

Bijlage afschrijvingsbeleid bij artikel 15

Algemeen en overgangsbepaling

- **1.** In deze bijlage zijn de afschrijvingstermijnen van activa vermeld. Een andere afschrijvingsduur is toegestaan, wanneer de verwachte levensduur afwijkt van de in deze bijlage vermelde afschrijvingstermijnen en mits in overeenstemming met het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).
- **2.** Afschrijving vindt voor het eerst plaats in het jaar na het begrotingsjaar waarin het actief gereed is gekomen. De jaarlijkse afschrijving vindt plaats op basis van de boekwaarde per 1 januari. Voor activa met economisch nut welke betrekking hebben op het openbaar onderwijs en waarop de voorschriften uit de Regeling jaarverslaggeving onderwijs van OC&W van toepassing zijn geldt dat afgeschreven wordt op het moment van ingebruikname.
- **3.** Activa met een verkrijgingsprijs van minder dan € 20.000 worden niet geactiveerd, uitgezonderd gronden en terreinen; deze worden altijd geactiveerd. Voor activa met economisch nut welke betrekking hebben op het openbaar onderwijs en waarop de voorschriften uit de Regeling jaarverslaggeving onderwijs van OC&W van toepassing zijn geldt een minimumbedrag van € 500.
- **4.** Op investeringen die voor 1 januari 2023 zijn gedaan én investeringen waarvan vóór 1 januari 2023 een krediet beschikbaar is gesteld maar die nog niet volledig zijn gerealiseerd, blijven de afschrijvingstermijnen gelden zoals deze van toepassing waren bij de vaststelling van de financiële verordening gemeente Westerwolde 2020.

Afschrijvingsbeleid immateriële vaste activa

De volgende immateriële vaste activa kunnen lineair worden afgeschreven:

- **a.** bijdragen aan activa in eigendom van derden: in dezelfde looptijd als de economische levensduur van het actief waarvoor de bijdrage wordt verstrekt, mits aan de voorwaarden van artikel 61 van het BBV wordt voldaan;
- **b.** kosten voor het afsluiten van geldleningen, agio of disagio inééns ten laste van de exploitatie of – wanneer dit niet wenselijk is – in maximaal 4 jaar;
- **c.** kosten voor onderzoek en ontwikkeling in maximaal 4 jaar.

Afschrijvingsbeleid materiële vaste activa met economisch nut

- **1.** De afschrijvingstermijn voor rioleringen wordt in het gemeentelijke rioleringsplan bepaald, waarbij zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht met de economische levensduur van de (verschillende onderdelen van de) riolering.
- **2.** De afschrijvingstermijn van voertuigen, vaartuigen, aanhangwagens, gereedschappen en overige bedrijfsmiddelen wordt naar gangbare ervaringsnormen of voorgeschreven normen over de gebruiksduur bij aanschaf bepaald.
- **3.** Op gronden en terreinen wordt niet afgeschreven.
- **4.** Bij investeringen in gebouwen kan ervoor worden gekozen een restwaarde te hanteren. Deze restwaarde bedraagt in beginsel maximaal 50% van de WOZ waarde die geldt op het moment van investeren. Voor gebouwen met een maatschappelijke functie kan een afwijkende restwaarde worden gehanteerd. De restwaarde van een gebouw mag op enig moment nooit hoger zijn dan de werkelijke waarde in het economische verkeer.

- **5.** Bij investeringen in vervoermiddelen en machines kan een restwaarde worden gehanteerd. Deze restwaarde is maximaal gelijk aan de verwachte opbrengstwaarde na de afschrijvingsduur.

Afschrijvingsbeleid materiële vaste activa met economisch nut

	Afschrijvingstermijn in jaren
Nieuwbouw/aankoop van woonruimten, bedrijfs- en schoolgebouwen traditioneel	40
Nieuwbouw/aankoop van woonruimten, bedrijfs- en schoolgebouwen modulair	30
Renovatie en restauratie van woonruimten en bedrijfsgebouwen	25
Nieuwbouw tijdelijke woonruimten en bedrijfsgebouwen	10
Kantoormeubilair, telefooninstallaties	10
Veiligheidsvoorzieningen in bedrijfsgebouwen	10
Aanleg terreinwerken	10
Tennisbanen onderbouw, drainage en gravel	25
Kunstgrasvelden, toplaag	12
Kunstgrasvelden, onderlaag	24
Kunstgras tennisbanen	15
Kunstgras ondergrond speelplaatsen	10
Sportvloeren zalen	15
Technische installaties	15
Schoolmeubilair	15
Digiborden onderwijs	8
Roestvast stalen speeltoestellen	15
Metalen en hardhouten speeltoestellen	10
Houten speeltoestellen (geen hardhout)	5
Automatiseringsapparatuur/software	3

