

Financiële verordening ex artikel 212 gemeentewet

De raad van de gemeente Ede;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders, d.d. 4 november 2025, nummer 500022;

gelet op artikel 212 van de Gemeentewet;

besluit vast te stellen de **Financiële beheersverordening ex artikel 212 Gemeentewet**

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. Organisatieonderdeel: Iedere organisatorische eenheid binnen de gemeentelijke organisatie met een eigen rechtstreekse verantwoordelijkheid aan het college.
- b. Administratie: Het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, het functioneren en het beheersen van (onderdelen van) de organisatie van de gemeente Ede en ten behoeve van de verantwoording die daarover moet worden afgelegd.
- c. Bedrijfsadministratie: Bedrijfsadministratie is erop gericht om alle financiële handelingen, in dit geval van de gemeente Ede, op een gestructureerde wijze vast te leggen in een financieel software pakket. Het doel is inzicht te geven in:
 - a. de financieel-economische positie;
 - b. het beheer van vermogenswaarden;
 - c. de uitvoering van de begroting;
 - d. het afwikkelen van vorderingen en schulden;

Daarnaast wordt verantwoording afgelegd in de programmarekening.

- d. Administratieve organisatie: Het stelsel van organisatorische maatregelen gericht op het tot stand brengen en het in stand houden van de goede werking van de bestuurlijke en ambtelijke informatieverzorging ten behoeve van de verantwoordelijke leiding.
- e. Financieel beheer: Het uitoefenen van bestuur over en toezicht op het beheer van middelen en het uitoefenen van rechten van de gemeente Ede.
- f. Rechtmatigheid: Het in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving, waaronder gemeentelijke verordeningen, raadsbesluiten en collegebesluiten (voor zover deze een noodzakelijke uitwerking vormen van wet- en regelgeving). Hierbij wordt de rechtmatigheid beperkt tot voorwaarden in wet- en regelgeving die onmisbaar zijn voor materiele financiële beheerhandelingen.
- g. Rechtmatigheidsverantwoording: de rapportage van burgemeester en wethouders waarbij aangegeven wordt in welke mate de totstandkoming van de financiële beheershandelingen en de vastlegging daarvan overeenstemmen met de relevante wet- en regelgeving.
- h. Doelmatigheid: Het realiseren van bepaalde prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen.
- i. Doeltreffendheid: De mate waarin de gewenste prestaties en beoogde maatschappelijke effecten van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald.
- j. Periodiek: Indien de noodzaak dan wel de behoefte bestaat.
- k. Programma en productgroepen: De programmabegroting en -rekening is opgebouwd uit programma's. Programma's zijn opgebouwd uit productgroepen.

Hoofdstuk 2 Begroting en verantwoording

Artikel 2 Programmabegroting

1. De raad stelt in ieder geval bij de aanvang van de nieuwe raadsperiode een programma-indeling vast.
2. De raad stelt per programma vast: de beoogde beleidsdoelen, inclusief de maatschappelijke effecten;
 - a. de beleidsindicatoren;
 - b. de te leveren prestaties;
 - c. de baten en lasten.

3. De raad stelt de baten en lasten van de productgroepen vast, die vallen onder de programma's Maatschappelijke voorzieningen (nr. 1) en Individuele ondersteuning (nr. 3).

Artikel 3 Perspectiefnota

Het college biedt in de loop van het begrotingsjaar een perspectiefnota aan over de kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie opvolgende jaren. In deze nota worden de bevindingen betrokken uit zowel de begrotingsuitvoering van het lopende jaar als de uitkomsten van de programmarekening van het voorgaande jaar.

Uitvoering

Artikel 4 Uitvoering Programmabegroting

1. Het college stelt regels die waarborgen dat de uitvoering van de programmabegroting rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verloopt.
2. Het college draagt daartoe de zorg voor:
 - a. het zo veel als mogelijk voorkomen van overschrijdingen van de begrote lasten, respectievelijk het zo veel als mogelijk voorkomen van onderschrijdingen van de begrote baten van de programma's en de productgroepen van de programma's Maatschappelijke voorzieningen (nr. 1) en Individuele ondersteuning (nr. 3), zoals geautoriseerd bij de (gewijzigde) programmabegroting;
 - b. autorisatie door de raad van wijzigingen op de geraamde lasten en baten, indien deze wijzigingen leiden tot een verandering van de omvang van het budget van de programma's 2, 4, 5, 6, 7 en 8, en de budgetten behorend bij de productgroepen die vallen onder de programma's Maatschappelijke voorzieningen (nr. 1) en Individuele ondersteuning (nr. 3).
3. In de begroting wordt een post onvoorzien van € 100.000 opgenomen.
4. In het overzicht van de geraamde incidentele baten en lasten per programma worden posten vanaf € 500.000 afzonderlijk gespecificeerd.

Beheersing en Interne controle

Artikel 5 Interne controle

1. Het college draagt zorg voor de controle op bestaan en werking van (onderdelen van) de administratieve organisatie en de interne controle van bedrijfsprocessen.
2. Het college draagt zorg voor de jaarlijkse uitvoering van interne controles. De periodiciteit van de uitvoering van de interne controles, alsmede de omvang van deze controles, wordt bepaald aan de hand van een door het college gemaakte risico-inschatting.
3. Bij de interne controles wordt o.a. getoetst op de aspecten juistheid, volledigheid, tijdigheid, (financiële) rechtmatigheid en misbruik en oneigenlijk gebruik.
4. Het college zorgt op basis van de resultaten van de controles als bedoeld in de leden 1 en 2, indien nodig, voor een plan van verbetering. De uitvoering van de verbetermaatregelen, inclusief de resultaten daarvan, wordt bewaakt.

