

Financiële verordening gemeente Wageningen

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsbepaling

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. Op hoofdlijnen wordt opgedragen welke gegevens systematisch moeten worden vastgelegd en aan welke eisen deze gegevens en de vastlegging ervan moeten voldoen.
- 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.

Hoofdstuk 2. Kadernota/voorjaarsbrief, begroting, tussenrapportages en verantwoording

Artikel 2. Kadernota, voorjaarsbrief en tussenevaluatie

1. In het eerste volle jaar na gemeenteraadsverkiezingen biedt het college in maart een Kadernota aan de raad aan. In het derde volle jaar na gemeenteraadsverkiezingen biedt het college in maart een tussenevaluatie van de kadernota aan de raad aan.
2. In een jaar dat er geen kadernota wordt aangeboden zal het college een voorjaarsbrief aan de raad aanbieden.
3. Direct voorafgaand aan de Kadernota, respectievelijk tussenevaluatie, houdt de raad in januari algemene beschouwingen. Deze gaan over fundamentele vragen als:
 - aan welke beleidsterreinen willen de partijen de komende jaren prioriteit geven?
 - als het economisch/financieel goed gaat, waar willen de partijen dan graag extra op inzetten?
 - als het economisch/financieel minder goed gaat, wat willen de partijen dan het meest overeind houden?

Vervolgens werkt het college een en ander uit in de Kadernota respectievelijk de tussenevaluatie die in maart ter vaststelling aan de raad wordt aangeboden.

Artikel 3. Autorisatie begroting en investeringskredieten

1. De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting de totale lasten en de totale baten per programma.
2. Bij de begrotingsbehandeling geeft de raad aan van welke nieuwe investeringen hij op een later tijdstip een apart voorstel voor autorisatie van het investeringskrediet wil ontvangen. De overige nieuwe investeringen worden bij de begrotingsbehandeling met het vaststellen van de financiële positie geautoriseerd.

Artikel 4. Uitgangspunten begroting

1. Voor de wettelijk verplichte post onvoorzien in de begroting wordt uitgegaan van een bedrag van € 0,50 per inwoner, afgerond op € 1.000.
2. De grondslagen en percentages voor de verschillende soorten kosten en opbrengsten voor de begroting worden in de Kadernota en de tussenevaluatie Kadernota opgenomen.

Artikel 5. Investerings

1. In de programmabegroting wordt voor nieuwe investeringen per investering het benodigde investeringskrediet vermeld.
2. Indien een investeringsvoornemen binnen drie begrotingsjaren niet heeft geleid tot de start van een investeringsproject, vervalt het geautoriseerde investeringskrediet. Dit wordt gemeld in de jaarrekening over het derde begrotingsjaar.

Artikel 6. Tussenrapportages, budgetoverheveling en behandeling beleids- en begrotingsafwijkingen

1. In juni en in oktober verstrekt het college aan de raad een bestuurlijke tussenrapportage over het lopende jaar. Hierin meldt het college aan de raad de financiële afwijkingen, de beleidsafwijkingen die het college bestuurlijk relevant acht.
2. De raad kan op basis van de tussenrapportage besluiten de begroting te wijzigen en/of kredieten aan te passen.
3. Afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en lasten in de programmabegroting worden alleen toegelicht voor zover ze groter zijn dan € 50.000 per product. Bij investeringskredieten moeten afwijkingen worden toegelicht die groter zijn dan 10% van het krediet of groter dan € 100.000.
4. Behoudens de uitzonderingen van artikel 6, leden 6 tot en met 9, informeert het college de raad vooraf als het verwacht dat de lasten de geautoriseerde lasten dreigen te overschrijden, of de investeringsuitgaven de geautoriseerde investeringskredieten, of als het verwacht dat de baten de geautoriseerde baten dreigen te onderschrijden. Het college voegt hierbij een voorstel voor wijziging van het budget of het investeringskrediet of een voorstel voor bijstelling van het beleid.
5. In het eerste kwartaal van het jaar volgend op het begrotingsjaar zal een voorstel tot budgetoverheveling met een grensbedrag van € 25.000 worden gedaan via een voorstel tot voorlopige resultaatbestemming jaarrekening voorgaand begrotingsjaar. Een budget kan slechts één keer worden overgeheveld. Alleen bij hoge uitzondering kan de raad besluiten een budget voor een tweede keer over te hevelen.
6. Bij begrotingswijzigingen waartoe het college bevoegd is, behoudens de uitzonderingen van artikel 6 lid 6, informeert het college de raad vooraf wanneer de wijziging meer dan € 100.000 bedraagt.
7. Het college is bevoegd om de begroting te wijzigen voor:
 - a. administratieve begrotingswijzigingen: mutaties van lasten en baten tot een bedrag van € 100.000 op het niveau van het product, op voorwaarde dat de begrotingswijziging:
 - budgettair neutraal is en
 - niet leidt tot nieuw beleid of verandering van het vastgestelde beleid;
 - b. de verdeling van stelposten en het budget op gavegericht werken naar producten en programma's, op voorwaarde dat de raad eerder al heeft ingestemd met de te voeren activiteiten;
 - c. de inzet van bestemmingsreserves door onttrekkingen of toevoegingen tot een maximumbedrag van € 300.000, op voorwaarde dat de inzet past binnen de door de raad vastgelegde bestemming en omvang van de betrokken reserve;
 - d. wijzigingen in de (omvang van de) formatie, op voorwaarde dat deze passen binnen de oorspronkelijk begrote totale loonsom.
 - e. de aan- en verkoop van goederen, werken en diensten niet in de begroting opgenomen tot een bedrag van € 40.000;
 - f. het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties niet in de begroting opgenomen tot een bedrag van € 40.000;
 - g. de onder sub a tot en met f vermelde onderwerpen op te nemen in de eerstvolgende bestuursrapportage, zodat de raad hierover achteraf is geïnformeerd.
8. Voor een investering niet passend in het bestaande beleid dan wel groter dan € 100.000 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.
9. Het college is bevoegd subsidie aan te vragen voor bestaand beleid en hierop uitgaven te doen.

