

Financiële Verordening Gemeente Oostzaan

Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de Gemeente Oostzaan

Wetstechnische informatie

Gegevens van de regeling

Overheidsorganisatie	Gemeente Oostzaan
Officiële naam regeling	Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de Gemeente Oostzaan
Citeertitel	Financiële verordening 2021 gemeente Oostzaan
Vastgesteld door	Gemeenteraad
Onderwerp	Financiën en economie
Eigen onderwerp	

Opmerkingen met betrekking tot de regeling

Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2021. De regeling vervangt de Financiële verordening Gemeente Oostzaan 2018.

Wettelijke grondslag(en) of bevoegdheid waarop de regeling is gebaseerd

Gemeentewet, artikel 212

Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten

Interne regelgeving die op deze verordening is gebaseerd (gedelegeerde regelgeving)

Treasurystatuut gemeente Oostzaan

Nota Waardering, vaste activa, afschrijving en rente

Nota Reserves en Voorzieningen

De raad van de gemeente Oostzaan;
gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 4 mei 2021;
gelet op artikel 212 van de Gemeentewet;

besluit vast te stellen de Financiële verordening 2021 gemeente Oostzaan:

Hoofdstuk 1. Algemene Bepalingen

Artikel 1 Begripsbepaling

1. In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. administratie:
het geheel van systemen waarin het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie wordt vastgelegd ten behoeve van het besturen, het functioneren en het beheersen van (onderdelen van) de ambtelijke organisatie van de gemeente en ten behoeve van de verantwoording die daarover moet worden afgelegd;
- b. annuïtair:
wijze van afschrijven op een investering(activum) waarbij de jaarlijkse kapitaallasten (rente en afschrijving) over de gehele periode gelijk blijven. Dit betekent dat er in de eerste jaren minder zal worden afgeschreven dan in latere jaren omdat de rentecomponent in de beginjaren hoger is. Het bedrag aan afschrijving begint laag en neemt over de jaren heen steeds meer toe. Over de gehele looptijd is dit een – qua rente – duurdere methode. Het voordeel is wel dat de kapitaallasten constant zijn over de hele looptijd.
- c. bespaarde rente:
De som aan rente die de gemeente bespaart door niet alle voor een investering benodigde financiering op de kapitaalmarkt te lenen, maar hiervoor gebruik te maken van de middelen zoals opgenomen in de reserves en voorzieningen. Het deel dat hierdoor niet geleend hoeft te worden en waarover geen rente hoeft te worden betaald heet “bespaarde rente”;
- d. doelmatigheid:
het realiseren van bepaalde prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen;
- e. doeltreffendheid:
de mate waarin de beoogde prestaties en (maatschappelijke) effecten van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald;
- f. financiële organisatie:
het onderdeel van de administratie dat systematisch financiële gegevens maakt en verwerkt van (onderdelen van) de organisatie van de gemeente, teneinde te komen tot een goed inzicht in:
 - de financieel-economische positie;
 - het financiële beheer;
 - de uitvoering van de begroting;
 - het afwikkelen van vorderingen en schulden;
 - alsmede tot het afleggen van rekening en verantwoording daarover;
- g. lineair:
Wijze van afschrijven op een investering(activum) waarbij de jaarlijkse afschrijvingskosten gelijk blijven gedurende de gehele looptijd. Hierdoor zijn de totale kapitaallasten in de eerste jaren hoger dan aan het einde van de afschrijvingsperiode als gevolg van de hogere rentecomponent over de eerste jaren (door hogere boekwaarde). Deze methode is over de gehele looptijd bezien goedkoper - qua rente – omdat er ook in de beginperiode al meer wordt afgeschreven dan bij een annuïtaire afschrijving. Nadeel is echter dat er in de eerste jaren meer kapitaallasten begroot moeten worden, hetgeen soms lastig is binnen de bestaande budgetten;

- h. 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, crediteurensaldo 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;
- i. onbenutte belastingcapaciteit onroerende zaakbelasting:
verschil tussen de opbrengst onroerende zaakbelasting bij de tarieven die minimaal nodig zijn voor toegang tot de procedure van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet en de (geraamde) opbrengst onroerende zaakbelasting;
- j. overhead:
onder overhead worden de (netto) kosten bedoeld die niet direct kunnen worden toegerekend aan een activiteit of taakveld. Op grond van de nieuwe BBV-richtlijnen worden deze kosten op het taakveld overhead verantwoord en niet langer doorbelast. Waar dit i.v.m. prijsvorming van belang is gebeurt dit wel extracomptabel.
- k. rechtmatigheid:
het in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving;
- l. rekenrente:
de door de gemeente gehanteerde interne rekenrente die aan investeringen wordt toegerekend om zodoende een bedrijfs-economisch juiste toerekening van kosten mogelijk te maken. De berekening van interne rente is voorgeschreven in de notitie rente van de commissie BBV.

Hoofdstuk 2. Planning en Controlcyclus

Artikel 2 Inrichting p&c-stukken

1. Het College stelt bij aanvang van iedere raadsperiode de taakvelden en de programma's vast.
2. In de p&c-stukken wordt gerapporteerd op Programmaniveau, onderscheiden naar lasten en baten alsmede het saldo.
3. In de p&c-stukken wordt in een bijlage tevens gerapporteerd op taakveldniveau.
4. De raad stelt op voorstel van het college in totaliteit 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 (BBV).
5. De raad stelt bij aanvang van iedere raadsperiode vast over welke onderwerpen hij in extra paragrafen naast de verplichte paragrafen van de begroting en de jaarstukken kaders wil stellen en wil worden geïnformeerd.

Artikel 3 Kalender

1. Het College van B&W biedt jaarlijks, vóór 31 december, een bestuurlijke planning voor het volgende begrotingsjaar aan de Raad aan. In deze planning zijn de data opgenomen met betrekking tot het aanbieden en vaststellen van de Planning en Controlproducten.
2. De Planning en Controlcyclus bestaat uit de volgende producten:
 - a. Kadernota
 - b. Programmabegroting
 - c. Tussentijdse rapportage
 - d. Jaarstukken

Artikel 4 Kadernota

1. Het College van B&W biedt voor 15 juni, als aftrap van de nieuwe Planning- en Controlcyclus, aan de Raad een nota aan waarin de beleidsmatige en budgettaire uitgangspunten alsmede de vertaling daarvan naar de budgettaire kaders voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming duidelijk worden. In deze nota worden op hoofdlijnen ook voorstellen gedaan hoe met de budgettaire ruimte of opgave om te gaan bij het opstellen van de ontwerpbegroting.
2. De Kadernota wordt voor 15 juli vastgesteld door de Raad.

Artikel 5 Programmabegroting

1. Het College kan nadere regels stellen die waarborgen dat de uitvoering van de programmabegroting rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verloopt.
2. Het uitgangspunt voor het opstellen van de Programmabegroting zijn de uitkomsten van de bespreking met de raad over de Kadernota aangevuld met actuele ontwikkelingen en door de raad verzochte of in de Kadernota opgenomen uitwerkingen.
3. In de Programmabegroting worden de opgenomen ontwikkelingen en uitwerkingen na Kadernota expliciet toegelicht.

