

## Financiële verordening gemeente Wageningen 2019

### Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

#### Artikel 1. Begripsbepaling

In deze verordening wordt verstaan onder:

- 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. Op hoofdlijnen wordt opgedragen welke gegevens systematisch moeten worden vastgelegd en aan welke eisen deze gegevens en de vastlegging ervan moeten voldoen.
- overheidsbedrijf: onderneming met privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid, niet zijnde een personenvennootschap met rechtspersoonlijkheid, waarin de gemeente, al dan niet tezamen met een of meer andere publiekrechtelijke rechtspersonen, in staat is het beleid te bepalen of een onderneming in de vorm van een personenvennootschap, waarin een publiekrechtelijke rechtspersoon deelneemt.

### Hoofdstuk 2. Begroting en verantwoording

#### Artikel 2. Kadernota en uitgangspunten begroting

- 1 Behoudens de uitzondering in artikel 2 lid 2 biedt het college jaarlijks in mei de kadernota aan de raad aan. De kadernota bevat de belangrijkste in- en externe ontwikkelingen die op de gemeente afkomen in het lopende jaar en in de 4 daaropvolgende jaren en de wijze waarop daar naar de mening van het college het beste kan worden ingespeeld. De raad stelt op basis van de kadernota de beleidsmatige en financiële kadernota vast voor de begroting van het volgende jaar. Met de vaststelling van de kadernota is de begroting voor het lopende jaar en de 4 daaropvolgende jaren dienovereenkomstig gewijzigd.
- 2 Het college biedt in een verkiezingsjaar geen kadernota aan de raad aan, maar een rapportage over de lopende begroting.
- 3 Voor de wettelijk verplichte post onvoorzien in de begroting wordt uitgegaan van een bedrag van € 0,50 per inwoner, afgerond op € 1.000.  
4 Voor de indexering van de materiële kosten wordt in de begroting uitgegaan van de prijsontwikkeling van de netto materiële overheidsconsumptie van het Centraal Planbureau (CPB).
- 5 Voor de indexering van de personele kosten wordt in de begroting uitgegaan van de ontwikkeling conform de CAO of een inschatting daarvan.
- 6 Voor de financiering van de gemeentelijke investeringen wordt de omslagrente gehanteerd. Het percentage van de omslagrente wordt bepaald door de werkelijk aan de exploitatie toe te rekenen rentelasten te delen door de boekwaarde per 1 januari van de vaste activa die integraal zijn gefinancierd. De uitkomst van dit percentage van de omslagrente wordt op een half procent afgerond.

#### Artikel 3. Autorisatie begroting en investeringskredieten

- 1 De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting de totale lasten en de totale baten per programma.
- 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.

#### Artikel 4. Investeringen

- 1 In de programmabegroting wordt voor nieuwe investeringen per investering het benodigde investeringskrediet vermeld.
- 2 Voor investeringen en meerjarige projecten vanaf € 250.000 wordt in de jaarrekening de uitputting van de geautoriseerde kredieten en de actuele raming van de totale uitgaven weergegeven.
- 3 Indien een investeringsvoornemen binnen drie begrotingsjaren niet heeft geleid tot een investering, vervalt het geautoriseerde investeringskrediet. Dit wordt gemeld in de jaarrekening over het derde begrotingsjaar.

#### Artikel 5. Behandeling beleids- en begrotingsafwijkingen

- 1 Het college meldt aan de raad de beleidsafwijkingen die het college bestuurlijk relevant acht.