Artikel 7. EMU-saldo

Wanneer het Rijk de gemeente bericht dat alle gemeenten samen het collectieve aandeel van gemeenten in het EMU-saldo, 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.

Hoofdstuk 3. Financieel beleid**Artikel 8. Waardering en afschrijving vaste activa**

1. Het college biedt de raad eens in de vier jaar een Nota waarderen, activeren en afschrijven aan. De Nota behandelt in ieder geval:
 - a. de voorwaarden en het grensbedrag voor activeren;
 - b. de toe te rekenen directe en indirecte kosten en de hiervoor te hanteren grondslagen;
 - c. de methode van afschrijven;

- d. de termijnen van afschrijven voor de verschillende categorieën;
- e. het startmoment van afschrijven.

Artikel 9. Voorziening voor oninbare vorderingen

Voor vorderingen wordt een voorziening wegens oninbaarheid gevormd op basis van een individuele beoordeling op inbaarheid van de openstaande vorderingen, waarbij voor vorderingen waarover geen verdere informatie beschikbaar is, het historische percentage van oninbaarheid wordt gehanteerd.

Artikel 10. Reserves en voorzieningen

1. Het college biedt de raad eens in de vier jaar 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;
 - c. het beleid van rentetoerekening aan reserves en voorzieningen.
2. Jaarlijks wordt zowel in de begroting als in de jaarstukken een meerjarig overzicht van de reserves en voorzieningen opgenomen. Per reserve en voorziening wordt de stand per begin en eind van het jaar vermeld en het gespecificeerde verloop daartussen.

Artikel 11. Risicomanagement en weerstandsvermogen

Het college biedt de raad eens in de 4 jaar een Nota risicomanagement en weerstandsvermogen aan. Deze nota wordt door de raad vastgesteld en behandelt in ieder geval:

- a. de methodiek van het risicomanagement;
- b. de bepaling van de weerstandscapaciteit en het weerstandsvermogen.

Artikel 12. 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 systeem van kostentoerekening gehanteerd. Bij de kostentoerekening 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. Voor zover vereist vanuit de verantwoording dient het systeem van kostentoerekening van de overhead binnen de administratie afzonderlijk bijgehouden te worden.
2. Bij de directe kosten worden betrokken de bijdragen aan en onttrekkingen van voorzieningen voor de noodzakelijke vervanging van de betrokken activa, de afschrijvingskosten van de in gebruik zijnde activa en voor rioolheffing en afvalstoffenheffing de compensabele belasting over de toegevoegde waarde (BTW) en de kosten van het kwijtscheldingsbeleid.
3. 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, wordt uitgegaan van een aandeel in de totale overheadkosten ter grootte van de geraamde directe personeelslasten die worden besteed aan de desbetreffende rechten, heffingen, goederen, werken en diensten gedeeld door de totale geraamde directe personeelslasten.
4. 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. Indien de financiering van de verstrekte lening uit eigen middelen plaatsvindt, wordt voor de bepaling van de rentekosten gekeken welk rentepercentage de Bank Nederlandse Gemeenten hanteert voor een lening onder gelijke voorwaarden. De rente voor een verstrekte lening wordt verhoogd met een opslag van een half procent voor het debiteurenrisico.
5. Bij projectfinanciering worden de werkelijke rentekosten toegerekend.

Artikel 13. Prijzen economische activiteiten

1. Voor de levering van goederen, diensten of werken aan overheidsbedrijven of derden waarmee de gemeente in concurrentie met marktpartijen treedt, wordt ten minste de geraamde integrale kostprijs in rekening gebracht. Bij afwijking doet het college vooraf voor elk van deze activiteiten afzonderlijk een voorstel voor een raadsbesluit, waarin het publiek belang van de activiteit wordt gemotiveerd.
2. Bij het verstrekken van leningen of garanties aan overheidsbedrijven of derden brengt de gemeente ten minste de geraamde integrale kosten in rekening. Bij afwijking doet het college vooraf een voorstel voor een raadsbesluit, waarin het publiek belang van de lening of garantie wordt gemotiveerd.
3. Bij het verstrekken van kapitaal aan overheidsbedrijven of derden door de gemeente gaat het college uit van een vergoeding van ten minste de geraamde integrale kosten van de verstrekte