Artikel 6 Tussentijdse rapportage

1. Het College informeert de Raad door middel van minimaal twee tussentijdse rapportages over de voortgang van de programmabegroting in het lopende boekjaar.
2. De rapportage gaat in op de budgettaire en beleidsmatige afwijkingen ten opzichte van de vastgestelde programmabegroting alsmede op eventuele nieuwe beleidsmatige ontwikkelingen en bevat tevens de realisatie ultimo rapportagedatum en een prognose van het jaarresultaat. Daarnaast wordt - indien van toepassing - ingegaan op afwijkingen geld ten aanzien van de investeringskredieten.
3. In de tussenrapportages worden in ieder geval afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en lasten binnen programma's, gestelde prioriteiten en investeringskredieten in de begroting groter dan € 25.000 toegelicht.
4. In de rapportage doet het college voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde baten en lasten, het wijzigen van de geautoriseerde investeringskredieten en het bijstellen van het beleid. In geval van investeringen met een meerjarig karakter doet het college indien nodig ook bij iedere begroting op grond van geactualiseerde ramingen voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde investeringskredieten.

Artikel 7 Informatieplicht

Het college besluit, voor zover niet voorzien in de geautoriseerde begroting, niet over:

- a. de aan- en verkoop van goederen, werken en diensten groter dan € 25.000;
- b. de aankoop van gronden en gebouwen groter dan € 25.000;
- c. het verstrekken van leningen;
- d. het verstrekken van waarborgen en garanties; en
- e. het verstrekken van kapitaal aan instellingen en ondernemingen,

dan nadat de raad is geïnformeerd over het voornemen en hiertoe in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

Artikel 8 Overheveling budgetten en verschuiven investeringskredieten over jaren heen

1. Het overhevelen van budgetten over de jaren heen wordt via voorstellen tot resultaatbestemming bij de vaststelling van de jaarrekening aan de raad voorgelegd.
2. Voorstellen tot het doorschuiven van investeringskredieten naar het volgende jaar kunnen bij de vaststelling van de jaarrekening aan de raad worden voorgelegd.

Hoofdstuk 3. Financieel beleid

Artikel 9. Investeringsbeleid

1. Binnen de gemeente worden de afschrijvingstermijnen gehanteerd zoals opgenomen in bijlage 1 bij deze verordening.
2. Het college van B&W kan voorstellen aan de raad voorleggen tot wijziging van deze afschrijvingstermijnen. Deze wijzigingen worden opgenomen in een geactualiseerde bijlage afschrijvingstermijnen die tegelijkertijd door de raad opnieuw wordt vastgesteld. De bijlage bij deze verordening kan zo worden geactualiseerd.
3. De standaard afschrijvingsmethode binnen de gemeente is annuïtair. Het college kan bij individuele investeringsvoorstellen gemotiveerd afwijken van deze methode en werkt deze mogelijkheid uit in de nota waardering vaste activa, afschrijving en rente en houdt hierbij de richtlijnen uit het BBV in acht.
4. Alle investeringen worden geactiveerd, met uitzondering van kunstvoorwerpen met een cultuur-historische waarde.
5. Bij afschrijvingen op investeringen wordt geen rekening gehouden met een restwaarde van het activum.
6. De afschrijving op investeringen start op 1 januari van het boekjaar volgend op het jaar waarin het actief gereed komt dan wel verworven wordt.
7. Bij het afschrijven op investeringen wordt de componentenbenadering toegepast.
8. Voor investeringen wordt de jaarlijks vastgestelde rekenrente gehanteerd. Bij investeringen met projectfinanciering wordt het rentepercentage van de financiering gehanteerd. Bij verstrekte leningen met aparte financiering wordt het rentepercentage van de financiering met een (wettelijk vereiste) opslagpercentage gehanteerd. Het college van B&W werkt hiervoor nadere richtlijnen uit.
9. Investerings met een economische levensduur van drie jaar of minder en/of een aanschafwaarde lager dan € 10.000 excl. BTW worden niet geactiveerd maar ineens ten laste van de exploitatie gebracht. Bij de aanschaf van activa in bulk geldt de totaalprijs als aanschafwaarde. Uitzondering vormen de gronden en terreinen. Deze worden altijd geactiveerd.
10. Kosten voor het afsluiten van geldleningen en een saldo voor agio of disagio worden direct ten gunste/ laste van de exploitatie gebracht.
11. Het College werkt de bovenstaande vastgestelde uitgangspunten voor het investeringsbeleid verder uit in een nota waardering vaste activa, afschrijving en rente. Deze nota wordt eens in de vier jaar opgesteld en ter kennisgeving aan de Raad gestuurd.
12. Deze nota bevat minimaal:
 - a. het afwegingskader voor en de financiering van investeringen;
 - b. criteria voor het activeren van activa;
 - c. criteria voor het waarderen van en afschrijven op activa;
 - d. uitwerking renteberekening en toerekening rente aan activa;
 - e. interne regels rondom verantwoording van investeringen in de producten van de Planning en Controlcyclus;
 - f. procedures rondom afsluiten van kredieten en het overhevelen van de kredieten naar het volgende begrotingsjaar.

Artikel 10. Reserves en voorzieningen

1. Er wordt binnen de reserves een onderscheid gemaakt in algemene reserves, bestemmingsreserves en egalisereserves.
2. Het college stelt eens in de vier jaar een nota reserves en voorzieningen op die ter vaststelling aan de raad wordt aangeboden. Hierin wordt minimaal ingegaan op:
 - a. het beleid ten aanzien van reserves en voorzieningen;
 - b. de verschillende te onderscheiden soorten reserves en de regels omtrent vorming, duur en instandhouding;
 - c. minimale omvang bij vorming van een bestemmingsreserve;
 - d. rentebeleid reserves en voorzieningen;
 - e. uitwerking beleid inzake weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen mede in relatie tot norm ratio weerstandsvermogen.

Artikel 11. 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 stelsel van kostentoerekening gehanteerd. Bij deze kostentoerekening worden naast de directe kosten, de overheadkosten en de rente van de inzet van vreemd vermogen, reserves en voorzieningen 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 kwijtscheldingsbeleid betrokken.
3. 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 wordt uitgegaan van een aandeel in de totale overheadkosten. De overheadkosten betreffen de geraamde directe kosten van de economische categorieën Salarissen en sociale lasten en Ingeleend personeel die worden besteed aan de desbetreffende goederen, werken, diensten en heffingen, gedeeld door de totale geraamde directe kosten van de economische categorieën Salarissen en sociale lasten en Ingeleend personeel.
4. Bij het bepalen van het rentepercentage voor de omslagrente wordt rekening gehouden met de rentevergoeding over de reserves en voorzieningen (bespaarde rente).

Artikel 12. Financieringsfunctie

1. Het College draagt bij de uitoefening van de financieringsfunctie zorg voor:
 - a. het aantrekken van voldoende financiële middelen en het uitzetten van overtollige gelden om de programma's binnen de door de Raad vastgestelde kaders van de programmabegroting uit te kunnen voeren;
 - b. het beheersen van de risico's verbonden aan de financieringsfunctie zoals renterisico's en kredietrisico's;
 - c. het minimaliseren van de in- en externe verwerkingskosten bij het beheren van de geldstromen en de financiële posities;
 - d. het optimaliseren van het rendement van de beschikbare liquiditeiten binnen de gegeven wettelijke kaders, respectievelijk de richtlijnen en limieten van het Treasurystatuut;
 - e. voor het afsluiten van leningen dan wel het oversluiten van de leningenportefeuille is, gezien het budgetrecht van de raad, een raadsbesluit nodig.

