

De financiële handleiding

(raadsversie 23-09-2019)

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1: INTRODUCTIE	5
1.1 Inleiding	5
HOOFDSTUK 2: GEMEENTEFINANCIËN, BASIS EN BEVOEGDHEDEN	6
2.1 Gemeentefinanciën in het kort	6
2.2 De wettelijke basis voor de gemeentefinanciën	7
2.3 Rollen, taken en bevoegdheden bij Budgettering	12
Raad, college en ambtenaren	12
HOOFDSTUK 3: DOCUMENTEN VAN DE BEGROTINGSCYCLUS	14
3.1 Documenten van de planningsfase	14
Kadernota	14
Programmabegroting	15
Taakveldenraming	15
3.2 Documenten van de uitvoeringsfase	15
Voorjaars- en najaarsnota	15
3.3 Documenten van de verantwoordingsfase	16
Jaarstukken	16
3.4 Input voor documenten van de begrotingscyclus	16
Collegeprogramma/Coalitieakkoord	16
Maatschappelijke verkenning	16
3.5 De indeling van de begroting	17
Programma 's	17
Taakvelden	17
Budget	18
Paragrafen	18
HOOFDSTUK 4: FINANCIËN	20

4.1 Financiële middelen van de gemeente	20
Algemene dekkingsmiddelen.....	20
4.2 Administratie & administratieve hoofdstructuren	22
Iv3–Hoofdstructuur	22
4.3 Begrotingsbeleid	23
Structureel begrotingsevenwicht.....	23
Stringent begrotingsbeleid	23
4.4 Verbijzonderde interne controles en risicomanagement	24
4.5 Treasury & schatkistbankieren	25
Wettelijke basis en taken van treasury	25
Schatkistbankieren	25
4.6 Fiscaliteiten	26
Vennootschapsbelasting.....	26
Belasting op de Toegevoegde Waarde.....	26
BTW compensatiefonds	26
Kostenverhogende BTW.....	26

Hoofdstuk 1: Introductie

1.1 Inleiding

Deze handleiding voor raadsleden is bedoeld als wegwijzer. In het kort wordt uitgelegd hoe gemeentefinanciën werken en hoe we hier in de gemeente Alphen aan den Rijn mee omgaan. Ook wordt beschreven met welke regelgeving we te maken hebben, welke rapportages er jaarlijks tot stand komen en wie welke rol daarbij vervult.

Alphen aan den Rijn, september 2019

Hoofdstuk 2: Gemeentefinanciën, basis en bevoegdheden

2.1 Gemeentefinanciën in het kort

Hoe komt een gemeente aan het geld om haar taken uit te voeren?

Het grootste deel ontvangt de gemeente van het rijk uit het zogenaamde gemeentefonds. Daarnaast ontvangt de gemeente inkomsten uit lokale belastingen en heffingen, rente- en dividendopbrengsten en soms ook specifieke subsidies.

De gemeente geeft niet zo maar haar geld uit maar begroot vooraf de inkomsten en uitgaven. De gemeenteraad legt allereerst in de kadernota de kaders vast voor de begroting. Vervolgens worden in de begroting de budgetten per programma voor het komende jaar vastgesteld en worden in een meerjarenplan de kosten en baten voor de komende drie jaren geraamd. Of dit in de praktijk ook zo heeft uitgepakt wordt achteraf verantwoord in de jaarstukken. Tussentijds houdt de Raad de vinger aan de pols door middel van de voor- en najaarsnota en kan bijsturing plaatsvinden. Deze cyclus van plannen, rapporteren en verantwoorden noemen we de *begrotingscyclus*.



De begrotingscyclus begint met het opstellen van de kadernota en de begroting. Het college van burgemeester en wethouders stelt de begroting samen met de ambtenaren op en overhandigt deze in het najaar aan de Raad ter vaststelling. De Raad stelt vervolgens de begroting vast want de Raad heeft het *budgetrecht*. Dit betekent dat de Raad het budget en de doelen (*de kaders*) bepaalt. Hóe die doelen bereikt gaan worden, is aan het college. Als de

begroting is vastgesteld, kan het college aan de slag. Tijdens de uitvoering rapporteert het college via de voor- en najaarsnota aan de Raad over de voortgang en informeert zij in hoeverre resultaten en uitgaven met elkaar in de pas lopen. Als het nodig is, worden de plannen bijgesteld.

Aan het einde van het jaar stelt het college (opnieuw samen met de ambtelijke organisatie) de jaarstukken op. De jaarstukken bestaan tenminste uit het jaarverslag en de jaarrekening. Hierin verantwoordt het college wat er is bereikt, hoe dit is bereikt en hoeveel dit heeft gekost. Het jaarverslag is vooral tekstueel maar de resultaten, de cijfers, ontbreken natuurlijk niet. De accountant controleert de jaarstukken, de cijfermatige onderbouwing van de resultaten, vóórdat de Raad de jaarstukken vaststelt. Door middel van een Rapport van Bevindingen informeert de accountant de Raad over de uitkomsten van deze controle.

Een begrotingscyclus raakt drie *kalenderjaren*:

De kaderstelling van een begrotingsjaar vindt plaats in jaar -1 plaats (het jaar voor het uitvoeringsjaar). De “uitvoering” en de “evaluatie en bijstelling” in jaar 0, het uitvoeringsjaar. Tot slot vindt in jaar +1 (het jaar na de uitvoering) de “verantwoording” over het uitvoeringsjaar plaats. Eén begrotingscyclus is zo dus verdeeld over drie jaren en heeft een doorlooptijd van ongeveer twee jaar:

Kaderstelling (t-1)	Uitvoering (t)	Verantwoording (t+1)
Kadernota (mei)	Voorjaarsnota (juni)	Jaarstukken (juni)
Begroting (september)	Najaarsnota (december)	

De kadernota en begroting zijn vooral ‘vooruitkijkend’, de jaarstukken zijn ‘terugkijkend’. De voor- en najaarsnota zijn zowel vooruit- als terugkijkend.

Document	Begrotings-saldo	Technische mutaties	Periode	Doorkijk naar
Kadernota	x	n.v.t.	t+1	t+2 t/m t+4
Begroting	x	x	t+1	t+2 t/m t+4
Voorjaarsnota	x	x	t	t+1 t/m t+3
Najaarsnota	x	x	t	t+1 t/m t+3
Jaarstukken	n.v.t.	n.v.t.	t-1	n.v.t.

2.2 De wettelijke basis voor de gemeentefinanciën

De gemeente is aan regels gebonden. Zo zijn ook de gemeentefinanciën aan regels gebonden. Er is een heel aantal wetten en ministeriële regelingen die gemeenten binden hun administratie langs deze lijnen vorm te geven. We behandelen in het kort de belangrijkste wetten en regelingen met betrekking tot de gemeentefinanciën en de planning- en controlcyclus. Naast wet -en regelgeving die van bovenaf wordt opgelegd, heeft de gemeente ook veel vrijheid om bepaalde zaken zelf te regelen. Daarom wordt hier ook ingegaan op gemeentelijke besluiten en verordeningen.

Wetgeving van bovenaf

De centrale overheid heeft in wetten vastgelegd hoe decentrale overheden hun zaken moeten regelen. Deze wetten zijn voornamelijk bedoeld om landelijk bepaalde standaarden te hanteren en te zorgen dat alle decentrale overheden min of meer hetzelfde werken zodat het vergelijken van decentrale overheden makkelijker wordt.