Afschrijvingsbeleid materiële vaste activa met maatschappelijk nut

Bruggen*	Afschrijvingstermijn in jaren
Bovenbouw en onderbouw hout Bedieningslessenaar Brug loopsteigers hout	30
Brugdek / leuning hout Werktuigbouwkundige installaties Brugbediening (slagboom)	25
Brugdek kunststof	35
Onderbouw staal/beton Brugduiker beton Metselwerk brug	80
Bovenbouw brugdek staal/beton/kunststof Beweegbare/kunststof/stalen brug	60
Stalen liggers/leuningen Electrische installaties brugbediening	40
Hydraulische installatie	20
Oevers en waterwegen	
Oeverbescherming hout	25

Oeverbescherming kunststof Aanlegsteigers	30
Oeverbescherming metaal	50
Aanleg natuurlijke oevers	60

Wegen	
Asfaltwegen	45
Klinkerweg inclusief fundering	
Klinkerwegen herstraten betonstraatsteen	30
Klinkerwegen herstraten gebakken klinkers	40
Aanleg zand/puin/schelpenwegen	70
Betonwegen	50
Bermverharding voor o.a. wegen, fietspaden en parkeervoorzieningen	25

Verkeer	
Belijning sprayplast	3
Belijning koudplast	7
Belijning thermoplast	10
Bebording	20

Openbaar groen	
Aanleg sportparken inclusief CT (aanleg paden, riool, velden)	20
Aanleg groen en plantsoenen	
Bomenrij	30
Bomenrij oorspronkelijke soorten (oer)	60
Wegbeplanting	45
Straatmeubilair hout	10
Straatmeubilair kunststof	20

Openbare verlichting*	
Lichtmasten	40
Armaturen	25

*Deze activa wordt afgeschreven middels de componentenbenadering. De afzonderlijke componenten waaruit een investering bestaat worden dan afgeschreven in verschillende levensduren.

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 deze gemeente 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 heeft de commissie BBV de Kadernota rechtmatigheid 2023 opgesteld.

Nieuwe ontwikkeling: 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 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. Dit 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 moeten formuleren (Kadernota rechtmatigheid 2023). Zie ook de toelichting bij artikel 6a.

Artikelsgewijs

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

Artikel 2. Vaststelling programma-indeling en paragrafen

Eerste lid

De programma-indeling wordt bij aanvang van iedere raadsperiode 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

Op voorstel van het College stelt de Raad 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

Met dit lid geeft de Raad aan dat hij de programma's (lid 1) nader wil onderverdelen in sub-onderwerpen die een nadere duiding geven aan de inhoud van de programma's.]

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 digitale transformatie.

Artikel 3. 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 a

In het eerste lid, onder a, 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. Dit 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 b

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

Derde lid

In het derde lid wordt geregeld vanaf welk grensbedrag incidentele baten en lasten worden gespecificeerd in het overzicht van de (geraamde) incidentele baten en lasten per programma, conform het advies van de commissie BBV (Kadernota rechtmatigheid 2023).

Artikel 4. Kaders begroting en meerjarenraming

Artikel 4 biedt de kaders voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming. Hierin staat een aantal uitgangspunten die het College bij het opstellen van deze stukken in acht moeten nemen. Dit is in aanvulling op de bepalingen van de artikelen 189 en 193 van de Gemeentewet en het BBV.

Eerste lid

De Raad stelt vooraf aan het opstellen van de begroting de Kadernota vast, waarin de hoofdlijnen voor het beleid en de financiële kaders van de begroting voor de komende jaren zijn vastgelegd. De kaders geven richting aan het College voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming.

