

Financiële verordening gemeente Zeewolde 2023

De raad van de gemeente Zeewolde,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 19 september 2023;
gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 19 september 2023;
gehoord de oordeelsvormende avond d.d. 12 oktober 2023;
gelet op artikel 212 van de Gemeentewet;

Besluit

vast te stellen de financiële verordening gemeente Zeewolde 2023.

HOOFDSTUK 1. Inleidende bepalingen

Artikel 1. Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

1. **team:** iedere organisatorische eenheid binnen de gemeentelijke organisatie met een eigen rechtstreekse verantwoordelijkheid aan het college.
2. **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 Zeewolde en ten behoeve van de verantwoording die daarover moet worden afgelegd.

HOOFDSTUK 2. Begroting en verantwoording

Artikel 2. Programma-indeling

1. De raad stelt bij aanvang van een nieuwe raadsperiode, op voorstel van het college of bij de behandeling van de eerste begroting in deze periode, een programma-indeling voor de komende raadsperiode vast.
2. De raad stelt bij aanvang van iedere raadsperiode op voorstel van het college de wettelijk voorgeschreven taakvelden per programma vast.
3. De raad stelt op voorstel van het college per programma de beleidsindicatoren vast. Het voorstel van het college bevat ten minste de verplichte beleidsindicatoren, bedoeld in artikel 25, tweede lid, onder a, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).
4. De raad stelt bij aanvang van iedere raadsperiode vast over welke onderwerpen hij in extra paragrafen naast de verplichte paragrafen van de begroting en de jaarstukken kaders wil stellen en wil worden geïnformeerd.

Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken

1. In de begroting en de jaarstukken worden de baten en lasten per programma weergegeven. In het (totaal)overzicht van baten en lasten worden de algemene dekkingsmiddelen, de baten en lasten in het kader van de overhead, de post onvoorzien en het bedrag in verband met de heffing van de Vennootschapsbelasting apart inzichtelijk gemaakt.
2. Bij de uiteenzetting van de financiële positie in de begroting wordt in aanvulling op het bepaalde in artikel 20 en artikel 21 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten inzicht gegeven in de ontwikkeling van de schuldpositie als gevolg van de begroting, de meerjarenraming, de investeringen en de grondexploitatie.
3. In de Nota Waarderen, activeren en afschrijven van vaste activa (WAAVA) (nu nog de Nota waarderen en afschrijven 2017 tot en met 2020) worden nadere bepalingen opgenomen ten aanzien van de wijze waarop in de begroting, de jaarstukken en in tussenrapportages wordt gerapporteerd over raming en uitputting van zowel nieuwe als lopende investeringskredieten.
4. In het overzicht van de incidentele baten en lasten per programma worden posten vanaf € 50.000,00 afzonderlijk gespecificeerd. De raad kan in de nota van uitgangspunten hiervan afwijken.

Artikel 4. Kaders begroting en meerjarenbegroting

1. De raad stelt op voorstel van het college vóór 1 januari de nota van uitgangspunten vast voor het beleid en de financiële kaders van de begroting voor het daarop volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming.
2. Bij de voorjaarsnota besluit de raad op basis van het Meerjaren Investeringsplan (MIP) welke investeringskredieten worden opgenomen in de samen te stellen begroting.

Artikel 5. Budgetrecht van de raad

1. De raad bepaalt middels het vaststellen van de begroting hoeveel geld er per programma mag worden uitgegeven. Pas na vaststelling van de begroting door de raad mag het college uitgaven doen en verplichtingen aangaan.
2. De raad dient alle mutaties vast te stellen die betrekking hebben op:
 - a. financiële verschuivingen tussen raadsprogramma's;
 - b. toe- en afname van het bruto begrotingsvolume per raadsprogramma;
 - c. stortingen in en onttrekkingen aan reserves.
3. Het college is bevoegd de begroting te muteren voor wat betreft:
 - a. financiële verschuivingen tussen programmaonderdelen, maar binnen raadsprogramma's;
 - b. budgettaire verschuivingen tussen bedrijfsvoerings- (stelposten) en programmabudgetten (uitvoeringsbudgetten).

