

Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen

LEXICON VAN BEGROTING EN JAARSTUKKEN

versie 2017

Accountant
Accountantsverklaring
Access
Activa
Administratieve Organisatie (AO)
Afschrijven
Algemene reserve
Allocatiefunctie
Apparaatskosten
Auditcommissie
Autorisatie
Balans
Balansmutaties
Baten
Bedrijfsvoering (paragraaf)
Begroting
Begrotingswijziging
Belasting
Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG)
Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV)
Bespaarde rente
Bestemmingsreserve
Boardletter
Boekwaarde
Bovenwijkse voorzieningen
Brede doeluitkering
BTW-compensatiefonds
Budget (budgetneutraal, budgetoverheveling, budgetrecht)
B&V-cyclus
Categoriale indeling
CODA
Commissie BBV
Control (in control zijn, controller)
Controleplan
Controleverklaring
Controlverordening
Dekking
Doelmatigheid
Doeltreffendheid
Dynamische begroting
Economisch nut (investering)
Eenmalige lasten / baten
Effectiviteit
Efficiency
Eigen vermogen
Financieel evenwicht
Financiële positie
Financiële ruimte
Financiering (paragraaf)
Financieringsfunctie
Flexibiliteit van de begroting
Functionele indeling
Gemeentefonds
Getrouwheid
Goedkeuringstoleranties
Grondbeleid (paragraaf)
GREX
Grondexploitatie
Heffingen
Hoofdfunctie
Indemniteitsprocedure
Integrale afweging / verantwoording
Interimcontrole
Interne controle (verbijzonderde -)
Investering (met economisch / maatschappelijk nut)

Jaarstukken
Jaarverslag
Kapitaallasten
Krediet
Lasten
Leges
Liquide middelen
Lokale heffingen (paragraaf)
Maatschappelijk nut (investering)
Marap
Meerjarenraming
Najaarsnota
NBA Alert
Netto Contante Waarde
NFIS
Onderhoud
kapitaalgoederen (paragraaf)
Onderschrijving
Onvoorzien
Overlopende passiva (activa)
Overschrijding
Paragraaf
Passiva
P&C-cyclus
Perspectiefnota
Planexploitatie
Preventief toezicht
Primitieve begroting
Product (-niveau)
Programma (-niveau)
Programmabegroting / -plan
Programmakosten
Rechten
Rechtmatigheid
Rekenkamer
Repressief toezicht
Reserve
Resultaatbepaling / Resultaatbestemming
Retributie
Risicoparagraaf
Saldireserve
Saldo
Schuifmogelijkheden
SiSa
SMART
Specifieke uitkering
Stelpost
Stelsel van baten en lasten
Stille reserve
Structurele lasten / baten
Structureel sluitende begroting
Toezicht (toezichthouder, preventief - / repressief toezicht)
Top-indicator
Treasury
Tussenmeldingen
Verantwoording
Verbijzonderde interne controle
Verbonden partijen (paragraaf)
Verklaring (van getrouwheid en rechtmatigheid)
Verordening 212
Verordening 213
Verordening 213a
Verplichting
Verschillenanalyse
Verslag van bevindingen
Vervangingsinvestering

Voorziening
Vreemd vermogen
Vrije ruimte
Waarderen
Weerstandscapaciteit
Weerstandvermogen (paragraaf)
Wet Houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof)
Wet Statuering middelen
WV-vragen
Aanbesteding
Accountant
Accountantsverklaring
Access
Activa
Administratieve Organisatie (AO)
Afschrijven
Algemene reserve
Allocatiefunctie
Apparaatskosten
Auditcommissie
Autorisatie
Balans
Balansmutaties
Baten
Bedrijfsvoering (paragraaf)
Begroting
Begrotingswijziging
Belasting
Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG)
Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV)
Bespaarde rente
Bestemmingsreserve
Boardletter
Boekwaarde
Bovenwijkse voorzieningen
Brede doeluitkering
BTW-compensatiefonds
Budget (budgetneutraal, budgetoverheveling, budgetrecht)
B&V-cyclus
Categoriale indeling
CODA
Commissie BBV
Control (in control zijn, controller)
Controleplan
Controleverklaring
Controlverordening
Dekking
Doelmatigheid
Doeltreffendheid
Dynamische begroting
Economisch nut (investering)
Eenmalige lasten / baten
Effectiviteit
Efficiency
Eigen vermogen
Financieel evenwicht
Financiële positie
Financiële ruimte
Financiering (paragraaf)
Financieringsfunctie
Flexibiliteit van de begroting
Functionele indeling
Gemeentefonds
Getrouwheid
Goedkeuringstoleranties