- 2 Afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en lasten in de programmabegroting worden alleen toegelicht voor zover ze groter zijn dan € 25.000. Bij investeringskredieten moeten afwijkingen worden toegelicht die groter zijn dan 10% van het krediet of groter dan € 100.000.
- 3 Behoudens de uitzonderingen van artikel 5, leden 4 tot en met 7, informeert het college de raad vooraf als het verwacht dat de lasten de geautoriseerde lasten dreigen te overschrijden, of de investeringsuitgaven de geautoriseerde investeringskredieten, of als het verwacht dat de baten de geautoriseerde baten dreigen te onderschrijden. Het college voegt hierbij een voorstel voor wijziging van het budget of het investeringskrediet of een voorstel voor bijstelling van het beleid.
- 4 Het college is bevoegd om de begroting te wijzigen voor:
  - a. bestaande uitkeringen en subsidies van het rijk en de provincie, op voorwaarde dat de begrotingswijziging:
    - budgettair neutraal is, en
    - niet leidt tot nieuw beleid of verandering van het vastgestelde beleid;
  - b. de verdeling van stelposten naar producten en programma's, op voorwaarde dat de raad eerder al heeft ingestemd met de te voeren activiteiten;
  - c. de inzet van bestemmingsreserves door onttrekkingen of toevoegingen, op voorwaarde dat de inzet past binnen de door de raad vastgelegde bestemming en omvang van de betrokken reserve;
  - d. wijzigingen in de (omvang van de) formatie, op voorwaarde dat ze passen binnen de oorspronkelijk begrote totale loonsom.
- 5 Binnen het bestaande beleid besluit het college niet over:
  - a. de aan- en verkoop van goederen, werken en diensten niet in de begroting opgenomen boven een bedrag van € 40.000;
  - b. het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties niet in de begroting opgenomen boven een bedrag van € 40.000;
  - c. het verstrekken van kapitaal aan instellingen en ondernemingen niet in de begroting opgenomen, dan nadat de raad is geïnformeerd over het voornemen en hiertoe in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen. Het college kan van deze procedure bij spoedeisende gevallen gemotiveerd afwijken met een procedure via een raadsinformatiebrief of raadsvoorstel.
- 6 Voor een investering niet passend in het bestaande beleid dan wel groter dan € 40.000 waarvan het investeringskrediet niet met het vaststellen van de begroting is geautoriseerd, legt het college voorafgaand aan het aangaan van verplichtingen een investeringsvoorstel met een voorstel voor het vaststellen van een investeringskrediet aan de raad voor.
- 7 Het college is bevoegd subsidie aan te vragen voor bestaand beleid en hierop uitgaven te doen.

#### **Artikel 6. EMU-saldo**

Wanneer het Rijk de gemeente bericht dat alle gemeenten samen het collectieve aandeel van gemeenten in het EMU-saldo, 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.

#### **Hoofdstuk 3. Financieel beleid**

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

- 1 Immateriële en materiële vaste activa worden lineair afgeschreven volgens de termijnen zoals vermeld in de bijlage afschrijvingsbeleid bij deze verordening.
- 2 Immateriële en materiële vaste activa van minder dan € 25.000 worden direct ten laste van de exploitatie gebracht.
- 3 Eventuele bijdragen van derden worden altijd op de desbetreffende investering in mindering gebracht.
- 4 Kosten voor het afsluiten van geldleningen worden direct ten laste van de exploitatie gebracht.
- 5 Aan de vervaardigingsprijs van materiële vaste activa worden de personele kosten toegerekend die de gemeentelijke organisatie hiervoor heeft gemaakt.
- 6 De afschrijving van iedere investering start bij het in gebruik nemen van het actief.

##### **Artikel 8. Voorziening voor oninbare vorderingen**

Voor vorderingen wordt een voorziening wegens oninbaarheid gevormd op basis van een individuele beoordeling op inbaarheid van de openstaande vorderingen, waarbij voor vorderingen waarover geen verdere informatie beschikbaar is, het historische percentage van oninbaarheid wordt gehanteerd.

**Artikel 9. Reserves en voorzieningen**

- 1 Het college biedt de raad eens in de 4 jaar een nota reserves en voorzieningen aan. Deze nota wordt door de raad vastgesteld en behandeld in ieder geval:
  - a. de vorming en besteding van reserves;
  - b. de vorming en besteding van voorzieningen.
- 2 Jaarlijks wordt zowel in de begroting als in de jaarstukken een meerjarig overzicht van de reserves en voorzieningen opgenomen. Per reserve en voorziening wordt de stand per begin en eind van het jaar vermeld en het gespecificeerde verloop daartussen.

**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 die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, wordt een extracomptabel systeem van kostentoe rekening gehanteerd. Bij de kostentoe rekening 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. Voor zover vereist vanuit de verantwoording dient het systeem van kostentoe rekening van de overhead binnen de administratie afzonderlijk bijgehouden te worden.
- 2 Bij de directe kosten worden betrokken de bijdragen aan en onttrekkingen van voorzieningen voor de noodzakelijke vervanging van de betrokken activa, de afschrijvingskosten van de in gebruik zijnde activa en voor rioolheffing en afvalstoffenheffing de compensabele belasting over de toegevoegde waarde (BTW) en de kosten van het kwijscheldingsbeleid.
- 3 Voor de toerekening van de overheadkosten aan de 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 uitgegaan van een aandeel in de totale overheadkosten ter grootte van de geraamde directe personeelslasten die worden besteed aan de desbetreffende rechten, heffingen, goederen, werken en diensten gedeeld door de totale geraamde directe personeelslasten.
- 4 Bij een verstrekte lening wordt voor de bepaling van de rentekosten van de inzet van vreemd vermogen in de kostprijs uitgegaan van de rente van de lening die voor de financiering van de verstrekte lening is aangetrokken. Indien de financiering van de verstrekte lening uit eigen middelen plaatsvindt, wordt voor de bepaling van de rentekosten gekeken welk rentepercentage de Bank Nederlandse Gemeenten hanteert voor een lening onder gelijke voorwaarden. De rente voor een verstrekte lening wordt verhoogd met een opslag van een half procent voor het debiteurenrisico.
- 5 Bij projectfinanciering worden de werkelijke rentekosten toegerekend.

