

Verordening financieel beleid, beheer en organisatie Gemeente Zwijndrecht 2023

De raad van de gemeente Zwijndrecht;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 3 oktober 2023 [2023-0140630] gelet op artikel 212, eerste lid, van de Gemeentewet;

besluit vast te stellen de volgende verordening:

Verordening financieel beleid, beheer en organisatie Gemeente Zwijndrecht 2023.

Paragraaf 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Definities

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.
- groep van investeringen: investeringen die beleidsmatig van dezelfde aard zijn en bij elkaar horen.
- 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.
- periodiek: op het moment dat er inhoudelijke aanleiding is danwel dat een bestaande regeling naar het beeld van college en/of raad is verouderd;
- rechtmatigheidsverantwoording: de rapportage van het college waarbij aangegeven wordt in welke mate de totstandkoming van de financiële beheershandelingen en de vastlegging daarvan overeenstemmen met de relevante wet- en regelgeving.

Paragraaf 2. Begroting en verantwoording

Artikel 2. Vaststelling programma-indeling en paragrafen

De raad stelt met de eerste programmabegroting na aanvang van een nieuwe raadsperiode de programma-indeling en paragrafen voor de resterende raadsperiode vast.

Artikel 3. Kaderstelling begroting

Het college biedt jaarlijks de raad een document aan met het beleid en de financiële kaders voor de volgende begroting.

Artikel 4. Autorisatie exploitatiebudgetten en investeringskredieten bij de begroting

1. De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting de baten en de lasten per programma voor zowel de exploitatie als het totaal van de investeringskredieten.
2. Bij de begrotingsbehandeling kan de raad aangeven op welke beleidsonderwerpen hij een apart voorstel voor autorisatie wil ontvangen.
3. Met het vaststellen van de begroting autoriseert de raad naast het programmaniveau investeringen via de categorieën:
 - a. reguliere investeringen onderverdeeld in groepen die beleidsinhoudelijk met elkaar samenhangen waaronder de groep infra en riolering;
 - b. niet-reguliere investeringen / bijzondere investeringen in groepen die beleidsinhoudelijk met elkaar samenhangen.

4. Bij de begrotingsbehandeling kan de raad aangeven binnen welke groep van investeringen hij een apart voorstel op kredietniveau voor autorisatie wil ontvangen voordat er verplichtingen worden aangegaan die op het betreffende krediet de € 200.000 overstijgen.
5. Als aanvulling op lid 3a voor de groep infra en riolering informeert het college de raad periodiek over de planning van het investeringsprogramma infra en riolering en in welke mate projecten bijdragen aan de door de raad vastgestelde beleidsdoelen en ambities.

Artikel 5. Investeringskredieten tussentijds

Tussentijdse investeringsvoorstellen tijdens het begrotingsjaar worden met het raadsbesluit op het voorstel vrijgegeven voor het aangaan van verplichtingen.

Artikel 6. Tussentijdse rapportages

1. Het college informeert de raad via tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting van de gemeente. Idealiter biedt het college twee tussenrapportages aan.
2. De rapportage bevat in ieder geval een uiteenzetting over de uitvoering en het bijstellen van het beleid en een overzicht met de bijgestelde ramingen op programmaniveau, het verwachte geraamd resultaat van de exploitatie en de stand van zaken van de gemeentelijke investeringskredieten.
3. Afwijkingen op beleid en/of financiën die als bestuurlijk relevant beschouwd kunnen worden zullen ongeacht de omvang gemeld worden.
4. In de rapportage worden per programma in ieder geval financiële afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en lasten in de begroting groter dan € 80.000 toegelicht.

Artikel 7. Jaarstukken

1. Het college legt in het jaarverslag en de jaarrekening verantwoording af aan de raad over de uitvoering van de programma's, de investeringen en reserves & voorzieningen.
2. Financiële afwijkingen op programmaniveau groter dan € 80.000 worden toegelicht. Kleinere afwijkingen worden niet toegelicht, tenzij deze tezamen per saldo meer bedragen dan € 200.000 op programmaniveau of bestuurlijk relevant zijn.
3. Gelijktijdig met het aanbieden van de jaarstukken biedt het college de raad het voorstel aan over de bestemming van het jaarrekeningresultaat en de overheveling en afsluiting van investeringskredieten.

