

## Raadsvoorstel

**Datum vergadering:** 12 december 2016  
**Datum voorstel:** 22 november 2016  
**Nummer:** 16A  
**Onderwerp:** Vaststellen van de Financiële verordening Tubbergen 2017.

### **Voorgesteld raadsbesluit:**

Wij stellen uw raad voor om :

- de financiële verordening Tubbergen 2017, zoals opgenomen in de bijlage bij dit besluit, vast te stellen;
- de financiële verordening gemeente Tubbergen, vastgesteld op 13 september 2004 in te trekken.

### **Samenvatting van het voorstel**

Met de nieuwe financiële verordening wordt voldaan aan de wijzigingen in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Met de financiële verordening kan de gemeenteraad nadere invulling geven aan zijn kaderstellende rol voor de financiële functie van de gemeente.

### **Aanleiding voor dit voorstel**

Met de wijziging van het BBV wordt voortaan begroot en verantwoordt op het niveau van verplicht voorgeschreven taakvelden en zijn er verplichte beleidsindicatoren voorgeschreven. Dat heeft gevolgen voor de bepalingen in de financiële verordening over de inrichting van de begroting en jaarstukken en voor de bepalingen over de autorisatie van de baten en lasten door de raad.

De financiële verordening moet vanwege de wijziging van het BBV ook regels bevatten voor de toerekening van de overheadkosten en de rente aan de kostprijzen van rechten en heffingen en aan de kostprijzen van goederen, werken en diensten die worden geleverd aan derden.

Vanwege de nieuwe plicht investeringen met maatschappelijk nut altijd te activeren zijn de regels over de afschrijving op deze investering in de financiële verordening aangepast. En vanwege de nieuwe verplichte financiële kengetallen die moeten worden opgenomen in de begroting en jaarstukken, zijn de aanvullende financiële kengetallen waarmee de raad over de financiële conditie van de gemeente wordt geïnformeerd, in de financiële verordening aangepast.

### **Beoogd resultaat van het te nemen besluit**

De wijzigingen in het BBV, vertaald naar een aanpassing van de financiële verordening, hebben als rode draad een versterking van de horizontale sturing door de raad. Het doel is meer transparantie van het besluitvormingsproces rond begroting en verantwoording en daarmee een grotere betrokkenheid van alle belanghebbenden bij het besluitvormingsproces. Voor alle betrokkenen beschikbare en hanteerbare informatie over zowel de beoogde als gerealiseerde beleidsresultaten is daarbij essentieel. Een betere vergelijkbaarheid van kosten en beleidsresultaten en daarnaast een versterkt inzicht in de financiële positie van de gemeente – nu en op termijn – staan centraal bij de vernieuwing van het BBV.

### **Argumentatie**

Vanwege de wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is de financiële verordening aangepast.

### **Korte toelichting op de wijzigingen**

De afgelopen jaren is nagedacht over de vraag of het huidige Besluit Begroting en Verantwoording (hierna: BBV) (dat alweer dateert van 2004) nog voldoet aan de eisen die daaraan mogen worden gesteld. Een adviescommissie heeft in 2014 adviezen uitgebracht over diverse onderwerpen met als rode draad het versterken van de horizontale sturing en verantwoording door de raad. Een stuurgroep van het ministerie van BZK heeft deze adviezen nader uitgewerkt. Op 1 juli 2015 heeft deze stuurgroep een brochure gepubliceerd 'Hoofdlijnen vernieuwing Besluit Begroting en Verantwoording'. In algemene zin zijn de wijzigingen gericht op versterking van de deugdelijkheid en transparantie (en daarmee ook de toegankelijkheid) van begroting en verantwoording. Bij besluit van 5 maart 2016 is

het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten gewijzigd. De inwerkingtreding is in 2017 waarbij sommige wijzigingen pas doorwerken in de begrotingsvoorbereiding voor het jaar 2018. Het gaat om de volgende wijzigingen:

### **1. Uitvoeringsinformatie: hanteren van taakvelden**

In het kader van betere vergelijkbaarheid van baten en lasten die verbonden zijn aan de verschillende taken van gemeenten zal iedere gemeente ca 50 voorgeschreven taakvelden moeten hanteren. Deze taakvelden clusteren producten, taken en activiteiten. Taakveldramingen komen dus in de plaats voor de 'oude' productenramingen. De vrijheid van het samenstellen van de producten wordt hiermee aan banden gelegd. Het staat de gemeenten vrij om binnen deze taakvelden naar eigen inzicht te clusteren of te splitsen, mits de hoofdstructuur maar zichtbaar blijft. Ook de vrijheid van indeling van de programmabegroting blijft bestaan. De aanlevering aan het CBS via de IV3 gebeurt volgens de uniforme taakvelden. Met ingang van de begroting 2017 dienen de gemeenten al via taakvelden te rapporteren aan het CBS.

### **2. Beleidsindicatoren: basisset beleidsindicatoren**

Om meer te sturen op effecten van beleid dient iedere gemeente bij de begroting en de verantwoordingsstukken een basisset van beleidsindicatoren te hanteren. De gemeente krijgt daarnaast de ruimte om, naar eigen behoefte, extra indicatoren toe te voegen.

### **3. Kengetallen financiële positie: basisset vijf financiële kengetallen**

Gezien het stijgende belang van toekomstbestendigheid van gemeente zal de gemeente in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing vanaf de begroting 2016 en de jaarstukken 2015 een verplichte basisset van vijf financiële kengetallen moeten opnemen. Ook dient een beoordeling van de onderlinge verhouding van de kengetallen in relatie tot de financiële positie te worden opgenomen.

### **4. Verbonden partijen: informatie per beleidsprogramma + nota verbonden partijen**

Om prestaties en risico's van de verbonden partijen goed te kunnen inschatten is informatie essentieel. Daarom dient de gemeente de informatie over verbonden partijen op te nemen in de beleidsprogramma's waarop de samenwerking met de verbonden partij betrekking heeft. Omdat niet in alle gevallen duidelijk is of al dan niet sprake is van een verbonden partij, zal de gemeente in hun beleidsdocumenten een toelichting moeten geven op het begrip verbonden partij. De gemeenten kan kiezen om dit jaarlijks toe te lichten in de begroting en jaarrekening of één keer per vier jaar een nota Verbonden Partijen op te stellen.

De paragraaf verbonden partijen wordt om bovenstaande redenen vereenvoudigd. Vanwege de leesbaarheid wordt de paragraaf gesplitst in drie categorieën:

- Gemeenschappelijke regelingen
- Stichtingen en verenigingen
- Coöperaties en vennootschappen

### **5. Inzicht in overhead en kosten: algemene definitie overhead + centrale registratie**

Omdat de huidige situatie van toerekening van indirecte kosten erg onoverzichtelijk is en de verschillen tussen gemeenten erg groot zijn, schrijft de nieuwe BBV een algemene definitie van overhead voor. Onder overhead wordt verstaan het geheel van functies gericht op de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces. Uitgangspunt van deze definitie is dat kosten zoveel mogelijk direct worden toegerekend aan de betreffende taken/activiteiten. Alle bedrijfskosten die direct verbonden zijn aan activiteiten/taken/producten die gericht zijn op de externe klant, moeten in de betreffende taakvelden worden geregistreerd.

Vanaf 2017 is het verplicht om de overhead centraal onder een afzonderlijke **taakveld overhead** te registreren. Het wordt dus niet meer aan de afzonderlijke beleidsprogramma's toegerekend. Daar waar integrale kostprijsberekening een rol speelt, is het toegestaan deze toerekening extracomptabel te maken. Denk aan grondexploitatie, kostendekkende tarieven, BTW, Vennootschapsbelasting en subsidieprojecten.