2. Het College neemt bij de uitvoering van de financieringsfunctie de volgende richtlijnen in acht:
 - a. voor het aantrekken van financieringen worden tenminste 2 prijsopgaven bij verschillende financiële instellingen gevraagd;
 - b. bij het verstrekken van leningen, het verstrekken van garanties en het verstrekken van risicodragend kapitaal bedingt het college indien mogelijk zekerheden;
 - c. er wordt geen gebruik gemaakt van financiële derivaten als bedoeld in artikel 1, onder c, van de Wet financiering decentrale overheden;
 - d. voor de kasgeldlimiet en de renterisiconorm gelden de wettelijke waarden. Het College informeert de Raad indien de kasgeldlimiet of de renterisiconorm dreigt te worden overschreden;
 - e. voor het afsluiten van leningen dan wel het oversluiten van de leningenportefeuille is, gezien het budgetrecht van de raad, een raadsbesluit nodig.
3. Verstrekken van leningen en garanties en het aangaan van financiële participaties anders dan genoemd in het tweede lid worden uitsluitend gedaan uit hoofde van de publieke taak. Bij het uitzetten van middelen, het verstrekken van garanties en het aangaan van financiële participaties hanteert het College een terughoudend beleid. Uitgangspunten omtrent leningen- en borgstellingen zijn uitgewerkt in het Treasurystatuut.
4. Het College stelt regels op ter uitvoering van het gestelde onder het eerste tot en met derde lid en legt deze regels alsmede de regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening vast in een besluit Treasurystatuut. Het College zendt het besluit Treasurystatuut eens in de vier jaar ter kennisgeving aan de Raad.

Artikel 13. Rechtmatigheidsverantwoording (vanaf 1/1/2022)

1. Begrotingsafwijkingen waarbij het college binnen het door de raad uitgezette beleid zijn gebleven zijn niet onrechtmatig.
2. Begrotingsoverschrijdingen waar direct te relateren inkomsten tegenover staan zijn niet onrechtmatig voor zover hiervoor redelijkerwijs geen voorstel tot wijziging van de begroting meer kon worden ingediend via de tussentijdse rapportages.
3. Een overschrijding op een investeringskrediet in enig jaar is niet onrechtmatig voor zover hiervoor nog voldoende investeringskrediet beschikbaar is en voor zover hiervoor redelijkerwijs geen voorstel tot wijziging van het krediet meer kon worden ingediend via de tussentijdse rapportages.
4. Het college hanteert voor de rechtmatigheidsverantwoording de door de commissie BBV opgestelde modelverantwoording.
5. De grens waarboven afwijkingen in de rechtmatigheidsverantwoording moeten worden opgenomen is door de raad bepaald op 3% van de totale lasten, inclusief toevoegingen aan de reserves.
6. Zolang de fouten en onduidelijkheden onder de verantwoordingsgrens blijven dan worden er geen afwijkingen opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Alle afwijkingen worden wel vermeld in de toelichting in de jaarrekening.
7. Bij complexe situaties waarin specialisten niet tot een eenduidig oordeel komen, kan het voor het college onduidelijk zijn of financieel rechtmatig is gehandeld. Het college betreft deze situatie bij het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording en neemt deze op indien het totaal aan onduidelijkheden de verantwoordingsgrens overschrijdt.

Hoofdstuk 4. Paragrafen

Artikel 14. Lokale heffingen

1. Het College geeft in de paragraaf lokale heffingen van de programmabegroting en de jaarstukken aan:
 - a. de geraamde inkomsten;
 - b. het beleid ten aanzien van de lokale heffingen;
 - c. een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen, waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe bij de berekening van tarieven van heffingen, die hoogstens kostendekkend mogen zijn, wordt bewerkstelligd dat de geraamde baten de ter zake geraamde lasten niet overschrijden, wat de beleidsuitgangspunten zijn die ten grondslag liggen aan deze berekeningen en hoe deze uitgangspunten bij de tariefstelling worden gehanteerd;
 - d. een aanduiding van de lokale lastendruk;
 - e. een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid.

Artikel 15. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

1. De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen en risicobeheersing van de programmabegroting en de jaarstukken bevat de verplichte onderdelen op grond van het BBV. Aanvullend wordt er in deze paragraaf opgenomen:
 - a. de ontwikkeling van de netto schuld per inwoner;
 - b. het saldo van de baten en lasten voor toevoegingen en onttrekkingen van reserves als percentage van de inkomsten;
 - c. de onbenutte belastingcapaciteit onroerende zaakbelasting als percentage van de inkomsten.

Artikel 16. Onderhoud kapitaalgoederen

1. Bij de begroting en de jaarstukken neemt het college in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen de verplichte onderdelen op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten op.
2. Het College biedt ten minste eens in de vier jaar een nota Rioleringsplan aan. De nota geeft het kader weer voor de inrichting van het onderhoud, het beoogde onderhoudsniveau en de uitbreiding van de riolering alsmede de kwaliteit van het milieu en eveneens de normkostensystematiek en het meerjarig budgettair beslag. De Raad stelt deze nota vast.

Artikel 17. Financiering

1. De paragraaf betreffende de financiering bevat minimaal de onderdelen zoals opgenomen in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.
2. Het vigerende percentage van de omslagrente voor de toerekening van rente voor de financiering van de in gebruik zijn de activa wordt jaarlijks - via het zogenaamde renteschema uit de nota Rente van de commissie BBV - in de paragraaf Financiering van de begroting opgenomen.

Artikel 18. Bedrijfsvoering

In de paragraaf bedrijfsvoering bij de begroting en de jaarstukken neemt het College minimaal de verplichte onderdelen op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten op.

Artikel 19. Verbonden Partijen

Bij de begroting en de jaarstukken neemt het College in de paragraaf verbonden partijen minimaal de verplichte onderdelen op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten op.

Artikel 20. Grondbeleid

1. In de paragraaf grondbeleid bij de begroting en de jaarstukken neemt het College de verplichte onderdelen op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten op.
2. De gemeente voert geen actief grondbeleid.

Hoofdstuk 5. Financiële organisatie en administratie

Artikel 21. Administratie

1. De administratie is zodanig van opzet en werking, dat zij in ieder geval dienstbaar is voor:
 - a. het sturen en het beheersen van activiteiten en processen in de gemeente als geheel;
 - 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 over uitputting van de toegekende budgetten en investeringskredieten, het maken van kostencalculaties en voor het inzicht in bepaalde indicatoren;
 - d. het afleggen van verantwoording over de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de programmabegroting en ter zake 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 programmabegroting en relevante wet- en regelgeving.

Artikel 22. Financiële organisatie

1. De taken en verantwoordelijkheden behorende bij de ambtelijke organisatie van de gemeente zijn overgedragen aan de Gemeenschappelijke regeling OVER-gemeenten.
2. De Gemeenschappelijke regeling OVER-gemeenten draagt zorg voor en legt (in een besluit van het Algemeen Bestuur) vast:
 - 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, zodat aan de eisen van interne controle wordt voldaan en de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie aan beleids- en beheersorganen is gewaarborgd;
 - c. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten.
3. Het College maakt afspraken met OVER-gemeenten over:
 - a. 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;
 - b. de kostenverdeelsleutels voor het eenduidig toewijzen van baten en lasten aan de taakvelden;
 - c. de interne regels (protocol) voor de inkoop en aanbesteding van leveringen, werken en diensten. De regels waarborgen dat wordt gehandeld in overeenstemming met de relevante Nationale en Europese wetgeving;

- d. het beleid en de interne regels voor de steunverlening en de toekenning van subsidies aan ondernemingen en instellingen;
- e. het beleid en de interne regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen, opdat aan de eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording wordt voldaan.