- middelen. Bij afwijking doet het college vooraf een voorstel voor een raadsbesluit, waarin het publiek belang van de kapitaalverstrekking wordt gemotiveerd.
4. Raadsbesluiten met de motivering van het publiek belang als bedoeld in de vorige leden zijn niet nodig als 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 14. Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen

1. Het college doet de raad jaarlijks een voorstel voor de hoogte van de gemeentelijke tarieven voor belastingen, rechten en heffingen.
2. Het college biedt de raad eens in de vier jaar een Nota aan met de meerjarige 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 erfpachten ten opzichte van de kaders uit de Nota vooraf een besluit voor aan de raad.
4. De kaderstelling en toerekening van overhead aan belastingen, rechten, heffingen en prijzen wordt opgenomen in de Nota over de prijzen voor de levering van gemeentelijke goederen, werken en diensten aan overheidsbedrijven en derden en voor de huren en pachten.

Artikel 15. Financieringsfunctie

1. Het college neemt bij het uitzetten en aantrekken van middelen de kaders in acht die zijn opgenomen in het Financieringsstatuut.
2. Het college neemt bij het verstrekken van leningen en garanties en het aangaan van financiële participaties, anders dan genoemd in het eerste lid, de kaders in acht die zijn opgenomen in de Verordening leningverstrekking en garantieverlening.

Hoofdstuk 4. Financiële organisatie en financieel beheer

Artikel 16. Administratie

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

- a. het sturen en het beheersen van activiteiten en processen in de gemeente als geheel en in de teams en clusters;
- 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 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 17. Financiële organisatie

Het college draagt zorg voor:

- a. een eenduidige indeling van de gemeentelijke organisatie en een eenduidige toewijzing van de gemeentelijke taken aan de teams en clusters;
- b. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden, 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 teams en clusters over de te leveren prestaties, de daarvoor beschikbare middelen en de wijze en frequentie van rapportage over de voortgang van de activiteiten en uitputting van middelen;
- f. de kostenverdeelsleutels voor het eenduidig toewijzen van de baten en lasten aan zowel de producten van de productenraming en de productenrealisatie, als de taakvelden;
- g. het beleid en de interne regels voor de inkoop en de aanbesteding van goederen, werken en diensten;
- h. het beleid en de interne regels voor de steunverlening en de toekenning van subsidies aan ondernemingen en instellingen en
- i. 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.

Artikel 18. Interne controle

1. Het college zorgt ten behoeve van het getrouwe beeld van de jaarrekening, bedoeld in artikel 213, derde lid, onder a, van de Gemeentewet, en de rechtmatigheid van de baten en lasten en de balansmutaties, bedoeld in artikel 213, derde lid, onder b, van de Gemeentewet, voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Bij afwijkingen neemt het college maatregelen tot herstel.
2. Het college zorgt voor de systematische controle van de registratie en de ontwikkeling van de bezittingen en het 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 tenminste eenmaal in de 5 jaar. Bij afwijkingen in de registratie neemt het college maatregelen voor herstel van de tekortkomingen.

Hoofdstuk 5 Rechtmatigheidsverantwoording

Artikel 19 Definities in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording

1. Rechtmatigheidsverantwoording: de rapportage van het college van burgemeester en wethouders waarbij aangegeven wordt in welke mate de totstandkoming van de financiële beheershandelingen en de vastlegging daarvan overeenstemmen met de relevante wet- en regelgeving.
2. Normenkader rechtmatigheid: alle relevante (interne) wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien.
3. Voorwaardencriterium: het criterium van rechtmatigheid, dat betrekking heeft op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De eisen/voorwaarden zijn afkomstig uit diverse wet- en regelgeving en hebben betrekking op aspecten als doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur.
4. Begrotingscriterium: 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.
5. Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium: het criterium van rechtmatigheid, dat betrekking heeft op het voorkomen, detecteren en corrigeren van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheids-gelden en gemeentelijke eigendommen bij financiële beheershandelingen.
6. Verantwoordingsgrens: de grens waarboven het B&W afwijkingen moet melden aan de gemeenteraad.
7. Rapportagegrens: een bedrag waarboven afzonderlijke afwijkingen in de paragraaf Bedrijfsvoering moeten worden toegelicht.

Artikel 20 verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

1. In de rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening rapporteert het college aan de raad over afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) met een in het jaarlijks door het college vast te stellen controleprotocol vastgelegde verantwoordingsgrens, waarvan de bandbreedte ligt tussen 0 en 3% van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserve.
2. In de paragraaf Bedrijfsvoering van de jaarrekening worden de geconstateerde afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) boven de in het jaarlijks door het college vast te stellen controleprotocol vastgelegde rapportagegrens nader toegelicht.

