

Raadsbesluit

Onderwerp	Financiële verordening Hof van Twente 2025
Zaaknummer	962553
Vergadering	16 september 2025

De raad van de gemeente Hof van Twente;
gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders;
gelet op artikel 212, eerste lid, van de Gemeentewet

besluit:

vast te stellen de navolgende **VERORDENING FINANCIËEL BELEID, BEHEER EN ORGANISATIE HOF VAN TWENTE 2025**:

Paragraaf 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- administratie: het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, functioneren en beheersen van de gemeentelijke organisatie en de verantwoording die daarover moet worden afgelegd.
- rechtmatigheidsverantwoording: de toelichting in de jaarrekening waarin het college aangeeft in hoeverre de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties, rechtmatig tot stand zijn gekomen.
- Besluit begroting en verantwoording (BBV): de wettelijke eisen voor de opzet en inhoud van de begroting en jaarrekening zijn vastgelegd in dit besluit (o.b.v. artikel 196 Gemeentewet).
- financieel beheer: het uitoefenen van bestuur over en toezicht op het beheer van middelen en het uitoefenen van rechten van de gemeente Hof van Twente.
- doelmatigheid: het realiseren van bepaalde prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen dan wel gegeven een bepaalde hoeveelheid inzet van middelen het realiseren van zoveel mogelijk prestaties.
- doeltreffendheid: de mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid daadwerkelijk worden behaald.
- verbonden partijen: rechtspersonen waarin de gemeente een bestuurlijke en financieel belang heeft.

Paragraaf 2 Begroting en verantwoording

Artikel 2 Kalender

1. Het college van burgemeester en wethouders (hierna het college) biedt jaarlijks, vóór 31 december, een bestuurlijke planning voor het volgende begrotingsjaar aan de gemeenteraad (hierna de raad) aan. In deze planning zijn de data opgenomen met betrekking tot het aanbieden en vaststellen van de planning- en control-documenten middels de LTA (Lange Termijn Agenda) voor de raad.
2. De planning- en control-documenten in een kalenderjaar zijn: kaderbrief, programmabegroting, jaarstukken en twee tussentijdse rapportages

Artikel 3 Kaders en programma-indeling voor de begroting en verantwoording

1. De raad stelt bij aanvang van iedere raadsperiode een programma-indeling voor die raadsperiode vast.
2. De raad stelt per programma vast:
 - a. de omschrijving, de doelen en prestaties van het programma;
 - b. de taakvelden, en
 - c. de beleidsindicatoren, waaronder in ieder geval de verplichte beleidsindicatoren, bedoeld in artikel 25, tweede lid, onder a, van het BBV.
3. De raad kan vaststellen over welke onderwerpen hij in extra paragrafen naast de verplichte paragrafen van de begroting en de jaarstukken kaders wil stellen en wil worden geïnformeerd.
4. De raad stelt vóór het zomerreces de financiële kaders vast voor de programmabegroting van het volgende jaar. Het college biedt tijdig een voorstel voor deze kaders aan de raad aan. Voor zover mogelijk worden ook beleidsmatige kaders aan de raad voorgesteld (kaderbrief met perspectief). Het college gebruikt deze kaders voor het opstellen van de programmabegroting.

Artikel 4 Inrichting begroting en jaarstukken

1. Bij de uiteenzetting van de financiële positie in de begroting wordt:
 - a. De omschrijving, de doelen en prestaties van het programma van het programma
 - b. van de nieuwe investeringen per investering het benodigde investeringskrediet weergegeven, en
 - c. in aanvulling op het bepaalde in de artikelen 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, de investeringen en de grondexploitatie.
2. In de jaarrekening wordt van de investeringen de uitputting van de geautoriseerde investeringskredieten en de actuele raming van de totale uitgaven en inkomsten weergegeven.
3. In het overzicht van de (geraamde) incidentele baten en lasten per programma worden posten vanaf € 50.000 afzonderlijk gespecificeerd.
4. Bij de verschillenanalyse in de jaarrekening tussen de jaarrekening en de laatst bijgestelde begroting worden in ieder geval de verschillen boven € 100.000 afzonderlijk gespecificeerd

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 van de algemene dekkingsmiddelen.
2. Bij de begrotingsbehandeling geeft de raad aan van welke nieuwe investeringen hij op een later tijdstip een apart voorstel voor autorisatie van het investeringskrediet wil ontvangen. De overige nieuwe investeringskredieten worden bij de begrotingsbehandeling met het vaststellen van de financiële positie geautoriseerd.