Artikel 23. Interne controle

- 1. Het College zorgt ten behoeve van het getrouwe beeld van de verantwoording en de rechtmatigheid van de baten en lasten en de balansmutaties voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking.
- 2. Het College waarborgt de rechtmatigheid van de beheershandelingen.
- 3. Het College neemt bij afwijkingen maatregelen tot herstel.
- 4. Het College draagt zorg voor een stelsel van interne auditing op de goede werking van de verantwoordelijkheden genoemd onder lid 1, 2 en 3.

Hoofdstuk 6. Slotbepalingen

Artikel 24. Intrekken oude verordening en overgangsrecht

De "Financiële verordening 2018 Gemeente Oostzaan wordt ingetrokken, met dien verstande dat zij van toepassing blijft op de jaarrekening en het jaarverslag en bijbehorende stukken van het begrotingsjaar voorafgaand aan het jaar waarin deze verordening in werking treedt.

Artikel 25. Inwerkingtreding

- 1. Deze verordening treedt – behoudens artikel 13 over de rechtmatigheidsverantwoording- met terugwerkende kracht in werking met ingang van 1 januari 2021. De verordening welke is vastgesteld door de Raad in 2018 vervalt hiermee.
- 2. Het artikel 13 over de rechtmatigheidsverantwoording van het College treedt in werking per 1 januari 2022.

Artikel 26. Citeertitel

Deze verordening kan worden aangehaald onder de naam "Financiële verordening gemeente Oostzaan 2021".

Aldus besloten in zijn openbare vergadering van d.d. 13 september 2021.

De Raad voornoemd,
De voorzitter,

De griffier,

Bekend gemaakt op:

BIJLAGE: ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Hoofdstuk 1. Algemene Bepalingen

Artikel 1. Begripsbepaling

In artikel 1 wordt een aantal begrippen die in deze verordening wordt gehanteerd, en die mogelijk tot onduidelijkheden kan leiden, toegelicht. Dit artikel beoogt daarmee zeker niet volledig te zijn omdat er altijd discussie kan blijven bestaan over gehanteerde begrippen.

Hoofdstuk 2. Planning- en Controlcyclus

Artikel 2. Inrichting p&c-stukken

Dit artikel bevat bepalingen over de inrichting van de planning- en control producten. De indeling van de programma's wordt conform het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: BBV) door de raad vastgesteld, maar behoeven niet iedere raadsperiode opnieuw te worden vastgesteld. Dit is de reden dat een dergelijke bepaling, die voorheen in de verordening was opgenomen, is weggelaten. Dit is namelijk al een bevoegdheid van de raad.

De verdeling van de taakvelden, die verplicht voor iedere gemeenten zijn voorgeschreven, is een bevoegdheid van het College. De verdeling van deze taakvelden worden daarom bij aanvang van iedere raadsperiode door het College opnieuw vastgesteld. De verdeling wordt conform het BBV opgenomen in de begroting.

Het tweede lid onderschrijft het uitgangspunt in het BBV dat het sturingsniveau van de raad het programmaniveau is.

In het derde lid wordt de verplichting uit het BBV om te rapporteren op taakvelden geduid (art. 7, 24 en 66 BBV).

Het vierde lid bepaalt dat, op voorstel van het college, de raad beleidsindicatoren per programma vaststelt. Het is het zogenaamde SMART maken van de begroting. Wat de verplichte beleidsindicatoren zijn, volgt uit de (ministeriële) Regeling vaststelling beleidsindicatoren door gemeenten in programma's en programmaverantwoording, welke zijn grondslag vindt in artikel 25, tweede lid, onder a, van het BBV.

Overigens bepaalt dit artikel niet dat elke nieuwe raadsperiode de gehele begroting en jaarstukken moeten worden herzien. In de meeste gevallen is dat niet raadzaam. Als de indeling en gebruikte beleidsindicatoren de vorige raadsperiode goed zijn bevallen, kunnen deze ongewijzigd opnieuw worden vastgesteld. In andere gevallen zijn (kleine) bijstellingen of wijzigingen meestal voldoende.

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 vierde lid bepaalt, dat de raad bij aanvang van een nieuwe raadsperiode kan aangeven, welke paragrafen hij nog meer wenst. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een paragraaf subsidies of een paragraaf duurzaamheid. Hierover handelt lid 5.

Artikel 3. Kalender

In dit artikel wordt vastgelegd dat het college jaarlijks uiterlijk 31 december de p&c-kalender voor het volgende jaar aan de raad aanbiedt. Daarmee is voor aanvang van ieder nieuw begrotingsjaar duidelijk op welke data de verschillende p&c-producten in de raad worden behandeld en eventueel worden vastgesteld. Het moge duidelijk zijn dat hierover vooraf afstemming plaats vindt met de Griffie.

In het tweede lid wordt aangegeven welke producten minimaal via de p&c-cyclus jaarlijks aan de raad worden aangeboden.

Artikel 4. Kadernota

In artikel 4 wordt ingegaan op de start van de planning- en controlcyclus via de Kadernota. In de Kadernota legt het College feitelijk de uitgangspunten en de vertaling hiervan naar budgettaire kaders voor aan de Raad ter voorbereiding op het opstellen van de begroting. Daarbij wordt ingegaan op de verwachte budgettaire ruimte (of krapte) en de wijze waarop het College hiermee om wil gaan in de op te stellen begroting. De bedoeling van het voorleggen aan en bespreken van de Kadernota met de Raad is dat er een discussie plaats vindt tussen het College en de Raad en tussen de fracties in de Raad onderling over de te hanteren uitgangspunten en te volgen (budgettaire) lijn in de nog op te stellen begroting voor het volgende jaar. Op basis hiervan kan het College de Programmabegroting opstellen.

Artikel 5. Programmabegroting

In dit artikel wordt vastgelegd in lid 1 dat het College nadere regels kan stellen die de rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Programmabegroting waarborgen en bevorderen. Dit zijn regels die door de ambtelijke uitvoeringsorganisatie dan dienen te worden gevolgd. Alvorens het College hiertoe over gaat zal in overleg worden getreden met de Directeur van de OVER-organisatie om een en ander af te stemmen, zodat dit ook haalbaar en uitvoerbaar blijft.

In lid 2 wordt de relatie met de Kadernota vastgelegd. Na de bespreking met de Raad over de Kadernota zijn er altijd actuele ontwikkelingen die in de begroting zullen moeten worden verwerkt. Lid 3 regelt dat deze door het College expliciet worden toegelicht in de begroting, zodat de Raad eenvoudig kan zien welke wijzigingen er zijn opgetreden na de bespreking over de Kadernota.

Artikel 6. Tussentijdse rapportage

De tussentijdse rapportages zijn een belangrijk onderdeel van de planning- en controlcyclus voor de raad. Op basis van tussenrapportages wordt de raad geïnformeerd over de uitputting van budgetten en (bij afwijkingen) investeringskredieten en de voortgang van de uitvoering van het beleid.

In lid 1 wordt vastgelegd dat er ieder jaar minimaal 2 tussentijdse rapportages aan de Raad over de voortgang van de Programma begroting dienen te worden opgeleverd. Meer mag daarmee ook, maar is niet persé noodzakelijk. Er kan altijd een reden zijn waarom dit in enig jaar gewenst is.

