GEMEENTE WESTERWOLDE

Zaaknummer: Z/26/359466/D-852131

Raadsvoorstel

Datum collegevergadering	:	29 september 2026	Datum raadsvergadering	:	10 november 2026
Portefeuillehouder	:	Wethouder Harm Jan Kuper	Volgnummer	:	7

Korte inhoud

De Financiële Verordening 2026 heeft haar basis in artikel 212, eerste lid, van de Gemeentewet. In deze verordening 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.

Onderwerp

Financiële Verordening (artikel 212 Gemeentewet) gemeente Westerwolde 2026

Voorgesteld besluit

Uw raad wordt voorgesteld de Financiële Verordening (artikel 212 Gemeentewet) gemeente Westerwolde 2026 vast te stellen.

Inleiding

Met de veranderingen en ontwikkelingen die zich om ons heen voor doen, is het goed om een aantal verordeningen jaarlijks te actualiseren. Eén daarvan is de financiële verordening. In 2025 hebben wij de Financiële verordening ook op een aantal artikelen aangepast. De komende jaren staan er een aantal investeringen op de planning. Denk aan ambtelijke huisvesting, onderwijshuisvesting en bruggen. Voor deze investeringen is het van meerwaarde om te bekijken, hoelang investeringen mee gaan tot dat een object afgeschreven is en aan vervanging of renovatie toe is. Door technische ontwikkelingen of het gebruik van andere materialen gaan bezittingen langer mee en kan het afschrijvingsbeleid hierop aangepast worden.

Naast het afschrijvingsbeleid, kan ook andere financiële regelgeving aangepast worden. Deze aanpassingen sluiten dan beter aan op het eigen beleid dat gevoerd wordt en leidt dan niet tot rechtmatigheidsfouten. Voor de actualisatie van 2026 willen wij een aantal wijzigingen voorstellen en deze aanpassen in de Financiële Verordening.

Beoogd effect - wat willen we bereiken?

De financiële verordening vormt het geheel aan uitgangspunten voor het financiële beleid, financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie en de rechtmatigheid. Dit moet de Raad, het College, de ambtelijke organisatie en de accountant sturing geven aan het uit te voeren financieel beleid van de gemeente Westerwolde en de controle hierop.

Argumenten

In de Financiële Verordening 2026 stellen wij voor de volgende wijzigingen door te voeren ten opzichte van de Financiële Verordening 2025:

Onvoorzien (art 4 lid 2)

De post onvoorzien hebben wij de laatste jaren begroot staan op € 200.000. Er is geen wettelijke grondslag hoe hoog de post onvoorzien moet. Daarnaast is gebleken dat wij de afgelopen jaren weinig gebruik gemaakt hebben van de post onvoorzien. Wij stellen voor de post onvoorzien te verlagen naar
€ 100.000

Exploitatielasten gedekt door een onttrekking aan een daartoe bestemde reserve (art 17 lid 5 en 6)

Volgens de rechtmatigheidsrichtlijnen moeten de begrote mutaties (zowel dotaties als onttrekkingen) gelijk zijn aan de gerealiseerde mutaties bij de opmaak van de jaarrekening. Het komt vaak voor dat exploitatiebudgetten niet helemaal gerealiseerd worden. Specifieke begrote exploitatielasten die niet volledig gerealiseerd zijn en die gedekt worden uit een daartoe bestemde egalisatiereserve, leidt automatisch ook tot een afwijking in de begrote mutatie op de reserve. In de regel is dit onrechtmatig. Hiervoor willen wij de volgende bepaling opnemen, zodat deze afwijking wel als rechtmatig wordt gezien.

Art 17 lid 5: Indien in de begroting is vastgesteld dat specifieke exploitatielasten volledig worden gedekt door een onttrekking aan een daartoe bestemde egalisatiereserve, is de realisatie van deze lasten rechtmatig tot ten hoogste het in de begroting geautoriseerde bedrag. De oorzaak van de financiële afwijking wordt bij de jaarrekening specifiek toegelicht bij de afwijkingen binnen het desbetreffende programma en de paragraaf bedrijfsvoering onderdeel rechtmatigheid.

Art 17 lid 6: Realisatie van de exploitatielasten, als bedoeld in lid 5 van dit artikel, die het geautoriseerde begrotingsbedrag overschrijdt is onrechtmatig, tenzij voorafgaand aan de overschrijding een begrotingswijziging door de gemeenteraad is vastgesteld waarin de dekking voor meerkosten is geregeld.

Afschrijvingsbeleid

De afschrijvingstermijnen zijn geactualiseerd om beter aan te sluiten bij de verwachte en feitelijke gebruiksduur van de betreffende activa. Bij deze actualisatie is gestreefd naar realistische termijnen die recht doen aan de periode waarin de investeringen naar verwachting daadwerkelijk worden gebruikt.

