

Besluit van de raad van de gemeente Lochem tot vaststelling van de Verordening financieel beleid, beheer en organisatie gemeente Lochem 2023

De raad van de gemeente Lochem;
gelezen het voorstel van burgemeesters en wethouders van 5 september 2023, 2023-279188;
gelet op artikel 212, eerste lid, van de Gemeentewet ;
gelezen het advies van de auditcommissie;
besluit vast te stellen de volgende verordening:

Verordening financieel beleid, beheer en organisatie gemeente Lochem 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.
- 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 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

1. De raad stelt bij aanvang van iedere raadsperiode een programma-indeling voor die raadsperiode vast.
2. De raad stelt bij aanvang van iedere raadsperiode op voorstel van het college per programma vast:
 - a. de taakvelden, en
 - b. de beleidsindicatoren. Het voorstel van het college bevat 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 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. Bij de uiteenzetting van de financiële positie in de begroting wordt:
 - a. van de nieuwe investeringen per investering het benodigde investeringskrediet weergegeven en wordt van de lopende investeringen het geautoriseerde investeringskrediet en de raming van de uitputting van het investeringskrediet in het lopende boekjaar 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 € 25.000 afzonderlijk gespecificeerd.

Artikel 4. Kaders begroting en meerjarenraming

1. Het college biedt aan de raad een nota aan met een voorstel voor het beleid en de financiële kaders van de begroting voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming op het tijdstip als jaarlijks vastgesteld in de bestuurlijke planning. In het voorstel voor het beleid worden in ieder geval de thema's uit het collegeprogramma uitgewerkt. De raad stelt deze nota overeenkomstig de bestuurlijke planning vast.
2. In de begroting wordt een post Onvoorzien van € 5.000 opgenomen.
3. De begroting is de uitwerking van de nota als bedoeld in eerste lid en bevat ten opzichte van de nota bij voorkeur geen aanvullend beleid.

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 budgetten en investeringen hij op een later tijdstip een apart voorstel voor autorisatie wil ontvangen. De overige nieuwe budgetten en investeringskredieten worden bij de begrotingsbehandeling geautoriseerd middels een zwart blokje in het investeringsplan.
3. De doorlooptijd van investeringskredieten is maximaal drie jaar, tenzij aantoonbaar sprake is van bijzondere omstandigheden.
4. Het college informeert de raad als zij verwachten, dat de lasten van een programma de geautoriseerde lasten dreigen te overschrijden, de uitgaven van een investeringskrediet het geautoriseerde krediet dreigen te overschrijden, of de baten van een programma de geautoriseerde baten dreigen te onderschrijden. Het college verstrekt de raad tussentijds een voorstel, hetzij afzonderlijk, hetzij middels de tussentijdse rapportage als bedoeld in artikel 6, eerste lid, voor het wijzigen van de geautoriseerde baten en lasten van een programma, voor het wijzigen van een geautoriseerde investeringskrediet, of voor het bijstellen van het inhoudelijk beleid.
5. In geval van investeringen met een meerjarig karakter doet het college indien nodig ook bij iedere kadernota op grond van geactualiseerde ramingen voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde investeringskredieten. De investeringen in relatie tot de grondexploitaties worden ook herzien bij de begroting.
6. Voor een uitgave waarvan het budget of investeringskrediet niet met het vaststellen van de begroting is geautoriseerd, legt het college voorafgaand aan het aangaan van verplichtingen een voorstel voor het beschikbaar stellen van budget of investeringskrediet aan de raad voor. Tussentijdse wijzigingen met financiële gevolgen zijn alleen mogelijk als de betreffende activiteiten onvoorzien, onvermijdelijk en onuitstelbaar zijn.

Artikel 6. Tussentijdse rapportage

1. Het college informeert de raad door middel van een tussentijdse rapportage, de bestuursrapportage, over de realisatie van de begroting van de gemeente over de eerste zes maanden van het lopende boekjaar.
2. De bestuursrapportage wordt aan de raad aangeboden op het tijdstip als jaarlijks vastgesteld in de bestuurlijke planning.
3. De inrichting van de bestuursrapportage sluit aan bij de programma-indeling van de begroting.
4. De bestuursrapportage bevat in ieder geval:
 - a. afwijking op de uitvoering van het beleid waaronder het beleid dat verbonden is aan de thema's uit het collegeprogramma;
 - b. afwijking op de raming van het resultaat van het huidige begrotingsjaar en meerjarenresultaat onderverdeeld naar baten en lasten per programma per taakveld, algemene dekkingsmiddelen, overhead, vennootschapsbelasting en toevoegingen en onttrekking aan de reserves per programma;
 - c. afwijking op de raming van de investeringskredieten;
 - d. uiteenzetting van de nieuwe beleidsmatige ontwikkelingen per programma;
 - e. vermelding van nieuwe risico's.
5. In de bestuursrapportage worden afwijkingen op de oorspronkelijke raming van het resultaat van het huidige begrotingsjaar en meerjarenresultaat, zoals nader omschreven in lid 4b, afzonderlijk toegelicht voor zover groter dan € 25.000. Posten onder genoemd bedrag worden per programma samengevoegd weergegeven. De afwijkingen op de oorspronkelijke raming van de investeringskredieten worden afzonderlijk toegelicht zover de afwijking meer dan 10% van de oorspronkelijke raming bedraagt.
6. Het college kan de raad voorstellen om restantbudgetten over te hevelen naar het volgende begrotingsjaar, mits voldaan is aan de volgende voorwaarden:

