

Financiële verordening Hof van Twente 2024

Onderwerp De financiële verordening

Zaaknummer 779139

Vergadering 26 november 2024

De raad van de gemeente Hof van Twente;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders;

gelet op artikel 212, eerste lid, van de Gemeentewet

besluit:

vast te stellen de navolgende **VERORDENING FINANCIËEL BELEID, BEHEER EN ORGANISATIE HOF VAN TWENTE 2024:**

P aragraaf 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.
- 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.
- rechtmatigheidsverantwoording: de rapportage van burgemeester en wethouders 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

1. De raad stelt de programma-indeling vast.
2. De raad stelt per programma vast:
 - a. de taakvelden, en
 - b. de beleidsindicatoren, waaronder in ieder geval de verplichte beleidsindicatoren, bedoeld in artikel 25, tweede lid, onder a, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.
3. De raad kan vaststellen 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. Bij de uiteenzetting van de financiële positie in de begroting wordt:
 - a. van de nieuwe investeringen per investering het benodigde investeringskrediet weergegeven, en
 - b. in aanvulling op het bepaalde in de artikelen 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.
2. In de jaarrekening wordt van de investeringen de uitputting van de geautoriseerde investeringskredieten en de actuele raming van de totale uitgaven en inkomsten weergegeven.
3. In het overzicht van de (geraamde) incidentele baten en lasten per programma worden posten vanaf € 50.000 afzonderlijk gespecificeerd.

Artikel 4 Kaders begroting en meerjarenraming

Burgemeester en wethouders bieden aan de raad een nota (ook wel genoemd de zomerbrief) aan met een voorstel voor het beleid en de financiële kaders van de begroting voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming. De raad behandelt deze nota in zijn laatste vergadering voor het zomerreces.

Artikel 5 Autorisatie begroting en investeringskredieten

1. De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting de baten en de lasten 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 investeringskredieten worden bij de begrotingsbehandeling met het vaststellen van de financiële positie geautoriseerd.
3. Burgemeester en wethouders informeren de raad als zij verwachten, dat de werkelijke lasten van een programma de geautoriseerde lasten dreigen te overschrijden, de werkelijke investeringsuitgaven van een investeringskrediet het geautoriseerde investeringskrediet dreigen te overschrijden, de werkelijke baten van een programma de geautoriseerde baten dreigen te onderschrijden. De raad geeft aan of hij een voorstel wil voor het wijzigen van de geautoriseerde lasten van het programma, voor het wijzigen van het geautoriseerde investeringskrediet, of voor het bijstellen van het beleid.
4. Bij de behandeling van de tussentijdse rapportages in de raad bedoeld in artikel 6, eerste lid, doen burgemeester en wethouders voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde baten en lasten, het wijzigen van de geautoriseerde investeringskredieten en het bijstellen van het beleid. In geval van investeringen met een meerjarig karakter doen burgemeester en wethouders indien nodig ook bij iedere begroting op grond van geactualiseerde ramingen voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde investeringskredieten.

Artikel 6 Tussentijdse rapportages

1. Burgemeester en wethouders informeren de raad door middel van tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting van de gemeente over de eerste 4 maanden en de eerste 8 maanden van het lopende boekjaar. De rapportage over de eerste 4 maanden kan onderdeel uitmaken van de in artikel 4 bedoelde nota (zomerbrief).
2. De tussentijdse rapportages bevatten in ieder geval een uiteenzetting over de uitvoering en het bijstellen van het beleid en een hernieuwd overzicht van het budgettair perspectief.
3. In de tussentijdse rapportages worden de meest relevante afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en lasten van taakvelden, prioriteiten en investeringskredieten in de begroting toegelicht.

Artikel 7 Jaarstukken

1. Gelijktijdig met het aanbieden van de jaarstukken bieden burgemeester en wethouders de raad het voorstel aan over de bestemming van het jaarrekeningresultaat.
2. Vooruitlopend op het bestemmingsvoorstel over het jaarrekeningresultaat kunnen burgemeester en wethouders de raad voorstellen om restantmiddelen op onderdelen van het rekeningresultaat over te hevelen naar het volgende begrotingsjaar.