De voorgestelde aanpassingen zijn tot stand gekomen in overleg met de medewerkers van beleid en uitvoering. Daarbij is gebruikgemaakt van hun praktijkkennis en ervaring, zodat de gehanteerde afschrijvingstermijnen aansluiten bij de dagelijkse praktijk.

Daarnaast zijn de afschrijvingstermijnen vergeleken met die van andere gemeenten en de BBV-kaderrichtlijnen. Deze vergelijking heeft bijgedragen aan de beoordeling van de gehanteerde termijnen en aan een passende en onderbouwde actualisatie.

Met deze actualisatie wordt beoogd de afschrijvingstermijnen beter te laten aansluiten bij de werkelijke gebruiksduur van de activa en te komen tot een realistische en consistente verwerking van investeringen in de gemeentelijke financiële administratie.

Wij stellen voor de volgende wijzigingen aan te brengen:

- De activeringsgrens verhogen van € 20.000 naar 25.000;
- Gebouwen worden waar relevant afgeschreven volgens de componentenbenadering;
- Nieuwbouw/aankoop van woonruimten, bedrijfs- en schoolgebouwen: afschrijvingstermijn van 40 jaar naar 50 jaar. In de praktijk gaan gebouwen gemiddeld 40 tot 60 jaar bedrijfseconomisch mee. Na 60 jaar zullen gemiddeld gezien renovaties plaats moeten vinden. Kijkend naar ons eigen vastgoed past deze afschrijvingstermijn goed. Veel gemeenten hebben hun termijnen voor nieuwbouw de afgelopen jaren al structureel naar 50 jaar opgetrokken vanwege de hogere bouwkwaliteit en duurzaamheidseisen;
- Veiligheidsvoorzieningen in bedrijfsgebouwen: afschrijvingstermijn van 10 jaar naar 15 jaar. Bouwkundige veiligheidsvoorzieningen hebben technisch en economisch vaak een langere levensduur en worden in gemeentelijke afschrijvingstabellen vaak onder 'technische installaties' geschaard.
- Automatiseringsapparatuur/software: afschrijvingstermijn van 3 jaar naar 5 jaar. Waar een termijn van 3 jaar vroeger de absolute standaard was vanwege snelle technologische opvolging, gaan moderne apparaten technisch gezien langer mee;
- Bruggen: Bovenbouw en onderbouw hout, Brug loopsteigers hout: afschrijvingstermijn van 30 jaar naar 35 jaar;
- Oevers en waterwegen: Oeverbescherming hout: afschrijvingstermijn van 25 jaar naar 30 jaar;
- Oevers en waterwegen: Aanleg natuurlijke oevers: afschrijvingstermijn van 60 jaar naar 80 jaar.

Alternatieven
N.v.t.

Financiën
Door afschrijvingstermijnen te verlengen dalen de toekomstige jaarlijkse afschrijvingslasten in de exploitatie voor investeringen vanaf 2027 voor de onderdelen waar de afschrijvingstermijnen opgehoogd worden.

Aanpak en uitvoering
Na vaststelling wordt deze verordening overhandigd aan de accountant, zodat zij de vastgestelde kaders en richtlijnen mee kunnen nemen op de voorbereiding van de accountantscontrole.

Bijlagen
N.v.t.

Sellingen, 29 september 2026

Het college van burgemeester en wethouders van Westerwolde,

René Roossien
gemeentesecretaris

Jaap Velema
burgemeester

Nummer 7.

De raad van de gemeente Westerwolde;

gelezen het voorstel van het college van Burgemeester en Wethouders d.d. 29 september 2026;

gelet op artikel 212, eerste lid, van de Gemeentewet;

b e s l u i t :

vast te stellen de

“Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet) gemeente Westerwolde 2026”

Paragraaf 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- **College**: het College van Burgemeester en Wethouders
- **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.
- **Afdeling**: iedere organisatorische eenheid binnen de gemeentelijke organisatie met een eigen rechtstreekse verantwoordelijkheid aan het College;
- **Overheidsbedrijf**: onderneming met privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid, niet zijnde een personenvennootschap met rechtspersoonlijkheid, waarin de gemeente, 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.
- **Rechtmatigheidsverantwoording**: de rapportage van het College waarbij aangegeven wordt in welke mate de totstandkoming van de financiële beheershandelingen en de vastlegging daarvan overeenstemmen met de relevante wet- en regelgeving.