Rapportage en Verantwoording

Artikel 6 Tussentijdse rapportage en informatie

1. Over de realisatie van de programmabegroting van de gemeente informeert het college de raad door middel van tussentijdse rapportages, die zijn geïntegreerd in perspectiefnota en programmabegroting.
2. De inrichting van de tussentijdse rapportages sluit aan bij de programma-indeling van de programmabegroting.
3. De rapportages gaan in op afwijkingen, zowel wat betreft de lasten en baten, de geleverde prestaties en indien daar aanleiding voor is de beleidsdoelen en maatschappelijke effecten.
4. Voor zover het nieuwe afzonderlijke activiteiten betreft, die niet in de begroting zijn opgenomen, informeert het college vooraf de raad en neemt pas een besluit, nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn opvattingen ter kennis van het college te brengen en zo nodig een budget beschikbaar te stellen.

Artikel 7 Programmarekening

1. Het college legt verantwoording af over de uitvoering van de programma's en de productgroepen die vallen onder de programma's Maatschappelijke voorzieningen (nr. 1) en Individuele ondersteuning (nr. 3). In de verantwoording geeft het college aan:
 - a. welke beoogde beleidsdoelen, inclusief maatschappelijke effecten, zijn bereikt;
 - b. welke prestaties hiervoor zijn geleverd;

- c. wat de baten en lasten zijn geweest;
 - d. hoe de resultaten zich verhouden tot de in de begroting gestelde doelen.
2. In het overzicht van de geraamde incidentele baten en lasten per programma worden posten vanaf € 500.000 afzonderlijk gespecificeerd.

Hoofdstuk 3 Rechtmatigheidsverantwoording

Artikel 8 Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

1. De raad stelt vast op welke wijze hij door middel van de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken, naast de verplichte onderdelen van deze paragraaf, wil worden geïnformeerd over rechtmatigheid.
2. In de rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening rapporteert het college aan de raad over afwijkingen met een verantwoordingsgrens van 2% van de totale lasten van de gemeente, exclusief de dotaties aan de reserves.
3. In de paragraaf bedrijfsvoering worden de geconstateerde afwijkingen (fouten of onduidelijkheden) groter dan € 250.000 nader toegelicht.

Artikel 9 Voorwaardencriterium

1. Het voorwaardencriterium is het criterium van rechtmatigheid, dat betrekking heeft op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De eisen/voorwaarden zijn afkomstig uit diverse wet- en regelgeving en hebben betrekking op aspecten als doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur.
2. Het college biedt de auditcommissie jaarlijks ter vaststelling een normenkader rechtmatigheid aan. Dit kader bestaat uit alle relevante (interne) wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien. De auditcommissie heeft bevoegdheid om de normenkader rechtmatigheid vast te stellen conform Verordening controle financieel beheer en organisatie (artikel 213 Gemeentewet) Ede 2023 artikel 8 lid 3e.

Artikel 10 Begrotingscriterium

1. Het begrotingscriterium is een criterium van rechtmatigheid dat betrekking heeft op de grenzen van de baten en lasten in de door de raad geautoriseerde begroting van exploitatie en investeringskredieten en de hiermee samenhangende programma's, waarbinnen de financiële beheershandelingen tot stand moeten zijn gekomen;
2. De begrotingsrechtmatigheid wordt beoordeeld op het niveau waarop de begroting door de raad is geautoriseerd, zoals is opgenomen in artikel 4.
3. Bij investeringsprojecten wordt de begrotingsrechtmatigheid beoordeeld op het niveau van het totaal gevoteerde kredietbedrag. Een overschrijding van het jaarbudget, passend binnen het totaal bedrag van het krediet, wordt daarmee als rechtmatig beschouwd.
4. Uitgangspunt is dat iedere afwijking van de begroting als onrechtmatig wordt beschouwd. Hierop gelden onderstaande uitzonderingen:
 - a. Over- en onderschrijdingen van baten en onderschrijdingen van lasten/ investeringskredieten (ten opzichte van de vastgestelde begroting) zijn rechtmatig wanneer deze tijdig worden gerapporteerd aan de raad. Dergelijke begrotingsafwijkingen worden gemeld en toegelicht in het eerstvolgende P&C document. Afwijkingen aan het einde van het begrotingsjaar, die niet meer opgenomen kunnen worden in een P&C document, zijn rechtmatig wanneer deze worden toegelicht in de jaarrekening.
 - b. Overschrijdingen van lasten/ investeringen (ten opzichte van de vastgestelde begroting) worden als (onrechtmatig) acceptabel aangemerkt in de volgende situaties:
 - i. Er is sprake van een overschrijding waarbij direct gerelateerde inkomsten de overschrijding compenseren.
 - ii. Er is sprake van een overschrijding op een open-einde regeling.
 - iii. De overschrijding is geautoriseerd door middel van de vaststelling van een tussentijdse rapportage.
5. Begrotingsonrechtmatigheden die zijn aangemerkt als acceptabel, worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (voor zover de verantwoordingsgrens voor afzonderlijke fouten of onduidelijkheden is overschreden), maar worden niet nader toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.