3. Het college informeert de raad als zij verwachten, dat de lasten van een programma de geautoriseerde lasten dreigen te overschrijden en/of te onderschrijden, de investeringsuitgaven van een investeringskrediet het geautoriseerde investeringskrediet dreigen te overschrijden en/of te onderschrijden, de baten van een programma de geautoriseerde baten dreigen te onderschrijden en/of te overschrijden. De raad geeft aan of hij een voorstel wil voor het wijzigen van de geautoriseerde lasten en/of baten van het programma, voor het wijzigen van het geautoriseerde investeringskrediet, of voor het bijstellen van het beleid.
4. Bij de behandeling van de tussentijdse rapportages in de raad bedoeld in artikel 6, eerste lid, doet het college voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde baten en lasten, het wijzigen van de geautoriseerde investeringskredieten en het bijstellen van het beleid. In geval van investeringen met een meerjarig karakter doet het college indien nodig ook bij iedere begroting op grond van geactualiseerde ramingen voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde investeringskredieten.

Artikel 6 Tussentijdse rapportages

1. Het college informeert de raad door middel van twee tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting van de gemeente over:
 - a. Beleidsmatige financiële afwijkingen van de begroting voor zowel exploitatie als investeringen;
 - b. prognose over de realisatie van de doelstellingen en prestaties
 - c. de budgetoverhevelingen.
 - d. hernieuwd overzicht van het budgettair perspectief
2. De inrichting van de tussentijdse rapportages sluit aan bij de programma-indeling van de begroting

Artikel 7 Jaarstukken

1. Het college legt verantwoording af over de uitvoering van de programma's. In de verantwoording is opgenomen:
 - a. wat de realisatie is per programma van de doelstellingen en prestaties;
 - b. welke budgetten zijn ingezet om de prestaties te realiseren;
 - c. een analyse op hoofdlijnen van de afwijkingen ten opzichte van de oorspronkelijke en de definitieve begroting.
2. De programma's in het jaarverslag bevatten een toelichting waarin oorzaken van afwijkingen worden aangegeven en of deze van structurele aard zijn.
3. In de jaarrekening wordt van de investeringen de uitputting van de geautoriseerde investeringskredieten en de actuele raming van de totale uitgaven in relatie tot de nog te verrichten werkzaamheden weergegeven.
4. Vooruitlopend op het bestemmingsvoorstel over het jaarrekeningresultaat kan het college de raad voorstellen om restantmiddelen op onderdelen van het rekeningresultaat over te hevelen naar het volgende begrotingsjaar. Bij de jaarrekening en het tussentijds voorstel in Q1 van het lopende jaar besluit de raad over deze budgetoverheveling. Met betrekking tot de budgetoverhevelingen in Q1 van het lopende jaar kan het college uitgaven doen vooruitlopend op instemming bij de jaarrekening.
5. Aan de budgetoverhevelingen zijn de volgende voorwaarden verbonden:
 - a. Alleen incidentele budgetten komen voor budgetoverheveling in aanmerking;
 - b. Er dient sprake te zijn van een gerechtvaardigde reden op grond waarvan de bij de begroting voorgenomen activiteiten, plannen of prestaties niet of niet geheel konden worden gerealiseerd. Aan de gemeenteraad wordt verantwoording afgelegd over de vraag waarom de activiteiten niet binnen het begrotingsjaar tot uitvoering zijn gekomen;
 - c. De uitvoering van de activiteit in het volgende begrotingsjaar past in de werkplanning en niet ten koste gaat van andere begroting activiteiten van het volgende begrotingsjaar;
 - d. De middelen kunnen slechts één keer worden overgeheveld. Indien de situatie in het daaropvolgende jaar nog steeds ongewijzigd is, dan vallen de budgetten alsnog vrij ten gunste van de algemene reserve;
 - e. Het over te hevelen budget maximaal het verschil is tussen het voor die activiteit begrote bedrag en reeds verrichte uitgaven;
 - f. Het over te hevelen budget bedraagt minimaal € 25.000.

Paragraaf 3 Rechtmatigheidsverantwoording

Artikel 8 Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

1. De raad stelt vast op welke wijze hij door middel van de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken, naast de verplichte onderdelen van deze paragraaf, wil worden geïnformeerd over rechtmatigheid.
2. In de rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening rapporteert het college aan de raad over:
 - a. De verantwoordingsgrens is een totaalbedrag voor rechtmatigheidsfouten én onduidelijkheden in het kader van de financiële rechtmatigheid.
 - b. De verantwoordingsgrens is vastgesteld op 2% van de totale lasten, exclusief de toevoegingen aan de reserves.
3. In de paragraaf bedrijfsvoering worden de geconstateerde fouten en onduidelijkheden groter dan 5% van de verantwoordingsgrens nader toegelicht (de rapportagegrens).

Artikel 9 Voorwaardencriterium

1. Het voorwaardencriterium is het criterium van rechtmatigheid, dat betrekking heeft op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De eisen/voorwaarden zijn afkomstig uit diverse wet- en regelgeving en hebben betrekking op aspecten als doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur.
2. Het college biedt de raad ter vaststelling een normenkader rechtmatigheid aan, uiterlijk 31 januari na afloop van het boekjaar. Dit kader bestaat uit alle relevante (interne) wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien.

