

Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet) Utrechtse Heuvelrug 2024

De raad van de gemeente Utrechtse Heuvelrug;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 19 november 2024;

Gelet op artikel 212 van de Gemeentewet;

BESLUIT

vast te stellen de:

Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet) Utrechtse Heuvelrug 2024.

Paragraaf 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. Administratie: Het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie. Deze informatie is nodig voor het besturen, functioneren en beheersen van de organisatie en het afleggen van verantwoording.
- b. Rechtmatigheidsverantwoording: Verantwoording van burgemeester en wethouders over de naleving van relevante wet- en regelgeving bij de totstandkoming van financiële transacties en balansmutaties in de jaarrekening. Doel hiervan is het borgen van transparantie en betrouwbaarheid in de financiële verslaglegging.
- c. 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 personen-vennootschap, waarin een publiekrechtelijke rechtspersoon deelneemt.
- d. Baten: alle opbrengsten van de organisatie.
- e. BBV, Besluit begroting en verantwoording: Dit zijn financiële regels die gemeenten moeten opvolgen bij het opstellen van hun (meerjaren)begrotingen en jaarstukken.
- f. Doelmatigheid (efficiency): Het realiseren van bepaalde prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen.
- g. Doeltreffendheid (effectiviteit): De mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald.
- h. Lasten: alle kosten van de organisatie.
- i. Taakveld: Voorgeschreven eenheden die betrekking hebben op taken en daaraan gerelateerde activiteiten van de gemeente waar baten en lasten mee gemoeid zijn.
- j. Programma: Een samenhangend geheel van taakvelden.
- k. Budget: Bedragen die in de begroting beschikbaar zijn gesteld voor een bepaalde taak en/of activiteit. Een incidenteel budget is beschikbaar gesteld voor een bepaalde tijd, een structureel budget is voor onbepaalde tijd in de begroting opgenomen.
- l. Investeringskrediet: Door de raad beschikbaar gestelde middelen voor de uitvoering van een investering. De lasten van een investering bestaan uit rentelasten en in de meeste gevallen ook uit afschrijvingslasten. Een krediet kan betrekking hebben op meerdere jaren en verdeeld zijn naar jaarbudgetten.
- m. Beleidsinhoudelijke verantwoording: Voortgang van beleid ten opzichte van de plannen in de begroting (incl. uitvoeringsprogramma) en relevante inhoudelijke en financiële trends/ontwikkelingen.
- n. De raad: De gemeenteraad.
- o. Het college: Het college van burgemeester en wethouders.

Paragraaf 2. Begroting en verantwoording

Artikel 2. Programma-indeling

1. De raad stelt bij aanvang van iedere raadsperiode een programma-indeling voor die raadsperiode vast. De raad stelt daarbij per programma de (aangepaste) programma-doelstellingen vast bijvoorbeeld op basis van de speerpunten uit het raads-programma.
2. De raad stelt bij aanvang van iedere raadsperiode op voorstel van het college per programma vast:
 - a) de taakvelden, en
 - b) tenminste de verplichte beleidsindicatoren, bedoeld in artikel 25, tweede lid, onder a, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.
3. De raad kan, indien gewenst, bij aanvang van een nieuwe raadsperiode nadere financiële spelregels afspreken voor die raadsperiode.
4. De raad kan bij aanvang van iedere raadsperiode onderwerpen vaststellen waarover hij in extra paragrafen, naast de verplichte paragrafen van de begroting en de jaarstukken, kaders wil stellen en 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 inclusief de te verwachten fasering per jaar, 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. 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.
3. In de jaarrekening wordt van de investeringen de uitputting van de investerings-kredieten, de actuele raming van de totale uitgaven en inkomsten weergegeven en het jaar waarin het investeringskrediet naar verwachting kan worden afgesloten.
4. In het overzicht van de geraamde incidentele baten en lasten per programma worden posten vanaf € 50.000 afzonderlijk gespecificeerd.