### **6. Het stelsel van baten en lasten: geprognosticeerde balans+ vervallen onderscheid maatschappelijk en economisch nut**

Het stelsel van baten en lasten blijft bestaan. Alleen op het terrein van afschrijving is enige aanpassing nodig. De huidige BBV laat de gemeente veel vrijheid om investeringen met maatschappelijk nut al dan niet te activeren. Dit leidt tot grote verschillen tussen gemeenten. Daarom vervalt het onderscheid tussen investeringen met een maatschappelijk nut en met economisch nut. Alle investeringen



## Raadsbesluit

**Datum:** 12 december 2016  
**Nummer:** 16B  
**Onderwerp:** Vaststellen van de Financiële verordening Tubbergen 2017.

De raad van de gemeente Tubbergen,

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 22 november 2016, nr.16A;

gelet op het advies van de commissie Samenleving en Bestuur van 6 december 2016;

gelet op het bepaalde in artikel 212 van de Gemeentewet;

gelet op het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV);

besluit:

tot vaststelling van de navolgende

### Financiële verordening Tubbergen 2017

## Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

### Artikel 1. Begripsbepaling

In deze verordening wordt verstaan onder:

- raad:	de gemeenteraad van Tubbergen;
- college:	het college van burgemeester en wethouders van Tubbergen;
- afdeling:	iedere organisatorische eenheid binnen de gemeente met een eigen rechtstreekse verantwoordelijkheid aan het college;
- inkomsten:	totaal van de baten voor onttrekking reserves;
- netto schuld:	bruto schuld minus de omvang van de geldelijke bezittingen die niet zijn ingezet voor de publieke taak. Onder bruto schuld wordt verstaan het totaal van langlopende leningen, kortlopende schulden: crediteuren en overlopende passiva. Onder geldelijke bezittingen die niet zijn ingezet voor de publieke taak wordt verstaan het totaal van langlopende uitzettingen, vorderingen, liquide middelen en overlopende activa;
- overheidsbedrijf:	onderneming met privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid, niet zijnde een personenvennootschap met rechtspersoonlijkheid, waarin een publiekrechtelijke rechtspersoon, al dan niet tezamen met een of meer andere publiekrechtelijke rechtspersonen, in staat is het beleid te bepalen of een onderneming in de vorm van een personenvennootschap, waarin een publiekrechtelijke rechtspersoon deelneemt;
- taakvelden:	uniforme eenheden waaraan de bijbehorende baten en lasten moeten worden toegerekend. Deze eenheden clusteren niet alleen producten maar ook taken en activiteiten.
- programmabegroting:	de programmabegroting is het document waarin de voorgenomen gemeentelijke begroting uitgaven en inkomsten bij elkaar worden gebracht. De raad bepaalt het aantal en de naamgeving van de programma's

## Hoofdstuk 2. Begroting en verantwoording

### Artikel 2. Programma-indeling

1. De raad stelt bij aanvang van iedere raadsperiode in het coalitieprogramma een programma-indeling voor die raadsperiode vast.
2. De begroting en jaarstukken zijn ingedeeld in door de raad vastgestelde programma's.
3. De raad stelt, naast de verplicht gestelde indicatoren, op voorstel van het college per programma relevante indicatoren vast voor het meten van en het afleggen van verantwoording over de gemeentelijke productie van goederen en diensten en de maatschappelijke effecten van het gemeentelijke beleid.

### Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken

1. Bij de begroting worden onder elk van de programma's de baten en lasten weergegeven en bij de jaarstukken worden onder elk van de programma's de gerealiseerde baten en lasten weergegeven.
2. Bij de uiteenzetting van de financiële positie in de begroting wordt van de nieuwe investeringen per investering het benodigde investeringskrediet weergegeven.
3. Bij de uiteenzetting van de financiële positie in begroting wordt in aanvulling op het bepaalde in artikel 20 en artikel 21 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten inzicht gegeven in de ontwikkeling van de schuldpositie als gevolg van de begroting, de meerjarenraming en de investeringen.
4. In de jaarrekening wordt van de investeringen het verbruik van de geautoriseerde investeringskredieten en de actuele raming van de totale uitgaven weergegeven.

### Artikel 4. Kaders begroting

Het college biedt vóór medio juli aan de raad een beleidsinhoudelijk en financieel kader (raadsperspectief) ter vaststelling aan met voorstellen voor het beleid en de financiële kaders voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming.

### Artikel 5. Autorisatie begroting en investeringskredieten

1. De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting de baten en de lasten per programma en het overzicht algemene dekkingsmiddelen.
2. Nieuwe investeringen worden bij de begrotingsbehandeling met het vaststellen van de begroting geautoriseerd.
3. Bij de behandeling van de tussentijdse programmasturing (programmajournaal) in de raad doet het college voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde budgetten en de investeringskredieten en het bijstellen van het beleid.
4. Voor een investering waarvan het investeringskrediet niet met het vaststellen van de begroting is geautoriseerd, legt het college vooraf aan het aangaan van verplichtingen een investeringsvoorstel met een voorstel voor het vaststellen van een investeringskrediet met financieel dekkingsplan aan de raad voor.

### Artikel 6. Tussentijdse rapportage

1. Het college informeert de raad periodiek door middel van tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting van de gemeente over het lopende boekjaar. De naam voor deze rapportages luidt programmajournaal.
2. In de tussentijdse rapportages wordt ingegaan op de relevante indicatoren voor het meten van en het afleggen van verantwoording over de gemeentelijke productie van goederen en diensten en de maatschappelijke effecten van het gemeentelijke beleid, zoals genoemd in artikel 2 lid 3.
3. De tussentijdse rapportages bevatten een uiteenzetting over de uitvoering en de bijstelling van het beleid en een overzicht met de bijgestelde raming van:
  - a. de baten en de lasten per programma;
  - b. het overzicht van de algemene dekkingsmiddelen;
  - c. het totale saldo van de baten en de lasten volgend uit de onderdelen a en b;
  - d. de (beoogde) toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma en
  - e. het resultaat, volgend uit de onderdelen c en d,
  - f. alsmede de realisatie en raming van het verbruik van de investeringskredieten.

4. In de tussentijdse rapportages worden afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en de lasten in de begroting, groter dan € 25.000 per thema en investeringskredieten in de begroting groter dan € 100.000 toegelicht. Zo nodig worden herstelmaatregelen voorgesteld.

#### **Artikel 7. Informatieplicht**

1. Het college besluit niet over transacties waaraan een groot materieel belang is verbonden en die niet bij de begroting zijn geautoriseerd, dan nadat de raad is geïnformeerd over het voornemen en hiertoe in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.
2. Het college draagt zorg voor een verantwoorde en adequate inrichting van de treasury, evenals voor het scheppen van voorwaarden om deze te kunnen uitvoeren. Daartoe stelt het college nadere regels op in het treasurystatuut.
3. In het treasurystatuut worden bepalingen opgenomen over het sturen en beheersen van, het verantwoord worden over en het toezicht houden op de financiële vermogenswaarden, de financiële geldstromen, de financiële positie en de hieraan verbonden risico's.

#### **Artikel 8. Jaarstukken**

1. Het college is verantwoordelijk voor een rechtmatige uitvoering van de begroting en legt hierover verantwoording af.
2. De raad heeft de controlerende taak en verleent het college decharge door vaststelling van de jaarrekening.
3. De jaarrekening geeft een getrouw beeld van de werkelijke financiële situatie.

#### **Artikel 9. EMU-saldo**

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

### **Hoofdstuk 3. Financieel beleid**

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

1. Materiële vaste activa met een meerjarig maatschappelijk nut worden onder aftrek van bijdragen van derden geactiveerd en afgeschreven volgens het afschrijvingsbeleid
2. Materiële vaste activa met meerjarig economisch nut worden afgeschreven volgens het afschrijvingsbeleid
3. Het afschrijvingsbeleid wordt door het college van burgemeester en wethouders uitgewerkt en vastgesteld.
4. Kosten voor het afsluiten van geldleningen worden direct ten laste van de exploitatie gebracht.

#### **Artikel 11. Reserves en voorzieningen**

1. Het college stelt per raadsperiode een nieuwe nota reserves en voorzieningen op. Zij biedt deze binnen een jaar na aantreden van een nieuwe raad ter vaststelling aan. Deze nota wordt door de raad vastgesteld en behandelt:
  - a. de vorming, de opheffing, en besteding van reserves;
  - b. de vorming, de opheffing, en besteding van voorzieningen; en
  - c. de rentetoerekening aan reserves en voorzieningen.
  - d. Bij een voorstel voor de instelling van een bestemmingsreserve, ter dekking van de kapitaallasten van een investering wordt minimaal aangegeven:
  - e. de voeding van de reserve;
  - f. de maximale hoogte van de reserve; en
  - g. de maximale looptijd.
2. Voorzieningen worden alleen ingesteld om min of meer onzekere verplichtingen, die te zijner tijd tot schulden kunnen worden, te kunnen betalen. Een voorziening geeft een schatting van de voorzienbare lasten in verband met risico's en verplichtingen.