Artikel 10 Begrotingscriterium

1. Het begrotingscriterium is een criterium van rechtmatigheid dat betrekking heeft op de grenzen van de baten en lasten in de door de raad geautoriseerde begroting van exploitatie en investeringskredieten en de hiermee samenhangende programma's, waarbinnen de financiële beheershandelingen tot stand moeten zijn gekomen;
2. De begrotingsrechtmatigheid wordt beoordeeld op het niveau waarop de begroting door de raad is geautoriseerd, zoals is opgenomen in artikel 5.
3. Bij investeringsprojecten wordt de begrotingsrechtmatigheid beoordeeld op het niveau van het totaal geautoriseerde kredietbedrag. Een overschrijding van het jaarbudget, passend binnen het totaal bedrag van het krediet, wordt daarmee als rechtmatig beschouwd.
4. Uitgangspunt is dat iedere afwijking van de begroting als onrechtmatig wordt beschouwd indien deze niet tijdig aan de raad zijn gemeld. Wanneer de tussentijdse rapportagemomenten reeds zijn geweest, dan wordt als tijdig ook de toelichting van deze afwijkingen in de jaarstukken beschouwd. Afwijkingen worden ook als acceptabel aangemerkt in de volgende situaties:
 - a. Overschrijding van lasten en/of investeringen waarbij direct gerelateerde inkomsten de overschrijding compenseren;
 - b. Er is sprake van een overschrijding op een open-einde regeling;
 - c. De overschrijding is geautoriseerd door middel van de vaststelling van een tussentijdse rapportage of afzonderlijk besluit door de raad voor het einde van het betreffende begrotingsjaar.
5. Begrotingsonrechtmatigheden die passen binnen het bestaande beleid van de raad, worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (voor zover de verantwoordingsgrens voor afzonderlijke fouten of onduidelijkheden is overschreden), maar worden niet nader toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.

Artikel 11 Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

1. Het misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium is het criterium van rechtmatigheid, dat betrekking heeft op het voorkomen, detecteren en corrigeren van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen en gemeentelijke eigendommen bij financiële beheershandelingen.
2. Het college zorgt voor en legt de regels vast voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen.

3. In de paragraaf bedrijfsvoering van het jaarverslag wordt over misbruik en oneigenlijk gebruik gerapporteerd. In het jaarverslag van de vertrouwenspersoon wordt gerapporteerd over integriteit binnen de eigen organisatie, waaronder fraude door eigen personeel.

Paragraaf 4 Financieel beleid

Artikel 12 Waardering en afschrijving vaste activa

1. De raad stelt een nota waardering en afschrijving vaste activa vast, waarin beleidsregels worden gesteld met betrekking tot de afschrijvingstermijnen, waarderingsgrondslagen en het afschrijvingsbeleid.
2. Het college biedt de raad jaarlijks een meerjareninvesteringsplan aan als bijlage bij de begroting, waarbij inzicht wordt verschaft in de geplande investeringen.

Artikel 13 Reserves en voorzieningen

1. Het college biedt de raad eens per raadsperiode een nota reserves en voorzieningen aan. Deze nota wordt door de raad vastgesteld en behandelt in ieder geval:
 - a. de vorming en besteding van reserves;
 - b. de vorming en besteding van voorzieningen.
2. Een voorstel voor de instelling van een reserve aan de raad, gaat het college in ieder geval in op:
 - a. de argumenten die aan de keuze voor een reserve ten grondslag liggen;
 - b. het specifieke doel van de reserve;
 - c. de voeding van de reserve;
 - d. de maximale hoogte van de reserve;
 - e. de maximale looptijd.

Artikel 14 Kostprijsberekening

1. Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, en van goederen, werken en diensten die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, wordt een extracomptabel stelsel van kosten-toerekening gehanteerd. Bij deze kostentoerekening worden naast de directe kosten, de overheadkosten en de renteomslag voor de financiering van de in gebruik zijnde activa betrokken.
2. Voor de rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, worden daarbij ook de compensabele belasting over de toegevoegde waarde (BTW), de gedeelde inkomsten van het kwijscheldingsbeleid, de kosten voor straatreiniging daar waar van toepassing betrokken.
3. Voor de toerekening van de overheadkosten worden de overheadkosten die kunnen worden toegerekend aan activiteiten welke geheel of deels worden bekostigd met een specifieke uitkering of subsidie, binnen het taakveld overhead apart geadministreerd en in de desbetreffende verantwoordingen over de besteding toegerekend aan die activiteiten.
4. Voor de toerekening van de overheadkosten worden de overheadkosten die kunnen worden betrokken in de aangifte vennootschapsbelasting, binnen het taakveld overhead apart geadministreerd en voor de belastingaangifte aan de kostprijs van de vennootschapsbelastingplichtige activiteiten toegerekend.
5. Voor de toerekening van de overheadkosten aan de kostprijs van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, en van goederen, werken en diensten die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, voor zover dat niet activiteiten als bedoeld in het derde en vierde lid betreffen, wordt uitgegaan van een aandeel in de totale overheadkosten ter grootte van de geraamde directe kosten van de economische categorieën 1.1 Salarissen en sociale lasten en 3.5.1 Ingeleend personeel die worden besteed aan de desbetreffende goederen, werken, diensten, rechten en heffingen, gedeeld door de totale geraamde directe kosten van de economische categorieën 1.1 Salarissen en sociale lasten en 3.5.1 Ingeleend personeel.
6. Het percentage van de omslagrente voor de toerekening van rente voor de financiering van de in gebruik zijn de activa, bedoeld in het eerste lid, wordt jaarlijks met de begroting vastgesteld.