Artikel 21 Controleprotocol

1. Het college stelt in het kader van de rechtsmatigheidsverantwoording jaarlijks, uiterlijk in de maand november, voorafgaand aan de start van de controle van het boekjaar voorover de rechtsmatigheidsverantwoording moet worden opgesteld een controleprotocol vast.
2. Het door het college vastgestelde controleprotocol wordt met een informatienota aangeboden aan de raad. De raad heeft, als zij daartoe aanleiding ziet, aan de hand van deze informatienota de mogelijkheid om het controleprotocol te laten agenderen voor bespreking tijdens een Politieke Avond.
3. In het controleprotocol worden in ieder geval opgenomen:
 - a. de exacte verantwoordingsgrens, als bedoeld in artikel 19 lid 1, dat voor het desbetreffende boekjaar van toepassing is;
 - b. de exacte rapportagegrens, als bedoeld in artikel 19 lid 2, dat voor het desbetreffende boekjaar van toepassing is;
 - c. het uit het voorwaarden criterium voortvloeiend normenkader rechtmatigheid;
 - d. de uitgangspunten voor het begrotingscriterium;
 - e. de regels voor het misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium;
 - f. eventuele extra aandachtspunten voor de controle.

Artikel 22 'Lex specialis derogat legi generali'-bepaling

Een specifieke financiële bepaling in een specifieke regeling gaat vóór op een algemene financiële bepaling in deze Financiële verordening.

Hoofdstuk 6. Slotbepalingen**Artikel 23. Intrekken oude verordening**

De Financiële verordening gemeente Wageningen 2022, eerste wijziging wordt ingetrokken.

Artikel 24. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking met ingang van 1 november 2024.
2. De inwerkingtreding wordt tot nadere bekendmaking uitgesteld, wanneer een inleidend verzoek op basis van artikel 5, lid 5 van de Referendumverordening Wageningen 2006 wordt toegelaten.
3. Deze verordening wordt aangehaald als: Financiële verordening gemeente Wageningen.

Toelichting**Algemeen**

Hieronder staat een toelichting per artikel. Niet alle elementen van een artikel worden toegelicht, sommige elementen spreken voor zich.

Toelichting op de artikelenArtikel 1. Begripsbepaling

Het begrip administratie is gedefinieerd ten behoeve van de artikelen 11 en 15.

Het begrip overheidsbedrijven is gedefinieerd ten behoeve van de artikelen 11, 12 en 13.

Artikel 2. Kadernota en tussenevaluatie

In dit artikel wordt een van de voorstellen van de raads werkgroep geformaliseerd. Jarenlang werd jaarlijks een Kadernota door het college aan de raad aangeboden. Maar in de financiële verordening 2019 was er al voor gekozen geen Kadernota meer uit te brengen in een verkiezingsjaar. In een verkiezingsjaar is de Kadernota nogal beleidsarm en daarom kan deze niet echt dienen voor kaderstelling.

Om de kaderstellende rol van de raad te versterken wordt de kadernota nu op een andere leest geschoeid. De kadernota start niet meer bij het college maar bij de raad met de algemene beschouwingen. In het eerste volle jaar van de raad – het jaar na de verkiezingen - houdt de raad algemene beschouwingen in januari. Het college werkt vervolgens een en ander uit in de Kadernota en biedt deze in maart aan de raad aan.

In de algemene beschouwingen gaat het om vragen als: aan welke beleidsterreinen willen de partijen de komende jaren prioriteit geven? Gaat het economisch/financieel goed, waar willen de partijen dan graag extra op inzetten? En gaat het economisch/financieel minder goed, wat willen de partijen dan het meest overeind houden? Hiermee krijgen de algemene beschouwingen een meer visionair niveau.

Vanwege dat meer visionaire niveau zullen de algemene kaders niet ieder jaar wijzigen. Maar het moet anderzijds wel mogelijk zijn tussentijds indien nodig bij te stellen. Daarom wordt in het derde volle jaar van de raad een soort 'mid-term review' gehouden: kloppen de kaders nog of moet er ergens worden bijgesteld? Deze 'mid-term review' is de tussenevaluatie Kadernota. Ook deze tussenevaluatie start bij de raad met algemene beschouwingen, waarna het college het weer uitwerkt in de tussenevaluatie die het in maart aan de raad aanbiedt.

Artikel 3. Autorisatie begroting en investeringskredieten

Op grond van artikel 189 Gemeentewet berust het budgetrecht bij de raad. De raad neemt uiteindelijk de beslissing welke bedragen hij op de begroting beschikbaar stelt. Artikel 4 bevat nadere regels voor de autorisatie van de begroting en investeringskredieten. De autorisatie vindt plaats op het niveau van de baten en lasten per programma (lid 1). De raad stelt de programmabegroting niet vast op product-niveau, dat is aan het college.

Naast lopende uitgaven doet een gemeente investeringen. Ook uitgaven voor investeringen moeten worden geautoriseerd. De autorisatie van de nieuwe investeringen wordt bij de begrotingsbehandeling meegenomen (lid 2). De raad kan bij de begrotingsbehandeling aangegeven 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.

Artikel 4. Uitgangspunten begroting

Artikel 4 van de financiële verordening biedt de kaders voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming. Hierin staan een aantal uitgangspunten die het college bij het opstellen van deze stukken in acht moet nemen. Dit in aanvulling op de bepalingen van de artikelen 189 en 193 Gemeentewet en het Besluit begroting en verantwoording (BBV).