Artikel 4. Begrotingskaders

1. Het college biedt uiterlijk op 31 mei van ieder jaar aan de raad een kaderbrief/ perspectiefnota aan voor het beleid en de financiële kaders voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming.
2. In de kaderbrief wordt in ieder geval inzicht gegeven in:
 - a. De Financiële kaders waarop de begroting voor het volgende begrotingsjaar wordt gebaseerd;
 - b. Het gewenste nieuwe beleid/uitbreiding van het bestaande beleid voor de komende jaren;
 - c. Een overzicht van de nieuwe (vervangings-) investeringen;
 - d. De inhoudelijke/ financiële trends en ontwikkelingen.
3. In de begroting wordt een post onvoorzien opgenomen van € 2,50 per inwoner (peildatum 1 januari van het jaar waarin de begroting wordt vastgesteld).
4. De raad neemt kennis van de kaderbrief/ perspectiefnota en stelt de daarbij behorende financiële kaders uiterlijk in de laatste raadsvergadering vóór het zomerreces vast.

Artikel 5. Autorisatie begroting en investeringskredieten

1. De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting de baten, de lasten, mutaties in reserves en de nieuwe investeringskredieten per programma (Het college is bevoegd overschrijdingen van de geautoriseerde lasten en onderschrijdingen van geautoriseerde baten binnen een programma te dekken).
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 begrotings-behandeling met het vaststellen van de financiële positie geautoriseerd.
3. Het college informeert de raad als zij verwachten dat de lasten van een programma, de geautoriseerde lasten dreigen te overschrijden, de investeringsuitgaven van een investeringskrediet het geautoriseerde investeringskrediet dreigen te overschrijden, of de 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 rapportage in de raad bedoeld in artikel 6, eerste lid, doet het college 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 doet het college indien nodig ook bij iedere begroting op grond van geactualiseerde ramingen voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde investeringskredieten.
5. Voor een investering waarvan de omvang groter is dan € 50.000 en waarvan het investeringskrediet niet met het vaststellen van de begroting is geautoriseerd, legt het college voorafgaand aan het aangaan van verplichtingen een investeringsvoorstel met een voorstel voor het vaststellen van een investeringskrediet aan de raad voor. Voor alle investeringen die niet met het vaststellen van de begroting zijn geautoriseerd en waarvan de omvang kleiner is dan € 50.000 doet het college een voorstel aan de raad voor het beschikbaar stellen van een investeringskrediet in de eerstvolgende bestuursrapportage.

Artikel 6. Bestuursrapportage

1. Het college biedt 1 keer per jaar, uiterlijk op 15 juni van dat jaar, aan de raad een bestuursrapportage aan over de realisatie van de begroting in het lopende boekjaar en het effect daarvan op het meerjarenperspectief.
2. De bestuursrapportage bevat in ieder geval:
 - a. Voortgangsinformatie over de realisatie van de programmadoelstellingen;
 - b. Inzicht in de afwijkingen in baten en lasten per programma;
 - c. Inzicht in de afwijkingen op investeringskredieten.
 - d. Een prognose van de te verwachten resultaten aan het einde van het boekjaar in combinatie met het daarbij behorende meerjarenperspectief.
3. De bestuursrapportage is gebaseerd op tenminste de eerste 4 maanden van het lopende boekjaar.
4. In de bestuursrapportage worden afwijkingen die groter zijn dan € 50.000 ten opzichte van de actuele ramingen van de lasten, baten en reservemutaties per programma, afzonderlijk toegelicht.
5. In de bestuursrapportage worden afwijkingen op de actuele ramingen van investeringskredieten groter dan € 50.000 afzonderlijk toegelicht.
6. De raad neemt kennis van de bestuursrapportage en stelt de daarbij behorende begrotingswijziging uiterlijk in de laatste raadsvergadering vóór het zomerreces vast.
7. Naast de bestuursrapportage verstrekt het college, vooruitlopend op de behandeling van de begroting voor het volgende jaar, in oktober een financiële prognose voor het lopende jaar en het meerjaren perspectief met inbegrip van de effecten van de septembercirculaire van dat jaar.
8. Medio november van het lopende jaar biedt het college aan de raad een financiële afwijkingenrapportage aan over het lopende jaar. De afwijkingenrapportage wordt ter vaststelling aangeboden en is voorzien van een begrotingswijziging waarin de noodzakelijke wijzigingen voor het lopende jaar zijn opgenomen en de effecten van de septembercirculaire.