7. In afwijking van artikel 14 eerste lid wordt bij een verstrekte lening, voor de bepaling van de rentekosten van de inzet van vreemd vermogen in de kostprijs, uitgegaan van het rentetarief van een soortgelijke lening die voor de financiering van de verstrekte lening zou worden aangetrokken indien de liquiditeitspositie van de gemeente daarom vraagt. Dit tarief kan worden verhoogd met een opslag voor het debiteurenrisico.

Artikel 15 Prijzen economische activiteiten

1. Voor de levering van goederen, diensten en werken door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden waarbij de gemeente in concurrentie met marktpartijen treedt, wordt ten minste de geraamde integrale kostprijs in rekening gebracht.
2. Bij het verstrekken van leningen of garanties door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden worden ten minste de geraamde integrale kosten in rekening gebracht.
3. Bij het verstrekken van kapitaal door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden gaat het college uit van een vergoeding van ten minste de geraamde integrale kosten van de verstrekte middelen.
4. Bij afwijking van het eerste, tweede of derde lid vanwege een publiek belang doet het college vooraf voor elk van deze activiteiten afzonderlijk een voorstel voor een raadsbesluit, waarin het publiek belang van de activiteiten wordt gemotiveerd.
5. Raadsbesluiten met de motivering van het publiek belang als bedoeld in het vorige lid zijn niet nodig als minder dan de integrale kostprijs in rekening wordt gebracht en er sprake is van een van de uitzonderingen zoals genoemd in artikel 25h van de Mededingingswet.

Artikel 16 Financieringsfunctie

1. Het college biedt de raad eens per raadsperiode een treasurystatuut aan waarin regels worden opgenomen voor het dagelijkse geldstromenbeheer en voor o.a. liquiditeitsrisico, renterisico, kredietrisico. Het treasurystatuut wordt door de raad vastgesteld en behandelt de werkwijze omtrent de financieringsfunctie.
2. Het college zorgt bij het uitoefenen van de financieringsfunctie voor voldoende liquiditeiten tegen een reële prijs tegen een aanvaardbaar risico. Daarbij wordt voldaan aan de richtlijnen in het treasurystatuut.

Artikel 17 Grondbeleid

1. Het college biedt de raad ten minste eens per raadsperiode een nota grondbeleid aan. De raad stelt de nota grondbeleid vast. De nota grondbeleid bevat in ieder geval:
 - a. de strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente;
 - b. de uitgangspunten voor de verkoopprijzen van gronden;
 - c. de wijze waarop met de toerekening van bovenwijkse voorzieningen wordt omgegaan;
 - d. beleidsuitgangspunten betreffende de reserves voor grondexploitaties in relatie tot de risico's van grondexploitaties.
2. De raad stelt door middel van vaststelling van de begroting ook de in de paragraaf grondbeleid genoemde grondprijzen vast.
3. De voorziening voor verliesgevende grondexploitaties wordt gewaardeerd tegen contante waarde.

Artikel 18 Risicomanagement

De raad stelt een nota risicomanagement vast met daarin een beleidskader voor hoe de gemeente de risico's die zij loopt in kaart brengt, beheerst en het bedrag berekent dat zij nodig heeft om de risico's in financiële zin op te vangen. De nota bevat een beleidsregel voor het weerstandsvermogen, dat wil zeggen de relatie tussen het gekwantificeerde totale risico en de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen waarover de gemeente kan beschikken om niet begrote uit risico's voortvloeiende kosten op te vangen.

Paragraaf 5 Financiële organisatie en financieel beheer

Artikel 19 (Financiële) administratie

Het college draagt zorg voor een zodanige inrichting en werking van de (financiële) administratie, dat deze de grondslag is voor:

- a. het verstrekken van informatie aan de raad over de financiële positie van de gemeente;
- b. het afleggen van verantwoording aan de raad over de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.
- c. het verstrekken van informatie aan de Europese Unie, het Rijk, de Provincie, alsmede aan andere instellingen die specifieke verantwoordingsplichten opleggen aan gemeenten.

Artikel 20 (Financiële) organisatie

1. Het college draagt zorg voor een adequate scheiding van functies en taken, alsmede voor een adequate mandatering van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, zodanig dat de rechtmatigheid van (financiële) beheershandelingen en de betrouwbaarheid van de verstrekte (financiële) informatie geborgd worden.
2. Het college draagt zorg voor een eenduidige indeling van de gemeentelijke financiële organisatie.
3. Het college draagt zorg voor het beleid en de interne regels voor de inkoop en de aanbesteding van goederen, werken en diensten.