Tweede lid

In dit lid is bepaald dat in de begroting een post onvoorzien van € 200.000 wordt opgenomen. Zie artikel 8, eerste lid, onder e, van het BBV.

Artikel 5. Autorisatie begroting

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 budgetten beschikbaar worden gesteld. Autorisatie door de Raad van de baten en de lasten vindt plaats op het niveau van [programma's].

Tweede lid

Het College informeert de Raad bij het over- en onderschrijden van budgetten. Het College doet tevens een voorstel de afwijkingen bij te stellen.

Derde lid

Voor het behandelen van de daadwerkelijke begrotingswijzigingen en bijstellingen van beleid is ervoor gekozen deze mee te nemen bij de behandeling van de tussentijdse rapportages. Het College doet voorstellen aan de Raad voor het wijzigen van de geautoriseerde budgetten.

Vierde lid

De Raad autoriseert een bedrag voor onvoorzien. Het College is bevoegd dit budget te gebruiken ter dekking van nieuw beleid. Het College legt hierover verantwoording af bij de tussentijdse rapportage of bij de jaarrekening. Voor het gebruik van de post onvoorzien toetst het College het nieuwe beleid op de criteria onvoorzien, onontkoombaar en onuitstelbaar (de drie O's).

Artikel 6 Autorisatie meerjaren investeringsplan (MIP)

Tweede lid

Bij de Kadernota worden nieuwe MIP-projecten aangedragen met het benodigde investeringskrediet en de daaruit voortvloeiende structurele lasten. De Raad brengt vervolgens een prioritering aan de ingebrachte MIP-projecten.

Vierde lid

Bij de behandeling van de begroting voor het volgende jaar kan de Raad de bij de Kadernota voorgestelde prioritering heroverwegen op basis van nieuwe gegevens of nieuw aangedragen Mip-projecten.

Vijfde lid

De uitgaven voor investeringen worden ook door de Raad geautoriseerd. Voor de autorisatie van deze investeringskredieten is ervoor gekozen deze bij de begrotingsbehandeling mee te nemen. Wel kan de Raad bij de begrotingsbehandeling aangeven, welke investeringskredieten op een later tijdstip geautoriseerd moeten worden. 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.

Achtste lid

Bij investeringen groter dan € 250.000 geeft het College aan of het investeringskrediet wordt gefinancierd uit eigen vermogen of vreemd vermogen (aantrekken van een lening).

Tiende lid

Het College dient dreigende overschrijdingen van geautoriseerde investeringskredieten en dreigende onderschrijdingen van geautoriseerde baten bij het bekend worden aan de Raad te melden. Bij een overschrijding van meer dan € 50.000 of meer dan 10% van het investeringskrediet doet het College een voorstel aan de Raad voor het wijzigen van het geautoriseerde investeringskrediet. De Raad kan dan besluiten of het investeringskrediet moet worden gewijzigd.

Elfde lid

Het College dient dreigende overschrijdingen van geautoriseerde investeringskredieten en dreigende onderschrijdingen van geautoriseerde baten bij het bekend worden aan de Raad te melden. Het College doet dit aan de hand van de tussentijdse rapportage. De Raad kan dan besluiten of het investeringskrediet moet worden gewijzigd.

Twaalfde lid

Meestal komen gedurende het begrotingsjaar nieuwe investeringsvoornemens op tafel, die bij het opstellen van de begroting niet waren voorzien. Voor deze investeringen doet het College, voorafgaand aan het aangaan van verplichtingen, een investeringsvoorstel aan de Raad voor het vaststellen van een investeringskrediet.

Artikel 7. Tussentijdse rapportages

De tussentijdse rapportages zijn een belangrijk onderdeel van de Planning en Control cyclus 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.

Eerste lid

Er is gekozen voor tenminste één tussentijdse rapportage. Deze eerste rapportage loopt gelijktijdig op met de planning voor de begroting. Gewenst volgt er in december nog een bijstelling van financiële aard.

Tweede lid

Het tweede lid bevat bepalingen over de minimale inhoud van de tussentijdse rapportage (Zomernota), waarbij informatie over de grondexploitatie valt onder de investeringskredieten.

Derde lid

Het derde lid bepaalt welke afwijkingen ten opzichte van de begroting door het College in de tussentijdse rapportage moet worden toegelicht.

