetallen overeen met die van www.waarstaatjegemeente.nl.

Artikel 18 onderhoud kapitaalgoederen

In het BBV staat in artikel 12, welke informatie de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in elk geval moet bevatten. Het artikel bevat bepalingen waaruit volgt, dat het college periodiek aan de raad onderhoudsplannen aanbiedt over respectievelijk het onderhoud openbare ruimte, het onderhoud riolering en het onderhoud gebouwen. Hiermee kan de raad de kaders voor het toekomstig onderhoudsniveau vaststellen.

Artikel 19 Financiering

In de paragraaf financiering bij de begroting en de jaarrekening neemt het college het beleid en verantwoording over het gevoerde beleid op ten aanzien van de financieringspositie, de liquiditeitspositie, het risicobeheer en het renterisicoprofiel.

Artikel 20 Bedrijfsvoering

De paragraaf bedrijfsvoering geeft ten minste inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering.

Artikel 21 Verbonden Partijen

In het BBV staat in artikel 15, welke informatie de paragraaf verbonden partijen in elk geval moet bevatten. In dit artikel is deze aanvullende informatievraag van de raad voor deze paragraaf gedefinieerd.

Artikel 22 Grondbeleid

In het BBV staat in artikel 16, welke informatie de paragraaf grondbeleid in elk geval moet bevatten. In het eerste lid van artikel 22 is de aanvullende informatievraag van de raad voor deze paragraaf gedefinieerd.

Het tweede lid bepaalt, dat het college eens in de 4 jaar aan de raad een nota grondbeleid aanbiedt. Met de nota kan de raad de kaders voor het toekomstig grondbeleid vaststellen.

Artikel 23 Administratie

Onder artikel 23 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 24 Financiële organisatie

Artikel 24 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.

Artikel 25 Aanbesteding en inkoop

Het college draagt zorg voor en legt schriftelijk vast de interne regels voor de inkoop en voor de aanbesteding van werken en diensten. De regels waarborgen dat wordt gehandeld in overeenstemming met de regels terzake van de Europese Unie.

Artikel 26 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. Het eerste lid van artikel 26 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 materiele 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 27 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 t+1 en later.

De oude verordening is ondanks het intrekken nog wel van toepassing op de jaarstukken van het begrotingsjaar t-1 en de begroting en jaarstukken van het jaar t. Hiervoor is in artikel 27 een overgangsbepaling opgenomen.

Artikel 28 inwerkingtreding

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 t+1 en later.