Grondexploitatie
Heffingen
Hoofdfunctie
Indemniteitsprocedure
Integrale afweging / verantwoording
Interimcontrole
Interne controle (verbijzonderde -)
Investering (met economisch / maatschappelijk nut)
IV-3
Jaarrekening
Jaarstukken
Jaarverslag
Kapitaallasten
Krediet
Lasten
Leges
Liquide middelen
Lokale heffingen (paragraaf)
Maatschappelijk nut (investering)
Marap
Meerjarenraming
Najaarsnota
NBA Alert
Netto Contante Waarde
NFIS
Onderhoud
kapitaalgoederen (paragraaf)
Onderschrijving
Onvoorzien
Overlopende passiva (activa)
Overschrijding
Paragraaf
Passiva
P&C-cyclus
Perspectiefnota
Planexploitatie
Preventief toezicht
Primitieve begroting
Product (-niveau)
Programma (-niveau)
Programmabegroting / -plan
Programmakosten
Rechten
Rechtmatigheid
Rekenkamer
Repressief toezicht
Reserve
Resultaatbepaling / Resultaatbestemming
Retributie
Risicoparagraaf
Saldireserve
Saldo
Schuifmogelijkheden
SiSa
SMART
Specifieke uitkering
Stelpost
Stelsel van baten en lasten
Stille reserve
Structurele lasten / baten
Structureel sluitende begroting
Toezicht (toezichthouder, preventief - / repressief toezicht)
Top-indicator
Treasury
Tussenmeldingen
Verantwoording

Colofon

De Rekenkamer heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Haar doel is de gemeenteraad een extra handvat te bieden zijn kaderstellende en controlerende taak uit te voeren. Daartoe voert zij onderzoek uit op het gebied van:

- Doeltreffendheid:
Bij dit type onderzoek wordt nagegaan of de gewenste resultaten daadwerkelijk worden bereikt
- Doelmatigheid
Bij dergelijk onderzoek gaan we na of de gewenste resultaten worden bereikt met zo weinig mogelijk middelen (personeel, geld)
- Rechtmatigheid:
Bij onderzoek op dit terrein staat de vraag centraal of de uitvoering plaatsvindt volgens geldende wetten en regels.

Bij de uitvoering van haar onderzoeken kijkt de Rekenkamer altijd terug (wat is besloten, wat is gedaan), met als nadrukkelijk doel daarvan te kunnen leren voor de toekomst.

De wijze waarop de Rekenkamer haar onderzoeken (en overige werkzaamheden) uitvoert is vastgelegd in de Notitie Werkwijze.

Samenstelling:

De heer M. (Marco) Wilke (voorzitter)

De heer H. (Hans) Bekkers (lid)

Mevrouw B. (Berdiny) Cornielje (lid)

De Rekenkamer wordt ambtelijk ondersteund door een secretaris / onderzoeker: mevrouw J. (Jelly) Smink.

Contact:

Post:	Postbus 9105 6500 HG NIJMEGEN
Telefoon:	024 – 3292338
E-mail:	rekenkamer@nijmegen.nl
Website:	www.nijmegen.nl/rekenkamer
Twitter:	@rekenkamer024

INHOUDSOPGAVE

Aanbesteding

Accountant

Accountantsverklaring

Accres

Activa

Administratieve Organisatie

Afschrijven

Algemene reserve

Algemene uitkering

Allocatiefunctie

Apparaatskosten

Auditcommissie

Autorisatie

Balans

Balansmutaties

Baten

Bedrijfsvoering (paragraaf)

Begroting

Begrotingswijziging

Belasting

Belastingcapaciteit

Beleidsindicatoren

Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG)

Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV)

