

Financiële verordening gemeente Bedum 2017 (artikel 212 Gemeentewet)

De raad van de gemeente Bedum;

Gelezen het voorstel van het college van burgemeesters en wethouders van de gemeente Bedum d.d. 4 juli 2017;

Gelet op artikel 212 van de Gemeentewet,

BESLUIT vast te stellen:

De Financiële verordening gemeente Bedum 2017.

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

a. afdeling:

iedere organisatorische eenheid binnen de gemeentelijke organisatie die op grond van het "Organisatiebesluit Gemeente Bedum" een eigen verantwoordingsplicht aan de secretaris heeft.

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 Bedum en ten behoeve van de verantwoording die daarover moet worden afgelegd.

c. financiële administratie:

het onderdeel van de administratie dat omvat het systematisch maken en verwerken van aantekeningen betreffende de financiële gegevens van (onderdelen van) de organisatie van de gemeente Bedum, teneinde te komen tot een goed inzicht in:

1. de financieel-economische positie; .
2. het financiële beheer;
3. de uitvoering van de begroting;
4. het afwikkelen van vorderingen en schulden;
5. alsmede tot het afleggen van rekening en verantwoording daarover.

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 Bedum

f. rechtmatigheid:

het in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving, waaronder gemeentelijke verordeningen, raadsbesluiten en collegebesluiten.

g. doelmatigheid:

het realiseren van bepaalde prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen.

h. doeltreffendheid:

de mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald.

i. Rapportagecyclus of Begrotingscyclus:

een jaarplanning van de planning & control binnen de gemeente. Hierin zijn de data opgenomen, van aanbidding begroting, jaarrekening en jaarverslag en de tussentijdse rapportages, zoals is uitgewerkt in artikel 7 van deze verordening.

j. inkomsten: totaal van de baten voor toevoegingen en onttrekkingen van reserves;

k. netto schuld per inwoner: bruto schuld minus de omvang van de geldelijke bezittingen gedeeld door het aantal inwoners op 31 december van het begrotingsjaar. Onder bruto schuld wordt verstaan het totaal van langlopende leningen, kortlopende schulden, crediteurenvorderingen en overlopende passiva. Onder geldelijke bezittingen wordt verstaan het totaal van leningen aan deelnemingen, leningen aan overige verbonden partijen, leningen aan derden, langlopende uitzettingen, kortlopende uitzettingen, debiteurenvorderingen, liquide middelen en overlopende activa;

l. overheidsbedrijf: onderneming met privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid, niet zijnde een personenvennootschap met rechtspersoonlijkheid, waarin een publiekrechtelijke rechtspersoon, 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;

m. onbenutte belastingcapaciteit onroerendezaakbelasting: verschil tussen de opbrengst onroerendezaakbelasting bij de tarieven die minimaal nodig zijn voor toegang tot de procedure van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet en de (geraamde) opbrengst onroerendezaakbelasting;

Hoofdstuk 2. Begroting en verantwoording

Artikel 2. Programma-indeling

1. De raad kan bij de aanvang van de nieuwe raadsperiode een programma-indeling opnieuw vaststellen.
2. De raad stelt bij aanvang van iedere raadsperiode op voorstel van het college de taakvelden per programma vast.
3. De raad stelt per programma vast:
 - a. de beoogde maatschappelijke effecten (wat willen we bereiken - outcome);
 - b. de te leveren goederen en diensten (wat gaan we ervoor doen en wat gaan we ervoor leveren - output);
 - c. de baten en lasten (wat mag het gaan kosten - input).
4. De raad stelt op voorstel van het college per programma de beleidsindicatoren vast. Het voorstel van het college bevat ten minste de verplichte beleidsindicatoren, bedoeld in artikel 25, tweede lid, onder a, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.
5. De raad kan bij aanvang van iedere raadsperiode vaststellen over welke onderwerpen hij in extra paragrafen naast de verplichte paragrafen in de begroting en rekening kaders wil stellen en wil worden geïnformeerd.

Toelichting

Dit artikel bevat bepalingen over de inrichting van de begroting en de jaarstukken. De indeling van de programma's worden bij aanvang van iedere raadsperiode door de raad vastgesteld. Het BBV bepaalt in aanvulling hierop dat de taakvelden aan de programma's moeten worden toegewezen. Het BBV schrijft een aantal verplichte paragrafen voor. In een paragraaf wordt de raad integraal over een bepaald thema dat dwars door de begroting loopt, geïnformeerd. Het vijfde lid van artikel 2 van de financiële verordening bepaalt dat de raad bij aanvang een nieuwe raadsperiode kan aangeven welke paragrafen hij nog meer wenst. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een paragraaf subsidies of een paragraaf controle en onderzoek.

Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken

1. Bij de begroting worden onder elk van de programma's de raming van de lasten en baten weergegeven en bij de jaarstukken worden onder elk van de programma's de gerealiseerde lasten en baten weergegeven.
2. Bij de uiteenzetting van de financiële positie in de begroting wordt van de nieuwe investeringen per investering het benodigde investeringskrediet weergegeven.
3. Bij de uiteenzetting van de financiële positie in begroting wordt in aanvulling op het bepaalde in artikel 20 en artikel 21 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten inzicht gegeven in de ontwikkeling van de schuldpositie als gevolg van de begroting, de meerjarenraming en de investeringen.
4. In de jaarrekening wordt van de investeringen de uitputting van de geautoriseerde investeringskredieten en de actuele raming van de totale uitgaven en inkomsten weergegeven.
5. De onderverdeling van de programma's in de activiteiten staat voor de raadsperiode vast, tenzij er dringende redenen zijn tot wijzigen. Wijzigingen worden bij de aanbidding van de begroting expliciet vermeld.

Toelichting

De raad stelt de programmabegroting vast. Ter uitvoering van de begroting stelt het college - zoals geregeld in het BBV - een activiteitenraming op. Het college is vrij in het aantal activiteiten en de indeling daarvan. De activiteitenraming is in de systematiek van het besluit geen onderdeel van de begroting. De raad kan van oordeel zijn dat hij bij de programmabegroting en verantwoording een overzicht wil hebben van welke activiteiten er bij de programma's horen. In het tweede lid wordt de verplichting in het BBV (artikel 20) om in de begroting aandacht te besteden aan de investeringen nader uitgewerkt door te bepalen dat er bij de uiteenzetting van de financiële positie een overzicht van de investeringen wordt gegeven. In het vierde lid wordt dit geregeld voor de jaarrekening. Het derde lid bepaalt dat in aanvulling op het bepaalde in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten de gevolgen van de begroting en meerjarenraming voor de gemeentelijke schuldpositie inzichtelijk worden gemaakt. Teneinde starheid en inflexibiliteit te voorkomen, is in het vijfde lid, de periode waarvoor onderverdeling van de programma's vaststaat, bepaald op "het begrotingsjaar".