Artikel 8. Jaarstukken

Eerste lid

De jaarrekening zal een positief, dan wel een negatief saldo kennen. In het eerste lid wordt geregeld dat het College een voorstel doen voor de bestemming van het positieve saldo, dan wel de afdekking van een eventueel negatief saldo.

Tweede lid

Het tweede lid biedt de mogelijkheid om vooruitlopend op de bestemming van het rekeningresultaat budgetten die niet tot besteding zijn gekomen over te hevelen naar het volgende begrotingsjaar. Bedacht moet worden dat dit uiteraard gevolgen heeft voor de mate waarin het rekeningsaldo nog kan worden bestemd, zoals bedoeld in het eerste lid.

Artikel 9. Wensen en bedenkingen over grote onderwerpen

In artikel 9 is een nadere invulling van de informatieplicht van het College de Raad opgenomen. Het betreft een uitwerking van artikel 169, vierde lid, van de Gemeentewet. Dat artikel verplicht het College

vooraf aan het aangaan van bepaalde verplichtingen de Raad inlichtingen te verstrekken, indien de Raad daarom verzoekt of indien de uitoefening van deze bevoegdheden van het College ingrijpende gevolgen heeft voor de gemeente.

Artikel 10. EMU-saldo

Voor gemeenten is in de Wet houdbare overheidsfinanciën vastgelegd dat gemeenten een aandeel hebben in het 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 tot aanvullend beleid van het Rijk of Europa leidt.

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 de gemeentelijke EMU-referentiewaarde hun begroting neerwaarts bijstellen om de overschrijding van het collectieve aandeel ongedaan te maken.

Het College informeert de Raad als de gemeente van het Rijk een bericht heeft ontvangen dat het toegestane EMU-tekort voor alle gemeenten dreigt te worden overschreden. Als daarop actie nodig is van de gemeente, doet het College een voorstel voor het wijzigen van de begroting.

Artikel 11 Uitgangspunten rechtmatigheidsverantwoording

Bij de verantwoording over rechtmatigheid wordt gekeken naar negen criteria. Het College legt verantwoording af over alle negen criteria in de jaarrekening. Zie Kadernota rechtmatigheid 2023, augustus 2021, blz. 9 e.v. voor de criteria en bijbehorende toelichting. 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, valueringscriterium, 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 bij aanvang van iedere raadsperiode vaststelt op welke wijze hij door middel van de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken geïnformeerd wil worden over rechtmatigheid (Kadernota rechtmatigheid 2023, augustus 2021).

Tweede lid

In het tweede lid stelt de Raad de verantwoordingsgrens vast, waarboven het College moet rapporteren aan de Raad (Kadernota rechtmatigheid 2023, augustus 2021). Deze grens moet tussen 0 en 3% liggen van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves.

Derde lid

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

Artikel 12 Voorwaardencriterium

Eerste lid

In het eerste lid wordt de definitie weergegeven van het voorwaardencriterium, het zogenaamde “normen- en toetsingskader”.

Tweede lid

Artikel 12 geeft aan dat jaarlijks het normen en toetsingskader ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording door de gemeenteraad moet worden vastgesteld.

Artikel 13 Begrotingscriterium

Eerste lid

Artikel 13 gaat expliciet in op de begrotingsrechtmatigheid. In het eerste lid wordt het begrip begrotingsrechtmatigheid gedefinieerd.

Tweede en derde 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:

Afwijkingen worden in bepaalde gevallen als acceptabel gezien. Het vierde lid benoemt deze gevallen.

Vijfde lid

Begrotingsonrechtmatigheden die passen binnen het beleid van de Raad worden door het College opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (voor zover de verantwoordingsgrens voor afzonderlijke fouten of onzekerheden is overschreden), maar worden niet nader toegelicht in de paragraaf Bedrijfsvoering.

Artikel 14 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.

Tweede lid

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

Artikel 15. Waardering en afschrijving vaste activa

In artikel 212, 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 15 invulling gegeven.