Bespaarde rente

Bestemmingsreserve

Boardletter

Boekwaarde

Bovenwijkse voorzieningen

BTW-compensatiefonds

Budget (budgetneutraal, budgetoverheveling, budgetrecht)

B&V-cyclus

Categoriale indeling

Checklist beoordeling geactualiseerde grondexploitatie

Checklist grote projecten

CODA

Commissie BBV

Control ('in control zijn', controller)

Controleplan

Controleverklaring

Controlverordening

Decentrale uitkering

Dekking

Doelmatigheid

Doeltreffendheid

Dynamische begroting

Economisch nut (investering)

Eenmalige lasten / baten

Effectiviteit

Efficiëncy

Eigen vermogen

EMU-saldo

Financieel evenwicht

Financiële kengetallen

Financiële positie

Financiële ruimte

Financiering (paragraaf)

Financieringsfunctie

Flexibiliteit van de begroting

Functionele indeling

Garantie

Gemeentefonds

Getrouwheid

Goedkeuringstoleranties

GREX

Grondbeleid (paragraaf)

Grondexploitatie

Grondexploitatie (financiële kengetallen)

Handreiking jaarstukken lezen

Heffingen

Hoofdfunctie

Incrementeel begroten

Indemniteitsprocedure

Indicatoren

Integrale afweging / verantwoording

Integratie uitkering

Interimcontrole

Interne controle (verbijzonderde -)

Investing (met economisch / maatschappelijk nut)

IV-3

Jaarrekening

Jaarstukken

Jaarverslag

Kapitaallasten

Kasgeldlimiet

Kasstelsel

Krediet

Lasten

Leges

Lening

Liquide middelen

Lokale heffingen (paragraaf)

Lokale lastenmeter

Marap

Meerjarenraming

Najaarsnota

NBA-Alert

Netto Contante Waarde

Netto schuldquote

Onderhoud kapitaalgoederen (paragraaf)

Onderschrijding

Onvoorzien

Openspending.nl

Overlopende passiva (activa)

Overschrijding

Paragraaf

Passiva

P&C-cyclus

Perspectiefnota

Planexploitatie

Preventief toezicht

Primitieve begroting

Product (-niveau)

Programma (-niveau)

Programmabegroting / -plan

Programmakosten

Rechten

Rechtmatigheid

Rekening courant verhouding

Rekenkamer

Rente

Renterisiconorm

Repressief toezicht

Reserve

Resultaatbepaling / Resultaatbestemming

Retributie

Risicoparagraaf

Saldireserve

Saldo

Schatkistbankieren

Schuifmogelijkheden

SiSa

Slotwijzigingen

SMART

Solvabiliteit

Solvabiliteitsratio

Specifieke uitkering

Stelpost

Stelsel van baten en lasten

Stille reserve

Structurele exploitatieruimte

Structurele lasten / baten

Structureel sluitende begroting

Taakvelden

Toezicht (toezichthouder, preventief - / repressief toezicht)

Topindicator

Treasury

Tussenmeldingen

Verantwoording

Verbijzonderde interne controle

Verbonden partijen (paragraaf)

Verklaring (van getrouwheid en rechtmatigheid)

Verordening 212

Verordening 213

Verordening 213a

Verplichting

Verschillenanalyse

Verslag van bevindingen

Vervangingsinvestering

Voorjaarsnota

Voortgangsrapportage Grote Projecten

Voorziening

Vreemd vermogen

Vrije ruimte

Waarderen

Weerstandscapaciteit

Weerstandsvermogen (paragraaf)

Wet Houdbare Overheidsfinanciën

Wet Modernisering Vennootschapsbelastingplicht Overheidsbedrijven

Wet Normering Topinkomen

W-vragen

Zero base budgetting

Zomernota

BIJLAGE 1

Overzicht van genoemde websites

BIJLAGE 2

Verklaring van gebruikte afkortingen

INLEIDING

In voorliggend 'Lexicon van begroting en jaarstukken' geeft de Rekenkamer een toelichting op de meest voorkomende begrippen in en rond de begroting en de jaarstukken.