### **Artikel 12. Kostprijsberekening**

1. Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van goederen, werken en diensten van de gemeente, die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, wordt een systeem van kostentoe rekening gehanteerd. Bij de kostentoe rekening worden naast de directe kosten de indirecte kosten betrokken, die rechtstreeks samenhangen met de door de gemeente verleende diensten.
2. Bij de kosten worden betrokken de bijdragen aan en onttrekkingen van voorzieningen voor de noodzakelijke vervanging van de betrokken activa, de kapitaallasten van de in gebruik zijnde activa en voor rioolheffing en afvalstoffenheffing de compensabele belasting over de toegevoegde waarde (BTW) en de kosten van het kwijtscheldingsbeleid.
3. Voor de inzet van materiele activa worden naast directe kosten, indirecte kosten en afschrijvingskosten, de rente voor de financiering van het actief toegerekend. Deze rente is een vergoeding voor de inzet van vreemd vermogen. Het rentepercentage voor deze vergoeding wordt door de raad bij aanvang van de begroting vastgesteld.

### **Artikel 13. Prijzen economische activiteiten**

1. Voor de levering van goederen, diensten of werken aan overheidsbedrijven en derden en met welke bijbehorende activiteiten de gemeente in concurrentie met marktpartijen treedt, wordt tenminste de geraamde integrale kostprijs in rekening gebracht. Bij afwijking doet het college vooraf voor elk van deze activiteiten een voorstel voor een raadsbesluit, waarin het publiek belang van de activiteit wordt gemotiveerd.
2. Bij het verstrekken van leningen of garanties aan overheidsbedrijven en derden brengt de gemeente de geraamde integrale kosten in rekening. Bij afwijking doet het college vooraf een voorstel voor een raadsbesluit, waarin het publiek belang van de lening of garantie wordt gemotiveerd.
3. Bij het verstrekken van kapitaal door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden gaat het college uit van een vergoeding van tenminste de geraamde integrale kosten van de verstrekte middelen. Bij afwijking doet het college vooraf een voorstel voor een raadsbesluit, waarin het publiek belang van de kapitaalverstrekking wordt gemotiveerd.

### **Artikel 14. Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen**

1. Het college doet de raad jaarlijks voor het begin van het begrotingsjaar, een voorstel voor de hoogte van de gemeentelijke tarieven voor de belastingen, de rioolheffingen, de afvalstoffenheffing en leges.
2. Het college biedt de raad jaarlijks bij het raadsperspectief (beleidsinhoudelijk en financieel kader) en bij de behandeling van de begroting de kaders aan voor de prijzen voor de levering van gemeentelijke goederen, werken en diensten aan overheidsbedrijven en derden en voor de huren en de erfpachten.
3. Het college legt bij een tussentijdse wijziging van prijzen, huren en erfpachten ten opzichte van de kaders uit de nota vooraf een besluit voor aan de raad.
4. De berekening van de tarieven moet extra comptabel plaatsvinden. De berekeningswijze moet worden opgenomen in de paragraaf lokale heffingen.

### **Artikel 15. Financieringsfunctie**

1. Het college neemt bij het aantrekken en uitzetten van middelen de kaders en bepalingen van het Treasurystatuut in acht.
2. In de paragraaf Financiering wordt jaarlijks inzicht gegeven in de rentelasten, het renteresultaat, de financieringsbehoefte en de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend.

## **Hoofdstuk 4. Paragrafen**

### **Artikel 16. Lokale heffingen**

Bij de begroting en de jaarstukken neemt het college in de paragraaf lokale heffingen naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 10 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op:

- a. inhoudelijke toelichting over de totstandkoming van de tarieven en de beleidskeuzen die daaraan ten grondslag liggen;
- b. kostendekkendheid van de lokale heffingen;
- c. methodiek voor de toerekening van overhead aan de lokale heffingen;
- d. extra comptabele berekening van de tarieven.



### **Artikel 17. Financiering**

In de paragraaf financiering bij de begroting en de jaarstukken neemt het college naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 13 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op:

- a. de liquiditeitsplanning voor de komende vier jaar;
- b. de rentevisie voor de komende vier jaar.

### **Artikel 18. Weerstandsvermogen & risicobeheersing**

1. In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing bij de begroting en de jaarstukken neemt het college de verplichte onderdelen op grond van artikel 11 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten op:
2. De kengetallen worden in hun onderlinge samenhang en in de context van de financiële positie beoordeeld en geïnterpreteerd.
3. Voor het in beeld brengen van de weerstandscapaciteit van de gemeente wordt beoordeeld of de gemeente bij een risicoscenario de schuldverplichtingen in de toekomst kan blijven nakomen zonder dat de uitgaven aan en de investeringen in noodzakelijke publieke voorzieningen in de knel komen.

### **Artikel 19. Onderhoud kapitaalgoederen**

1. Bij de begroting en de jaarstukken neemt het college in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 12 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op:
  - a. de voortgang van het geplande onderhoud;
  - b. de omvang van het achterstallig onderhoud.
2. Het college stelt per raadsperiode een nieuw onderhoudsplan openbare ruimte op en biedt deze aan de raad ter vaststelling aan. Het plan geeft het kader weer voor het beoogde onderhoudsniveau, de planning van het onderhoud en de kosten van het onderhoud voor het openbaar groen, water, wegen, kunstwerken en straatmeubilair.
3. Het college stelt per raadsperiode een nieuw rioleringsplan op. Zij biedt deze binnen een jaar na aantreden van een nieuwe raad ter vaststelling aan. Het plan geeft het kader weer voor het beoogde onderhoudsniveau, de planning van het onderhoud, de uitbreiding van de riolering en de kosten van het onderhoud en de eventuele uitbreidingen.
4. Het college stelt per raadsperiode een nieuw onderhoudsplan gebouwen op. Zij biedt deze binnen een jaar na aantreden van een nieuwe raad ter vaststelling aan. Het plan bevat voorstellen voor het te plegen onderhoud en de bijbehorende kosten aan de gemeentelijke gebouwen.

### **Artikel 20. Bedrijfsvoering**

In het programma bedrijfsvoering bij de begroting en de jaarstukken omschrijft het college op grond van artikel 14 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten hoe met mensen en middelen de gemeentelijke ambities worden waargemaakt. Voor elke interne dienstverlenende en ondersteunende discipline worden de volgende onderwerpen beschreven:

- a. Ontwikkelingen
- b. Doelstellingen
- c. Specifieke voornemens
- d. Resultaten

### **Artikel 21. Verbonden partijen**

Bij de begroting en de jaarstukken neemt het college in de paragraaf verbonden partijen in elk geval de verplichte onderdelen op grond van artikel 15 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten op.

### **Artikel 22. Grondbeleid**

1. In de paragraaf grondbeleid bij de begroting en de jaarstukken neemt het college naast de verplichte onderdelen op grond van artikel van 16 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op:
  - a. welke overheadkosten worden toegerekend;
  - b. welk rentepercentage gehanteerd wordt voor grondexploitatie.;
  - c. geldende waarderingsgrondslagen.



2. Financiële vertaling van een ruimtelijk plan, waarbij de kosten en opbrengsten gefaseerd zijn in tijd, met een richttermijn van 10 jaar (voortschrijdend). Het college stelt per raadsperiode een nieuwe nota grondbeleid op. Zij biedt deze binnen een jaar na aantreden van een nieuwe raad ter vaststelling aan. De raad stelt de nota vast.

### **Artikel 23. Demografische ontwikkelingen**

In de paragraaf demografische ontwikkelingen bij de begroting en de jaarstukken van de gemeente Tubbergen neemt het college op welke ontwikkelingen er zijn. Deze ontwikkelingen worden in hun onderlinge samenhang beoordeeld en waarop (eventueel) beleidsmaatregelen worden voorgesteld.

## **Hoofdstuk 5. Financiële organisatie en financieel beheer**

### **Artikel 24 . Administratie**

1. De administratie is zodanig van opzet en werking, dat zij in ieder geval dienstbaar is voor:
  - a. het sturen en het beheersen van activiteiten en processen in de gemeente als geheel en in de afdelingen;
  - b. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van de vaste activa, voorraden, vorderingen, schulden, contracten;
  - c. het verschaffen van informatie over het verbruik van de toegekende budgetten en investeringskredieten en voor het maken van kostencalculaties;
  - d. het verschaffen van informatie over indicatoren met betrekking tot de gemeentelijke productie van goederen en diensten en de maatschappelijke effecten van het gemeentelijke beleid;
  - 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 relevante 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, de begroting en relevante wet- en regelgeving.
2. Onder administratie wordt verstaan het tijdig systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie ten behoeve van het (be)sturen, functioneren en beheersen van de gemeentelijke organisaties en de verantwoording die daarover moet worden afgelegd.