Lid 2 bepaalt dat in deze rapportages wordt ingegaan op de beleidsmatige en budgettaire afwijkingen ten opzichte van de vastgestelde Programmabegroting en eventuele nieuwe ontwikkelingen waarvoor het College zich gesteld ziet. In de rapportages wordt zo veel mogelijk gerapporteerd op afwijkingen op programmaniveau, het niveau waarop de Raad het budgetrecht heeft. In de analyse wordt waar nodig ingegaan op onderliggende oorzaken. In de rapportages wordt ook gerapporteerd over de realisatie (lasten, baten) ultimo rapportagedatum en wordt een prognose opgenomen voor einde jaar.

Dit alles ook weer op programmaniveau. In lid 3 wordt bepaald dat in ieder geval afwijkingen boven de € 50.000 op lasten en baten binnen de programma's en op investeringskredieten worden toegelicht.

In lid 4 wordt vastgelegd dat het College – op basis van de ingediende Tussenrapportage – de Raad ook wijzigingsvoorstellen kan voorleggen voor de begroting. Dit geldt zowel voor de lasten en baten (exploitatie) als de (investerings)kredieten. Voorstellen tot wijziging dienen altijd voorzien te zijn van een sluitende financiële dekking.

Dit artikel geeft invulling aan de wijze van autoriseren van de baten en lasten in de begroting en van de investeringskredieten. Op grond van artikel 189 van de Gemeentewet berust het budgetrecht bij de raad. De raad neemt uiteindelijk de beslissing welke bedragen zij voor taken en activiteiten per programma op de begroting beschikbaar stelt. Gedurende het begrotingsjaar kan de raad op grond van artikel 192 van de Gemeentewet besluiten nemen over het wijzigen van de begroting. De gemeente kan slechts uitgaven doen voor de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht (derde lid van artikel 189 van de Gemeentewet). Autorisatie door de raad van de baten en de lasten vindt plaats op het niveau van programma's.

Naast lopende uitgaven doet een gemeenten investeringen, waaronder investeringen in grondexploitaties. Ook uitgaven voor investeringen moeten door de raad worden geautoriseerd. Voor de autorisatie van deze investeringskredieten is er voor gekozen deze bij de begrotingsbehandeling mee te nemen (vierde 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.

Het college dient dreigende overschrijdingen van geautoriseerde lasten en investeringskredieten en dreigende onderschrijdingen van geautoriseerde baten bij het bekend worden aan de raad te melden, zodat de raad kan besluiten of het budget moet worden gewijzigd of dat het beleid moet worden bijgesteld. Dit wordt veelal in of bij de Tussentijdse rapportages gedaan maar kan ook separaat.

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). Bij investeringen met een meerjarig karakter waaronder ook grondexploitaties, bepaalt het vierde lid ook, dat bij elke begroting een actualisatie van de ramingen plaatsvindt en het college aan de raad voorstellen doet voor het wijzigen van de investeringskredieten.

Meestal komen gedurende het begrotingsjaar nieuwe investeringsvoornemens op tafel, die bij het opstellen van de begroting niet waren voorzien. Het vierde 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. Daarbij draagt dit lid aan het college op bij grote investeringen aan te geven wat het effect is op de schuldpositie van de gemeente.

Artikel 7. Informatieplicht

In artikel 7 van de financiële verordening is een nadere invulling van de informatieplicht van het college aan de raad opgenomen. Het betreft een uitwerking van het vierde lid van artikel 169 van de Gemeentewet. Dat artikel verplicht het college vooraf aan het aangaan van bepaalde verplichtingen de raad inlichtingen te verstrekken, indien de raad daar om verzoekt of indien de uitoefening van deze bevoegdheden van het college ingrijpende gevolgen heeft voor de gemeente.

In artikel 7 verzoekt de raad het college om informatie vooraf aan het aangaan van de opgesomde rechtshandelingen met een financieel gevolg, indien het aangaan van deze verplichtingen de in het artikel genoemde bedragen overschrijden.

De bepalingen uit het artikel ontslaan het college niet van de informatieplicht in andere gevallen.

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

Artikel 8. Overheveling budgetten en verschuiven kredieten over jaren heen

De commissie BBV heeft de aanbeveling gedaan om afspraken tussen college en raad over verschuivingen van uitgaven tussen jaarschijven voor zowel exploitatie als bij investeringsbudgetten vast te leggen in de financiële verordening. Via dit artikel 8 voldoet de gemeente aan deze aanbeveling van de commissie.

Het komt nogal eens voor dat de begrotingsafwijkingen worden veroorzaakt doordat activiteiten, waarvoor de gemeenteraad geld beschikbaar heeft gesteld, nog niet (geheel) zijn uitgevoerd. Dit leidt dan tot een voordelig resultaat ten opzichte van de begroting. De activiteiten worden in het volgende begrotingsjaar (verder) uitgevoerd. Om geschetste problematiek rechtmatig op te lossen heeft de commissie BBV een viertal opties in overweging gegeven. Optie 4 is het minst vergaand en verdient de voorkeur. Deze staat hieronder toegelicht.

“Een laatste mogelijkheid is om de uitvoering van de ‘overgehevelde’ activiteiten en bijhorende lasten gewoon ten laste van de exploitatie in het nieuwe jaar te verantwoorden. Bij de vaststelling van de jaarrekening van het oude jaar en de daarin opgenomen resultaatbestemming stemt de raad op grond van een geactualiseerde uitvoeringsplanning vervolgens in met het overhevelen van de niet aangewende middelen als gevolg van nog niet uitgevoerde activiteiten naar het nieuwe begrotingsjaar. In formele zin worden er dan in het begin van het nieuwe begrotingsjaar activiteiten uitgevoerd en budgetten van het afgesloten jaar naar het nieuwe begrotingsjaar overgeheveld zonder dat daar vooraf voor dat jaar toestemming is gegeven door de raad. Anderzijds zijn het wel activiteiten die passen binnen het beleid van de raad.”

Er is niet voor de andere opties gekozen omdat die feitelijk voorschrijven dat de Raad al voor 31 december moet hebben ingestemd met het reserveren van deze middelen voor het volgende jaar via bestemmingsreserves of bijvoorbeeld een bestemmingsreserve “nog uit te voeren werkzaamheden”. Of dat er in het nieuwe jaar een voorstel wordt gemaakt om de benodigde middelen – die automatisch naar de algemene reserve vloeien zonder voorstel – uit de algemene reserve te dekken. De nu gekozen mogelijkheid sluit het beste aan bij de huidige werkwijze en legt de afweging rond de besteding van overgebleven middelen bij de besluitvorming over (het resultaat van) de jaarrekening, hetgeen het meest zuiver is.

Hoofdstuk 3. Financieel beleid

Artikel 9. Investeringsbeleid

In het tweede lid, onder a, van artikel 212 van de Gemeentewet is opgenomen, dat de financiële verordening in ieder geval de regels voor waardering en afschrijving van activa bevat. Hieraan is door middel van artikel 9 invulling gegeven.

In dit artikel legt de Raad de (minimale) kaders en uitgangspunten vast die gelden bij het verder vormgeven van het investeringsbeleid binnen de gemeente. Het College werkt deze kaders en uitgangspunten voor het investeringsbeleid iedere vier jaar verder uit in de nota waardering vaste activa, afschrijving en rente (zie lid 10 en 11). Het opstellen van deze nadere regels is een bevoegdheid van het College en wordt daarom ter kennisgeving aan de Raad gestuurd. Door het vastleggen van de kaders en uitgangspunten in dit artikel geeft de Raad echter de bewegingsruimte aan voor het College op dit gebied.