Artikel 6. Autorisatie begroting en investeringskredieten

1. De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting de totale lasten en baten per programma, het overzicht algemene dekkingsmiddelen en het overzicht overhead.
2. Autorisatie van investeringskredieten verloopt conform de bepalingen in de Nota Waarderen, activeren en afschrijven van vaste activa (WAAVA). (nu nog de Nota waarderen en afschrijven 2017 tot en met 2020)

Artikel 7. Tussentijdse rapportages

1. Het college informeert de raad door middel van tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting van de gemeente.
2. De tussenrapportage bevat een uiteenzetting over de uitvoering en de bijstelling van het beleid en een overzicht met de bijgestelde raming van:
 - a) de baten en lasten per programma;
 - b) de (beoogde) toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma;
 - c) het saldo van de lasten en de baten voor en na de inzet van de reserves, leidend tot het uiteindelijke herziene begrote resultaat.
3. In de tussenrapportage worden afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en lasten (ex artikel 4 lid 1) per programma toegelicht. De hierbij te hanteren rapportagegrenzen worden jaarlijks door de raad vastgesteld in de nota van uitgangspunten.
4. Afwijkingen op investeringen worden, ongeacht de omvang, toegelicht.

HOOFDSTUK 3. Rechtmatigheidsverantwoording

Artikel 8. Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

1. De raad stelt vast op welke wijze hij door middel van de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken, naast de verplichte onderdelen van deze paragraaf, wil worden geïnformeerd over rechtmatigheid.
2. In de rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening rapporteren burgemeester en wethouders aan de raad over afwijkingen met een verantwoordingsgrens, uitgedrukt in een percentage tussen 0 en 3% van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves. De raad stelt jaarlijks in het Controleprotocol het percentage vast.
3. In de paragraaf bedrijfsvoering worden de geconstateerde afwijkingen (fouten of onduidelijkheden) groter dan een jaarlijks in het Controleprotocol vast te stellen bedrag nader toegelicht (de rapporteringstolerantie).

Artikel 9. Voorwaardencriterium

1. Het voorwaardencriterium is het criterium van rechtmatigheid, dat betrekking heeft op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De eisen/voorwaarden zijn afkomstig uit diverse wet- en regelgeving en hebben betrekking op aspecten als doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur.
2. Burgemeester en wethouders bieden de raad jaarlijks ter vaststelling een normenkader rechtmatigheid aan. Dit kader bestaat uit alle relevante (interne) wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien.

Artikel 10. Begrotingscriterium

1. Het begrotingscriterium is een criterium van rechtmatigheid dat betrekking heeft op de grenzen van de baten en lasten in de door de raad geautoriseerde begroting van exploitatie en investe-

- ringkredieten en de hiermee samenhangende programma's, waarbinnen de financiële beheershandelingen tot stand moeten zijn gekomen;
2. De begrotingsrechtmatigheid wordt beoordeeld op het niveau waarop de begroting door de raad is geautoriseerd, zoals is opgenomen in artikel 5.
 3. Bij investeringsprojecten wordt de begrotingsrechtmatigheid beoordeeld op het niveau van het totaal gevoteerde kredietbedrag. Een overschrijding van het jaarbudget, passend binnen het totaal bedrag van het krediet, wordt daarmee als rechtmatig beschouwd.
 4. Uitgangspunt is dat iedere afwijking van de begroting als onrechtmatig wordt beschouwd. Afwijkingen worden als acceptabel aangemerkt in de volgende situaties:
 - a. Er is sprake van een overschrijding waarbij direct gerelateerde inkomsten de overschrijding compenseren.
 - b. Er is sprake van een overschrijding op een open-einde regeling.
 - c. De overschrijding is geautoriseerd door middel van de vaststelling van een tussentijdse rapportage of een genomen raadsbesluit.
 5. Begrotingsonrechtmatigheden die passen binnen het bestaande beleid van de raad, worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (voor zover de verantwoordingsgrens voor afzonderlijke fouten of onduidelijkheden is overschreden), maar worden niet nader toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.

Artikel 11. Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

1. Het misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium is het criterium van rechtmatigheid, dat betrekking heeft op het voorkomen, detecteren en corrigeren van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden en gemeentelijke eigendommen bij financiële beheershandelingen.
2. Burgemeester en wethouders zorgen voor en leggen vast de regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen.