De leden 1 tot en met 2 bevatten een aantal vaste uitgangspunten voor de opstelling van de begroting.

De wettelijke verplichting zoals genoemd in lid 1, vloeit voort uit artikel 8 van het BBV. Voor het inwonertal wordt uitgegaan van het aantal op 1 januari voorafgaand aan het begrotingsjaar.

Artikel 5. Investeringskredieten

In dit artikel wordt aangegeven wat in de begroting en de jaarrekening in ieder geval wordt opgenomen met betrekking tot investeringen.

In het tweede lid is bepaald dat een investeringskrediet vervalt, indien het na drie jaar nog niet tot de start van een investeringsproject heeft geleid. Op deze manier wordt de exploitatie niet onnodig belast.

Artikel 6. Tussenrapportages en behandeling beleids- en begrotingsafwijkingen

De tussenrapportages hebben tot doel de raad waar nodig de mogelijkheid te geven tot bijsturing. Wil je kunnen bijsturen, dan moet je echter vooral niet te lang bezig zijn met de rapportages, noch met de opstelling ervan, noch met de bestuurlijke behandeling. Dat betekent inhoudelijk dat het geen lijfelijke documenten moeten worden, maar helder en 'to the point'. En dat betekent dat de behandeling ook niet veel tijd in beslag moet nemen. Dit zijn zeer wezenlijke kenmerken van de rapportages. Hoe meer tijd het kost om de rapportages te maken en te behandelen, des te minder mogelijkheden tot bijsturing er zijn, en dan verliezen de rapportages snel hun betekenis.

De uitgangspunten die nu zijn vastgelegd wijken in sommige opzichten af van hetgeen de tekst van de voorgaande financiële verordening suggereerde. Zo is het geen rapportage over een bepaalde periode, maar na een bepaalde periode, is het een uitzonderingsrapportage en wordt er geprognosticeerd naar het eind van het jaar. Ook is toegevoegd dat het college de raad in de bestuursrapportage informeert over de begrotingswijzigingen waartoe het college heeft besloten.

Het college gaat niet voor elke geringe beleidsafwijking naar de raad, het moet wel gaan om (naar de inschatting van het college) politiek relevante afwijkingen. Lid 3 bepaalt dat in ieder geval zaken gemeld worden boven bepaalde bedragen. Op dit concrete punt is de financiële verordening aangepast. Namelijk het verhogen van de ondergrens voor het rapporteren van de financiële afwijkingen van € 25.000 naar € 50.000 per product.

Bij de bespreking van de kaders van de Financiële verordening heeft de raad aangegeven dat zij budgetoverheveling wil beperken. Een budget kan éénmalig worden overgeheveld naar een volgend boekjaar. Het besluit hierover neemt de raad – voorafgaand aan de vaststelling resultaatbestemming bij de jaarstukken – in het eerste kwartaal van het nieuwe boekjaar. Op dat moment is het jaarrekening-

resultaat redelijk in te schatten. En het budget is vroeg in het nieuwe boekjaar beschikbaar om ingezet te worden.

Het college heeft door het verminderen van het aantal begrotingsprogramma's (van 11 naar 3) nu feitelijk meer ruimte om tussen budgetten te schuiven. Daarbij gelden wel een aantal wettelijke restricties o.a. dat de totale baten en lasten van het programma niet mogen wijzigen en ook dat het moet passen binnen de door de raad vastgestelde beleidskaders. Anderzijds zijn er in artikel 6 lid 6 en lid 7 van de financiële verordening een aantal verruiming opgenomen.

In deze verordening is nu vastgesteld om geen extra schotten toe te voegen en de uitgangspunten en regelgeving van de gemeentewet en het BBV te blijven volgen.

Het zesde lid regelt dat het college de begroting in bepaalde gevallen kan wijzigen. Het gaat hierbij om zaken die aan het vastgestelde beleid niets veranderen en daarom politiek gezien niet relevant zijn. In onderdeel a is geregeld dat het college de begroting kan wijzigen als een uitkering of subsidie van rijk of provincie in de loop van het jaar verhoogd of verlaagd wordt. Het college kan de begroting echter alleen wijzigen als de lasten voor hetzelfde bedrag verhoogd of verlaagd worden én als het beleid er niet door wijzigt.

Bij onderdeel b gaat het om de verwerking van stelposten en het budget opgavegericht werken. Bij het opstellen van documenten als de begroting of de kadernota kan het voorkomen dat middelen tijdelijk op een stelpost bij- of afgeraamd worden alsnog niet direct duidelijk is bij welk product de middelen thuishoren. Dat geldt bijvoorbeeld voor taakmutaties in de algemene uitkering waarover door het rijk nog nadere informatie moet worden verschaft, maar waarbij de middelen al wel geormerkt moeten worden om ze vrij te houden voor de nieuwe taken. Formeel gezien zou de raad de verdeling moeten vaststellen als de verdeling leidt tot een verschuiving van lasten of baten tussen programma's. Maar beleidsinhoudelijk leidt de verschuiving niet tot wijzigingen en dan zou de raad dus opnieuw gaan besluiten over iets wat al door haar besloten is. Voor het budget opgavegericht werken geldt dat jaarlijks de inzet van het budget wordt bepaald: de inzet kan per jaar verschillen. Formeel gezien zou de raad de inzet van het budget moeten vaststellen als de inzet leidt tot een verschuiving van lasten en baten tussen de programma's. Echter, beleidsinhoudelijk leidt de verschuiving van middelen niet tot wijzigingen: de raad zou dan opnieuw een besluit nemen op over iets waarover zij al besloten heeft.