Paragraaf 3 Rechtmatigheidsverantwoording

Artikel 8 Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheids-verantwoording

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:
 - a. fouten, met een verantwoordingsgrens van 3% van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves;
 - b. onduidelijkheden, met een verantwoordingsgrens van 3% van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves.
3. In de paragraaf bedrijfsvoering worden de geconstateerde fouten en onduidelijkheden groter dan 3,3% van de verantwoordingsgrens nader toegelicht (de rapportagegrens).

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 ter vaststelling een normenkader rechtmatigheid aan, uiterlijk 31 januari na afloop van het boekjaar. 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 investeringskredieten 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 geautoriseerde 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 indien deze niet tijdig aan de raad zijn gemeld. Wanneer de tussentijdse rapportage- momenten reeds zijn geweest, dan wordt als tijdig ook de toelichting van deze afwijkingen in de jaarstukken beschouwd. Afwijkingen worden ook als acceptabel aangemerkt in de volgende situaties:
 - a. Er is sprake van compensatie van hogere kosten door direct gerelateerde hogere opbrengsten.
 - 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 afzonderlijk besluit door de raad voor het einde van het betreffende begrotingsjaar.
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 overheids- gelden 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.

Paragraaf 4 Financieel beleid

Artikel 12 Waardering en afschrijving vaste activa

1. De raad stelt een nota waardering en afschrijving vaste activa vast, waarin beleidsregels worden gesteld met betrekking tot afschrijvingstermijnen.
2. Burgemeester en wethouders bieden de raad jaarlijks een meerjareninvesteringsplan aan als bijlage bij de begroting, waarbij inzicht wordt verschaft in de geplande investeringen.

Artikel 13 Reserves en voorzieningen

De raad stelt een nota reserves en voorzieningen vast met daarin beleidsregels voor de algemene reserve, bestemmingsreserves, afschrijvingsreserves en (onderhouds-) voorzieningen, waarbij ook op het rentebeleid rond reserves en voorzieningen wordt ingegaan.

Artikel 14 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 kosten-toerekening gehanteerd. Bij deze kostentoerekening 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. Voor de rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, worden daarbij ook de compensabele belasting over de toegevoegde waarde (BTW), de gedeelde inkomsten van het kwijtscheldingsbeleid, de kosten voor straatreiniging en de kosten voor hondenpoep betrokken.
3. 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 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 een aandeel in de totale overheadkosten ter grootte van de geraamde directe kosten van de economische categorieën 1.1 Salarissen en sociale lasten en 3.5.1 Ingeleend personeel die worden besteed aan de desbetreffende goederen, werken, diensten, rechten en heffingen, gedeeld door de totale geraamde directe kosten van de economische categorieën 1.1 Salarissen en sociale lasten en 3.5.1 Ingeleend personeel.
6. Het rentepercentage voor de rentevergoeding over de reserves en voorzieningen in de omslagrente voor de kostprijsberekening als bedoeld in artikel 16 eerste lid, wordt jaarlijks met de begroting vastgesteld.
7. In afwijking van artikel 16 eerste lid wordt bij een verstrekte lening, voor de bepaling van de rentekosten van de inzet van vreemd vermogen in de kostprijs, uitgegaan van het rentetarief van een soortgelijke lening die voor de financiering van de verstrekte lening zou worden aangetrokken indien de liquiditeitspositie van de gemeente daarom vraagt. Dit tarief kan worden verhoogd met een opslag voor het debiteurenrisico.

Artikel 15 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 gaan burgemeester en wethouders 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 doen burgemeester en wethouders 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 16 Financieringsfunctie

De raad stelt een treasurystatuut vast. Hierin worden uitgangspunten, doelstellingen en limieten op het gebied van financiering vastgesteld.