Eerste lid

Voor de bepalingen over afschrijvingsmethodieken en afschrijvingstermijnen van de immateriële en materiële vaste activa wordt in de verordening verwezen naar de bijlage afschrijvingsbeleid bij deze verordening. In deze bijlage zijn naast de methodiek de afschrijvingstermijnen voor de verschillende categorieën immateriële vaste activa, materiële vaste activa met economisch nut en materiële vaste activa met maatschappelijk nut opgenomen. Deze vorm sluit aan bij de voorheen gebruikelijke werkwijze in sommige gemeenten om de afschrijvingstermijnen in een apart document vast te leggen.

Artikel 16. Voorziening voor oninbare vorderingen

Voor de oninbaarheid van vorderingen moet een gemeente een voorziening vormen. Dit artikel bevat regels voor het vaststellen van de hoogte van deze voorziening. Bij het artikel is onderscheid gemaakt tussen gemeentelijke aanslagen en heffingen die het karakter hebben van bulkfacturen en overige vorderingen.

Eerste lid

Vorderingen van de gemeente worden individueel beoordeeld op oninbaarheid.

Tweede lid

Voor de in het tweede lid genoemde gemeentelijke aanslagen, heffingen en bijstandsverstrekkingen wordt een voorziening getroffen op basis van het historisch percentage van oninbaarheid. Een individuele beoordeling per aanslag of heffing is bij dit soort vorderingen namelijk zeer bewerkelijk. Wel zal een accountant eisen dat de grote bedragen onder deze vorderingen toch individueel worden beoordeeld. De accountant controleert bij zijn controle van het getrouwe beeld van de jaarrekening de hoogte van deze voorziening.

Artikel 17. Reserves en voorzieningen

Eerste lid

Regelgeving rondom de verantwoording van de rentekosten is uitgewerkt in de notitie Rente van de commissie BBV. In deze notitie is aangegeven dat de uitspraken van de commissie BBV alleen strekken tot de verslaggevingstechnische verwerking van de rente op de taakvelden. Dat wil zeggen dat de regels voor de renteomslag bepalend zijn voor de rente die feitelijk wordt toegerekend aan de taakvelden. De commissie BBV doet echter geen uitspraken over de wijze waarop gemeenten hun tarieven moeten berekenen. Fiscaal juridisch gezien is het toegestaan om een redelijk deel van de rentelasten mee te nemen in de kostenopstelling die ten grondslag ligt aan de tariefberekening. Het is niet noodzakelijk de rentevergoeding over reserves en voorzieningen in de beleidsbegroting, de financiële begroting, het jaarverslag en de jaarrekening aan de taakvelden toe te rekenen. Het eerste lid bepaalt daarom, dat voor de toerekening van rentelasten en rentebaten in de beleidsbegroting, de financiële begroting, het jaarverslag en de jaarrekening aan de taakvelden geen rentevergoeding over reserves en voorzieningen wordt meegenomen.]

In afwijking van het eerste lid worden bij vennootschapsbelastingplichtige activiteiten en grondexploitaties alleen de rentekosten voor de inzet van vreemd vermogen aan de kostprijs toegerekend. Bij projectfinanciering worden dan de werkelijke rentekosten toegerekend. In andere gevallen wordt uitgegaan van het gewogen gemiddelde rentepercentage van de portefeuille leningen.

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt, dat het College een nota over de reserves en voorzieningen aan de Raad moet aanbieden. 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 in de loop van de jaren middels de afschrijvingen een beslag op het eigen vermogen gaat leggen. Voor de gemeente Westerwolde zijn dit de opgenomen gebonden reserves.

Artikel 18. 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, gedeerde inkomsten vanwege het kwijtscheldingsbeleid en de kosten voor straatreiniging in de kostenbasis kunnen meenemen. Zie VNG Handreiking kostenonderbouwing lokale heffingen, 2016.

Derde 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.

Vierde en vijfde lid

Het vierde en vijfde 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 kostenplaatsen aan te maken en de kosten voortaan op deze kostenplaatsen te boeken.

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 aangetrokken voor de verstrekte lening. Die rente moet worden verhoogd met een risico-opslag voor de kans dat (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 19. 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, de gemeente 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 raadbesluit het publiek belang van de activiteit wordt gemotiveerd. Het raadbesluit 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 20. Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen

Eerste lid

Het vaststellen van de tarieven voor belastingen, rechten, leges en heffingen is een bevoegdheid van de Raad. Deze bevoegdheid kan niet worden gedelegeerd (artikel 156 van de Gemeentewet). Het eerste lid bepaalt dat de Raad de tarieven voor de belastingen, heffingen en rechten jaarlijks vaststelt.