Artikel 7. Jaarstukken

1. Gelijktijdig met het aanbieden van de jaarstukken biedt het college de raad het voorstel aan over de bestemming van het jaarrekeningresultaat.
2. Vooruitlopend op de aanbieding van de jaarstukken legt het college medio maart binnen de sporen mondeling verantwoording af over het gevoerde beleid en de realisatie van de programmadoelstellingen in het afgelopen jaar.
3. Vooruitlopend op het bestemmingsvoorstel over het jaarrekeningresultaat kan het college de raad voorstellen om niet bestede middelen van budgetten over te hevelen naar het volgende begrotingsjaar. Bij een negatief rekeningresultaat of negatief saldo op programmaniveau kan er in beginsel geen budgetoverheveling plaatsvinden. Voor het overhevelen van niet bestede middelen van budgetten hanteert de gemeente de volgende voorwaarden:
 - a) Het over te hevelen budget heeft een incidenteel karakter;
 - b) De beoogde taak die met het over te hevelen budget uitgevoerd wordt, kan niet uit de beschikbare budgetten van het nieuwe jaar worden gedekt;
 - c) Het over te hevelen bedrag moet groter zijn dan € 25.000;
 - d) Bedragen kunnen hooguit twee jaar achter elkaar overgeheveld worden;
 - e) Er moet een goede bestuurlijke motivatie zijn om de bedragen over te hevelen;
 - f) De werkzaamheden met betrekking tot het over te hevelen budget mogen niet leiden tot een conflict met het werkplan van het nieuwe jaar.

Artikel 8. Informatieplicht

1. Het college informeert de raad in ieder geval vooraf en neemt pas een besluit, nadat de raad in de gelegenheid is gesteld haar wensen en bedenkingen kenbaar te maken aan het college wanneer er sprake is van:
 - a) De aan- en verkoop van goederen, gronden, werken en diensten groter dan € 50.000;

- b) Het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties groter dan € 50.000;
- c) Het verstrekken van kapitaal aan instellingen en ondernemingen.

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. Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

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.

Artikel 11. Voorwaardencriterium

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

Artikel 12. 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 gevoteerde kredietbedrag inclusief voorbereidingskrediet. Een overschrijding van het jaarbudget, passend binnen het totaalbedrag van het krediet, inclusief voorbereidingskrediet wordt daarmee als rechtmatig beschouwd.
4. Uitgangspunt is dat iedere afwijking van de begroting boven de € 50.000 als onrechtmatig wordt beschouwd. Afwijkingen worden als acceptabel aangemerkt in de volgende situaties:
 - a) Er is sprake van een overschrijding waarbij direct gerelateerde inkomsten de overschrijding compenseren.
 - b) Er is sprake van een overschrijding op een open-einde regeling.
 - c) De overschrijding is geautoriseerd door middel van de vaststelling van een tussentijdse rapportage.
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 13. Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

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

Paragraaf 4. Financieel beleid

Artikel 14. Waardering en afschrijving vaste activa

Het college biedt de raad eens in de vier jaar een nota Waarderen en afschrijven vaste activa aan. De raad stelt deze nota vast. Deze nota stelt de kaders en richtlijnen voor waardering en afschrijving van vaste activa.

Artikel 15. Voorziening voor oninbare vorderingen

1. Voor de vorderingen op verbonden partijen en derden wordt een voorziening wegens oninbaarheid gevormd op basis van een individuele beoordeling op inbaarheid.
2. Voor openstaande vorderingen inzake gemeentelijke belastingen, heffingen en bijstandsverstrekkingen, wordt, met uitzondering van individuele vorderingen groter dan € 50.000, een voorziening wegens oninbaarheid gevormd ter grootte van het historische percentage van oninbaarheid.

Artikel 16. 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 eenmaal per vier jaar een nota reserves en voorzieningen aan. De raad stelt deze nota vast. Deze nota geeft kaders en richtlijnen voor de vorming, besteding en opheffing van reserves en voorzieningen.

Artikel 17. Kostprijsberekening van rechten, heffingen en leges

1. Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van rechten en heffingen waarmeekosten in rekening worden gebracht, en van goederen, werken en diensten die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, wordt een extracomptabel stelsel van kostentoe rekening gehanteerd. Bij deze kostentoe rekening worden naast de directe kosten, de overheadkosten en de rente van de inzet van vreemd vermogen 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 kwijscheldingsbeleid en de kosten voor straatreiniging 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 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 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 waarmeekosten in rekening worden gebracht, en van goederen, werken, diensten die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, voor zover dat niet activiteiten als bedoeld in het derde en vierde lid betreffen, wordt uitgegaan van een aandeel in de totale overheadkosten ter grootte van de geraamde directe uren die worden besteed aan de desbetreffende goederen, werken, diensten en heffingen, gedeeld door de totale directe beschikbare uren. Dit betekent dat iedere directe medewerker eenzelfde bedrag aan overhead krijgt toegerekend.
6. Bij een verstrekte lening wordt voor de bepaling van de rentekosten van de inzet van vreemd vermogen in de kostprijs uitgegaan van de rente van de lening die voor de financiering van de verstrekte lening is aangetrokken. Deze rente wordt verhoogd met een opslag voor het debiteurenrisico.
7. 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.
8. Bij projectfinanciering worden de werkelijke rentekosten toegerekend.