- a. het incidenteel budget betreft;
- b. het budget nodig is voor uitvoering van de activiteit in het volgende jaar en voor die activiteit in het volgende begrotingsjaar geen budget beschikbaar is;
- c. de uitvoering van de activiteit in het volgende begrotingsjaar past in de werkplanning en niet ten koste gaat van andere begrote activiteiten in het volgende begrotingsjaar;
- d. het budget niet al eerder is doorgeschoven;
- e. het over te hevelen budget maximaal het verschil is tussen het voor die activiteit begrote bedrag en reeds verrichte uitgaven;
- f. het over te hevelen budget bedraagt minimaal € 25.000.

Artikel 7. Jaarstukken

1. In de jaarstukken worden afwijkingen tussen de gewijzigde begrotingen realisatie, zoals nader omschreven in artikel 6, lid 4b, afzonderlijk toegelicht voor zover groter dan € 25.000. Posten onder genoemd bedrag worden per programma samengevoegd weergegeven. De afwijkingen tussen de gewijzigde begroting en realisatie van de investeringskredieten worden afzonderlijk toegelicht.
2. Gelijktijdig met het aanbieden van de jaarstukken biedt het college de raad het voorstel aan over de bestemming van het jaarrekeningresultaat.
3. Het college biedt de raad ter kennisname een memo aan met een overzicht van de voorgenomen over te hevelen budgetten vooruitlopend op de definitieve besluitvorming. Definitieve besluitvorming vindt plaats bij de vaststelling van de jaarstukken. De raad ontvangt de memo eind februari / begin maart volgend op het verslagjaar. Hierbij moet voldaan worden aan de voorwaarden van artikel 6, lid 6.
4. In de toelichting op de balans worden balansposten vanaf € 25.000 afzonderlijk gepresenteerd.

Artikel 8. Wensen en bedenkingen over grote onderwerpen

In het kader van de actieve informatieplicht beslist het college niet over:

- a. de aan- en verkoop van goederen, werken en diensten groter dan € 100.000;
- b. het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties groter dan € 100.000, en
- c. het verstrekken van kapitaal aan instellingen en ondernemingen groter dan € 100.000, voor zover het niet bij begroting vastgestelde afzonderlijke verplichtingen betreft, 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.

Artikel 9. EMU-saldo

Als het Rijk de gemeente bericht dat alle gemeenten samen het collectieve aandeel van gemeenten in het EMU-tekort, bedoeld in artikel 3, zesde lid, van de Wet houdbare overheidsfinanciën, hebben overschreden, informeert het college de raad of een aanpassing van de begroting nodig is. Als het college een aanpassing nodig acht, doet het college een voorstel voor het wijzigen van de begroting.

Paragraaf 3. Rechtmatigheidsverantwoording

Artikel 10. Rechtmatigheidsverantwoording

Het college biedt de raad gedurende elke nieuwe raadsperiode¹ een nota rechtmatigheidsverantwoording aan. Deze nota wordt door de raad vastgesteld en behandelt in ieder geval:

- a. de rapportage over de rechtmatigheid;
- b. de te hanteren verantwoordingsgrens in de rechtmatigheidsverantwoording;
- c. de te hanteren rapportagegrens in paragraaf bedrijfsvoering;
- d. de rollen en verantwoordelijkheden rondom financieel rechtmatig handelen;
- e. de uitvoering van de interne controle rondom financieel rechtmatig handelen;
- f. het voorwaardencriterium inclusief omgang normenkader en toetsingskader;
- g. het begrotingscriterium inclusief omgang afwijking begroting en omgang begrotingscriterium binnen bestaand beleid;
- h. het criterium van misbruik en oneigenlijk gebruik inclusief regels omtrent voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen.

Paragraaf 4. Financieel beleid

Artikel 11. Waardering en afschrijving vaste activa

1. Het college biedt de raad gedurende elke nieuwe raadsperiode¹ een nota over de waardering, activering en afschrijving van de vaste activa aan. Deze nota wordt door de raad vastgesteld en behandelt in ieder geval:
 - a. de wijze waarop voorstellen voor investeringen worden aangeboden en geautoriseerd door de raad, in aanvulling op wat in deze verordening is vastgelegd;
 - b. de afschrijvingsmethode en afschrijvingstermijn per categorie;
 - c. het moment van starten met afschrijven;
 - d. de gebruiksduur per categorie kapitaalgoederen ofwel de afschrijvingstermijn;
 - e. de componentenbenadering;
 - f. restwaarde.
2. Het college biedt de raad jaarlijks een meerjareninvesteringsplan aan als bijlage bij de begroting, waarbij inzicht wordt verschaft in de geplande investeringen en de daarmee gepaard gaande kapitaallasten voor de komende meerjarenperiode.