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

Artikel 21. 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 21 bevat kaders voor het financieringsbeleid. De kaders voor de financiële organisatie van de financieringsfunctie staan in artikel 30.

In aanvulling op de regels uit de Wet financiering decentrale overheden (hierna: Wet fido) en daarop gebaseerde besluiten en regelingen stelt dit artikel een aantal aanvullende kaders. Zo mag geen gebruik worden gemaakt van financiële derivaten. Gemeenten mogen alleen leningen en garanties verstrekken en financiële participaties aangaan voor het behartigen van een publiek belang (artikel 2 van de Wet fido). Daarbij bepaalt artikel 160, tweede lid, van de Gemeentewet, dat een besluit tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen niet eerder wordt genomen dan nadat de Raad een ontwerpbesluit is toegezonden en wensen en bedenkingen ter kennis van het College heeft kunnen brengen.

Artikel 22. Lokale heffingen

De artikelen 22 tot en met 28 geven aan wat er in de paragrafen lokale heffingen, weerstandsvermogen en risicobeheersing, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid van de begroting en de jaarstukken ten minste moet staan, conform het BBV. In de Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212

Gemeentewet) kan de Raad bepalen, dat hij ook over aanvullende zaken in de paragrafen wil worden geïnformeerd.

In artikel 10 van het BBV staat welke informatie de paragraaf lokale heffingen van de begroting en de jaarstukken in elk geval moet bevatten. In dit artikel wordt de aanvullende informatievraag van de Raad gedefinieerd. Een deel van de aanvullende informatie dient voor het met de begroting vaststellen van de gehanteerde omslagrente voor de kostprijsberekening van rechten en leges waarmee kosten in rekening worden gebracht. Ook wordt gevraagd de toerekening van de rente en de toerekening van de overheadkosten aan de verschillende rechten, leges en heffingen in beeld te brengen. De commissie BBV beveelt aan om in de paragraaf lokale heffingen van de begroting en de jaarstukken ook een overzicht op te nemen van de te onderscheiden lokale heffingen, de maatstaf en de doelstelling die wordt beoogd met het opleggen van de heffing (artikel 21, aanhef, en onder d.)

Artikel 23. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

Artikel 24. Onderhoud kapitaalgoederen

In artikel 12 van het BBV staat welke informatie de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de begroting en de jaarstukken in elk geval moet bevatten. In dit artikel de aanvullende informatievraag van de Raad voor deze paragraaf gedefinieerd.

Het College moet aan de Raad onderhoudsplannen aanbieden over respectievelijk het onderhoud openbare ruimte, het onderhoud riolering en het onderhoud gebouwen. Hiermee kan de Raad de kaders voor het toekomstig onderhoudsniveau vaststellen.

Artikel 25. Financiering

In artikel 13 van het BBV staat welke informatie de paragraaf financiering van de begroting en de jaarstukken in elk geval moet bevatten. In aanvulling daarop is in dit artikel de aanvullende informatievraag van de Raad voor deze paragraaf gedefinieerd.

Artikel 26. Bedrijfsvoering

In artikel 14 van het BBV staat welke informatie de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken in elk geval moet bevatten. In dit artikel is de aanvullende informatievraag van de Raad voor deze paragraaf gedefinieerd.

In verband met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording heeft de paragraaf Bedrijfsvoering van de begroting en jaarstukken ook een grotere rol gekregen. De commissie BBV doet hierover een aantal stellige uitspraken:

- Het College geeft in de paragraaf Bedrijfsvoering een toelichting op alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen en eventueel welke maatregelen worden genomen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen.
- Indien de normen uit de gids proportionaliteit veelvuldig niet nageleefd worden of slecht gedocumenteerd en/of gemotiveerd zijn, dan moet het College hierover rapporteren via de paragraaf Bedrijfsvoering.
- Niet-financiële onrechtmatigheden in verband met het niet naleven van bepalingen in de Wet fido en de bijbehorende ministeriële regelingen moeten worden opgenomen en toegelicht in de paragraaf Bedrijfsvoering.