De Rekenkamer heeft dit Lexicon gemaakt om de gemeenteraad te ondersteunen bij de invulling van zijn budgetrecht. In zijn meest simpele betekenis houdt dit recht in dat de raad over het geld gaat en dat het college tot taak heeft de begroting uit te voeren en daarover aan de raad verantwoording af te leggen. In de praktijk is het budgetrecht met talrijke wettelijke regels omgeven. Deze zijn zeker voor niet deskundigen soms moeilijk te doorgronden. De Rekenkamer probeert in het Lexicon de taal rond deze regels uit te leggen. Wij hopen dat daarmee ook voor raadsleden de achtergrond en de betekenis ervan begrijpelijk gaat worden.

De Rekenkamer heeft de belangrijkste begrippen rond de begroting en de jaarstukken in dit Lexicon opgenomen. Van alle begrippen is steeds de feitelijke betekenis toegelicht. Van de meeste begrippen is tevens achtergrondinformatie opgenomen. Er zijn verder verwijzingen naar verordeningen, besluitvorming door de raad en/of onderzoeken van de Rekenkamer over het betreffende onderwerp opgenomen. Over een aantal begrippen is nog veel meer te vertellen. In die gevallen heeft de Rekenkamer een verwijzing opgenomen naar de website(s) waarop die extra informatie te vinden is. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de websites die vaak genoemd worden in het Lexicon.

Met het oog op het gebruiksgemak van het Lexicon, is ervoor gekozen dat elke toelichting zelfstandig leesbaar is. Dit brengt met zich mee dat er hier en daar sprake is van een overlap in de opgenomen verklaringen. Termen die zijn voorzien van * zijn elders in het Lexicon zelf (uitgebreider) verklaard. Wanneer deze woorden meerdere keren in één toelichting worden gebruikt, zijn deze alleen de eerste keer voorzien van *.

In bijlage 2 is een verklaring van de gebruikte afkortingen opgenomen.

Dit Lexicon is ook digitaal beschikbaar op: www.nijmegen.nl/rekenkamer/lexicon. De genoemde verwijzingen betreffen in die versie links naar de genoemde achtergrondinformatie, relevante verordeningen, raadsbesluiten, rapporten van de Rekenkamer over het betreffende onderwerp en andere toelichtingen in het Lexicon.

Oproep aan de gebruikers van dit Lexicon:

Wanneer u woorden mist in dit Lexicon horen wij dit graag. Wanneer u voorstellen voor wijziging en/of aanvullingen heeft op de opgenomen verklaringen van termen, dan verzoeken wij u vriendelijk deze (beargumenteerd) aan ons door te geven. Op onze website is hiervoor een speciaal formulier opgenomen.

Wij beoordelen uw suggesties en voeren deze zo nodig zo snel mogelijk door in de internetversie van dit Lexicon. Sinds 2006 bracht de Rekenkamer één keer per jaar een geactualiseerd exemplaar van dit Lexicon uit. Sinds 2010 heeft de Rekenkamer dit niet meer jaarlijks gedaan, maar bij aanvang van een nieuwe raadsperiode. In verband met de grote wijzigingen in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), heeft de Rekenkamer in 2015 en eind 2016 / begin 2017 een tussentijdse actualisatie uitgevoerd. Hierna draagt de Rekenkamer het Lexicon over aan de griffie.

Onze gegevens:

E-mail	rekenkamer@nijmegen.nl
Telefoon	024 - 3292338
Post	Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen Mevrouw J. Smink, BM60 Postbus 9105 6500 HG NIJMEGEN
Website	www.nijmegen.nl/rekenkamer
Twitter	@rekenkamer024

A

Aanbesteding

Accountant

Accountantsverklaring

Accres

Activa

Activeren

Administratieve Organisatie

Afschrijven

Algemene reserve

Algemene uitkering

Allocatiefunctie

Apparaatskosten

Auditcommissie

Autorisatie

AANBESTEDING

Een aanbesteding is de procedure waarbij een opdrachtgever bekend maakt dat hij een opdracht wil laten uitvoeren en bedrijven vraagt om een offerte in te dienen. Voor het aanbesteden van overheidsopdrachten gelden tal van regels. De omvang van de opdracht is een belangrijk criterium voor de wijze waarop aanbesteed mag of moet worden. Hieronder zijn de meest voorkomende vormen van aanbesteden toegelicht:

- **Openbaar aanbesteden:**
Een aanbestedingsprocedure waarbij elke deelnemer het bestek kan opvragen en een aanbieding kan indienen. Een dergelijke aanbesteding dient algemeen te worden bekendgemaakt.
- **Niet openbaar aanbesteden:**
Een niet-openbare aanbesteding betekent niet dat de aanbesteding niet openbaar in te zien is, maar dat het een aanbesteding met voorselectie betreft. De aanbesteding wordt aangekondigd, waarna partijen zich kunnen inschrijven, daarna volgt een selectie, waarbij minimaal 5 partijen geselecteerd worden. Deze partijen krijgen een bestek en doen een inschrijving, waarna de opdracht gegund wordt.
- **Onderhands aanbesteden:**
Een aanbestedingsprocedure, zonder voorafgaande bekendmaking, waarvoor een beperkt aantal leveranciers/ondernemers door de aanbestedende dienst wordt uitgenodigd om aan de aanbestedingsprocedure deel te nemen. Een dergelijke aanbestedingsprocedure is alleen toegestaan wanneer de Richtlijn Overheden van de Europese Unie niet van toepassing is. Bij onderhandse aanbestedingen wordt er onderscheid gemaakt naar enkelvoudig en meervoudig aanbesteden:
 - Onderhands enkelvoudig aanbesteden betekent dat de opdracht rechtstreeks aan één leverancier / ondernemer wordt gegund;
 - Onderhands meervoudig aanbesteden houdt in dat onder voorafgaande bekendmaking, een beperkt aantal van ten minste twee leveranciers / ondernemers wordt uitgenodigd door de aanbestedende dienst.
- **Europees aanbesteden**
In de Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn drempelwaarden (drempelbedragen) vastgesteld. Een overheidsopdracht die evenveel of meer bedraagt dan het drempelbedrag moet verplicht Europees worden aanbesteed. De drempelbedragen verschillen per type overheidsopdracht (bijvoorbeeld werken, diensten, onderzoek). De drempelbedragen worden elke twee jaar opnieuw vastgesteld. Wanneer een overheidsopdracht europees moet worden aanbesteed, gelden de voorschriften van één van de EU-aanbestedingsrichtlijnen.

ACCOUNTANT

In de Gemeentewet (artikel 213) is vastgelegd dat de gemeentelijke jaarrekening* wordt gecontroleerd door een accountant. De controle van de accountant is gericht op het afgeven van een verklaring* over de getrouwheid* en de rechtmatigheid* van de jaarrekening.

Artikel 213 Gemeentewet:

1. De raad stelt bij verordening regels vast voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening waarborgt dat de rechtmatigheid* van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst.
2. De raad wijst een of meer accountants aan als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, belast met de controle van de in artikel 197 bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen*.
3. De accountantsverklaring geeft op grond van de uitgevoerde controle aan of:
 - a. de jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten* en lasten* als de grootte en samenstelling van het vermogen;
 - b. de baten en lasten, alsmede de balansmutaties* rechtmatig tot stand zijn gekomen;
 - c. de jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, bedoeld in artikel 186 en
 - d. het jaarverslag* met de jaarrekening verenigbaar is.
4. Het verslag van bevindingen bevat in ieder geval bevindingen over:
 - a. de vraag of de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken en
 - b. onrechtmatigheden in de jaarrekening.
5. De accountant zendt de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen aan de raad en een afschrift daarvan aan het college.
6. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de reikwijdte van en de verslaglegging omtrent de accountantscontrole, bedoeld in het tweede lid.
7. Accountants als bedoeld in het tweede lid kunnen in gemeentelijke dienst worden aangesteld en worden in dat geval door de raad benoemd, geschorst en ontslagen.

Wat doet de accountant?

De accountant controleert en rapporteert in twee fasen. De eerste fase is de interimcontrole*, die grof samengevat het onderzoek inhoudt naar de kwaliteit van de interne processen. De feitelijke kwaliteit van de processen is mede bepalend voor de opzet en inhoud van de controle van de jaarrekening. De controle van de jaarrekening betreft de tweede fase van de accountantscontrole. De accountant doet verslag van zijn interimcontrole in de boardletter*. De jaarrekeningcontrole resulteert in een verklaring over getrouwheid en rechtmatigheid en in een rapport van bevindingen.