Artikel 18. Prijzen economische activiteiten

1. Voor de levering van goederen, diensten of 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 de vorige leden zijn niet nodig als minder dan de integrale kostprijs in rekening wordt gebracht en sprake is van:
 - a) Leveringen van goederen, diensten of werken en het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal aan andere overheden voor zover deze leveringen en verstrekkingen zijn bedoeld voor de uitoefening van de publieke taak door die andere overheid;

- b) Een bevoordeling van activiteiten in het kader van een bij wet opgedragen publiekrechtelijke taak;
- c) Een bevoordeling van activiteiten in het kader van een toegekend bijzonder of uitsluitend recht waarvoor prijsvoorschriften gelden;
- d) Een bevoordeling van sociale werkplaatsen;
- e) Een bevoordeling van onderwijsinstellingen;
- f) Een bevoordeling van publieke media-instellingen; en
- g) Een bevoordeling die valt onder de reikwijdte van de staatssteunregels van het werkingsverdrag van de Europese Unie en daarmee verenigbaar is.

Artikel 19. Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen

Het college doet de raad jaarlijks een voorstel voor de hoogte van de gemeentelijke tarieven voor de belastingen, heffingen en rechten.

Artikel 20. Financieringsfunctie

1. Het college handelt bij het uitoefenen van de financieringsfunctie conform het door de raad vastgestelde treasurystatuut.
2. Aanpassing van dit statuut vindt plaats indien daarvoor op grond van wijzigingen in wet- en regelgeving een noodzaak ontstaat of op specifiek verzoek van het college of de raad vanwege nieuwe wensen en/ of inzichten.
3. Het college toetst periodiek of het treasurystatuut nog voldoet aan wet- en regelgeving en besluit op basis van deze toets of aanpassing van het treasurystatuut noodzakelijk is.

Paragraaf 5. Paragrafen bij de begroting en jaarstukken

Artikel 21. Paragrafen

1. Het college neemt in de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken, naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 14 van het BBV, in ieder geval een toelichting op bij alle afwijkingen in rechtmatigheid, die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen, voor zover deze de rapportagegrens van € 100.0000 overschrijden. Daarnaast neemt het college in ieder geval op:
 - a) De omvang, opbouw en ontwikkeling van het personeelsbestand en de loonkosten;
 - b) De kosten van inhuur derden;
 - c) De huisvestingskosten;
 - d) De automatiseringskosten
2. Voor alle overige verplicht gestelde paragrafen op grond van het BBV neemt het college in de begroting en de jaarstukken tenminste de verplicht voorgeschreven onderdelen op.
 - a) Voor de paragraaf lokale heffing zijn dit de verplichtingen op grond van artikel 10 van het BBV;
 - b) Voor de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing zijn dit de verplichtingen op grond van artikel 11 BBV;
 - c) Voor de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen zijn dit de verplichtingen op grond van artikel 12 BBV;
 - d) Voor de paragraaf Financiering zijn dit de verplichtingen op grond van artikel 13 BBV;
 - e) Voor de paragraaf Verbonden partijen zijn dit de verplichtingen op grond van artikel 15 BBV;
 - f) Voor de paragraaf Grondbeleid zijn dit de verplichtingen op grond van artikel 16 BBV.

Artikel 22. Nota's

1. De gemeente stelt periodiek nota's op voor:
 - a) Lokale heffingen;
 - b) Verbonden partijen;
 - c) Weerstandvermogen en risicobeheersing.
 - d) Grondbeleid
2. In deze nota's wordt tenminste het beleid en de manier van uitvoeren door de gemeente beschreven.
3. Aanpassing van een nota vindt plaats indien daarvoor op grond van wijzigingen in wet- en regelgeving een noodzaak ontstaat of op specifiek verzoek van het college of de raad vanwege nieuwe wensen en/ of inzichten.
4. Het college toetst periodiek of de genoemde nota's nog voldoen aan wet- en regelgeving en besluit op basis van deze toets of aanpassing van 1 of meerdere nota's noodzakelijk is.