Artikel 12. Reserves en voorzieningen

1. In de beleidsbegroting, de financiële begroting, het jaarverslag en de jaarrekening vindt geen toerekening van rente over de reserves en voorzieningen aan de taakvelden plaats.
2. Het college biedt de raad gedurende elke nieuwe raadsperiode¹ een nota reserves en voorzieningen aan. Deze nota wordt door de raad vastgesteld en behandelt in ieder geval:
 - a. de vorming en besteding van reserves;
 - b. de vorming en besteding van voorzieningen.
3. Bij een voorstel voor de instelling van een bestemmingsreserve voor een investeringsvoornemen wordt in ieder geval aangegeven:
 - a. doel en uitgangspunten;
 - b. minimale en/of maximale omvang;
 - c. toevoegingen en onttrekkingen;
 - d. maximale looptijd
4. Als een bestemmingsreserve voor een bestedingsvoornemen binnen de aangegeven maximale looptijd niet heeft geleid tot beoogde besteding, valt de bestemmingsreserve vrij en wordt deze aan de algemene reserve toegevoegd.
5. Het beleid is terughoudend te zijn met het instellen van bestemmingsreserves.

Artikel 13. 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, de overheadkosten en de renteomslag 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 en de kosten voor straatreiniging daar waar van toepassing 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, indien voorgeschreven, apart geadmistreerd 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, indien wenselijk, apart geadmistreerd 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 het aandeel in de totale geraamde overheadkosten ter grootte van de geraamde directe kosten die met de betreffende heffing maximaal in rekening kunnen worden gebracht, gedeeld door de totale geraamde directe kosten van de taakvelden.
6. Het percentage van de omslagrente voor de toerekening van rente voor de financiering van de in gebruik zijn de activa, bedoeld in het eerste lid, wordt jaarlijks met de begroting vastgesteld.

7. In afwijking van het eerste lid wordt bij vennootschapsbelastingplichtige activiteiten het rentepercentage bepaald op basis van het gewogen gemiddelde rentepercentage van de bestaande leningenportefeuille van de gemeente, naar verhouding vreemd vermogen/totaal vermogen per balansdatum aan het begin van het betreffende boekjaar, indien er geen sprake is van projectfinanciering.
8. In afwijking van 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 14. 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. Als uitzonderingen zijn in ieder geval te benoemen:
 - 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 15. Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen

1. Het college doet de raad jaarlijks een voorstel voor de hoogte van de gemeentelijke tarieven voor de belastingen, de rechten, de heffingen en de leges.
2. Het college biedt gedurende elke nieuwe raadsperiode¹ een nota ter vaststelling aan met de kaders voor de prijzen voor de levering van gemeentelijke goederen, werken en diensten aan overheidsbedrijven en derden en voor de huren en de erfpachten.
3. Het college legt bij een tussentijdse wijziging van prijzen, huren en tarieven voor erfpachten, die afwijkt van de kaders uit de nota vooraf een besluit voor aan de raad.

Artikel 16. Financieringsfunctie

1. Het college neemt bij het uitzetten en het aantrekken van middelen de volgende kaders in acht:
 - a. voor het aantrekken van financieringen met een looptijd langer dan één jaar worden ten minste twee prijsopgaven bij verschillende financiële instellingen gevraagd; en
 - b. er wordt geen gebruik gemaakt van financiële derivaten als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder c, van de Wet financiering decentrale overheden.
2. Het college draagt bij de uitoefening van de financieringsfunctie zorg voor:
 - a. het aantrekken van voldoende financiële middelen om de programma's binnen de door de raad vastgestelde kaders van de begroting uit te kunnen voeren;
 - b. het beheersen van de risico's verbonden aan de financieringsfunctie zoals renterisico's, koersrisico's en kredietrisico's.

3. Verstrekken van leningen en garanties en het aangaan van financiële participaties worden uitsluitend gedaan uit hoofde van de publieke taak. Bij het uitzetten van middelen, het verstrekken van garanties en het aangaan van financiële participaties uit hoofde van de publieke taak bedingt het college, indien mogelijk, zekerheden. Het college motiveert in zijn besluit het openbaar belang van dergelijke uitzettingen van middelen, verstrekkingen van garanties en financiële participaties.
4. Het college stelt regels op ter uitvoering van het gestelde onder het eerste, tweede en derde lid en legt deze regels evenals de regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening vast in een treasurystatuut. Het college zendt het treasurystatuut ter kennisgeving aan de raad.