In lid 1 worden feitelijk de te hanteren afschrijvingstermijnen voor investeringen vastgelegd zoals deze binnen de gemeente worden gehanteerd. Door deze feitelijk in een bijlage bij de verordening op te nemen (zie lid 2) is deze tussentijds – via de Raad – eenvoudiger te wijzigen zonder de gehele verordening daarmee aan te hoeven passen. Een mogelijkheid is om voor bepaalde vaste activa een maximale afschrijvingstermijn op te nemen in plaats van een vaste afschrijvingstermijn. Van een maximale afschrijvingstermijn kan met de afschrijvingstermijn naar beneden worden afgeweken. Reden hiervoor is, dat de economische levensduur van bijvoorbeeld nieuwe riolering langer is dan die van oude riolering. Door het opnemen van de maximale afschrijvingstermijn kan voor oude riolering een kortere afschrijvingstermijn worden toegepast zonder hiervoor in de verordening een aparte bepaling op te nemen.

Vanaf 1 januari 2017 is ook het activeren van investeringen met maatschappelijk nut verplicht. Het BBV laat een aanzienlijke beleidsvrijheid aan gemeenten voor het zelf vaststellen van de eigen afschrijvingsmethodieken en afschrijvingstermijnen. Natuurlijk geldt hierbij wel het criterium dat gemeenten de afschrijvingsmethodiek en afschrijvingstermijn van een actief moeten afstemmen op de verwachte gebruiksduur. Indien dit wordt nagelaten, wordt het getrouwe beeld van de jaarrekening aangetast.

De standaard methode van afschrijven is annuïtair, zo bepaalt lid 3. Het College kan hiervan in bepaalde gevallen afwijken en werkt dit nader uit in de nota waardering vaste activa, afschrijving en rente.

In lid 4, 5, 6, 7, 9 en 10 wordt een aantal voor zich zelf sprekende uitgangspunten vastgelegd.

Lid 8 gaat in op het hanteren van rentepercentages bij investeringen en (hiervoor aan te trekken) leningen. In het BBV is bepaald op welke wijze de interne rekenrente jaarlijks dient te worden bepaald. Alleen voor investeringen met projectfinanciering mag de rente van deze financiering worden gehanteerd. In dit lid wordt ook het uitgangspunt vastgelegd dat bij te verstrekken leningen ook het percentage van de lening mag worden gehanteerd, maar dan met een opslagpercentage. Dit is op grond van het voorkomen van staatssteun in bepaalde gevallen vereist. Daarnaast is het logisch om op de wijze ook de kosten van de organisatie (voor het regelen en verstrekken van de lening) door te belasten aan de aanvrager.

Artikel 10. Reserves en voorzieningen

In dit artikel worden de uitgangspunten vastgelegd met betrekking tot de reserves en voorzieningen aanvullend op datgene wat er in de wet en het BBV reeds is opgenomen. Deze uitgangspunten worden door het College verder uitgewerkt en herijkt in de nota Reserves en voorzieningen die eens in de vier jaar door de Raad wordt vastgesteld (lid 2). Vooral ook omdat het instellen van bestemmingsreserves een bevoegdheid is van de Raad en deze nota inzicht gaat geven in de vorming en uitputting van met name de reserves. Voor de instelling en uitnutting van de voorzieningen gelden de wettelijke verslaggevingsvoorschriften waardoor hierop minder vrijheidsgraden bestaan. Er wordt – zo geeft lid 1 aan – een onderscheid aangebracht tussen algemene reserves, bestemmingsreserves en egalisatiereserves.

Artikel 11. Kostprijsberekening

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

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 gedeerde inkomsten van het kwijtscheldingsbeleid meegenomen.

Het derde 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. Er wordt voor de toerekening van de overheadkosten bepaald dat deze plaatsvindt naar rato van het aandeel van de personeelslasten inclusief inhuur derden in de totale personeelslasten inclusief inhuur derden.

Hoewel de commissie BBV het niet adviseert wordt binnen de gemeente gewerkt met zogenaamde bespaarde rente over de reserves en voorzieningen. Dit doen we in de eerste plaats omdat dit een zuiverder benadering geeft voor de berekening van het interne rentepercentage. Doordat gemeenten een aanzienlijk bedrag aan reserves en voorzieningen op de balans hebben staan hoeven gemeenten voor hun financieringsbehoefte namelijk minder te lenen op de kapitaalmarkt. In de tweede plaats levert dit een hoger – en meer marktconform – percentage op dat zo doorbelast kan worden aan de taakvelden, waaronder de rioolheffing en de afvalstoffenheffing. Zonder de berekening van bespaarde rente zou de gemeente per saldo minder opbrengsten genereren. In lid 4 wordt vastgelegd dat er met bespaarde rente wordt gewerkt binnen de gemeente.

Artikel 12. Financieringsfunctie

Artikel 212 van de Gemeentewet bevat de bepaling, dat de financiële verordening in elk geval regels voor de algemene doelstelling en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie bevat. Artikel 12 geeft invulling aan deze plicht. Het artikel bevat kaders voor het financieringsbeleid. De kaders voor de financiële organisatie van de financieringsfunctie staan in artikel 21 van deze verordening.

Het eerste lid handelt over de bedoeling van de financieringsfunctie, zoals het zorgen voor voldoende financiële middelen om de doelstellingen binnen de programma's tijdig te kunnen uitvoeren. Dat moet natuurlijk ook efficiënt en met voldoende rendement gebeuren.

In aanvulling op de regels uit de Wet financiering decentrale overheden en daarop gebaseerde besluiten en regelingen stelt het tweede lid een aantal aanvullende kaders. Zo mag geen gebruik worden gemaakt van financiële derivaten.

Gemeenten mogen alleen leningen en garanties verstrekken en financiële participaties aangaan voor het behartigen van een publiek belang (artikel 2 van de Wet Fido). Daarbij bepaalt het tweede lid van artikel 160 van de Gemeentewet, dat een besluit tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen niet eerder wordt genomen dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en hij zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen.

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

In het derde lid wordt de beperking aangebracht dat de financiering alleen mag worden ingezet voor de publieke taak en dat terughoudend wordt geopereerd bij het verstrekken van leningen en borgstellingen.

Het vierde lid verzoekt het College om een en ander verder uit te werken en vast te leggen in een Treasurystatuut dat eens in de vier jaar wordt vastgesteld en ter kennisgeving aan de Raad wordt gestuurd.

Artikel 13. Rechtmatigheidsverantwoording (gaat in op 1 januari 2022)

Vanaf 2022 moet het College van B&W een rechtmatigheidsverantwoording opnemen (over het verslagjaar 2021) in de jaarrekening. Hiermee wordt verantwoording afgelegd over de naleving van de regels, die relevant zijn voor het financiële reilen en zeilen van de gemeente. Over de naleving van de voorwaarden voor subsidies en Europese bestedingen bijvoorbeeld, maar ook over misbruik en oneigenlijk gebruik en lasten, waarvoor geen voorafgaande dekking opgenomen was in de begroting. Het college van B&W is al staatsrechtelijk en bestuurlijk verantwoordelijk voor de rechtmatigheid. Maar nu is het nog de accountant die hierover verslag uitbrengt en het gesprek voert met de gemeenteraad. In de toekomst moet het college van B&W zelf een verantwoording opstellen, die opgenomen wordt in de jaarrekening.

Begrotingsafwijkingen en -overschrijdingen (beleidsmatig en/of financieel) behoeven autorisatie door de raad. Hiermee wordt toestemming gevraagd voor het te realiseren beleid en voor de besteding van het benodigde bedrag. Begrotingswijzigingen moeten volgens de Gemeentewet tijdens het jaar zelf nog door de raad worden vastgesteld. Indien een wijziging niet meer in het jaar zelf is vastgesteld zijn bestedingen boven het begrotingsbedrag strikt genomen onrechtmatig.