**Artikel 11. Prijzen economische activiteiten**

- 1 Voor de levering van goederen, diensten of werken aan overheidsbedrijven of derden waarmee de gemeente in concurrentie met marktpartijen treedt, wordt ten minste 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 of derden brengt de gemeente ten minste 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 aan overheidsbedrijven of derden door de gemeente gaat het college uit van een vergoeding van ten minste de geraamde integrale kosten van de verstrekte middelen. Bij afwijking doet het college vooraf een voorstel voor een raadsbesluit, waarin het publiek belang van de kapitaalverstrekking wordt gemotiveerd.
- 4 Raadsbesluiten met de motivering van het publiek belang als bedoeld in de vorige leden zijn niet nodig als 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. Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen**

- 1 Het college doet de raad jaarlijks een voorstel voor de hoogte van de gemeentelijke tarieven voor belastingen, rechten en heffingen.
- 2 Het college biedt de raad eens in de vier jaar een nota aan met de meerjarige kaders voor de prijzen voor de levering van gemeentelijke goederen, werken en diensten aan overheidsbedrijven en derden 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 13. 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 als bedoeld in artikel 1, onder c, van de Wet financiering decentrale overheden.
- 2 Het college informeert de raad vooraf als de wettelijke kasgeldlimiet, bedoeld in artikel 1, onder f, van de Wet financiering decentrale overheden, of de wettelijke renterisiconorm, bedoeld in artikel 1, onder h, van de Wet financiering decentrale overheden, dreigt te worden overschreden.
- 3 Het verstrekken van leningen en garanties en het aangaan van financiële participaties, anders dan genoemd in het eerste lid, wordt uitsluitend gedaan uit hoofde van de publieke taak. Bij het verstrekken van leningen, het verstrekken van garanties en het verstrekken van risicodragend kapitaal bedingt het college indien mogelijk zekerheden.
- 4 In het weerstandsvermogen wordt rekening gehouden met het totaal aan risico's dat de gemeente met het verlenen van garanties loopt. Bij het verstrekken van een garantie wordt onderzocht of het risico dat de gemeente met de garantie loopt, gedekt kan worden binnen het weerstandsvermogen.

**Hoofdstuk 4. Financiële organisatie en financieel beheer****Artikel 14. Administratie**

- 1 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 en clusters;
  - b. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van de vaste activa, voorraden, vorderingen, schulden, contracten;
  - 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 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 15. 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 en clusters;
- 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 interne regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening van de financieringsfunctie;
- e. de te maken afspraken met de teams en clusters 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. de kostenverdeelsleutels voor het eenduidig toewijzen van de baten en lasten aan zowel de producten van de productenraming en de productenrealisatie, als de taakvelden;

- g. het beleid en de interne regels voor de inkoop en de aanbesteding van goederen, werken en diensten;
- h. het beleid en de interne regels voor de steunverlening en de toekenning van subsidies aan ondernemingen en instellingen; en
- i. 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 16. 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 5. Slotbepalingen**

##### **Artikel 17. Intrekken oude verordening**

De Financiële verordening gemeente Wageningen 2015 wordt ingetrokken.

##### **Artikel 18. Inwerkingtreding en citeertitel**

- 1 Deze verordening treedt in werking met ingang van het begrotingsjaar 2019.
- 2 Deze verordening wordt aangehaald als: Financiële verordening gemeente Wageningen 2019.