HOOFDSTUK 4. Financieel beleid

Artikel 12. Waardering en afschrijving vaste activa

1. Het waarden en afschrijven van materiele vaste activa wordt uitgevoerd conform de Nota Waarden, activeren en afschrijven van vaste activa (WAAVA) (nu nog de Nota waarden en afschrijven 2017 tot en met 2020) als bedoeld in artikel 3, derde lid van de verordening.
2. De raad stelt de Nota Waarden, activeren en afschrijven van vaste activa (WAAVA) tenminste eens in de 4 jaar vast.

Artikel 13. Voorziening voor oninbare vorderingen

1. Voor openstaande vorderingen wordt een voorziening wegens oninbaarheid gevormd.
2. Bij de Jaarstukken wordt de hoogte van deze voorziening bepaald door alle openstaande vorderingen te beoordelen op oninbaarheid.
3. Jaarlijks wordt een advies ter besluitvorming aangeboden waarin wordt voorgesteld oninbare vorderingen af te boeken ten laste van de voorziening oninbaarheid.

Artikel 14. Reserves en voorzieningen

1. Het college biedt de raad tenminste eens in de 4 jaar een nota reserves en voorzieningen aan.
2. In de nota reserves en voorzieningen wordt in ieder geval aangegeven:
 - a. de vorming en besteding van reserves;
 - b. de vorming en besteding van voorzieningen.
3. De raad stelt eens in de 4 jaar een nota reserves en voorzieningen vast.
4. Bij afzonderlijk besluit kan de raad tussentijds reserves en voorzieningen instellen en opheffen met inachtneming van het gestelde onder lid 2 van dit artikel.

Artikel 15. Financieringsfunctie

1. Het college biedt de raad tenminste eens in de 4 jaar een Treasurystatuut aan.
2. De raad stelt eens in de vier jaar een Treasurystatuut vast.
3. Het college neemt bij het uitzetten en het aantrekken van middelen de kaders en richtlijnen van het laatst vastgestelde Treasurystatuut in acht.
4. Het college informeert de raad vooraf als de wettelijke kasgeldlimiet en/of de wettelijke renterisiconorm dreigt of wordt overschreden.

Artikel 16. Nota grondbeleid

1. Het college biedt de raad tenminste eens in de 4 jaar een nota grondbeleid aan.
2. De raad stelt eens in de 4 jaar de nota grondbeleid vast.

Artikel 17. Nota Weerstandsvermogen en risicobeheersing

1. Het college biedt de raad tenminste eens in de 4 jaar een nota Weerstandsvermogen en risicobeheersing aan.
2. De raad stelt eens in de 4 jaar de nota Weerstandsvermogen en risicobeheersing vast.

Artikel 18. Onderhoud kapitaalgoederen

1. Het college biedt de raad eens in de 10 jaar een beeldkwaliteitsplan openbare ruimte aan.
2. De raad stelt het beeldkwaliteitsplan openbare ruimte tenminste eens in de 10 jaar vast.
3. Het college biedt de raad tenminste eens in de 5 jaar de beheerplannen aan. De beheerplannen openbare ruimte zijn gebaseerd op het geldende beeldkwaliteitsplan.

Artikel 19. Kostprijsberekening

1. Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van zowel rechten en heffingen, waarmee kosten in rekening worden gebracht als van goederen, werken en diensten die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, wordt een extracomptabel stelsel van kostentoe rekening gehanteerd. Bij deze kostentoe rekening worden naast de directe kosten, de overheadkosten en de rente van de inzet van vreemd vermogen, reserves en voorzieningen voor de financiering van de in gebruik zijnde activa, betrokken.
2. Bij de directe kosten worden betrokken de bijdragen aan en onttrekkingen van voorzieningen voor de noodzakelijke vervanging van de betrokken activa, de kapitaallasten van de in gebruik zijnde activa en voor rioolrechten en afvalstoffenheffing de compensabele BTW en de kosten van het kwijtscheldingsbeleid.
3. Voor de toerekening van apparaatslasten aan grondexploitaties wordt een intracomptabel stelsel van kostentoe rekening gehanteerd. Bij deze kostentoe rekening worden naast de directe kosten de overheadkosten en de rente van de inzet van vreemd vermogen, kapitaallasten van de in gebruik zijnde activa, betrokken.
4. Voor de toerekening van de overheadkosten worden de overheadkosten die kunnen worden toegerekend aan activiteiten welke geheel of deels worden bekostigd met een specifieke uitkering of subsidie, binnen het taakveldoverhead apart geadmistreerd en in de desbetreffende verantwoordingen over de besteding toegerekend aan die activiteiten.
5. Voor de toerekening van de overheadkosten worden de overheadkosten die kunnen worden betrokken in de aangifte vennootschapsbelasting, vanuit het taakveld overhead apart extracomptabel geadmistreerd en voor de belastingaangifte aan de kostprijs van de vennootschapsbelastingplichtige activiteiten toegerekend.
6. Voor de toerekening van de overheadkosten aan de kostprijs van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, en van goederen, werken, diensten die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, voor zover dat niet activiteiten als bedoeld in het derde en vierde lid betreffen, en voor de overheadtoerekening aan de grondexploitaties, wordt uitgegaan van een procentuele opslag op het afdelingsuurtarief. Het opslagpercentage voor overhead is gelijk aan het concern brede overheadpercentage en wordt jaarlijks berekend en opgenomen bij de begroting.
7. Voor de inzet van materiële activa worden naast directe kosten, indirecte kosten en afschrijvingskosten, de rente (als er extern financiering noodzakelijk is) voor de financiering van het actief toegerekend. Deze rente is een vergoeding voor de inzet van vreemd vermogen.