Artikel 17. Verstrekking subsidies

1. Het college biedt gedurende elke nieuwe raadsperiode een algemene subsidieverordening aan. Deze verordening wordt door de raad vastgesteld en bevat het kader voor de verstrekking van gemeentelijke subsidies.
2. Het college draagt zorg voor en legt (in een besluit) vast de interne regels (protocol) voor de toekenning van subsidies. De regels waarborgen, dat wordt gehandeld in overeenstemming met de regels terzake van de Europese Unie en de subsidieverordening van de gemeente Lochem.

Artikel 18. Aanbesteding en inkoop

Het college draagt zorg voor en legt in een besluit vast de interne regels (beleid) voor de inkoop en aanbesteding van werken, diensten en leveringen. De regels waarborgen, dat wordt gehandeld in overeenstemming met de regels terzake van de Europese Unie.

Paragraaf 5. Paragrafen bij de begroting en jaarstukken

Artikel 19. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Het college biedt gedurende elke nieuwe raadsperiode¹ een Nota weerstandsvermogen en risicobeheersing aan. Deze nota wordt door de raad vastgesteld. In deze nota wordt ingegaan op het risicomangement, het opvangen van risico's door verzekeringen, voorzieningen, het weerstandsvermogen of anderszins. In de nota wordt tevens de gewenste weerstandscapaciteit bepaald.

Artikel 20. Onderhoud kapitaalgoederen

1. Het college neemt in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de begroting en de jaarstukken naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 12 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op
 - a. de voortgang van het geplande onderhoud, en
 - b. het eventuele achterstallige onderhoud.
2. Het college biedt de raad gedurende elke nieuwe raadsperiode¹ een nota onderhoud openbare ruimte (Integraal Beleid Openbare Ruimte (IBOR)) aan. De nota 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. De raad stelt de nota vast.
3. Het college biedt de raad ten minste eens in de raadsperiode¹ een Afvalwaterketenplan/Gemeentelijk rioleringsplan (GRP) aan. Het plan 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. De raad stelt het plan vast.
4. Het college biedt gedurende elke nieuwe raadsperiode¹ een Merenjaren Onderhoudsplan Gebouwen (MOP) aan. Het plan bevat voorstellen voor het te plegen onderhoud en de bijbehorende kosten aan de gemeentelijke gebouwen. De raad stelt het plan vast.

Artikel 21. Financiering

Het college neemt 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:

- a. de liquiditeitsplanning en de financieringsbehoefte voor de komende vier jaar;
- b. de rentevisie voor de komende vier jaar, en
- c. de rentekosten en renteopbrengsten verbonden aan de financieringsfunctie.

Artikel 22. 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. een toelichting op alle afwijkingen in rechtmatigheid, die in de rechtmatigheids-verantwoording zijn opgenomen, voor zover deze de rapportagegrens, zoals bedoeld in nota rechtmatigheidsverantwoording overschrijden en eventueel welke maatregelen worden genomen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen;
- b. een overzicht van en toelichting op niet-financiële onrechtmatigheden in verband met het niet naleven van bepalingen in de Wet financiering decentrale overheden en de bijbehorende ministeriële regelingen, als deze voorkomen;
- c. rapportage van het veelvuldig niet naleven van normen uit de gids proportionaliteit en/of slechte documentatie of naleving hiervan, als deze voorkomen;
- d. geconstateerde fraude door eigen medewerkers, als dit voorkomt;
- e. rapportage over de uitvoering van de wet Open Overheid (WOO).

Artikel 23. Verbonden partijen

1. Het college neemt in de paragraaf verbonden partijen van de begroting en de jaarstukken naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 15 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op:
 - a. nieuwe verbonden partijen;
 - b. het beëindigen van bestaande verbonden partijen;
 - c. het wijzigen van bestaande verbonden partijen, en
 - d. eventuele problemen bij bestaande verbonden partijen.
2. Het college biedt gedurende elke nieuwe raadsperiode¹ de raad een nota verbonden partijen aan. De raad stelt de nota vast.
3. De nota bevat de kaders voor het beleid aangaande (het aangaan van nieuwe) participaties met name de condities waaronder het publiek belang is gediend met behartiging door verbonden partijen, de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verbonden partijen en de financiële voorwaarden.

Artikel 24. Grondbeleid

Het college biedt gedurende elke nieuwe raadsperiode¹ de raad een nota grondbeleid aan. De raad stelt de nota grondbeleid vast. De nota grondbeleid bevat in ieder geval:

- a. de strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente;
- b. te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten;
- c. het verloop van de grondvoorraad;
- d. de uitgangspunten voor de verkoopprijzen van gronden;
- e. de wijze waarop met de toerekening van bovenwijkse voorzieningen wordt omgegaan;
- f. de uitgifte van gronden in erfpacht en de bijstelling van erfpachtvergoedingen, en
- g. het aanbieden van een grondprijzenbrief met een vastgestelde uitgifteprijs voor zowel maatschappelijke grond als intern door te leveren grond.