Gemeentewet

De wettelijke grondslag voor de financiële huishouding van de gemeente is te vinden in titel IV van de Gemeentewet. Deze gaat bijvoorbeeld over hoe de begroting en de jaarstukken tot stand komen en dat burgemeester en wethouders voortdurend verantwoording afleggen aan de gemeenteraad of de uitgaven nog in de pas lopen met de begroting. Ook is in dit gedeelte van de Gemeentewet alles over gemeentelijke belastingen te vinden. Tot slot wordt hier ook het budgetrecht van de gemeenteraad vastgesteld. De Raad bepaalt hoeveel geld aan welk doel uitgegeven wordt. Deze keuzes legt de Raad vast in de (programma)begroting.

Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

Voorschriften over de inhoud en opbouw van alle gemeentelijke financiële stukken (begroting, jaarstukken, meerjarenraming) zijn te vinden in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) voor gemeenten en provincies. Het BBV is een Algemene Maatregel van Bestuur bij de Gemeentewet en is tegelijkertijd ook het document waarin de commissie BBV wordt ingesteld.

De commissie BBV heeft als taak zorg te dragen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV. De commissie brengt hiertoe jaarlijks een aantal notities uit waarin zij richting geeft aan de toepassing ervan. Deze notities zijn te vinden op de website van de commissie: <http://www.commissiebbv.nl/>. Ook is er een rubriek “vragen & antwoorden” op de website van de commissie BBV. De antwoorden geven aan welke interpretatie van het BBV in specifieke gevallen dient te worden gevolgd.

Soms doet de commissie BBV ‘stellige uitspraken’ of ‘aanbevelingen’. ‘Stellige uitspraken’ hebben een leidend karakter waarvan wordt verwacht dat ze worden gevolgd. ‘Aanbevelingen’ zijn richtinggevend en geven steun en richting aan de praktijk waarbij wordt aangegeven dat wordt aangespoord deze te volgen omdat ze naar het oordeel van de commissie bijdragen aan transparantie .

Begrotingswet

De begrotingswet maakt deel uit van een groot aantal begrotingswetten. De begrotingswet die voor de gemeente van belang is, is de begrotingswet van het gemeentefonds. Daarin wordt bepaald wat de totaalbedragen zijn die vanuit het gemeentefonds aan de gemeenten worden uitgekeerd.

Financiële verhoudingswet

De financiële verhoudingswet bepaalt de financiële verhoudingen tussen de verschillende overheden. Zo bepaalt de wet op grond van welke maatstaven de uitkering uit het provincie-

fonds en het gemeentefonds moet worden berekend. Voor de gemeenten zijn deze onder andere bepaald op:

- Belastingcapaciteit van de gemeente voor de onroerende zaakbelastingen.
- Inwoners van de gemeente.
- Grondgebied van de gemeente.
- Bebouwing in de gemeente.
- Een vast bedrag voor de gemeente.
- Tijdelijke ondersteuning van de gemeente in verband met een herindeling.

Een aantal van deze maatstaven is vervolgens nog eens onderverdeeld in afzonderlijke maatstaven. Deze maatstaven bepalen samen de algemene uitkering.

[Wet Houdbare Overheidsfinanciën \(Hof\)](#)

De omschrijving van de VNG voor deze wet luidt:

“In de wet worden de Europese normen verankerd voor de hoogte en de jaarlijkse groei van de overheidsschuld. Die normen raken ook gemeenten omdat gemeenteschulden en financieringstekorten van gemeenten meetellen in de overheidsschuld van Nederland.”

De wet gaat in op aspecten die een rol spelen bij het begrotingsbeleid van overheden en op de normering van budgetteringsbeleid en stelt vast dat overschrijdingen van het EMU-saldo kunnen worden verhaald op de betreffende decentrale overheden die daarvoor (mede) verantwoordelijk voor zijn.

[Wet fido \(Wet financiering decentrale overheden\)](#)

De Wet fido gaat over het financieringsgedrag van decentrale overheden. Deze wet bepaalt waarvoor ze leningen mogen afsluiten of verstrekken, welke middelen ze mogen uitzetten en wanneer garanties mogen worden afgegeven aan organisaties. Vaak is het zo dat het mag als dit ten dienste is van de publieke taak van de gemeente.

Regelingen van bovenaf

Regelingen of ministeriële regelingen zijn uitwerkingen van wetgeving. Wetgeving wordt door de Staten Generaal, de Eerste en de Tweede Kamer, vastgesteld. In wetten wordt echter niet alles tot in detail besproken. De bevoegdheid voor de vaststelling van een ministeriële regeling ligt bij de betreffende minister. Soms wordt hierbij de “voorhangprocedure” gebruikt. Deze procedure gaat vooraf aan de vaststellingsprocedure. Het betreffende besluit gaat dan al naar de Tweede en/of Eerste Kamer als het is opgesteld en goed bevonden door de ministerraad, maar vóór advisering door de Raad van State. Dan kunnen er dus nog wijzigingen – al dan niet op verzoek van Tweede en/of Eerste Kamer – worden aangebracht.

[Regeling schatkistbankieren decentrale overheden](#)

De “Regeling schatkistbankieren decentrale overheden” is een uitwerking van de Wet fido. De regeling bespreekt met name hoe het schatkistbankieren moet worden vormgegeven. Zo zijn er bepalingen over leningen aan openbare lichamen, rente, deposito en middelen die zijn uitgezonderd voor aanhouding in de schatkist van het Rijk. Meer over schatkistbankieren is te vinden in hoofdstuk 4.

Sisa-regeling

De Sisa-regeling (Single information, Single audit) heeft betrekking op specifieke uitkeringen vanuit het Rijk. Deze gelden zijn bedoeld voor het uitvoeren van beleid van de Rijksoverheid. Zij eist een verantwoording van de gemeente over de ontvangen en bestede gelden. Deze verantwoording vindt plaats volgens de SiSa-systematiek en is een bijlage bij de jaarstukken. Welke regelingen de gemeente moet verantwoorden, is na te gaan via de applicatie '[te verantwoorden regelingen](#)'. Zo kun je zien welke regelingen de gemeente Alphen aan den Rijn moet verantwoorden.

Eigen regelgeving: Nota's en verordeningen

Een nota is een beleidsstuk waarin wordt aangegeven wat het doel is van het te voeren beleid. Het is veelal een uitwerking van het regeer- of coalitieakkoord. Het betreft de uiteenzetting van het beleid op strategisch niveau.

De gemeentewet machtigt de gemeenteraad verordeningen vast te stellen die ze nodig acht voor het bestuur van de gemeente en/of de bekostiging van bepaalde gemeentetaken. Verordeningen zijn daarmee niet zozeer verbonden aan de politieke situatie, terwijl nota's juist wel uitingen zijn daarvan. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat nota's ook steunen op centrale wet –en regelgeving en dus wel een grote mate van continuïteit bezitten. De Raad heeft de volgende verordeningen en nota's, met betrekking tot de gemeentefinanciën, vastgesteld:

- Financiële verordening (ex 212).
- Controleverordening (ex 213).
- Onderzoeksverordening (ex213a).
- Gemeentelijke belastingverordeningen (jaarlijks vastgesteld).
 - Verordening op de heffing en de invordering van onroerende zaakbelastingen.
 - Verordening op de heffing en de invordering van belastingen op roerende woon- en bedrijfsruimten.
 - Verordening op de heffing en de invordering van rioolheffing.
 - Verordening op de heffing en de invordering van hondenbelasting.
 - Verordening op de heffing en de invordering van afvalstoffenheffing.
 - Verordening op de heffing en de invordering van lijkbezorgingsrechten.
 - Verordening op de heffing en de invordering van leges.
 - Verordening op de heffing en invordering van precariobelasting ter zake van buizen, kabels, draden of leidingen.
 - Verordening op de heffing en de invordering van haven- en opslaggeld.
 - Verordening op de heffing en de invordering van parkeerbelastingen.
 - Verordening op de heffing en de invordering van marktgeld.
 - Verordening op de heffing en de invordering van toeristenbelasting
- Nota activeren en afschrijven.
- Nota reserves en voorzieningen.
- Nota treasury.