Artikel 20. Prijzen economische activiteiten

1. Voor de levering van goederen, diensten of werken aan overheidsbedrijven en derden waarbij de gemeente in concurrentie met marktpartijen treedt, wordt tenminste de integrale kostprijs in rekening gebracht.
2. Bij afwijking van lid 1 van dit artikel doet het college vooraf voor elk van deze activiteiten afzonderlijk een voorstel voor een raadsbesluit, waarin het algemeen belang van de desbetreffende goederen, diensten of werken wordt gemotiveerd.
3. Raadsbesluiten met de motivering van het algemeen belang als bedoeld in het vorige lid zijn niet nodig als minder dan de integrale kostprijs in rekening wordt gebracht en sprake is van een van de uitzonderingen zoals genoemd in artikel 25H en 25J van de Mededingingswet:
 - 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 21. Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen

1. Het college doet de raad jaarlijks een voorstel voor het vaststellen van de hoogte van de gemeentelijke tarieven voor belastingen, rechten en heffingen.
2. Het college biedt eens in de 4 jaar de kaders aan die de raad vaststelt voor de prijzen voor de verhuur en verkoop van (on)roerende goederen en de prijzen voor de uitgifte van gronden.
3. Het college stelt bij een tussentijdse wijziging van prijzen, huren en erfpachten ten opzichte van de kaders uit de nota, voor het vastleggen van de rechtshandeling, de raad hiervan in kennis.

Artikel 22. Uitgaande Subsidies

1. Het college biedt de raad een gewijzigde algemene subsidieverordening aan als een nieuwe VNG modelverordening gepubliceerd is waaruit blijkt dat het aanpassen van de vigerende algemene subsidieverordening noodzakelijk is.

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:

1. het sturen en het beheersen van activiteiten en processen in de gemeente als geheel en in de teams;
2. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van de vaste activa, voorraden, vorderingen, schulden, contracten;
3. het verschaffen van informatie over uitputting van de toegekende budgetten en investeringskredieten en voor het maken van kostencalculaties;
4. het verschaffen van informatie over indicatoren met betrekking tot de gemeentelijke productie van goederen en diensten en de maatschappelijke effecten van het gemeentelijke beleid;
5. 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
6. 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:

- a. een eenduidige indeling van de gemeentelijke organisatie en een eenduidige toewijzing van de gemeentelijke taken aan de afdelingen;
- b. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden en 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 (door middel van het treasurystatuut);
- e. de te maken afspraken met de afdelingen over de te leveren prestaties, de daarvoor beschikbare middelen en de wijze en frequentie van rapportage over de voortgang van de activiteiten en uitputting van middelen;
- f. de kostenverdeelsleutels voor het eenduidig toewijzen van de lasten en baten aan 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;
- i. het beleid en de interne regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen waarmee aan de eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording wordt voldaan.

Artikel 25. Interne controle

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.