Paragraaf 6. Financiële organisatie en financieel beheer

Artikel 25. Administratie

1. De administratie is zodanig van opzet en werking, dat zij in ieder geval dienstbaar is voor:
 - a. het sturen en het beheersen van activiteiten en processen in de gemeente als geheel en in de 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 26. Financiële organisatie

Het college draagt in ieder geval 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;
- 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, en
- h. het beleid en de interne regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen, opdat aan de eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording wordt voldaan.
- 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 27. Interne controle

1. Het college draagt zorg voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de financiële beheershandelingen. De uitkomst van de toetsing rapporteert het college aan de raad. Voor wat betreft afwijkingen van de rechtmatigheid van financiële beheershandelingen vindt specifiek rapportering plaats in de rechtmatigheidsverantwoording, zoals beschreven in artikel 22 onder f. 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 en de vorderingen van crediteuren jaarlijks worden gecontroleerd en registergoederen en bedrijfsmiddelen ten minste eenmaal in de 4 jaar. Bij afwijkingen in de administratie neemt het college maatregelen tot herstel van de tekortkomingen.
3. Het college biedt gedurende elke nieuwe raadsperiode¹ een nota aan betreffende de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de gemeentelijke regelingen. De raad stelt deze nota vast. De nota is bedoeld om uitleg te geven over het begrip Misbruik en Oneigenlijk (M&O) gebruik, om structuur aan te brengen in de voorbereiding van beleidsprocessen waarbij Misbruik en Oneigenlijk gebruik van toepassing kan zijn. Ook wordt een toetsingskader voor de controle van het M&O-criterium aangegeven. De beoordeling van misbruik en oneigenlijk van de gemeentelijke regelingen is onderdeel van de toetsing van de rechtmatigheid van financiële beheershandelingen zoals beschreven in de nota rechtmatigheidsverantwoording.

Paragraaf 7. Slotbepalingen

Artikel 28. Intrekking oude regeling

De Financiële verordening van de gemeente Lochem 2017 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 en op de begroting, jaarrekening en jaarverslag en bijbehorende stukken van het begrotingsjaar dat samenvalt met het jaar waarin deze verordening in werking treedt.

Artikel 29. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2023.

2. Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening financieel beleid, beheer en organisatie gemeente Lochem 2023.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de raad van 27 november 2023.

De voorzitter,

De griffier,

Bijlage

Artikel	Naam	Datum vaststelling raad huidige beleidsnota	Planning vaststelling raad nieuwe beleidsnota	Vakafdeling	Opmerking
Artikel 10. Rechtmatigheids-verantwoording	Nota rechtmatigheids-verantwoording	1)	2023	Control en Informatie-management	1) Deze nota kennen wij op dit moment niet. In 2023 zal eerste nota worden opgesteld en aangeboden aan de raad.
Artikel 11. Waardering en afschrijving vaste activa	Nota waarderen, activeren en afschrijven van de vaste activa	9-3-2020	2025	Financiën	
Artikel 12. Reserves en voorzieningen	Nota reserves en voorzieningen	9-3-2020	2025	Financiën	
Artikel 15. Vaststelling hoogte belastingen, rechte, heffingen en prijzen	Nota kaders voor de prijzen voor de levering van gemeentelijke goederen, diensten en werken aan overheidsbedrijven en derden en voor de huren en erfpachten	2)	2025	Financiën	2) Deze nota kennen wij op dit moment niet. Voorstel is om in 2025 een eerste nota op te stellen en aan te bieden aan de raad.
Artikel 17. Verstrekking subsidies	Algemene subsidieverordening	13-5-2013	2023	Maatschappelijke Ontwikkeling	
Artikel 19. Weerstandsvermogen en risicobeheersing	Nota weerstandvermogen en risicobeheersing	8-2-2021	2025	Control en Informatie-management	
Artikel 20. Onderhoud kapitaalgoederen	Nota onderhoud openbare ruimte (Integraal Beleid Openbare Ruimte (IBOR))	11-2-2019	2024	Ruimte	
	Afvalwaterkantenplan / Gemeentelijk rioleringsplan (GRP)	22-3-2021	2025	Ruimte	
	Meerjaren Onderhoudsplan Gebouwen (MOP)	28-1-2019	2023	Financiën	
Artikel 23. Verbonden partijen	Nota verbonden partijen	5-3-2018	2024	Bestuur, Personeel en Communicatie	
Artikel 24. Grondbeleid	Nota grondbeleid	27-3-2023	2027	Financiën	
Artikel 27. Interne controle	Nota betreffende bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de gemeentelijke regelingen	7-6-2021	2025	Control en Informatie-management	

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 het college heeft de commissie BBV de Kadernota rechtmatigheid 2023 opgesteld.

Nieuwe ontwikkeling: rechtmatigheidsverantwoording door het college

Vanaf boekjaar 2023 neemt het college 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 het college, 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 het college, 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 het college kan steunen op een adequaat functionerend systeem. Ook is de verwachting dat er meer vooruitgekeken gaat worden naar het oplossen van onrechtmatigheden, omdat het college ook beheersmaatregelen moet 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. Vaststelling programma-indeling en paragrafen

Eerste 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 het college 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 programmaverantwoording, 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.

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 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.

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 inzichtelijk worden gemaakt.

