

Financiële rekening

Datum: 15 september 2016
Versie: MT
Intern kenmerk: 16ini02521

Besluitvorming:
College: 27 september 2016 concept
Commissie AFE: 3 oktober informatief
College: 18 oktober 2016
Commissie AFE: 7 november 2016
Raad: 24 november 2016

Wetstechnische informatie

Gegevens van de regeling

Overheidsorganisatie	Gemeente Oude IJsselstreek
Officiële naam regeling	Financiële verordening 2016
Citeertitel	Financiële verordening 2016
Vastgesteld door	Gemeenteraad
Onderwerp	Financiën en economie
Eigen onderwerp	Inrichting en werkwijze van het gemeentebestuur

Opmerkingen m.b.t. de regeling

Verordening vervangt Financiële verordening gemeente Oude IJsselstreek 2006.

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

1. Gemeentewet, art. 212

Regelgeving die op deze regeling is gebaseerd (gedelegeerde regelgeving)

1. Geen.

De raad van de gemeente Oude IJsselstreek,

gelezen het voorstel van het college d.d. 18 oktober 2016 nr. xxx

gelet op artikel 212 van de Gemeentewet;

gezien het advies van de commissie van 7 november 2016;

overwegende dat de uitgangspunten voor het financiële beleid, de regels voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie dienen te worden vastgesteld;

B E S L U I T:

Over te gaan tot vaststelling van de volgende verordening:

Financiële verordening gemeente Oude IJsselstreek 2016

Hoofdstuk 1. Inleidende bepalingen

Artikel 1 Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. begroting:
de programmabegroting waarin de raad de kaders vaststelt voor zowel het beleid als de financiën, waarbij het beleidsdeel bestaat uit programma's en de paragrafen en het financiële deel uit een overzicht van baten en lasten en de uiteenzetting van de financiële positie plus de bijbehorende toelichtingen;
- b. administratie:
het systematisch verzamelen, vastleggen en verwerken en verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, het functioneren en het beheersen van (onderdelen van) de gemeentelijke organisatie 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, 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;alsmede tot het afleggen van rekening en verantwoording daarover;
- d. administratieve organisatie:
de zorg voor het systematisch verzamelen, vastleggen en verwerken van gegevens, gericht op het verstrekken van informatie die nodig is voor het besturen van (bedrijfs)processen en de verantwoording die daarover moet worden afgelegd;
- e. financieel beheer:
het geheel van taken en maatregelen voor het opstellen, verwerken, vastleggen en controleren van verplichtingen, uitgaven, rechten en inkomsten;
 - o Rechtmatigheid: ontvangsten en bestedingen vinden plaats in overeenstemming met geldende wet-en regelgeving, waaronder gemeentelijke verordeningen, raadsbesluiten en collegebesluiten
 - o Doelmatigheid: de mate waarin de gemeente erin slaagt om binnen de gestelde kaders met zo beperkt mogelijke inzet van beschikbare middelen het resultaat te

- bereiken
- o Doeltreffendheid: de mate waarin de gemeente erin slaagt met de geleverde prestaties de gestelde maatschappelijke effecten te bereiken

Hoofdstuk 2. Begroting en verantwoording

Artikel 2 Beleidscyclus en financiële spelregels

1. De raad stelt bij de aanvang van een nieuwe raadsperiode een indeling van de programma's en paragrafen vast. Tevens stelt de raad de begrotingsdoctrine vast met de financiële spelregels voor deze periode.
2. De indeling en doctrine zijn de basis voor een beleidscyclus voor de gehele raadsperiode en wordt alleen bijgesteld bij significante wijzigingen in beleid en/of wet en regelgeving.

Artikel 3 Kaders begroting

1. Het college biedt de raad jaarlijks uiterlijk 1 juni de voorjaarsnota aan waarin de beleidsinhoudelijke koers voor het volgende begrotingsjaar en minimaal drie daarop volgende jaren opgenomen. De voorjaarsnota bevat een overzicht met:
 - o Het financieel meerjarenperspectief
 - o De risico's en verwachtingen
 - o De (beoogde) toevoegingen en onttrekkingen aan reserves
2. De raad neemt de voorjaarsnota uiterlijk 15 juli ter kennisgeving aan als richtinggevend document voor de programmabegroting.
3. Beleidsinhoudelijke voorstellen met financiële gevolgen stelt de raad vast met de bepaling dat de benodigde financiële middelen pas bij de begroting definitief ter beschikking worden gesteld.