Financiële verordening (ex 212)

De financiële verordening vormt het kader voor het financiële beleid en beheer (de administratie). De gemeente Alphen aan den Rijn heeft in die verordening onder andere regels (afspraken) opgenomen over:

- De begroting en verantwoording van het college aan de Raad.
- Het financiële beleid, waaronder afschrijvingstermijnen voor investeringen, werkwijze bij kostprijsberekening en werkwijzen bij het aantrekken en uitzetten geldleningen.
- Het financiële beheer en de interne controle.
- De inrichting van de financiële organisatie.

Controleverordening (ex 213)

Deze verordening waarborgt dat de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst. De verordening bevat de regels voor de accountantscontrole. De accountant wordt in principe aangesteld voor vier jaar. Deze verordening heeft haar oorsprong in artikel 213 van de gemeentewet.

Onderzoeksverordening (ex213a)

In de onderzoeksverordening is vastgelegd hoe onderzoeken tot stand moeten komen en hoe het onderzoeksverslag wordt aangeboden aan de Raad en de rekenkamercommissie. De VIC (verbijzonderde interne controle) heeft hierin een belangrijke rol. Deze verordening heeft haar oorsprong in artikel 213a van de gemeentewet.

Gemeentelijke belastingverordeningen

De gemeente heft belastingen en heffingen. Elke belasting en heffing wordt vastgelegd in een gemeentelijke belastingverordening. Omdat de bepalingen jaarlijks veranderen wordt er ook jaarlijks voor alle gemeentelijke belastingen een nieuwe verordening opgesteld. De belastingen die de gemeente heft zijn:

- Onroerende zaakbelasting.
- Roerende zaakbelasting.
- Hondenbelasting.
- Toeristenbelasting.
- Precariobelasting.
- Parkeerbelasting.

Daarnaast heft de gemeente ook bepaalde heffingen. De heffingen worden voor een specifiek doel geheven ter dekking van de kosten die gemoeid zijn met bepaalde gemeentelijke taken, zoals bijvoorbeeld afvalinzameling en -verwerking, gemeentelijke watertaken, riolering en grondwaterstanden. Daarvoor zijn de volgende heffingen ingesteld:

- Rioolheffing.
- Afvalstoffenheffing.
- Lijkbezorgingsrechten.
- Haven- en opslaggeld.
- Marktgelden.

Tot slot zijn er ook nog de leges. Leges worden geheven voor specifieke diensten van de gemeente voor bepaalde documenten, gelegenheden, aanvragen, vergunningen, verstrekkingen, etc. Hiertoe wordt jaarlijks de legesverordening, met bijbehorende tarieventabel, vastgesteld.

[Nota activa en afschrijven](#)

Deze nota bevat de uitgangspunten voor het waarderen en afschrijven van de vaste activa. Hierin staat beschreven wat er wel of juist niet wordt geactiveerd en wat de bijbehorende afschrijvingstermijnen zijn voor de betreffende investeringssoorten zoals bruggen, wegen, gebouwen, voertuigen, enz.

[Nota reserves en voorzieningen en rentebeleid](#)

Als gemeente hebben we reserves en treffen we voorzieningen. Reserves (spaargeld) zijn soms vrij besteedbaar en soms bestemd voor een bepaald doel. Een voorziening is geld dat met een specifiek doel opzij is gezet. In de begroting wordt uitgelegd waarvoor de reserves en voorzieningen zijn ingesteld en om hoeveel geld het gaat. In het BBV is bepaald dat een gemeente ook afzonderlijk aandacht moet besteden aan de reserves en voorzieningen. Dat gebeurt in de nota reserves en voorzieningen. Deze verplicht te beoordelen of de reserves en voorzieningen nog actueel zijn.

[Nota Treasury](#)

De nota treasury bepaalt alles rondom de treasury van de gemeente. In deze nota zijn de doelen van de treasuryfunctie opgenomen, is bepaald hoe het risicobeheer vormgegeven moet worden en bepaald waar, hoe en waarvoor geld aangetrokken en uitgezet mag worden. Daarnaast regelt de nota het beheer van het kasgeld door middel van richtlijnen omtrent het saldo en de liquiditeit. In het “Besluit Uitvoering Treasury” wordt de uitvoering van de nota verder uitgewerkt en toegelicht.

[Mandaatbesluit en budgethoudersregeling](#)

Het college is formeel verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid en de besteding van het geld. In de praktijk wordt veel werk gedaan door ambtenaren, die het door de Raad beschikbaar gestelde budget voor hun vakgebied beheren. De bevoegdheden van de ambtenaren om bepaalde beslissingen te nemen zijn, evenals het budgetbeheer, juridisch vastgelegd in het mandaatbesluit en de budgethoudersregeling.

2.3 Rollen, taken en bevoegdheden bij Budgettering

Raad, college en ambtenaren

De Raad, het college en de ambtenaren hebben allen hun eigen bevoegdheden bij het financieel beheer in de gemeente. De taken en bevoegdheden van de verschillende niveaus binnen de gemeente hebben direct te maken met de rol die in de samenleving wordt vervuld.

[Raad](#)

De gemeentewet kent aan de Raad het zogeheten budgetrecht toe. Dat betekent dat de Raad het laatste woord heeft bij het bepalen waaraan het beschikbare geld uitgegeven wordt. De

Raad doet dit door de begroting en tussentijds een voor- en najaarsnota vast te stellen. Ook betekent dit dat de Raad bij investeringen het laatste woord heeft. Hieromtrent heeft de Raad veel bevoegdheden gemandateerd aan het College en de ambtelijke organisatie. Deze leggen daarom periodiek verantwoording af aan de Raad.

College

Het college is de uitvoerder van het beleid zoals het is geformuleerd door de Raad. Burgemeester en wethouders moeten zich tussentijds en achteraf verantwoorden over de uitgaven en wat er is gerealiseerd. Dat doet het college met twee tussentijdse nota's (voor- en najaarsnota) en de jaarstukken.