Artikel 4. Kaders begroting

1. Het college biedt aan de raad een nota aan met een voorstel voor het beleid en de financiële kaders van de begroting voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming. De raad stelt deze nota voor 1 oktober vast.
2. In de begroting wordt een post onvoorzien van € 2,50 per inwoner opgenomen.

Toelichting

Artikel 4 van de financiële verordening biedt de kaders voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming. Het eerste lid van het artikel bepaalt dat de gemeenteraad vooraf aan het opstellen van de begroting een nota vaststelt waarin de hoofdlijnen voor het beleid en de financiële kaders voor de komende jaren zijn vastgelegd. De kaders geven richting aan het college voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming. Deze systematiek wordt in veel gemeenten toegepast en deze nota draagt vaak de naam kadernota of kaderstelling begroting.

Artikel 8 van het BBV zegt dat het bedrag voor onvoorzien moet zijn opgenomen in het programmaplan. In het tweede lid van artikel 4 wordt een nadere invulling aan deze wettelijke verplichtingen gegeven door de omvang van het bedrag voor onvoorzien vast te leggen.

Artikel 5. Autorisatie begroting en investeringskredieten

1. De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting de baten en de lasten per taakveld.
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.
3. Voorstellen voor investeringskredieten, die aangeboden worden buiten de vaststelling van de financiële positie om, worden door de raad alleen geautoriseerd, wanneer aangetoond is, dat het meerjarenperspectief sluitend blijft.
4. Bij de behandeling van de tussenrapportages in de raad doet het college voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde budgetten en de investeringskredieten en het bijstellen van het beleid. Het college informeert via voor- en najaarsnota de raad als ze verwacht, dat de lasten van een programma de geautoriseerde lasten dreigen te overschrijden, de investeringsuitgaven van een investeringskrediet het geautoriseerde investeringskrediet dreigen te overschrijden, of de baten van een programma de geautoriseerde baten dreigen te onderschrijven.
5. Voor een investering waarvan het investeringskrediet niet met het vaststellen van de begroting is geautoriseerd, legt het college vooraf aan het aangaan van verplichtingen een investeringsvoorstel met een voorstel voor het vaststellen van een investeringskrediet aan de raad voor. Bij investeringen groter dan € 1.000.000,-- informeert het college de raad in het voorstel over het effect van de investering op de schuldpositie van de gemeente.

Toelichting

Artikel 5 van de financiële verordening bevat nadere regels voor de autorisatie van de baten en lasten in de begroting en van de investeringskredieten. Autorisatie van de baten en de lasten vindt plaats op het niveau van activiteiten onder de programma's (eerste lid). Naast lopende uitgaven doet een gemeenten investeringen. Ook uitgaven voor investeringen moeten worden geautoriseerd – denk hierbij ook aan de grondexploitatie. Voor de autorisatie van deze investeringskredieten is gekozen deze bij de begrotingsbehandeling mee te nemen (tweede lid). Wel kan de raad 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. Voor het behandelen van de daadwerkelijke begrotingswijzigingen en bijstellingen van beleid is er voor gekozen deze mee te nemen bij de behandeling van de tussenrapportages (vierde lid). Meestal komen gedurende het begrotingsjaar nieuwe investeringsvoornemens op tafel die bij het opstellen van de begroting niet waren voorzien. Het vijfde lid van het artikel regelt de autorisatie van de investeringskredieten anders dan bij vaststelling van de begroting. Dus ook voor investeringen die pas in de loop van het begrotingsjaar worden voorzien.

Artikel 6. Tussentijdse rapportage

1. Het college informeert de raad door middel van tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting van de gemeente, zoals opgenomen in de rapportagecyclus.
2. De inrichting van de tussenrapportages aan de raad sluit aan bij de programma-indeling van de begroting.
3. De rapportages gaan in op afwijkingen, zowel wat betreft de baten en de lasten, de geleverde goederen en diensten en indien daar aanleiding voor is de maatschappelijke effecten. In de rapportages wordt ook aandacht besteed aan de afwijkingen in de budgetten, die niet zijn opgenomen in programma's van de begroting.
4. In de rapportages geconstateerde en te verwachten afwijkingen van het financiële budget behorend bij een programma moet in de vorm van een voorstel tot wijziging van de begroting en met aangeven van redenen worden aangeboden aan de raad.

Toelichting

Artikel 6 regelt wanneer de raad tussentijds over de stand van zaken in het lopende begrotingsjaar moet worden geïnformeerd. De informatie, die het college aan de raad verstrekt, dient afgestemd te zijn op de programmabegroting. De programmabegroting is een instrument van de raad.

Artikel 6, eerste tot en met derde lid, formaliseert een belangrijk onderdeel (tussentijdse rapportages) van de planning en control. De raad geeft de aard van de informatie aan die het college standaard dient te verstrekken. Op basis van deze informatie voortvloeiend uit de rapportage wordt de raad in de gelegenheid gesteld de uitvoering van de begroting te volgen en besluiten of bijsturing nodig is.

Er vinden jaarlijks twee tussentijdse rapportages plaats (een voorjaarsnota en een najaarsnota).

De voorjaarsnota kent naast een rapportage over de voortgang van de lopende begroting een meerjarenperspectief van de verwachte ontwikkeling van gemeentelijke financiële situatie.

De najaarsnota beperkt zich tot een rapportage over de voortgang van de lopende begroting.

In het tweede lid van het artikel geeft de raad kaders voor de inrichting van de tussenrapportages.

In het derde lid geeft de raad aan waarover hij in elk geval in de tussenrapportages wil worden geïnformeerd.

Het vierde lid is een bevestiging van het budgetrecht van de raad en gaat in op de informatieplicht van het college voor nieuwe, niet in de begroting opgenomen activiteiten.

Met het vaststellen van de begroting autoriseert de raad het uit te voeren beleid op hoofdlijnen en belast het college met de realisatie hiervan. Hiermee worden alle afzonderlijke verplichtingen die in de programma's besloten liggen in materiële zin (financieel is een onderdeel van het materiële) geaccordeerd.

Artikel 7. Informatieplicht

Het college informeert in ieder geval vooraf de raad en neemt pas een besluit, nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen voorzover het betreft niet bij begroting of bij begrotingswijziging vastgestelde afzonderlijke verplichtingen inzake:

- a. investeringen groter dan € 10.000;
- b. aankoop en verkoop van goederen en diensten groter dan € 10.000;
- c. het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties groter dan € 10.000;
- d. het verstrekken van kapitaal aan instellingen en ondernemingen groter dan € 10.000.

Toelichting

Bij het aangaan van verplichtingen of het uitoefenen van bevoegdheden door het college met ingrijpende gevolgen voor de gemeente moet het college eerst het gevoel van de raad inwinnen.