Derde lid

In het derde 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 het college bij het opstellen van deze stukken in acht moet 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 het college voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming. Deze nota wordt ook wel kader-, voorjaars- of perspectiefnota genoemd.

Tweede lid

In dit lid is bepaald dat in de begroting een post onvoorzien van € 5.000 wordt opgenomen. Zie artikel 8, eerste lid, onder e, van het BBV.

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

Budgetten en investeringen moeten door de raad worden geautoriseerd. Voor de autorisatie is er voor gekozen deze bij de begrotingsbehandeling mee te nemen. Wel kan de raad bij de begrotingsbehandeling aangeven, welke budgetten en investeringskredieten hij op een later tijdstip wenst te autoriseren. Zo kan de raad de autorisatie combineren met de behandeling van de inhoudelijke kant van het voorstel. Het bedrag blijft wel op de begroting staan als voorziene uitgaaf, maar de raad autoriseert de uitgaaf nog niet. Het college is nog niet bevoegd verplichtingen voor de investering aan te gaan.

Derde lid

De doorlooptijd van investeringskredieten is begrensd tot maximaal 3 jaar, tenzij aantoonbaar sprake is van bijzondere omstandigheden. Hiermee wordt het stapelen van nog uit te voeren activiteiten voor de toekomst beperkt.

Vierde lid

Het college dient dreigende overschrijdingen van geautoriseerde lasten en investeringskredieten en dreigende onderschrijdingen van geautoriseerde baten bij het bekend worden aan de raad te melden. Dit is de actieve informatieplicht van het college. 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 rapportage. En bij hoge urgentie of politiek belang met afzonderlijke tussentijdse raadsvoorstellen.

Vijfde lid

Bij investeringen met een meerjarig karakter, waaronder ook grondexploitaties, vindt bij elke kadernota en begroting voor de grondexploitaties een actualisatie van de ramingen plaats en doet het college aan de raad voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde investeringskredieten.

Zesde lid

Bij uitzondering kan gedurende het begrotingsjaar een nieuwe investeringsvoornemen op tafel komen, die bij het opstellen van de begroting niet was voorzien. Het vijfde lid regelt de autorisatie van de investeringskredieten anders dan bij vaststelling van de begroting.

Tussentijdse raadsvoorstellen met financiële gevolgen zijn alleen mogelijk als de betreffende activiteiten onvoorzien, onvermijdelijk en onuitstelbaar zijn. Nieuwe activiteiten die hier niet aan voldoen, weegt de raad in principe integraal af bij de nota met kaders voor de begroting als bedoeld in artikel 4, eerste lid.

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 een tussentijdse rapportage, de bestuursrapportage, die handelend over de realisatie van de begroting van de gemeente over de eerste zes maanden van het lopende boekjaar.

Vierde lid

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

Vijfde lid

Het vijfde lid bepaalt welke afwijkingen ten opzichte van de begroting het college in de tussentijdse rapportages moet toelichten.

Zesde lid

Het zesde lid biedt de mogelijkheid om tussentijds budgetten die niet tot besteding komen in het lopende jaar over te hevelen naar het volgende begrotingsjaar. Om het stapelen van activiteiten naar de toekomst te beperken en de administratieve last te beperken, moet de overheveling aan voorwaarden voldoen.

Artikel 7. Jaarstukken

Eerste lid

Het eerste lid bepaalt welke afwijkingen ten opzichte van de begroting het college in de jaarstukken moet toelichten.

Tweede lid

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

Derde lid

Het tweede lid biedt de mogelijkheid om vooruitlopend op de bestemming van het rekeningresultaat 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. De overheveling moet voldoen aan de voorwaarden zoals zijn genoemd bij artikel 6, lid 6.

Artikel 8. Wensen en bedenkingen over grote onderwerpen

In artikel 8 is een nadere invulling van de informatieplicht van het college aan de raad opgenomen. Het betreft een uitwerking van artikel 169, vierde lid, van de Gemeentewet. Dat artikel verplicht het college vooraf aan het aangaan van bepaalde verplichtingen de raad inlichtingen te verstrekken, indien de raad daar om verzoekt of indien de uitoefening van deze bevoegdheden van het college ingrijpende gevolgen heeft voor de gemeente.

De raad verzoekt het college om informatie vooraf aan het aangaan van de opgesomde rechtshandelingen met een financieel gevolg, indien het aangaan van deze verplichtingen de in artikel 8 genoemde bedragen overschrijden. Het gaat hierbij dus niet om het budgetrecht van het college en raad, maar om de actieve informatieplicht. De verplichtingen die worden aangegaan zullen terug te zien zijn in de balans.

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

Artikel 9. EMU-saldo

Voor gemeenten is in de Wet houdbare overheidsfinanciën vastgelegd dat ze een aandeel hebben in het plafond voor het totale EMU-tekort van Nederland. Wordt dit gemeentelijk aandeel in het EMU-tekort door de gezamenlijke gemeenten overschreden, dan kan dat tot een correctieve maatregel van het Rijk leiden of tot een boete uit Europa die naar gemeenten wordt doorvertaald. Maar het kan ook zijn, dat de overschrijding niet tot aanvullend beleid van het Rijk of Europa leidt.