Artikel 11 Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

1. Het misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium is het criterium van rechtmatigheid, dat betrekking heeft op het voorkomen, detecteren en corrigeren van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen 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.

Hoofdstuk 4 Financieel beleid

Kaderstellen

Artikel 12 Financiële positie

1. Het college draagt er zorg voor, dat al het beleid waartoe de raad heeft besloten, in de uiteenzetting van de financiële positie en de meerjarenramingen is opgenomen.
2. Het totaalbedrag aan verleende garanties en waarborgen wordt bij de uiteenzetting van de financiële positie expliciet vermeld.
3. Er is een meerjarig investeringsplan, waarin de vervangingsinvesteringen en overige investeringen zijn opgenomen, inclusief de daaruit voortvloeiende dekking van kapitaallasten, die de raad vast stelt.

Artikel 13 Waardering & afschrijving vaste activa

Vaste activa worden gewaardeerd en afgeschreven conform de uitgangspunten zoals die zijn vastgelegd in de nota Afschrijvingsbeleid en waardering activa.

Artikel 14 Waardering debiteuren en overige vorderingen

Vorderingen worden gedurende het jaar beoordeeld op inbaarheid. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen dubieuze en oninbare vorderingen. Dubieuze vorderingen worden aan het einde van het jaar verwerkt in een voorziening. De afboeking van oninbare vorderingen vindt gedurende het jaar plaats.

Artikel 15 Reserves en voorzieningen

1. Het college stelt periodiek een nota Reserves en voorzieningen op, waarin het beleid op dit terrein uiteen wordt gezet. De raad stelt de kaderstellende onderdelen van deze nota vast.
2. Het college biedt jaarlijks gelijktijdig met de programmabegroting het overzicht aan van de stand en geprognosticeerde ontwikkeling van de reserves en voorzieningen.

Artikel 16 Kostprijsberekening en vaststelling tarieven en heffingen

1. Voor de berekening van kostendekkende tarieven en heffingen, hanteert de gemeente Ede een systeem van extracomptabele kostentoerekening. Bij de extracomptabele kostentoerekening wordt bovenop de directe kosten een opslag voor indirecte kosten gehanteerd. De systematiek van extracomptabele kostentoerekening wordt jaarlijks vastgelegd en toegelicht in de vast te stellen programmabegroting.
2. Voor grondexploitatie en investeringen hanteert de gemeente Ede voor de toerekening van indirecte kosten een intracomptabele systematiek van kostentoerekening. Dit houdt in dat bij de toerekening van directe kosten in de administratie tevens een opslag voor indirecte kosten wordt doorbelast. Het systeem van intracomptabele kostprijsberekening wordt jaarlijks toegelicht in de programmabegroting.
3. Voor de rentetoerekening van de kapitaallasten wordt gebruik gemaakt van een genormeerd renteomslagpercentage.

Hoofdstuk 5 Paragrafen

Verplichte Paragrafen

Artikel 17 Lokale heffingen

1. Het college doet de raad jaarlijks een voorstel voor de hoogte van de gemeentelijke tarieven voor belastingen en heffingen.
2. Het college stelt periodiek een nota Lokale heffingen op.
3. Bij de programmabegroting en programmarekening doet het college in de paragraaf lokale heffingen verslag van: wijzigingen in het beleid, de opbrengsten per lokale heffing; het volume en bedrag aan kwijtscheldingen; de kostendekkendheid van de rioolrechten en de afvalstoffenheffing; de (ontwikkeling van de) lokale lastendruk.

Artikel 18 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

1. Het college stelt periodiek een nota Risicomanagement en weerstandsvermogen op, waarin het beleid op dit terrein uiteen wordt gezet. De raad stelt de kaderstellende onderdelen van deze nota vast.
2. Het college geeft in de paragraaf Weerstandsvermogen van de programmabegroting en programmarekening de verplichte kengetallen weer conform artikel 11 BBV, en een toelichting op de weerstandscapaciteit, het weerstandsvermogen en de ontwikkeling hiervan.

Artikel 19 Financiering

1. De raad stelt periodiek een nota Treasury vast met daarin opgenomen de regels voor het aantrekken en uitzetten van gelden.
2. Bij de programmabegroting en de programmarekening doet het college in de paragraaf financiering verslag van: de kasgeldlimiet, de renterisiconorm, de omvang en samenstelling van het vreemd vermogen, de omvang en samenstelling van de uitzettingen, de liquiditeitspositie, de liquiditeitsplanning en de financieringsbehoefte voor de komende vier jaar, een rentevisie en de rentekosten en renteopbrengsten verbonden aan de financieringsfunctie.

Artikel 20 Onderhoud kapitaalgoederen

1. Het college stelt periodiek een nota Onderhoud kapitaalgoederen op. In deze nota wordt ingegaan op de wijze waarop de gemeente omgaat met aanschaf, onderhoud en vervanging van haar kapitaalgoederen. De raad stelt de kaderstellende onderdelen van deze nota vast.
2. Bij de programmabegroting en de programmarekening doet het college in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen verslag over de voortgang van het geplande onderhoud, vervanging, en het eventuele achterstallige onderhoud van de verschillende kapitaalgoederen.