Artikel 8. Wensen en bedenkingen over grote onderwerpen

In het kader van de actieve informatieplicht beslist het college niet over, onverminderd het bepaalde in de nota grondbeleid en nota borgstellingen- en garanties:

- a. de aan- en verkoop van goederen, werken en diensten groter dan € 200.000 die niet het gevolg zijn van een raadsbesluit waaronder de uitvoering van de programmabegroting en vastgestelde grondexploitaties;
- b. het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties, en
- c. het verstrekken van kapitaal aan instellingen en ondernemingen,

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.

Paragraaf 3. Rechtmatigheidsverantwoording

Artikel 9. Beleidsnota rechtmatigheid

Het college biedt de raad periodiek een beleidsnota rechtmatigheid aan. De raad stelt de beleidsnota rechtmatigheid vast. De beleidsnota rechtmatigheid bevat in ieder geval:

- a. de wijze waarop de raad door middel van de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken, naast de verplichte onderdelen van deze paragraaf, wil worden geïnformeerd over rechtmatigheid;
- b. de verantwoordingsgrens (een percentage tussen 0 en 3% van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves) die bepaalt over welke afwijkingen het college in de rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening rapporteert aan de raad;

- c. de rapporteringsgrens die bepaalt vanaf welk bedrag geconstateerde afwijkingen (fouten of onduidelijkheden) door het college nader wordt toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarrekening.

Artikel 10. Voorwaardencriterium (normenkader rechtmatigheid)

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. Het college biedt de raad jaarlijks ter vaststelling een normenkader rechtmatigheid aan. Deze bijlage bij de beleidsnota rechtmatigheid, zoals bedoeld in artikel 9, bestaat uit alle relevante (interne) wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien.

Artikel 11. Begrotingscriterium

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 investeringskredieten en de hiermee samenhangende programma's, waarbinnen de financiële beheershandelingen tot stand moeten zijn gekomen;

Artikel 12. 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 overheidsmiddelen en gemeentelijke eigendommen bij financiële beheershandelingen.
2. Het college zorgt voor en leggen vast de regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen.

Paragraaf 4. Financieel beleid

Artikel 13. Waardering en afschrijving vaste activa

Het college biedt de raad periodiek een nota aan met daarin de kaders voor het uitvoeren van het beleid voor waardering en afschrijving.

Artikel 14. Reserves en voorzieningen

Het college biedt de raad periodiek een nota aan met daarin de kaders voor het uitvoeren van het beleid voor reserves en voorzieningen aan.

Artikel 15. Financieringsfunctie

Het college biedt de raad periodiek een nota aan met daarin de kaders voor het uitvoeren van de financieringsfunctie aan.

Artikel 16. Verbonden partijen

Het college biedt de raad periodiek een nota aan met daarin de kaders voor het uitvoeren van het beleid op verbonden partijen.

Artikel 17. Grondbeleid

Het college biedt de raad periodiek een nota aan met daarin de kaders voor het uitvoeren van het grondbeleid.

Artikel 18. Prijzen economische activiteiten

1. Voor de levering van goederen, diensten en werken door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden waarbij de gemeente in concurrentie met marktpartijen treedt, wordt ten minste de geraamde integrale kostprijs in rekening gebracht.

2. Bij het verstrekken van leningen of garanties door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden worden ten minste de geraamde integrale kosten in rekening gebracht.
3. Bij het verstrekken van kapitaal door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden gaat het college uit van een vergoeding van ten minste de geraamde integrale kosten van de verstrekte middelen.
4. Bij afwijking van het eerste, tweede of derde lid vanwege een publiek belang doet het college vooraf voor elk van deze activiteiten afzonderlijk een voorstel voor een raadsbesluit, waarin het publiek belang van de activiteiten wordt gemotiveerd.
5. Raadsbesluiten met de motivering van het publiek belang als bedoeld in het vorige lid zijn niet nodig als minder dan de integrale kostprijs in rekening wordt gebracht en er sprake is van een van de uitzonderingen zoals genoemd in artikel 25h van de Mededingingswet.