Artikel 21 Interne controle

1. Het college draagt zorg voor systematische interne controle van de getrouwheid (de juistheid, volledigheid en tijdigheid) van de (bestuurlijke) informatievoorziening en van de rechtmatigheid van de beheerhandelingen.
2. Bij afwijkingen rapporteert het college daarover in de rechtmatigheidsverantwoording, zoals beschreven in de paragraaf 3 artikel 8 lid 1.

Paragraaf 6 Slotbepalingen

Artikel 22 Intrekking oude regeling

De Financiële verordening Hof van Twente 2024 wordt ingetrokken op het moment dat de Financiële verordening Hof van Twente 2025 in werking treedt.

Artikel 23 Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt met terugwerkende kracht in werking op 1 januari 2025.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Financiële verordening Hof van Twente 2025.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Hof van Twente d.d. 16 september 2025.

De raad van Hof van Twente,
de griffier,

H.M. Meerman

de voorzitter,

drs. H.A.M. Nauta-van Moorsel MPM

Toelichting

Algemeen

De Verordening financieel beleid, beheer en organisatie ([artikel 212 Gemeentewet](#)) heeft haar basis in artikel 212, eerste lid, van de Gemeentewet, waarin is opgenomen dat de raad bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid vaststelt, en daarnaast de uitgangspunten 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. De Verordening financieel beleid, beheer en organisatie ([artikel 212 Gemeentewet](#)) vult daarnaast de vrije ruimte nader in die iedere gemeente heeft bij de inrichting van het eigen financieel beleid, beheer en organisatie en de rechtmatigheid.

De Gemeentewet biedt de belangrijkste kaders en regelt bijvoorbeeld dat er nadere eisen worden gesteld aan de inrichting van de begroting en de jaarrekening. Dit wordt vervolgens uitgewerkt in het Besluit begroting en verantwoording gemeentes en provincies (hierna: BBV). Het BBV schrijft voor op welke wijze de gemeente moet begroten en verantwoorden en de wijze waarop zij uitvoeringsinformatie vastlegt. Om een correcte interpretatie van deze artikelen te waarborgen is er een commissie voor het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: commissie BBV). De commissie BBV draagt zorg voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV, en voor een visie ten aanzien van rechtmatigheid in de controleverklaring (artikel 75, tweede lid, van het BBV).

Richtlijnen van de commissie BBV aan gemeenten en andere decentrale overheden zijn een belangrijk instrument van de commissie BBV om in navolging van artikel 75 van het BBV de eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV te bevorderen. De richtlijnen van de commissie BBV worden onderverdeeld naar stellige uitspraken en aanbevelingen. De stellige uitspraken zijn dwingend; een gemeente behoort zich hieraan te houden. Met stellige uitspraken geeft de commissie BBV een interpretatie van de regelgeving die leidend is. Indien een gemeente toch een afwijkende interpretatie kiest, dan moet zij dit expliciet motiveren en kenbaar maken bij de begroting en jaarstukken. De aanbevelingen zijn niet dwingend. Hierbij gaat het om uitspraken die 'steun en richting geven aan de praktijk'. De commissie BBV spoort gemeenten aan om deze aanbevelingen te volgen, omdat dat naar haar oordeel bijdraagt aan het inzicht in de financiële positie (transparantie). Omdat deze aanbevelingen vanuit de expertise van de commissie BBV zijn opgesteld, zijn specifiek die aanbevelingen die gaan over de Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet) opgenomen als onderdeel van de verordening.

In artikel 75, tweede lid, onder b, van het BBV is vastgelegd dat de commissie BBV een kadernota rechtmatigheid opstelt voor het geven van een visie ten aanzien van rechtmatigheid in de controleverklaring. Met het instellen van de rechtmatigheidsverantwoording door het college stelt de commissie BBV periodiek een Kadernota Rechtmatigheid op.

Rechtmatigheidsverantwoording door het college

Vanaf boekjaar 2023 neemt het college een rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening. Deze verantwoording is een standaardmodel dat bij wet is vastgelegd en het geeft inzicht in hoeverre de gemeente rechtmatig heeft gehandeld. Waar de accountant voorheen een oordeel vormde over de getrouwheid én rechtmatigheid van de jaarverslaggeving, beperkt de accountant zich nu tot een oordeel over het getrouwe beeld van de jaarrekening (inclusief de rechtmatigheidsverantwoording). De accountant geeft vanaf dit moment dus geen afzonderlijk oordeel meer over de rechtmatigheid.

Met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording toetst de accountant uitsluitend of de jaarrekening getrouw is, maar toetst daarbij ook of de rechtmatigheidsverantwoording dat is. Dit betekent onder meer dat afwijkingen van rechtmatigheid (voor zover deze niet tevens van invloed zijn op het getrouwe beeld), geen invloed hebben op de strekking van de controleverklaring. Hierdoor kan het bijvoorbeeld voorkomen dat er omvangrijke afwijkingen van rechtmatigheid opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording van het college terwijl de strekking van de controleverklaring toch goedkeurend is, omdat de omvangrijke rechtmatigheidsfouten getrouw opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording.