## Bijlage afschrijvingsbeleid bij artikel 7

1. De immateriële vaste activa worden lineair afgeschreven in maximaal:
  - a. 25 jaar: het saldo van agio en disagio, waarbij de afschrijvingsduur maximaal gelijk is aan die van de looptijd van de lening;
  - b. 5 jaar: kosten voor onderzoek en ontwikkeling voor een bepaald actief;
  - c. 40 jaar: kosten verbonden aan bijdragen aan activa in eigendom van derden, waarbij de afschrijvingsduur maximaal gelijk is aan die van de activa waarvoor de bijdrage aan derden wordt verstrekt.
2. De materiële vaste activa met economisch nut worden lineair afgeschreven in maximaal:
  - a. 40 jaar: nieuwbouw woonruimten en gebouwen, rioleringen, havens, veerpont;
  - b. 25 jaar: renovatie, restauratie en aankoop woonruimten, gebouwen en havens;
  - c. 20 jaar: sportvelden;
  - d. 15 jaar: technische installaties in bedrijfsgebouwen, zware transportmiddelen;
  - e. 10 jaar: veiligheidsvoorzieningen bedrijfsgebouwen, telefooninstallaties, kantoormeubilair, schoolmeubilair, aanleg tijdelijke terreinwerken, nieuwbouw tijdelijke woonruimten en (nood)gebouwen;
  - f. 5 jaar: aanhangwagens, schuiten, personenauto's, lichte motorvoertuigen, automatiseringsapparatuur, software (aankoop en in een keer betaalde gebruiksrechten voor onbepaalde duur);
  - g. niet: gronden en terreinen. Gronden en terreinen worden echter wel altijd geactiveerd.
3. De materiële vaste activa met een maatschappelijk nut worden lineair afgeschreven in maximaal:
  - a. 40 jaar: civiele kunstwerken (bruggen, viaducten, tunnels);
  - b. 25 jaar: aanleg van wegen, fiets- en voetpaden, parkeerplaatsen, groenvoorzieningen;
  - c. 15 jaar: openbare verlichting, verkeersregelinstallaties;
  - d. 10 jaar: reconstructies openbare ruimte, speelvoorzieningen, straatmeubilair.
4. Voor activa die niet met name genoemd zijn en waarover twijfel kan ontstaan, stelt het college de afschrijvingstermijn vast, gebaseerd op een realistische schatting van de levensduur. De afschrijvingstermijn kan echter ten hoogste 40 jaar zijn.

## Toelichting

### Algemeen

Voor de voorliggende verordening is gebruik gemaakt van de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) uit 2016 en de Financiële verordening gemeente Wageningen 2015. Van beide brondocumenten is kritisch gebruik gemaakt. Dat wil zeggen dat alle oude en voorbeeldartikelen beoordeeld zijn op hun actualiteit en op hun bruikbaarheid voor de gemeente Wageningen. Daarnaast is gekeken naar het Besluit begroting en verantwoording (BBV) en verschillende stukken van de commissie BBV (notities/vraag-en-antwoorderubrieken). Het resultaat is de voorliggende verordening.

Hieronder staat een toelichting per artikel. Niet alle elementen van een artikel worden toegelicht, sommige elementen spreken voor zich.

### Toelichting op de artikelen

#### Artikel 1. Begripsbepaling

Het begrip administratie is gedefinieerd ten behoeve van artikel 10 en 14.

Het begrip overheidsbedrijven is gedefinieerd ten behoeve van artikel 10, 11 en 12.

#### Artikel 2. Kaders en uitgangspunten begroting

Artikel 2 van de financiële verordening biedt de kaders voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming. Hierin staan een aantal uitgangspunten die het college bij het opstellen van deze stukken in acht moet nemen. Dit in aanvulling op de bepalingen van de artikelen 189 en 193 Gemeentewet en het Besluit begroting en verantwoording (BBV).

Het eerste lid van het artikel bepaalt dat de gemeenteraad voorafgaand 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 zogeheten kadernota. De kaders geven richting aan het college voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming.

Lid 2 is in vergelijking met de vorige financiële verordening toegevoegd. In dit lid staat dat er in een verkiezingsjaar van de gemeenteraad van Wageningen geen kadernota meer wordt aangeboden, maar een rapportage over de lopende begroting. In verkiezingsjaren vindt de integrale afweging van nieuw beleid uit een nieuw coalitieakkoord gewoonweg plaats bij de vaststelling van de begroting. Hierdoor is de Kadernota in zulke jaren beleidsarm. Het presidium van de gemeenteraad is door deze gang van zaken van mening dat het niet van toegevoegde waarde is om in een verkiezingsjaar een Kadernota op te stellen. In de financiële verordening is hier invulling aan gegeven door deze uitzondering in het tweede lid van artikel 2 toe te voegen.

De leden 3 tot en met 6 bevatten een aantal uitgangspunten voor de opstelling van de begroting.

De wettelijke verplichting zoals benoemd in lid 3 vloeit voort uit artikel 8 van het BBV. Voor het inwonertal wordt uitgegaan van het aantal op 1 januari voorafgaand aan het begrotingsjaar.

De grondslag voor de indexering van de materiële kosten, benoemd in lid 4, is dezelfde grondslag die ook door het rijk wordt toegepast in de rijksbegroting. Lid 5 spreekt voor zich.

In lid 6 is de definitie van de omslagrente van de Commissie BBV overgenomen. Ter toelichting het volgende. Investerings worden in de begroting meerjarig opgenomen in de vorm van kapitaallasten. Kapitaallasten bestaan uit afschrijvingslasten en rentelasten. De rente waarmee bij investeringen wordt gerekend is de zogeheten omslagrente. Omslagrente dient met name om binnen de gemeente kosten te verrekenen van door de gemeente aangetrokken externe geldleningen. De omslagrente wordt dus berekend op basis van de werkelijke rentelasten die de gemeente betaalt over de lopende leningen.