De controle van de accountant heeft primair als doel het afgeven van een verklaring. Daarnaast maakt de accountant in zijn verslagen (boardletter, rapport van bevindingen bij de jaarrekening) melding van zijn bevindingen. Hij richt zich daarbij uitsluitend op de getrouwheid en de rechtmatigheid van baten, lasten en balansmutaties, zoals die tot uitdrukking komen in de jaarrekening.

De jaarrekening bestaat uit:

- de programmarekening* en de toelichting daarop;
- de balans* en de toelichting daarop.

De accountant doet dus *géén* onderzoek naar de totale jaarstukken*, die betreffen naast de jaarrekening namelijk ook het jaarverslag*.

De gemeenteraad is opdrachtgever

De gemeenteraad is opdrachtgever van de accountant. De opdracht van de accountant wordt ingevuld binnen de daarvoor geldende regels: het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (BAPG)* en de Controlverordening (verordening 213*). De opdrachtgeversrol van de gemeenteraad wordt praktisch ingevuld door de auditcommissie*. De werkgroep Vernieuwing Accountantscontrole gemeenten 2015 (uitwerking aanbevelingen Commissie Depla vernieuwing BBV 2014) adviseert de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een handreiking te laten opstellen voor de versterking van het opdrachtgeverschap van de raad en daarin in elk geval ook de afweging voor een accountant in de private sector of in publieke dienst mee te nemen. Zo'n handreiking is er nog niet. De raad van Nijmegen heeft tot nu toe altijd een accountant uit de private sector ingehuurd.

In de **verordening auditcommissie** is dit als volgt verwoord (artikel 2, Taak):

1. De auditcommissie is belast met de voorbereiding van de besluitvorming van de raad aangaande
 - a. de aanwijzing op de wijze zoals omschreven in artikel 2 van de Controleverordening van, alsmede zo nodig het beëindigen van de relatie met, de accountant als bedoeld in artikel 213 van de Gemeentewet;
 - b. het vaststellen van het jaarlijkse controleprotocol* als bedoeld in artikel 2, vierde lid van de Controleverordening;
 - c. (...);
 - d. het bepalen van een standpunt over tussentijdse rapportages en andere verslagen van de onder a. bedoelde accountant en (...);
 - e. (...);
 - f. (...);
 - g. (...).
2. De auditcommissie bevordert dat onderzoeken van de accountant, de rekenkamer en de in het eerste lid onder d. bedoelde onderzoeken van het college op elkaar worden afgestemd.

In het **Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten** zijn de randvoorwaarden voor de accountantscontrole vastgelegd en de mogelijkheden voor de gemeenteraad hier een nadere invulling aan te geven. Er wordt ingegaan op de maximaal te hanteren goedkeuringstoleranties*, de te hanteren formulering voor de accountantsverklaring en de eisen voor het verslag van bevindingen*.

In de **Controlverordening** (raadsbesluit 12 november 2003) zijn door de raad de regels vastgelegd over de voorbereiding van en opdrachtverlening aan de accountant, de informatieverstrekking door het college (aan de accountant), de werkwijze van de accountant, de toegang tot informatie voor de accountant, de wijze van rapporteren door de accountant en de wijze waarop het college eventueel overige controles en opdrachten door de accountant kan laten uitvoeren.

ACCOUNTANTSVERKLARING

Op basis van zijn controle geeft de accountant* een verklaring af over de getrouwheid* en rechtmatigheid* van de jaarrekening*. In het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (BAPG)* is voorgeschreven welke verklaring de accountant in voorkomende gevallen dient af te geven. Uitgangspunt hiervoor zijn de goedkeuringstoleranties*. De goedkeuringstoleranties zijn kwantitatieve criteria. Als de goedkeuringstoleranties niet worden overschreden wordt in beginsel een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven. Op grond van het BAPG heeft de accountant overigens de mogelijkheid om zijn goedkeurende verklaring te onthouden, als hij van mening is dat de kwalitatieve gebreken te groot zijn. Voorbeelden van kwalitatieve gebreken zijn: bewust onrechtmatige beheershandeling of ontoereikendheden in de toelichting bij de jaarrekening (bijvoorbeeld wanneer de waarderingsgrondslagen*¹ onjuist zijn weergegeven). Als één of beide goedkeuringstoleranties worden overschreden, wordt geen goedkeurende accountantsverklaring afgegeven.