### **Artikel 25 . Financiële organisatie**

Opdat aan de eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording wordt voldaan houdt het college toezicht op:

- a. een eenduidige indeling van de organisatie en een eenduidige toewijzing van de taken aan de afdelingen;
- b. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- c. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten;
- d. de interne regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties voor Tubbergen en de bijbehorende informatievoorziening van de financieringsfunctie voor Tubbergen;
- e. de kostenverdeelsleutels voor het eenduidig toewijzen van de lasten en baten aan de producten van de productenraming en de productenrealisatie;
- f. het beleid en de interne regels voor de inkoop en de aanbesteding van goederen, werken en diensten;
- g. het beleid en de interne regels voor de steunverlening en de toekenning van subsidies aan ondernemingen en instellingen en
- h. het beleid en de interne regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen en eigendommen.

### **Artikel 26 . Interne controle**

1. Het college zorgt ten behoeve van het getrouwe beeld van de jaarrekening, bedoeld in artikel 213, derde lid, onder a van de Gemeentewet, en de rechtmatigheid van de baten en lasten en de balansmutaties, bedoeld in artikel 213, derde lid, onder b van de Gemeentewet, voor de tussentijdse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheershandelingen.

2. Bij afwijkingen neemt het college maatregelen tot herstel.

## Hoofdstuk 6. Slotbepalingen

### Artikel 27 . Intrekken oude verordening en overgangsrecht

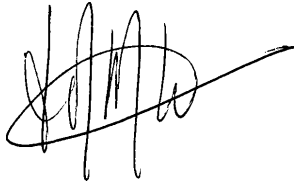
De Financiële verordening gemeente Tubbergen, vastgesteld op 13 september 2004 wordt ingetrokken, met dien verstande dat zij van toepassing blijft op de jaarrekening en het jaarverslag en bijbehorende stukken van het jaar 2016. De nieuwe verordening is van toepassing vanaf het begrotingsjaar 2017.

### Artikel 28 . Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2017
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Financiële verordening Tubbergen 2017.

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van 12 december 2016,

De gemeenteraad van Tubbergen,  
de raadsgriffier



H.J.M.J. van Limbeek-ter Haar

de voorzitter



mr. M.K.M. Stegers

## Artikelsgewijze toelichting

### Algemeen

Een belangrijk instrument voor de raad is de financiële verordening. In deze verordening stelt de raad op hoofdlijnen de spelregels vast voor het financieel beleid die aanvullend zijn op de landelijke kaders uit de Gemeentewet en het BBV.

De financiële verordening regelt de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.

### Artikel 1. Begripsbepaling

De begrippen netto schuld en inkomsten zijn gedefinieerd. Hiervoor zijn de definities gevolgd die de Vereniging van Nederlandse Gemeenten toepast voor het jaarlijkse overzicht met kengetallen over de financiële positie van gemeenten.

Ook is het begrip overheidsbedrijf gedefinieerd om nadere invulling te kunnen geven aan de verplichtingen die volgen uit de Mededingingswet voor het vaststellen van de hoogte van prijzen.

**Taakvelden:** In de herziening van het BBV wordt voorgeschreven dat het college de ramingen en realisatiecijfers die zij moeten leveren voor de begrotingsuitvoering, indelen aan de hand van uniforme eenheden, waaraan de bijbehorende baten en lasten moeten worden toegerekend. Het college kan deze eenheden verder naar behoefte clusteren of onderverdelen in deeltaken en activiteiten. Het zijn instrumenten voor interne sturing. Zij hebben geen invloed op de indeling van de programmabegroting en de uitoefening van de autorisatiebevoegdheid door de raad en laten dus de sturing van beleidsprioriteiten via de begroting vrij. Wel kan deze informatie raadsleden ondersteunen bij hun sturing en controle op hoofdlijnen van beleid. De gegevens dienen ook gebruikt te worden voor de financiële informatie die gemeenten aan het CBS moeten aanleveren om te voorzien in de informatiebehoefte van het Rijk, de EU en het CBS in verband met landelijke statistieken en ten behoeve van onderzoeksdoeleinden.

#### *Uitwerkingen van de taakvelden*

De voorgeschreven eenheden hebben betrekking op de taken en daaraan gerelateerde activiteiten van gemeenten waar baten en lasten mee gemoeid zijn. Zij clusteren niet alleen producten (goederen en diensten), maar ook taken en activiteiten die niet direct te vertalen zijn in kosten per hoeveelheid. Daarom is het voornemen in relatie tot de begrotingsuitvoering niet langer te spreken, zoals in het huidige BBV van producten en producten-ramingen/realisaties, maar van taakvelden, en taakveldenramingen/realisaties. De taakvelden worden bij ministeriële regeling vastgesteld. Uitgangspunten zijn de herkenbaarheid, de aansluiting op de gemeentelijke praktijk en relevantie voor de beleidssturing.

Het college behoudt de vrijheid om de taakvelden in te delen en te ordenen naar de programma's van de raad.

### Artikel 2. Programma-indeling

Dit artikel bevat bepalingen over de inrichting van de begroting en de jaarstukken. De indeling van de programma's worden bij aanvang van iedere raadsperiode door de raad vastgesteld. Het BBV bepaalt in aanvulling hierop dat het college de taakvelden aan de programma's toewijst.

Op grond van artikel 189 Gemeentewet berust het budgetrecht bij de raad. De raad neemt uiteindelijk de beslissing welke bedragen zij voor taken en activiteiten op de begroting beschikbaar stelt. Gedurende het begrotingsjaar kan de raad op grond van artikel 192 Gemeentewet besluiten nemen tot wijziging van de begroting. De gemeente kan slechts uitgaven doen voor de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht (derde lid artikel 189 Gemeentewet).

De raad kan kiezen op welk niveau hij budgetten beschikbaar stelt. Er is voor gekozen een budget voor een programma beschikbaar te stellen. Het derde lid van artikel 2 van de financiële verordening bepaalt dat op voorstel van het college de raad niet-financiële indicatoren per programma vaststelt. Het is het zogenaamde SMART maken van de begroting. Het derde lid van artikel 8 BBV stelt namelijk dat per programma wordt aangegeven wat de doelstelling – in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten – is en hoe er naar wordt gestreefd deze effecten te bereiken.

Overigens bepaalt dit artikel niet dat elke nieuwe raadsperiode de gehele begroting en jaarstukken moeten worden herzien. In de meeste gevallen is dat niet raadzaam. Als de indeling en gebruikte indicatoren

de vorige raadsperiode goed zijn bevallen, kunnen deze ongewijzigd opnieuw worden vastgesteld. In andere gevallen zijn (kleine) bijstellingen of wijzigingen meestal voldoende.

Het BBV schrijft een aantal verplichte paragrafen voor. In een paragraaf wordt de raad integraal over een bepaald thema dat dwars door de begroting loopt, geïnformeerd. Het vierde lid van artikel 2 van de financiële verordening bepaalt dat de raad bij aanvang een nieuwe raadsperiode kan aangeven welke paragrafen hij nog meer wenst.

### **Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken**

In dit artikel zijn aanvullend op het BBV bepalingen opgenomen voor de inrichting van de begroting. Het artikel bevat de bepaling dat de lasten en baten onder de programma's in de begroting worden weergegeven. Door deze bepaling is het bijvoegen van de productenraming bij de begroting en de productrealisatie bij het jaarverslag niet meer nodig. In het tweede lid wordt de verplichting in het BBV (artikel 20) om in de begroting aandacht te besteden aan de investeringen nader uitgewerkt door te bepalen dat er bij de uitzetting van de financiële positie een overzicht van de investeringen wordt gegeven. Het derde bepaalt dat in aanvulling op het bepaalde in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten de gevolgen van de begroting en meerjarenraming voor de gemeentelijke schuldpositie inzichtelijk worden gemaakt. In het vierde lid wordt dit geregeld voor de jaarrekening.

### **Artikel 4. Kaders begroting**

Artikel 4 van de financiële verordening biedt de kaders voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming. Hierin staan uitgangspunten die het college bij het opstellen van deze stukken in acht moet nemen. Dit in aanvulling op de bepalingen van de artikelen 189 en 193 Gemeentewet en het BBV. Het artikel bepaalt dat de gemeenteraad vooraf aan het opstellen van de begroting een kaderbrief vaststelt waarin de hoofdlijnen voor het beleid en de financiële kaders voor de komende jaren zijn vastgelegd. De kaders geven richting aan het college voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming.