De raad schrijft in artikel 7 voor dat alleen nieuwe verplichtingen, groter dan € 10.000 en niet in de begroting of een begrotingswijziging benoemd, vooraf ter vaststelling aan de raad gemeld moeten worden.

Beneden deze limiet blijft de informatieplicht voor het college gelden, zoals neergelegd in artikel 169, vierde lid, Gemeentewet; dat wil zeggen dat het college gehouden is de raad te informeren over het gebruik van collegebevoegdheden indien er om welke reden dan ook ingrijpende gevolgen zijn te verwachten. Aangegane nieuwe verplichtingen, die niet zijn benoemd in de programma's, beneden de € 10.000 zullen worden vermeld in de tussenrapportages en worden opgenomen in een bij de tussenrapportages over te leggen begrotingswijziging.

Artikel 8. EMU-saldo

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

Toelichting

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

Gemeenten krijgen in het voorjaar van het Rijk bericht of het gemeentelijk aandeel in het nationale toegestane EMU-tekort met de lopende begroting dreigt te worden overschreden. Ook wordt dan duidelijk of daarop actie van gemeenten is gewenst. Pas als dit laatste het geval is, moeten gemeenten met een individueel EMU-saldo hoger dan 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-tekort voor alle gemeenten. Als daarop actie nodig is van de gemeente, doet het college een voorstel voor het wijzigen van de begroting.

Hoofdstuk 3. Financieel Beleid

Artikel 9. Waardering & afschrijving vaste activa

1. In de nota waardering & afschrijving worden de regels opgenomen voor de waardering en afschrijving van de vaste activa.
2. Aan het begin van een nieuwe raadsperiode wordt de nota geijkt en zonodig herzien.
3. De nota waardering & afschrijving maakt deel uit van deze verordening.

Toelichting

De verordening moet volgens artikel 212 lid 2 onder a. van de gemeentewet in ieder geval bevatten de “regels voor waardering en afschrijving activa”. De regels voor wat betreft waardering zijn goeddeels vastgelegd in wettelijke kaders zoals het BBV. Specifieke regels en afschrijvingstermijnen voor de gemeente Bedum worden in een nota vastgelegd. Lid 3 geeft aan, dat deze nota deel uitmaakt van deze verordening.

Door een detailregeling op te nemen in een nota kan, indien noodzakelijk, zonder een wijziging van de verordening, de regelgeving eenvoudig worden aangepast. In de nota wordt vastgelegd de waardering en activering, de afschrijvingstermijnen en de wijze van afschrijving. De nota wordt opgesteld met inachtneming van de artikelen 59 tot en met 65 van het BBV

Artikel 10. Reserves en voorzieningen

1. In de nota Reserves en voorzieningen worden de regels vermeld voor de reserves en voorzieningen van de gemeente Bedum.
2. Aan het begin van een nieuwe raadsperiode wordt de nota geijkt en zonodig herzien.

Toelichting

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. Hoe groot moet het eigen vermogen zijn om risico's op te vangen; gaan we een investering financieren door belastingverhoging of door het interen op het eigen vermogen; zijn financieel beleidsmatige vragen die thuishoren bij de raad.

Artikel 10 bepaalt, dat het college een nota over de reserves en voorzieningen aanbiedt ter behandeling en vaststelling door de raad. Met deze nota stelt de raad het kader vast voor de omvang van de reserves.

Kaders stellen voor voorzieningen is veelal niet aan de orde, omdat voorzieningen een verplichtend karakter kennen.

Onderhoudsvoorzieningen gaan op en neer met de uitkomsten van de bijbehorende meerjaren onderhoudsprogramma's. Wel is het inzichtelijk in de nota en in de paragraaf betreffende reserves en voorzieningen in te gaan op de voorzieningen.

De nota wordt opgesteld met inachtneming van de artikelen 41 tot en met 46 van het BBV.

Artikel 11. Voorziening voor oninbare vorderingen

Voor de vorderingen op verbonden partijen, derden, belastingen en heffingen wordt een voorziening wegens oninbaarheid gevormd op basis van een individuele beoordeling op inbaarheid van de openstaande vorderingen.

Toelichting

Vorderingen worden individueel beoordeeld op oninbaarheid. Voor de oninbaarheid van vorderingen moet een gemeente een voorziening vormen.

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 stelsel van kostentoe rekening gehanteerd. Bij deze kostentoe rekening worden naast de directe kosten, de overheadkosten en de rente van de inzet van vreemd vermogen voor de financiering van de in gebruik zijnde activa betrokken.
2. Bij de directe kosten worden betrokken de bijdragen aan en onttrekkingen van voorzieningen voor de noodzakelijke vervanging van de betrokken activa en de afschrijvingskosten van de in gebruik zijnde activa. Voor de rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, worden daarbij ook de compensabele belasting over de toegevoegde waarde (BTW) en de gedeelde inkomsten van het kwijscheldingsbeleid betrokken.
3. Voor de toerekening van de overheadkosten worden de overheadkosten die kunnen worden toegerekend aan activiteiten welke geheel of deels worden bekostigd met een specifieke uitkering of subsidie, binnen het taakveld overhead apart geadministreerd en in de desbetreffende verantwoordingen over de besteding toegerekend aan die activiteiten.
4. Voor de toerekening van de overheadkosten worden de overheadkosten die kunnen worden betrokken in de aangifte vennootschapsbelasting, binnen het taakveld overhead apart geadministreerd en voor de belastingaangifte aan de kostprijs van de vennootschapsbelastingplichtige activiteiten toegerekend.
5. Voor de toerekening van de overheadkosten aan de kostprijs van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, en van goederen, werken, diensten die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, voor zover dat niet activiteiten als bedoeld in het derde en vierde lid betreffen, wordt uitgegaan van een opslag op de geraamde directe kosten van de economische categorieën 1.1 Salarissen en sociale lasten en 3.5.1 Ingeleend personeel die worden besteed aan de desbetreffende goederen, werken, diensten, rechten en heffingen, ter grootte van de totale geraamde overheadkosten van taakveld overhead (0.4) gedeeld door de totale geraamde directe kosten van de economische categorieën 1.1 Salarissen en sociale lasten en 3.5.1 Ingeleend personeel.
6. Het percentage van de omslagrente voor de toerekening van rente voor de financiering van de in gebruik zijn de activa, bedoeld in het eerste lid, wordt jaarlijks met de begroting vastgesteld. Het percentage van deze omslagrente wordt bepaald uit het gewogen gemiddelde van het bij de begroting geraamde rentepercentage van de rentekosten op de opgenomen langlopende leningen, kortlopende leningen en kredieten.
7. In afwijking van het zesde lid wordt bij een verstrekte lening voor de bepaling van de rentekosten van de inzet van vreemd vermogen in de kostprijs uitgegaan van de rente van de lening die voor de financiering van de verstrekte lening is aangetrokken.