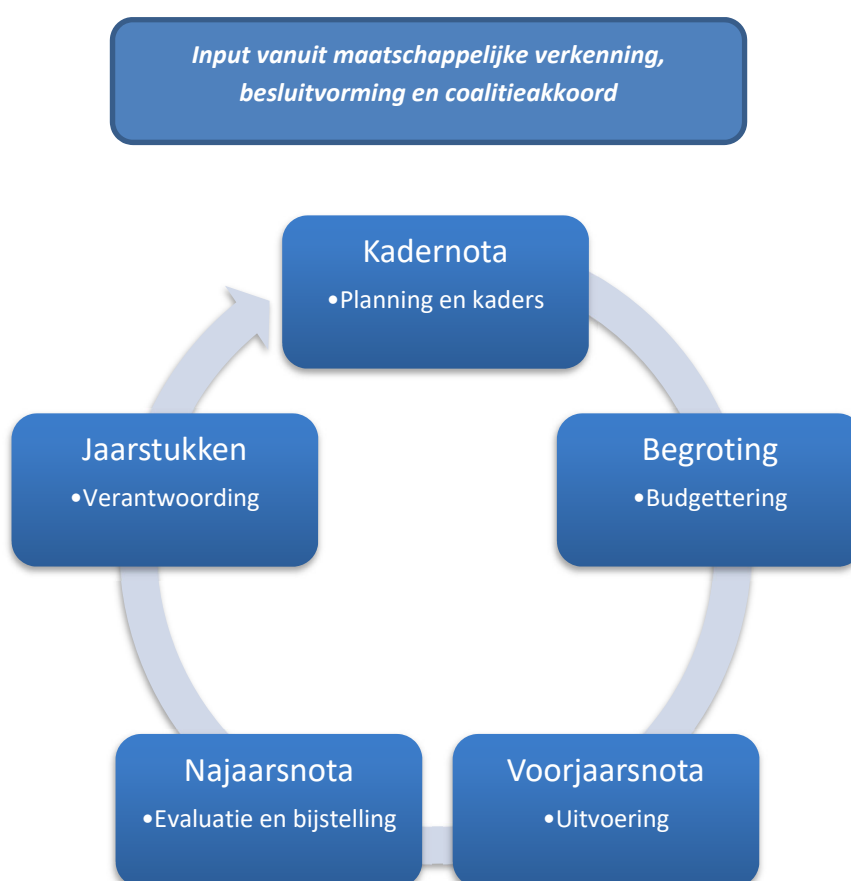
Ambtenaren

De ambtenaren doen de beleidsvoorbereidende en beleidsuitvoerende werkzaamheden in opdracht van het college. Dit gebeurt onder verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris/algemeen directeur. De gemeentesecretaris legt verantwoording af aan het college. In de dagelijkse praktijk houden de ambtenaren voor hun eigen vakgebied in de gaten of de uitgaven nog in de pas lopen met het beschikbare budget. Dit toezicht speelt zich op diverse niveaus binnen de organisatie af.

Hoofdstuk 3: Documenten van de begrotingscyclus

De cyclus begint met het *plannen*: hoeveel geld krijg ik binnen en wat wil ik met deze middelen realiseren? Hiervoor worden achtereenvolgens de kadernota en de begroting met de taakveldenraming vastgesteld. Daarna komt de *uitvoering*. De voorjaars- en najaarsnota bieden de Raad de mogelijkheid het beleid bij te stellen. De begrotingscyclus wordt afgesloten met de jaarstukken waarin *verantwoording* wordt afgelegd over het afgelopen boekjaar. Een begrotingscyclus (ook wel planning- en controlcyclus of budgetcyclus genoemd) duurt van begin tot eind ongeveer twee jaar waardoor een kalenderjaar drie verschillende cycli bevat: De afrondingsfase van het voorgaande jaar, de uitvoeringsfase van het betreffende jaar en de planningsfase voor het komende jaar.

Hoe de verslagen worden opgesteld en wat daarin moet staan, is vastgelegd in het BBV. Hierin is bijvoorbeeld vastgelegd welke onderdelen er moeten terugkomen in de verslagleggingen. Zo bepaalt het BBV bijvoorbeeld ook dat overhead, deelnemingen, verbonden partijen enz. apart worden behandeld zodat de transparantie wordt vergroot en het inzichtelijker wordt waar de kosten en baten vandaan komen.



3.1 Documenten van de planningsfase

Kadernota

De begrotingscyclus start elk voorjaar met de kadernota. In de kadernota doet het college voorstellen aan de Raad over de *kaders* voor de begroting van het volgende jaar. Daarnaast

bevat de kadernota een financiële doorkijk naar de drie daarop volgende jaren. De Raad stelt de kadernota vast, waarbij de Raad ook nieuwe beleidsaccenten kan plaatsen en kan aangeven waaraan ze meer of juist minder wil uitgeven in het komende begrotingsjaar.

De activiteiten van de gemeente moeten aan de volgende voorwaarden voldoen:

- Doelmatigheid

De gemeente moet doelmatig en doeltreffend werken. Doelmatigheid is een ander woord voor efficiëntie: met zo beperkt mogelijke middelen zo veel mogelijk resultaten behalen.

- Doeltreffendheid

Doeltreffendheid is een ander woord voor effectiviteit: de beschikbare middelen zó inzetten dat gewenste maatschappelijke effecten worden behaald.

- Rechtmatigheid

De gemeente dient rechtmatig te werken. Hiervan is sprake als de wijze van besluitvorming en uitvoering in overeenstemming is met de wet- en regelgeving en eigen verordeningen.

Programmabegroting

Jaarlijks in september/oktober stelt de Raad de begroting vast. In de begroting staat wat de gemeenteraad het komend jaar wil uitvoeren en hoeveel geld ze daarvoor beschikbaar stelt. Een begroting is ingedeeld in een aantal programma's. De programma's bij de gemeente Alphen aan den Rijn stemmen overeen met de indeling zoals die in het Coalitieakkoord en het Uitvoeringsprogramma wordt gehanteerd. De Programma's zijn op te vatten als de programmatische aanpak voor de nu komende jaren van de strategische opgaven die in het Coalitieakkoord worden aangeduid.

De begroting geeft een financiële doorkijk voor de komende vier jaar. Na vaststelling van de begroting door de Raad mag het college, binnen de door de Raad gestelde kaders, uitgaven doen om de programma's uit te voeren.

Taakveldenraming

Het college werkt de begroting uit in taakvelden, grootboeknummers en kostensoorten. Samen vormen deze de taakveldenraming. Sommige gemeenten maken hiervan een los, afzonderlijk boekwerk dat vastgesteld wordt door het college en ter kennisgeving aan de Raad wordt aangeboden. De taakveldenraming is bij Alphen aan den Rijn daarentegen geen officieel afzonderlijk document. Achterin het boekwerk van de programmabegroting is wel een overzicht opgenomen waarin inzichtelijk is wat de baten en lasten per taakveld zijn en in welk programma deze zijn ondergebracht.

3.2 Documenten van de uitvoeringsfase

Voorjaars- en najaarsnota

De oorsprong van de voorjaars- en najaarsnota ligt in de "financiële verordening gemeente Alphen aan den Rijn" (op basis van artikel 212 van de Gemeentewet). In deze verordening worden de strategische financiële kaders geschetst.

Deze nota's zijn "afwijklingsrapportages", waarin per programma wordt aangegeven wat de afwijking is ten opzichte van de in de begroting vastgestelde budgetten en de status van het uit te voeren beleid. Dit stelt de Raad in staat het beleid bij te stellen. De voorjaarsnota doet dit voor de periode t/m april, de najaarsnota voor de periode t/m augustus.

3.3 Documenten van de verantwoordingsfase

Jaarstukken

De jaarstukken zijn onder te verdelen in het jaarverslag en de jaarrekening. In het jaarverslag rapporteert het college over de uitvoering van het beleid en hoe deze heeft bijgedragen aan de (meetbare) doelstellingen zoals vastgesteld in de programmabegroting. Het jaarverslag is vooral een tekstueel document. De financiële verantwoording maakt er wel deel van uit en gaat met name in op het financiële resultaat dat is geboekt en geeft daarvoor gedetailleerde informatie over de baten en lasten en de diverse balansposten. Op de balans worden links de bezittingen van een organisatie weergegeven (activa zoals: geld, goederen, gebouwen, etc.) en wordt rechts weergegeven hoe deze zijn betaald (passiva bestaande uit eigen vermogen en/of vreemd vermogen (leningen)). De balans toont de waarde van de activa en de passiva aan het einde van het begrotingsjaar waarover wordt gerapporteerd. De jaarrekening is de financiële vertaling van het jaarverslag.