Volgens artikel 28 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten dienen overschrijdingen (en onderschrijdingen) goed herkenbaar in de jaarrekening te worden opgenomen. In de nieuwe situatie betreft het college alle begrotingsafwijkingen en -overschrijdingen ten opzichte van de begroting (exploitatie en investeringen) bij de fouten en onduidelijkheden in de rechtmatigheidsverantwoording van het college. Het kan hier ook gaan om begrotingsafwijkingen en -overschrijdingen waarbij het college binnen het door de raad uitgezette beleid is gebleven. Het is aan

de raad om te bepalen in hoeverre afwijkingen acceptabel zijn. Overwegingen die daarbij meegenomen kunnen worden zijn bijvoorbeeld:

- Er is wel/niet tijdig een voorstel ingediend om de begroting te wijzigen;
- De overschrijding past wel/niet binnen het door de raad geaccordeerde beleid;
- Er is sprake van compensatie via direct te relateren inkomsten;
- Etc.

Indien de raad de verantwoording en de jaarstukken vaststelt is ook ingestemd met alle begrotingsafwijkingen en -overschrijdingen. Voor deze werkwijze kan worden gekozen, waarbij geen aparte begrotingswijzigingen worden voorgelegd aan de raad. De algemene lijn is dat begrotingsoverschrijdingen die binnen de beleidskaders van de raad passen niet separaat worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Het is immers vrijwel altijd zo dat de realisatie afwijkt van de begroting. Aangezien de toelichting op de jaarrekening een redengevende verklaring moet bieden voor de afwijkingen, zal het separaat opnemen van de overschrijdingen die passen binnen het van te voren door de raad vastgestelde beleidskader in de rechtmatigheidsverantwoording geen toegevoegde waarde opleveren. Een goede toelichting op het niveau waarop budgetten worden geautoriseerd (veelal op het niveau van programma of programmaonderdeel) volstaat dan.

Het is van belang dat college en raad eenduidige afspraken maken op welke wijze begrotingsoverschrijdingen in deze nieuwe situatie benaderd worden. Deze afspraken worden vastgelegd in de financiële verordening. Via de leden 1 t/m 3 wordt dit gedaan, waarbij geldt dat begrotingsafwijkingen die binnen het door de raad uitgezette beleid blijven niet onrechtmatig zijn voor zover deze niet eerder in een van de tussentijdse rapportages als begrotingswijziging konden worden meegenomen.

Voor overschrijdingen op een investeringskrediet voor het betreffende jaar geldt dat deze niet onrechtmatig zijn voorzover hiervoor nog voldoende restant krediet over is en er geen sprake is van een dreiging van overschrijding van het totale investeringskrediet. Ook hier geldt de aanvullende voorwaarde dat een voorstel tot ophoging van het krediet in betreffend jaar redelijkerwijs niet in een van de tussenrapportages kon worden meegenomen.

Wel is het belangrijk dat via de rechtmatigheidsverantwoording inzicht wordt gegeven op het totaalniveau van de afwijkingen ten opzichte van de begroting (op het niveau van programma of programmaonderdeel en investeringen op het niveau van door de raad vastgestelde investeringsbudgetten) – indien de afwijkingen op totaalniveau de door de raad vastgestelde verantwoordingsgrens overschrijdt -, aangezien deze formeel wel onrechtmatig zijn.

Door de commissie BBV wordt een modelverantwoording opgesteld die het College moet gebruiken om verantwoording af te leggen over de rechtmatigheid. Dit wordt in lid 4 geregeld.

Lid 5 regelt de grens waarboven afwijkingen in de rechtmatigheidsverantwoording moeten worden opgenomen wordt door de raad bepaald en bedraagt maximaal 3% van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan de reserves). Onder afwijkingen wordt verstaan fouten (dus het niet naleven van wet- en regelgeving) en/of posten waarvan bij het college onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid. Voor fouten en onduidelijkheden geldt hetzelfde percentage. Fouten en onduidelijkheden mogen daarbij niet bij elkaar opgeteld te worden.

Blijven de fouten en onduidelijkheden onder de verantwoordingsgrens dan worden geen afwijkingen opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Wel blijft het relevant om alle afwijkingen te vermelden in toelichting in de jaarrekening.

De verantwoordingsgrens is niet hetzelfde als de materialiteit van de accountant. De materialiteit is de basis voor de diepgang van de accountantscontrole en bepalend voor de oordeelsvorming van de

accountant. De grenzen liggen vast in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado). De verantwoordingsgrens en de materialiteit zijn dus niet hetzelfde, maar het wel of niet opnemen van een rechtmatigheidsfout kan wel degelijk gevolgen hebben voor de strekking van de controleverklaring

Bij onduidelijkheden over de interpretatie in de verordeningen over financiële consequenties dient de raad aan te geven welke uitleg hieraan moet worden gegeven. Deze interpretatie van de raad moet vervolgens vastgelegd worden in een raadsbesluit, waarna dit besluit wordt verwerkt in de desbetreffende verordeningen.

De commissie BBV heeft een standaardtekst opgesteld voor de rechtmatigheidsverantwoording, die straks een onderdeel vormt van de jaarrekening. In de eerdergenoemde standaardtekst van de commissie BBV wordt gesproken over afwijkingen. Onder afwijkingen worden verstaan posten die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen (fouten) en posten, waarbij voor het College van B&W een onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid. Belangrijk: deze onduidelijkheden staan niet gelijk aan onzekerheden in de controle van de accountant. Het College voert immers geen accountantscontrole uit, maar kan vanuit interne toetsingen en monitoring informatie krijgen over onduidelijkheden, die twijfels oproepen over de rechtmatigheid. Het gaat hierbij dus niet om het ontbreken van (controle-)informatie, maar om (mogenlijk tegenstrijdige) interpretaties van feiten en juridische normen. Uiteenlopende oordelen over de rechtmatigheid en de daarmee verband houdende lasten, kunnen weergegeven worden als onduidelijkheden. Het is de rol van het College van B&W om onduidelijkheden zoveel mogelijk te voorkomen. Waar deze (onverhoopt) voorkomen, moet het college ze binnen een redelijke termijn verhelderen. Bij complexe situaties waarin specialisten dus niet tot een eenduidig oordeel komen, kan het voor het college onduidelijk zijn of financieel rechtmatig is gehandeld. Het college betreft deze situatie bij het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording en neemt deze op indien het totaal aan onduidelijkheden de verantwoordingsgrens overschrijdt. Dit wordt geregeld in lid 6.

Naast het opnemen van de rechtmatigheidsverantwoording kan het College in de bedrijfsvoering-paragraaf het 'eigen verhaal' aan de gemeenteraad vertellen, over de kwaliteit van de interne beheersing en de leer- en verbeterpunten. Deze paragraaf is geen onderdeel van de jaarrekening, en de accountant toetst deze dan ook anders dan de rechtmatigheidsverantwoording. Maar het biedt wel een goede basis voor het gesprek dat Gemeenteraad en College over het verantwoorden over rechtmatigheid kunnen hebben. Het zou een gemiste kans zijn als bij de rechtmatigheidsverantwoording het beeld ontstaat, dat de verantwoording afgelegd wordt aan de accountant. Dat is namelijk nadrukkelijk niet de bedoeling.