Artikel 21 Bedrijfsvoering

In de paragraaf bedrijfsvoering bij de programmabegroting en de jaarstukken neemt het college naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 14 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, en op grond van artikel 3 van de verordening Onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid art 213a, in ieder geval op:

- a. de omvang, opbouw en ontwikkeling van het personeelsbestand en de loonkosten;
- b. het beleid ten aanzien van inhuur derden;
- c. de huisvestingskosten;
- d. de automatiseringskosten;
- e. de doelmatigheidsonderzoeken.

Artikel 22 Verbonden partijen

1. Het college stelt periodiek een nota Verbonden partijen op. In deze nota wordt ingegaan op de visie op-, beleidsvoornemens voor-, risico's van- en het toezicht op verbonden partijen. De raad stelt de kaderstellende onderdelen van deze nota vast.
2. In de programmabegroting en de programmarekening wordt in de paragraaf verbonden partijen gerapporteerd over de stand van zaken ten aanzien van verbonden partijen.

Artikel 23 Grondbeleid

1. Het college stelt periodiek een nota Grondbeleid op. De raad stelt de kaderstellende onderdelen van deze nota vast. In deze nota wordt aandacht besteed aan:
 - a. een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
 - b. een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
 - c. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves en voorzieningen voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.
2. Jaarlijks wordt in de programmabegroting en de programmarekening ingegaan op de uitvoering van de nota Grondbeleid, middels de (beknopte) paragraaf Grondbeleid.

Artikel 24 Niet verplichte paragrafen

De raad kan altijd nieuwe paragrafen in de programmabegroting en de programmarekening laten opnemen, of niet verplichte paragrafen schrappen. Inhoudelijke eisen worden door de raad geformuleerd.

Hoofdstuk 6 Financiële organisatie en administratie

Artikel 25 Financiële organisatie

Het college draagt zorg voor en legt in een of meerdere besluit(en) het volgende vast:

- a. een eenduidige indeling van de gemeentelijke organisatie en toewijzing van gemeentelijke taken aan de organisatieonderdelen;
- b. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- c. de regels voor verlening van décharge over het gevoerde beheer van de organisatieonderdelen;
- d. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen;
- e. de regels voor (verrekening van) leveringen tussen de organisatieonderdelen;

- f. de te maken afspraken met organisatieonderdelen over te leveren prestaties, de daarvoor beschikbare middelen en rapportage over voortgang van de activiteiten en uitputting van middelen.

Artikel 26 Inrichting (financiële) administratie

Het college draagt er zorg voor dat:

- a. de inrichting en werking van de financiële administratie voldoet aan het 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten' en andere relevante wet- en regelgeving;
- b. de vereiste informatie wordt verstrekt aan het Rijk, de Provincie en de Europese Unie alsmede aan andere instellingen die specifieke verantwoordingsverplichtingen opleggen aan gemeenten;
- c. de administratie zodanig van opzet en werking is, dat zij in ieder geval dienstbaar is voor:
 - i. het sturen en beheersen van activiteiten en processen;
 - ii. het verstrekken van informatie;
 - iii. het bevorderen van en afleggen van verantwoording over de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot gestelde doelen en geldende wet- en regelgeving;
 - iv. de controle van de registratie van gegevens en daaraan ontleende informatie.

Artikel 27 Aanbesteding en inkoop

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

Artikel 28 Subsidieverstreking en steunverlening

Het college draagt zorg voor het waarborgen, dat wordt gehandeld in overeenstemming met de regels ter zake van de Europese Unie en de geldende Algemene subsidieverordening Ede

Artikel 29 Fiscale integriteit en grensverkenning

1. Het college handelt bij fiscale aangelegenheden in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving en de beginselen van behoorlijk bestuur.
2. Het college onthoudt zich van fiscale grensverkenning, waaronder wordt verstaan: het opzoeken van de uiterste grenzen van fiscale regelgeving door het herhaaldelijk aanpassen van casuïstiek met als doel een fiscaal gunstiger standpunt van de Belastingdienst te verkrijgen, zonder dat sprake is van wezenlijke zakelijke veranderingen.
3. Het college legt in een fiscaal beleidsplan de uitgangspunten voor het Fiscaal Beleid vast. Deze worden verder geoperationaliseerd in een Tax Controle Framework.

Hoofdstuk 7 Slotbepalingen

Artikel 30 Intrekking oude verordening

De Financiële beheersverordening 2017 gemeente Ede wordt ingetrokken.

Artikel 31 Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op de dag na die van bekendmaking en werkt terug tot 1 januari 2025.
2. Deze verordening kan worden aangehaald als: "Financiële beheersverordening gemeente Ede"

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 18 december 2025, zaaknummer 500022,

*de griffier,
M.L. Engelsman*

*de voorzitter,
L.J. Verhulst*

TOELICHTING OP DE ARTIKELN

Artikel 1 Definities

Programma/productgroep indeling:

Programma 1 Maatschappelijke voorzieningen

- Productgroep Onderwijshuisvesting

- Productgroep Sport
- Productgroep Cultuur

Programma 2 Preventieve ondersteuning

Programma 3 Individuele ondersteuning

- Productgroep Maatwerkvoorziening
- Productgroep Werk en Participatie
- Productgroep Inkomensvoorziening

Programma 4 Economie en Mobiliteit

Programma 5 Ruimtelijke ontwikkeling

Programma 6 Veiligheid

Programma 7 Kwaliteit leefomgeving

Programma 8 Bestuur en Organisatie

Artikel 2 Programmabegroting

Om de kaderstellende functie van de gemeenteraad tot uiting te brengen bevat dit artikel bepalingen over de inrichting van de Programmabegroting.

