

**Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Utrecht, waarin opgenomen de eerste tot en mettiendewijziging (raadsbesluiten van 13 november 2003, 1 september 2005 en 12 januari, 7 december 2006, 26 maart 2009, 11 februari en 11 november 2010, 30 juni 2011, 24 mei 2012, 24 januari 2013 en 26 september 2013)**

De raad van de gemeente Utrecht, gelet op het voorstel van b. en w. d.d. 31 oktober 2003

## **BESLUIT**

vast te stellen de volgende

**VERORDENING** op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Utrecht.

## **Artikel 1 Definities**

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. organisatieonderdeel: organisatorische eenheid, onder leiding van een integraal resultaat verantwoordelijk manager, (IRM) binnen de gemeentelijke organisatie die als zodanig een eigen verantwoordelijkheid aan het college heeft;
- b. administratie: het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, het functioneren en het beheersen van (onderdelen van) de organisatie van de gemeente Utrecht 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 Utrecht, teneinde te komen tot een goed inzicht in:
  1. de financieel-economische positie;
  2. het financiële beheer;
  3. de uitvoering van de begroting;
  4. het afwikkelen van vorderingen en schulden;
  5. alsmede tot het afleggen van rekening en verantwoording daarover.
- d. administratieve organisatie: het stelsel van organisatorische maatregelen gericht op het tot stand brengen en het in stand houden van de goede werking van de bestuurlijke en ambtelijke informatieverzorging ten behoeve van de verantwoordelijke leiding;
- e. financieel beheer: het uitoefenen van bestuur over en toezicht op het beheer van middelen en de uitoefening van rechten van de gemeente Utrecht;
- f. rechtmatigheid: het in overeenstemming zijn met de relevante wet- en regelgeving, waaronder gemeentelijke verordeningen en relevante uitvoeringsregelingen, als gevolg van verordeningen, en raadsbesluiten;
- g. doelmatigheid: het streven om met een zo beperkt mogelijke inzet van de beschikbare middelen het gewenste resultaat te bereiken;
- h. doeltreffendheid: de mate waarin een organisatie erin slaagt met de geleverde prestaties de gestelde doelen of gewenste maatschappelijke effecten te bereiken;
- i. begroting: begroting of programmabegroting, bestaande uit beleidsbegroting (programmaplan en paragrafen) en financiële begroting (staat van lasten en baten van de programma's en financiële positie);
- j. productenraming: document voor het college, waarin een programma is uitgesplitst in productgroepen of producten, ten behoeve van de uitvoering van programma's en beheersing van de uitvoering.

## **Begroting en verantwoording**

### ***Kaderstellen***

## **Artikel 2 Programmabegroting**

1. De raad stelt in ieder geval bij de aanvang van de nieuwe raadsperiode een programma-indeling vast.
2. De raad stelt per programma, voor het betreffende begrotingsjaar, vast:
  - a. de beoogde maatschappelijke effecten;
  - b. de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken en
  - c. de baten en lasten.

Tevens geeft de raad per programma

- voor de drie opvolgende jaren een globaal overzicht beoogde effecten en baten en lasten in de toekomst.
- de eventueel relevante beleidsmatige kaders waarbinnen het programma uitgevoerd dient te worden
  3. Het college stelt per programma indicatoren voor met betrekking tot de beoogde maatschappelijke effecten en de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken.
  4. De raad stelt de indicatoren, bedoeld in het derde lid, vast.
  5. Het college draagt zorg voor het verzamelen en vastleggen van gegevens over de maatschappelijke effecten, en de wijze waarop deze gerealiseerd worden, opdat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid zoals vastgesteld door de raad, kunnen worden getoetst.

### **Artikel 3 Producten**

1. Het college maakt een productenraming die aansluit bij de door de raad vastgestelde programma-indeling en zendt deze productenraming ter informatie aan de raad.
2. De toedeling van de producten aan de programma's staan voor de raadsperiode vast, tenzij er dringende redenen zijn tot wijzigen. Wijzigingen worden bij de begroting expliciet vermeld.

### **Artikel 4 Kaders begroting**

1. Het college biedt uiterlijk in week 24 de voorjaarsnota aan ter vaststelling. De voorjaarsnota bevat voorstellen voor de kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie opvolgende jaren. In deze nota worden de bevindingen betrokken uit de bestuursrapportage bedoeld in artikel 7 en uit de jaarstukken bedoeld in artikel 8.
2. De raad stelt de voorjaarsnota uiterlijk 14 juli vast, gelijktijdig met de jaarstukken en de bestuursrapportage.

### ***Uitvoering***

#### **Artikel 5 Uitvoering begroting**

1. Het college stelt regels die waarborgen dat de uitvoering van de begroting rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verloopt.
2. Het college draagt ten aanzien van de productenraming er zorg voor dat:
  - a. de lasten en baten, door middel van kostentoekening, eenduidig zijn toegewezen aan de producten van de productraming;
  - b. de budgetten uit de productraming en kredieten voor investeringen passen binnen de kaders zoals geautoriseerd bij de vaststelling van de uiteenzetting van de financiële positie;
  - c. de lasten van de producten niet dusdanig worden overschreden dat de realisatie van andere producten binnen hetzelfde programma onder druk komt.
3. Het college draagt er zorg voor dat de lasten van de programma's zoals geautoriseerd in de (gewijzigde) begroting niet worden overschreden.

### ***Beheersing en Interne controle***

#### **Artikel 6 Interne controle**

1. Het college draagt ten behoeve van het getrouwe beeld en de rechtmatigheid van de jaarrekening zorg voor een adequate administratieve organisatie en interne controle. Bij afwijkingen, geconstateerd bij interne controles, neemt het college maatregelen tot herstel.
2. In de paragraaf bedrijfsvoering besteedt het college aandacht aan de administratieve organisatie en de interne controlemaatregelen, en legt hij verantwoording af over het gevoerde interne controlebeleid.

### ***Rapportage en Verantwoording***

#### **Artikel 7 Tussentijdse rapportage en informatie**

1. Het college informeert de raad door middel van een bestuursrapportage over de majeure afwijkingen en bijsturingsvoorstellen op basis van de verwachte realisatie van de begroting.
2. De bestuursrapportage wordt op twee momenten in het jaar aangeboden aan de raad. Het eerste moment is bij de aanlevering van de voorjaarsnota. Het tweede moment is bij de programmabegroting."
3. De inrichting van de tussentijdse rapportage sluit aan bij de programma-indeling van de begroting.
4. De rapportage gaat in op afwijkingen van de uitvoering en de bijstelling van het beleid ten opzichte van de laatst vastgestelde begroting door de raad.
5. De raad stelt de eerste bestuursrapportage gelijktijdig met de voorjaarsnota vast.,De raad stelt de tweede bestuursrapportage vast bij de programmabegroting.

## **Artikel 8 Jaarlijkse verantwoording**

1. Het college legt verantwoording af over de uitvoering van de programma's. In de verantwoording, die is opgebouwd uit een beleidsmatig (programma- en paragraafverantwoording) en een financieel deel (balans + staat van baten en lasten + toelichting), geeft het college aan:
  - wat is bereikt;
  - hoe de resultaten zich verhouden tot de in de begroting gestelde doelen.
  - op welke wijze dat bereikt is;
  - wat de kosten zijn.
2. Het college biedt de jaarstukken (de verantwoording) uiterlijk in week 24 volgend op het begrotingsjaar aan de raad aan.
3. De raad stelt de jaarstukken uiterlijk 14 juli, gelijktijdig met de voorjaarsnota en de bestuursrapportage, vast.