Artikel 4 Inrichting Programmabegroting

1. Het college biedt de begroting jaarlijks uiterlijk 1 oktober voorafgaand aan het eerste dienstjaar van de begroting aan de raad aan. De raad stelt deze uiterlijk donderdag vóór 15 november vast.
2. Bij de begroting benoemt het college in elk geval:
 - a. Per programma:
 - o de beoogde maatschappelijke effecten; wat willen we bereiken?
 - o de te leveren goederen en diensten; wat we daarvoor doen?
 - o de baten en lasten; wat mag het kosten?
 - o de beleidsindicatoren met betrekking tot de beoogde maatschappelijke effecten
 - b. De financiële positie, waarbij inzicht in ontwikkeling schuldpositie wordt gegeven.
 - c. Een investeringsplanning, inclusief het benodigde investeringskrediet en de kapitaallasten.
 - d. Overhead

Artikel 5 Autorisatie

1. De raad autoriseert het college met het vaststellen van de begroting voor de 1^e jaarschijf van de baten en lasten per programma en van het investeringsprogramma. De raad kan hierbij aangeven voor welke investeringen hij een apart voorstel wil ontvangen, voordat het college tot uitvoering overgaat.

Artikel 6 Tussentijdse bijsturing

1. Het college informeert de raad via 2 bestuursrapportages over de realisatie en afwijkingen van de begroting zowel in de baten en lasten als de investeringen als ook de geleverde prestaties (aantallen, kwaliteit, voortgang etc.) en de

- maatschappelijke effecten.
2. De eerste rapportage biedt het college uiterlijk 1 juni aan de raad aan en de 2^e uiterlijk 1 oktober. De inrichting van de tussentijdse rapportages sluit aan bij de programma-indeling van de begroting.
 3. De raad stelt de rapportages vast. De eerste is ter kennisname en betreft geen begrotingswijziging. De tweede kan wel een begrotingswijziging zijn. In dat geval betreft het een autorisatie van het college om de bijgestelde budgetten te realiseren. In de jaarrekening wordt op basis van de bijgestelde budgetten gerapporteerd.
 4. De autorisatie over de post Onvoorzien ligt bij het college. Het college rapporteert hierover. De raad kan zelf voorstellen doen ter besteding van deze post.
 5. Bij significante financiële en/of inhoudelijke wijzigingen en/of ontwikkelingen in de financiële positie van de gemeente, informeert het college de raad ook tussentijds.
 6. Het college legt de raad tussentijds een begrotingswijziging voor:
 - o met betrekking tot spoedeisende gevallen (onuitstelbaar en onvermijdelijk);
 - o beleidsinhoudelijke voorstellen met financiële gevolgen die in tegenstelling tot artikel 3 lid 3 niet op een besluit kunnen wachten tot een volgende begroting.

Artikel 7 Jaarstukken

1. Het college biedt jaarlijks uiterlijk 1 juni volgend op het betreffende verantwoordingsjaar de jaarstukken aan de raad aan.
2. Bij de jaarstukken, ingericht conform de BBV, geeft het college in elk geval verantwoording over:
 - a. De programma's:
 - o de gerealiseerde maatschappelijke effecten; wat hebben we bereikt?
 - o de geleverde goederen en diensten; wat hebben we gedaan?
 - o de gerealiseerde baten en lasten; wat heeft het gekost?
 - o de beleidsindicatoren met betrekking tot de maatschappelijke effecten
 - b. De financiële positie.
 - c. De gerealiseerde uitputting van de investeringen. Bij meerjarige projecten is er een actuele raming van de totale verwachte uitgaven.
 - d. Overhead
3. De raad stelt de jaarstukken uiterlijk de donderdag voor 15 juli volgend op het betreffende verantwoordingsjaar vast.

Hoofdstuk 3. Financieel beleid

Artikel 8 Paragrafen

1. Het college ziet erop toe dat de begroting en het jaarverslag in ieder geval voldoen aan de wettelijke bepalingen voor de paragrafen. Daarnaast kan de raad aanvullende bepalingen of paragrafen vaststellen.
2. Het beleid en beleidswijzigingen over de diverse onderwerpen wordt in de diverse paragrafen uiteengezet. Door de vaststelling van de begroting respectievelijk jaarrekening stelt de raad ook beleid en beleidswijzigingen vast.
3. Beleid en informatie per paragraaf bevat in elk geval:
 - a. Lokale heffingen:
 - o Beleid ten aanzien van gemeentelijke belastingen, heffingen en tarieven, de belastingdruk voor burgers en bedrijven, de kostendekkendheid van de heffingen en het kwijtscheldingsbeleid
 - o Ten behoeve van het door de raad vaststellen van de hoogte van gemeentelijke tarieven, heffingen en prijzen is er per verordening een overzicht
 - o waarin deze tarieven, heffingen en prijzen worden vastgelegd
 - o de actueel geraamde hoeveelheden per door de gemeente