Er ligt een politiek-bestuurlijke keuze ten grondslag aan de opsplitsing in programma's. De gemeenteraad bepaalt de beleidsterreinen waarvoor een programma geldt en stelt het aantal programma's vast. Die indeling staat voor enkele jaren vast, bij voorkeur voor een gehele raadsperiode. Dit om gedurende de raadsperiode de ontwikkelingen per programma te kunnen volgen.

De inhoud van ieder programma is gebaseerd op de drie W-vragen: Wat willen we bereiken (de beleidsdoelen, inclusief de maatschappelijke effecten), Wat gaan we daar voor doen (de prestaties) en Wat mag dat kosten? Voor het meten van de output van de eerste twee W-vragen zijn indicatoren nodig. Aan de hand van de beleidsindicatoren kan de raad nagaan of gestelde doelen en gewenste maatschappelijke effecten gerealiseerd zijn door prestaties en activiteiten die het college uitvoert. De raad stelt op voorstel van het college per programma de beleidsindicatoren vast.

In de begroting worden de beleidsindicatoren per programma opgenomen. Het is het zogenaamde SMART maken van de begroting. Wat de verplichte beleidsindicatoren zijn, volgt uit de (ministeriele) Regeling vaststelling beleidsindicatoren door gemeenten in programma's en programmaverantwoording, welke zijn grondslag vindt in artikel 25, tweede lid, onder a, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. Niet-verplichte beleidsindicatoren kunnen daar aan worden toegevoegd.

Artikel 3 Perspectiefnota

Artikel 3 gaat over het meerjarige budgettaire kader en geeft inzicht in het financieel perspectief voor de komende vier jaar. In feite is dit kader de input voor de opstelling van de eigenlijke programmabegroting. Gegeven het grote belang van het budgetrecht van de raad, is het logisch dat de raad expliciet het meerjarig budgettair kader vaststelt. De perspectiefnota is het instrument waarin de raad de financiële ruimte voor heden en toekomst vastlegt. In deze nota worden ook kaders aangegeven voor nieuw beleid en herschikkingen voor het volgende begrotingsjaar en zo mogelijk de drie opvolgende jaren.

Artikel 4 Uitvoering Programmabegroting

In dit artikel maakt de raad voor het college concreet op welke wijze het uitvoering moet/mag geven aan de programmabegroting.

In het eerste lid wordt bepaald dat het college de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering dient te waarborgen. In lid 2 wordt het budgetrecht van de raad uitgewerkt. In lid 2a wordt de bevoegdheid om:

- a) binnen de programma's 2, 4, 5, 6, 7 en 8,
- b) binnen de productgroepen van programma's 1 en 3.

met budgetten te schuiven, aan het college gemandateerd (mandaat college om de begroting zelfstandig uit te voeren) en wordt de juridische basis gelegd voor onder mandaat aan de ambtelijke organisatie. In lid 2 wordt het zo veel als mogelijk voorkomen van overschrijdingen. Hiermee wordt bedoeld dat hier op gestuurd wordt door het college. Autonome ontwikkelingen, zoals verlaging van de algemene uitkering of financiële gevolgen van gewijzigde wetgeving kunnen niet worden voorkomen. In deze gevallen zal in de tussentijdse rapportages aan de raad het college met een dekkingsvoorstel komen.

Artikel 5 Interne controle

In dit artikel legt de raad enkele basiscondities vast voor de interne controle.

In lid 1 is bepaald dat het college controleert of interne controles daadwerkelijk worden uitgevoerd (bestaan) en zo ja of ook de juiste onderdelen van de administratieve processen worden gecontroleerd (techniek/werking). Dit wordt vooraf vastgelegd in een verbijzonderd intern controle plan.

Lid 2 gaat op de frequentie en omvang van de interne controles, alsmede op de aspecten van toetsing, in.

Lid 4: de nota Misbruik en oneigenlijk gebruik binnen de gemeente Ede bestaat uit de volgende onderdelen: beleidsvoorbereiding, regelgeving, voorlichting, controlebeleid en sanctiebeleid. Het vijfde lid regelt dat het college op grond van de uitkomsten van toetsingen maatregelen tot herstel treft en de uitvoering/effectiviteit van deze maatregelen bewaakt.

Artikel 6 Tussentijdse rapportage en informatie

Artikel 6, eerste tot en met derde lid, formaliseert een belangrijk onderdeel van de control van de raad en benoemt de informatie die het college tijdens het begrotingsjaar dient te verstrekken. Op basis van deze tussentijdse informatie kan de raad de uitvoering van de begroting volgen en besluiten of bijsturing nodig is.

De tussentijdse rapportages maken onderdeel uit van respectievelijk de perspectiefnota en de program-mabegroting.