Paragraaf 2. Begroting en verantwoording

Artikel 2. Vaststelling programma-indeling en paragrafen

1. De Raad stelt een programma-indeling vast.
2. De Raad stelt op voorstel van het College per programma vast:

a. de taakvelden, en
b. de beleidsindicatoren. Het voorstel van het College bevat in ieder geval de verplichte beleidsindicatoren, bedoeld in artikel 25, tweede lid, onder a, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

3. De Raad stelt vast welke onderwerpen er in extra paragrafen naast de verplichte paragrafen van de begroting en de jaarstukken opgenomen gaan worden.

Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken

1. Bij de uiteenzetting van de financiële positie in de begroting wordt:
   a. van de nieuwe investeringen per investering het benodigde investeringskrediet weergegeven, en
   b. 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 € 10.000 afzonderlijk gespecificeerd. Hierbij worden gelijksoortige baten en lasten samengeteld.

Artikel 4. Kaders begroting en meerjarenraming

1. Het College biedt aan de Raad de Kadernota aan met een voorstel voor het beleid en de financiële kaders van de begroting voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming. De Raad stelt deze nota vast.
2. In de begroting wordt een post onvoorzien van € 100.000 opgenomen.

Artikel 5. Autorisatie begroting

1. De Raad autoriseert met het vaststellen van de begroting de baten en de lasten per programma.
2. Het College informeert de Raad als bij de verwachting, dat
   a. de lasten van een programma de geautoriseerde lasten dreigen te overschrijden,
   b. de baten van een programma de geautoriseerde baten dreigen te onderschrijden.

   Het College doet een voorstel aan de Raad voor het wijzigen van de geautoriseerde lasten van het programma of voor het bijstellen van het beleid.
3. Door de bijzondere positie van het onderwijs, waarbij de begroting van het onderwijs door middel van een separaat begrotings- en verantwoordingstraject door de Raad wordt vastgesteld, mogen de afwijkingen tussen de daadwerkelijke en de begrootte mutaties ook achteraf bij de jaarstukken van de gemeente door de Raad geaccordeerd worden.

Het onderwijs binnen de gemeente Westerwolde dient te voldoen aan andere verslaggevingsregels dan de gemeente, hierdoor ontstaan verschillen in resultaten tussen de beide verslaggevingsregels. Door de verschillen in de resultaten zijn mutaties in reserves in het onderwijs per definitie nodig om verschillen in het resultaat van het programma onderwijs te egaliseren. Afwijkingen tussen begroting en realisatie binnen de exploitatie en de bestemmingsreserves van het onderwijs mogen hierdoor bij de jaarstukken worden toegelicht en bij vaststelling van de jaarstukken achteraf geaccordeerd worden.

4. Bij de behandeling van de tussentijdse rapportages in de Raad bedoeld in artikel 7, eerste lid, doet het College voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde baten en lasten en het bijstellen van het beleid.
5. Bij het vaststellen van de begroting autoriseert de Raad tevens een bedrag voor onvoorzien. Voor dit bedrag is het College gemachtigd tussentijds lasten voor nieuw beleid te dekken. Het College legt dan achteraf, bij de tussentijdse rapportage of de jaarrekening, verantwoording af aan de Raad. Voor wat betreft het gebruik van deze “onvoorzien post” dient het College zich bij iedere wijziging in het beleid bewust te zijn van het moment waarop beleidsmatige of politieke voorstellen aan de Raad worden gedaan. Dit zal veelal een politieke keuze zijn. Gaat het om substantiële beleidswijzigingen, dan ligt het in de rede dat het College deze vooraf voorlegt aan de Raad. Voor het gebruik van de post onvoorzien wordt getoetst op de volgende criteria: onvoorzien, onontkoombaar en onuitstelbaar (de drie O’s).

Artikel 6 Autorisatie meerjaren investeringsplan (MIP)

1. Projecten met betrekking tot nieuwe beleidswensen kunnen twee keer per jaar worden ingediend, of bij de kadernota, of bij de begroting. Dit met uitzondering van hetgeen onder punt 6 van dit artikel staat beschreven.
2. Van de bij de Kadernota nieuw ingediende MIP-projecten wordt per project het benodigde krediet en de daaruit voortvloeiende structurele lasten weergegeven, voorzien van een tijdsplanning in begrotingsjaren. De Raad brengt een prioritering aan door de MIP-projecten te plaatsen op:
   a. de “doen lijst”,
   b. de “wensenlijst”
   c. de “niet doen lijst”.
3. De projecten van de “doen lijst” worden opgenomen in de programmabegroting van het begrotingsjaar en/of in de meerjarenramingen, afhankelijk van het jaar waarin het project staat gepland.
4. Bij de behandeling van de begroting voor het volgende jaar kan de Raad de – bij de Kadernota voorgestelde – verdeling van de projecten over de “doen lijst”, de “wensenlijst” of de “niet doen lijst” heroverwegen op basis van nieuwe gegevens of nieuwe projecten.
5. Bij de behandeling van de begroting geeft de Raad aan van welke investeringen van de “doen-lijst” op een later tijdstip apart het investeringskrediet geautoriseerd moet worden.