3.4 Input voor documenten van de begrotingscyclus

De kadernota en de begroting komen natuurlijk niet zomaar tot stand. De cijfers van de begroting hebben een achtergrond. Allereerst is er natuurlijk het bestaande beleid dat doorloopt in het betreffende begrotingsjaar. Daarnaast zijn er in het collegeprogramma allerlei doelen gesteld die men in de raadsperiode wil behalen. Ook dit heeft zijn uitwerking op de begroting. Dit betreft dus nieuw beleid of aanpassingen in het bestaande beleid. Tot slot is er nog de maatschappelijke verkenning, ontwikkelingen in de landelijke politiek, internationale afspraken en veranderingen in de samenleving die zorgen voor beleidsveranderingen. Ook deze moeten worden meegenomen in de begroting.

Collegeprogramma/Coalitieakkoord

In het collegeprogramma geeft het college aan wat het in de zittingsperiode wil bereiken en welke keuzes (op hoofdlijnen) het college hierbij maakt. De politiek relevante onderwerpen worden benoemd, de reguliere werkzaamheden niet. Deze keuzes van het college werken uiteraard door in de begrotingen gedurende de zittingsperiode.

Maatschappelijke verkenning

De maatschappelijke verkenning betreft een analyse van trends en ontwikkelingen in de maatschappij en samenleving. Daarnaast worden hierin ook ontwikkelingen in de mondiale, Europese, nationale, provinciale en lokale politiek meegenomen. Ontwikkelingen gaan snel en daarom is het nodig deze ontwikkelingen continu in de gaten te houden. Telkens moet worden gekeken of die ontwikkelingen consequenties hebben voor het lopende beleid, dan wel nieuw beleid/beleidsaanpassing noodzakelijk maken. Indien hieraan kosten zijn verbonden dient hiermee rekening te worden gehouden in de begroting.

3.5 De indeling van de begroting

De begroting bestaat in essentie uit twee delen, namelijk:

1. Het wat, de doelen en effecten met bijbehorende indicatoren.
2. Het hoe, wat er wordt gedaan om die doelen te bereiken en hoe dit wordt betaald.

In de begroting worden de openstaande speerpunten uit het collegeprogramma ingevuld en wordt inzicht gegeven in de te verwachten maatschappelijke effecten middels de indicatoren. De financiële analyse laat zien hoeveel het gaat kosten, de budgetten die daarvoor beschikbaar moeten worden gesteld. Samen vormen ze de begroting.

Programma 's

De grootste bouwstenen van de begroting zijn de programma's. Een programma heeft betrekking op een bepaald beleidsveld en is een logisch geheel van doelen (wat willen we bereiken?), activiteiten (wat gaan we daarvoor doen?) en middelen (wat mag dat kosten?). De begroting kent momenteel de volgende zes programma's:

1. Bestuur en Democratie
2. Wonen
3. Duurzaam
4. Samenleving
5. Economie
6. Betaalbaarheid

De programmadoelen worden (meetbaar) beschreven in tijd, geld en kwaliteiten. In elk programma worden de drie W-vragen beantwoord:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag het kosten?

Taakvelden

Programma's bestaan uit taakvelden. Een taakveld is een samenhangend geheel van activiteiten. Zo bestaat het programma 'Wonen' uit taakvelden als 'Veiligheid', 'Infrastructuur en Mobiliteit', 'Openbaar gebied' en 'Wonen'. Bij de gemeente Alphen aan den Rijn worden op taakveldniveau geen meetbare doelen beschreven zoals dat op het programmaniveau wel is gebeurd. Als er op taakveldniveau doelen zijn geformuleerd worden deze beschreven op programmaniveau.

Per programma worden tevens de maatschappelijke effecten beschreven en zoveel als mogelijk voorzien van indicatoren. Hierin wordt onderscheid gemaakt in 'landelijke indicatoren' en 'gemeentelijke indicatoren'. Landelijke indicatoren zijn vastgesteld door het Rijk en geven informatie die bedoeld is om gemeenten met elkaar te kunnen vergelijken. Gemeentelijke indicatoren zijn ijkpunten die door de Raad zijn bepaald om een vinger aan de pols te houden en geven een indicatie over wat de Raad belangrijk vindt. De 'landelijke indicatoren' gaan over indicatoren die landelijk bijgehouden worden, de 'gemeentelijke indicatoren' zijn door de gemeenteraad gekozen. Beide groepen stellen de Raad in staat om de vinger aan de

pols te houden en, zo nodig, het college aan te sporen beleidsveranderingen of intensiveringen door te voeren voor gewenste resultaten.

Budget

Het geld dat in de begroting is toegewezen om een bepaald beleid te kunnen realiseren, is een budget. Binnen de budgetten mogen de budgetbeheerders en budgethouders uitgaven doen die bijdragen aan het te realiseren doel. Soms noemt men een budget ook wel een exploitatiebudget.

Paragrafen

Naast programma's en (deel)taakvelden bevat de begroting ook paragrafen. Paragrafen geven een toelichting op de begroting. Het BBV (zie hoofdstuk 2) verplicht gemeenten om in de begroting en de jaarstukken paragrafen op te nemen over:

- Grondbeleid.
- Onderhoud kapitaalgoederen.
- Financiering.
- Bedrijfsvoering.
- Lokale heffingen.
- Verbonden partijen.
- Weerstandsvermogen en risicobeheersing.
- Rapportage interbestuurlijk toezicht (alleen in de jaarstukken).

De paragrafen worden hieronder in het kort toegelicht:

Grondbeleid

De visie op het grondbeleid, hoe deze wordt uitgevoerd en hoe deze in relatie staat tot de realisatie van de doelstellingen van de verschillende programmaonderdelen, wordt hier besproken. Een prognose van de te verwachten financiële resultaten van de grondexploitaties kan hier niet weggelaten worden want het moet duidelijk zijn wat de geraamde winstneming is. Ook worden hier de risico's besproken die de gemeente loopt en wat het beleid daaromtrent inhoudt. Denk hierbij aan de grootte van de reserves in relatie tot de hoogte van de risico's die er zijn.

Onderhoud kapitaalgoederen

Hier moet duidelijk worden wat de uit het beleid voortvloeiende kosten zijn voor het onderhoud van de kapitaalgoederen (wegen, riolering, water, groen en gebouwen). Deze financiële consequenties moeten vervolgens worden opgenomen in de begroting.

Financiering

De paragraaf "Financiering" geeft inzicht in de rentelasten, het renteresultaat, de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend en de financieringsbehoefte. Daarnaast wordt hierin aangegeven wat de beleidsvoornemens zijn op het gebied van de risicobeheersing.

Bedrijfsvoering

Deze paragraaf geeft inzicht in de stand van lopende zaken en de beleidsvoornemens die betrekking hebben op de gemeentelijke organisatie zelf. Het betreft dan ook enkel beleidsvoornemens voor de teams die intern actief zijn en niet of nauwelijks extern.

Lokale heffingen

In de paragraaf “Lokale heffingen” moet een aantal zaken zijn opgenomen. Allereerst moet er een schatting in staan van de totale inkomsten. Om de Raad inzicht te geven in de noodzakelijkheid van de hoogte van de heffingen moet ook aangegeven worden wat het beleid op dit punt is en hoe de bedragen van deze heffingen zijn berekend. Aangezien de lokale heffingen bedoeld zijn om de kosten voor de betreffende taken te dekken, moet het uitgangspunt “kostendekkendheid” zijn.