Gemeenten krijgen in het voorjaar van het rijk bericht of het gemeentelijk aandeel in het nationale toegestane EMU-tekort met de lopende begroting dreigt te worden overschreden. Ook wordt dan duidelijk of daarop actie van gemeenten is gewenst. Pas als dit laatste het geval is, moeten gemeenten met een individueel EMU-saldo hoger dan de gemeentelijke EMU-referentiewaarde hun begroting neerwaarts bijstellen om de overschrijding van het collectieve aandeel ongedaan te maken.

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

Artikel 10. Uitgangspunten rechtmatigheidsverantwoording

De uitgangspunten van de rechtmatigheidsverantwoording zijn vastgelegd in een afzonderlijke nota, die elke nieuwe raadsperiode aan de raad wordt aangeboden en vastgesteld.

Artikel 11. 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 11 invulling gegeven.

Eerste lid

Het college biedt de raad eens per raadsperiode een nota investeringen 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.

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 12. Reserves en voorzieningen

Eerste lid

Regelgeving rondom de verantwoording van de rentekosten is uitgewerkt in de notitie Rente van de commissie BBV. In deze notitie is aangegeven dat de uitspraken van de commissie BBV alleen strekken tot de verslaggevingstechnische verwerking van de rente op de taakvelden. Dat wil zeggen dat de regels voor de renteomslag bepalend zijn voor de rente die feitelijk wordt toegerekend aan de taakvelden. De commissie BBV doet echter geen uitspraken over de wijze waarop gemeenten hun tarieven moeten berekenen. Fiscaal juridisch gezien is het toegestaan om een redelijk deel van de rentelasten mee te nemen in de kostenopstelling die ten grondslag ligt aan de tariefberekening.

In afwijking van het eerste lid worden bij vennootschapsbelastingplichtige activiteiten en grondexploitaties alleen de rentekosten voor de inzet van vreemd vermogen aan de kostprijs toegerekend. Bij projectfinanciering worden dan de werkelijke rentekosten toegerekend. In andere gevallen wordt uitgegaan van het gewogen gemiddelde rentepercentage van de portefeuille leningen.

Tweede lid

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

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. In het derde lid zijn de voorwaarden voor een voorstel voor een dergelijke bestemmingsreserve opgenomen.

Vierde lid

Investeringsvoornemens leiden niet altijd tot investeringen. Er bestaat het gevaar, dat bestemmingsreserves op de balans blijven staan waar tegenover in het geheel geen investeringsvoornemen meer bestaan. Dit kan worden voorkomen door voor elke nieuwe bestemmingsreserve een maximale 'houdbaarheidsdatum' op te nemen. Hiervoor is bepaald dat bestemmingsreserves die de houdbaarheidsdatum hebben overschreden, vervallen en weer aan de algemene reserve worden toegevoegd.

Vijfde lid

Om te voorkomen dat er een wildgroei aan reserves ontstaat die het inzicht in de financiële positie niet ten goede komt, voeren we een terughoudend beleid met betrekking tot het vormen van nieuwe bestemmingsreserves. Ook helpt dit in het beperken van de administratieve last.

Artikel 13. 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 renteomslag voor de financiering van de in gebruik zijnde 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 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.

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.

Achtste lid

Het achtste 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 als directe kosten ook de afsluitkosten e.d. worden meegenomen.

Artikel 14. 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 beoordelen 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 raadsbesluit het publiek belang van de activiteit wordt gemotiveerd. Het raadsbesluit moet worden aangemerkt als een concretiserend besluit van algemene strekking. Het besluit moet worden bekendgemaakt in 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 15. 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, de heffingen en de leges 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 privaatrechtelijk besluit. Deze besluiten zijn een bevoegdheid van het college (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

Het college biedt 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 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 16 bevat kaders voor het financieringsbeleid. De kaders voor de financiële organisatie van de financieringsfunctie staan in artikel 26.

Eerste lid

In aanvulling op de regels uit de Wet financiering decentrale overheden (hierna: Wet fido) en daarop gebaseerde besluiten en regelingen stelt het eerste lid een aantal aanvullende kaders. Zo mag geen gebruik worden gemaakt van financiële derivaten. Gemeenten mogen alleen leningen en garanties verstrekken en financiële participaties aangaan voor het behartigen van een publiek belang (artikel 2 van de Wet fido). Daarbij bepaalt artikel 160, tweede lid, van de Gemeentewet, dat een besluit tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen niet eerder wordt genomen dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en hij zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen.

Artikel 19. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Het college biedt elke raadsperiode aan de raad een nota aan met daarin de kaders voor de bepaling van het weerstandsvermogen en risicobeheersing. De raad stelt deze nota vast.

Artikel 20. Onderhoud kapitaalgoederen

In artikel 12 van het BBV staat welke informatie de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de begroting en de jaarstukken in elk geval moet bevatten.