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is mede bedoeld om het gesprek te ondersteunen tussen de raad en het college, over de (financiële) rechtmatigheid. Het doel hiervan is om de kaderstellende en controlerende rol van de raad op dit vlak te versterken. Het is daarnaast de verwachting dat dit een kwaliteitsimpuls zal geven aan de interne processen en beheersing, zodat het college kan steunen op een adequaat functionerend systeem. Ook is de verwachting dat er meer vooruitgekeken gaat worden naar het oplossen van onrechtmatigheden, omdat het college ook beheersmaatregelen moet formuleren.

Artikelsgewijs

Enkel die bepalingen die verdere toelichting behoeven, worden hieronder nader toegelicht.

Artikel 3 Kaders en programma-indeling voor de begroting en verantwoording

Eerste lid

De programma-indeling wordt door de raad vastgesteld. Artikel 66, eerste lid, onder c, van het BBV bepaalt in aanvulling hierop dat de taakvelden aan de programma's moeten worden toegewezen.

Tweede lid, onder b

De raad stelt beleidsindicatoren per programma vast. Het is het zogenaamde SMART maken van de begroting (de daarin vervatte informatie is specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) . Wat de verplichte beleidsindicatoren zijn, volgt uit de (ministeriële) Regeling vaststelling beleidsindicatoren door gemeenten in programma's en programmaverantwoording, die zijn grondslag vindt in artikel 25, tweede lid, onder a, van het BBV.

Derde lid

Het BBV schrijft een aantal verplichte paragrafen van de begroting en de jaarstukken voor. In een paragraaf wordt de raad integraal over een bepaald thema dat dwars door de begroting loopt, geïnformeerd. Het (facultatieve) derde lid bepaalt, dat de raad bij aanvang van een nieuwe raadsperiode kan aangeven, welke paragrafen hij nog meer wenst. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een paragraaf subsidies, een paragraaf duurzaamheid en energietransitie of een paragraaf over digitale transformatie.

Artikel 4 Inrichting begroting en jaarstukken

In dit artikel zijn bepalingen opgenomen voor de inrichting van de begroting, die aanvullend zijn op het BBV.

Eerste lid, onder b

In het eerste lid, onder b, wordt de verplichting in artikel 20, tweede lid, onder b, van het BBV om in de begroting aandacht te besteden aan de investeringen nader uitgewerkt, door te bepalen dat er bij de uiteenzetting van de financiële positie een overzicht van de investeringen wordt gegeven. Dit is nodig om ook de autorisatie van investeringskredieten mogelijk te maken. Bij investeringen moet ook worden gedacht aan grondexploitaties.

Eerste lid, onder c

Het eerste lid, onder c, bepaalt, dat in aanvulling op het bepaalde in het BBV de gevolgen van de begroting en meerjarenraming, investeringen en grondexploitatie voor de gemeentelijke schuldpositie inzichtelijk worden gemaakt.

Derde lid

Het is verplicht om een overzicht te presenteren van de incidentele baten en lasten. Op die manier kan beoordeeld worden of en in hoeverre er sprake is van een sluitende begroting. Daarbij is het wenselijk per programma deze posten vanaf € 50.000 afzonderlijk te specificeren.

Artikel 5

Autorisatie begroting en investeringskredieten

Eerste lid

Op grond van artikel 189 van de Gemeentewet berust het budgetrecht bij de raad. De raad neemt uiteindelijk de beslissing welke bedragen hij voor taken en activiteiten op de begroting beschikbaar stelt. Gedurende het begrotingsjaar kan de raad op grond van artikel 192 van de Gemeentewet besluiten nemen voor het wijzigen van de begroting. De gemeente kan slechts uitgaven doen voor de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht (artikel 189, derde lid, van de Gemeentewet). De raad kan kiezen op welk niveau hij budgetten beschikbaar stelt. Autorisatie door de raad van de baten en de lasten vindt plaats op het niveau van programma's.

Tweede lid

Naast lopende uitgaven doet een gemeente investeringen, waaronder investeringen in grondexploitaties. Ook uitgaven voor investeringen moeten door de raad worden geautoriseerd. Voor de autorisatie van deze investeringskredieten is er voor gekozen deze bij de begrotingsbehandeling mee te nemen. Wel kan de raad bij de begrotingsbehandeling aangeven, welke investeringskredieten hij op een later moment wil autoriseren. Zo kan de raad de autorisatie van politiek belangrijke investeringen combineren met de behandeling van de inhoudelijke kant van het investeringsvoorstel. Het bedrag voor een dergelijke investering blijft wel op de begroting staan als voorziene uitgaaf, maar de raad autoriseert de uitgaaf nog niet. Het college is nog niet bevoegd verplichtingen voor de investering aan te gaan.