### **Artikel 5. Autorisaties begroting en investeringskredieten**

Dit artikel bevat nadere regels voor de autorisatie van de baten en lasten in de begroting en van de investeringskredieten. Autorisatie van de baten en de lasten vindt plaats op het niveau van programma's. Naast lopende uitgaven doet een gemeenten investeringen. Ook uitgaven voor investeringen moeten worden geautoriseerd. Gekozen is om deze met het vaststellen van de financiële positie te autoriseren. Meestal komen gedurende het begrotingsjaar nieuwe investeringsvoornemens op tafel die bij het opstellen van de begroting niet waren voorzien. Het vierde lid van het artikel regelt de autorisatie van de investeringskredieten anders dan bij vaststelling van de begroting. Dus ook voor investeringen die pas in de loop van het begrotingsjaar worden voorzien.

Het college doet bij de behandeling van de programmajournaals voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde budgetten en de investeringskredieten en het bijstellen van het beleid.

### **Artikel 6. Tussentijdse rapportage**

Een belangrijk onderdeel van de planning- en controlcyclus voor de raad zijn de programmajournaals. Op basis van programmajournaals wordt de raad geïnformeerd over het verbruik van budgetten en investeringskredieten en de voortgang van de uitvoering van het beleid. Gekozen is voor twee programmajournaals. Het tweede lid bevat bepalingen over de minimale inhoud van de rapportage, waarbij informatie over de grondexploitatie valt onder de investeringskredieten.

Het derde lid bepaalt welke afwijkingen ten opzichte van de begroting het college in de programmajournaals moet toelichten.

### **Artikel 7. Jaarstukken**

De jaarstukken zijn het sluitstuk van de begroting en betreffen de controlerende functie van de raad. Bij de controle zijn diverse aspecten van belang. De jaarrekening moet een getrouw beeld geven en de baten en lasten, alsmede de balansmutaties, moeten op een rechtmatige manier tot stand zijn gekomen. Door het vaststellen van de jaarrekening wordt het college gedechargeerd voor het verantwoorde financieel beheer. Het jaarverslag moet verenigbaar zijn met de jaarrekening, dat wil zeggen dat de cijfers in beide documenten met elkaar moeten overeenstemmen en de conclusies ten aanzien van de financiële positie moeten eenzelfde beeld uitstralen. Voorts is het jaarverslag met name van belang voor de toetsing van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. De raad maakt bij zijn controlerende taak gebruik van

de accountantsverklaring; de accountant geeft een oordeel over het getrouwe beeld en de rechtmatigheid. De accountant heeft een onafhankelijke positie.

### **Artikel 8. Informatieplicht**

De actieve informatieplicht is opgenomen opdat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol waar kan maken. Het college wordt verplicht open te handelen.

Zij moet alle informatie verschaffen die de raad voor de uitoefening van zijn taken nodig heeft. Zij moet openheid van zaken geven, zodat de raad zijn werk goed kan doen. Dit betekent dat zij de afweging moet maken wat voor de raad interessante en noodzakelijke informatie is.

### **Artikel 9. EMU-saldo**

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

Gemeenten krijgen in het voorjaar van het Rijk bericht of het gemeentelijk aandeel in het nationale toegestane EMU-tekort met de lopende begroting dreigt te worden overschreden. Ook wordt dan duidelijk of daarop actie van gemeenten is gewenst. Pas als dit laatste het geval is, moeten gemeenten met een individueel EMU-saldo hoger dan gemeentelijke EMU-referentiewaarde hun begroting neerwaarts bijstellen om de overschrijding van het collectieve aandeel ongedaan te maken.

In het artikel is opgenomen dat het college de raad informeert bij een overschrijding van het toegestane EMU-tekort voor alle gemeenten. Als daarop actie nodig is van de gemeente, doet het college een voorstel voor het wijzigen van de begroting.

Voor de gemeente is het van belang te weten of de individuele referentiewaarde van het EMU-saldo die voor de individuele gemeente berekend is, meerjarig overschreden wordt. Omdat het consequenties heeft als de norm macro overschreden wordt, is het voor de individuele gemeente van belang om meerjarig op de individuele referentiewaarde te sturen.

Met het oog op een betere raming en beheersing van het EMU-saldo wordt in het nieuwe BBV een geprognosticeerde balans voorgeschreven en het meerjarig opnemen van het EMU-saldo in een begrotingsparagraaf. Met het opnemen van een geprognosticeerde balans krijgt de raad meer inzicht in de ontwikkeling van onder meer investeringen, het aanwenden van reserves en voorzieningen, en in de financieringsbehoefte.

Een goede raming en monitoring van het EMU-saldo maakt het mogelijk om *in control* te zijn en geeft de raad en college het inzicht om te sturen op het EMU-saldo. Daarnaast faciliteert interne beheersing van de financiën het zicht op een goede liquiditeits- en solvabiliteitspositie en een efficiënte bedrijfsvoering. Bovendien geeft het de mogelijkheid tot sturing en aanpassingen in het lopende jaar en wordt het risico op verrassingen aan het einde van het jaar verkleind.

### **Artikel 10. Waardering & afschrijving vaste activa**

In het tweede lid, onder a, van artikel 212 Gemeentewet is opgenomen dat de financiële verordening in elk geval de regels voor waardering en afschrijving van activa bevat. Hieraan is in artikel 10 invulling gegeven. Voor de bepalingen over afschrijvingsmethodieken en afschrijvingstermijnen van de materiële vaste activa wordt in de verordening verwezen naar een bijlage. In de bijlage zijn naast de methodiek, de afschrijvingstermijnen voor de verschillende categorieën materiële vaste activa met economisch en maatschappelijk nut opgenomen. Het BBV laat een aanzienlijke beleidsvrijheid aan gemeenten voor het zelf vaststellen van de eigen afschrijvingsmethodieken en afschrijvingstermijnen. Natuurlijk geldt hierbij wel het criterium dat gemeenten de afschrijvingsmethodiek en afschrijvingstermijn van een actief moeten afstemmen op de verwachte levensduur. Indien dit wordt nagelaten, wordt het getrouwe beeld van de jaarrekening aangetast.

Met het oog op een betere vergelijkbaarheid van de kosten, wordt in het nieuwe BBV de systematiek van activering en afschrijving voor alle investeringen gelijk getrokken: investeringen met een maatschappelijk nut dienen, evenals investeringen met een economisch nut, te worden geactiveerd en over de verwachte levensduur te worden afgeschreven. Daarmee wordt tevens bevorderd, dat de kosten van de investeringen ten laste komen van burgers en bedrijven, op het moment dat zij er nut van hebben.

Gemeentelijke investeringen met economisch nut of in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut waarbij sprake is van bijdragen van derden, kunnen in de huidige systematiek bruto dan wel netto (in aftrek) worden verantwoord. Ook hier kan harmonisatie bijdragen aan een betere vergelijkbaarheid en transparantie. Vanwege de administratieve eenvoud (de bijdrage behoeft niet meer over het verloop van jaren te worden verantwoord) wordt de netto-methode verplicht gesteld voor alle investeringen.

#### **Artikel 11. Reserves en voorzieningen**

Het eerste lid bepaalt dat het college per raadsperiode een nota over de reserves en voorzieningen aan de raad aanbiedt. Met het vaststellen van deze nota stelt de raad de kaders vast voor de vorming van reserves en voorzieningen.

Voor een investeringsvoornemen kan de raad een bestemmingsreserve vormen. Een deel van de algemene reserve wordt hiervoor afgezonderd. Hiermee wordt op de balans van de gemeente tot uitdrukking gebracht dat een toekomstige investering een beslag op het eigen vermogen gaat leggen. In het tweede lid zijn de voorwaarden voor een voorstel voor een dergelijke bestemmingsreserve opgenomen. Investeringsvoornemens leiden niet altijd tot investeringen. Er bestaat het gevaar dat bestemmingsreserves op de balans blijven staan waar tegenover in het geheel geen investeringsvoornemen meer bestaan. Door bij het instellen van een bestemmingsreserve een maximale "houdbaarheidsdatum" voor de reserve op te nemen kan dit worden voorkomen.