## **Financiële positie**

### ***Kaderstellen***

## **Artikel 9 Financiële positie**

1. Het college draagt er zorg voor, dat besluiten van de raad in de uiteenzetting van de financiële positie en de meerjarenramingen zijn opgenomen.
2. Het totaalbedrag aan verleende garanties en waarborgen worden bij de uiteenzetting van de financiële positie expliciet vermeld.
3. De raad autoriseert met het vaststellen van de financiële positie de investeringsruimte per programma.
4. Het college legt voor belangrijke investeringen een nader inhoudelijk voorstel voor aan de raad. Bij de programmabegroting wordt een limitatieve lijst van deze belangrijke investeringen door de raad vastgesteld. Bij de bespreking van de nadere inhoudelijke voorstellen ten aanzien van belangrijke investeringen kan de raad wensen en bedenkingen aan het college meegeven.

## **Artikel 10 Waardering en afschrijving vaste activa**

1. Kosten voor onderzoek en ontwikkeling voor een bepaald actief worden uitsluitend geactiveerd, indien het actief daadwerkelijk gerealiseerd is.
2. Kosten voor het afsluiten van geldleningen worden direct ten laste van de exploitatie gebracht.
3. De materiele vaste activa met economisch nut, zoals bedoeld in artikel 35 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, worden lineair of annuïtair afgeschreven.
4. Annuïtair worden afgeschreven:
  - a. gebouwen en riolen in 40 jaar, met uitzondering van niet-levensduurverlengende restauraties aan monumenten (in twintig jaar);
  - b. gebouwgebonden installaties in maximaal 40 jaar;
  - c. verbouwingen, uitbreiding en inrichting van gebouwen, alsmede voorzieningen in en aan gebouwen (meubilair, beveiligings-, verwarmings-, en brandblusinstallaties) in tien jaar;
  - d. grootschalige ICT investeringen in hardware of software (bijvoorbeeld grote applicaties/ gemeentebrede netwerken) in drie tot tien jaar;
  - e. overige materiële vaste activa, waaronder casco voertuigen, in 40 jaar.
5. Lineair worden afgeschreven:
  - a. parkeerterreinen in tien jaar;
  - b. voertuigen, afhankelijk van de aard in vijf tot vijftien jaar;
  - c. machines, apparatuur, installaties, inventaris in vijf tot tien jaar;
  - d. grond-, weg- en waterbouwkundige werken, inrichting sportvelden in vijftien jaar;
  - e. taxatiekosten WOZ in vier jaar;
  - f. kosten onderzoek en ontwikkeling in vijf jaar;
  - g. op gronden en terreinen wordt niet afgeschreven;
  - h. overige materiële vaste activa, ondergrondse betonputten, in 20 jaar.
6. Het Besluit begroting en verantwoording maakt onderscheid tussen investeringen met een maatschappelijk en investeringen met een economisch nut. Investeringen met een maatschappelijk nut boven de EUR 5 miljoen worden in vijftien jaar afgeschreven, terwijl kleinere investeringen met maatschappelijk nut direct ten laste van het resultaat gebracht worden of zo snel mogelijk afgeschreven.
7. Voor de exacte afschrijvingstermijn per actief binnen bovengestelde kaders dient het college van burgemeester en wethouders een detailtabel vast te stellen, te onderhouden en toe te passen.

## **Artikel 11 Reserves en voorzieningen**

1. Het college biedt tenminste eenmaal in de vier jaar gelijktijdig met de in artikel 4 genoemde nota de (bijgestelde) nota reserves en voorzieningen aan.

2. De nota behandelt:
  - a. de vorming en besteding van reserves;
  - b. de vorming en besteding voorzieningen en
  - c. de toerekening en verwerking van rente over de reserves en de voorzieningen, in relatie tot de nota weerstandsvermogen bedoeld in artikel 16.
3. De raad stelt deze nota gelijktijdig met de in artikel 4 genoemde nota vast

#### **Artikel 12 Kostprijsberekening**

1. Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van producten en diensten ten behoeve van tarieven van de gemeente Utrecht wordt een systeem van kostentoe rekening gehanteerd. Bij de kosten-toerekening worden naast de directe kosten alleen die indirecte kosten betrokken, die rechtstreeks samenhangen met de door de gemeente verleende diensten.
2. Bij de indirecte kosten worden betrokken de bijdragen aan reserves voor de noodzakelijke vervan-ging van de betrokken activa, de kapitaallasten van de in gebruik zijnde activa en voor rioolheffing, reinigingsrechten en afvalstoffenheffing de compensabele BTW.
3. De omslagrente voor de rententoe rekening van de kapitaallasten wordt bepaald door het rentetotaal van de uitstaande leningen en de bij begroting vastgestelde gecalculeerde rente over het eigen vermogen en voorzieningen.

#### **Artikel 13 Financieringsfunctie**

1. De raad stelt in een Treasurystatuut nadere regels omtrent:
  - a. de doelstellingen, richtlijnen en limieten van de treasuryfunctie;
  - b. de (administratief) organisatorische randvoorwaarden van de treasuryfunctie;
  - c. de interne controle op het genoemde in het eerste lid onder b. en
  - d. de uit het eerste lid onder a., b. en c. voortvloeiende informatievoorziening voor de verschillende momenten in de verantwoordingscyclus.
2. Het gemeentelijk betalingsverkeer vindt uitsluitend plaats via rekeningen bij door het college aangewezen bankinstellingen
3. Het college stelt in een uitvoeringsbesluit Treasurybeheer nadere regels omtrent:
  - a. de verantwoordelijkheid en de werkwijze van de beheerder van het Financieringsfonds ten aanzien van de treasuryfunctie;
  - b. het aantrekken van financiële middelen en het beleggen van overtollige financiële middelen door middel van mandaatverlening aan de afdeling Treasury en
  - c. financial lease, betalingsverkeer intern/extern, saldobehoor, liquiditeitenbeheer, relatiebeheer, borgstellingen en garanderen van geldleningen ten behoeve van alle gemeentelijke organisatie-onderdelen.
4. Bij de begroting en in het jaarverslag wordt in een treasury paragraaf ingegaan op het financie-ringsbeleid. Hierin komt ten minste aan de orde: de kasgeldlimiet, de renterisiconorm, de omvang en de samenstelling van het vreemd en eigen vermogen, de omvang en samenstelling van de (materiële en financiële) activa, de liquiditeitspositie en -planning en de meerjarige financierings-behoefte.

#### **Artikel 14 Registratie bezittingen, activa en vermogen**

1. Het college draagt zorg voor een actuele en volledige registratie van bezittingen. In de registratie worden ook opgenomen niet-geactiveerde kunstvoorwerpen met cultuurhistorische waarde en de niet- of nettogeactiveerde investeringen in de openbare ruimte.
2. Het college draagt er zorg voor, dat de registratie en de ontwikkeling van de bezittingen en het vermogen van de gemeente systematisch worden gecontroleerd, met dien verstande dat de waardepapieren, de voorraden, de uitstaande leningen, de (debiteuren-)vorderingen, de liquidi-teiten, de opgenomen leningen en de (crediteuren-)schulden jaarlijks worden gecontroleerd en registre goederen en bedrijfsmiddelen tenminste eenmaal in de vier jaar.
3. Bij afwijkingen in de registratie van bezittingen neemt het college maatregelen voor herstel van de tekortkomingen. De resultaten van de controle en eventuele plannen van verbetering worden ter kennisgeving aan de raad aangeboden.