Artikel 23. Beheerplannen

1. Het college biedt de raad ten minste eens in de vijf jaar beheerplannen voor het onderhoud van de openbare ruimte aan. De plannen geven de kaders weer voor het beoogde onderhoudsniveau, de planning van het onderhoud en de kosten van het onderhoud voor het openbaar groen, vaarwegen, oeverconstructies, wegen en kunstwerken. De raad stelt de plannen vast.
2. Het college biedt de raad ten minste eens in de 5 jaar een rioleringsplan aan. Het plan geeft het kader weer voor het beoogde onderhoudsniveau, de planning van het onderhoud, de uitbreiding van de riolering en de kosten van het onderhoud en de eventuele uitbreidingen. De raad stelt het plan vast.
3. Het college biedt de raad ten minste eens in de 5 jaar een onderhoudsplan gebouwen aan. Het plan bevat voorstellen voor het te plegen onderhoud en de bijbehorende kosten aan de gemeentelijke gebouwen. De raad stelt het plan vast.

Paragraaf 6. Financiële organisatie en financieel beheer

Artikel 24. Administratie

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

1. het sturen en het beheersen van activiteiten en processen in de gemeente als geheel;
2. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van activa met economisch nut, activa met maatschappelijk nut, voorraden, vorderingen, schulden, enzovoorts;
3. het verschaffen van informatie over uitputting van de toegekende budgetten en investeringskredieten en voor het maken van kostencalculaties;
4. het verschaffen van informatie over indicatoren met betrekking tot de gemeentelijke productie van goederen en diensten en de maatschappelijke effecten van het gemeentelijke beleid;
5. het afleggen van verantwoording 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;
6. de controle van de registratie van gegevens als zodanig en van de daaraan ontleende informatie, alsmede voor de controle op de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en relevante wet- en regelgeving.

Artikel 25. Financiële organisatie

Het college draagt in ieder geval zorg voor:

1. een eenduidige indeling van de gemeentelijke organisatie;
2. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden op de maat van Utrechtse Heuvelrug en bij processen van materiële omvang. Hiermee is aan de eisen van interne controle voldaan en is de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie aan beleids- en beheersorganen gewaarborgd;
3. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten;
4. de interne regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening van de financieringsfunctie;
5. de te maken afspraken 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;
6. het beleid en de interne regels voor de inkoop en de aanbesteding van goederen, werken en diensten;
7. het beleid en de interne regels voor de steunverlening en de toekenning van subsidies aan ondernemingen en instellingen, en
8. het beleid en de interne regels voor het voorkomen van fraude van gemeentelijke regelingen en eigendommen, opdat aan de eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording wordt voldaan;
9. 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 26. Interne controle

1. Het college biedt jaarlijks een geactualiseerd controleprotocol aan dat door de raad wordt vastgesteld. In dit controleprotocol zijn de kaders en richtlijnen opgenomen voor de controle van de jaarstukken op het aspect rechtmatigheid. Als bijlage bij dit protocol wordt een normen- en toetsingskader opgenomen. Hierin is beschreven welke wet- en regelgeving van toepassing is en waarop getoetst dient te worden. De raad stelt het controleprotocol vast.

2. Het college draagt ten behoeve van het getrouwe beeld en de rechtmatigheid van de jaarrekening zorg voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheer handelingen door middel van IC-audits. De organisatie rapporteert het college minimaal eenmaal per jaar over de bevindingen van de uitgevoerde werkzaamheden. Indien sprake is van afwijkingen neemt het college maatregelen tot herstel.
3. De IC-audits richten zich op juistheid, volledigheid en tijdigheid van de informatieverstrekking, de rechtmatigheid (begrotings-, voorwaarden- en misbruik en oneigenlijk gebruik criterium) van de beheerhandelingen. Hiertoe wordt jaarlijks een werkplan verbijzonderde interne controle opgesteld.

Paragraaf 7. Slotbepalingen

Artikel 27. Intrekking oude regeling

De verordening gemeente Utrechtse Heuvelrug 2017 zoals vastgesteld bij besluit van 9 februari 2017 wordt ingetrokken, met dien verstande dat zij van toepassing blijft op de jaarrekening 2024 en het jaarverslag en bijbehorende stukken van het begrotingsjaar 2024.