Vierde lid

Voor het behandelen van de daadwerkelijke begrotingswijzigingen en bijstellingen van beleid is er voor gekozen deze mee te nemen bij de behandeling van de tussentijdse rapportages. Bij investeringen met een meerjarig karakter, waaronder ook grondexploitaties, vindt bij elke begroting een actualisatie van de ramingen plaats en doet het college aan de raad voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde investeringskredieten.

Artikel 6

Tussentijdse rapportages

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

Artikel 8

Uitgangspunten rechtmatigheidsverantwoording

Bij de verantwoording over rechtmatigheid wordt gekeken naar negen criteria. Het college legt verantwoording af over alle negen criteria in de jaarrekening. De eerste zes criteria zijn niet opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Deze betreffen verantwoording met betrekking tot getrouwheid en rechtmatigheid. Ze komen tot uitdrukking in de balans en het overzicht van baten en lasten. Dit zijn het calculatiecriterium, valuteringscriterium, adresseringscriterium, volledigheidscriterium, aanvaardbaarheidscriterium en leveringscriterium.

Daarnaast is er een aantal criteria waarbij de verantwoording specifiek gaat over rechtmatigheid. Deze komen wel tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording:

- begrotingscriterium: de financiële handelingen passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting;
- voorwaardencriterium: voorwaarden in wet- en regelgeving worden nageleefd, zoals subsidievoorwaarden;
- misbruik en oneigenlijk gebruik criterium: er vindt een toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt, plaats met het oog op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Eerste lid

In relatie tot de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is in het eerste lid opgenomen dat de raad vaststelt op welke wijze hij door middel van de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken geïnformeerd wil worden over rechtmatigheid.

Tweede lid

In het tweede lid stelt de raad de verantwoordingsgrens vast, waarboven het college moet rapporteren aan de raad. Deze grens moet tussen 0 en 2% liggen van de totale lasten van de gemeente, exclusief de dotaties aan de reserves.

Derde lid

Het derde lid geeft aan boven welk bedrag afzonderlijke afwijkingen nader moeten worden toegelicht (rapportagegrens).

Artikel 9 Voorwaardencriterium

Eerste lid

In het eerste lid wordt de definitie weergegeven van het voorwaardencriterium, het zogenaamde “normenkader”.

Tweede lid

Hierin is aangegeven dat jaarlijks het normenkader ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording door de gemeenteraad moet worden vastgesteld.

Artikel 10 Begrotingscriterium

Eerste lid

Artikel 10 gaat expliciet in op de begrotingsrechtmatigheid. In het eerste lid wordt het begrip begrotingsrechtmatigheid gedefinieerd.

Tweede lid

De baten en lasten moeten zich bewegen binnen de door de raad goedgekeurde en vastgestelde budgetplafonds. Indien er een overschrijding plaatsvindt is er in principe sprake van een begrotingsonrechtmatigheid. Dat is geregeld in het tweede lid.

Vierde lid

In het vierde lid is opgenomen dat iedere afwijking van de begroting als onrechtmatig wordt beschouwd indien deze niet tijdig aan de raad zijn gemeld. Daarbij is aangegeven wat onder tijdig wordt verstaan en in welke gevallen afwijkingen acceptabel zijn.

Artikel 11 Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

Eerste lid

Dit artikel voorziet in het zogenaamde “misbruik en oneigenlijk gebruik criterium”. In het eerste lid wordt het criterium gedefinieerd. Van misbruik is sprake bij het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen of niet, dan wel een te laag bedrag, aan heffingen aan de overheid te betalen. Van oneigenlijk gebruik is sprake indien bij het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, het verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving is maar in strijd met het doel en de strekking daarvan is.

Tweede lid

Aan het college wordt opgedragen om regels op te stellen voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen.

Artikel 12 Waardering en afschrijving vaste activa

In artikel 12, tweede lid, onder a, van de Gemeentewet is opgenomen, dat de Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet) in elk geval de regels voor waardering en afschrijving van activa bevat. Hieraan is in artikel 12 invulling gegeven.

Eerste lid

Het vaststellen van een nota waardering en afschrijving van vaste activa is voorgeschreven. In deze nota worden beleidsregels met betrekking tot afschrijvingstermijnen opgenomen.

Tweede lid

In het tweede lid is opgenomen dat jaarlijks een meerjareninvesteringsplan wordt opgesteld. Dit biedt integraal inzicht en versterkt daarmee de sturingsmogelijkheden van de raad.

Artikel 13 Reserves en voorzieningen

Eerste lid

Het vaststellen van een nota reserves en voorzieningen is voorgeschreven. In deze nota worden beleidsregels voor de algemene reserve, bestemmingsreserves, afschrijvingsreserves en (onderhouds)voorzieningen opgenomen, waarbij ook op het rentebeleid rond reserves en voorzieningen wordt ingegaan.

Artikel 14 Kostprijsberekening

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

De overheadkosten moeten apart worden verantwoord. Ze worden bij de gemeente niet doorberekend aan de taakvelden. Daarmee is het niet mogelijk om de integrale kostprijzen in de administratie van de baten en lasten op taakvelden van de beleidsbegroting, de financiële begroting, het jaarverslag en de jaarrekening in beeld te brengen. De kostprijzen moeten extracomptabel worden berekend en vastgelegd.