Toelichting

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

Met de herziening van het BBV met ingang van 2017 moeten de overheadkosten apart worden verantwoord. Ze worden bij de gemeente niet meer doorberekend aan de taakvelden. Daarmee vervalt de mogelijkheid om de integrale kostprijzen in de administratie van de baten en lasten op taakvelden van de beleidsbegroting, de financiële begroting, het jaarverslag en de jaarrekening in beeld te brengen. De kostprijzen moeten daarom extracomptabel worden berekend en vastgelegd.

Het eerste lid van artikel 12 bepaalt, dat de kostprijsberekeningen extracomptabel worden vastgelegd en dat de kostprijzen bestaan uit de directe kosten en een opslag voor de overhead en voor de rente over de inzet van vreemd vermogen voor de financiering van (vaste) activa die voor desbetreffende rechten en heffingen en voor desbetreffende goederen, werken en diensten worden ingezet.

Het tweede lid bepaalt, dat ook bijdragen aan en onttrekkingen van voorzieningen voor de noodzakelijke vervanging van de betrokken activa en de afschrijvingskosten van de in gebruik zijnde activa worden betrokken bij de kostprijsberekening. Voor de gemeentelijke rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht zoals de rioolheffing, worden in de kostprijsberekening ook de compensabele BTW en gedeelde inkomsten van het kwijscheldingsbeleid meegenomen.

Het derde lid geeft aan, dat de overheadkosten die kunnen worden toegerekend aan specifieke uitkeringen en subsidies, apart onder het taakveld overhead in de administratie worden afgezonderd en in de desbetreffende verantwoordingen over de besteding aan specifieke uitkeringen en subsidies worden toegerekend

Het vierde en vijfde lid gaan over de toerekening van de overheadkosten aan de kostprijs van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, en over de kostprijs van prijzen van goederen, diensten en werken die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden.

Het vierde lid geeft aan, dat de overheadkosten die kunnen worden toegerekend aan de activiteiten die onder de vennootschapsbelastingplicht vallen, apart onder het taakveld overhead in de administratie worden afgezonderd en in de belastingaangifte aan deze activiteiten worden toegerekend.

Het vijfde lid geeft de definitie van de kostenverdeelsleutel voor de toerekening van de overheadkosten aan de kostprijzen van rechten en heffingen waarmee de gemeente kosten in rekening brengt zoals de afvalstoffenheffing, en voor de toerekening van de

overheadkosten aan de kostprijzen van goederen, werken en diensten die door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden worden geleverd.

Het zesde, zevende en achtste lid handelen over de toerekening van rente over de inzet van vreemd vermogen voor de financiering van activa aan de kostprijs van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, en aan de kostprijs van goederen, werken en diensten die aan overheidsbedrijven en derden worden geleverd.

Het zesde lid van artikel 12 geeft de berekeningswijze van de omslagrente voor het toerekenen van de rente aan de kostprijs voor de inzet van vreemd vermogen voor de financiering van activa.

Het zevende lid geeft voor de omslagrente voor de kostprijs van verstrekte leningen een afwijkend voorschrift. Die kostprijs wordt gebaseerd op de rente van de lening die is aangetrokken voor de verstrekte lening. Daarnaast moeten voor het bepalen van die kostprijs natuurlijk als directe kosten ook de afsluitkosten e.d. worden meegenomen.

Artikel 13. Prijzen economische activiteiten

1. Voor de levering van goederen, diensten of werken door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden waarbij de gemeente in concurrentie met marktpartijen treedt, wordt tenminste de geraamde integrale kostprijs in rekening gebracht. Bij afwijking vanwege een publiek belang doet het college vooraf voor elk van deze activiteiten afzonderlijk een voorstel voor een raadsbesluit, waarin het publiek belang van de levering van de desbetreffende goederen, diensten of werken wordt gemotiveerd.

2. Bij het verstrekken van leningen of garanties door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden worden ten minste de geraamde integrale kosten in rekening gebracht. Bij afwijking vanwege een publiek belang 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 door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden gaat het college uit van een vergoeding van tenminste de geraamde integrale kosten van de verstrekte middelen. Bij afwijking vanwege een publiek belang 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 minder dan de integrale kostprijs in rekening wordt gebracht en sprake is van:

- a. leveringen van goederen, diensten of werken en het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal aan andere overheden voor zover deze leveringen en verstrekkingen zijn bedoeld voor de uitoefening van de publieke taak door die andere overheid;
- b. een bevoordeling van activiteiten in het kader van een bij wet opgedragen publiekrechtelijke taak;
- c. een bevoordeling van activiteiten in het kader van een toegekend bijzonder of uitsluitend recht waarvoor prijsvoorschriften gelden;
- d. een bevoordeling van sociale werkplaatsen;
- e. een bevoordeling van onderwijsinstellingen;
- f. een bevoordeling van publieke media-instellingen; en
- g. een bevoordeling die valt onder de reikwijdte van de staatssteunregels van het Werkingsverdrag van de Europese Unie en daarmee verenigbaar is.

Toelichting

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 gemeenten in concurrentie met ander ondernemingen treedt. Het bevoordelingsverbod houdt feitelijk in dat tenminste een integrale kostprijs voor de levering van goederen, diensten 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 een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad en moet open staan voor bezwaar en beroep.

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

1. Het college doet de raad jaarlijks een voorstel voor de hoogte van de gemeentelijke tarieven voor alle belastingen, heffingen, rechten, leges, verhuur sportaccommodaties en marktgelden.

Toelichting

Het vaststellen van de tarieven voor belastingen, rechten en leges e.d. is een bevoegdheid van de raad. Deze bevoegdheid kan niet worden gedelegeerd (artikel 156 Gemeentewet). Het eerste lid van het artikel bepaalt dat de raad de tarieven voor de belastingen, heffingen, rechten en leges jaarlijks vaststelt. Een gemeenteraad die meer tarieven jaarlijks wenst vast te stellen, kan het eerste lid met deze tarieven uitbreiden. Het betekent dat de bijbehorende verordening jaarlijks moet worden herzien.

Het vaststellen van prijzen voor de levering van gemeentelijke goederen, diensten of werken die niet vallen onder artikel 229 Gemeentewet, is een privaatrechtelijke 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.

Artikel 15. Financieringsfunctie

1. Het college stelt regels inzake algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie, alsmede inzake de administratieve organisatie van de financieringsfunctie, daaronder begrepen taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening en legt deze vast in een treasurystatuut, die ter vaststelling aan de raad wordt aangeboden.
2. Bij het uitoefenen van de financieringsfunctie handelt het college conform het treasurystatuut.