Overigens adviseert de commissie BBV ook om afspraken te maken tussen Raad en College over de wijze waarop met niet financiële onrechtmatigheden wordt omgegaan. Daarnaast adviseert de commissie BBV om geconstateerde fraude door eigen medewerkers toe te lichten in de paragraaf Bedrijfsvoering.

De Raad kan ervoor kiezen om een rapportagegrens vast te leggen voor het toelichten van onrechtmatigheden in de paragraaf Bedrijfsvoering, die afwijkt van de verantwoordingsgrens die is vastgelegd in artikel 11. Het College moet in de paragraaf Bedrijfsvoering een nadere toelichting geven op alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen, voor zover deze de rapportagegrens overschrijden. De rapportagegrens kan ook bestaan uit kwalitatieve criteria (bijvoorbeeld afwijkingen die geregeld voorkomen).

Artikel 27. Verbonden partijen

In artikel 15 van het BBV staat welke informatie de paragraaf verbonden partijen van de begroting en de jaarstukken in elk geval moet bevatten. In dit artikel is de aanvullende informatievraag van de Raad voor deze paragraaf gedefinieerd.

Artikel 28. Grondbeleid

In artikel 16 van het BBV staat welke informatie de paragraaf grondbeleid van de begroting en de jaarstukken in elk geval moet bevatten. In dit artikel de aanvullende informatievraag van de Raad voor deze paragraaf gedefinieerd.

Het College biedt aan de Raad een nota grondbeleid aan. Met de nota kan de Raad de kaders voor het toekomstig grondbeleid vaststellen.

De commissie BBV adviseert gemeenten een grondprijzenbrief op te stellen met een vastgestelde uitgifteprijs voor zowel maatschappelijke grond als intern door te leveren grond, waar bij interne levering alleen fiscaal gezien winsten of verliezen worden gerealiseerd. Herwaardering van gronden is binnen het BBV niet toegestaan.

Artikel 29. Administratie

Onder artikel 28 zijn algemene bepalingen opgenomen voor de inrichting van de gemeentelijke administratie.

Artikel 30. Financiële organisatie

Het College is op grond van artikel 160 van de Gemeentewet bevoegd regels te stellen over de ambtelijke organisatie. Deze bevoegdheid betreft ook het stellen van regels voor de financiële organisatie, blijkt uit het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het nader rapport uit 2003 over de wijziging van artikel 212 van de Gemeentewet.

Artikel 30 geeft een opsomming op welke terreinen van de financiële organisatie het College beleid en interne regels 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 (extracomptabele) kostentoerekening vastleggen.

Onder f

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

Onder g

Bij het beleid en de 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 Awb en de Algemene subsidieverordening 2018 waarborgen.

Onder h

In geval van fraude en misbruik en oneigenlijk gebruik gaat het bijvoorbeeld om 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 het financieel beleid aan de eisen voor rechtmatigheid, controle en verantwoording te voldoen.

Onder i

Onder i is de opdracht neergelegd voor het College voor de registratie van de prestaties en de maatschappelijke effecten, die de Raad kan betrekken bij de beoordeling van de jaarrekening.

Artikel 31. Interne controle

Eerste lid

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.

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt, dat het College maatregelen treft, zodat wordt gecontroleerd of de administratie van materiële bezittingen (zoals gebouwen, voertuigen, computers, voorraden) en de administratie van het financieel vermogen (zoals aandelen en overeenkomsten van leningen, geldmiddelen, debiteurenvorderingen e.d.) overeenkomen met hetgeen de gemeente daadwerkelijk bezit. Voor veel van deze bezittingen wordt een jaarlijkse controle gevraagd.

Eens in 5 jaar moet worden gecontroleerd of de administratie van registergoederen en bedrijfsmiddelen overeenkomt met het daadwerkelijke bezit.

Artikel 32. Intrekking oude regeling

Volgens de Gemeentewet is een begrotingsjaar gelijk aan een kalenderjaar. In begrotingsjaar t worden de jaarstukken uit het begrotingsjaar t-1 vastgesteld, wordt uitvoering gegeven aan de begroting voor het jaar t en wordt tot slot de begroting voor het jaar t+1 vastgesteld. De nieuwe verordening is van toepassing op alle stukken die betrekking hebben op het begrotingsjaar t+1 en later.

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