Artikel 17 Grondbeleid

1. De raad stelt een nota grondbeleid vast waarin een visie op het grondbeleid is opgenomen, een beschrijving van de manier waarop de gemeente die visie uitvoert en beleidsuitgangspunten betreffende de reserves voor grondexploitaties in relatie tot de risico's van grondexploitaties.
2. De raad stelt door middel van vaststelling van de begroting ook de in de paragraaf grondbeleid genoemde grondprijzen vast.
3. De voorziening voor verliesgevende grondexploitaties wordt gewaardeerd tegen contante waarde.

Artikel 18 Risicomanagement

De raad stelt een nota risicomanagement vast met daarin een beleidskader voor hoe de gemeente de risico's die zij loopt in kaart brengt, beheerst en het bedrag berekent dat zij nodig heeft om de risico's in financiële zin op te vangen. De nota bevat een beleidsregel voor het weerstandsvermogen, dat wil zeggen de relatie tussen het gekwantificeerde totale risico en de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen waarover de gemeente kan beschikken om niet begrote uit risico's voortvloeiende kosten op te vangen.

Paragraaf 5 Paragrafen bij de begroting en jaarstukken

Artikel 19 De paragrafen

Burgemeester en wethouders nemen in de begroting en jaarstukken in ieder geval de volgende paragrafen op:

- a. Lokale heffingen;
- b. Weerstandsvermogen en risicobeheersing;
- c. Onderhoud kapitaalgoederen;

- d. Financiering;
- e. Bedrijfsvoering;
- f. Verbonden partijen;
- g. Grondbeleid;
- h. Wet open Overheid.

Paragraaf 6 Financiële organisatie en financieel beheer

Artikel 20 (Financiële) administratie

Burgemeester en wethouder dragen zorg voor een zodanige inrichting en werking van de (financiële) administratie, dat deze de grondslag is voor:

- a. het verstrekken van informatie aan de raad over de financiële positie van de gemeente;
- b. het afleggen van verantwoording aan de raad over de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.
- c. het verstrekken van informatie aan de Europese Unie, het Rijk, de Provincie, alsmede aan andere instellingen die specifieke verantwoordingsplichten opleggen aan gemeenten.

Artikel 21 (Financiële) organisatie

- 1. Burgemeester en wethouders dragen zorg voor een adequate scheiding van functies en taken, alsmede voor een adequate mandatering van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, zodanig dat de rechtmatigheid van (financiële) beheershandelingen en de betrouwbaarheid van de verstrekte (financiële) informatie geborgd worden.
- 2. Burgemeester en wethouders dragen zorg voor een eenduidige indeling van de gemeentelijke financiële organisatie.
- 3. Burgemeester en wethouders dragen zorg voor het beleid en de interne regels voor de inkoop en de aanbesteding van goederen, werken en diensten.

Artikel 22 Interne controle

- 1. Burgemeester en wethouders dragen zorg voor systematische interne controle van de getrouwheid (de juistheid, volledigheid en tijdigheid) van de (bestuurlijke) informatievoorziening en van de rechtmatigheid van de beheerhandelingen.
- 2. Bij afwijkingen rapporteren Burgemeester en wethouders daarover in de rechtmatigheidsverantwoording, zoals beschreven in de paragraaf 3.

Paragraaf 7 Slotbepalingen

Artikel 23 Intrekking oude regeling

De Financiële verordening Hof van Twente 2023 wordt ingetrokken op het moment dat de Financiële verordening Hof van Twente 2024 in werking treedt.

Artikel 24 Inwerkingtreding en citeertitel

- 1. Deze verordening treedt met terugwerkende kracht in werking op 1 januari 2024.
- 2. Deze verordening wordt aangehaald als: Financiële verordening Hof van Twente 2024.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Hof van Twente d.d. 26 november 2024.