- o verstrekte dienst, waarover de tarieven, heffingen en prijzen in rekening worden gebracht en
- o het totaal van de geraamde kosten van de in de verordening genoemde door de gemeente verstrekte diensten
- o Een verslag van de geraamde respectievelijk werkelijke inkomsten die voortvloeien uit de belastingen, heffingen en tarieven.
- b. Weerstandsvermogen en risicobeheersing.
 - o Beleid met betrekking tot risicomanagement en het weerstandsvermogen.
 - o Een overzicht van de risico's die materieel van belang zijn.
 - o De weerstandscapaciteit wat aangeeft in hoeverre risico's op schaden en verliezen met het weerstandsvermogen kunnen worden opgevangen.
- c. Kapitaalgoederen.
 - o Op hoofdlijnen de beleidskaders voor de inrichting van het onderhoud en het beoogde onderhoudsniveau voor openbaar groen en vastgoed zoals gebouwen, wegen, riolering en sportaccommodaties. In tegenstelling tot hiervoor in lid 2 bepaald stelt de raad het feitelijke beleid vast op basis van beheerplannen.
 - o De voortgang van het geplande onderhoud en het eventuele achterstallig onderhoud aan openbaar groen en vastgoed.
- d. Financiering
 - o Het beleid voor liquiditeitsplanning en -risico, rentevisie en -risico, kredietplanning en -risico.
 - o Verslag van de kasgeldlimiet, de renterisiconorm, de omvang van het vreemd vermogen, de omvang van de uitzettingen, de huidige liquiditeitspositie en planning, de rentekosten en renteopbrengsten, verbonden aan de financieringsfunctie.
- e. Bedrijfsvoering
 - o Opgenomen binnen het hoofdstuk Bedrijfsvoering
 - o Inzicht in tijdelijke en actuele onderwerpen zoals het HRM-beleid, Planning & Control, ICT. Hierbij wordt aangegeven in hoeverre aanbevelingen uit onderzoeken in het kader van artikel 213a Gemeentewet zijn verwerkt.
 - o Het inzicht is voor de raad ter kennisname. Het feitelijke beleid wordt, in tegenstelling tot hiervoor in lid 2 aangegeven, door het college vastgesteld.
- f. Verbonden partijen
 - o Naast de informatie die op basis van de BBV per verbonden partij wordt gegeven wordt ingegaan op nieuwe participaties, het beëindigen van bestaande participaties, het wijzigen van bestaande participaties en het zich voordoen van problemen bij bestaande participaties.
- g. Grondbeleid
 - o de strategische visie van het toekomstig grondbeleid. Het feitelijke beleid wordt, in tegenstelling tot het gestelde in lid 2, door de raad vastgesteld in een meerjarenprogramma grondexploitatie (MPG);
 - o de relatie met de programma's van de begroting;
 - o te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten;
 - o verlies/winstverwachtingen;
 - o de voorraadverwerving, en
 - o uitgifte van gronden.

Artikel 9 Waardering en afschrijving vaste activa

1. Vaste activa met een meerjarig maatschappelijk of economisch nut worden geactiveerd conform de voorwaarden van de BBV.
2. Het beleid met betrekking tot waardering, rente en afschrijving is opgenomen in de toelichting op de (geprognosticeerde) balans in de begroting en jaarstukken van de

gemeente.

Artikel 10 Financieringsfunctie

1. Het college draagt bij de uitoefening van de financieringsfunctie zorg voor:
 - o het aantrekken van voldoende financiële middelen en het uitzetten van overtollige gelden om de programma's binnen de wettelijke kaders en door de raad vastgestelde kaders van de begroting uit te kunnen voeren;
 - o het beheersen van de risico's verbonden aan de financieringsfunctie zoals renterisico's, koersrisico's en kredietrisico's;
2. Verstrekken van leningen en garanties en het aangaan van financiële participaties worden uitsluitend gedaan uit hoofde van de publieke taak. Daarbij bedingt het college indien mogelijk zekerheden. Het college motiveert in zijn besluit het openbaar belang van dergelijke uitzettingen van middelen, verstrekkingen van garanties en financiële participaties.
3. Het college stelt regels op ter uitvoering van het gestelde onder het eerste en tweede 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 ter kennisgeving aan de raad.

Artikel 11 Overhead- en kostprijsberekening

1. De methodiek voor de berekening van de overhead is als volgt:
 - o directe kosten worden zoveel mogelijk toegerekend aan de betreffende taakvelden.
 - o alle taken en kosten die niet direct kunnen worden toegeschreven aan de externe klant of het externe product behoren tot de overhead.
 - o kosten van medewerkers die zowel directe taken als ondersteunende taken uitvoeren, worden naar rato verdeeld over de taakvelden en de overhead
2. Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van producten en diensten wordt een systeem van kostentoe rekening gehanteerd. Bij de kostentoe rekening worden in beginsel naast de directe kosten, ook de indirecte kosten betrokken.
3. De overheadkosten worden toegerekend naar rato van de door de gemeente verleende diensten op uurbasis.
4. Bij de indirecte kosten worden naast de genoemde overhead ook betrokken de bijdragen aan reserves voor de noodzakelijke vervanging van de betrokken activa, de kapitaallasten van de in gebruik zijnde activa en de apparaatskosten. Voor leges, rioolrechten, reinigingsrechten en afvalstoffenheffing worden de compensabele BTW en indien van toepassing de Vpb ook beschouwd als indirecte kosten.
5. De omslagrente voor de rententoe rekening van de kapitaallasten is het percentage van de betaalde rente op de uitstaande leningen minus de aan de GREX doorgerekende rentekosten, op de totale boekwaarde van, op de balans geactiveerde bezittingen.