#### **Paragrafen**

#### **Artikel 15 Lokale heffingen**

1. Het college biedt tenminste eenmaal in de vier jaar een (bijgestelde) nota lokale heffingen aan. Deze nota behandelt in ieder geval:
  - de samenstelling van het pakket aan gemeentelijke belastingen en heffingen;
  - de verdeling van de druk van de belastingen over de diverse bevolkingsgroepen en belangheb-benden;
  - de kostendekkendheid van de heffingen;
  - de druk van de lokale belastingen en heffingen en

- het kwijtscheldingsbeleid en het tarievenbeleid.
- 2. De nota bevat voorts een overzicht van de verordeningen met de bijbehorende vaststellingsdata waarin de tarieven van de belastingen en overige heffingen en prijzen zijn vastgelegd. Het college draagt er zorg voor dat er per verstrekte dienst een actueel overzicht is van de geraamde hoeveelheden, de tarieven of prijzen en de geraamde kosten. Ten aanzien van verordeningen, die door de raad worden vastgesteld, verstrekt het college aan de raad per verordening de actueel geraamde kosten en opbrengsten van de daarin opgenomen door de gemeente verstrekte diensten. De raad stelt de nota vast binnen twee maanden nadat de nota is aangeboden.
- 3. Bij de begroting en jaarstukken doet het college in de paragraaf lokale heffingen verslag van: de opbrengsten per lokale heffing; het volume en bedrag aan kwijtscheldingen; de kostendekkendheid van de rioolheffing en de afvalstoffenheffing; de (ontwikkeling van de) lokale lastendruk voor eenpersoonshuishoudingen, meerpersoonshuishoudingen en bedrijven.

#### **Artikel 16 Weerstandsvermogen en risicomanagement**

1. Het college biedt tenminste eenmaal in de vier jaar een (bijgestelde) nota weerstandsvermogen en risicomanagement aan. In deze nota wordt ingegaan op het risicomanagement, het opvangen van risico's door verzekeringen, voorzieningen, het weerstandsvermogen of anderszins. In de nota wordt tevens het gewenste weerstandscapaciteit bepaald. De raad stelt de nota vast binnen twee maanden nadat de nota is aangeboden.
2. Het college geeft aan in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en van de jaarstukken de risico's van materieel belang en een inschatting van de kans dat deze risico's zich voordoen. Het college
3. brengt hierbij in elk geval de risico's in beeld en actualiseert de risico's genoemd in de nota bedoeld in het eerste lid.
4. Het college geeft aan in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en van de jaarstukken de weerstandscapaciteit en in hoeverre schade en verliezen als gevolg van de risico's van materieel belang met de weerstandscapaciteit kunnen worden opgevangen.

#### **Artikel 17 Onderhoud kapitaalgoederen**

1. Het college biedt tenminste eens in de vier jaar een nota onderhoud openbare ruimte aan. De nota geeft het kader weer voor de inrichting van het onderhoud en het beoogde onderhoudsniveau voor het openbaar groen, water, wegen, kunstwerken en straatmeubilair en eveneens de normkostensystematiek en het meerjarig budgettair beslag. De raad stelt de nota vast binnen twee maanden nadat de nota is aangeboden.
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 de nota vast binnen twee maanden nadat de nota is aangeboden.
3. Het college biedt jaarlijks een (geactualiseerde) nota onderhoud gebouwen aan ter behandeling en vaststelling door de raad. De nota bevat de voorstellen voor het te plegen onderhoud en de bijbehorende kosten aan de gemeentelijke gebouwen en eveneens de normkostensystematiek en het meerjarig budgettair beslag. De raad stelt de nota vast binnen twee maanden nadat de nota is aangeboden.
4. Bij de begroting en de jaarstukken doet het college in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen verslag over de voortgang van het geplande onderhoud en het eventuele achterstallig onderhoud aan openbaar groen, water, wegen, kunstwerken, straatmeubilair, riolering, gebouwen.

#### **Artikel 18 Financiering**

Bij de begroting en de jaarstukken doet het college in de paragraaf financiering in ieder geval verslag van:

- a. de kasgeldlimiet;
- b. de renterisico norm;
- c. de liquiditeitsplanning en de financieringsbehoefte voor de komende drie jaar;
- d. de rentevisie en
- e. de rentekosten en renteopbrengsten verbonden aan de financieringsfunctie.

#### **Artikel 19 Bedrijfsvoering**

1. Het college biedt tenminste eens in de vier jaar een nota bedrijfsvoering aan. In de nota wordt speciale aandacht geschonken aan de relatie tussen het gemeentelijk apparaat en de inwoners van de gemeente.
2. In de bedrijfsvoeringparagraaf in de begroting wordt ingegaan op de tijdelijke en actuele onderwerpen die aandacht behoeven. In de bedrijfsvoeringparagraaf in het jaarverslag wordt gerapporteerd over de bij de begroting bepaalde onderwerpen aangaande de bedrijfsvoering alsmede over nieuwe ontwikkelingen.

3. Het college rapporteert in de bedrijfsvoeringparagraaf van de begroting en jaarstukken over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid, bedoeld in artikel 213a Gemeentewet, en de uitputting van de bijbehorende budgetten.

#### **Artikel 20 Verbonden partijen**

1. Het college biedt tenminste eenmaal in de vier jaar een nota verbonden partijen aan. De raad stelt de nota vast binnen twee maanden nadat de nota is aangeboden.
2. Van elke van de verbonden partijen wordt, in relatie tot de te realiseren doelstellingen van de gemeente, weergegeven het openbaar belang, het eigen vermogen, de solvabiliteit, het financieel resultaat en het financieel belang en de zeggenschap van de gemeente.
3. De nota bevat voorts de kaders voor het beleid aangaande (het aangaan van nieuwe) participaties met name de condities waaronder het publiek belang is gediend met behartiging door verbonden partijen, de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verbonden partijen en de financiële voorwaarden.
4. In de begroting en de jaarstukken wordt in de paragraaf verbonden partijen in elk geval ingegaan op nieuwe verbonden partijen, het beëindigen van bestaande verbonden partijen, het wijzigen van bestaande verbonden partijen en eventuele problemen bij bestaande verbonden partijen.

#### **Artikel 21 Grondbeleid**

1. Het college biedt ten minste eens in de vier jaar een (bijgestelde) nota grondbeleid aan ter behandeling en vaststelling door de raad. In deze nota wordt aandacht besteed aan:
  - a. de relatie met de programma's van de begroting;
  - b. de strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente;
  - c. aan te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten;
  - d. de voorraadverwerving en uitgifte van gronden en
  - e. de uitgifte van gronden in erfpacht en de bijstelling van erfpachtvergoedingen.
2. De raad stelt de nota vast binnen twee maanden nadat de nota is ingediend.
3. In de paragraaf grondbeleid van de begroting en de jaarstukken wordt ingegaan op de uitvoering van de nota grondbeleid, met name de belangrijkste financiële ontwikkelingen zoals verlies-/winstverwachtingen, de verwerving van gronden e.d. en de relaties van het grondbeleid met de programma's.

#### **Financiële organisatie en administratie**

##### **Artikel 22 Administratie**

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

- a. het sturen en het beheersen van activiteiten en processen in de gemeente als geheel en in de organisatieonderdelen;
- b. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van activa met economisch nut, activa met maatschappelijk nut, voorraden, vorderingen en schulden, enzovoorts;
- c. het verschaffen van informatie aan de budgethouders en voor het maken van kostencalculaties;
- d. het bevorderen van de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en ter zake geldende wet- en regelgeving;
- e. het afleggen van verantwoording over de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en ter zake geldende wet- en regelgeving en
- f. de controle van de registratie van gegevens als zodanig en van de daaraan ontleende informatie alsmede voor de controle op de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen.