### **Artikel 3. Autorisatie begroting en investeringskredieten**

Op grond van artikel 189 Gemeentewet berust het budgetrecht bij de raad. De raad neemt uiteindelijk de beslissing welke bedragen hij op de begroting beschikbaar stelt. Artikel 3 bevat nadere regels voor de autorisatie van de begroting en investeringskredieten. De autorisatie vindt plaats op het niveau van de baten en lasten per programma (lid 1). De raad stelt de programmabegroting niet vast op productniveau, dat is aan het college.

Naast lopende uitgaven doet een gemeente investeringen. Ook uitgaven voor investeringen moeten worden geautoriseerd. De autorisatie van de nieuwe investeringen wordt bij de begrotingsbehandeling meegenomen (lid 2). De raad kan 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.

### **Artikel 4. Investerings**

In dit artikel wordt aangegeven wat in de begroting en de jaarrekening in ieder geval wordt opgenomen met betrekking tot investeringen.

In het tweede lid is vermeld dat in de jaarrekening gerapporteerd wordt over investeringen en meerjarige projecten vanaf € 250.000. Dit gebeurt onder de noemer Grote projecten.

In het derde lid is bepaald dat een investeringskrediet vervalst, indien zij na drie jaar nog niet tot een investering heeft geleid. Op deze manier wordt de exploitatie niet onnodig belast.

### **Artikel 5. Behandeling beleids- en begrotingsafwijkingen**

Dit artikel bepaalt hoe met beleids- en begrotingsafwijkingen moet worden omgegaan.

In het eerste lid is bepaald dat bestuurlijk relevante beleidsafwijkingen door het college aan de raad gemeld worden. De begroting bestaat uit beleid en de bijbehorende middelen. Niet alleen financiële afwijkingen zijn dus van belang om gemeld te worden aan de raad, maar ook de beleidsafwijkingen. Het college gaat echter niet voor elke geringe beleidsafwijking naar de raad, het moet wel gaan om (naar de inschatting van het college) politiek relevante afwijkingen. Lid 2 bepaalt dat in ieder geval zaken gemeld worden boven bepaalde bedragen.

Conform artikel 189 Gemeentewet kan de gemeente slechts uitgaven doen voor de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht. Daarom is in het derde lid van dit artikel bepaald dat verwachte begrotingsoverschrijdingen tijdig aan de raad gemeld moeten worden. Een andere reden om overschrijdingen zo snel mogelijk te melden is dat overschrijdingen beleid op andere terreinen kunnen beïnvloeden (de overschrijding zal immers op de een of andere wijze moeten worden opgevangen).

Het vierde lid regelt dat het college de begroting in bepaalde gevallen kan wijzigen. Het gaat hierbij om zaken die aan het vastgestelde beleid niets veranderen en daarom politiek gezien niet relevant zijn. In onderdeel a is geregeld dat het college de begroting kan wijzigen als een uitkering of subsidie van rijk of provincie in de loop van het jaar verhoogd of verlaagd wordt. Het college kan de begroting echter alleen wijzigen als de lasten voor hetzelfde bedrag verhoogd of verlaagd worden én als het beleid er niet door wijzigt.

Bij onderdeel b gaat het om de verwerking van stelposten. Bij het opstellen van documenten als de begroting of de kadernota kan het voorkomen dat middelen tijdelijk op een stelpost bij- of afgeraamd worden als nog niet direct duidelijk is bij welk product de middelen thuishoren. Dat geldt bijvoorbeeld voor taakmutaties in de algemene uitkering waarover door het rijk nog nadere informatie moet worden

verschafft, maar waarbij de middelen al wel geoormerkt moeten worden om ze vrij te houden voor de nieuwe taken. Formeel gezien zou de raad de verdeling moeten vaststellen als de verdeling leidt tot een verschuiving van lasten of baten tussen programma's. Maar beleidsinhoudelijk leidt de verschuiving niet tot wijzigingen en dan zou de raad dus opnieuw gaan besluiten over iets wat al door haar besloten is.

Onderdeel c van lid 4 regelt dat het college een bestemmingsreserve mag inzetten voor het doel waarvoor hij bestemd is, maar alléén als het gaat om een bestemmingsreserve (dus niet om de onbestemde reserve of de reserve kapitaal zonder bestemming). Bovendien moet de inzet passen binnen de bestemming van de reserve in kwestie én moet de mutatie binnen de vastgestelde omvang van de reserve blijven. Het college is dus niet bevoegd om een nieuwe reserve in te stellen, of middelen tussen reserves te verschuiven. Het college mag ook geen middelen toevoegen of onttrekken aan een reserve als dat botst of strijdig is met de bestemming die de raad aan de reserve heeft gegeven. Een reserve heeft een minimum- of maximumomvang, dan mag de mutatie van het college nooit verder gaan dan die minimum- of maximumomvang. Een wettelijk minimum is in ieder geval dat een reserve niet negatief mag zijn.