De overige nieuwe investeringskredieten worden bij de begrotingsbehandeling met het vaststellen van de financiële positie geautoriseerd.

6. Projecten die zijn gebaseerd op wettelijke verplichtingen of (subsidie-) termijnen, óf die betrekking hebben op calamiteiten, óf kredieten voortvloeiend uit al vastgestelde beheersplannen kunnen tussentijds voorzien van een dekkingsvoorstel aan de Raad worden voorgelegd.
7. MIP-projecten kunnen desgewenst worden gesplitst in een voorbereidingsdeel en een uitvoeringsdeel. Bij voldoende uitwerking en onderbouwing kan worden voorgesteld een voorbereidingsdeel van 15% direct te autoriseren, terwijl het uitvoeringsdeel na verdere uitwerking nog separaat aan de Raad ter autorisatie wordt aangeboden.
8. Bij investeringen groter dan € 250.000 informeert het College de Raad in het voorstel tot beschikbaarstelling van het krediet over het effect van de investering op de schuldpositie van de gemeente.
9. Indien blijkt dat op een investeringskrediet gedurende 2 jaar geen besteding is gedaan of verplichting is aangegaan, wordt deze afgesloten. Het College kan hiervan afwijken.
10. Het College doet een voorstel aan de Raad bij de verwachting dat de investeringsuitgaven van een investeringskrediet het geautoriseerde investeringskrediet met meer dan € 50.000 of 10% van het investeringskrediet dreigen te overschrijden. De Raad geeft vervolgens aan of hij een separaat voorstel wil voor het wijzigen van het geautoriseerde investeringskrediet.
11. Bij de behandeling van de tussentijdse rapportages in de Raad bedoeld in artikel 7, eerste lid, doet het College voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde investeringskredieten. 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.
12. Voor een investering waarvan het investeringskrediet niet met het vaststellen van de begroting is geautoriseerd, legt het College voorafgaand aan het aangaan van verplichtingen een investeringsvoorstel met een voorstel voor het vaststellen van een investeringskrediet aan de Raad voor.
13. Bij investeringen met een meerjarig karakter stelt het College aan de Raad voor op welke wijze de jaarschijven binnen het investeringsbudget worden opgebouwd. Goedkeuring voor verschuivingen tussen de jaarschijven van meer dan € 25.000 aan lasten van een investeringsbudget worden aan de Raad integraal voorgelegd bij de jaarrekening.

Artikel 7. Tussentijdse rapportages

1. Het College informeert de Raad door middel van tenminste één tussentijdse rapportage over de realisatie van de begroting van de gemeente over het lopende boekjaar.
2. De tussentijdse rapportage bevat in ieder geval een uiteenzetting over de uitvoering en het bijstellen 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 lasten, volgend uit de onderdelen a, en b;
d. de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma;
e. het resultaat, volgend uit de onderdelen c en d;
f. de realisatie en raming van de uitputting van de investeringskredieten

3. In de tussentijdse rapportage worden afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en lasten van taakvelden en investeringskredieten in de begroting groter dan € 50.000 toegelicht.

Artikel 8. Jaarstukken

1. Gelijktijdig met het aanbieden van de jaarstukken biedt het College de Raad het voorstel aan over de bestemming van het jaarrekeningresultaat.
2. 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.
3. De over te hevelen budgetten moeten incidenteel van aard zijn.
4. De incidentele budgetten mogen maximaal één keer overgeheveld worden. Het College mag hier met gegronde redenen van afwijken.
5. Het over te hevelen incidentele budget bedraagt minimaal € 10.000.

Artikel 9. Wensen en bedenkingen over grote onderwerpen

In het kader van de actieve informatieplicht beslist het College niet over:

a. het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties groter dan € 50.000 en
b. het verstrekken van kapitaal aan instellingen en ondernemingen groter dan € 50.000,
c. 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.

10. EMU-saldo

Als 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.

Paragraaf 3. Rechtmatigheidsverantwoording

Artikel 11. 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 afwijkingen met een verantwoordingsgrens van 2% van de totale lasten van de gemeente.
3. In de paragraaf bedrijfsvoering worden de geconstateerde afwijkingen (fouten of onduidelijkheden) groter dan € 50.000 nader toegelicht.

Artikel 12. 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 jaarlijks ter vaststelling een normen- en toetsingskader voor de rechtmatigheid aan. Dit kader bestaat uit alle relevante (interne) wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien.