Het vierde lid gaat in op de informatieplicht van het college voor nieuwe, niet expliciet in de program-mabegroting opgenomen, activiteiten. Indien nodig zijn deze voorzien van een dekkingsvoorstel aan de raad.

Artikel 7 Programmarekening

Artikel 7 is het sluitstuk van de begrotingscyclus, dat wil zeggen: de verantwoording over de begrotings-uitvoering door het college, c.q. de controle daarop van de raad. Dit artikel is het spiegelbeeld van artikel 2, lid 2, waarbij realisatie wordt geconfronteerd met beoogd/begroot.

Artikel 8 Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

Bij de verantwoording over rechtmatigheid wordt gekeken naar negen criteria. Het college legt verantwoording af over alle negen criteria in de jaarrekening. Zie de Kadernota rechtmatigheid 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.

Tweede lid

In het tweede lid stelt de raad de verantwoordingsgrens vast, waarboven het college moet rapporteren aan de raad. Deze grens moet tussen 0 en 3% liggen van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves.

Derde lid

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

Artikel 9 Voorwaardencriterium

Eerste lid

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

Tweede lid

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

Artikel 10 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

Het derde lid bepaalt dat bij investeringsprojecten de begrotingsrechtmatigheid wordt beoordeeld op het niveau van het totaal door de raad gevoteerde kredietbedrag. Dit betekent dat niet het jaarbudget leidend is voor de rechtmatigheidstoets, maar het totaal beschikbare krediet voor het gehele project. Een overschrijding van het jaarbudget is in dat geval rechtmatig, zolang deze overschrijding past binnen het totale krediet dat voor het project is vastgesteld.

Hiermee wordt voorkomen dat verschuivingen in de jaarlijkse kasplanning van een project leiden tot onnodige begrotingsonrechtmatigheden, zolang de totale uitgaven binnen de door de raad vastgestelde kaders blijven.

Vierde lid

Over- en onderschrijdingen van baten en onderschrijdingen van lasten/investering zijn rechtmatig wanneer deze tijdig worden gemeld en worden toegelicht in het eerstvolgende P&C document. Tijdig omvat eveneens het toelichten in de jaarrekening van afwijkingen aan het einde van het begrotingsjaar, die niet meer opgenomen kunnen worden in een eerder P&C document.

Overschrijdingen van lasten/investeringskredieten zijn altijd onrechtmatig. Deze kunnen op basis van hetgeen opgenomen in sub b van het vierde lid wel aangemerkt worden als acceptabel. Acceptabel geeft aan dat de overschrijding passend is binnen het bestaande beleid van de raad.

Vijfde lid

In het vijfde lid is opgenomen dat afwijkingen die aangemerkt zijn als acceptabele begrotingsonrechtmatigheden, niet nader toegelicht worden in de paragraaf bedrijfsvoering. Deze, en alle overige afwijkingen ten opzichte van de vastgestelde begroting, worden reeds toegelicht in de programmaverantwoording in het jaarverslag.

Artikel 11 Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

Eerste lid

Dit artikel voorziet in het zogenaamde "misbruik en oneigenlijk gebruik criterium". In het eerste lid wordt het criterium gedefinieerd. Van misbruik is sprake bij het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen. Van oneigenlijk gebruik is sprake indien bij het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, het verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving is maar in strijd met het doel en de strekking daarvan is.

Tweede lid

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

Artikel 12 Financiële positie

In lid 1 wordt het zo veel als mogelijk voorkomen van overschrijdingen. Hiermee wordt bedoeld dat hier op gestuurd wordt door het college. Autonome ontwikkelingen, zoals verlaging van de algemene uitkering of financiële gevolgen van gewijzigde wetgeving kunnen niet worden voorkomen. In deze gevallen zal in de tussentijdse rapportages aan de raad het college met een dekkingsvoorstel komen

Artikel 13 Waardering & afschrijving vaste activa

In de door de raad vastgestelde nota Afschrijvingsbeleid en waardering activa 2022 zijn afschrijvingstermijnen aangegeven. Afwijken van de genoemde afschrijvingstermijnen kan alleen bij raadsbesluit. De nota wordt periodiek geactualiseerd.

Artikel 14 Waardering debiteuren en overige vorderingen

Gedurende het jaar worden oninbare debiteuren afgeboekt. Eind van het jaar wordt bepaald voor welke vorderingen een voorziening getroffen moet worden.

Artikel 15 Reserves en voorzieningen

Een belangrijk beleidsmatig aspect betreft de omvang van het eigen vermogen van een gemeente. Het eigen vermogen van een gemeente bestaat uit de algemene reserves en bestemmingsreserves, terwijl ook de vorming van voorzieningen van invloed is op de omvang van het eigen vermogen. Hoe groot het eigen vermogen moet zijn om risico's op te vangen, of we een investering gaan financieren door belastingverhoging of door het interen op het eigen vermogen, zijn financieel beleidsmatige vragen die aan de raad zijn voorbehouden. De vorming van reserves is eveneens voorbehouden aan de raad. Gelet op het belang van de weerstandscapaciteit is vastgelegd dat het college jaarlijks bij de programmabegroting aan de raad een overzicht reserves en voorzieningen verstrekt, inclusief onttrekkingen en stortingen.