#### **Artikel 12. Kostprijsberekening**

Artikel 212 Gemeentewet bepaalt in het tweede lid, onder b, dat de verordening in ieder geval bevat de grondslagen voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en tarieven voor rechten en heffingen. De grondslag voor de prijzen en tarieven vormt de opbouw van de kostprijs van de goederen en diensten waarvoor prijzen en heffingen in rekening worden gebracht. In artikel 12 van de verordening staan de kaders voor de bepaling van de kostprijzen van de gemeentelijke diensten die worden geleverd aan derden. Het eerste lid van het artikel bepaalt dat de kostprijs bestaat uit de directe kosten en de indirecte kosten die direct met de dienst samenhangen. Het tweede lid bepaalt dat bij de rioolheffing en afvalstoffenheffing onder de kosten ook worden verstaan bijdragen aan voorzieningen, de compensabele BTW en de kosten van het kwijtscheldingsbeleid.

Het derde lid geeft aan dat in de kostprijs ook de kosten van de financiering van materiele activa moet worden meegenomen in de vorm van een rente over het eigen vermogen en over het vreemd vermogen. Kaders voor de kostprijzen staan voor heffingen, rechten en leges in artikel 229b Gemeentewet en voor prijzen in de artikelen 25i, 25j en 25m van de Mededingingswet.

#### **Artikel 13. Prijzen economische activiteiten**

Als een gemeente goederen, diensten of werken levert aan overheidsbedrijven of derden dan mag zij deze activiteiten niet bevoordelen als het economische activiteiten betreft. Economische activiteiten zijn hier activiteiten waarmee de gemeenten in concurrentie met ander ondernemingen treedt. Het bevoordelingsverbod houdt feitelijk in dat tenminste een integrale kostprijs voor de levering van goederen, diensten werken en het verstrekken van leningen garanties en kapitaal in rekening moet worden gebracht.

Van deze verplichting kan worden afgeweken als de activiteiten worden ontplooid in het kader van het publiek belang. Daarvoor is wel nodig dat in een raadsbesluit het publiek belang van de activiteit wordt gemotiveerd. Het raadsbesluit moet worden aangemerkt als een concretiserend besluit van algemene strekking. Het besluit moet worden bekendgemaakt in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad en moet open staan voor bezwaar en beroep. Belanghebbenden kunnen dan binnen uiterlijk zes weken na bekendmaking van het besluit een bezwaarschrift indienen bij de gemeente (Artikel 6:7 Algemene wet bestuursrecht). De gemeente moet binnen zes weken een besluit nemen over het bezwaarschrift of – indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 Algemene wet bestuursrecht is ingesteld – binnen twaalf weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. Bij afwijzing van de bezwaren kan de belanghebbende beroep instellen bij de bestuursrechter.

Voor het verplicht in rekening brengen van minimaal een integrale kostprijs voor de levering van goederen, werken en diensten of voor het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal gelden een aantal uitzonderingen. Deze uitzonderingen worden in het vierde lid opgesomd.

#### **Artikel 14. Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen**

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

Het vaststellen van prijzen voor de levering van gemeentelijke goederen, diensten of werken die niet vallen onder artikel 229 Gemeentewet, is een privaatrechtelijke besluit. Deze besluiten zijn een bevoegdheid van het college (eerste lid, letter e artikel 160 Gemeentewet), maar hebben wel invloed op de hoogte van de inkomsten en raken daarom ook het budgetrecht van de raad.

Het tweede lid bepaalt dat het college aan de raad jaarlijks een nota aanbiedt met daarin de kaders voor de te hanteren prijzen, huren en tarieven voor erfpacht. De raad stelt deze nota vast.

Het derde lid bepaalt dat tussentijdse wijzigingen van besluiten voor het vaststellen van nieuwe prijzen en het wijzigen van prijzen die afwijken van de kaders uit de nota vooraf ter besluitvorming aan de raad worden aangeboden.

#### **Artikel 15. Financieringsfunctie**

Artikel 212 Gemeentewet bevat de bepaling dat de financiële verordening in elk geval regels voor de algemene doelstelling en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie bevat. Artikel 15 geeft invulling aan deze plicht. Het artikel bevat een verwijzing naar het Treasurystatuut.

#### **Paragrafen**

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

#### **Artikel 16. Lokale heffingen**

In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten staat in artikel 10 welke informatie de paragraaf lokale heffingen in elk geval moet bevatten. Aanvullend zijn de integrale kostprijsberekening en de mate van kostendekkendheid opgenomen. Voor het berekenen van de kostendekkende tarieven (integrale kostprijs) moet wel rekening gehouden worden met de feitelijke rente en overhead die centraal verantwoord worden.

#### **Artikel 17. Financiering**

In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten staat in artikel 13 welke informatie de paragraaf financiering in elk geval moet bevatten. De liquiditeitsplanning en de rentevisie zijn mede in het belang van het EMU-saldo aanvullend opgenomen.

#### **Artikel 18. Weerstandsvermogen & risicobeheersing**

In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten staat in artikel 11 welke informatie de paragraaf weerstandsvermogen in elk geval moet bevatten. De financiële kengetallen stellen de raad in staat om de kaderstellende rol te versterken en geeft de raad meer inzicht in de financiële positie van de gemeente. Daarnaast geven de kengetallen inzicht in welke mate over voldoende financiële ruimte wordt beschikt om structurele en incidentele lasten te kunnen dekken. De kengetallen en de beoordeling geven gezamenlijk op eenvoudige wijze inzicht aan de raad over de financiële positie van de gemeente.

#### **Artikel 19. Onderhoud kapitaalgoederen**

In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten staat in artikel 12 welke informatie de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in elk geval moet bevatten. Er is opgenomen dat de raad in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen ook wordt geïnformeerd over de voortgang van het geplande onderhoud en de omvang van het achterstallig onderhoud.



De navolgende leden bevatten de bepaling dat het college tenminste eens in een nader bepaald aantal jaar de raad onderhoudsplannen aanbiedt over het onderhoud openbare ruimte, het onderhoud riolering en het onderhoud gebouwen. Hiermee kan de raad de kaders voor het toekomstig onderhoudsniveau vaststellen.

#### **Artikel 20. Bedrijfsvoering**

In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten staat in artikel 14 welke informatie de paragraaf bedrijfsvoering in elk geval moet bevatten. Om de kostentoerekening aan taakvelden en activiteiten te verhelderen worden de kosten van overhead centraal geregistreerd. Hiermee vervalt de noodzaak van een complexe en veelal ondoorzichtige kostentoerekening aan alle gemeentelijke taken en activiteiten. Onder overhead wordt verstaan het geheel van functies gericht op de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces.

#### **Artikel 21. Verbonden partijen**

In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten staat in artikel 15 welke informatie de paragraaf verbonden partijen in elk geval moet bevatten.

De informatie over verbonden partijen wordt voortaan opgenomen in de beleidsprogramma's waarop de samenwerking met de verbonden partij betrekking heeft. De paragraaf verbonden partijen wordt om bovenstaande redenen vereenvoudigd en gesplitst in drie categorieën:

- Gemeenschappelijke regelingen;
- Stichtingen en verenigingen;
- Coöperaties en vennootschappen.

#### **Artikel 22. Grondbeleid**

In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten staat in artikel 16 welke informatie de paragraaf grondbeleid in elk geval moet bevatten. In het kader van de vennootschapsbelastingplicht (Vpb) en de fiscale winstbepaling worden de rentetoerekening en de waarderingsgrondslagen als belangrijke pijlers gezien. Afbakening van het begrip grondexploitatie (en bijbehorende verslaggevingsregels) is tegen de achtergrond van de invoering vennootschapsbelastingplicht nodig, zodat de verantwoording van grondexploitaties zo transparant en eenduidig mogelijk plaatsvindt. Het is van groot belang om te weten op welk moment gronden in aanmerking komen om te worden ontwikkeld en op te nemen in een (actief) grondexploitatieplan.

Het tweede lid bepaalt dat het college per raadsperiode aan de raad een nota grondbeleid aanbiedt. Met de nota kan de raad de kaders voor het toekomstig grondbeleid vaststellen.

#### **Artikel 24. Administratie**

Onder artikel 24 zijn algemene bepalingen opgenomen voor de inrichting van de gemeentelijke administratie. Op hoofdlijnen wordt opgedragen welke gegevens systematisch moeten worden vastgelegd en aan welke eisen deze gegevens en de vastlegging er van moeten voldoen. De gegevensvastlegging moet transparant en eenduidig zijn.