Artikel 13 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 gevoteerde 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. Afwijkingen worden als acceptabel aangemerkt in de volgende situaties:
    a. Begrotingsafwijkingen die passen binnen het vastgestelde beleid van de Raad en niet tijdig konden worden gesignaleerd
    b. Begrotingsafwijkingen waarover de Raad via een raadsvoorstel, raadsinformatiebrief of op andere wijze is geïnformeerd.
    c. Er is sprake van een overschrijding waarbij direct gerelateerde inkomsten de overschrijding compenseren.
    d. Er is sprake van een overschrijding op een subsidie of een open-einde regeling die niet tijdig konden worden gesignaleerd.
    e. De overschrijding is geautoriseerd door middel van de vaststelling van een tussentijdse rapportage.
    f. Begrotingsafwijkingen ten gevolge van interpretatieverschillen bij de uitleg van wet en regelgeving en die zijn geconstateerd tijdens en na het verantwoordingsjaar.

g. Begrotingsafwijkingen als gevolg van een onttrekking aan een bestemmingsreserve op basis van realisatie voor zover deze onttrekking daarmee voor een gelijk bedrag overeenkomt met de realisatie van de (exploitatie) last en de activiteit of het project nog niet is beëindigd en de resterende lasten volgen in het jaar na het verantwoordingsjaar. Is de activiteit of het project wel beëindigd en zijn de lasten definitief lager dan begroot, dan vindt de onttrekking overeenkomstig het gerealiseerde bedrag plaats en wordt de Raad een voorstel gedaan tot nadere aanwending van de restant bestemmingsreserve.

h. Begrotingsafwijkingen als gevolg van de verplichte uitgaven als bedoeld in artikel 193 Gemeentewet, te weten: de rente en aflossingen van de door de gemeente aangegane geldleningen en alle overige opeisbare schulden, de uitgaven die bij of krachtens de wet aan de gemeente zijn opgelegd, de uitgaven die voortvloeien uit de van het gemeentebestuur gevorderde medewerking tot uitvoering van wetten en algemene maatregelen van bestuur, voor zover die uitgaven niet ten laste van anderen zijn gebracht.

i. Begrotingsafwijkingen die passen binnen de door de Raad vastgestelde totale exploitatieopzet van een grondexploitatie.

5. Afwijkingen op begrote budgetten worden als tijdig gerapporteerd geacht, indien sprake is van een nadere uitleg in de jaarstukken. Het gaat hierbij om de afwijkingen die ontstaan zijn na besluitvorming van de laatste tussentijdse rapportage (decemberbijstelling) en vóór 31 december.
6. Over- en onderschrijding van baten zijn alleen onrechtmatig indien deze niet tijdig zijn gemeld, zoals bedoeld onder lid 5.
7. Inhoudelijke afwijkingen op geleverde prestaties worden nader toegelicht en zijn mogelijk niet-rechtmatig indien sprake is van een afwijking van meer dan 10%, voor zover er sprake is van een concrete prestatieafspraak in de begroting. In de meeste gevallen zijn de doelen echter niet op die manier in de begroting opgenomen.
8. Onderschrijding van lasten zijn alleen onrechtmatig indien tegelijkertijd sprake is van een onderprestatie, zoals bedoeld bij lid 7.
9. Begrotingsonrechtmatigheden die passen binnen het bestaande beleid van de Raad, worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (voor zover de verantwoordingsgrens voor afzonderlijke fouten of onzekerheden is overschreden), maar worden niet nader toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.
10. Alle begrotingsafwijkingen (ook die ingevolge lid 4 niet in strijd zijn met het budgetrecht van de Raad) worden definitief vastgesteld door de Raad bij de vaststelling van de jaarstukken.

Artikel 14 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 overheidsgelden en gemeentelijke eigendommen bij financiële beheershandelingen.
2. Het College zorgt voor en leggen vast de regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen.

Paragraaf 4. Financieel beleid

Artikel 15. Waardering en afschrijving vaste activa

1. Immateriële en materiële vaste activa worden afgeschreven volgens de methodiek en de termijnen zoals vermeld in de Bijlage afschrijvingsbeleid bij deze verordening.

Artikel 16. Voorziening voor oninbare vorderingen

1. Voor de vorderingen op verbonden partijen en derden wordt een voorziening wegens oninbaarheid gevormd op basis van een individuele beoordeling op inbaarheid van de openstaande vorderingen.
2. Voor openstaande vorderingen betreffende de gemeentelijke belastingen, heffingen en de bijstandsverstrekkingen wordt een voorziening wegens oninbaarheid gevormd ter grootte van het historische percentage van oninbaarheid.