Toelichting

De financieringsfunctie (treasury) is een belangrijk onderdeel van het middelenbeheer. Gezien de operationele kwetsbaarheid van deze functie bevat artikel 212 het expliciete voorschrift dat de verordening een onderdeel over de financieringsfunctie heeft. In dit artikel wordt uitvoering gegeven aan artikel 212, tweede lid onder c. Het gaat om de kaders voor het uitvoeren van de financieringsfunctie. De uitvoering van de financieringsfunctie komt aan de orde in de financieringsparagraaf in de begroting en de rekening zoals die in het Besluit begroting en verantwoording is voorgeschreven. In dit artikel stelt de raad doelstellingen, richtlijnen en limieten die voor het college gelden. Het eerste lid van het artikel draagt het college op een treasurystatuut op te stellen dat met name protocollen bevat voor de dagelijkse uitvoering. Onderwerpen die in zo'n besluit aan de orde komen zullen met name betreffen het derivatenbeheer (indien van toepassing), het kasbeheer, het risicobeheer, de financiering en de administratieve organisatie. Onder het risicobeheer vallen het renterisicobeheer, het kredietrisicobeheer, het koersrisicobeheer, het interne liquiditeitsbeheer en het valutarisicobeheer (indien van toepassing).

Hoofdstuk 4. Paragrafen

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten geeft in de artikelen 16 tot en met 21 aan wat er in de paragrafen lokale heffingen, weerstandvermogen en risicobeheersing, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid ten minste moet staan. In de financiële verordening kan de raad bepalen dat hij ook over aanvullende zaken in de paragrafen wil worden geïnformeerd.

Artikel 16. Lokale heffingen

1. In de paragraaf lokale heffingen bij de begroting wordt opgenomen:
 - de samenstelling van het pakket aan gemeentelijke belastingen en heffingen;
 - de kostendekkendheid van de heffingen;
 - het kwijtscheldingsbeleid en het tarievenbeleid.
2. In de paragraaf lokale heffingen bij de begroting en rekening wordt aandacht besteed aan:
 - de (verwachte) opbrengsten per lokale heffing;
 - het (verwachte) volume en bedrag aan kwijtscheldingen;
 - de (ontwikkeling van de) lokale lastendruk voor huishoudingen en bedrijven;
 - de kostentoerekening van de geraamde overheadkosten aan de rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht.

Toelichting

Artikel 10 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten schrijft de minimumeisen voor die in de paragraaf moeten worden vermeld, namelijk:

- a. de geraamde inkomsten;
- b. het beleid ten aanzien van de lokale heffingen;
- c. een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen;
- d. een aanduiding van de lokale lastendruk;
- e. een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid.

In artikel 16 van deze verordening wordt de eventuele aanvullende informatievraag van de raad gedefinieerd.

In artikel 12 van deze verordening worden de kaders bepaald voor de berekening van de tarieven. In de paragraaf wordt de berekening weergegeven.

Artikel 17. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Het college geeft in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en van de jaarstukken aan de risico's van materieel belang en een inschatting van de kans dat deze risico's zich voordoen. Tevens wordt de gewenste weerstandscapaciteit bepaald en opgenomen in de paragraaf. De basis voor deze paragraaf is de "nota Weerstandsvermogen".

Toelichting

Een gemeente loopt risico's. Deze risico's zijn van uiteenlopende aard. Tegen een deel van deze risico's kan een gemeente zich verzekeren, of er moeten voorzieningen worden gevormd, of ze kunnen anderszins worden opgevangen. Voor een deel van de risico's is dit echter niet het geval. De gemeente kan er ook voor kiezen om voor bepaalde verzekerbare risico's eigen 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 niet mogelijk. Waar gewerkt wordt vallen spaanders. Niet verzekerde risico's die zich voordoen, moet de gemeente opvangen met het eigen vermogen, door belastingverhoging of door beleidsmatige ombuigingen op de begroting.

In artikel 17 is er voor gekozen, dat het college in de paragraaf "Weerstandsvermogen" uiteenzet hoe het omgaat met de inventarisatie en beheersing van risico's. In de paragraaf kunnen standaard diverse spelregels gememoreerd worden, zoals regels over welke bezittingen van de gemeente moeten worden verzekerd en welke procedures hiervoor gelden. Een ander voorbeeld van een regel voor de beheersing van risico's is, dat er jaarlijks een rentevisie wordt gemaakt, waarmee de gemeente het renterisico op haar leningportefeuille op een aanvaardbaar niveau houdt. Ieder college kan zelf invulling geven hoever het met deze regels gaat.

Ten tweede moet het college in de paragraaf de risico's kwantificeren en aan de hand ervan het gewenste weerstandscapaciteit bepalen.

Het "Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten" verplicht een aantal zaken op te nemen in de paragraaf, namelijk:

- a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- b. een inventarisatie van de risico's;
- c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's;

Voor de speciale aandacht in de verordening kan men denken aan een opsomming van de risico's zoals:

- d. tegenvallende rente-ontwikkeling op de kapitaalmarkt;
- e. tegenvallende resultaten uit grondexploitatie;
- f. tegenvallende realisatie op begrote subsidieverwachtingen;
- g. lopende en te verwachten claims van derden;
- h. nog niet getaxeerde kosten van (vermoedde) milieuverontreiniging;
- i. overschrijding opneemde regelingen en subsidies;
- j. dreigend faillissement van verbonden partijen;
- k. dreigend faillissement van derden bij wie borgstellingen, garanties, leningen of vorderingen uitstaan.

Artikel 18. Onderhoud kapitaalgoederen

1. In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in de openbare ruimte geeft het college de kaders weer voor de inrichting van het onderhoud en het beoogde onderhoudsniveau voor het openbaar groen, water, wegen, kunstwerken en straatmeubilair, riolering en gebouwen en eveneens de normkostensystematiek en het meerjarig budgettair beslag.

2. Bij de begroting en jaarstukken doet het college in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen verslag over de voortgang van het geplande onderhoud en het eventuele achterstallige onderhoud aan openbaar groen, water, wegen, kunstwerken, straatmeubilair, riolering en gebouwen.

Toelichting

In artikel 18 stelt de raad regels voor de begrotings- en verantwoordingsinformatie aan de raad over het onderhoud aan kapitaalgoederen. De verantwoordingsinformatie wordt in het eerste lid gesplitst naar de verschillende categorieën kapitaalgoederen. Hierin kan op de stand van zaken worden ingegaan en kan de raad de kaders voor het beleid uiteenzetten. Artikel 18, tweede lid, regelt over welke feiten aangaande het financieel beheer van het onderhoud van kapitaalgoederen de raad in de verplichte paragraaf onderhoud kapitaalgoederen bij de begroting en jaarstukken in elk geval geïnformeerd wordt. Hier kan de raad invulling geven aan zijn eigen informatiebehoefte over het onderhoud kapitaalgoederen. Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten schrijft enige feiten voor, die in de paragraaf moeten worden vermeld (artikel 12 BBV). Namelijk het beleidskader, de daaruit voortvloeiende financiële consequenties en de vertaling daarvan in de begroting van het onderhoud wegen, het onderhoud riolering, het onderhoud water, het onderhoud groen en het onderhoud gebouwen.