HOOFDSTUK 6. Slotbepalingen

Artikel 26. Intrekken oude verordening en overgangsrecht

1. De financiële verordening 2017 gemeente Zeewolde, door de raad vastgesteld op 20 april 2017 wordt ingetrokken met ingang van 1 januari 2023.
2. Besluiten, genomen krachtens de hierboven genoemde verordening, of verplichtingen, voortvloeiende uit de hierboven genoemde verordening, die golden op het moment van de inwerkingtreding van deze verordening en waarvoor deze verordening overeenkomstige besluiten of verplichtingen kent, gelden als besluiten genomen krachtens of verplichtingen voortvloeiende uit deze verordening.

Artikel 27. Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de dag na bekendmaking ervan en werkt terug tot en met 1 januari 2023, met dien verstande dat deze in werking treedt vanaf het boekjaar 2023.

Artikel 28. Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als Financiële verordening gemeente Zeewolde 2023.

Aldus besloten door de raad van de gemeente Zeewolde in zijn openbare vergadering van 2 november 2023

*de griffier,
B. de Winter*

*de voorzitter,
G.J. Gorter*

Toelichting

Algemeen

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

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

Richtlijnen van de commissie BBV aan gemeenten en andere decentrale overheden zijn een belangrijk instrument van de commissie BBV om in navolging van artikel 75 van het BBV de eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV te bevorderen. De richtlijnen van de commissie BBV worden onderverdeeld naar stellige uitspraken en aanbevelingen.

De stellige uitspraken zijn dwingend; een gemeente behoort zich hier aan te houden. Met stellige uitspraken geeft de commissie BBV een interpretatie van de regelgeving die leidend is. Indien een gemeente toch een afwijkende interpretatie kiest, dan moet zij dit expliciet motiveren en kenbaar maken bij de begroting en jaarstukken.

De aanbevelingen zijn niet dwingend. Hierbij gaat het om uitspraken die 'steun en richting geven aan de praktijk'. De commissie BBV spoort gemeenten aan om deze aanbevelingen te volgen, omdat dat naar haar oordeel bijdraagt aan het inzicht in de financiële positie (transparantie). Omdat deze aanbevelingen vanuit de expertise van de commissie BBV zijn opgesteld, zijn specifiek die aanbevelingen die gaan over de Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet) opgenomen als onderdeel van de verordening.

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

Nieuwe ontwikkeling: (financiële) rechtmatigheidsverantwoording door burgemeester en wethouders

Vanaf boekjaar 2023 nemen burgemeester en wethouders een rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening. Deze verantwoording is een standaardmodel dat bij wet is vastgelegd en het geeft inzicht in hoeverre de gemeente rechtmatig heeft gehandeld. Waar de accountant voorheen een oordeel vormde over de getrouwheid én rechtmatigheid van de jaarverslaggeving, beperkt de accountant zich nu tot een oordeel over het getrouwe beeld van de jaarrekening (inclusief de rechtmatigheidsverantwoording). De accountant geeft vanaf boekjaar 2023 moment dus geen afzonderlijk oordeel meer over de rechtmatigheid.

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

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

Artikelsgewijs

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

Artikel 2. Programma-indeling

Tweede lid

De programma-indeling wordt bij aanvang van iedere raadsperiode door de raad vastgesteld. Artikel 66, eerste lid, onder c, van het BBV bepaalt in aanvulling hierop dat de taakvelden aan de programma's moeten worden toegewezen.

Tweede lid, onder b

Op voorstel van burgemeester en wethouders stelt de raad beleidsindicatoren per programma vast. Het is het zogenaamde SMART maken van de begroting (de daarin vervatte informatie is specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden). Wat de verplichte beleidsindicatoren zijn, volgt uit de (ministeriële) Regeling vaststelling beleidsindicatoren door gemeenten in programma's en program-maverantwoording, die zijn grondslag vindt in artikel 25, tweede lid, onder a, van het BBV.

Derde lid

Met dit lid geeft de raad aan dat hij de programma's (lid 1) nader wil onderverdelen in sub-onderwerpen die een nadere duiding geven aan de inhoud van de programma's.]

Vierde lid

Het BBV schrijft een aantal verplichte paragrafen van de begroting en de jaarstukken voor. In een paragraaf wordt de raad integraal over een bepaald thema dat dwars door de begroting loopt, geïnformeerd. Het (facultatieve) derde lid bepaalt, dat de raad bij aanvang van een nieuwe raadsperiode kan aangeven, welke paragrafen hij nog meer wenst. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een paragraaf subsidies, een paragraaf duurzaamheid en energietransitie of een paragraaf digitale transformatie.

Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken

In dit artikel zijn bepalingen opgenomen voor de inrichting van de begroting, die aanvullend zijn op het BBV.

Eerste lid

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

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt, dat in aanvulling op het bepaalde in het BBV de gevolgen van de begroting en meerjarenraming, investering en grondexploitatie voor de gemeentelijke schuldpositie inzichtelijk worden gemaakt.

Vierde lid

In het vierde lid wordt geregeld vanaf welk grensbedrag incidentele baten en lasten worden gespecificeerd in het overzicht van de (geraamde) incidentele baten en lasten per programma, conform het advies van de commissie BBV (Kadernota rechtmatigheid 2023, augustus 2021).

Artikel 4. Kaders begroting en meerjarenraming

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

Eerste lid

De raad stelt vooraf aan het opstellen van de begroting een nota vast, waarin de hoofdlijnen voor het beleid en de financiële kaders van de begroting voor de komende jaren zijn vastgelegd (i.c. de nota van uitgangspunten). De kaders geven richting aan burgemeester en wethouders voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming. Deze nota wordt ook wel kader-, voorjaars- of perspectiefnota genoemd.

Artikel 6. Autorisatie begroting en investeringskredieten

Eerste lid

Op grond van artikel 189 van de Gemeentewet berust het budgetrecht bij de raad. De raad neemt uiteindelijk de beslissing welke bedragen hij 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 (artikel 189, derde lid, van de Gemeentewet).

Tweede lid

Naast lopende uitgaven doet een gemeente 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. Wel kan de raad bij de begrotingsbehandeling aangeven, 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. Burgemeester en wethouders zijn nog niet bevoegd verplichtingen voor de investering aan

te gaan. Voornoemde toelichting treedt in werking na besluitvorming van de nieuwe WAAVA. Verwacht rond eind 2023 / begin 2024.

Artikel 7. Tussentijdse rapportages

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

Tweede lid

Het tweede lid bevat bepalingen over de minimale inhoud van de tussentijdse rapportages, waarbij informatie over de grondexploitatie valt onder de investeringskredieten.

Derde lid

Het derde lid bepaalt welke afwijkingen ten opzichte van de begroting burgemeester en wethouders in de tussentijdse rapportages moeten toelichten.

Hoofdstuk 3 (financiële) rechtmatigheidsverantwoording

Bij de verantwoording over rechtmatigheid wordt gekeken naar negen criteria. Burgemeester en wethouders leggen verantwoording af over alle negen criteria in de jaarrekening. Zie Kadernota rechtmatigheid 2023, augustus 2021, blz. 9 e.v. voor de criteria en bijbehorende toelichting. De eerste zes criteria zijn niet opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Deze betreffen verantwoording met betrekking tot getrouwheid en rechtmatigheid. Ze komen tot uitdrukking in de balans en het overzicht van baten en lasten. Dit zijn het calculatiecriterium, valuteringscriterium, adresseringscriterium, volledigheidscriterium, aanvaardbaarheidscriterium en leveringscriterium.

Daarnaast is er een aantal criteria waarbij de verantwoording specifiek gaat over rechtmatigheid. Deze komen wel tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording:

- begrotingscriterium: de financiële handelingen passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting;
- voorwaardencriterium: voorwaarden in wet- en regelgeving worden nageleefd, zoals subsidievoorwaarden;
- misbruik en oneigenlijk gebruik criterium: er vindt een toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt plaats, met het oog op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Artikel 8 Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheid

Eerste lid

In relatie tot de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is in het eerste lid opgenomen dat de raad bij aanvang van iedere raadsperiode vaststelt op welke wijze hij door middel van de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken geïnformeerd wil worden over rechtmatigheid (Kadernota rechtmatigheid 2023, augustus 2021).

Tweede lid

In het tweede lid stelt de raad de verantwoordingsgrens vast, waarboven burgemeester en wethouders moeten rapporteren aan de raad (Kadernota rechtmatigheid 2023, augustus 2021). Deze grens moet tussen 0 en 3% liggen van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves.

Derde lid

Het derde lid geeft aan boven welk bedrag afzonderlijke afwijkingen nader moeten worden toegelicht (rapporteringstolerantie).