Onderdeel d spreekt voor zich.

Lid 5 regelt dat het college de raad boven bepaalde bedragen die niet in de begroting op zijn genomen informeert over het voornemen van de genoemde handelingen. De formulering in de vorige verordening was op verschillende manieren te interpreteren. Hierdoor bestond onduidelijkheid over de bevoegdheidsverdeling tussen raad en college wat betreft het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen. Om aan deze onduidelijkheid een einde te maken is in deze verordening de formulering aangepast. Op deze manier is duidelijk dat de bevoegdheid tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen vanuit artikel 160 lid 1 onder e Gemeentewet bij het college ligt. De gebruikelijke wijze van het betrekken van de raad bij uitgaven boven een grensbedrag is de wensen-en-bedenkingenprocedure. Het college kan bij spoedeisende gevallen gemotiveerd van deze procedure afwijken. In dergelijke gevallen heeft het college de keuze tussen een procedure via een raadsinformatiebrief of raadsvoorstel. Besluiten van het college voor het doen van privaatrechtelijke rechtshandelingen beneden de in dit lid genoemde bedragen moeten passen binnen de kaders van het beleid dat door de raad is uiteengezet. Nieuw beleid moet altijd ter besluitvorming aan de raad worden voorgelegd.

In lid 5 onder a is het grensbedrag verhoogd naar € 40.000. Dit is gedaan om de werkbaarheid van het grensbedrag te vergroten.

In lid 5 onder b is het grensbedrag voor het verkrijgen van eenduidigheid van de grensbedragen in de financiële verordening verlaagd naar € 40.000.

Verder is sub c aan dit lid toegevoegd. Hierdoor geldt ook voor het verstrekken van kapitaal aan instellingen en ondernemingen dat het college standaard de wensen-en-bedenkingenprocedure dient te volgen.

Lid 6 gaat over het vaststellen van investeringskredieten. Voor eenduidigheid van de grensbedragen in de financiële verordening is het grensbedrag verlaagd naar € 40.000. Net zoals in het voorgaande artikel zijn hier twee voorwaarden genoemd. Het college dient een voorstel voor het vaststellen van een investeringskrediet voor te leggen aan de raad indien het niet past binnen het bestaande beleid of indien het bedrag dat met de investering gemoeid is de € 40.000 overstijgt. Pas nadat dit voorstel is vastgesteld gaat het college verplichtingen aan. Dit lid is gewijzigd om het in overeenstemming met de modelverordening te brengen.

Lid 7 regelt de bevoegdheid van het college voor de aanvraag en aanwending van subsidies voor bestaand beleid. Subsidies liggen enerzijds op het vlak van de uitvoering, dus bij het college, maar kunnen anderzijds ook het budgetrecht van de raad raken als door de subsidie meer inkomsten en uitgaven plaatsvinden in het begrotingsprogramma dan begroot was. Omdat het echter om bestaand beleid gaat, is het in de regel politiek niet interessant.

#### **Artikel 6. EMU-saldo**

Voor gemeenten is in de Wet houdbare overheidsfinanciën vastgelegd dat ze aandeel hebben in het plafond voor het totale EMU-saldo van Nederland. Wordt dit gemeentelijk aandeel in het EMU-saldo door de gezamenlijke gemeenten overschreden dan kan dat tot een correctieve maatregel van het Rijk leiden, een boete uit Europa die naar gemeenten wordt doorberekend of geen gevolgen hebben.

Gemeenten krijgen in het voorjaar van het Rijk bericht of het gemeentelijk aandeel in het nationale toegestane EMU-saldo 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 hun gemeentelijke EMU-referentiewaarde hun begroting neerwaarts bijstellen om de overschrijding van het collectieve aandeel ongedaan te maken.

In het artikel is opgenomen dat het college de raad informeert bij een overschrijding van het toegestane EMU-saldo voor alle gemeenten. Als daarop actie nodig is van de gemeente, doet het college een voorstel voor het wijzigen van de begroting.

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



In het tweede lid, onder a, van artikel 212 Gemeentewet is opgenomen dat de financiële verordening in elk geval de regels voor waardering en afschrijving van activa bevat. Hieraan is in artikel 7 invulling gegeven. Voor de bepalingen over de afschrijvingstermijnen van de vaste activa wordt in de verordening verwezen naar de bijlage afschrijvingsbeleid. In de bijlage zijn de afschrijvingstermijnen voor de verschillende categorieën vaste activa opgenomen.