De raad van Hof van Twente,
de griffier, de voorzitter,

H.M. Meerman drs. H.A.M. Nauta-van Moorsel MPM

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. De Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (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: 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 dit 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 ver-

wachting dat er meer vooruitgekeken gaat worden naar het oplossen van onrechtmatigheden, omdat burgemeester en wethouders ook beheersmaatregelen moeten formuleren.

Artikelsgewijs

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

Artikel 2 Vaststelling programma-indeling en paragrafen

Eerste lid

De programma-indeling wordt 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 toe-gewezen.

Tweede lid, onder b

De raad stelt 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 programmaverantwoord-ing, die zijn grondslag vindt in artikel 25, tweede lid, onder a, van het BBV.

Derde 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 bij-voorbeeld 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, onder a

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 be-palen 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 ma-ken. Bij investeringen moet ook worden gedacht aan grondexploitaties.

Eerste lid, onder b

Het eerste lid, onder b, bepaalt, dat in aanvulling op het bepaalde in het BBV de gevolgen van de begroting en meerjarenraming, investering en grondexploitatie voor de gemeentelijke schuldpositie in-zichtelijk worden gemaakt.

Derde lid

Het is het verplicht om een overzicht te presenteren van de incidentele baten en lasten. Op die manier kan beoordeeld worden of en in hoeverre er sprake is van een sluitende begroting. Daarbij is het wen-selijk per programma deze posten vanaf € 50.000 afzonderlijk te specifice-ren.

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. De kaders geven richting aan burgemeester en wethouders voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming. Deze nota wordt ook wel de kader-, voorjaars-, perspectiefnota of zomerbrief genoemd.

Artikel 5 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). De raad kan kiezen op welk niveau hij budgetten beschikbaar stelt. Autorisatie door de raad van de baten en de lasten vindt plaats op het niveau van programma's.

Tweede lid

Naast lopende uitgaven doet een gemeente investeringen, waaronder investeringen in grondexploitatie. 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.

Vierde lid

Voor het behandelen van de daadwerkelijke begrotingswijzigingen en bijstellingen van beleid is er voor gekozen deze mee te nemen bij de behandeling van de tussentijdse rapportages. Bij investeringen met een meerjarig karakter, waaronder ook grondexploitatie, vindt bij elke begroting een actualisatie van de ramingen plaats en doen burgemeester en wethouders aan de raad voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde investeringskredieten.

Artikel 6 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.

Eerste lid

Er is gekozen voor twee tussentijdse rapportages, waarvan de eerste op tijd is om te gebruiken als input voor de voorjaarsnota.

Tweede lid

Het tweede lid bevat bepalingen over de minimale inhoud van de tussentijdse rapportages.

Derde lid

Het derde lid bepaalt dat de meest relevante afwijkingen ten opzichte van de begroting worden toegelicht door burgemeester en wethouders.

Artikel 7 Jaarstukken

Eerste lid

De jaarrekening zal een positief, dan wel een negatief saldo kennen. In het eerste lid wordt geregeld dat burgemeester en wethouders een voorstel doen voor de bestemming van het positieve saldo, dan wel de afdekking van een eventueel negatief saldo.

Tweede lid

Het tweede lid biedt de mogelijkheid om vooruitlopend op de bestemming van het rekening-resultaat budgetten die niet tot besteding zijn gekomen over te hevelen naar het volgende begrotingsjaar. Bedacht moet worden dat dit uiteraard gevolgen heeft voor de mate waarin het rekeningssaldo nog kan worden bestemd, zoals bedoeld in het eerste lid.

Artikel 8 Uitgangspunten 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, valueringscriterium, 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.

Eerste lid

In relatie tot de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is in het eerste lid opgenomen dat de raad 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. Deze grens moet tussen 0 en 3% liggen van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves.

Zie de door de commissie BBV opgestelde Kadernota rechtmatigheid 2023, augustus 2021.

Derde lid

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

Artikel 9 Voorwaardencriterium

Eerste lid

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

Tweede lid

Hierin is aangegeven dat jaarlijks het normenkader ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording door de gemeenteraad moet worden vastgesteld.