Zoals gezegd is in het BAPG voorgeschreven welk type verklaring de accountant in voorkomende gevallen dient af te geven. Een en ander is samengevat in onderstaande tabel.

	Aard accountantsverklaring			
	goedkeurend	met beperking	oordeel-onthouding	afkeurend
fouten in de jaarrekening (% van de lasten)	$\leq 1\%$	$> 1\% < 3\%$	-	$\geq 3\%$
onzekerheden in de controle (% van de lasten)	$\leq 3\%$	$> 3\% < 10\%$	$\geq 10\%$	

Op grond van het BAPG geeft de accountant één verklaring af, die betrekking heeft op de getrouwheid en de rechtmatigheid tezamen.

¹ In het Lexicon is onder 'waarden' een toelichting opgenomen op de wijze waarop aan activa* en passiva* een waarde moet worden toegekend.

ACCRES

Het grootste deel van hun inkomsten ontvangen gemeenten uit het Gemeentefonds*. Gemeenten mogen zelf bepalen waar ze dit geld aan besteden.

Het Gemeentefonds is gekoppeld aan de rijksuitgaven. Als het rijk meer uitgeeft, gaat het Gemeentefonds ook omhoog (en omgekeerd). Dit wordt ook wel het 'trap op, trap af' principe genoemd. Deze algemene groei wordt het 'accres' genoemd. De eindafrekening van het accres vindt plaats op basis van de rekeningcijfers van het rijk. Om problemen met het niet volledig benutten van de goedgekeurde budgetten op de rijksbegroting te voorkomen, is sinds 1997 de zogenaamde behoedzaamheidsreserve voor het Gemeentefonds ingesteld. Het bedrag in deze reserve wordt op voorhand ingehouden en wordt pas met de gemeenten verrekend nadat de jaarrekening van het rijk is vastgesteld.

Behalve met het 'accres' groeit het Gemeentefonds ook door veranderingen in taken of anderszins. Zowel over de exacte werkwijze rond het bepalen van het accres, als over veranderingen in taken en dergelijke wordt onderhandeld tussen de VNG² en het rijk.

Gemeenten worden op de hoogte gesteld van de ontwikkelingen in het gemeentefonds via de mei- en septembercirculaire. In deze circulaires worden gemeenten ook geïnformeerd over nieuwe gemeentelijke taken of taken die vervallen.

Het Rijk hanteert bij de verdeling van het gemeentefonds over individuele gemeenten onder meer de volgende gegevens:

- het aantal inwoners;
- het aantal jongeren;
- het aantal uitkeringsgerechtigden;
- de oppervlakte van het land;
- de grootte van de watergebieden.

Dit worden maatstaven genoemd. Er zijn ruim 60 maatstaven. Elke maatstaf heeft een bedrag 'per eenheid'. De gemeente krijgt dus geld voor iedere inwoner, iedere jongere enzovoort. Hoe de verdeling van het gemeentefonds precies wordt berekend, staat in de 'Toelichting op de berekening van de uitkeringen uit het gemeentefonds'. Ook is er een overzicht per jaar van de bedragen die iedere gemeente heeft ontvangen uit het gemeentefonds.

Het Rijk doet ieder jaar onderzoek naar het systeem van verdeling van het gemeentefonds. De uitkomsten van dit onderzoek staan in het Periodiek Onderhoudsrapport (POR). Dit rapport is een bijlage bij de begroting van het gemeentefonds.

² VNG: Vereniging Nederlandse Gemeenten.

ACTIVA

De activa zijn de bezittingen van de gemeente. Het gaat om alle zaken die in geld zijn of kunnen worden uitgedrukt, zoals geld, waardepapieren en investeringen*. Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* moeten alle activa op de balans* in de jaarrekening* inzichtelijk gemaakt worden. Bij de activa moet onderscheid worden gemaakt naar twee hoofdcategorieën:

1. Vaste activa

Voor lange(re) tijd vastgelegde vermogensbestanddelen in duurzame productiemiddelen die niet op korte termijn in liquide middelen* zijn om te zetten. Zoals grond, gebouwen, machines, verstrekte langlopende leningen en deelnemingen.