#### **Artikel 25. Financiële organisatie**

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

Dit artikel geeft een opsomming op welke terreinen van de financiële organisatie het college beleid en interne regels moet stellen. Om hier invulling aan te geven ligt het voor de hand dat het college een organisatiebesluit en een treasurystatuut vaststelt en dat het college de volmachten en mandaten alsook de kostenverdeelsleutels voor de kostentoerekening vastlegt.

Bij het beleid en interne regels voor de inkoop en aanbesteding kan gedacht worden aan een inkoopreglement en ook aan gemeentelijke inkoopvoorwaarden.

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

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

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

#### **Artikel 26. Interne controle**

De accountant toetst jaarlijks of de gemeenterekening een getrouw beeld geeft van de gemeentelijke financiën en of de (financiële) beheershandelingen die eraan ten grondslag liggen rechtmatig zijn verlopen. Artikel 26 draagt het college op maatregelen te treffen opdat gedurende het jaar of vooraf aan de accountantscontrole de gemeente zelf nagaat of de cijfers in de administraties een getrouw beeld geven en of de financiële beheershandelingen die aan de baten, de lasten en de balansmutaties ten grondslag liggen rechtmatig (zijn) verlopen.

#### **Artikel 27. Intrekken oude verordening en overgangsrecht**

Bij het inwerkingtreden van de nieuwe verordening moet de oude worden ingetrokken. Onmiddellijke werking is de hoofdregel van overgangsrecht. Dit brengt niet met zich mee dat de oude regeling niet meer toepasbaar is. De nieuwe verordening is van toepassing op alle stukken vanaf het begrotingsjaar 2017. De oude verordening is ondanks het intrekken nog wel van toepassing op de jaarstukken 2016. Hiervoor is in artikel 27 een overgangsbepaling opgenomen.

#### **Artikel 28. Inwerkingtreding en citeertitel**

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is in 2016 vernieuwd. De wijzigingen zijn in deze verordening verwerkt en hebben hun toepassing voor het begrotingsjaar 2017. De oude verordening blijft in werking voor de jaarstukken 2016.

#### **Vaststelling**

Uitgaande stukken van de raad moeten door de burgemeester worden ondertekend (eerste lid artikel 75 Gemeentewet). De griffier moet de uitgaande stukken van de raad medeondertekenen (artikel 107c Gemeentewet).

Binnen twee weken na vaststelling door de raad moet het college de verordening aan gedeputeerde staten zenden (artikel 214 Gemeentewet). Gedeputeerde staten kunnen te allen tijde een onderzoek instellen naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie en de verordening ex artikel 212 Gemeentewet (artikel 215 Gemeentewet).

## Transponeringstabel om aan te geven welke oude en nieuwe artikelen met elkaar corresponderen.

De opbouw van de financiële verordening is nagenoeg gelijk aan die van Dinkelland. Artikel 7 kent in Dinkelland een lid 4 dat Tubbergen (nog) niet heeft opgenomen.

OUD (financiële verordening 2005)	NIEUW	Reden
Artikel 1 : Definities Herschreven	<b>Artikel 1 : Begripsbepaling</b> Taakvelden	Voorgeschreven eenheden in "Hoofdlijnen vernieuwing Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)
Artikel 2 : Programmabegroting lid 4 : indicatoren lid 5 : administratievoering	<b>Artikel 2 : Programma-indeling</b> Vervallen Vervallen	Opgenomen onder lid 3 Opgenomen onder artikel 24
Artikel 3 : Producten lid 1 : toedeling producten lid 2 : vaststaande programma's en producten	<b>Artikel 3 : Inrichting begroting en jaarstukken</b> lid 1 : baten en lasten per programma lid 2 : investeringskrediet voor nieuwe investeringen	Kaderstelling : Inzicht in de financiële positie en daaraan verbonden risico's
	lid 3 : inzicht in de ontwikkeling van de schuldpositie	Kaderstelling : Inzicht in de financiële positie en daaraan verbonden risico's
	lid 4 : voortgang geautoriseerde investeringskredieten	Controle : Inzicht in de financiële positie en daaraan verbonden risico's
Artikel 4 : Kaders begroting lid 1 : Kadernota lid 2 : Bevindingen tussenrapportages en jaarrekening lid 3 : Tijdstip vaststelling kadernota	<b>Artikel 4 : Kaders begroting</b> Raadsperspectief (beleidsinhoudelijk en financieel kader) en vaststelling vóór medio juli Vervallen	Kaderstelling door de raad. Vast moment in de Planning & Control cyclus Zie artikelen 6 en 7
Artikel 5 : Uitvoering begroting lid 1 : regels voor rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid opstellen lid 2 : eenduidige kostentoe-rekening en kaderstellende	<b>Artikel 5 : Autorisatie begroting en investeringskredieten</b> lid 1 : autorisatie begroting lid 2 : autorisatie nieuwe investeringen	Kaderstelling Kaderstelling

<b>oud (financiële verordening 2005)</b>	<b>Nieuw</b>	<b>Reden</b>
budgetten		
	lid 3 : wijziging geautoriseerde budgetten en investeringen via programmajournaals	Kaderstelling
	lid 4 : investeringsvoorstel met financieel dekkingsplan	Kaderstelling
<b>Artikel 6 : Interne controle</b>	<b>Artikel 6 : Tussentijdse rapportage</b>	
lid 1 : getrouw beeld en rechtmatigheid jaarrekening	lid 1 : informatie over de voortgang van de begroting via programmajournaal	Inzicht in de financiële positie en daaraan verbonden risico's
lid 2 : interne toetsing bestuurlijke informatievoorziening en notitie misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen	lid 2 : bij programmajournaal ingaan op relevante indicatoren voor het afleggen van verantwoording over productie en investeringen	Controlerende rol van de raad
	lid 3 : limietbedragen voor verantwoordingsinformatie	Controlerende rol van de raad
lid 3 : verbeterplan voor herstelmaatregelen		Opgenomen onder lid 3
lid 4 : resultaten verbeterplan		Vervallen
<b>Artikel 7 : Tussentijdse rapportage en informatie</b>	<b>Artikel 7 : Informatieplicht</b>	
	Transacties met groot materieel belang vooraf aan de raad voorleggen. Waarborgen, garanties en kapitaalverstrekking	Zie nota geldleningen en garanties
lid 1 : periodieke informatie		Zie artikel 6
lid 2 : tijdstip aanbieding		Opgenomen in de Planning & Controlcyclus
lid 3 : voorjaarsnota		Zie artikel 6
lid 4 : najaarsnota		Zie artikel 6
lid 5 : afwijkingen begrotingsuitvoering		Zie artikel 6
lid 6 : informatie vooraf over niet bij begroting vastgestelde verplichtingen		Zie artikel 5
<b>Artikel 8 : Jaarrekening</b>	<b>Artikel 8 : Jaarstukken</b>	
lid 1 : productenrealisatie en programmaverantwoording	Rechtmatige begrotingsuitvoering en afleggen verantwoording. Controleopdracht aan de accountant. Déchargeverlening door de raad.	Controlerende rol van de raad. Zie controleverordening.
lid 2 : afleggen verantwoording		
lid 3 : bijstelling beleidsdoelen		
<b>Artikel 9 : Tussentijdse informatieplicht</b>		
lid 1 : financiële uiteenzetting		Zie artikel 6 en artikel 9
lid 2 : autorisatie investeringskredieten		Zie artikel 5 en artikel 9
lid 3 : informatie over begro-		Zie artikel 6 en artikel 7