Artikel 28. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking na publicatie en bekendmaking.
2. Deze verordening wordt aangehaald onder de naam 'Verordening financieel beleid, beheer en organisatie Utrechtse Heuvelrug 2024'.

Aldus vastgesteld in de vergadering van 16 december 2024.

de raad van de gemeente Utrechtse Heuvelrug

de griffier

W. Hooghiemstra

de voorzitter

G.F. Naafs

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 van burgemeester en wethouders heeft de commissie BBV de **Kadernota rechtmatigheid 2023** opgesteld.

Nieuwe ontwikkeling: rechtmatigheidsverantwoording door het college van burgemeester en wethouders

Vanaf boekjaar 2023 neemt het college van 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 het college 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 het college van 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 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 moeten formuleren (Kadernota rechtmatigheid 2023). Zie ook de toelichting bij artikel 6a.

Artikelsgewijs

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

Artikel 2. Vaststelling programma-indeling en paragrafen

Eerste lid

De programma-indeling wordt bij aanvang van iedere raadsperiode door de raad vastgesteld. Vaststellen kan ook betekenen dat de eerder gehanteerde programmaindeling ongewijzigd wordt voortgezet. 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

Dit lid biedt de raad de mogelijkheid om bij aanvang van een nieuwe raadsperiode nadere financiële spelregels af te spreken voor de nieuwe raadsperiode, zoals bijvoorbeeld spelregels over de ontwikkeling van de schuldquote.

Vierde lid

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

Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken

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

Eerste lid, 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.

Vierde lid

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

Artikel 4. Kaders begroting en meerjarenraming

Artikel 4 biedt de kaders voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming. Hierin staat een aantal uitgangspunten die het college 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 kaderbrief/ perspectiefnota 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. Een belangrijk kader is in ieder geval dat de begroting altijd opgebouwd wordt op basis van de meerjarige effecten van de meicirculaire.

Derde lid

In dit lid is bepaald op welke wijze de omvang van de in de begroting op te nemen post voor onvoorziene uitgaven wordt bepaald. Zie ook 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 in deze verordening plaats op het niveau van programma's.

Tweede lid

Naast lopende uitgaven doet een gemeente investeringen, waaronder investeringen in grondexploitaties. Ook uitgaven voor investeringen moeten door de raad worden geautoriseerd. Voor de autorisatie van deze investeringskredieten is de keuze gemaakt dit 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. Het college is nog niet bevoegd verplichtingen voor de investering aan te gaan.

Derde 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, zodat de raad kan besluiten of het budget moet worden gewijzigd of dat het beleid moet worden bijgesteld. Dit is de actieve informatieplicht van het college.

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 grondexploitaties, vindt bij elke begroting een actualisatie van de ramingen plaats en doet het college aan de raad voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde investeringskredieten.

Vijfde lid

Meestal komen gedurende het begrotingsjaar nieuwe investeringsvoornemens op tafel, die bij het opstellen van de begroting niet waren voorzien. Het vierde lid regelt de autorisatie van de investeringskre-

dieten anders dan bij vaststelling van de begroting. Het gaat hier dus vooral om investeringen die pas in de loop van het begrotingsjaar worden voorzien.

Artikel 6. Tussentijdse rapportage

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

Eerste lid

Er is gekozen voor 1 tussentijdse rapportage die op een zodanig tijdstip beschikbaar wordt gesteld dat deze als input kan dienen voor de kaderbrief/ perspectiefnota.

Tweede lid

Het tweede lid bevat een opsomming van de minimale inhoud van de tussentijdse rapportage.

Vierde en vijfde lid

Het vierde en vijfde lid bepalen welke afwijkingen het college in de tussentijdse rapportages afzonderlijk moeten toelichten.

Zevende lid

In het zevende lid is bepaald dat het college, vooruitlopend op de behandeling van de begroting voor het volgende jaar een financiële prognose verstrekt op basis van de eerste 9 maanden van het lopende jaar.

Achtste lid

In het achtste lid is bepaald dat het college medio november van ieder jaar nog een financiële afwijkingenrapportage aan de raad aanbiedt, een afwijkingenrapportage die in het kader van de rechtmatigheid is voorzien van een voorstel tot wijziging van de begroting voor het lopende jaar.