Artikel 12 Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen

1. Het college zorgt voor jaarlijks geactualiseerde verordeningen voor de hoogte van belastingen, rechten, heffingen en prijzen.
2. Deze verordeningen worden vastgesteld door de raad.

Hoofdstuk 4. Financiële organisatie

Artikel 13 Financiële organisatie

1. Het college stelt uitvoeringsregels op die waarborgen dat de uitvoering van de begroting rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verloopt. De raad neemt kennis van deze regels.
 - o een adequate scheiding van taken, rollen, functies, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zodat aan de eisen van interne controle en de

- betrouwbaarheid van de verstrekte informatie wordt voldaan
- o de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van rechten ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten, rekening houdend met de taakveldverdeling conform de BBV.
2. Het college draagt zorg voor het verzamelen en vastleggen van de gegevens over de geleverde prestaties, de financiën en de beoogde maatschappelijke effecten, zodat de raad de doelmatigheid en doeltreffendheid kan toetsen.

Artikel 14 Interne controle

1. Ten behoeve van het waarborgen van het getrouwe beeld van de jaarrekening en de rechtmatigheid van de baten en lasten en de balansmutaties, draagt het college zorg voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheershandelingen.
2. Bij afwijkingen neemt het college maatregelen voor herstel van de tekortkomingen.

Artikel 15. Registratie bezittingen, activa en vermogen

1. Het college draagt zorg voor een actuele en volledige registratie van bezittingen.
2. Het college draagt zorg voor de registratie van, op de balans geactiveerde bezittingen en het vermogen. Jaarlijks worden waardepapieren, niet uit de balans blijvende verplichtingen, de voorraden, de uitstaande leningen, de (debiteuren-)vorderingen, de liquiditeiten, de opgenomen leningen en de (crediteuren-)schulden gecontroleerd. Controle op registergoederen en bedrijfsmiddelen vindt tenminste eenmaal in de 4 jaar plaats.

Hoofdstuk 5 Slotbepalingen

Artikel Intrekking oude verordening

De Financiële Verordening gemeente Oude IJsselstreek, vastgesteld bij raadsbesluit van 27 april 2006, wordt ingetrokken.

Artikel Inwerkingtreding

1. Deze verordening treedt met terugwerkende kracht in werking op 1 januari 2016
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Financiële verordening Oude IJsselstreek 2016

Aldus vastgesteld door de raad van de gemeente Oude IJsselstreek in zijn openbare vergadering van d.d. 24 november 2016

De wnd. griffier,

De voorzitter,

M.B.J. Looman

O.E.T. van Dijk

TOELICHTING op de financiële verordening

Het doel van de financiële verordening is conform art. 212 van de Gemeentewet om te waarborgen dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan. Daarvoor legt de raad in de verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. De verordening bevat in ieder geval:

- a. regels voor waardering en afschrijving van activa;
- b. grondslagen voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en tarieven;
- c. regels voor de financieringsfunctie.

Deze verordening bevat echter meer dan financieel beleid en beheer. Met deze verordening legt de raad vast hoe de Planning & Control (P&C) is opgezet. De P&C is een cyclus waarmee de raad de financiën van de gemeente stuurt: hoeveel inkomsten hebben we en hoeveel geven we uit. Elk jaar komt deze cyclus terug en geeft de raad voor een periode van vier jaar vooruit de financiële kaders aan. Deze kaders geven de financiële ruimte aan voor het college om het coalitieakkoord en het beleid dat vastligt in nota's en verordeningen uit te voeren.

De verordening bestaat uit 5 hoofdstukken waarvan de 1^e en laatste respectievelijk de definities en slotbepalingen bevatten. De overige drie hoofdstukken lichten we hieronder toe.

Hoofdstuk 2 Opzet P&C

In de financiële sturing op basis van Planning & Control zijn vier onderdelen belangrijk:

- Wat zijn de kaders voor de besluitvorming?
- Wat is de planning in de tijd gezien van de besluitvorming?
- Hoe is de autorisatie geregeld: Wat besluit de raad en wat mag binnen die kaders het college doen?
- Hoe verantwoordt het college zich aan de raad?

Kaders voor de besluitvorming:

In de voorjaarsnota geeft de raad de richting aan voor de kaders voor de te realiseren inkomsten en uitgaven. Op basis van deze richting bereidt het college de begroting voor. Met de vaststelling van deze begroting, uiteraard inclusief eventuele amendementen en moties, legt de raad deze kaders in de vorm van budgetten per programma vast. De uiteindelijke verantwoording en controle van deze inkomsten en uitgaven wordt gedaan op basis van de jaarrekening.

Voor de begroting en de jaarrekening gelden er wettelijke regels en termijnen. De begroting moet worden getoetst en beoordeeld door de provincie en de jaarrekening moet worden gecontroleerd door de accountant.

Andere instrumenten zoals de voorjaarsnota en de bestuursrapportages ofwel beraps zijn niet wettelijk vastgelegd. De gemeente is dus vrij in de planning en opzet van deze instrumenten.