Onderdeel c van lid 6 regelt dat het college een bestemmingsreserve mag inzetten voor het doel waarvoor hij bestemd is, maar alléén als het gaat om een bestemmingsreserve (dus niet om de algemene reserve). Bovendien moet de inzet passen binnen de bestemming van de reserve in kwestie én moet de mutatie binnen de vastgestelde omvang van de reserve blijven. Het college is dus niet bevoegd om een nieuwe reserve in te stellen of middelen tussen reserves te verschuiven. Het college mag ook geen middelen toevoegen of onttrekken aan een reserve als dat botst of strijdig is met de bestemming die de raad aan de reserve heeft gegeven. En heeft een reserve een minimum- of maximumomvang, dan mag de mutatie van het college nooit verder gaan dan die minimum- of maximumomvang. Een wettelijk minimum is in ieder geval dat een reserve niet negatief mag zijn. Een nieuw element is de bevoegdheid van het college om onttrekkingen aan of stortingen in een reserve tot een bedrag van € 300.000 zonder voorafgaand raadsbesluit door te voeren. Het college kan hierdoor snel handelen. De raad wordt achteraf geïnformeerd.

Onderdeel d spreekt voor zich.

Lid 7 gaat over het vaststellen van investeringskredieten. Het college dient een voorstel voor het vaststellen van een investeringskrediet wel eerst voor te leggen aan de raad indien het niet past binnen het bestaande beleid of indien het bedrag dat met de investering gemoeid is de € 100.000 overstijgt. Pas nadat dit voorstel is vastgesteld gaat het college verplichtingen aan.

Lid 8 regelt de bevoegdheid van het college voor de aanvraag en aanwending van subsidies voor bestaand beleid. Subsidies liggen enerzijds op het vlak van de uitvoering, dus bij het college, maar kunnen anderzijds ook het budgetrecht van de raad raken als door de subsidie meer inkomsten en uitgaven plaatsvinden in het begrotingsprogramma dan begroot was. Omdat het echter om bestaand beleid gaat, is het in de regel politiek niet interessant.

Artikel 7. EMU-saldo

Voor gemeenten is in de Wet houdbare overheidsfinanciën vastgelegd dat ze aandeel hebben in het plafond voor het totale EMU-saldo van Nederland. Wordt dit gemeentelijk aandeel in het EMU-saldo door de gezamenlijke gemeenten overschreden dan kan dat tot een correctieve maatregel van het Rijk leiden, een boete uit Europa die naar gemeenten wordt doorberekend of geen gevolgen hebben.

Gemeenten krijgen in het voorjaar van het Rijk bericht of het gemeentelijk aandeel in het nationale toegestane EMU-saldo 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 hun gemeentelijke EMU-referentiewaarde hun begroting neerwaarts bijstellen om de overschrijding van het collectieve aandeel ongedaan te maken.

In het artikel is opgenomen dat het college de raad informeert bij een overschrijding van het toegestane EMU-saldo voor alle gemeenten. Als daarop actie nodig is van de gemeente, doet het college een voorstel voor het wijzigen van de begroting.

Artikel 8. Waardering & afschrijving vaste activa

Nieuw is het opstellen van een Nota waarden activeren en afschrijven, welke periodiek wordt geactualiseerd en door het college aan de raad wordt voorgelegd.

Artikel 9. Voorziening voor oninbare vorderingen

In de modelverordening van de VNG van 2016 wordt voorgeschreven om in de financiële verordening vast te leggen op welke wijze de voorzieningen voor oninbare vorderingen gevormd worden. De wijze zoals deze opgenomen is, beschrijft de huidige manier waarop de gemeente Wageningen de voorziening vormt. Indien mogelijk wordt een individuele beoordeling gemaakt van de inbaarheid van een vordering. Als dit niet mogelijk is, wordt het historische percentage van oninbaarheid gebruikt.

Artikel 10. Reserves en voorzieningen

Het eerste lid bepaalt dat het college eens in de vier jaar een nota 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.

In het tweede lid is bepaald dat de raad jaarlijks in begroting en jaarstukken een overzicht krijgt te zien van de ontwikkelingen in de reserves en voorzieningen.

In het derde lid is opgenomen dat de rentetoerekening aan de reserves en voorzieningen in de Nota reserves en voorzieningen wordt opgenomen.

Artikel 11. Nota risicomanagement en weerstandsvermogen

Dit artikel bepaalt dat het college de raad eens in de 4 jaar een nota over de risicomanagement en weerstandsvermogen aanbiedt en ook wat in deze nota minimaal wordt vastgelegd. De programmabegroting en de jaarstukken bevatten een verplichte paragraaf risicomanagement en weerstandsvermogen.