Artikel 7. Jaarstukken

Eerste 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.

Tweede lid

In het tweede lid is geregeld dat het college medio maart van ieder jaar mondeling verantwoording aflegt over het gevoerde beleid en de realisatie van de programmadoelstellingen in het voorgaande jaar.

Derde lid

Het derde 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 rekeningsaldo nog kan worden bestemd, zoals bedoeld in het eerste lid.

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 de en raad, maar om de actieve informatieplicht. Het kan zijn dat het bedrag van de verplichting binnen de door de raad goedgekeurde begrotingskaders valt, maar dat de raad over het aangaan van de verplichting alsnog vooraf wil worden geïnformeerd. De verplichtingen die worden aangegaan zullen terug te zien zijn in de balans. De bepalingen uit het artikel ontslaan 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

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

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

begrotingscriterium: de financiële handelingen passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting;

voorwaardencriterium: voorwaarden in wet- en regelgeving worden nageleefd, zoals subsidievoorwaarden;

misbruik en oneigenlijk gebruik criterium: er vindt een toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt plaats, met het oog op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Eerste lid

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

Artikel 11 Voorwaardencriterium

Eerste lid

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

Tweede lid

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

Artikel 12 Begrotingscriterium

Eerste lid

Artikel 12 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.

Derde lid

In het derde lid is bepaald dat voor investeringen de begrotingsrechtmatigheid wordt beoordeeld in relatie tot de omvang van het gevoteerde kredietbedrag waardoor een overschrijding van het jaarbudget, passend binnen het totaalbedrag van het krediet niet onrechtmatig is.

Vierde lid

In het vierde lid is het uitgangspunt geformuleerd dat alle afwijkingen boven € 50.000 onrechtmatig zijn maar dat sprake kan zijn van een acceptabele onrechtmatigheid als direct gerelateerde inkomsten de overschrijding compenseren, de overschrijding betrekking heeft op een open-einderegeling, de overschrijding is geautoriseerd door vaststelling van een tussentijdse rapportage.

Artikel 13 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 het college wordt opgedragen om regels op stellen voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen.

Artikel 14. Waardering en afschrijving vaste activa

In artikel 14 is bepaald dat het college aan de raad eens in de 4 jaar een nota Waarderen en afschrijven vaste activa aanbiedt, waarin de afschrijvingstermijnen als bijlage zijn opgenomen. De raad stelt deze nota vast. De nota behandelt de regels voor waardering en afschrijving van vaste activa, de zogenaamde waarderingsgrondslagen.

Artikel 15. Voorziening voor oninbare vorderingen

Voor de oninbaarheid van vorderingen moet een gemeente een voorziening vormen. Dit artikel bevat regels voor het vaststellen van de hoogte van deze voorziening. Bij het artikel is onderscheid gemaakt tussen vorderingen vanwege gemeentelijke aanslagen en heffingen, vorderingen als gevolg van bijstandsverstrekkingen en overige vorderingen.

Eerste lid

Vorderingen van de gemeente worden individueel beoordeeld op oninbaarheid.

Tweede lid

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

Artikel 16. 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.

De overheadkosten moeten apart worden verantwoord. Daarom is het noodzakelijk kostprijzen van rechten en heffingen en van gemeentelijke goederen, werken en diensten die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, extracomptabel te onderbouwen. Het is niet noodzakelijk de rentevergoeding over reserves en voorzieningen in de beleidsbegroting, de financiële begroting, het jaarverslag en de jaarrekening aan de taakvelden toe te rekenen. Het eerste lid bepaalt daarom, dat voor de toerekening van rentelasten en rentebaten in de beleidsbegroting, de financiële begroting, het jaarverslag en de jaarrekening aan de taakvelden geen rentevergoeding over reserves en voorzieningen wordt meegenomen.

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 4 jaar een nota over de reserves en voorzieningen aan de raad aanbieden. Met het vaststellen van deze nota stelt de raad de kaders vast voor de vorming van reserves en voorzieningen.

Artikel 17. Kostprijsberekening

Artikel 212, tweede lid, onder b, van de Gemeentewet bepaalt dat de verordening in ieder geval de grondslagen bevat voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en van tarieven voor rechten als bedoeld in artikel 229b en heffing bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer. De grondslagen voor de prijzen die de gemeente bij overheidsbedrijven en derden in rekening brengt, en voor de tarieven van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, worden gevormd door de opbouw van de kostprijs.