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.

Vierde lid

In het vierde lid is opgenomen dat iedere afwijking van de begroting als onrechtmatig wordt beschouwd indien deze niet tijdig aan de raad zijn gemeld. Daarbij is aangegeven wat onder tijdig wordt verstaan en in welke gevallen afwijkingen acceptabel (rechtmatig) zijn.

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 12, 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.

Eerste lid

Het vaststellen van een nota waardering en afschrijving van vaste activa is voorgeschreven. In deze nota worden beleidsregels met betrekking tot afschrijvingstermijnen opgenomen.

Tweede lid

In het tweede lid is opgenomen dat jaarlijks een meerjareninvesteringsplan wordt opgesteld. Dit biedt integraal inzicht en versterkt daarmee de sturingsmogelijkheden van de raad.

Artikel 13 Reserves en voorzieningen

Eerste lid

Het vaststellen van een nota reserves en voorzieningen is voorgeschreven. In deze nota worden beleidsregels voor de algemene reserve, bestemmingsreserves, afschrijvingsreserves en (onderhouds)voorzieningen opgenomen, waarbij ook op het rentebeleid rond reserves en voorzieningen wordt ingegaan.

Artikel 14 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 ex-tracomptabel 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, gederfde inkomsten vanwege het kwijscheldingsbeleid en de kosten voor straatreiniging in de kosten-basis 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 notitie Overhead van de commissie BBV schrijft voor dat er sprake moet zijn van een uniforme toerekening.

Zesde lid

Als er sprake is van een rentetoerekening over het eigen vermogen, dan bepaalt het zesde lid dat dit percentage jaarlijks bij de begroting wordt vastgesteld. De notitie rente van de commissie BBV vormt hiervoor het kader.

Zevende lid

Het zevende lid geeft voor de omslagrente voor de kostprijs van verstrekte leningen een afwijkend voorschrift. Die kostprijs wordt gebaseerd op de rente van de lening die is aangetrokken voor de verstrekte lening. Die rente moet worden verhoogd met een risico-opslag voor de kans dat de (een deel van) de lening niet wordt terugbetaald (debiteurenrisico). Daarnaast moeten voor het bepalen van die kostprijs natuurlijk als directe kosten ook de afsluitkosten e.d. worden meegenomen.

Artikel 15 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.

Vierde 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.

Vijfde lid

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 16 Financieringsfunctie

Artikel 212, tweede lid, onder c, van de Gemeentewet bevat de bepaling, dat de Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet) in elk geval regels voor de algemene doelstelling en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie bevat.

Artikel 20 bevat kaders voor het financieringsbeleid. De kaders voor de financiële organisatie van de financieringsfunctie staan in artikel 20.

Het vaststellen van een treasurystatuut is voorgeschreven. Hierin worden uitgangspunten, doelstellingen en limieten op het gebied van financiering vastgesteld.

Artikel 17 Grondbeleid

Eerste lid

Het vaststellen van een nota grondbeleid is voorgeschreven.

Tweede lid

In dit lid is vastgelegd op welke wijze de grondprijzen worden vastgesteld

Artikel 18 Risicomanagement

Het vaststellen van een nota risicomanagement is voorgeschreven

Artikel 19 De paragrafen

In dit artikel wordt voorgeschreven welke paragrafen in ieder geval in de begroting en jaar-stukken worden opgenomen.

Artikel 20 (Financiële) administratie

Onder artikel 20 zijn algemene bepalingen opgenomen voor de inrichting van de gemeentelijke (financiële) administratie.

Artikel 21 (Financiële) organisatie

Onder artikel 21 zijn algemene bepalingen opgenomen voor de inrichting van de gemeentelijke (financiële) organisatie.

Artikel 22 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 na-gaat of de cijfers in de administraties een getrouw beeld geven en of de financiële beheers-handelingen die aan de baten, de lasten en de balansmutaties ten grondslag liggen, rechtmatig (zijn) verlopen.