##### **Artikel 23 Financiële administratie**

Het college draagt er zorg voor dat:

- a. de inrichting en de werking van de financiële administratie voldoet aan het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten en andere relevante wet- en regelgeving;
- b. de vereiste informatie verstrekt wordt aan het rijk, de provincie en de Europese Unie, alsmede aan andere instellingen die specifieke verantwoordingsverplichtingen opleggen aan gemeenten.

##### **Artikel 24 Financiële organisatie**

Het college draagt de zorg voor en legt (in een besluit) vast:

- a. de indeling van de gemeentelijke organisatie en de toewijzing van de gemeentelijke taken aan de organisatieonderdelen;

- 
- b. de 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;
  - d. de regels voor de opdrachtverlening en de verrekening van leveringen tussen de organisatieonderdelen van de gemeente;
  - e. de te maken afspraken met de organisatieonderdelen over de te leveren prestaties, de daarvoor beschikbare middelen en de wijze en frequentie van rapportage over de voortgang van de activiteiten en uitputting van middelen en
  - f. de regels voor de verlening van décharge over het gevoerde beheer van de organisatieonderdelen.

#### **Artikel 25 Aanbesteding en inkoop**

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

#### **Artikel 26 Subsidieverstrekking en steunverlening**

Het college draagt zorg voor en legt (in een besluit) vast de interne regels (protocol) voor de toekenning van steunverlening aan ondernemingen en subsidies. De regels waarborgen het handelen in overeenstemming met de regels hiervoor van de Europese Unie en de geldende Algemene Subsidieverordening van de gemeente Utrecht.

#### **Slotbepalingen**

#### **Artikel 27 Inwerkingtreding**

Deze verordening treedt in werking per 15 november 2003, met dien verstande dat de begroting, meerjarenraming, de jaarstukken, de uitvoeringsinformatie en de informatie voor derden en de daarbij behorende toelichtingen met ingang van de begroting voor het begrotingsjaar 2004 voldoen aan de bepalingen van deze verordening.

#### **Artikel 28 Citeertitel**

Deze verordening kan worden aangehaald als: Financiële verordening gemeente Utrecht.  
Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad, gehouden op 1 september 2005.

De griffier, De voorzitter,

Drs. A.A.H. Smits Mr. A.H. Brouwer-Korf

**Publicatie is geschied op 26 november 2003.**

**Deze verordening is in werking getreden op 15 november 2003.**

## BIJLAGE BEHOREND BIJ GEMEENTEBLAD VAN UTRECHT 2013, NR. 53

### *Toelichting op de artikelen Financiële Verordening*

#### *Artikel 1 Definities*

Rechtmatigheid: De relevante wet- en regelgeving kan voor een gemeente betrekking hebben op een zeer omvangrijk gebied. Raadsbesluiten en gemeentelijke verordeningen behoren in ieder geval tot dat gebied. Dat geldt ook voor uitvoeringsregelingen, die door het college ontworpen worden, volgens een raadsverordening of -besluit. In het kader van de financiële verordening conform artikel 212 Gemeentewet gaat het om de volgende uitvoeringsregelingen:

- uitvoeringsbesluit Waarderings- en afschrijvingsbeleid (artikel 10 Financiële verordening)
- uitvoeringsbesluit Treasurybeheer (artikel 13, derde lid Financiële verordening)
- uitvoeringsbesluit over de gemeentelijke organisatie (artikel 24 Financiële verordening)
- uitvoeringsbesluit Inkoop en aanbesteden (artikel 25 Financiële verordening)
- uitvoeringsbesluit Subsidieverstrekking en steunverlening (artikel 26 Financiële verordening)

Van belang is om hier aan te geven dat in het kader van de accountantscontrole (zie ook controleverordening, conform artikel 213 Gemeentewet) het begrip rechtmatigheid versmalt is tot handelingen in relatie tot financieel beheer. Handelingen en beslissingen van niet-financiële aard vallen buiten de scope van de accountantscontrole, maar de accountant zal ten aanzien van deze handelingen en beslissingen een oordeel geven over het interne systeem van risicoafwegingen.

Productenraming: De productenraming/-realisatie geeft gedetailleerdere informatie dan de programmabegroting en de jaarstukken. Op de eerste plaats is de productenraming voor het college van belang om de uitvoering te beheersen. Ook de raad zou behoefte kunnen hebben aan gedetailleerdere informatie van een deel van de begroting of jaarstukken; de productenraming en -realisatie kan worden gezien als naslagwerk voor de raad. De raad stelt echter de productenraming of -realisatie niet vast. Volgens deze verordening (artikel 3) zendt het college de productenraming en -realisatie ter informatie op verzoek ter informatie toe aan de raad.

Op de tweede plaats vormt de productenraming en -realisatie de verbinding tussen de begroting en jaarstukken enerzijds en de informatie voor derden anderzijds (Europa, provincie, CBS). Omdat de productenraming en -realisatie van belang is voor het college, een rol kan spelen bij toezicht, als naslagwerk voor de raad kan dienen en voor het inzicht in de informatie voor deden relevant is, is er voor gekozen de productenraming en -realisatie in het Bestuut Begroting en verantwoording verplicht te stellen.

#### *Artikel 2 Programmabegroting*

Artikel 2 bevat een aantal bepalingen over de inrichting van de begroting waarin de kaderstellende functie van de raad tot uiting komt. De raad legt op basis van dit artikel een belangrijk deel van de infrastructuur van de begroting vast, evenals de kengetallen waarop de raad wil sturen en controleren. In het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 was de indeling van de begroting in functies verplicht voorgeschreven. In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten is dat niet meer zo. De gemeente bepaalt nu zelf het aantal en de inhoud van de programma's van de begroting en kan daardoor de begrotingsopzet aanpassen aan de eigen politiek-bestuurlijke wensen. Zo kan een gemeente programma's indelen naar doelgroepen of indelen volgens de pijlers van het grote stedenbeleid. Omdat er een politiekbestuurlijke keuze ten grondslag ligt aan de indeling van de programma's, stelt de raad de indeling vast. Meestal zal die vaststelling voor enkele jaren gelden, bijvoorbeeld voor een gehele raadsperiode. Indien daartoe aanleiding is, kan de raad de indeling wijzigen. De programma's zijn leidend op beleidsniveau. De wijkaanpak en organisatieonderdelen zijn uitvoeringsondersteunend.

Een programma is gebaseerd op de drie w-vragen: wat willen we bereiken, wat gaan we daar voor doen en wat mag dat kosten? Vooral voor de eerste twee vragen zullen in de praktijk indicatoren nodig zijn. Aan de hand van die indicatoren kan de raad zijn kaderstellende functie vervullen. Ook dienen zij om de raad de gelegenheid te bieden zijn controlerende functie in te vullen door de uitkomsten en resultaten van de programma's te beoordelen. In het dualistisch bestel moet de raad de w-vragen zelf beantwoorden; hij kan dat niet overlaten aan het college en/of de ambtelijke organisatie.

In een jaar zijn er drie momenten waarop de programmabegroting en de meerjarenraming via de zogenaamde technische wijzigingen gewijzigd wordt. De technische begrotingswijzigingen worden vastgesteld door het college en de raad.

Een mutatie is techniek wanneer het: of geen invloed heeft op de uitvoering van de in de programmabegroting gemaakte afspraken (beleidsarme mutatie) of wanneer het niet meer dan de administratieve verwerking van eerdere besluitvorming betreft.