- **Begrotingsdoctrine**

Bij de voorjaarsnota 2017 heeft de raad voor het eerste de begrotingsdoctrine vastgesteld¹ als onderdeel van de P&C. In de doctrine zijn voor een meerjarige periode de spelregels benoemd voor het financieel beleid om een gezonde financiële

¹ Begrotingsdoctrine opgenomen in de voorjaarsnota 2017 vastgesteld in de raad van 7 juli 2016

basis te houden. In deze financiële verordening is in artikel 2 nu vastgelegd dat deze spelregels in elk geval aan het begin van elke raadsperiode door de raad tegen het licht worden gehouden. Vaker mag ook en hoe dat gebeurt is verder niet vastgelegd. Het hoeft dus geen afzonderlijke nota te zijn. Een actualisatie kan bij een voorjaarsnota of begroting als beslispoint worden meegenomen.

De spelregels zelf zijn niet benoemd in deze verordening. Dat zou betekenen dat voor elke wijziging de verordening moet worden aangepast. De voorgestelde opzet biedt de raad de flexibiliteit om op een redelijk eenvoudige manier in te blijven spelen op nieuwe (financiële) ontwikkelingen.

- **Integrale besluitvorming**

In de financiële sturing is belangrijk om zo veel als mogelijk een integrale besluitvorming te waarborgen. Omdat de financiële middelen niet oneindig zijn, kunnen we niet alles doen wat nodig en/of wenselijk is. Integrale besluitvorming betekent dat de raad bij de voorjaarsnota en de begroting dus verschillende belangen en wensen tegen elkaar afweegt, daarin keuzes maakt en prioriteiten aangeeft.

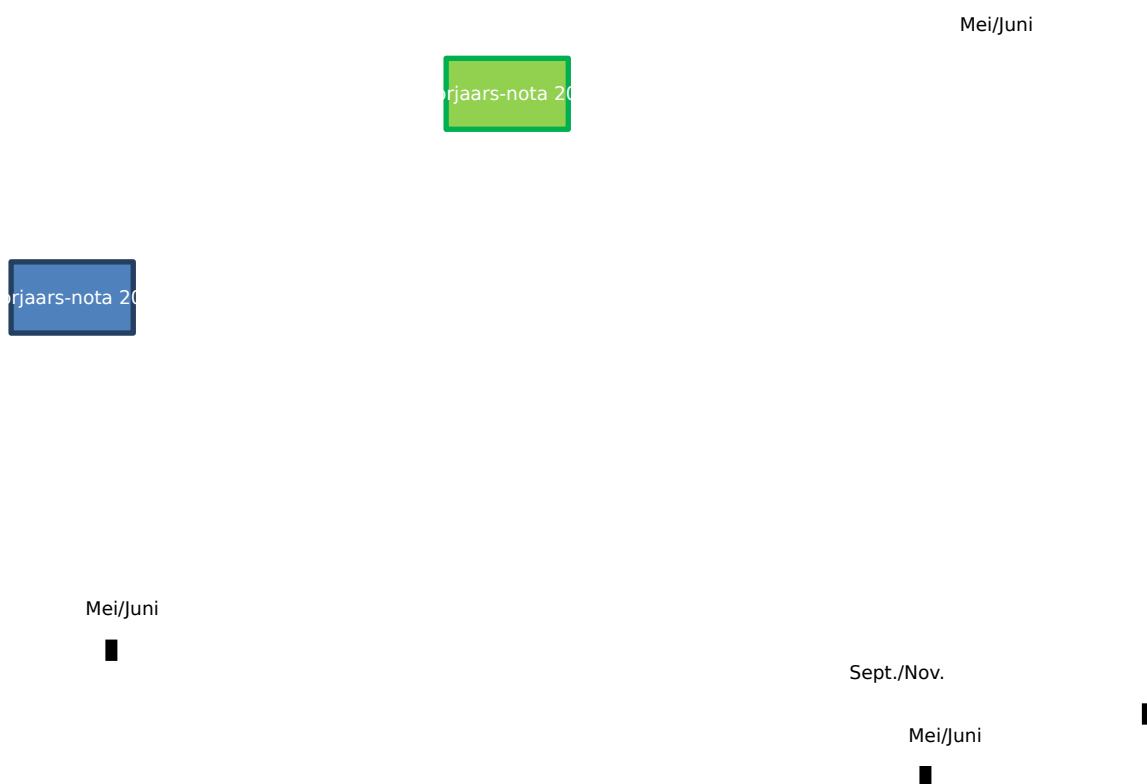
De ontwikkelingen in de maatschappij staan echter niet stil. Tussentijdse bijstelling van beleid kan soms nodig of wenselijk zijn. Alles wat tussentijds gebeurt en waarvoor financiële middelen worden toegekend, beperkt echter in een latere fase de financiële ruimte om andere keuzes te maken. Dat moet zo mogelijk worden voorkomen.

Artikel 3 lid 3 geeft de mogelijkheid het college tussentijds beleidsvoorstellen doet waarbij de financiële middelen pas later bij de begroting definitief ter beschikking worden gesteld. Dit houdt dus ook in dat indien de raad later bij de begroting een andere keuze maakt en de middelen toch niet ter beschikking stelt, het eerder voorgestelde beleid alsnog niet kan doorgaan.