Artikel 19. Belastingen, rechten, heffingen en prijzen

Het college doet de raad jaarlijks voorstellen voor de hoogte van de tarieven van de gemeentelijke belastingen, leges en retributies.

Artikel 20. 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 stelsel van kostentoerekening gehanteerd. Bij deze kostentoerekening worden naast de directe kosten, kapitaallasten van de in gebruik zijnde activa, de overheadkosten betrokken.
2. Voor de rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, worden daarbij ook de compensabele belasting over de toegevoegde waarde (BTW), de gedeerde inkomsten van het kwijtscheldingsbeleid en de kosten voor straatreiniging en baggeren betrokken.
3. Voor de toerekening van de overheadkosten worden de overheadkosten die redelijkerwijs kunnen worden toegerekend aan activiteiten welke geheel of deels worden bekostigd met een specifieke uitkering of subsidie, binnen het taakveld overhead apart geadministreerd en in de desbetreffende verantwoordingen over de besteding toegerekend aan die activiteiten.
4. Voor de toerekening van de overheadkosten worden de overheadkosten die kunnen worden betrokken in de aangifte vennootschapsbelasting, binnen het taakveld overhead apart geadministreerd en voor de belastingaangifte aan de kostprijs van de vennootschapsbelastingplichtige activiteiten toegerekend.
5. 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, voor zover dat niet activiteiten als bedoeld in het derde en vierde lid betreffen, wordt uitgegaan van de voorcalculatorisch bepaalde directe uren.
6. Het rentepercentage voor de inzet van vreemd vermogen als onderdeel van de kapitaallasten wordt jaarlijks vastgesteld bij de begroting als de geldende omslagrente.
7. In afwijking het eerste lid wordt bij een verstrekte lening 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. Deze rente wordt verhoogd met een opslag voor het debiteurenrisico.

Artikel 21. Incidentele baten en lasten

In het overzicht van de geraamde en gerealiseerde incidentele baten en lasten per programma in begroting en jaarstukken, worden incidentele posten vanaf € 80.000 afzonderlijk gespecificeerd.

Paragraaf 5. Paragrafen bij de begroting en jaarstukken

Artikel 22. Lokale heffingen

Het college neemt in de paragraaf lokale heffingen bij de begroting en de jaarstukken naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 10 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op:

- a. de kostentoerekening van de geraamde rentekosten en de geraamde overheadkosten aan de rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht;
- b. onder het onderdeel beleid bedoeld in artikel 10, Aanhef en onder b, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten een overzicht van de te onderscheiden lokale heffingen, de maatstaf en de doelstelling die wordt beoogd met het opleggen van de heffing;

- c. een vergelijking van de gemeentelijke lastendruk op totaalniveau tussen geselecteerde gemeenten en het landelijk gemiddelde.

Artikel 23. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Het college neemt in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting en de jaarstukken naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 11 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op bij de beschouwing van de financiële positie:

- a. de ontwikkeling van de netto schuld;
- b. het saldo van de baten en lasten voor dotaties en onttrekkingen van reserves als percentage van de inkomsten;
- c. de onbenutte belastingcapaciteit onroerendezaakbelasting als percentage van de inkomsten;
- d. de wijze waarop met conjuncturele risico's en de omvang van het weerstandsvermogen wordt omgegaan.

Artikel 24. Onderhoud kapitaalgoederen

1. Het college biedt de raad periodiek onderhoudsplannen openbare ruimte aan. Een onderhoudsplan openbare ruimte geeft het kader weer voor het beoogde onderhoudsniveau, de planning van het onderhoud en de kosten van het onderhoud voor het openbaar groen, water, wegen, kunstwerken en straatmeubilair.
2. Het college biedt de raad periodiek een rioleringsplan aan. Het rioleringsplan geeft het kader weer voor het beheer van het watersysteem, waaronder het beoogde onderhoudsniveau, de planning van het onderhoud, de uitbreiding van de riolering en de kosten van het onderhoud.
3. Het college biedt de raad periodiek een onderhoudsplan gebouwen aan. Het onderhoudsplan gebouwen bevat voorstellen voor het te plegen onderhoud en de bijbehorende kosten aan de gemeentelijke gebouwen.