Artikel 17. Reserves en voorzieningen

1. In de beleidsbegroting, de financiële begroting, het jaarverslag en de jaarrekening vindt geen toerekening van rente over de reserves en voorzieningen aan de taakvelden plaats.
2. Het College biedt de Raad 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
3. Bij een voorstel voor de vorming van een bestemmingsreserve wordt in ieder geval aangegeven:
   a. het specifieke doel van de reserve;
   b. de voeding van de reserve;
   c. indien van toepassing de maximale hoogte van de reserve, en
   d. indien van toepassing de maximale looptijd.
4. Als het bij de vorming van de bestemmingsreserve bepaalde doel niet meer actueel is, valt de bestemmingsreserve vrij en wordt deze aan de algemene reserve toegevoegd.
5. Indien in de begroting is vastgesteld dat specifieke exploitatielasten volledig worden gedekt door een onttrekking aan een daartoe bestemde reserve, is de realisatie van deze lasten rechtmatig tot ten hoogste het in de begroting geautoriseerde bedrag. De oorzaak van de financiële afwijking wordt bij de jaarrekening specifiek toegelicht bij de afwijkingen binnen het desbetreffende programma en de paragraaf bedrijfsvoering onderdeel rechtmatigheid.

6. Realisatie van de exploitatielasten, als bedoeld in lid 5 van dit artikel, die het geautoriseerde begrotingsbedrag overschrijdt is onrechtmatig, tenzij voorafgaand aan de overschrijding een

begrotingswijziging door de gemeenteraad is vastgesteld waarin de dekking voor meerkosten is geregeld.

Artikel 18. 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 kostentoerekening gehanteerd. Bij deze kostentoerekening worden naast de directe kosten, de overheadkosten en de rente van de inzet van vreemd vermogen, reserves en voorzieningen voor de financiering van de in gebruik zijnde activa betrokken.
2. Bij de directe kosten worden betrokken de bijdragen aan en onttrekkingen van voorzieningen voor de noodzakelijke vervanging van de betrokken activa en de afschrijvingskosten van de in gebruik zijnde activa. Voor de rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, worden daarbij ook de compensabele belasting over de toegevoegde waarde (BTW) en de gederfde inkomsten van het kwijtscheldingsbeleid betrokken.
3. 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, wordt gerekend met een vaste opslag per direct productief uur. Deze opslag wordt berekend door de totale overheadkosten te delen door het aantal direct productieve uren.
4. De overheadkosten die kunnen worden toegerekend aan activiteiten welke geheel of deels worden bekostigd met een specifieke uitkering of subsidie, kunnen binnen het taakveld overhead apart geadministreerd worden en in de desbetreffende verantwoordingen over de besteding toegerekend worden aan die activiteiten.
5. 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 vennootschaps-belastingplichtige activiteiten toegerekend.
6. Het rentepercentage voor de rentevergoeding over de reserves en voorzieningen in de omslagrente voor de kostprijsberekening als bedoeld in artikel 16 eerste lid, wordt jaarlijks met de begroting vastgesteld. De hoogte van het rentepercentage voor de rentevergoeding over de reserves en voorzieningen wordt bepaald aan de hand van de bij de begroting geraamde rentekosten als percentage van de opgenomen langlopende leningen in de verhouding vreemd vermogen/totaal vermogen. De uitkomst van dit rentepercentage voor de rentevergoeding over de reserves en voorzieningen wordt op een half procent afgerond.
7. In afwijking van het eerste lid wordt bij een verstrekte lening voor de bepaling van de rentekosten van de inzet van vreemd vermogen in de kostprijs uitgegaan van de rente van de lening die voor de financiering van de verstrekte lening is aangetrokken. Deze rente wordt verhoogd met een opslag voor het debiteurenrisico.

Artikel 19. 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 20. Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen

1. Het College doet de Raad jaarlijks een voorstel voor de hoogte van de gemeentelijke tarieven voor de belastingen, heffingen en rechten.

Artikel 21. Financieringsfunctie

Het College neemt bij het uitzetten en het aantrekken van middelen de volgende kaders in acht:

a. voor het aantrekken van financieringen met een looptijd langer dan één jaar worden ten minste twee prijsopgaven bij verschillende financiële instellingen gevraagd; en
b. er wordt geen gebruik gemaakt van financiële derivaten als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder c, van de Wet financiering decentrale overheden.

Paragraaf 5. Paragrafen bij de begroting en jaarstukken

Artikel 22. Lokale heffingen

Het College neemt in de paragraaf lokale heffingen bij de begroting en de jaarstukken de verplichte onderdelen op grond van artikel 10 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten op.

Artikel 23. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

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.

Artikel 24. Onderhoud kapitaalgoederen

In de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen bij de begroting en de jaarstukken neemt het College de verplichte onderdelen op grond van artikel 12 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten op.