Artikel 16 Kostprijsberekening en vaststelling tarieven en heffingen

In dit artikel is de grondslag voor de bepaling van heffingen en tarieven neergelegd, zoals dat door artikel 212, lid 2, sub b Gemeentewet wordt geëist. Het artikel is aangepast aan de in maart 2016 gewijzigde gemeentelijke verslagleggingsregels (BBV). Er is voor gekozen de details van de kostprijsberekeningen niet in de Financiële verordening, maar jaarlijks in de programmabegroting, toe te lichten en vast te stellen. Wel is, in overeenstemming met het gewijzigde BBV, bepaald dat de berekening van tarieven en heffingen buiten de boekhouding plaats vindt (extracomptabel) en dat de berekening van te activeren indirecte kosten voor grondexploitaties, projecten en investeringen in de boekhouding plaats vindt (intracomptabel).

Artikel 17 Lokale heffingen

Jaarlijks bij de programmabegroting en programmarekening legt het college de hoogte van de tarieven voor belastingen en heffingen aan de raad ter vaststelling voor. De overwegingen waarop het belasting- en heffingenbeleid is gebaseerd, zijn opgenomen in de periodiek uit te brengen nota Lokale heffingen. Het derde lid regelt over welke feiten van de lokale lasten de raad in elk geval in de verplichte paragraaf lokale heffingen bij de programmabegroting en programmarekening wil worden geïnformeerd. Hier geeft de raad invulling aan de eigen informatiebehoefte over lokale lasten en heffingen.

Artikel 18 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Een gemeente loopt risico's. Deze risico's zijn van uiteenlopende aard. Tegen een deel van deze risico's kan een gemeente zich verzekeren, maar voor een groot deel zijn de risico's onverzekerbaar. Daarnaast kiezen gemeenten er soms voor om voor bepaalde verzekerbare risico's zelf risicodragers te worden door zich bewust niet voor deze risico's te verzekeren. De niet verzekerde risico's hebben, als ze zich voordoen, (grote) financiële consequenties. Het is dus zaak voor een gemeente, dat ze zich bewust is van de risico's die ze loopt, en ze beheerst. Het uitsluiten van risico's is echter niet mogelijk. Niet verzekerde risico's die zich voordoen, moet de gemeente opvangen met het eigen vermogen, door belastingverhoging, of door beleidsmatige ombuigingen op de begroting.

Het eerste lid van dit artikel regelt dat het college periodiek een nota aan de raad aanbiedt, waarin zij uiteenzet hoe omgegaan wordt met de inventarisatie en beheersing van risico's.

Het tweede lid geeft aan over welke risico's en financiële consequenties de raad in de verplichte paragraaf Weerstandsvermogen van de programmabegroting en programmarekening moet worden geïnformeerd. Het 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten' verplicht een aantal zaken in de paragraaf op te nemen, namelijk:

- a. een inventarisatie van de risico's;
- b. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.
- c. een kengetal voor de:
 - netto schuldquote;
 - netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;
 - solvabiliteitsratio;
 - grondexploitatie;
 - structurele exploitatieruimte; en
 - belastingcapaciteit.

Artikel 19 Financiering

De financieringsfunctie (treasury) is een belangrijk onderdeel van het middelenbeheer. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het terrein van de financieringsfunctie zijn vastgelegd in de nota Treasury.

Artikel 20 Onderhoud kapitaalgoederen

Het eerste lid regelt dat het college periodiek een nota Onderhoud kapitaalgoederen aan de raad aanbiedt, waarin wordt uiteenzet hoe wordt omgegaan met het onderhoud aan verschillende categorieën kapitaalgoederen.

Het tweede lid bepaalt waarover de raad in de verplichte paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de programmabegroting en programmarekening moet worden geïnformeerd. Het 'Besluit begroting

en verantwoording provincies en gemeenten' verplicht een aantal zaken in de paragraaf op te nemen, namelijk:

- a het beleidskader en de daaruit voortvloeiende financiële consequenties;
- b de vertaling daarvan in de raming van het onderhoud wegen, het onderhoud riolering, het onderhoud water, het onderhoud groen en het onderhoud gebouwen.

Artikel 21 Bedrijfsvoering

Het domein van de ambtelijke organisatie is de verantwoordelijkheid van het college. Beleid op dit gebied wordt in de eerste plaats vormgegeven door het college.

Dit artikel legt vast over welke onderwerpen van de bedrijfsvoering de raad in deze verplichte paragraaf geïnformeerd wordt.

Artikel 22 Verbonden partijen

Het eerste lid regelt dat het college periodiek een nota Verbonden partijen aan de raad aanbiedt, waarin de richtlijnen worden uiteenzet voor het deelnemen aan een verbonden partij.

Het tweede lid geeft aan waarover de raad in de verplichte paragraaf verbonden partijen van de programmabegroting en programmarekening moet worden geïnformeerd. Het 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten' verplicht een aantal zaken in de paragraaf op te nemen, namelijk:

- a de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de programmabegroting en -rekening;
- b de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen.

Daar de programmabegroting en -rekening openbare stukken zijn, kan vermelding van bepaalde in de verordening vereiste informatie de belangen van de gemeente schaden. Bijvoorbeeld het plan om een financieel belang af te stoten. Dit kan in bepaalde situaties de onderhandelingspositie van de gemeente verzwakken en aantasten. Deze gevoelige gegevens behoeven vanzelfsprekend niet herkenbaar in de stukken voor te komen.