Artikel 12. Kostprijsberekening

Artikel 212 Gemeentewet bepaalt in het tweede lid, onder b, dat de verordening in ieder geval de grondslagen voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en tarieven voor rechten en heffingen bevat. De grondslag voor de prijzen en tarieven vormt de opbouw van de kostprijs van de goederen en diensten waarvoor prijzen en heffingen in rekening worden gebracht. In artikel 11 van de verordening staan de kaders voor de bepaling van de kostprijzen van de gemeentelijke diensten die worden geleverd aan derden.

Het eerste lid van het artikel bepaalt dat de kostprijs bestaat uit de directe kosten en de indirecte kosten die direct met de dienst samenhangen. Bij de indirecte kosten gaat het over de overhead en de rentekosten. Vanaf de wijziging van het BBV in 2016 moet een extracomptabel systeem voor de kostentoe-rekening gehanteerd worden. Dit komt doordat de overhead uit de producten gehaald is waardoor deze apart toegerekend moet worden. In de laatste volzin van lid 1 wordt aangegeven dat er indien vereist vanuit de verantwoording voor bepaalde activiteiten het systeem van kostentoe-rekening van de overhead afzonderlijk bij moet worden gehouden. Het gaat hier bijvoorbeeld over vennootschapsbelastingplichtige activiteiten en activiteiten welke geheel of gedeeltelijk worden bekostigd met een specifieke uitkering (met name subsidies van de Europese Unie). Voor deze activiteiten wordt een extra verantwoording vereist van de toerekening van de overheadkosten.

Het tweede lid bepaalt dat onder de directe kosten ook worden verstaan bijdragen aan en onttrekkingen van voorzieningen en de afschrijvingskosten van in gebruik zijnde activa. Voor de riool- en afvalstoffen-heffingen wordt specifiek nog aangegeven dat de compensabele BTW en de kosten van het kwijscheldingsbeleid onder de directe kosten vallen.

Het derde lid geeft aan op welke manier de overheadkosten berekend worden. Onder personeelslasten wordt in dit artikel zowel eigen personeel als inhuur verstaan.

In het vierde lid wordt aangegeven op welke manier het rentepercentage voor een verstrekte lening bepaald wordt. In dit lid is tevens opgenomen welk rentepercentage gebruikt wordt indien de lening uit eigen middelen gefinancierd wordt.

In het vijfde lid staat aangegeven dat er bij projecten niet met de omslagrente gerekend wordt, zoals opgesteld in artikel 3 lid 4, maar dat hierbij de werkelijke rentekosten gehanteerd worden.

Kaders voor de kostprijzen staan voor heffingen, rechten en leges in artikel 229b Gemeentewet en voor prijzen in de artikelen 25i, 25j en 25m van de Mededingingswet.

Artikel 13. Prijzen economische activiteiten

Als een gemeente goederen, diensten of werken levert aan overheidsbedrijven of derden dan mag zij deze activiteiten niet bevoordelen als het economische activiteiten betreft. Economische activiteiten zijn hier activiteiten waarmee de gemeente in concurrentie met ondernemingen treedt. Het bevoorordlingsverbod 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.

Van deze verplichting 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 het Gemeenteblad. Belanghebbenden kunnen dan binnen uiterlijk zes weken na bekendmaking van het besluit een bezwaarschrift indienen bij de gemeente (Artikel 6:7 Algemene wet bestuursrecht). Omdat de gemeente een commissie als bedoeld in artikel 7:13 Algemene wet bestuursrecht heeft ingesteld, moet de gemeente vervolgens binnen twaalf weken een besluit nemen, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. Bij afwijzing van de bezwaren kan de belanghebbende beroep instellen bij de bestuursrechter.

Voor het verplicht in rekening brengen van minimaal een integrale kostprijs voor de levering van goederen, werken en diensten of voor het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal gelden een aantal uitzonderingen. Deze uitzonderingen worden in het vierde lid opgesomd.

Artikel 14. Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen

Het vaststellen van de tarieven voor belastingen, rechten en leges is een bevoegdheid van de raad, die niet kan worden gedelegeerd (artikel 156 Gemeentewet). Artikel 13 bepaalt dat de raad de tarieven voor de belastingen, rechten en heffingen jaarlijks vaststelt, gebaseerd op voorstellen van het college.

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

Het tweede lid bepaalt dat het college aan de raad eens in de vier jaar een nota aanbiedt met daarin de meerjarige kaders voor de te hanteren prijzen, huren en tarieven voor erfpacht. De raad stelt deze nota vast.

Het derde lid bepaalt dat tussentijdse wijzigingen van besluiten voor het vaststellen van nieuwe prijzen en het wijzigen van prijzen die afwijken van de kaders uit de nota vooraf ter besluitvorming aan de raad worden aangeboden.

Het vierde lid vermeldt dat de kaderstelling voor en toerekening van overhead aan belastingen, rechten, heffingen en prijzen in een separate Nota voor de prijzen voor de levering van gemeentelijke goederen, werken en diensten aan overheidsbedrijven en derden en voor de huren en pachten.