Artikel 25. Financiering

Het college nemen in de paragraaf financiering van de begroting en de jaarstukken naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 13 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op de berekening van het rentepercentage voor de omslagrente voor het bepalen van de kostprijzen, bedoeld in artikel 20, zesde lid van deze verordening.

Artikel 26. Bedrijfsvoering

Het college neemt in de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 14 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op:

- a. de omvang, opbouw en ontwikkeling van het personeelsbestand en de loonkosten;
- b. de kosten van inhuur derden;
- c. de huisvestingskosten;
- d. de automatiseringskosten;
- e. de budgetten voor de raad, de griffie, de rekenkamer en de accountant;
- f. een toelichting op de grootste 5 afwijkingen in rechtmatigheid in financiële zin, die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen en eventueel welke maatregelen worden genomen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen, als deze voorkomen;
- g. een overzicht van en toelichting op niet-financiële onrechtmatigheden als deze voorkomen;
- h. rapportage van het veelvuldig niet naleven van normen uit de gids proportionaliteit en/of slechte documentatie of naleving hiervan, als deze voorkomen;
- i. geconstateerde fraude door eigen medewerkers, als dit voorkomt.

Paragraaf 6. Financiële organisatie en financieel beheer

Artikel 27. Administratie

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

- a. het sturen en het beheersen van activiteiten en processen in de gemeente als geheel en in de afdelingen;

- 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 door het college aan de raad 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 28. Financiële organisatie

Het college draagt in ieder geval zorg voor:

- a. een eenduidige indeling van de gemeentelijke organisatie en een eenduidig 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;
- 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. het beleid en de interne regels voor de inkoop en de aanbesteding van goederen, werken en diensten;
- g. het beleid en de interne regels voor de steunverlening en de toekenning van subsidies aan ondernemingen en instellingen;
- h. het beleid en de interne regels voor het voorkomen van fraude van gemeentelijke regelingen en eigendommen, opdat aan de eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording wordt voldaan en
- i. het verzamelen en vastleggen van gegevens over de geleverde prestaties en de maatschappelijke effecten zodat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, zoals vastgesteld door de raad, kunnen worden getoetst.

Artikel 29. Interne controle

1. Het college draagt zorg voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Bij afwijkingen rapporteert het college daarover in de rechtmatigheidsverantwoording, zoals beschreven in artikel 26. Daarnaast informeert het college de raad over genomen maatregelen tot herstel van de tekortkomingen.
2. Het college zorgt voor de systematische controle van de administratie en de ontwikkeling van de bezittingen en het financieel vermogen van de gemeente met dien verstande dat de waardepapieren, de voorraden, de uitstaande leningen, de debiteurenvorderingen, de liquiditeiten, de opgenomen leningen, de kortlopende schulden, de vorderingen van crediteuren, registergoederen en bedrijfsmiddelen periodiek worden gecontroleerd. Bij afwijkingen in de administratie neemt het college maatregelen tot herstel van de tekortkomingen.

Paragraaf 7. Slotbepalingen

Artikel 30. Intrekking oude regeling

De Financiële verordening gemeente Zwijndrecht wordt ingetrokken, met dien verstande dat zij van toepassing blijft op de jaarrekening en het jaarverslag en bijbehorende stukken van het begrotingsjaar voorafgaand aan het jaar waarin de nieuwe verordening in werking treedt.

Artikel 31. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt met terugwerkende kracht in werking op 1 januari 2023.

2. Deze verordening wordt aangehaald als: Financiële verordening gemeente Zwijndrecht 2023.

*Aldus vastgesteld in de vergadering van de raad van 28 november 2023.
De Griffier, De Voorzitter,*

I. Odinot , T.J. Haan