<b>oud (financiële verordening 2005)</b>	<b>NIEUW</b>	<b>Reden</b>
tingsuitvoering, investeringen en wensen en bedenkingen, limieten		
lid 4 : garanties en waarborgen		Zie artikel 7
	<b>Artikel 9 : EMU-saldo</b>	
	Mogelijkheid van sturing op de vastgestelde referentiewaarde. Gepronosticeerde balans en meerjarige aandacht in de begrotings-paragraaf .	Actiever sturen op de individuele vastgestelde waarde door een betere raming en beheersing van het EMU-saldo. Meer inzicht in, de ontwikkeling van onder meer investeringen, aanwending van reserves en voorzieningen en financieringsbehoefte .
<b>Artikel 11 : Waardering en afschrijving vaste activa</b>	<b>Artikel 10 : Waardering en afschrijving vaste activa</b>	
lid 1 : kosten onderzoek en ontwikkeling en agio en disagio in 5 jr afschrijven	lid 1 : activa maatschappelijk nut worden onder aftrek van derden geactiveerd	Gelijkschakeling systematiek van activering en afschrijving voor alle investeringen en over de verwachte levensduur afschrijven. Voorschrift in het nieuwe BBV.
lid 2 : afsluitkosten geldleningen ineens	lid 2 : afschrijving activa economisch nut	Zie voor afschrijfsduur de bijlage Afschrijvingsbeleid
lid 3 : investeringen economisch nut lineair afschrijven en afschrijvingsbeleid	lid 3 : afsluitkosten geldleningen ineens t.l.v. exploitatie	
<b>Artikel 10 : Reserves en voorzieningen</b>	<b>Artikel 11 : Reserves en voorzieningen</b>	
lid 1 : 4-jarige nota	lid 1 : per raadsperiode een nota opstellen	Kaderstelling door de raad.
lid 2 : vorming en vrijval en rentetoerekening	lid 2 : ongewijzigd	
	lid 3 : wanneer een voorziening instellen	
<b>Artikel 12 : Kostprijsberekening</b>	<b>Artikel 12 : Kostprijsberekening</b>	
lid 1 : directe en indirecte kostentoerekening	lid 1 : ongewijzigd	
lid 2 : welke kosten worden bij de indirecte betrokken	lid 2 : ongewijzigd + kosten kwijtscheldings-beleid	
lid 3 : omslagrente	lid 3 : welk rentepercentage wordt jaarlijks bij de begroting vastgesteld	Kaderstelling door de raad: opstellen rentebeleid omdat het nieuwe BBV uitgaat van centrale registratie van de rente.
lid 4 : geen verrekeningen		
<b>Artikel 13 : Registratie bezittingen en activa</b>	<b>VERVALLEN</b>	Zie artikel 24 : Administratie

OUD (financiële verordening 2005)	NIEUW	Reden
	<b>Artikel 13 : Prijzen economische activiteiten</b>	
	Integrale kostprijsberekening daar waar de gemeente optreedt in concurrentie met marktpartijen. Integrale kostprijsberekening tenzij hiervan gemotiveerd wordt afgeweken.	In het nieuwe BBV wordt niet meer gerekend met de integrale kostprijs tenzij .....
	<b>Artikel 14 : Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen</b>	
	lid 1 : bij begroting een voorstel doen	Kaderstelling door de raad
	lid 2 : bij raadsperspectief een tarieven- en prijsvoorstel	
	lid 3 : tussentijdse wijziging	
	<b>Artikel 15 : Financieringsfunctie</b>	
	Kaders en bepalingen van het Treasurystatuut in acht nemen	
Artikel 14 : Lokale heffingen	<b>Artikel 16 : Lokale heffingen</b>	
	Naast de verplichte onderdelen uit het BBV een integrale kostprijsberekening en kostendekkendheid	Kaderstelling door de raad
lid 1 : jaarlijks paragraaf		
lid 2 : overzicht verordeningen		
lid 3 : hoeveelheden per verstrekte dienst		
Artikel 17 : Financiering	<b>Artikel 17 : Financiering</b>	
Jaarlijks paragraaf en informatieverstrekking over een aantal financiële thema's	Beleidsvoornemens t.a.v. het risicobeheer van de financieringsportefeuille. Een liquiditeitsplanning en een financierings-behoefte alsmede een rentevisie voor de komende 4 jaar.	Actiever sturen op het EMU-saldo. Meer inzicht in, de ontwikkeling van onder meer investeringen, aanwending van reserves en voorzieningen en financieringsbehoefte
Artikel 15 : Weerstandsvermogen en risicomangement	<b>Artikel 18 : Weerstandsvermogen &amp; risicobeheersing</b>	
Jaarlijks paragraaf en informatieverstrekking over een aantal financiële thema's		
	lid 1 : financiële kengetallen	Inzicht in de financiële positie van de gemeente en daaraan verbonden risico's
	lid 2 : risicoscenario	Idem in relatie tot de weerstandscapaciteit
Artikel 16 : Onderhoud kapitaalgoederen	<b>Artikel 19 : Onderhoud kapitaalgoederen</b>	
Jaarlijks paragraaf over onderhoud, uitgangspunten en		

<b>OUD (financiële verordening 2005)</b>	<b>NIEUW</b>	<b>Reden</b>
richtlijnen, voortgang en afwijkingen		
	lid 1 : verslag over voortgang en achterstand	
	lid 2 : 4-jarige onderhoudsnota	
	lid 3 : 4-jarig rioleringsplan	Inzicht in de ontwikkelingen van investeringen en het aanwenden van reserves en voorzieningen
	lid 4 : 4-jarig onderhoudsplan gebouwen	
<b>Artikel 18 : Bedrijfsvoering</b>	<b>Artikel 20 : Bedrijfsvoering</b>	
	Inzicht in beleidsvoornemens. Centrale registratie overheadkosten. Een apart programma bedrijfsvoering waardoor paragraaf bedrijfsvoering kan komen te vervallen.	Voorschrift in het nieuwe BBV. Door centrale registratie van de overhead wint de begroting en verantwoording aan transparantie. De raad kan hierdoor beter sturen op de bedrijfsvoering. De financiële vergelijkbaarheid tussen de gemeenten wordt vergroot.
lid 1 : bedrijfsvoeringsparagraaf over beleidsvoornemens en actuele onderwerpen		
lid 2 : onderzoeken naar doelmatig- en doeltreffendheid		
<b>Artikel 19 : Verbonden partijen</b>	<b>Artikel 21 : Verbonden partijen</b>	
Jaarlijks paragraaf betreffende informatieverstrekking	Visie en beleidsvoornemens ten aanzien van verbonden partijen. Informatie over verbonden partijen opnemen in de beleidsprogramma's waardoor de paragraaf vereenvoudigd kan worden.	Kaderstellende rol van de raad. Nota Verbonden Partijen opstellen, waarin een kaderstellend overzicht is opgenomen. De paragraaf partijen kan zich dan beperken tot het geven van een totaalbeeld van participaties in verbonden partijen en de financiële aspecten ervan.
<b>Artikel 20 : Grondbeleid</b>	<b>Artikel 22 : Grondbeleid</b>	
lid 1 : jaarlijks paragraaf over visie, ontwikkeling, voorraad en uitgifte	lid 1 : rentepercentage, waarderinggrondslagen en financiële vertaling	Wijziging in het nieuwe BBV. Nadere afbakening, definiëring en verslaggevingsregels. Ter verbetering van de transparantie en de vergelijkbaarheid en een vermindering van de administratieve lasten.
lid 2 : informatie over de uitvoering	lid 2 : 4-jarige nota	
	<b>Artikel 23 : Demografische ontwikkelingen</b>	
	Ontwikkelingen signaleren, analyseren en interpreteren om beleidsmaatregelen te kunnen nemen.	



<b>OUD (financiële verordening 2005)</b>	<b>NIEUW</b>	<b>Reden</b>
<b>Artikel 22 : Administratie</b>	<b>Artikel 24 : Administratie</b>	
lid 1 : functies van de administratie	lid 1 : functies van de administratie	Informatievoorziening
	lid 2 : tijdigheid en informatiewaarde	
<b>Artikel 21/23 : Financiële administratie / organisatie</b>	<b>Artikel 25 : Financiële organisatie</b>	
Voldoen aan het BBV en informatie-verstrekking aan derden. Zorgdragen voor organisatieregels, beleidsregels, taken en bevoegdheden.	Toezicht op organisatieregels, beleidsregels, taken en bevoegdheden.	Financieel beheer en beleid inrichten om aan de eisen voor rechtmatigheid, controle en verantwoording te voldoen.
<b>Artikel 24 : Inkoop en aanbesteding</b>	VERVALLEN	
	<b>Artikel 26 : Interne controle</b>	
	Interne toetsing op het getrouw beeld van de jaarrekening en rechtmatigheid van de beheershandelingen.	Rechtmatigheidstoezicht
	<b>Artikel 27 : Intrekking oude verordening en overgangsrecht</b>	
	De oude verordening geldt nog voor het jaar 2016. Vanaf 2017 geldt de nieuwe verordening.	
<b>Artikel 25/26 : Inwerkingtreding en citeerartikel</b>	<b>Artikel 28 : Inwerkingtreding en citeerartikel</b>	
	Inwerkingtreding per 1 januari 2017 De verordening heet " Financiële verordening Tubbergen 2017"	