Voor een toelichting op de gevolgen van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording op de controle van de accountant verwijzen wij naar de notitie rechtmatigheidsverantwoording van de commissie BADO van 20 maart 2020.

Hoofdstuk 4. Paragrafen

Het BBV geeft in de artikelen 16 tot en met 21 aan wat er in de paragrafen lokale heffingen, weerstandsvermogen 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. Hoofdstuk 4 van de financiële verordening geeft hier invulling aan.

Artikel 14. Lokale heffingen

In het BBV staat in artikel 10, welke informatie de paragraaf lokale heffingen in elk geval moet bevatten. Er zijn geen aanvullende informatievragen vanuit de raad gedefinieerd.

Artikel 15. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

In het BBV staat in artikel 11, welke informatie de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in elk geval moet bevatten. In dit artikel wordt de aanvullende informatievraag van de raad voor deze paragraaf gedefinieerd. Er is opgenomen dat de raad, voor het vormen van een oordeel van de weerstandsvermogen, in deze paragraaf ook wordt geïnformeerd over de ontwikkeling van de netto schuld per inwoner, de ontwikkeling van het saldo van baten en lasten als aandeel van de inkomsten en over de onbenutte belastingcapaciteit als aandeel van de inkomsten. Met deze aanvulling op de wettelijk verplichte financiële kengetallen komt de set financiële kengetallen overeen met die van www.waarstaatjegemeente.nl.

Artikel 16. Onderhoud kapitaalgoederen

In het BBV staat in artikel 12, welke informatie de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in elk geval moet bevatten. In het tweede lid wordt de aanvullende informatievraag van de raad voor deze paragraaf geformuleerd, waaruit volgt dat het college ten minste eens in de vier jaar de raad ter vaststelling een nota Riolering aanbiedt inzake het onderhoud riolering. Hiermee kan de raad de kaders voor het toekomstig onderhoudsniveau vaststellen.

Artikel 17. Financiering

In het BBV staat in artikel 13, welke informatie de paragraaf financiering in elk geval moet bevatten. Dit betreft in ieder geval de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille en geeft inzicht in de rentelasten, het renteresultaat, de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend en de financieringsbehoefte. Lid 1 handelt hierover.

Het tweede lid geeft aan dat – conform de notitie rente van de commissie BBV – de berekening van de omslagrente of interne rekenrente door middel van het opgestelde renteschema jaarlijks in de paragraaf Financiering van de begroting wordt opgenomen. In de praktijk zal dit rentepercentage al in de Kadernota worden opgenomen en vastgesteld.

De notie rente van de commissie BBV zegt over de berekening van de rekenrente het volgende:

“De omslagrente wordt berekend door de aan de taakvelden toe te rekenen rente (in Euro’s) te delen door de boekwaarde per 1 januari van de vaste activa die integraal zijn gefinancierd. De omslagrente moet vervolgens op consistente en eenduidige wijze worden toegerekend aan de individuele activa. Het is niet toegestaan om per investering of taakveld te differentiëren in het toe te rekenen rentepercentage. Het bij de begroting (voor)gecalculeerde omslagrentepercentage mag binnen een marge van 0,5% worden afgerond.”

“Indien de werkelijke rentelasten in Euro’s die over een jaar aan taakvelden hadden moeten worden doorbelast afwijken van de rentelasten in Euro’s die op basis van de voor gecalculeerde renteomslag aan de taakvelden zijn toegerekend, dan kan de gemeente besluiten tot correctie. Correctie wordt verplicht gesteld indien deze afwijking groter is dan 25%.“

Artikel 18. Bedrijfsvoering

In het BBV staat in artikel 14, welke informatie de paragraaf bedrijfsvoering in elk geval moet bevatten, te weten het inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering. De gemeente heeft geen aanvullende onderdelen opgenomen.

Artikel 19. Verbonden partijen

In het BBV staat in artikel 15, welke informatie de paragraaf verbonden partijen in elk geval moet bevatten. Dit bevat ten minste:

- a. de visie op en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen;
- b. de lijst van verbonden partijen, die wordt onderverdeeld in:

- 1°. gemeenschappelijke regelingen;
- 2°. vennootschappen en coöperaties;
- 3°. stichtingen en verenigingen, en,
- 4°. overige verbonden partijen;

In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie opgenomen:

- i. de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk de gemeente een belang heeft in de verbonden partij en het openbaar belang dat ermee gediend wordt;
- ii. het belang dat de provincie onderscheidenlijk de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar;
- iii. de verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
- iv. de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar;
- v. de eventuele risico's, als bedoeld in artikel 11, eerste lid, onderdeel b, van de verbonden partij voor de financiële positie van de provincie onderscheidenlijk gemeente.

Artikel 20. Grondbeleid

Dit betreft ten minste:

- 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 provincie onderscheidenlijk 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.

Het tweede lid bepaalt het uitgangspunt dat er geen actief grondbeleid wordt gevoerd binnen de gemeente. Dit betekent niet dat de gemeente geen actieve rol zal aannemen ten aanzien van het verwerven, bouwrijp maken en verkopen van gronden.

Hoofdstuk 5. Financiële organisatie en administratie

Artikel 21. Administratie

Onder artikel 21 zijn algemene bepalingen opgenomen voor de inrichting van de gemeentelijke administratie. Op hoofdlijnen wordt opgedragen welke gegevens systematisch moeten worden vastgelegd en aan welke eisen deze gegevens en de vastlegging er van moeten voldoen.

Artikel 22. Financiële organisatie

Artikel 22 geeft de uitgangspunten voor de financiële organisatie en draagt het college op hiervoor zorg te dragen. Het college is op grond van artikel 160 van de Gemeentewet bevoegd regels te stellen over de ambtelijke organisatie. Deze bevoegdheid betreft ook het stellen van regels voor de financiële organisatie, blijkt uit het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het nader rapport uit 2003 over de wijziging van artikel 212 van de Gemeentewet.

De gemeente draagt door middel van lid 1 de verantwoordelijkheden met betrekking tot de ambtelijke organisatie over aan de werkorganisatie OVER-gemeenten (gemeenschappelijke regeling).

Lid 2 legt vast wat er ten aanzien van de ambtelijke organisatie in een besluit vanuit OVER-gemeenten dient te worden vastgelegd.

In lid 3 wordt een opsomming geven op welke terreinen van de financiële organisatie het College met OVER-gemeenten minimaal afspraken maakt. Dit betreft de te leveren prestaties en de daarvoor ter beschikking te stellen middelen, de frequentie van rapporteren over de voortgang, de kostenverdeelsleutels, de regels rond inkoop- en aanbesteding, de regels voor steunverlening en verstrekken subsidies en het beleid t.a.v. voorkomen misbruik en oneigenlijk gebruik.

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

Artikel 23. Interne controle

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

Hoofdstuk 6. Slotbepalingen

Artikel 24. Intrekken oude verordening en overgangsrecht

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 uitvoeringsjaar t, het begrotingsjaar t+1 en later.

De oude verordening is ondanks het intrekken nog wel van toepassing op de jaarstukken van het begrotingsjaar t-1. Hiervoor is in artikel 23 een overgangsbepaling opgenomen.

Artikel 24. Inwerkingtreding

Via dit artikel wordt de inwerkingsdatum van de verordening bepaald. Hierbij wordt via lid 2 geregeld dat artikel 13 over de rechtmatigheidsverantwoording door het college per 1 januari 2022 (over verslagjaar 2021) in werking treedt.

Artikel 25. Citeertitel

Het betreft de naam waarmee de verordening kan worden aangehaald.