Dit kan bijvoorbeeld de administratieve verwerking van een reeds genomen raadsbesluit zijn. Bij de tweede technische begrotingswijziging wordt tegelijk de besluitvorming zoals deze in de Voorjaarsnota staat verwerkt voorgelegd, bij de derde technische begrotingswijziging de besluitvorming zoals deze in de Programmabegroting staat. Begrotingswijzigingen waarbij:

- een mutatie plaatsvindt in de baten en lasten;
- een mutatie plaatsvindt in de reserves en



- een verschuiving plaatsvindt tussen programma

zijn het mandaat van de raad om te worden vastgesteld.

Voorbeelden van een beleidsarme technische wijzigingen zijn:

- een verschuiving van budgetten van product van programma A naar programma B in verband met reorganisatie, voor zover dit géén invloed heeft op de realisatie van gemaakte afspraken;
- een mutatie in een reserve wanneer de activiteit waarvoor middelen zijn gereserveerd overgaat van het ene naar het andere programma;
- de invulling van een efficiency maatregel, immers een efficiency maatregel heeft geen invloed op de gemaakte afspraken en
- verhoging c.q. verlaging van de baten en lasten als gevolg van subsidie die de gemeente ontvangt voor de uitvoering van een doel waar geen gemeentelijke middelen op worden ingezet.

Buiten de geprogrammeerde technische wijzigingen is het mogelijk een begrotingswijziging voor te leggen aan de raad. Dit gebeurt door een begrotingswijziging (mutatie + actuele begroting) in het raadsvoorstel op te nemen.

#### *Artikel 3 Producten*

De raad stelt de programmabegroting vast. Ter uitvoering van de begroting stelt het college -zoals geregeld in het Besluit begroting en verantwoording- een productraming op. Het college is vrij in het aantal producten en de indeling daarvan. De productraming is in de systematiek van het besluit geen onderdeel van de begroting. De raad ontvangt ter informatie de productenraming bij de programmabegroting. De raad ontvangt ook na de vastgestelde begrotingswijzigingen (zogenaamde technische wijzigingen) een geactualiseerde productenraming. Bij het jaarverslag ontvangt de raad ter informatie de productenrealisatie..

#### *Artikel 4 Kaders begroting*

De artikelen 2 en 3 betreffen vooral de infrastructuur van de begroting. Artikel 4 gaat over het meerjarige budgettaire kader. Dat vormt, zoals in de meeste gemeenten gebruikelijk is, de grondslag voor de eigenlijke begroting. Gegeven het grote belang van het budgetrecht van de raad, is het logisch dat de raad expliciet een budgettair kader vaststelt.

#### *Artikel 5 Uitvoering begroting*

In artikel 5 legt de raad het college een aantal eisen op die voor een goede uitvoering van de begroting noodzakelijk zijn. In het eerste lid wordt bepaald dat het college de rechtmatigheid, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de uitvoering dient te waarborgen.

Het tweede lid stelt eisen voor de onderwerpen die van belang zijn voor de opstelling van de productraming. Het derde lid doet hetzelfde voor de uitvoering van de programma's van de begroting. In het duale stelsel geeft de raad geen nadere uitvoeringsregels om aan de prestatie-eis te voldoen. Deze uitvoeringsregels zijn aan het college. Het college legt deze regels vast in kadercirculaires.

#### *Artikel 6 Interne controle*

Interne controle is het proces of het stelsel van middelen, maatregelen en procedures dat erop gericht is een redelijke zekerheid te krijgen over het bereiken van doelstellingen in de volgende categorieën:

- de effectiviteit en efficiëntie van bedrijfsprocessen;
- de betrouwbaarheid van de (financiële) informatieverzorging en
- de naleving van relevante wet- en regelgeving.

Deze interne controle staat ook wel bekend als: interne beheersing.

De raad legt in dit artikel enkele basiscondities vast voor de interne controle. Daarmee verkrijgt de raad de zekerheid dat het college aan de eisen, genoemd in met name artikel 5, eerste lid, zal kunnen voldoen. De verordening geeft in het eerste lid aan het college de opdracht voor de inrichting van de financiële organisatie maatregelen te treffen op het gebied van interne controle, zoals een adequate functiescheiding, deugdelijke interne kaders uitgewerkt in uitvoerbare regels en procedures, waarborgen van de naleving van de regels en deugdelijke informatievoorziening.

#### *Artikel 7 Tussentijdse rapportage en informatie*

Artikel 7, eerste tot en met vierde lid, formaliseert een belangrijk onderdeel van de planning en control van de raad. De raad geeft namelijk aan de aard van de informatie die het college standaard dient te verstrekken evenals de reguliere frequentie. Op basis van deze informatie kan de raad de uitvoering van de begroting volgen en besluiten of bijsturing nodig is.

Het college informeert de raad over majeure afwijkingen van de uitvoering en de bijstelling van het beleid ten opzichte van de laatst vastgestelde begroting door de raad. Wat betreft de lasten/baten wordt onder majeure afwijkingen in ieder geval verstaan financiële afwijkingen van meer dan 10% van de lasten/baten en/of groter dan EUR 500.000,00. Om de gemeentelijke organisatie niet op te zadelen met een rapportagecircuit is het natuurlijk wel zaak, dat de tussenrapportages niet te uitgebreid en overzichtelijk zijn. De stand van zaken van, en prognose voor het lopende begrotingsjaar kunnen overigens

---

naast de jaarstukken van het afgelopen jaar mede een belangrijke basis zijn voor het inzicht voor en het opstellen van de komende begroting.

#### *Artikel 8 Jaarrekening*

Artikel 8 is het sluitstuk van de begrotingscyclus, de verantwoording over de begrotingsuitvoering door het college, c.q. de controle van de raad daarop. Basis daarvoor is de productrealisatie. In het eerste lid wordt daarvoor een kwaliteitseis gesteld. Het tweede lid is de tegenpool van artikel 2, tweede lid.

#### *Artikel 9 De financiële positie*

De raad geeft in dit artikel enkele belangrijke uitgangspunten aan die het college voor de uiteenzetting van de financiële positie en de meerjarenramingen moet volgen.

Tevens wordt hier expliciet vastgelegd hoe de raad bij het vaststellen van de financiële positie, de investeringskredieten autoriseert. De autorisatie van deze kredieten zou anders als gevolg van het door gemeenten gehanteerde lasten en batenstelsel buiten de boot vallen. Investerings van gemeenten worden voornamelijk geactiveerd en drukken zodoende in het jaar van aanschaf niet op de onder de programma's verantwoorde lasten.

Het derde lid van het artikel bepaalt dat het college belangrijke investeringen apart voorlegt aan de raad, daarmee kan de raad nog wensen en bedenkingen inbrengen met betrekking tot deze belangrijke investeringen. Wat belangrijke investeringen zijn wordt vooraf bepaald door de raad. Criteria kunnen daarbij zijn: omvang van de investering, politieke gevoeligheid, verwachte inspraakreacties, risico's, wijzigingen in de context, toekomstige onderhoudskosten, etc.

#### *Artikel 10 Waardering en afschrijving vaste activa*

De verordening moet volgens artikel 212 Gemeentewet in elk geval bevatten de "regels voor waardering en afschrijving activa". Artikel 10 stelt de regels voor de waardering en afschrijving van de vaste activa. De vaste activa worden verplicht ingedeeld in immateriële vaste activa, materiele vaste activa en financiële vaste activa. De immateriële vaste activa worden verdeeld in de kosten voor onderzoek en ontwikkeling voor een bepaald actief en de kosten verbonden aan het sluiten van geldleningen en het saldo van agio en disagio.