Het principe van integrale besluitvorming kan worden doorkruist in het geval tussentijdse ontwikkelingen aantoonbaar onvermijdelijk en onuitstelbaar zijn. In dat geval is er dus geen andere keuze dan de middelen direct ter beschikking te stellen. In de begrotingsdoctrine is dit als spelregel opgenomen. De verordening sluit hierop aan met artikel 6 lid 6. Tussentijdse bijsturing wordt later in deze toelichting verder uitgewerkt.

Planning P&C:

De verordening geeft de planning van de jaarlijkse cyclus aan die schematisch als volgt is weer te geven:



In de verordening hebben we met de genoemde data voor aanlevering en besluitvorming rekening gehouden met de wettelijke termijnen voor begroting en jaarrekening. Zo is in artikel 4 lid 1 expliciet aangegeven wat de uiterste beslistermijn is voor de raad. De uiterste wettelijke datum voor aanlevering bij de provincie is 15 november. Aangezien een raadsvergadering 's avonds is kan dat niet op een donderdag die valt op 15 november. In dat geval kan de begroting pas de dag erna naar de provincie.

De P&C is een cyclus. Die volgtijdelijkheid van de instrumenten is als volgt:

Voorjaarsnota: Het bestuur bepaalt hiermee de beleidsinhoudelijke koers voor de termijn van vier jaar (rollende horizon)
 (college mei - raad juli)

Programmabegroting: De koers is doorvertaald naar financiële en capaciteitsconsequenties en in een planning voor het komende jaar. Langjarig verandert de beleidsinhoudelijke (ambities) koers hierdoor niet.
 (college sep.- raad nov.)

1^e berap: Beperkte financiële en beleidsmatige (niet inhoud, planning) bijsturing van het lopende jaar.
 (college mei- raad juli)

2^e berap: Beleidsmatige sturing minimaal, gezien de korte termijn van resterend jaar. Is voorloper op jaarrekening met hoge voorspellende waarde en is de basis voor de begroting van volgend jaar.
 (college sep.-raad nov.)

Jaarrekening: Evaluatie van afgelopen jaar en letterlijk de balans opmaken om goede basis te hebben voor kaderstelling.
 (college mei-raad juli)

De wijze waarop we deze instrumenten presenteren laten we vrij in de verordening. Dat biedt de ruimte om deze instrumenten te laten ontwikkelen. De toenemende digitalisering zal het bijvoorbeeld mogelijk maken om informatie te "linken" zodat vanuit het ene stuk makkelijk naar het andere stuk kan worden overgestapt.

Ook eventueel samenvoegen van bepaalde stukken kan de onderlinge samenhang en doorgaande tijdslijn onderschrijven. Te denken valt bijv. om de eerste berap met de voorjaarsnota te combineren en/of of de 2^e berap met de begroting.

Autorisatie:

Autorisatie betekent dat de raad het college de bevoegdheid geeft om inkomsten te verwerven (bijv. belastingen te heffen) en uitgaven te doen. Formeel doet de raad dat bij de begroting die voor vier jaar geldt. De autorisatie geldt in principe alleen voor het 1^e jaar van de begroting zoals vastgelegd in artikel 5. Artikel 6 biedt de mogelijkheid aan de raad tussentijds deze autorisatie bij te stellen bij bestuursrapportages en andere tussentijdse besluiten.

Bij de autorisatie via de begroting volgens artikel 5 zijn twee dingen belangrijk voor de raad om zich te realiseren:

1. De raad autoriseert het college voor de inkomsten en uitgaven op programmaniveau. Dat is wettelijk zo geregeld. Het college kan binnen de programma's budgetten tussen taakvelden verschuiven mits de beoogde prestaties en effecten zoals benoemd in de begroting blijven gewaarborgd. Als de raad dat niet wil voor bepaalde inkomsten of uitgaven, moet de raad dat expliciet benoemen. Een andere mogelijkheid is om de begroting in meer programma's in te delen.
2. Ook voor de investeringen stellen we voor om het 1^e jaar te autoriseren. Daarbij is het belangrijk om meerjarig inzicht te houden in het verloop van de investeringen. De planning, voorbereiding en realisatie loopt vaak over meerdere kalenderjaren en in elk

geval is er sprake van een meerjarig gebruik. De planning kan gedurende de jaren wijzigen. Onder andere omdat de realisatie van de planning afhankelijk is van onvoorziene omstandigheden zoals weeromstandigheden of procedures.

Financieel gezien komen investeringen op twee manieren terug:

- De raad stelt een investeringskrediet beschikbaar die direct een invloed heeft op de financiële schuldpositie
- Nadat een investering in gebruik is genomen komen de jaarlijkse afschrijvingen en rentekosten terug als kapitaallasten in de begroting

De integrale sturing van het raad vindt plaats bij de begroting met een (bijstelling) van de vierjaarlijkse planning. Achteraf is er minimaal jaarlijks bij de jaarrekening een verantwoording over de realisatie van de planning en bij de begroting.