Artikel 9 Voorwaardencriterium

Eerste lid

In het eerste lid wordt de definitie weergegeven van het voorwaardencriterium, het zogenaamde "normenkader".

Tweede lid

Artikel 11 geeft aan dat jaarlijks het normenkader ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording door de gemeenteraad moet worden vastgesteld en voor een bepaalde datum aan de raad moet worden aangeboden.

Artikel 10 Begrotingscriterium

Eerste lid

Artikel 10 gaat expliciet in op de begrotingsrechtmatigheid. In het eerste lid wordt het begrip begrotingsrechtmatigheid gedefinieerd.

Tweede lid

De baten en lasten moeten zich bewegen binnen de door de raad goedgekeurde en vastgestelde budgetplafonds. Indien er een overschrijding plaatsvindt is er in principe sprake van een begrotingsonrechtmatigheid. Dat is geregeld in het tweede lid.

Artikel 11 Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

Eerste lid

Dit artikel voorziet in het zogenaamde "misbruik en oneigenlijk gebruik criterium". In het eerste lid wordt het criterium gedefinieerd. Van misbruik is sprake bij het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen. Van oneigenlijk gebruik is sprake indien bij het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, het verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving is maar in strijd met het doel en de strekking daarvan is.

Tweede lid

Aan Burgemeester en wethouders wordt opgedragen om regels op stellen voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen.

Artikel 12. Waardering en afschrijving vaste activa

In artikel 212, tweede lid, onder a, van de Gemeentewet is opgenomen, dat de Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet) in elk geval de regels voor waardering en afschrijving van activa bevat. Hieraan is in artikel 12 invulling gegeven.

Burgemeester en wethouders bieden de raad eens in de vier jaar een nota WAAVA aan, waarin de afschrijvingstermijnen als bijlage zijn opgenomen. De raad stelt deze nota vast. De nota behandelt de regels voor waardering en afschrijving van vaste activa, de zogenaamde waarderingsgrondslagen.

Artikel 13. Voorziening voor oninbare vorderingen

Voor de oninbaarheid van vorderingen moet een gemeente een voorziening vormen. Dit artikel bevat regels voor het vaststellen van de hoogte van deze voorziening. Bij het artikel is onderscheid gemaakt tussen gemeentelijke aanslagen en heffingen die het karakter hebben van bulkfacturen en overige vorderingen.

Eerste lid

Vorderingen van de gemeente worden individueel beoordeeld op oninbaarheid.

Voor de gemeentelijke aanslagen, heffingen en bijstandsverstrekkingen wordt een voorziening getroffen op basis van het historisch percentage van oninbaarheid. Een individuele beoordeling per aanslag of heffing is bij dit soort vorderingen namelijk zeer bewerkelijk. Wel zal een accountant eisen dat de grote bedragen onder deze vorderingen toch individueel worden beoordeeld. De accountant controleert bij zijn controle van het getrouwe beeld van de jaarrekening de hoogte van deze voorziening. Indien over de waarderingsgrondslagen geen afspraken bestaan, zal hij mogelijk aandringen op het hanteren van een methodiek voor het onderbouwen van de hoogte van deze voorziening.

Artikel 14. Reserves en voorzieningen

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt, dat burgemeester en wethouders eens in de [aantal] jaar een nota over de reserves en voorzieningen aan de raad aanbieden. Met het vaststellen van deze nota stelt de raad de kaders vast voor de vorming van reserves en voorzieningen.

Derde lid

Voor een investeringsvoornemen kan de raad een bestemmingsreserve vormen. Een deel van de algemene reserve wordt hiervoor afgezonderd. Hiermee wordt op de balans van de gemeente tot uitdrukking gebracht dat een toekomstige investering in de loop van de jaren middels de afschrijvingen een beslag op het eigen vermogen gaat leggen.

Artikel 19. Kostprijsberekening

Artikel 212, tweede lid, onder b, van de Gemeentewet bepaalt 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 heffing 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.

De overheadkosten moeten apart worden verantwoord. Ze worden bij de gemeente niet doorberekend aan de taakvelden. Daarmee is het niet mogelijk 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 extracomptabel worden berekend en vastgelegd.