Eerste lid

Het eerste lid bepaalt dat de kostprijsberekeningen extracomptabel worden vastgelegd en dat de kostprijzen bestaan uit de directe kosten en een opslag voor de overhead en voor de rente over de inzet van vreemd vermogen, reserves en voorzieningen voor de financiering van (vaste) activa die voor desbetreffende rechten en heffingen en voor desbetreffende goederen, werken en diensten worden ingezet. Wat onder de directe kosten moet worden verstaan is via het BBV, de notitie overhead en de taakveldbeschrijving helder gedefinieerd. Op dat punt hoeft in deze verordening niets aanvullend te worden geregeld.

Tweede lid

In het tweede lid wordt bepaald dat gemeenten de kosten voor compensabele BTW, gedeelde inkomsten vanwege het kwijtscheldingsbeleid en de kosten voor straatreiniging in de kostenbasis kunnen meenemen.

Derde en vierde lid

Het derde en vierde lid bieden de mogelijkheid dat de overheadkosten die kunnen worden toegerekend aan de verschillende specifieke uitkeringen of activiteiten die onder de vennootschapsbelastingplicht vallen, apart onder het taakveld overhead in de administratie worden afgezonderd en in de belastingaangifte aan deze activiteiten worden toegerekend. Dit afzonderen kan door voor deze kosten aparte (hulp-)kostenplaatsen aan te maken en de kosten voortaan op deze (hulp-)kostenplaatsen te boeken.

Vijfde lid

De commissie BBV geeft aan dat de toerekening van overhead, zoals opgenomen in het overzicht overhead, aan lokale heffingen en rechten niet mag afwijken van de overige methodieken voor het toerekenen van overhead aan gemeentelijke taakvelden.

De notitie [Overhead](#) van de commissie BBV schrijft voor dat er sprake moet zijn van een uniforme toerekening.

Zesde lid

Als er sprake is van een rentetoerekening over het eigen vermogen, dan bepaalt het zesde lid dat dit percentage jaarlijks bij de begroting wordt vastgesteld. De notitie rente van de commissie BBV vormt hiervoor het kader.

Zevende lid

Het zevende lid geeft voor de omslagrente voor de kostprijs van verstrekte leningen een afwijkend voorschrift. Die kostprijs wordt gebaseerd op de rente van de lening die is aangehouden voor de verstrekte lening. Die rente moet worden verhoogd met een risico-opslag voor de kans dat de (een deel van) de lening niet wordt terugbetaald (debiteurenrisico).

Daarnaast moeten voor het bepalen van die kostprijs natuurlijk als directe kosten ook de afsluitkosten e.d. worden meegenomen.

Artikel 15 Prijzen economische activiteiten

Eerste tot en met derde lid

In de Wet Markt en Overheid (waarmee de Mededingingswet is gewijzigd) is opgenomen dat als een gemeente goederen, diensten of werken levert aan overheidsbedrijven of derden zij deze activiteiten niet mag bevoordelen als het economische activiteiten betreft. Economische activiteiten zijn hier activiteiten waarmee de gemeenten in concurrentie met andere ondernemingen treedt.

Het bevoordelingsverbod houdt feitelijk in dat ten minste een integrale kostprijs voor de levering van goederen, diensten en werken en het verstrekken van leningen garanties en kapitaal in rekening moet worden gebracht.

Vierde lid

Van dit verbod 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 officieel *elektronisch publicatieblad* 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 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)). De gemeente moet binnen zes weken een besluit nemen over het bezwaarschrift of – indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 van de Awb 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.

Vijfde lid

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 geldt een aantal uitzonderingen (artikel 25h van de Mededingingswet).

Artikel 16 Financieringsfunctie

Artikel 212, tweede lid, onder c, van de Gemeentewet bevat de bepaling, dat de Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet) in elk geval regels voor de algemene doelstelling en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie bevat.

Artikel 20 bevat kaders voor het financieringsbeleid. De kaders voor de financiële organisatie van de financieringsfunctie staan in artikel 20.

Het vaststellen van een treasurystatuut is voorgeschreven. Hierin worden uitgangspunten, doelstellingen en limieten op het gebied van financiering vastgesteld.

Artikel 17 Grondbeleid

Eerste lid

Het vaststellen van een nota grondbeleid is voorgeschreven.

Tweede lid

In dit lid is vastgelegd op welke wijze de grondprijzen worden vastgesteld

Artikel 18 Risicomanagement

Het vaststellen van een nota risicomanagement is voorgeschreven

Artikel 19 (Financiële) administratie

Onder artikel 19 zijn algemene bepalingen opgenomen voor de inrichting van de gemeentelijke (financiële) administratie.

Artikel 20 (Financiële) organisatie

Onder artikel 22 zijn algemene bepalingen opgenomen voor de inrichting van de gemeentelijke (financiële) organisatie.

Artikel 21 Interne controle

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