Artikel 19. Financieringsfunctie

1. De paragraaf over de financiering bij de begroting geeft de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille weer.
2. De paragraaf over de financiering bij de jaarstukken is een verantwoording van het college over de uitvoering van het treasury statuut.
3. In de paragraaf financiering bij de begroting en rekening zal in ieder geval ingegaan worden op:
 - de kasgeldlimiet
 - de renterisiconorm;
 - de liquiditeitspositie.
 - de rentevisie
 - de rentekosten en renteopbrengsten verbonden aan de financieringsfunctie.

Toelichting

Lid 1 en 2 is een weergave van artikel 13 en 26 van de BBV. Lid 3 geeft structuur aan de paragraaf. Naast de genoemde punten, waarop ingegaan wordt kan aandacht gegeven worden aan de samenstelling en omvang van het vreemde vermogen en van de uitzettingen.

Artikel 20. Bedrijfsvoering

1. In de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting wordt ingegaan op de tijdelijke en actuele onderwerpen die aandacht behoeven;
2. In de paragraaf bedrijfsvoering bij de jaarstukken wordt gerapporteerd over de bij de begroting bepaalde onderwerpen aangaande de bedrijfsvoering en over de nieuwe ontwikkelingen.

Toelichting

Het domein van de ambtelijke organisatie valt onder de verantwoordelijkheid van het college. Beleid op dit gebied wordt in de eerste plaats vormgegeven door het college. In de betreffende paragraaf kan ingegaan worden op onderwerpen zoals:

- b. de omvang van de formatie;
- c. de instroom, uitstroom en ziekteverzuim van personeel;
- d. de directe loonkosten;
- e. de personeelskosten;
- f. de kosten inleenkrachten;
- g. de kosten van ingehuurd externen;
- h. de huisvestingskosten;
- i. de automatiseringskosten;
- j. vernieuwing, uitbreiding, herstructurering, reorganisatie en inkringing van de ambtelijke organisatie, de gemeentelijke huisvesting, het gemeentelijke materieel en de gemeentelijke automatiseringssystemen.

Artikel 21. Reserves en voorzieningen

1. In de paragrafen en staat van reserves en voorzieningen wordt bij de begroting de verwachte ontwikkeling, inclusief de voorgenomen onttrekkingen en toevoegingen, van de reserves en voorzieningen aangegeven.
2. In het jaarverslag wordt verantwoording afgelegd over het verloop van de reserves en voorzieningen.

Toelichting

Artikel 21 geeft aan, dat in de paragrafen en staat van reserves en voorzieningen bij de begroting ingegaan wordt op het verloop van de gemeentelijke reserves en voorzieningen. Er dient een relatie gelegd te worden met de nota genoemd in artikel 10. Met het vaststellen van de begroting geeft de raad invulling aan zijn budgetrecht en geeft het college de bevoegdheid over de reserves en voorzieningen te beschikken, zoals in de paragrafen en staat van reserves en voorzieningen is verwoord.

Artikel 22. Interne controle, rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid

1. In de paragraaf “Interne controle, rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid” bij de begroting wordt op basis van het controleplan aangegeven op welke wijze de interne controle zal plaatsvinden, welke processen getoetst zullen worden op rechtmatigheid en welke onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid, bedoeld in artikel 213a Gemeentewet gedaan zullen worden.
2. In de paragraaf “Interne controle, rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid” bij de jaarstukken doet het college verslag over de uitvoering van het controleplan en rapporteert de bevindingen met betrekking tot de werking van de administratieve organisatie en het rechtmatig handelen. De bevindingen betreffende de doelmatigheid en doeltreffendheid worden weergegeven in de rapporten, gemaakt naar aanleiding van de diverse onderzoeken.

Toelichting

Het gaat hier om een paragraaf, niet genoemd in de BBV. In het belang van de rechtmatigheidstoets is het van belang hier in een afzonderlijke paragraaf aandacht aan te geven. In de paragraaf bij de begroting kan het controleplan worden gepresenteerd, terwijl bij de jaarrekening verslag kan worden gedaan.

Er bestaat een relatie tussen het interne controleplan en het controleprotocol, opgemaakt naar de verordening volgens artikel 213 van de gemeentewet. Deze relatie zal zichtbaar gemaakt moeten worden in deze paragraaf.

De interne controle is gericht op de werking van de administratieve organisatie en spitst zich toe op noodzakelijke functiescheidingen en de naleving daarvan (onder andere de verhouding tussen salarisadministratie en personeelbeheer). De procescontrole op rechtmatigheid zal een verband leggen tussen de verrichte handelingen en de daaraan gekoppelde wet- en regelgeving.

Aan lid 2 is toegevoegd, dat “De bevindingen betreffende de doelmatigheid en doeltreffendheid worden weergegeven in de rapporten, gemaakt naar aanleiding van de diverse onderzoeken”. Deze onderzoeken komen niet in aanmerking voor de accountantscontrole. “De bevindingen” is informatie voor de bedrijfsvoering en behoort onlosmakelijk bij de rapportage betreffende de 213a onderzoeken. De wijze waarop hierover wordt gerapporteerd is geregeld in de verordening 213a.

Artikel 23. Verbonden partijen

1. In de paragraaf verbonden partijen wordt weergegeven het openbare belang, het eigen vermogen en het financiële belang en de zeggenschap van de gemeente.
2. In de begroting en de jaarstukken wordt in de paragraaf verbonden partijen in elk geval ingegaan op nieuwe verbonden partijen, het beëindigen van bestaande verbonden partijen, het wijzigen van bestaande verbonden partijen, de solvabiliteit, het financiële resultaat en eventuele problemen bij bestaande verbonden partijen.

Toelichting

Artikel 23 regelt over welke feiten aangaande het financiële beheer van verbonden partijen de raad in elk geval in de verplichte paragraaf verbonden partijen bij de begroting en jaarstukken wordt. Het Besluit begroting en verantwoording schrijft enige feiten verplicht voor die in de paragraaf moeten worden vermeld, namelijk:

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

Daar de begroting, jaarstukken en nota's openbare stukken zijn, kan vermelding van bepaalde in de verordening vereiste informatie de belangen van de gemeente schaden. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld het voornemen om een financieel belang af te stoten, hetgeen in bepaalde situaties de onderhandelingspositie van de gemeente aantast. Deze gegevens neemt men vanzelfsprekend niet herkenbaar op in de begroting, jaarstukken en openbare nota's.

Ingevolge het Besluit begroting en verantwoording dient een lijst van verbonden partijen te worden bijgehouden.