In lid 1 en lid 2 van dit artikel is nieuw opgenomen dat hetgeen dat in deze leden beschreven staat zowel voor materiële als voor immateriële vaste activa geldt. Deze specificatie was in de vorige verordening niet opgenomen, maar aangezien er wel bepaalde immateriële activa zijn die geactiveerd kunnen worden, is dit onderdeel toegevoegd. Voor een specificatie van immateriële vaste activa zie artikel 34 van het BBV.

In de bijlage zijn de afschrijvingstermijnen voor immateriële vaste activa overgenomen zoals deze in artikel 64 lid 5 en 6 van het BBV staan.

#### **Artikel 8. Voorziening voor oninbare vorderingen**

In de modelverordening van de VNG van 2016 wordt voorgeschreven om in de financiële verordening vast te leggen op welke wijze de voorzieningen voor oninbare vorderingen gevormd worden. De wijze zoals deze opgenomen is, beschrijft de huidige manier waarop de gemeente Wageningen de voorziening vormt. Indien mogelijk wordt een individuele beoordeling gemaakt van de inbaarheid van een vordering. Als dit niet mogelijk is, wordt het historische percentage van oninbaarheid gebruikt.

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

Het eerste lid bepaalt dat het college eens in de 4 jaar een nota over de reserves en voorzieningen aan de raad aanbiedt. Met het vaststellen van deze nota stelt de raad de kaders vast voor de vorming van reserves en voorzieningen.

In het tweede lid is bepaald dat de raad jaarlijks in begroting en jaarstukken een overzicht krijgt te zien van de ontwikkelingen in de reserves en voorzieningen.

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

Artikel 212 Gemeentewet bepaalt in het tweede lid, onder b, dat de verordening in ieder geval de grondslagen voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en tarieven voor rechten en heffingen bevat. De grondslag voor de prijzen en tarieven vormt de opbouw van de kostprijs van de goederen en diensten waarvoor prijzen en heffingen in rekening worden gebracht. In artikel 10 van de verordening 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 indirecte kosten die direct met de dienst samenhangen. In de vorige verordening waren de indirecte kosten niet gespecificeerd. In deze verordening wordt aangegeven dat het bij de indirecte kosten over de overhead en de rentekosten gaat. Vanuit de wijziging van het BBV in 2016 moet voortaan een extracomptabel systeem voor de kosttoerekening gehanteerd worden. Dit komt doordat de overhead uit de producten gehaald is waardoor deze apart toegerekend moet worden. In de laatste volzin van lid 1 wordt aangegeven dat er indien vereist vanuit de verantwoording voor bepaalde activiteiten het systeem van kosttoerekening van de overhead afzonderlijk bij moet worden gehouden. Het gaat hier bijvoorbeeld over vennootschapsbelastingplichtige activiteiten en activiteiten welke geheel of gedeeltelijk worden bekostigd met een specifieke uitkering (met name subsidies van de Europese Unie). Voor deze activiteiten wordt een extra verantwoording vereist van de toerekening van de overheadkosten.

Het tweede lid bepaalt dat onder de directe kosten ook worden verstaan bijdragen aan en onttrekkingen van voorzieningen en de afschrijvingskosten van in gebruik zijnde activa. Voor de riool- en afvalstoffenheffingen wordt specifiek nog aangegeven dat de compensabele BTW en de kosten van het kwijtscheldingsbeleid onder de directe kosten vallen.

Het derde lid geeft aan op welke manier de overheadkosten berekend worden. Hierbij is lichtelijk afgeweken van de tekst van de modelverordening, omdat deze onnodig omslachtig is. Onder personeelslasten wordt in dit artikel zowel eigen personeel als inhuur verstaan.

In het vierde lid wordt aangegeven op welke manier het rentepercentage voor een verstrekte lening bepaald wordt. In dit lid is nieuw opgenomen welk rentepercentage gebruikt wordt indien de lening uit eigen middelen gefinancierd wordt.

In het vijfde lid staat aangegeven dat er bij projecten niet met de omslagrente gerekend wordt, zoals opgesteld in artikel 2 lid 6, maar dat hierbij de werkelijke rentekosten gehanteerd worden.

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 11. Prijzen economische activiteiten**

Als een gemeente goederen, diensten of werken levert aan overheidsbedrijven of derden dan mag zij deze activiteiten niet bevoordelen als het economische activiteiten betreft. Economische activiteiten zijn hier activiteiten waarmee de gemeente in concurrentie met ondernemingen treedt. Het bevoordelingsverbod houdt feitelijk in dat ten minste een integrale kostprijs voor de levering van

goederen, diensten en werken en het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal in rekening moet worden gebracht.