De materiele vaste activa worden onderverdeeld in materiele vaste activa met economisch nut en materiele vaste activa met alleen maatschappelijk nut. Indien er afgeweken wordt van de in artikel 10 beschreven regels, zal dat in de jaarstukken apart toegelicht en voor besluitvorming voorgedragen worden. Het eerste lid bepaalt, dat het saldo van agio en disagio en de kosten voor onderzoek en ontwikkeling voor een bepaald actief lineair worden afgeschreven in vijf jaar.

Het tweede lid bepaalt, dat de kosten voor het afsluiten van geldleningen ineens ten laste van het resultaat worden gebracht.

Het derde lid geeft de afschrijvingstermijnen van de materiele vaste activa met economisch nut. De afschrijvingswijze van deze activa is lineair. De maat voor de afschrijvingstermijnen is natuurlijk de economische levensduur.

Het vierde lid geeft aan dat vaste activa met alleen maatschappelijk nut bij voorkeur ineens ten laste van de exploitatie worden gebracht. Deze investeringen genereren geen inkomsten en brengen bij verkoop geen geld op.

Het vijfde lid bepaalt, dat activa met alleen maatschappelijk nut onder aftrek van bijdragen van derden en bestemmingsreserves direct ten laste van de exploitatie worden gebracht. Slechts bij uitzondering mogen dergelijke investeringen met toestemming van de raad worden geactiveerd. Dit kan nodig zijn ingeval een (aantal) zeer grote investering(en) in de openbare ruimte wordt uitgevoerd. Bij een dergelijke (meerjarige) investering kan het zijn dat we de begroting mogelijk niet sluitend krijgen. Dit is echter wel verplicht. Artikel 189 Gemeentewet bepaalt namelijk, dat de begroting in enig jaar in evenwicht is, dan wel evenwicht in de eerstvolgende jaren tot stand wordt gebracht. In een dergelijk geval kan activering van deze investeringen bij wijze van uitzondering uitkomst bieden.

#### *Artikel 11 Reserves en voorzieningen*

Een belangrijk beleidsmatig aspect betreft de omvang van het eigen vermogen van een gemeente. Het eigen vermogen van een gemeente bestaat uit de algemene reserves en bestemmingsreserves. Hoe groot moet het eigen vermogen zijn om risico's op te vangen en gaan we een investering financieren door belastingverhoging of door het interen op het eigen vermogen, zijn financieel beleidsmatige vragen die thuishoren bij de raad. De raad streeft ernaar slechts een klein aantal verschillende reserves aan te houden.

Artikel 11 bepaalt, dat het college een nota over de reserves en voorzieningen tenminste eenmaal in de vier jaar aanbiedt ter behandeling en vaststelling door de raad. In deze nota kan de raad het kader vaststellen voor de omvang van de reserves. Kaders stellen voor voorzieningen is veelal niet aan de orde, omdat voorzieningen een verplichtend karakter kennen. Wel is het inzichtelijk in de nota in te gaan op de voorzieningen.

#### *Artikel 12 Kostprijsberekening*

In artikel 12 is de grondslag voor de bepaling van heffingen en tarieven neergelegd, zoals dat door artikel 212, tweede lid onder b Gemeentewet wordt geëist. De grondslag voor de hoogte van heffingen en tarieven is namelijk politieke besluitvorming door de raad op basis van de geraamde hoeveelheden

en de geraamde kostprijzen. Kostprijzen laten zich op vele manieren berekenen. In dit artikel worden uitgangspunten voor de bepaling van de kostprijzen gegeven.

Artikel 12, eerste lid bepaalt, dat naast de direct aan een product toe te rekenen kosten ook de indirecte kosten die rechtstreeks samenhangen met de vervaardiging van het product, worden meegenomen voor de kostprijsbepaling. De salariskosten van de burgemeester hoeven dus niet worden meegenomen voor de kostprijsberekening van de rioolheffing. Het toe te rekenen deel van de overhead van de gemeentelijke organisatieonderdeel waaronder het rioolbeheer valt moet dus wel worden meegenomen in de kostprijsberekening.

Artikel 229b, tweede lid Gemeentewet stelt, dat bijdragen aan bestemmingsreserves en voorzieningen voor noodzakelijke vervanging van de betrokken activa voor bepaling van de geraamde kostprijs en dus voor de bepaling van het tarief of de heffing mogen worden meegenomen. Veel gemeenten hanteren daarnaast het mechanisme van rentetoerekening over de reserves en de voorzieningen aan in gebruik zijnde kapitaalgoederen. Artikel 12, tweede lid van de verordening bepaalt, dat deze beide kosten ook daadwerkelijk worden meegenomen voor de berekening van de geraamde kostprijs. Indien is gekozen voor het systeem van het toerekenen van bespaarde rente dan is het verplicht deze rente als lasten mee te nemen in de kostprijs.

Op grond van het tweede lid moeten ook worden meegenomen de kosten compensabele BTW voor rioolheffing, reinigingsrechten en afvalstoffenheffing.

De begroting en jaarstukken zijn exclusief de compensabele BTW. Voor dit soort heffingen is echter in de wet bepaald dat ze wel meegenomen mogen worden in de kostprijsberekening, omdat de gemeente deze kosten wel heeft, ook al wordt de BTW gecompenseerd.

Het rentepercentage van de toerekening van kapitaallasten is van invloed op de lasten, maar ook van invloed op de kostprijs. Indien men voor de bouw van een school een lening heeft afgesloten, kan men er voor kiezen de rentelasten op de kosten van het schoolgebouw te laten drukken. Dit wordt in de gemeentelijke boekhouding bereikt door de zogenaamde renteomslagmethode. Het rentepercentage dat wordt gehanteerd bij de omslagmethode, is van invloed op de kostprijs. Het rentepercentage valt zodoende onder het budgetrecht van de raad. Daarnaast is bij de renteomslag van de kapitaallasten toerekening van de bespaarde rente over het eigen vermogen toegestaan. Artikel 12, derde lid legt het te hanteren rentepercentage voor de omslagrente van de kapitaallasten vast.

#### *Artikel 13 Financieringsfunctie*

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

#### *Artikel 14 Registratie bezittingen en activa*

Voor een goed beeld van de financiële positie is een volledige registratie van de gemeentelijke bezittingen onontbeerlijk. Om te garanderen dat de registratie actueel en juist is, wordt in dit artikel het college opgedragen periodiek de registratie te controleren en bij afwijkingen maatregelen tot herstel te treffen.

#### *Artikel 15 Lokale heffingen*

Het nieuwe artikel 212 Gemeentewet eist in het tweede lid, onderdeel b, dat de verordening 212 Gemeentewet minimaal de grondslagen bevat voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen tarieven voor rechten als bedoeld in artikel 229b Gemeentewet en in rekening te brengen heffingen als bedoeld in artikel 15.33 Wet milieubeheer. In de verordening is er voor gekozen om als uitgangspunt van het financieel beleid de grondslagen voor de bepaling van heffingen, tarieven en prijzen in het algemeen te verankeren. Zo zijn regels opgenomen voor de bepaling van de lokale belastingen.

Het eerste lid van artikel 15 regelt, dat het college eens per vier jaar een nota lokale heffingen aan de raad aanbiedt ter behandeling en vaststelling van de lokale lasten. Bij de eerste programmabegroting nadat een nieuwe raad is aangetreden meldt het college wanneer deze nota in die vier jaar het licht ziet. Hetzelfde geldt voor de (verplichte) nota's zoals genoemd in artikel 16 (Weerstandvermogen); artikel 17 (Onderhoud kapitaalgoederen); artikel 19 (Bedrijfsvoering); artikel 20 (Verbonden partijen) en artikel 21 (Grondbeleid).