Artikel 24. Grondbeleid

In de paragraaf grondbeleid van de begroting en jaarstukken wordt het grondbeleid van de gemeente bepaald. In het beleid wordt aandacht besteed aan:

- a. de relatie met de programma's van de begroting;
- b. de strategische visie op het toekomstig grondbeleid van de gemeente;
- c. aan te ontwikkelingen en in ontwikkeling genomen projecten;
- d. de voorraadverwerving en uitgifte van gronden.

Toelichting

Een belangrijke taak van een gemeente is het daadwerkelijk ingrijpen in de ruimtelijke ordening van een gemeente door zelf vastgoedlocaties te (laten) ontwikkelen. De uitgangspunten van het financiële beleid ten aanzien van het grondbeleid horen bij de raad thuis.

Artikel 24 schrijft de feiten voor aangaande het grondbeleid waarover de raad in elk geval in de verplichte paragraaf grondbeleid bij de begroting en jaarstukken moet worden geïnformeerd. Hier kan de raad invulling geven aan zijn eigen informatiebehoefte over het grondbeleid. Dit naast de verplichtingen die het Besluit begroting en verantwoording voorschrijft. Het besluit schrijft voor:

- 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. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- d. een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- e. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Daarnaast kan men denken aan:

- f. huidige vastgoedpositie;
- g. de aan- en verkoop van vastgoed;
- h. de deelname in PPS-constructies;
- i. de geraamde kosten en opbrengsten per in ontwikkeling genomen project;

Daar de begroting, jaarstukken en nota's openbare stukken zijn, kan vermelding van bepaalde in de verordening geëiste informatie de belangen van de gemeente schaden. We kunnen bijvoorbeeld denken aan het opnemen van de financiële onderhandelingsruimte in de begroting voor de aankoop van een stuk grond. Dergelijke informatie tast de onderhandelingspositie van de gemeente aan. Zulke gegevens neemt men vanzelfsprekend niet herkenbaar op in de begroting, jaarstukken en openbare nota's.

Artikel 25. Verstrekking subsidies

In de paragraaf gemeentelijke subsidies van de begroting en jaarstukken geeft het college de kaders weer voor de verstrekking van gemeentelijke subsidies en een overzicht van de toegekende gemeentelijke subsidies.

Hoofdstuk 5. Financiële organisatie en financieel beheer

Artikel 26. 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 binnen de gemeente als geheel en binnen de afdelingen;
- b. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van activa met economisch nut, activa met maatschappelijk nut, voorraden, vorderingen en schulden, enzovoorts.;
- c. het verschaffen van informatie aan de budgethouders over uitputting van de toegekende budgetten en investeringskredieten en voor het maken van kostencalculaties;
- d. 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 terzake geldende wet- en regelgeving;
- e. 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.

Toelichting

In artikel 26 worden de kaders gegeven voor de inrichting van administraties van de gemeente. In hoofdlijnen wordt opgedragen welke gegevens moeten worden vastgelegd en aan welke eisen de vastgelegde gegevens moeten voldoen. Deze verordening regelt niet – inherent aan het dualisme – de regels en activiteiten die daarvoor in de uitvoering nodig zijn. Dat is een taak van het college. Deze zal deze zaken in een besluit moeten vastleggen voor de aansturing van de ambtelijke organisatie. In afzonderlijke regelingen of in artikelen in het organisatiebesluit kunnen de bevoegdheden van de controller, de administrateur en de kassier(s) geregeld worden.

Artikel 27. Financiële organisatie

Het college draagt zorg voor:

- a. een eenduidige indeling van de gemeentelijke organisatie en een eenduidig toewijzing van de gemeentelijke taken aan de afdelingen;
- 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 afdelingen over de te leveren prestaties, de daarvoor beschikbare middelen en de wijze en frequentie van rapportage over de voortgang van de activiteiten en uitputting van middelen;
- f. de kostenverdeelsleutels voor het eenduidig toewijzen van de lasten en baten aan 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.

Toelichting

Artikel 27 geeft de uitgangspunten voor de financiële organisatie en draagt het college op hiervoor zorg te dragen. Het college is op grond van artikel 160 Gemeentewet bevoegd regels te stellen over de ambtelijke organisatie. Deze bevoegdheid betreft ook het stellen van regels voor de financiële organisatie, blijkt uit het advies van de Raad van State en het Nader rapport uit 2003 over de wijziging van artikel 212 Gemeentewet.

Artikel 27 geeft een opsomming 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 alsook de kostenverdeelsleutels voor de kostentoerekening vastlegt. Het beleid en interne regels voor de inkoop en aanbesteding is vastgelegd in ons Inkoop- en aanbestedingsbeleid.

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

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

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

Artikel 28. 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 draagt zorg voor de jaarlijkse interne toetsing op volledigheid en tijdigheid van de bestuurlijke informatievoorziening, de rechtmatigheid van beheershandelingen en op misbruik en oneigenlijk gebruik van de gemeentelijke regelingen. In een door het college samengesteld en door de raad vastgesteld intern controleplan worden nadere regels voor deze toetsing gegeven en wordt aangegeven welke taakvelden of onderdelen van taakvelden getoetst worden.
3. Het college zorgt op basis van de resultaten van de toets bedoeld in het tweede lid indien nodig voor een plan van verbetering. Het college neemt op basis van het plan van verbetering maatregelen voor herstel van de tekortkomingen.
4. De resultaten van de toets en het plan van verbetering worden ter kennisgeving aan de raad aangeboden.

Toelichting

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

De verordening geeft in het eerste en tweede lid aan het college de opdracht voor de inrichting van de financiële organisatie verschillende maatregelen te treffen op het gebied van interne controle, bijvoorbeeld een adequate functiescheiding. Voor een goede interne controle zijn echter aanvullende onderzoeken nodig. In het tweede lid van dit artikel geeft de raad aan, dat er een intern controleplan moet komen.

Het derde en vierde lid regelt dat het college op grond van de uitkomsten van de onderzoeken bij tekortkomingen maatregelen tot herstel treft en dat de raad over de uitkomsten van de onderzoeken en de eventuele maatregelen tot herstel op de hoogte wordt gebracht.

Controleplan

Het college zal naar lid 2 van dit artikel een controleplan samenstellen. In het controleplan zal het volgende worden opgenomen:

- de zogenaamde financiële controles of de interne controles, zoals uit de controleverordening (213) naar voren komt;
- de controles naar het rechtmatig handelen;
- het onderzoeksplan met betrekking tot doelmatigheid en doeltreffendheid (213a).