Eerste lid

In het eerste lid wordt de aanvullende informatievraag van de raad voor deze paragraaf geformuleerd.

Tweede tot en met vierde lid

Het tweede tot en met vierde lid bevatten bepalingen waaruit volgt dat het college ten minste eens in de raadsperiode de raad onderhoudsplannen aanbiedt over respectievelijk het onderhoud openbare ruimte, het onderhoud riolering en het onderhoud gebouwen. Hiermee kan de raad de kaders voor het toekomstig onderhoudsniveau vaststellen.

Artikel 21. Financiering

In artikel 13 van het BBV staat welke informatie de paragraaf financiering van de begroting en de jaarstukken in elk geval moet bevatten. In aanvulling daarop is in dit artikel de aanvullende informatievraag van de raad voor deze paragraaf gedefinieerd.

Artikel 22. Bedrijfsvoering

In artikel 14 van het BBV staat welke informatie de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken in elk geval moet bevatten. In dit artikel is de aanvullende informatievraag van de raad voor deze paragraaf gedefinieerd.

Onder f

In verband met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording heeft de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en jaarstukken ook een grotere rol gekregen. De commissie BBV doet hierover een aantal stellige uitspraken:

- Het college geeft in de paragraaf bedrijfsvoering een toelichting op alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen en eventueel welke maatregelen worden genomen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen.
- Indien de normen uit de gids proportionaliteit veelvuldig niet nageleefd worden of slecht gedocumenteerd en/of gemotiveerd zijn, dan moeten het college hierover rapporteert via de paragraaf bedrijfsvoering.
- Niet-financiële onrechtmatigheden in verband met het niet naleven van bepalingen in de Wet fido en de bijbehorende ministeriële regelingen moeten worden opgenomen en toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.

De commissie BBV adviseert om geconstateerde fraude door eigen medewerkers toe te lichten in de paragraaf bedrijfsvoering.

De raad kan ervoor kiezen om een rapportagegrens vast te leggen voor het toelichten van onrechtmatigheden in de paragraaf bedrijfsvoering, die afwijkt van de verantwoordingsgrens. Zowel de rapportagegrens als verantwoordingsgrens zijn vastgesteld in nota rechtmatigheidsverantwoording. Het college moet in de paragraaf bedrijfsvoering een nadere toelichting geven op alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen, voor zover deze de rapportagegrens overschrijden.

Artikel 23. Verbonden partijen

Eerste lid

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

Tweede lid

Het college biedt elke raadsperiode aan de raad een nota aan met daarin de kaders voor het beleid van de omgang met verbonden partijen is weergegeven. De raad stelt deze nota vast.

Artikel 24. Grondbeleid

Het college biedt eens in de raadsperiode aan de raad een nota grondbeleid aan. Met de nota kan de raad de kaders voor het toekomstig grondbeleid vaststellen.

Artikel 25. Administratie

Onder artikel 25 zijn algemene bepalingen opgenomen voor de inrichting van de gemeentelijke administratie.

Artikel 26. Financiële organisatie

Het college is op grond van artikel 160 van de Gemeentewet bevoegd regels te stellen over de ambtelijke organisatie. Deze bevoegdheid betreft ook het stellen van regels voor de financiële organisatie, blijkt uit het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het nader rapport uit 2003 over de wijziging van artikel 212 van de Gemeentewet.

Artikel 26 geeft een opsomming op welke terreinen van de financiële organisatie het college beleid en interne regels stelt. Om hier invulling aan te geven ligt het voor de hand dat het college een organisatiebesluit en een treasurystatuut vaststelt en dat het college de volmachten en mandaten alsook de kostenverdeelsleutels voor de (extracomptabele) kostentoekening vastlegt.

Onder f

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

Onder g

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 Algemene subsidieverordening waarborgen.

Onder h

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.

Onder i

Onder i is de opdracht neergelegd voor het college voor de registratie van de prestaties en de maatschappelijke effecten, die de raad kan betrekken bij de beoordeling van de jaarrekening.

Artikel 27. Interne controle

Eerste lid

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

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt, dat het college maatregelen treft, 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.

Eens in de 4 jaar moet worden gecontroleerd of de administratie van registergoederen en bedrijfsmiddelen overeenkomt met het daadwerkelijke bezit.

Derde lid

Het college biedt eens in de raadsperiode jaar aan de raad een nota betreffende de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de gemeentelijke regeling aan. De raad stelt deze nota vast.

Artikel 28. Intrekking oude regeling

Volgens de Gemeentewet is een begrotingsjaar gelijk aan een kalenderjaar. In begrotingsjaar t worden de jaarstukken uit het begrotingsjaar t-1 vastgesteld, wordt uitvoering gegeven aan de begroting voor het jaar t en wordt tot slot de begroting voor het jaar t+1 vastgesteld. De nieuwe verordening is van toepassing op alle stukken die betrekking hebben op het begrotingsjaar t+1 en later.

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