Verbonden partijen

De paragraaf “Verbonden partijen” maakt duidelijk in welke organisaties de gemeente een belang heeft, de omvang van dit belang en hoe dit belang het publiekelijke belang dient. Van alle verbonden partijen (onderverdeeld in gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en coöperaties, stichtingen en verenigingen, en overige verbonden partijen) wordt in dit verband tevens de financiële positie verduidelijkt alsmede het financiële risico voor de gemeente.

Weerstandsvermogen en risicobeheersing

In deze paragraaf moet duidelijk worden hoe de gemeente er financieel voorstaat. Het weerstandsvermogen van de gemeente wordt duidelijk uit de weerstandscapaciteit (de middelen die kunnen worden aangewend om niet-gedekte kosten te dekken, bijvoorbeeld de algemene reserve) en de risico's (niet-gedekte risico's die mogelijk de gemeentelijke financiën negatief kunnen beïnvloeden). Deze twee aspecten worden in deze paragraaf beoordeeld, gewogen en onderbouwd door middel van een beoordeling van een aantal kengetallen ten opzichte van de financiële positie. Uiteenzetting van het beleid moet vervolgens de toekomstbestendigheid van deze positie inzichtelijk maken.

Rapportage interbestuurlijk toezicht

Deze rapportage heeft betrekking op het verstrekken van periodieke informatie in de jaarstukken van de gemeente over de naleving van wet- en regelgeving op de volgende domeinen: financiën, ruimtelijke ordening, omgevingsrecht, monumentenzorg, archief- en informatiebeheer en huisvesting van verblijfsgerechtigden. Hiermee wordt bereikt dat de gemeenteraad het toezicht van de provincie op deze beleidsterreinen overneemt. Dit toezicht vormt mede basis voor de vaststelling van de jaarstukken door de Raad. De provincie ziet er vervolgens op toe dat de Raad zijn controlerende taak goed uitvoert.

Hoofdstuk 4: Financiën

4.1 Financiële middelen van de gemeente

De inkomsten die de gemeente ontvangt, zijn voor een belangrijk deel vrij te besteden. Dat noemen we de algemene dekkingsmiddelen. Daarnaast zijn er inkomsten die uitsluitend aan een specifiek doel besteed mogen worden, dat zijn geormerkte middelen.

Algemene dekkingsmiddelen

De algemene dekkingsmiddelen bestaan voornamelijk uit:

- De algemene uitkering van het rijk via het gemeentefonds.
- De integratie en decentralisatie uitkeringen van het rijk via het gemeentefonds.
- De opbrengsten uit eigen belastingen, heffingen en leges.
- Treasury (waaronder dividend uit deelnemingen).

Algemene uitkering

De algemene uitkering van de gemeente komt uit het gemeentefonds van het Rijk. De grootte van het gemeentefonds wordt elk jaar door het Rijk vastgesteld. Dit gebeurt door middel van circulaires die in mei en september gepubliceerd worden. De algemene uitkering is vrij in te zetten.

De hoogte van de algemene uitkering wordt berekend aan de hand van vaste maatstaven. Maatstaven zijn bijvoorbeeld het aantal inwoners, het aantal woonruimten, de lengte van het wegennet, de oppervlakte en de ozb-capaciteit.

Op basis van de mei- en septembercirculaires worden actuele berekeningen gemaakt welke gebruikt worden in de kadernota en de op te stellen (meerjaren)begroting.

Integratie- en decentralisatie uitkeringen.

De integratie-uitkering is bestemd om middelen via het gemeentefonds te verdelen op een wijze die afwijkt van de bestaande verdeelsleutels. Deze uitkering voorziet in een geleidelijke overgang van specifieke uitkering naar de algemene uitkering, waarbij de termijn van overheveling van te voren vaststaat.

Een decentralisatie-uitkering is onderdeel van het gemeentefonds en een variant op een integratie-uitkering. Bij een decentralisatie uitkering staat de termijn van overheveling naar de algemene uitkering nog niet vast.

Beide uitkeringen worden door het rijk beschikbaar gesteld voor een bepaald doel, maar de gemeente is vrij om deze middelen geheel dan wel gedeeltelijk aan het doel te besteden.

De bestendige gedragslijn binnen de gemeente Alphen aan den Rijn is dat de gelden die beschikbaar komen uit integratie- en decentralisatie uitkeringen bestemd worden voor het doel van de betreffende uitkeringen.

Gelden uit de drie decentralisaties (sociaal domein)

De gelden voor de drie decentralisaties (jeugd, participatie en Wmo) zijn een voorbeeld van geormerkte middelen. Hoewel officieel geschoven kan worden met gelden tussen deze drie doelen, hanteren wij in onze gemeente wel een 'gesloten systeem', dat wil zeggen dat er niet geschoven kan worden met deze budgetten. De budgetten moeten dus binnen programma 4 blijven. De drie decentralisatiebudgetten, zoals hierboven weergegeven, zijn dus de budget-

ten voor de drie verschillende beleidstaken binnen het sociale domein. In de begroting is te zien wat in de gemeente voor dat budget wordt gedaan.

Taakmutaties

Taakmutaties zijn veranderingen in de algemene uitkering door beleidskeuzes van de centrale overheid.

Belastingen en leges

Er is verschil tussen gemeentelijke belastingen, heffingen en leges. Het verschil hiertussen ligt met name in de wijze waarop deze gelden besteed kunnen worden en de basis waarop ze vastgesteld worden.

- Bij **belastingen** gaat de opbrengst naar de ‘algemene dekkingsmiddelen’. In Alphen aan den Rijn zijn dat onroerende zaakbelasting (ozb), roerende zaakbelasting, precariobelasting, hondenbelasting en toeristenbelasting. De hoogte van de belastingtarieven wordt jaarlijks vastgesteld door de gemeenteraad
- Bij **heffingen en leges** zijn de opbrengsten bedoeld ter dekking van de kosten voor de geleverde dienst of prestatie. Hieronder vallen onder andere de afvalstoffenheffing, de rioolheffing, marktgelden, begraafrechten en leges burgerzaken. Deze worden vastgesteld aan de hand van de begrote kosten. Hiertoe wordt elk jaar door de Raad verordeningen vastgesteld. Hierin staan de bedragen die dat jaar gelden.

Dividend uit deelnemingen

Dividenden zijn winstuitkeringen uit deelnemingen in bedrijven. Hieronder een overzicht van de deelnemingen die de gemeente Alphen aan den Rijn heeft:

Deelneming	Soort deelneming
N.V. BNG	Bank Nederlandse Gemeenten
Oasen N.V.	Drinkwaterbedrijf
Dunea N.V.	Drinkwaterbedrijf
Alliander N.V.	Nutsbedrijf
Cyclus N.V.	Afvalinzamelings- en verwerkingsbedrijf
Theater Castellum B.V.	Theater
Rijnvicus B.V.	Productiebedrijf Werkbedrijf

Naast dat deze deelnemingen winst op kunnen leveren, die in de vorm van dividend kan worden uitgekeerd, bestaat er ook een risico op verliezen. De deelnemingen worden besproken in de paragraaf “Verbonden partijen” in de begroting en jaarstukken. Daarnaast staan daar ook de gemeenschappelijke regelingen en de stichtingen genoemd waar de gemeente een belang in heeft. Deze hebben enkel een financieel risico en zullen nooit dividenden uitkeren.