De overheadkosten moeten apart worden verantwoord. Ze worden bij de gemeente niet doorberekend aan de taakvelden. Daarmee is het niet mogelijk om de integrale kostprijzen in de administratie van de baten en lasten op taakvelden van de beleidsbegroting, de financiële begroting, het jaarverslag en de jaarrekening in beeld te brengen. De kostprijzen moeten extracomptabel worden berekend en vastgelegd.

Eerste lid

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

Tweede lid

In het tweede lid wordt bepaald dat gemeenten de kosten voor compensabele BTW, 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. 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.

Zesde lid

Het zesde 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 18. 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 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 19. Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen

Eerste lid

Het vaststellen van de tarieven voor belastingen, rechten 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, rechten en heffingen jaarlijks vaststelt.

Artikel 20. Financieringsfunctie

Eerste lid

In lid 1 is bepaald dat het college voor de uitvoering van de financieringsfunctie handelt overeenkomstig het door de raad vastgestelde treasurystatuut. Daarin is o.a. bepaald dat in aanvulling op de regels uit de Wet financiering decentrale overheden (hierna: Wet fido) en daarop gebaseerde besluiten en regelingen geen gebruik mag 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 burgemeester en wethouders heeft kunnen brengen.

Tweede lid

In het tweede lid is bepaald dat het treasurystatuut wordt aangepast als daarvoor vanwege gewijzigde wet- en/of regelgeving een noodzaak ontstaat of op verzoek van het college en/ of de raad.

Derde lid

In het derde lid is bepaald dat burgemeester en wethouders periodiek toetsen of het statuut nog voldoet aan wet- en regelgeving. Periodiek betekent in dit geval tenminste 1 keer per 4 jaar.

Artikel 21.

Eerste lid

In lid 1 van artikel 21 is bepaald welke aanvullende informatie in de paragraaf bedrijfsvoering wordt opgenomen bij de begroting en de jaarstukken naast de op grond van artikel 14 BBV verplicht gestelde informatie.

Tweede lid

In het tweede lid is bepaald dat voor de paragrafen Lokale heffingen (artikel 10 BBV), Weerstandsvermogen en risicobeheersing (artikel 11 BBV), Onderhoud kapitaalgoederen (artikel 12 BBV), Financiering (artikel 13 BBV) Verbonden partijen (artikel 15 BBV) en Grondbeleid (artikel 16 BBV) tenminste de op grond van het BBV verplicht gestelde onderdelen in de begroting en de jaarstukken worden opgenomen.

Artikel 22. Nota's

Eerste lid

In het eerste lid is bepaald dat het college periodiek nota's aan de raad aanbiedt voor de lokale heffingen, weerstandsvermogen en risicobeheersing, verbonden partijen en grondbeleid. Voor de begrippen netto schuld per inwoner en onbenutte belastingcapaciteit zijn de definities gevolgd die www.waarstaatjegemeente.nl toepast voor de financiële kengetallen over de gemeentefinanciën.

Tweede lid

In het tweede lid is bepaald dat deze nota's gewijzigd worden indien hiervoor een noodzaak ontstaat vanwege gewijzigde wet- en/of regelgeving of op verzoek van de raad.

Derde lid

In het derde lid is bepaald dat het college periodiek toetst of de nota's nog voldoen aan wet- en/of regelgeving. Periodiek betekent in dit geval tenminste 1 keer per 4 jaar.

Artikel 23. Beheerplannen

Eerste tot en met derde lid

Het eerste tot en met het derde lid bevatten bepalingen waaruit volgt dat burgemeester en wethouders ten minste eens in de 4 jaar de raad onderhoudsplannen aanbieden 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 24. Administratie

Onder artikel 23 zijn algemene bepalingen opgenomen voor de inrichting van de gemeentelijke administratie.

Artikel 25. Financiële organisatie

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

Artikel 25 geeft een opsomming op welke terreinen van de financiële organisatie burgemeester en wethouders beleid en interne regels stellen. Om hier invulling aan te geven ligt het voor de hand dat het college een organisatiebesluit en een treasurystatuut vaststellen en dat het college de volmachten en mandaten alsook de kostenverdeelsleutels voor de (extracomptabele) kostentoerekening vastleggen.

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 2024 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 26. 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 treffen, 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.

Artikel 27. 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.

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).