Artikel 25. Financiering

In de paragraaf Financiering bij de begroting en de jaarstukken neemt het College de verplichte onderdelen op grond van artikel 13 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten op.

Artikel 26. Bedrijfsvoering

Het College neemt in de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 14 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op:

a. een toelichting op alle afwijkingen in rechtmatigheid, die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen, voor zover deze de rapportagegrens, zoals bedoeld in artikel 11 overschrijden en eventueel welke maatregelen worden genomen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen;
b. een overzicht van en toelichting op niet-financiële onrechtmatigheden in verband met het niet naleven van bepalingen in de Wet financiering decentrale overheden en de bijbehorende ministeriële regelingen;
c. rapportage van het veelvuldig niet naleven van normen uit de gids proportionaliteit en/of slechte documentatie of naleving hiervan;
d. geconstateerde fraude door eigen medewerkers.

Artikel 27. Verbonden partijen

In de paragraaf verbonden partijen bij de begroting en de jaarstukken neemt het College de verplichte onderdelen op grond van artikel 15 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten op.

Artikel 28. Grondbeleid

In de paragraaf Grondbeleid bij de begroting en de jaarstukken neemt het College de verplichte onderdelen op grond van artikel 16 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten op.

Artikel 29. Openbaarheid

In de paragraaf Openbaarheid bij de begroting en de jaarstukken neemt het College de verplichte onderdelen op grond van artikel 16a van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten op.

Paragraaf 6. Financiële organisatie en financieel beheer

Artikel 30. Administratie

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

a. het sturen en het beheersen van activiteiten en processen in de gemeente als geheel en in de 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 uitputting 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 door het College aan de Raad 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.
g. Voor de vastlegging en onderbouwing van de prestatielevering bij inkopen wordt een ondergrens van € 2.500 gehanteerd. Dit betekent dat inkoopfacturen onder een nettobedrag van € 2.500 niet onderbouwd hoeven te worden met onderliggende documenten (b.v. een pakbon of een orderbevestiging).
h. Overlopende facturen in de jaarovergang worden tot en met 1 februari van het volgende boekjaar op basis van de datum van levering geboekt in het juiste boekjaar. Na 1 februari geldt een ondergrens van € 2.500 (netto) van de inkoopfactuur. Er wordt tot maximaal 1 maart geboekt in het boekjaar t-1 om te borgen dat de jaarstukken volgens aanleverdata aangeleverd kan worden bij het college en de gemeenteraad. Een uitzondering hierop betreffen de facturen gerelateerd aan het openbare onderwijs en facturen met betrekking tot inhuur van personeel.

Artikel 31. Financiële organisatie

Het College draagt in ieder geval zorg voor:

a. een eenduidige indeling van de gemeentelijke organisatie en een eenduidige toewijzing van de gemeentelijke 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 en de bijbehorende informatievoorziening van de financieringsfunctie;

e. de te maken afspraken met de afdelingen over de te leveren prestaties, de daarvoor beschikbare middelen en de wijze en frequentie van rapportage over de voortgang van de activiteiten en uitputting van middelen;
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 fraude van gemeentelijke regelingen en eigendommen, zodat aan de eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording wordt voldaan.
i. het verzamelen en vastleggen van gegevens over de geleverde prestaties en de maatschappelijke effecten zodat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, zoals vastgesteld door de Raad, kunnen worden getoetst.

Artikel 32. Interne controle

1. Het College draagt zorg voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Bij afwijkingen rapporteert het College daarover in de rechtmatigheidsverantwoording, zoals beschreven in artikel 26 onder a. Daarnaast informeert het College de Raad over genomen maatregelen tot herstel van de tekortkomingen.
2. Het College zorgt voor de systematische controle van de administratie en de ontwikkeling van de bezittingen en het financieel vermogen van de gemeente met dien verstande dat de waardepapieren, de voorraden, de uitstaande leningen, de debiteurenvorderingen, de liquiditeiten, de opgenomen leningen, de kortlopende schulden en de vorderingen van crediteuren jaarlijks worden gecontroleerd en registergoederen en bedrijfsmiddelen ten minste eenmaal in de 5 jaar. Bij afwijkingen in de administratie neemt het College maatregelen tot herstel van de tekortkomingen.

Paragraaf 7. Slotbepalingen

Artikel 33. Intrekking oude regeling

De Financiële verordening gemeente Westerwolde 2025 wordt ingetrokken, zodra de Financiële verordening gemeente Westerwolde 2026 door de Raad is vastgesteld.

Artikel 34. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2026.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Financiële Verordening (artikel 212 Gemeentewet) gemeente Westerwolde 2026.

Dit is besloten in de openbare vergadering van 10 november 2026.