Artikel 15. Financieringsfunctie

Artikel 212 Gemeentewet bevat de bepaling dat de financiële verordening in elk geval regels voor de algemene doelstelling en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie bevat. Artikel 15 geeft invulling aan deze plicht. Het artikel bevat kaders voor het financieringsbeleid, dat is opgenomen in het Financieringsstatuut. De kaders voor de financiële organisatie van de financieringsfunctie staan in artikel 16.

In aanvulling op de regels uit de wet Financiering decentrale overheden (hierna: Wet Fido) en daaruit volgende 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 Wet Fido). Daarbij bepaalt het tweede lid van artikel 160 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.

Het tweede lid draagt het college op bij het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal zo mogelijk zekerheden te bedingen om zo het financiële risico waaraan de gemeente bloot komt te staan te verminderen. Dit is zeker van belang als het om grote bedragen gaat. Als instellingen bij een gemeente aankloppen voor een lening of garantiestelling dan hebben de banken er in de regel niet al te veel vertrouwen meer in. De voorwaarden zijn opgenomen in de Verordening leningverstrekking en garantieverlening.

Artikel 16. Administratie

Onder artikel 16 zijn algemene bepalingen opgenomen voor de inrichting van de gemeentelijke administratie.

Artikel 17. Financiële organisatie

Artikel 17 geeft de uitgangspunten voor de financiële organisatie en draagt het college op hiervoor zorg te dragen. Het college is op grond van artikel 160 lid 1 onder c van de Gemeentewet bevoegd regels te stellen over de ambtelijke organisatie. Deze bevoegdheid betreft ook het stellen van regels voor de financiële organisatie.

Artikel 17 geeft aan op welke terreinen van de financiële organisatie het college beleid en interne regels moet stellen. 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 vastlegt, evenals de kostenverdeelsleutels voor de kostentoerekening.

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

Bij het beleid en de interne regels voor steunverlening en subsidieverstrekking gaat het om procedures die naleving waarborgen van de Europese staatssteunregels en regels voor diensten van algemeen economisch belang, de Algemene wet bestuursrecht en de gemeentelijke subsidieverordening.

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

De uitgangspunten voor de financiële organisatie zijn nodig om voor financieel beheer en beleid aan de eisen voor rechtmatigheid, controle en verantwoording te voldoen. Ze creëren de randvoorwaarden waarop de interne controle en de accountantscontrole kunnen steunen bij het onderzoek naar de rechtmatigheid van de beheershandelingen en getrouwheid van de jaarrekening.

Artikel 18. Interne controle

De accountant toetst jaarlijks of de gemeenterekening een getrouw beeld geeft van de gemeentelijke financiën en of de (financiële) beheershandelingen die eraan ten grondslag liggen rechtmatig zijn verlopen. Artikel 17 draagt het college op maatregelen te treffen opdat gedurende het jaar of voorafgaand 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, lasten en balansmutaties ten grondslag liggen rechtmatig (zijn) verlopen.

Het tweede lid bepaalt dat jaarlijks wordt gecontroleerd of de administratie van waardepapieren e.d. overeenkomt met hetgeen de gemeente daadwerkelijk bezit. Het lid gebiedt daarnaast dat eens in 5 jaar wordt gecontroleerd of de administratie van registergoederen en bedrijfsmiddelen overeenkomt met het daadwerkelijke bezit.

Artikel 19, 20 en 21. Rechtmatigheidsverantwoording

Met ingang van het boekjaar 2023 is het college verantwoordelijk voor het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording. Om in de nieuwe situatie voor wat betreft de rechtmatigheid B&W richting te geven over de uitvoering, de onderbouwing van de controle en welke grenzen daarbij gelden en de rapportage hierover, wordt het controleprotocol geïntroduceerd.

In de Financiële Verordening stelt de raad de kaderstellende grenzen vast en geeft daarbij de bandbreedte aan waarbinnen deze mag fluctueren.

De bandbreedte voor de verantwoordingsgrens moet groter zijn dan 0 of kleiner dan of gelijk aan 3%.

In het controleprotocol zijn onder andere de exacte tolerantiegrens voor de afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) waarboven door B&W gerapporteerd moet worden in de bedrijfsvoeringparagraaf, de exacte verantwoordingsgrens voor rapportage in de rechtmatigheidsverantwoording en het normenkader (wat is de geldende wet en regelgeving) opgenomen.

De landelijk commissie BADO heeft het advies gegeven om een groeimodel te hanteren met betrekking tot de exacte verantwoordingsgrens en vooral te kijken hoe dit zich de komende jaren zal ontwikkelen. Het bepalen van de grenzen die voor het desbetreffende controlejaar gelden is afhankelijk van de situatie zoals deze in het jaar daarvoorafgaand wordt aangetroffen. Dat kan strenger zijn als het minder goed is geweest maar ook soepeler. De grens vastleggen in de verordening maakt dat als je deze wil wijzigingen de verordening aangepast moet worden.

Door het in het controleprotocol op te nemen en de raad de mogelijkheid te geven dit te agenderen kan daar flexibeler mee omgegaan worden.