Zoals eerder gezegd zijn er continu ontwikkelingen. Het college stelt de begroting in de zomer voorafgaand aan het begrotingsjaar op. Niet alles is op dat moment te voorzien. Daarom is in artikel 6 opgenomen dat er gedurende het begrotingsjaar bijsturing mogelijk is.

Bijsturing gebeurt op drie manieren op basis van artikel 6:

- regulier

Net als de begrotingsvoorbereiding kent dit twee stappen. De 1^e bestuursrapportage (berap) is richtinggevend. De begroting verandert hierdoor in principe niet tenzij expliciet op bepaalde punten aangegeven.

De 2^e bestuursrapportage is wel een wijziging van de begroting. Dit werkt het meest efficiënt. In verband met rechtmatigheid moet het college bij de jaarrekening alle afwijkingen ten opzichte van de begroting toelichten. Als de 2^e berap geen wijziging van de begroting zou zijn, moet feitelijk alles wat in de 2^e berap staat, nog een keer worden opgenomen in de jaarrekening. Het is daarvoor nodig dat het college de raad tijdig informeert over verwachte over- en onderschrijdingen en dat de raad deze ook accordeert.

- Kleine bijstellingen door het college op basis van onvoorzien

Op basis van wet- en regelgeving is in de begroting een stelpost onvoorzien opgenomen. Dit is € 118.000 per jaar. Dat lijkt veel maar op een begroting van circa € 87 miljoen is dit 0,1%. In principe is dit programmaoverstijgend, dus aan de raad. Het voorstel is om deze bevoegdheid toe te kennen aan het college met verantwoording achteraf bij de beraps dan wel jaarrekening. Het college heeft dan de flexibiliteit om tussentijds nog een tegenvaller te “repareren”. Gezien de omvang van de stelpost is dit heel beperkt. Bovendien moet het doel zijn om zodanig “in control” te zijn dat zelfs dat niet nodig is.

- Tussentijdse ontwikkelingen

Eerder in deze toelichting is de integrale besluitvorming uitgewerkt. Indien er geen of niet direct dekking mogelijk is bij tussentijdse ontwikkelingen, betekent dit dat dit soort besluiten de financiële ruimte bij de begroting beperken dan wel bij de begroting bezuinigingen noodzakelijk maken om alsnog tot een sluitende begroting² te komen. Daarom is het voor het college en de raad belangrijk om tussentijdse voorstellen te beperken tot zaken die niet uitstelbaar en onvermijdelijk zijn.

Verantwoording besluitvorming

In de jaarrekening legt het college verantwoording af aan de raad voor het gerealiseerde financieel beleid. De raad verleent het college decharge³ door vaststelling van de

² Sluitende begroting: Zoals in de begrotingsdoctrine is vastgelegd betekent een sluitende begroting dat de jaarlijkse uitgaven die elk jaar terugkomen ofwel structureel zijn, kunnen worden betaald uit jaarlijkse, dus structurele inkomsten.

³ Decharge verlenen: Pag. 19 rapport Vernieuwing Accountantscontrole commissie Depla.

jaarrekening.

Met het verlenen van decharge geeft de raad aan dat het college naar behoren haar taak heeft gedaan en ontlast daarmee het college van hun aansprakelijkheid over het afgesloten jaar. Vandaar dat de beschikbaarheid van een accountantsverklaring over rechtmatigheid bij het vaststellen van de jaarrekening wenselijk is voor de raad. Het is voor de BBV formeel geen verplichting. Op basis van andere regelgeving is een accountantsverklaring wel nodig. Bijvoorbeeld omdat provincie en CBS de aangeboden jaarrekening anders niet accepteren.

Het decharge is in principe definitief tenzij er later alsnog op basis van nieuwe feiten onrechtmatigheden worden geconstateerd.

Hoofdstuk 3 Financieel beleid

De verordening kan zelf niet het gehele financiële beleid omvatten. En hoewel het een formele doelstelling is van de verordening, is het feitelijk ondoenlijk om alle financiële beleidsuitgangspunten vast te leggen. In grote lijnen kennen de uitgangspunten drie onderdelen:

- De basisuitgangspunten voor het financieel beleid zijn opgenomen in onze begrotingsdoctrine. Zoals eerder met artikel 2 bepaalt dat deze doctrine er is en vierjaarlijks wordt bijgesteld maar de doctrine zelf is niet in de verordening opgenomen.
- Daarnaast leggen we ook jaarlijkse uitgangspunten vast bij de begroting. Die uitgangspunten bevatten bijvoorbeeld de jaarlijks vast te stellen prijs- en looncompensatie, de renteomslag en tariefsontwikkelingen.
- Tot slot zijn er uitgangspunten over bijv. reserves en voorzieningen, risico's en weerstandsvermogen etc. De hieruit voortvloeiende kaders kunnen op twee manieren worden uitgewerkt:
 - in aparte nota's
 - gedurende het jaar bij begroting en jaarrekening.