Van deze verplichting kan worden afgeweken als de activiteiten worden ontplooid in het kader van het publiek belang. Daarvoor is wel nodig dat in een raadsbesluit het publiek belang van de activiteit wordt gemotiveerd. Het raadsbesluit moet worden aangemerkt als een concretiserend besluit van algemene strekking. Het besluit moet worden bekendgemaakt in het Gemeenteblad. Belanghebbenden kunnen dan binnen uiterlijk zes weken na bekendmaking van het besluit een bezwaarschrift indienen bij de gemeente (Artikel 6:7 Algemene wet bestuursrecht). Omdat de gemeente een commissie als bedoeld in artikel 7:13 Algemene wet bestuursrecht heeft ingesteld, moet de gemeente vervolgens binnen twaalf weken een besluit nemen, 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 12. Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen**

Het vaststellen van de tarieven voor belastingen, rechten en leges is een bevoegdheid van de raad, die niet kan worden gedelegeerd (artikel 156 Gemeentewet). Artikel 9 bepaalt dat de raad de tarieven voor de belastingen, rechten en heffingen jaarlijks vaststelt, gebaseerd op voorstellen van het college.

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

Het tweede lid bepaalt dat het college aan de raad eens in de vier jaar een nota aanbiedt met daarin de meerjarige kaders voor de te hanteren prijzen, huren en tarieven voor erfpacht. De raad stelt deze nota vast. In de vorige verordening was er geen periode aan deze nota gekoppeld, om duidelijkheid te scheppen wordt de nota voortaan eens in de vier jaar opgesteld.

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 13. 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 13 geeft invulling aan deze plicht. Het artikel bevat kaders voor het financieringsbeleid. De kaders voor de financiële organisatie van de financieringsfunctie staan in artikel 15.

In aanvulling op de regels uit de wet Financiering decentrale overheden (hierna: Wet Fido) en daaruit volgende besluiten en regelingen, stelt het eerste lid een aantal aanvullende kaders. Zo mag geen gebruik worden gemaakt van financiële derivaten.

Het tweede lid bepaalt dat het college de raad informeert als de kasgeldlimiet of de renterisiconorm dreigt te worden overschreden. Artikel 4 respectievelijk 6 van de Wet Fido geeft aan, dat de toezichthouder (provincie) wordt geïnformeerd als de gemeente voor het derde achtereenvolgende kwartaal de kasgeldlimiet respectievelijk renterisiconorm overschrijdt en dat de gemeente aan de toezichthouder een plan voorlegt om weer binnen deze limiet te komen. Dit plan dient door de provincie goedgekeurd te worden. Indien hier niet aan wordt voldaan, kan de toezichthouder correctieve maatregelen treffen.

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

Het derde lid draagt het college op bij het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal zo mogelijk zekerheden te bedingen om zo het financiële risico waaraan de gemeente bloot komt te staan te verminderen. Dit is zeker van belang als het om grote bedragen gaat. 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.

In het vierde lid is de wijze waarop de gemeente rekening houdt met de risico's die uit garanties van de gemeente voortkomen gewijzigd. In de vorige verordening was opgenomen dat voor iedere garantie een voorziening werd gevormd. Aan dit lid werd invulling gegeven door in het weerstandsvermogen rekening te houden met het totaal aan risico's voor garanties. De formulering van dit artikel is aangepast om overeen te stemmen met deze werkwijze.

#### **Artikel 14. Administratie**

Onder artikel 14 zijn algemene bepalingen opgenomen voor de inrichting van de gemeentelijke administratie.

#### **Artikel 15. Financiële organisatie**

Artikel 15 geeft de uitgangspunten voor de financiële organisatie en draagt het college op hiervoor zorg te dragen. Het college is op grond van artikel 160 lid 1 onder c Gemeentewet bevoegd regels te stellen over de ambtelijke organisatie. Deze bevoegdheid betreft ook het stellen van regels voor de financiële organisatie.

Artikel 15 geeft een opsomming op welke terreinen van de financiële organisatie het college beleid en interne regels moet stellen. Om hier invulling aan te geven ligt het voor de hand dat het college een organisatiebesluit en een treasurystatuut vaststelt en dat het college de volmachten en mandaten als ook de kostenverdeelsleutels voor de 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 kan het bijvoorbeeld gaan 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 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 16. Interne controle**

De accountant toetst jaarlijks of de gemeenterekening een getrouw beeld geeft van de gemeentelijke financiën en of de (financiële) beheershandelingen die eraan ten grondslag liggen rechtmatig zijn verlopen. Artikel 16 draagt het college op maatregelen te treffen opdat gedurende het jaar of voorafgaand 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. overeenkomt met hetgeen de gemeente daadwerkelijk bezit. Het lid gebiedt daarnaast dat eens in 5 jaar wordt gecontroleerd of de administratie van registergoederen en bedrijfsmiddelen overeenkomt met het daadwerkelijke bezit.