Renteresultaat

Het renteresultaat wordt gevormd door rentebetalingen over lopende leningen, rentetoeschrijvingen aan de exploitatie, de omslagrente en de ontvangen rente uit verstrekte

leningen. Alles bij elkaar opgeteld blijft er een resultaat over dat wordt toegevoegd aan de algemene middelen.

4.2 Administratie & administratieve hoofdstructuren

Er is een aantal administratieve structuren te onderscheiden. Allereerst is er de BBV met de Iv3-structuur, dit is een hoofdstructuur die gevolgd moet worden en is in het leven geroepen ten einde de vergelijkbaarheid van decentrale overheden te vergroten. Daarnaast is er de interne administratieve structuur die, hoewel sterk verbonden met de Iv3-structuur, door de gemeente zelf zo is ingericht.

Iv3-Hoofdstructuur

Informatie voor Derden (Iv3) is een informatiesysteem. Hierin staat welke financiële informatie de gemeente, provincie en gemeenschappelijke regeling moet verstrekken, en op welke manier. De afnemers van deze financiële informatie zijn onder meer de financiële toezichthouder, de Europese Unie, het ministerie van BZK en het CBS.

Iv3 bevat gegevens uit de begroting, kwartaalcijfers en jaarrekening. Deze gegevens zijn onder andere van belang bij de verdeling van het gemeentefonds en het provinciefonds.

Deze indeling maakt gebruik van 'taakvelden'. Al deze taakvelden zijn in onze begroting ondergebracht in zes 'programma's'. Onze programma's lijken sterk op de hoofdstructuur van IV-3 maar komt niet geheel overeen. Dat hoeft ook niet.

De Iv3-structuur heeft tot doel de informatietoegankelijkheid te vergroten en het vergelijken van gemeenten te vergemakkelijken. Een site die daarvoor te raadplegen is, is www.waarstaatjegemeente.nl. Een andere interessante site waar veel is terug te vinden is www.databankzh.nl.

Er zijn in totaal 53 taakvelden, deze zijn te rubriceren in 9 hoofdtaken:

Hoofdtak	Omschrijving
0	Bestuur en ondersteuning
1	Veiligheid
2	Verkeer, vervoer en waterstaat
3	Economie
4	Onderwijs
5	Sport, cultuur en recreatie
6	Sociaal domein
7	Volksgesondheid en milieu
8	Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing

4.3 Begrotingsbeleid

Structureel begrotingsevenwicht

Begrotingsevenwicht is belangrijk. Begrotingsevenwicht betekent dat de inkomsten en uitgaven met elkaar overeenkomen, gelijk zijn aan elkaar. De begroting mag incidenteel niet geheel sluitend zijn. Hoewel wordt gestreefd om elk jaar een sluitende begroting te hebben, kunnen incidentele lasten ertoe leiden dat de begroting een tekort laat zien. Wat wel en niet structureel of incidenteel is, staat in het BBV. Daarnaast is door de commissie BBV een toelichting op gegeven, de notitie incidentele en structurele baten en lasten, waar hierover meer is terug te vinden.

Toezicht op het begrotingsevenwicht

De meerjarenbegroting moet structureel sluitend zijn. Een tekort moet in de meerjarenbegroting aan het einde van de betreffende periode weggewerkt zijn. Het toezicht op dit begrotingsevenwicht wordt, in het geval van Alphen aan den Rijn, uitgevoerd door de Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland en is gebaseerd op artikel 203 van de gemeentewet. Zij onderzoeken of de jaarstukken en meerjarenbegrotingen structureel en reëel in evenwicht zijn.

Structureel begrotingsevenwicht

Structureel begrotingsevenwicht betekent dat structurele lasten, kosten die elk jaar weer terugkomen, moeten worden gedekt met structurele middelen, inkomsten die jaarlijks gegarandeerd zijn. Zijn deze niet in evenwicht, dat is wanneer de inkomsten lager zijn dan de uitgaven, zal er op termijn een tekort kunnen ontstaan.

Reëel begrotingsevenwicht

Reëel begrotingsevenwicht zegt iets over de meerjarenramingen in de begroting. De vraag die hieraan ten grondslag ligt is: zijn de bedragen, genoemd in de ramingen wel realistisch? Indien dit het geval is, en er is een structureel begrotingsevenwicht, dan is er een reëel evenwicht.

Artikel-12-procedure

Daar waar preventief toezicht dreigt, dat is wanneer de meerjarenbegroting structureel niet sluitend is, wordt ingegrepen. Leidt deze ingreep niet tot een (meerjaren)begroting die in evenwicht is, dan wordt de gemeente onder financieel toezicht geplaatst. Dit betekent dat artikel 12 van de 'financiële verhoudingswet' in werking treedt. Dit artikel stelt grenzen aan de financiële onafhankelijkheid van de gemeente en beperkt het budgetrecht van de Raad. Meer over de artikel 12-procedure is te vinden in de 'handleiding artikel 12 financiële verhoudingswet'.

Stringent begrotingsbeleid

In Alphen aan den Rijn kennen we stringent begrotingsbeleid. Het stringent begrotingsbeleid omvat spelregels voor de omgang met mutaties in de begroting. Uitgangspunt is dat lasten die van structurele aard zijn, alleen gedekt worden door baten die ook van structurele aard zijn. Nieuwe verplichtingen – of ze nu incidenteel of structureel van aard zijn – gaan we

alleen aan wanneer deze voldoen aan het “3xO-criterium” (Onvermijdelijk, Onvoorzien en Onuitstelbaar). Investerings in activa kunnen we alleen aangaan als we tegelijkertijd voor de hiermee samenhangende (structurele) onderhouds- en beheerlasten (structurele) dekking kunnen aanwijzen. Wanneer we op investeringskredieten overhouden, dan vloeien deze onderschrijvingen terug naar hun bron (begrotingssaldo of bestemmingsreserve), zodat de gemeenteraad opnieuw over de besteding van deze overgebleven middelen kan besluiten. Wanneer er tegenvallers in lasten en/of baten binnen een begrotingsprogramma/opgave optreden, wordt in eerste instantie dekking gezocht binnen hetzelfde begrotingsprogramma. Specifiek voor het begrotingsprogramma/opgave Veranderende samenleving is de verwachting dat de ingezette transformaties hun geplande uitwerking vanaf 2022 volledig behalen. Om niet nog meer druk op deze transformaties te leggen, compenseren we mogelijke tegenvallers binnen dit begrotingsprogramma die voldoen aan het “3xO-criterium” tot en met 2021 incidenteel vanuit de algemene reserve.

4.4 Verbijzonderde interne controles en risicomanagement

Ook de verbijzonderde interne controle (VIC) is gestoeld op de budgethoudersregeling. De VIC wordt uitgevoerd door de VIC-er en is een controle waarin gekeken wordt of de interne controles (IC) die zijn ingebouwd in het proces wel naar behoren worden uitgevoerd. De interne controles worden uitgevoerd binnen het proces dat doorlopen wordt voor de aanschaf, de betaling, de serviceverlening, enz. De ‘verbijzonderde interne controle’ controleert of dit proces wel optimaal is, of er verbeteringen in zijn aan te brengen, maar ook of alles rechtmatig en doelmatig is. Dit wordt gedaan doormiddel van steekproeven. Risicomanagement is hier ook een onderdeel van. Daar waar risico’s groot zijn, is de VIC extra belangrijk. Dit kunnen allerlei risico’s zijn: daar waar er een groot bedrag mee gemoeid is kan er een financieel risico zijn, daar waar het te maken heeft met integriteit – denk aan declaraties– staat de geloofwaardigheid op het spel. In het eerste geval zal de VIC-er een steekproef nemen en kijken of de financiële boekingen kloppen. Als het gaat om integriteit is het van belang dat alle boekingen rechtmatig zijn, zodat de integriteit niet in het geding komt.