Het 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten' bepaalt dat een lijst van verbonden partijen moet worden bijgehouden.

Artikel 23 Grondbeleid

Een belangrijke taak van een gemeente is het ingrijpen in de ruimtelijke ordening van een gemeente, door zelf vastgoedlocaties te (laten) ontwikkelen. De uitgangspunten van het financieel beleid ten aanzien van het grondbeleid horen bij de raad thuis. Artikel 19, eerste lid, regelt dat het college periodiek een nota Grondbeleid aan de raad aanbiedt. In deze nota legt de raad de kaders vast voor het toekomstig grondbeleid.

Het tweede lid van artikel 19 doelt op de achtergronden van het grondbeleid, waarover de raad in elk geval bij de programmabegroting en -rekening wil worden geïnformeerd. Hier geeft de raad invulling aan de eigen informatiebehoefte over het grondbeleid. Dit gebeurt zowel via de (beknopte) paragraaf Grondbeleid als de het MPG-lite. De paragraaf Grondbeleid is een toelichting op hoofdlijnen. Het MPG-lite bevat informatie over prognoses met betrekking tot de financiële positie van het grondbedrijf én vormt het kader voor het autoriseren van voorgenomen planexploitaties.

Daar de programmabegroting en -rekening openbare stukken zijn, kan vermelding van bepaalde in de verordening vereiste informatie de belangen van de gemeente schaden. Bijvoorbeeld het opnemen van de financiële onderhandelingsruimte in de raming voor de aankoop van een stuk grond. Dergelijke gevoelige informatie tast de onderhandelingspositie van het grondbedrijf aan. Deze gegevens behoeven vanzelfsprekend niet herkenbaar in de stukken voor te komen.

Artikel 24 Niet verplichte paragrafen

Naast de verplichte paragrafen die in deze verordening worden voorgeschreven, kan de raad besluiten dat in de programmabegroting en -rekening ook niet verplichte paragrafen worden opgenomen. Om hier flexibel mee om te kunnen zijn de niet verplichte paragrafen niet expliciet in de verordening benoemd.

Artikel 25 Financiële organisatie

In dit artikel zijn de uitgangspunten voor inrichting van de financiële organisatie geformuleerd, waaraan het college bij het stellen van regels voor de ambtelijke organisatie invulling moet geven.

De uitgangspunten vormen kaders voor het college, waaraan het zich moet houden.

In de onderdelen a. en b. worden eisen gesteld aan de toedeling van taken aan organisatieonderdelen en toewijzing van functies aan functionarissen.

In de onderdelen c. t/m f. worden eisen gesteld aan de budgettoedeling en verantwoording hierover.

Artikel 26 Inrichting (financiële) administratie

Dit artikel geeft de kaders aan voor de inrichting van de (financiële) administratie van de gemeente. Op hoofdlijnen wordt opgedragen welke gegevens worden vastgelegd en aan welke eisen deze gegevens moeten voldoen. Inherent aan het dualisme regelt deze verordening niet de regels en activiteiten die

daarvoor in de uitvoering nodig zijn. Dat is een taak van het college. Het college zal deze zaken wel in een besluit moeten vastleggen voor de aansturing van de ambtelijke organisatie.

Bij Algemene Maatregel Van Bestuur stelt het Rijk eisen aan de verantwoordingsinformatie van gemeenten. In het 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten' zijn o.a. waarderingsgrondslagen, indelingen van te onderscheiden kostensoorten en verplicht op te leveren financiële gegevens vastgelegd. Vanuit de financiële administratie moeten gegevens worden aangeleverd voor de financiële verantwoordingsinformatie aan de raad, maar ook aan andere overheden en instanties zoals Provincie, Rijk, Europese Unie, Inspecties en Belastingdienst.

Artikel 27 Aanbesteding en inkoop

De inkoop en aanbesteding van leveringen, diensten en werken is een zeer belangrijke en kwetsbare activiteiten welke een groot budgettair effect kan hebben. Dit artikel legt daarom aan het college de zorg op om regels op te stellen voor de adequate aanbesteding van werken en verantwoorde inkoop van goederen en diensten. Ook regelgeving van de Europese Unie dient hierbij nageleefd te worden. Doordat de regels zijn vastgelegd kan de accountant bij de controle van de Programmarekening nagaan of de interne regels (en die van de E.U.) zijn nageleefd, als onderdeel van de rechtmatigheidstoets. De accountant beoordeelt eveneens of de werking van het systeem van interne regelgeving goed functioneert.

Artikel 28 Subsidieverstrekking en steunverlening

Een andere kwetsbare activiteit van gemeenten is de subsidieverlening en steunverlening aan ondernemingen. De uitvoering van de subsidieverordening behoeft geen verdere borging in onze organisatie door bijvoorbeeld protocollen omdat de huidige uitvoeringsregels voldoende zijn voor een afdoende achter vang. Naast risicobeheersing is op delen van deze activiteit de Europese regelgeving voor staatssteun van toepassing. Gerichte maatregelen binnen de huidige processen moeten bijdragen aan een juiste uitvoering van die regelgeving.