Op grond van de vastgestelde nota Lokale heffingen moeten vervolgens de bijbehorende belastingverordeningen worden aangepast en door de raad worden vastgesteld. De nota bevat een overzicht van

de verordeningen, waarin heffingen, tarieven en prijzen zijn vastgelegd. Zo kan de raad op grond van de nota ook de actualisatie van deze verordeningen agenderen.

Het eerste lid spreekt over de diverse bevolkingsgroepen. Hieronder verstaan wij:

de verdeling van de druk van de belastingen waarbij wordt onderscheiden naar eigenaar en gebruiker, eenpersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens en tenminste vier woz-waarden die zodanig gekozen zijn dat zij binnen het totale bereik van de woningwaarden een representatief beeld geven.

Artikel 228a (rioolheffingen), artikel 229b (retributies) en artikel 15.33 Wet Milieubeheer (afvalstoffenheffing) geven aan dat voor deze heffingen een opbrengstennorm geldt. De begrote opbrengsten van deze heffingen mogen de begrote lasten niet te boven gaan (niet meer dan 100% kostendekkendheid). Behoudens enkele uitzonderingen geldt als vaste lijn in de jurisprudentie dat de kostendekkendheid wordt beoordeeld over de gehele verordening. Als een verordening meerdere diensten bevat (zoals bijvoorbeeld het geval is bij de legesverordening) is het behoudens wettelijke uitzonderingen toegestaan dat een bepaalde dienst meer dan maximaal kostendekkend is en een andere dienst minder dan maximaal kostendekkend (kruissubsidiëring).

Voor inzicht in de hoogte van de baten in begrotingstechnische zin heeft de raad informatie nodig over de geraamde afzet in hoeveelheid.

Het tweede lid regelt, dat het college de geraamde kostprijs per verordening en de geraamde hoeveelheden per product/dienst aan de raad verstrekt voor vaststelling van de heffingen, tarieven en prijzen. Tevens wordt in dit lid geregeld over welke feiten aangaande de lokale lasten de raad in elk geval in de verplichte paragraaf lokale heffingen bij de begroting en jaarstukken wordt geïnformeerd. Hier kan de raad invulling geven aan zijn eigen informatiebehoefte over de lokale lasten en heffingen. Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten schrijft de minimumeisen voor die in de paragraaf moeten worden vermeld, namelijk:

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

Daarnaast kan men bijvoorbeeld opnemen:

- a. de kostendekkendheid van de rioolheffingen, reinigingsheffing en afvalstoffenheffing;
- b. de lokale lastendruk voor eenpersoonshuishoudens, meerpersoonshuishoudens en bedrijven;
- c. het aantal en het bedrag aan kwijtscheldingen;
- d. de waardeontwikkeling van onroerende zaken in de gemeente.

#### *Artikel 16 Weerstandsvermogen*

Een gemeente loopt risico's. Deze risico's zijn van uiteenlopende aard. Tegen een deel van deze risico's kan een gemeente zich verzekeren, of er moeten voorzieningen worden gevormd, of ze kunnen anderszins worden opgevangen. Voor een deel van de risico's is dit echter niet het geval. Daarnaast kiezen gemeenten er soms voor om voor bepaalde verzekerbare risico's eigen risicodragers te worden door zich bewust niet voor deze risico's te verzekeren. De niet verzekerde risico's hebben, als ze zich voordoen, (grote) financiële consequenties. Het is dus zaak voor een gemeente, dat ze zich bewust is van de risico's die ze loopt, en ze beheerst. Het uitsluiten van risico's is echter niet mogelijk. Waar gewerkt wordt vallen spaanders. Niet verzekerde risico's die zich voordoen, moet de gemeente opvangen met het eigen vermogen, door belastingverhoging of door beleidsmatige ombuigingen op de begroting.

Het eerste lid van artikel 16 eist dat het college eens in de vier jaar een nota aan de raad aanbiedt, waarin het college uiteenzet hoe hij omgaat met de inventarisatie en beheersing van risico's. Dit zijn bijvoorbeeld regels over welke bezittingen van de gemeente moeten worden verzekerd en welke procedures hiervoor gelden. Een ander voorbeeld van een regel voor de beheersing van risico's is, dat er jaarlijks een rentevisie wordt gemaakt, waarmee de gemeente het renterisico op haar leningportefeuille op een aanvaardbaar niveau houdt. Ieder college kan zelf invulling geven hoever hij met deze regels wil gaan. Ten tweede moet het college in deze nota de risico's kwantificeren en aan de hand ervan het gewenste weerstandscapaciteit bepalen.

Het tweede lid regelt over welke risico's en hun financiële consequenties de raad in de verplichte paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en de jaarstukken moet worden geïnformeerd. Het "Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten" verplicht een aantal zaken op te nemen in de paragraaf, namelijk:

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

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

- a. tegenvallende renteontwikkeling op de kapitaalmarkt;
- b. tegenvallende resultaten uit grondexploitatie;
- c. tegenvallende realisatie op begrote subsidieverwachtingen;

- d. lopende en te verwachten claims van derden;
- e. nog niet getaxeerde kosten van (vermoedde) milieuverontreiniging;
- f. overschrijding openeinde regelingen en subsidies;
- g. dreigend faillissement van verbonden partijen;
- h. dreigend faillissement van derden bij wie borgstellingen, garanties, leningen of vorderingen uitstaan.

In het onderhavige artikel is er voor gekozen om de beleidslijnen uit te zetten in een nota. De betreffende, volgens het Besluit begroting en verantwoording voorgeschreven paragraaf informeert dan vooral de uitvoering en toepassing van de nota.

#### *Artikel 17 Onderhoud kapitaalgoederen*

In artikel 17 stelt de raad regels voor de begrotings- en verantwoordingsinformatie aan de raad over het onderhoud aan kapitaalgoederen. De verantwoordingsinformatie wordt gesplitst. Het eerste tot en met het vierde lid regelen, dat er nota's aan de raad worden aangeboden over het onderhoud aan de verschillende categorieën kapitaalgoederen. Hierin kan op de stand van zaken worden ingegaan en kan de raad de kaders voor het toekomstig beleid uiteenzetten.

Voor het aanbieden van de nota onderhoud gemeentelijke gebouwen is een actualisatietermijn opgenomen van een jaar. Voor de andere nota's is in de verordening een termijn opgenomen van vier jaar. De omvang van dat onderhoud heeft een meer statisch karakter.

Artikel 17, vierde lid, regelt over welke feiten aangaande het financieel beheer van het onderhoud van kapitaalgoederen de raad in de verplichte paragraaf onderhoud kapitaalgoederen bij de begroting en jaarstukken in elk geval geïnformeerd wordt. Hier kan de raad invulling geven aan zijn eigen informatiebehoefte over het onderhoud kapitaalgoederen. Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten schrijft enige feiten voor, die in de paragraaf moeten worden vermeld. Namelijk het beleidskader, de daaruit voortvloeiende financiële consequenties en de vertaling daarvan in de begroting van het onderhoud wegen, het onderhoud riolering, het onderhoud water, het onderhoud groen en het onderhoud gebouwen.

#### *Artikel 18 Financiering*

De basis voor dit artikel is gelegen in artikel 14. Artikel 18 regelt over welke feiten inzake het financieel beheer van de financieringsfunctie de raad in elk geval in de verplichte paragraaf financiering bij de begroting en jaarstukken wordt geïnformeerd. De raad kan aangeven om over meerdere zaken geïnformeerd te willen worden zoals de samenstelling en omvang van het vreemde vermogen en van de uitzettingen en de liquiditeitspositie.