In artikel 8 lid 2 is de tweede werkwijze uitgewerkt. dit lid maakt overbodig dat periodiek uitgebreide nota's worden opgesteld en maakt het voor de raad mogelijk om beleidsmatig sneller in te spelen op ontwikkelingen. Immers bijstelling van beleid kan twee keer per jaar.

- Begroting: Beleid lichten we normaliter toe in de begroting toegelicht in de betreffende paragrafen.
- Jaarrekening: De jaarrekening zelf is een verantwoordingsinstrument waarin geen nieuw beleid is opgenomen. De jaarrekening kan wel aanleiding zijn om gelijktijdig als afzonderlijk besluitpunt het beleid bij te stellen.

Dat bijstelling twee keer per jaar mogelijk is, wil niet zeggen dat we dat ook zo vaak doen. Ook bij financieel beleid is het wenselijk dat beleid een consistente gedragslijn volgt. O.a. de accountant toetst daar op. En om een zekere consistentie te borgen over een langere periode (tot aan de volgende actualisatie van de financiële verordening) stelt artikel 8 een aantal minimeisen: welke paragrafen moeten minimaal worden opgesteld en wat moet daarin tenminste worden toegelicht.

De overige artikelen van dit hoofdstuk geven een aantal verplichte uitgangspunten voor diverse onderwerpen. De meeste zijn niet nieuw. De verordening geeft minimaal aan:

- hoe de activa (bezittingen) van de gemeente financieel te verantwoorden
- hoe om te gaan met het opnemen en het verlenen van geldleningen en garanties en
- hoe het college wordt gemandateerd voor het innen van belastingen en leges.

Ten opzichte van de vorige verordening en ook nieuw in de BBV zijn de bepalingen over de rente en overhead⁴.

Rente

De rente die kan worden doorberekend aan de grondexploitaties (GREX) is door de nieuwe regelgeving beperkt. Het is gemiddelde rentepercentage op opgenomen geldleningen mag in een verhouding van vreemd vermogen/totaal vermogen worden gerekend. Is bijvoorbeeld het vreemd vermogen 75 miljoen en het totaal vermogen 100 miljoen mag 75/100^e ofwel 3/4^e deel van de gemiddelde rente als rente op de boekwaarde van de GREX worden doorgerekend.

De omslagrente wordt bepaald door de totale betaalde rente minus de aan de GREX doorgerekende rente, als percentage te berekend van de totale boekwaarde van de op de balans geactiveerde bezittingen.

Overhead

Om op eenvoudige wijze meer inzicht te geven in de kosten van de overhead voor de gehele organisatie en meer zeggenschap over die kosten te geven, wordt voorgeschreven dat in de programmabegroting een apart overzicht moet worden opgenomen van de kosten van de overhead. Er wordt eenduidig inzicht gegeven in de kosten die direct toe te rekenen zijn aan bepaalde taakvelden.

Omdat de overhead nu afzonderlijk is opgenomen, is het dus niet meer mogelijk om op basis van de begroting en de onderliggende financiële administratie een onderbouwing te geven van kostprijzen en kostendekkendheid. Daarmee geeft artikel 11 in lid 2 en specifiek lid 3 de mogelijkheid om de overhead mee te nemen. Lid 3 bepaalt dat dit gebeurt op basis van de toegerekende uren.

De gewijzigde BBV geeft ook nieuwe regels voor de toe te rekenen rente. Dit is verwoord in artikel 11 lid 5.

Hoofdstuk 4 Uitvoering

De raad behoort op basis van art. 212 van de gemeentewet het college uitvoeringsregels op te leggen. De mate van detaillering is daarbij niet aangegeven. Omdat uitvoering normaliter een college-aangelegenheid is, is het voorstel om de regels hierover in de verordening te beperken en dit te mandateren aan het college via artikel 13. Op basis van dit artikel moet het college een mandaatregeling opstellen en deze ter kennisname aan de raad te sturen. In de praktijk zal het college deze regeling verder uitbreiden met een budgethoudersregeling dat specifiek is gericht op de financiële bedrijfsvoering, een treasurystatuut voor het aangaan van geldleningen en garantiestellingen en het uitzetten van eventuele overtollige middelen. Voor de treasury is er afzonderlijke wetgeving, namelijk de wet Financiering Decentrale Overheden (wet FIDO).

Ook de overige artikelen over de uitvoering zijn beperkt gehouden. Het college zorgt voor de juiste administratieve organisatie en de daarbij behorende interne controle. De raad heeft een afzonderlijke controleverordening conform de gemeentewet art 213 daarover opgesteld. Daarnaast stelt de raad het controleprotocol vast waarin de specifieke uitgangspunten voor de accountantscontrole zijn benoemd. Het is dubbelop als de financiële verordening dit alles ook in detail gaat benoemen.

⁴ Overhead bestaat uit alle ondersteunende en sturende taken door hiërarchisch leidinggevenden, huisvesting voor uitvoering van algemene taken zoals facilitair, receptie, management, secretariaat, personeelszaken, financiële administratie en financieel beleid en ICT (uitgezonderd het functioneel beheer en licentiekosten voor specifieke software)