De gedachte achter de combinatie is:

- a. dat rechtmatigheid (waar het in deze verordening om gaat) niet los te koppelen is van doelmatigheid. Als de uitvoering niet rechtmatig is, niet volgens de spelregels, kan er niet gesproken worden van doelmatigheid (misschien wel van doeltreffendheid);
- b. de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het interne controleplan, gericht op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid neergelegd wordt bij het management. Op deze wijze legt het management verantwoording af over de bedrijfsvoering aan het college;
- c. de basis voor de toetsing door de accountant wordt gelegd.

Een jaarlijkse actualisatie van het controleplan is gewenst. Naast de jaarlijks terugkerende interne controles zal voor elk jaar in het kader van deze verordening worden aangegeven welke bedrijfsonderdelen op juistheid, volledigheid en tijdigheid van de bestuurlijke informatievoorziening, de rechtmatigheid van beheershandelingen en op misbruik en oneigenlijk gebruik van de gemeentelijke regelingen nader worden onderzocht. Uit het controleplan moet naar voren komen dat alle bedrijfsonderdelen in enig jaar extra aandacht hebben gekregen.

Omdat het hier voornamelijk gaat om de bedrijfsvoering, zal het management met een voorstel van een controleplan moeten komen, waarbij ondersteuning door een aangewezen controller gewenst is.

Aan de begroting en de jaarrekening wordt naar artikel 22 een extra paragraaf "Interne controle, rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid" toegevoegd. Deze paragraaf zal gericht zijn op de hier omschreven interne controles en onderzoeken. In deze paragraaf zal bij de begroting ingegaan worden op de geplande (controle)activiteiten. Bij de tussenrapportages kan gerapporteerd worden over de voortgang van de werkzaamheden. In het jaarverslag zal bij deze paragraaf verslag worden gedaan over de uitvoering van het controleplan en de bevindingen.

Hoofdstuk 6. Slotbepalingen

Artikel 29. Intrekken oude verordening en overgangsrecht

1. De “Financiële verordening gemeente Bedum 2014”, vastgesteld in de raadsvergadering van 19 juni 2014, wordt ingetrokken, met dien verstande dat zij van toepassing blijft op de begroting, jaarrekening en het jaarverslag en bijbehorende stukken van het begrotingsjaar voorafgaand aan het jaar waarin deze verordening in werking treedt.
2. Op investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut die voor 1 januari 2017 zijn gedaan, blijft de “Financiële verordening gemeente Bedum 2014” van toepassing zoals deze gold op de dag voor de inwerkingtreding van deze verordening.

Toelichting

Bij het inwerkingtreden van de nieuwe verordening moet de oude worden ingetrokken. Volgens de Gemeentewet is een begrotingsjaar gelijk aan een kalenderjaar. In begrotingsjaar t worden de jaarstukken uit het begrotingsjaar t-1 vastgesteld, wordt uitvoering gegeven aan de begroting voor het jaar t en wordt tot slot de begroting voor het jaar t+1 vastgesteld. De nieuwe verordening is van toepassing op alle stukken die betrekking hebben op het begrotingsjaar t en later. De oude verordening is ondanks het intrekken nog wel van toepassing op de jaarstukken van het begrotingsjaar t-1. Hiervoor is in artikel 29 een overgangsbepaling opgenomen.

Artikel 30. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt, met terugwerkende kracht, in werking op 1 januari 2017.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: “Financiële verordening gemeente Bedum 2017”.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de raad d.d. 21 september 2017.

de burgemeester,

de griffier,

Bijlage overzicht op te stellen nota's en paragrafen:

Nota betreffende:	Periode	Artikel
Begrotingsrichtlijnen Kadernota: de kaders voor het volgende begrotingsjaar.	Jaarlijks, voor 1 oktober door de raad vastgesteld	4, lid 1
In de kadernota worden een aantal richtlijnen weergegeven, waarmee rekening wordt gehouden bij de samenstelling van de begroting. Deze begrotingsrichtlijnen betreffen het te hanteren rentepercentage, inwonersaantal, aantal woningen, wijze van aanlevering van wijzigingen in het beleid en dergelijke. Tevens wordt in deze nota ter kennisname de planning voor het samenstellen van de begroting opgenomen.		
Intern controleplan	Jaarlijks	28, lid 2
Het college zal naar lid 2 van dit artikel een controleplan samenstellen. In het controleplan zal het volgende worden opgenomen: <ul style="list-style-type: none">- de zogenaamde financiële controles of de interne controles naar de controleverordening (213).- de controles naar het rechtmatig handelen- het onderzoeksplan met betrekking tot doelmatigheid en doeltreffendheid (213a). Een jaarlijkse actualisatie van het controleplan is gewenst. Naast de jaarlijks terugkerende interne controles zal voor elk jaar in het kader van deze verordening worden aangegeven welke bedrijfsonderdelen op juistheid, volledigheid en tijdigheid van de bestuurlijke informatievoorziening, de rechtmatigheid van beheershandelingen en op misbruik en oneigenlijk gebruik van de gemeentelijke regelingen nader worden onderzocht. Omdat het voornamelijk gaat om de bedrijfsvoering, zal het management met een voorstel van een controleplan moeten komen, waarbij ondersteuning door een aangewezen controller gewenst is. Aan de begroting en de jaarrekening wordt naar artikel 22 een extra paragraaf "Interne controle, rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid" toegevoegd. Deze paragraaf zal gericht zijn op de hier omschreven interne controles en onderzoeken. In deze paragraaf zal bij de begroting ingegaan worden op de geplande (controle)activiteiten. Bij de tussenrapportages kan gerapporteerd worden over de voortgang van de werkzaamheden. In het jaarverslag zal bij deze paragraaf verslag worden gedaan over de uitvoering van het controleplan en de bevindingen.		
Rapportagecyclus	Jaarlijks	6, lid 1
Elk jaar wordt een planning van de controlcyclus gemaakt, die door de raad wordt goedgekeurd. In deze cyclus wordt het aantal en de tijdstippen van de rapportages vermeld. Het vergaderschema van de raad dient rekening te houden met de planning van de controlcyclus.		
Financiële positie	Jaarlijks	5
Bij de begroting zal ingegaan moeten worden op de financiële positie.		
Nota waardering en afschrijving vaste activa	Eens per 4 jaar	9, lid 1
Na installatie van de nieuwe raad en college en op basis van het raads- collegeprogramma zal er een herijking van de nota plaatsvinden. Na de herijking zal de nota opnieuw door de raad vastgesteld worden.		
Nota reserves en voorzieningen	Eens per 4 jaar	10, lid 1
Na installatie van de nieuwe raad en college en op basis van het raads- collegeprogramma zal er een herijking van de nota plaatsvinden. Na de herijking zal de nota opnieuw door de raad vastgesteld worden.		
Extra paragrafen: Reserves en voorzieningen en Interne controle, rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.	jaarlijks	21 en 22
De paragraaf "Interne controle, rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid" bij de begroting bevat een controleplan die geldt voor meerdere jaren en jaarlijks wordt herzien.		