Eerste lid

Het eerste lid bepaalt dat de kostprijsberekeningen extracomptabel worden vastgelegd en dat de kostprijzen bestaan uit de directe kosten en een opslag voor de overhead en voor de rente over de inzet van vreemd vermogen, reserves en voorzieningen voor de financiering van (vaste) activa die voor desbetreffende rechten en heffingen en voor desbetreffende goederen, werken en diensten worden ingezet. Wat onder de directe kosten moet worden verstaan is via het BBV, de notitie overhead en de taakveldbeschrijving helder gedefinieerd. Op dat punt hoeft in deze verordening niets aanvullend te worden geregeld.

Tweede lid

In het tweede lid wordt bepaald dat gemeenten de kosten voor compensabele BTW, gedeerde inkomsten vanwege het kwijtscheldingsbeleid en de kosten voor straatreiniging in de kostenbasis kunnen meenemen. Zie [VNG Handreiking kostenonderbouwing lokale heffingen, 2016.](#)

Derde en vierde lid

Het derde en vierde lid bieden de mogelijkheid dat de overheadkosten die kunnen worden toegerekend aan de verschillende specifieke uitkeringen of activiteiten die onder de vennootschapsbelastingplicht vallen, apart onder het taakveld overhead in de administratie worden afgezonderd en in de belastingaangifte aan deze activiteiten worden toegerekend. Dit afzonderen kan door voor deze kosten aparte (hulp-)kostenplaatsen aan te maken en de kosten voortaan op deze (hulp-)kostenplaatsen te boeken.

Vijfde lid

De commissie BBV geeft aan dat de toerekening van overhead, zoals opgenomen in het overzicht overhead, aan lokale heffingen en rechten niet mag afwijken van de overige methodieken voor het toerekenen van overhead aan gemeentelijke taakvelden.

De toerekening van overhead vindt plaats naar rato van de totale directe kosten op de taakvelden.] De notitie Overhead van de commissie BBV schrijft voor dat er sprake moet zijn van een uniforme toerekening.

Artikel 20. Prijzen economische activiteiten

Eerste tot en met derde lid

In de Wet Markt en Overheid (waarmee de Mededingingswet is gewijzigd) is opgenomen dat als een gemeente goederen, diensten of werken levert aan overheidsbedrijven of derden zij deze activiteiten niet mag bevoordelen als het economische activiteiten betreft. 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 en werken en het verstrekken van leningen garanties en kapitaal in rekening moet worden gebracht.

Derde lid

Van dit verbod 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 officieel *elektronisch publicatieblad* 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 (hierna: Awb)). De gemeente moet binnen zes weken een besluit nemen over het bezwaarschrift of – indien een commissie als bedoeld in [artikel 7:13](#) van de Awb is ingesteld – binnen twaalf weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. Bij afwijzing van de bezwaren kan de belanghebbende beroep instellen bij de bestuursrechter.

Voor het verplicht in rekening brengen van minimaal een integrale kostprijs voor de levering van goederen, werken en diensten of voor het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal geldt een aantal uitzonderingen (artikel 25h van de Mededingingswet).

Artikel 21. Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen

Eerste lid

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 bepaalt dat de raad de tarieven voor de belastingen, rioolheffingen, afvalstoffenheffing en andere heffingen jaarlijks vaststelt.

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

Tweede lid

Burgemeester en wethouders bieden met een vaste frequentie aan de raad een nota met daarin de kaders voor de te hanteren prijzen, huren en tarieven voor erfpacht. De raad stelt deze nota vast.

Artikel 23. Administratie

Onder artikel 28 zijn algemene bepalingen opgenomen voor de inrichting van de gemeentelijke administratie.

Artikel 24. Financiële organisatie

Burgemeester en wethouders zijn 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 29 geeft een opsomming op welke terreinen van de financiële organisatie burgemeester en wethouders beleid en interne regels stellen.

Onder g

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

Onder h

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 Awb en de subsidieverordening waarborgen.

Onder i

In geval van fraude en misbruik en oneigenlijk gebruik gaat het bijvoorbeeld om het treffen van voldoende verificatiemaatregelen vooraf van de antecedenten van een aanvrager van een gemeentelijke subsidie, zodat subsidies wel daadwerkelijk worden verstrekt aan rechthebbenden.

De uitgangspunten voor de financiële organisatie zijn nodig om voor het financieel beheer en het financieel beleid aan de eisen voor rechtmatigheid, controle en verantwoording te voldoen.

Artikel 25. Interne controle

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

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