Het is dus niet zo dat de VIC-er zijn werk doet omdat het van de accountant moet. De accountant controleert de boekhouding wel op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid, en let daarmee dus wel grotendeels op de zelfde zaken, maar de VIC-er heeft veel meer als taak om ook de doelen in de gaten te houden. De accountant neemt daarom wel de bevindingen van de VIC-er mee als toetsingskader. ‘Worden de gestelde doelen gehaald?’ en ‘Heeft het gevoerde beleid wel het gewenste effect?’, zijn ook vragen waar de VIC-er mee bezig is. Hij geeft gevraagd en ongevraagd adviezen daaromtrent aan het college en/of managers en draagt daarmee bij aan de effectiviteit van de gemeentelijke organisatie. Ook draagt hij bij aan het waarborgen van de goedkeuring van de accountant.

4.5 Treasury & schatkistbankieren

Treasury regelt het tijdig beschikbaar hebben van financieringsmiddelen voor de financiering van beleid tegen zo gunstig mogelijke prijzen, rekening houdend met de randvoorwaarden (w.o. de kasgeldlimiet) en de aard van de financieringsbehoefte (kort versus lang). Daarnaast is de treasuryfunctie voor decentrale overheden gericht op het beheersbaar houden van de financiële risico's, zoals renterisico's, kredietrisico's en liquiditeitsrisico's, en het optimaliseren van het renteresultaat binnen de gestelde wettelijke kaders en randvoorwaarden van het gemeentelijk treasurybeleid.

Wettelijke basis en taken van treasury

De Wet FIDO stelt regels voor het financieringsgedrag van gemeentes. Andere relevante wetgeving voor het taakveld Treasury zijn de wettelijke kaders vanuit o.a. de Regeling schatkistbankieren decentrale overheden en de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet HOF). Op lokaal niveau zijn de kaders en de uitvoering van het treasurybeleid vastgelegd in de nota treasury (2018). In de nota treasury worden de taken en bevoegdheden van de treasury functie beschreven. De belangrijkste taken van treasury die daarin beschreven worden, zijn het verzekeren van toegang tot de financiële markten onder acceptabele condities, beschermen tegen financiële risico's en het optimaliseren van de rentekosten. Daarnaast geeft ze advies over garanties en leningen die door de gemeente aan andere organisaties worden verstrekt. Hierbij wordt gekeken naar de publieke taak van de gemeente. Het betreffende team, dus niet treasury, toetst of de aanvraag van de partij voldoet aan de publieke taak van de gemeente. Het team Advies & Beleid Financiën doet de controle van de financiële positie van deze partij en treasury controleert of de gemeente de risico's van een dergelijke gerantstelling of lening kan dragen.

Treasury gaat dus ook over financiering. Ze gaat leningen aan als dat nodig is om de voortgang van betalingen te waarborgen. Om dit goed te kunnen doen krijgt ze informatie van managers over grote uitgaven en/of inkomsten die op de agenda staan. Deze worden verwerkt in een liquiditeitsprognose om vervolgens een analyse te kunnen maken of en wanneer het nodig is om een lening af te sluiten.

Schatkistbankieren

Tot slot is het goed nog kort in te gaan op het schatkistbankieren. De wettelijke basis hiervan ligt, net als de treasury, in de Wet FIDO. Het schatkistbankieren verplicht de gemeente overtollige financiën onder te brengen bij het Rijk. Doel hiervan is dat de staat minder geld hoeft te lenen, maar voor de gemeente is dit in regel niet positief. Het uitgangspunt bij het aantrekken van geld, is om niet onnodig langlopende leningen af te sluiten en te voorkomen dat er financiën onrendabel bij het Rijk moet worden uitgezet. Ook dit speelt een rol bij het maken van een liquiditeitsprognose, een prognose van inkomende en uitgaande geldstromen.

4.6 Fiscaliteiten

Fiscaliteiten betreft alles wat met belastingen te maken heeft. Fiscaliteiten zijn voor de gemeente de Vennootschapsbelasting (Vpb), de Belasting op de Toegevoegde Waarde (BTW) en het BTW Compensatiefonds (BCF).

Vennootschapsbelasting

Voor bepaalde activiteiten, namelijk de ondernemersactiviteiten, is de gemeente Vpb-plichtig. Dit heeft zijn grondslag in de “Wet modernisering Vpb-plicht overheidsinstanties”, die sinds 01-01-2016 van kracht is. Dit betreft een wijziging van de “Wet op de vennootschapsbelasting 1969”. De wijziging die hierin plaatsvond was dat ook publieke instanties, zoals de gemeenten, Vpb-plichtig werden. Dit hield in dat de gemeentes van alle activiteiten moesten bepalen of er sprake was van ondernemersactiviteiten of niet.

Belasting op de Toegevoegde Waarde

De gemeente is in basis BTW-plichtig. Voor alle activiteiten die ze uitvoert in haar hoedanigheid als overheid is er geen BTW-plicht omdat zij enkel haar specifieke maatschappelijke taak uitvoert. De BTW betaald voor dergelijke activiteiten mag daarom worden teruggevraagd (via het BCF). Waar dat niet het geval is, concurreert zij met marktpartijen en is zij dus actief in het economisch verkeer als bedrijf. Op de terreinen waar dat het geval is, is zij, net als alle andere marktpartijen, BTW-plichtig en kan de BTW niet via het BCF worden teruggevraagd, maar via de reguliere BTW-aangifte.

BTW compensatiefonds

Het BTW-compensatiefonds (BCF) is opgericht om een eind te maken aan de factor BTW bij de afweging, door decentrale overheden, tussen het uitbesteden van werkzaamheden of het uitvoeren ervan door de eigen organisatie. De factor BTW wordt weggenomen door het BTW-compensatiefonds waaruit decentrale overheden de betaalde BTW kunnen terugvragen. De betaalde BTW moet daarvoor aan een aantal voorwaarden voldoen. Zo moet de BTW betaald zijn over een niet-ondernemerstaak en mag er geen sprake zijn van verstrekking aan een individuele derde. Voorbeelden van taken waarvoor gemeenten BTW kunnen terugvragen via het BCF zijn de inzameling van huisvuil, het onderhoud aan gebouwen, het straatbeheer, schoonmaakactiviteiten, archivering, ingenieurswerkzaamheden en groenbeheer.

Kostenverhogende BTW

Er is echter ook nog een deel dat daadwerkelijk kostenverhogend is en dus zowel via de reguliere BTW-aangifte als via compensatiefonds niet zijn terug te vragen. Het is dus bij externe kosten altijd de vraag of de BTW compensabel, afgetrokken kan worden bij de BTW-aangifte of kostenverhogend is. Dit geldt ook bij kredietaanvragen en het opstellen van begrotingen. Als de BTW niet compensabel of aftrekbaar is, moet de BTW in de begroting/de kredietaanvraag worden meegenomen. Sinds de invoering van het BTW-compensatiefonds is het belang van de BTW dan ook aanzienlijk toegenomen in de bedrijfsvoering van gemeenten.

Het beantwoorden van de vraag (vragen) is vaak niet eenvoudig. De fiscale adviseurs kunnen de juiste oplossing bieden.