#### *Artikel 19 Bedrijfsvoering*

Het domein van de ambtelijke organisatie is de verantwoordelijkheid van het college. Beleid op dit gebied wordt in de eerste plaats vormgegeven door het college. In het eerste lid van artikel 19 van de verordening over het financieel middelenbeheer van de bedrijfsvoering wordt een nota over de bedrijfsvoering ter kennisgeving aan de raad overlegd.

Het tweede lid regelt verder over welke feiten aangaande het financieel beheer van de bedrijfsvoering de raad in de verplichte paragraaf bedrijfsvoering geïnformeerd wordt. Volgens dit artikel kan de raad invulling geven aan zijn eigen informatiebehoefte over de middelen en de bedrijfsvoering. Deze informatiebehoefte dient vooraf kenbaar gemaakt te worden aan het college. Het college doet daartoe bij de voorjaarsnota een voorstel omtrent de onderwerpen waarover het mogelijk relevant is, de raad te informeren. De raad kan daar natuurlijk wijzigingen op aanbrengen. Het tijdstip van de bespreking van de voorjaarsnota in de raad geeft het college de mogelijkheid om gedurende het begrotingsjaar de betreffende gegevens zo efficiënt mogelijk te (doen) verzamelen.

#### *Artikel 20 Verbonden partijen*

Artikel 20 stelt regels voor de verantwoordingsinformatie over de verbonden partijen. De verantwoordingsinformatie wordt gesplitst. Het eerste lid regelt, dat er een nota verbonden partijen aan de raad wordt aangeboden, waarin op de stand van zaken van de verbonden partijen wordt ingegaan en de raad

de kaders voor het toekomstig beleid uiteen kan zetten. Deze nota wordt minimaal eens in de vier jaar dus minimaal één keer per raadsperiode door het college aan de raad aangeboden. De raad kan de nota altijd tussentijds agenderen.

Artikel 20, tweede lid regelt over welke feiten aangaande het financieel beheer van verbonden partijen de raad in elk geval in de verplichte paragraaf verbonden partijen bij de begroting en jaarstukken geïnformeerd wil worden.

Hier kan de raad invulling geven aan zijn eigen informatiebehoefte over de verbonden partijen. Wel schrijft het Besluit begroting en verantwoording enige feiten verplicht voor die in de paragraaf moeten worden vermeld, namelijk:

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

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

#### *Artikel 21 Grondbeleid*

Een belangrijke taak van een gemeente is het daadwerkelijk ingrijpen in de ruimtelijke ordening van een gemeente door zelf vastgoedlocaties te (laten) ontwikkelen. De uitgangspunten van het financieel beleid ten aanzien van het grondbeleid horen bij de raad thuis. Artikel 21, eerste lid, regelt, dat het college eenmaal per raadsperiode een nota grondbeleid aan de raad aanbiedt ter behandeling en vaststelling. In deze nota kan de raad de kaders vaststellen voor het toekomstig grondbeleid. De raad kan de nota altijd tussentijds agenderen.

Het tweede lid van artikel 21 schrijft de feiten voor aangaande het grondbeleid waarover de raad in elk geval in de verplichte paragraaf grondbeleid bij de begroting en jaarstukken moet worden geïnformeerd. Hier kan de raad invulling geven aan zijn eigen informatiebehoefte over het grondbeleid. Dit naast de verplichtingen die het Besluit begroting en verantwoording voorschrijft. Het besluit schrijft voor: een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;

- a. een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
- b. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- c. een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- d. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Daarnaast kan men denken aan:

- a. huidige vastgoedpositie
- b. de aan- en verkoop van vastgoed
- c. de deelname in PPS-constructies
- d. de geraamde kosten en opbrengsten per in ontwikkeling genomen project
- e. in erfpacht uitgegeven gronden
- f. inkomsten erfpacht en bijstelling erfpachtvergoedingen

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

#### *Artikel 22 Administratie*

In artikel 22 worden de kaders gegeven voor de inrichting van administraties van de gemeente. In hoofdlijnen wordt opgedragen welke gegevens moeten worden vastgelegd en aan welke eisen de vastgelegde gegevens moeten voldoen. Deze verordening regelt niet -inherent aan het dualisme- de regels en activiteiten die daarvoor in de uitvoering nodig zijn. Dat is een taak van het college. Deze zal deze zaken wel in een besluit moeten vastleggen voor de aansturing van de ambtelijke organisatie. Een en ander geldt ook voor artikel 23, 24 en 25.

#### *Artikel 23 Financiële administratie*

Een belangrijk onderdeel van de administratie is de financiële administratie.

Bij algemene maatregel van bestuur stelt het Rijk eisen aan de verantwoordingsinformatie van gemeenten. In het Besluit begroting en verantwoording zijn onder andere waarderingsgrondslagen, balansindeling en verplicht op te leveren financiële gegevens vastgelegd. Vanuit de financiële administratie moeten gegevens worden aangeleverd voor de financiële verantwoordingsinformatie aan de raad, maar ook aan gedeputeerde staten, in hun rol als toezichthouder, het rijk, de Europese Unie etc.

#### *Artikel 24 Financiële organisatie*

In dit artikel worden uitgangspunten voor de inrichting van de financiële organisatie gegeven, waaraan het college bij het stellen van regels voor de ambtelijke organisatie invulling moet geven. De uitgangspunten vormen kaders voor het college, waaraan hij zich moet houden.

In de onderdelen a. en b. worden eisen gesteld aan de toedeling van taken aan organisatieonderdelen van de gemeente en de toewijzing van functies aan functionarissen. Voor de eisen van interne controle (artikel 24, onder b.) geldt de toelichting van artikel 6.

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

#### *Artikel 25 Aanbesteding en inkoop*

De inkoop van goederen en diensten en de aanbesteding van werken zijn belangrijke en kwetsbare activiteiten die een groot budgettair effect kunnen hebben. Het hanteren van een protocol is naast de

---

betreffende administratieve aspecten tevens te zien als een vorm van risicobeheersing. De aansprakelijkheid kan worden beperkt en er wordt jegens derden rechtszekerheid gecreëerd. Artikel 26 legt aan het college de zorg op om regels op te stellen voor de aanbesteding van diensten, leveringen en werken. De regelgeving van de Europese Unie dient daarbij nageleefd te worden. Doordat de regels worden vastgelegd kan de accountant bij zijn controle van de jaarstukken nagaan of de interne regels (en de Europese regelgeving) zijn nageleefd, het is een onderdeel van de rechtmatigheidstoets. De accountant beoordeelt hiervoor eveneens het systeem van interne regels.

*Artikel 26 Subsidieverstrekking en steunverlening*

Een ander kwetsbare activiteit van gemeenten is de subsidieverlening en steunverlening aan ondernemingen. Ook hiervoor is het hanteren van een protocol te zien als een vorm van risicobeheersing. Daarnaast is op delen van deze activiteit de Europese regelgeving inzake staatssteun van toepassing.

*Artikel 27 Inwerkingtreding*

Deze verordening treedt in de plaats van de vorige op grond van het oude artikel 212 Gemeentewet opgestelde verordening. De wetgever heeft bepaald, dat de nieuwe verordening artikel 212 Gemeentewet bij alle gemeenten op het begrotingsjaar 2004 van toepassing moet zijn. De oude verordening blijft nog van kracht op de begroting en jaarrekening van 2003.