Namens de raad,

Femke Koekoek	Jaap Velema
Griffier a.i.	voorzitter

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 € 25.000 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 water- en rioleringsprogramma 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.** Restwaarde: Bij investeringen kan ervoor worden gekozen een restwaarde te hanteren. Bij voertuigen, vaartuigen en aanhangwagens hanteren we een restwaarde van 5% van de aanschafwaarde met een minimum van € 1.000. Voor aanschaf van toekomstige vastgoedobjecten wordt de restwaarde individueel per object vastgesteld. De restwaarde van het bestaande bezit bedraagt in beginsel maximaal 50% van de WOZ waarde op basis van hoe dat bij de voorgaande

verordening is vastgesteld. 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.

- **6.** Gebouwen worden waar relevant afgeschreven volgens de componentenbenadering.

Afschrijvingsbeleid materiële vaste activa met economisch nut

	Afschrijvingstermijn in jaren
Nieuwbouw/aankoop van woonruimten, bedrijfs- en schoolgebouwen traditioneel	50
Renovatie en restauratie van woonruimten en bedrijfsgebouwen	25
Nieuwbouw tijdelijke woonruimten en bedrijfsgebouwen	10
Kantoormeubilair, telefooninstallaties	10
Veiligheidsvoorzieningen in bedrijfsgebouwen	15
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	5

Afschrijvingsbeleid materiële vaste activa met maatschappelijk nut

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

Oevers en waterwegen	
Oeverbescherming hout	30
Oeverbescherming kunststof Aanlegsteigers	30
Oeverbescherming metaal	50
Aanleg natuurlijke oevers	80

Wegen	
Asfaltwegen Klinkerweg inclusief fundering	45
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) Aanleg groen en plantsoenen	20
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 2026 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 2026). Zie ook de toelichting bij artikel 11.

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 € 100.000 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

Vanwege de bijzondere positie van het openbaar onderwijs, loopt de gemeente Westerwolde tegen een aantal onrechtmatigheden aan, die voortvloeien uit de exploitatie en de reserve mutaties van de basisscholen. Als gevolgen van verschillen in verslaggevingsregels tussen het onderwijs en de gemeente en de resultaten over het boekjaar, zijn mutaties in reserves in het onderwijs per definitie nodig. Onder het nieuwe rechtmatigheidsstelsel zijn afwijkingen tussen de daadwerkelijke en de begrootte mutaties in beginsel onrechtmatig. Om dit op te lossen wordt deze passage in de financiële

verordening opgenomen, zodat deze onvermijdbare mutaties ook achteraf bij de jaarstukken geaccordeerd mogen worden. Daarmee vervalt de onrechtmatigheid.

Vierde 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.

Vijfde 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 door vertaald. 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 die ieder jaar wordt gepubliceerd 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, valuteringcriterium, 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.

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 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
Afwijkingen bij de jaarrekening ten opzichte van de begroting mogen ten tijde van de jaarrekening worden toegelicht als deze gedurende het verslagjaar niet gerapporteerd hadden kunnen worden. Deze afwijkingen worden dan als acceptabel door de gemeenteraad beoordeeld.

Zesde lid
Over- en onderschrijding van baten zijn alleen onrechtmatig indien deze tijdig zijn gemeld. Tijdig is als nadere uitleg in de jaarstukken wordt gegeven.

Negende 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.

Vijfde en zesde lid
Volgens de rechtmatigheidsrichtlijnen moeten de begrote mutaties (zowel dotaties als onttrekkingen) gelijk zijn aan de gerealiseerde mutaties bij de opmaak van de jaarrekening. Het komt vaak voor dat exploitatiebudgetten niet helemaal gerealiseerd worden. Specifieke begrote exploitatielasten die niet volledig gerealiseerd zijn en die gedekt worden uit een daartoe bestemde reserve, leidt automatisch ook tot een afwijking in de begrote mutatie op de reserve. In de regel is dit onrechtmatig. Hiervoor is deze bepaling opgenomen, zodat deze afwijking wel als rechtmatig wordt gezien.

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, gederfde 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, grondbeleid en openbaarheid 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. Openbaarheid

De paragraaf betreffende openbaarheid, bedoeld in artikel 3.5 van de Wet open overheid, geeft ten minste inzicht in de beleidsvoornemens inzake de toepassing van de artikelen 3.1, 3.3, 3.3a en hoofdstuk 4 van de Wet open overheid en de wijze waarop toepassing is gegeven aan deze beleidsvoornemens.

Artikel 30. Administratie

Onder artikel 30 zijn algemene bepalingen opgenomen voor de inrichting van de gemeentelijke administratie.

Artikel 31. 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 31 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 32. 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 33. 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.