2. Vlottende activa

Voor korte tijd vastgelegde vermogensbestanddelen die op korte termijn in liquide middelen zijn om te zetten. Zoals voorraden, onderhanden werk, vooruitbetalingen, verstrekte kasgeldleningen en vlot verhandelbare effecten.

Volgens het BBV moeten beide hoofdcategorieën op de balans weer nader worden onderverdeeld in een aantal categorieën. De voorgeschreven opzet van de balans voor de activa is hierna opgenomen. Voor een volledige toelichting verwijzen wij u naar de toelichting op BBV (www.commissiebbv.nl). In de volgende tabel hebben wij daartoe als hulpmiddel steeds een verwijzing naar het artikelnummer uit BBV opgenomen.

In de toelichting op de balans moeten onder de materiële vaste activa afzonderlijk opgenomen worden (BBV artikel 52, lid 1):

- a. gronden en terreinen;
- b. woonruimten;
- c. bedrijfsgebouwen;
- d. grond-, weg- en waterbouwkundige werken;
- e. vervoermiddelen;
- f. machines, apparaten en installaties;
- g. overige materiële vaste activa.

In de toelichting op de balans wordt het verloop van de activa, als bedoeld in het eerste lid, gedurende het begrotingsjaar, in een sluitend overzicht weergegeven. Daaruit blijken, voor zover van toepassing (BBV artikel 52, lid 2):

- a. de boekwaarde aan het begin van het begrotingsjaar;
- b. de investeringen of desinvesteringen;
- c. de afschrijvingen;
- d. bijdragen van derden direct gerelateerd aan een actief;
- e. afwaarderingen wegens duurzame waardeverminderingen;
- f. de boekwaarde aan het eind van het begrotingsjaar.

ACTIVA, voorgeschreven indeling van de balans	artikel BBV
Vaste activa	33
• Immateriële activa	34
• kosten verbonden aan sluiten van geldleningen	34a
• saldo van agio en disagio	34a
• Materiële activa	35
• investeringen met economisch nut	35.1.a
• investeringen met een economisch nut, waarvoor ter bestrijding van de kosten een heffing kan worden geheven	35.1.b
• investeringen met maatschappelijk nut in openbare ruimte	35.1.c
• in erfpacht uitgegeven materiële activa	35.2
• Financiële activa	36
• kapitaalverstrekkingen aan deelnemingen	36.a.1
• kapitaalverstrekkingen aan gemeenschappelijke regelingen	36.a.2
• kapitaalverstrekkingen aan overige verbonden partijen	36.a.3
• openbare lichamen als bedoeld in artikel 1, onderdeel a, van de Wet financiering decentrale overheden	36.b.1
• leningen aan woningbouwcorporaties	36.b.2
• leningen aan deelnemingen	36.b.3
• leningen aan overige verbonden partijen	36.b.4
• overige langlopende leningen	36.c
• uitzettingen in 's rijks schatkist met een rentetypische looptijd van één jaar of langer	36.d
• uitzettingen in de vorm van Nederlands schuld papier met een rentetypische looptijd van één jaar of langer	36.e
• overige uitzettingen met rentetypische looptijd ≥ 1 jaar	36.f
• bijdragen aan activa van derden	36.g
Totaal vaste activa	
Vlottende activa	37
• Voorraden	38
• grond- en hulpstoffen	38.a
• niet in exploitatie genomen bouwgronden	38.a.1
• overige grond- en hulpstoffen	38.a.2
• onderhanden werk, waaronder bouwgronden in exploitatie	38.b
• gereed product en handelsgoederen	38.c
• vooruitbetalingen	38.d
• Uitzettingen met een rentetypische looptijd ≤ 1 jaar	39
• vorderingen op openbare lichamen	39.a
• verstrekte kasgeldleningen aan openbare lichamen als bedoeld in artikel 1, onderdeel a, van de Wet financiering decentrale overheden ;	39.b
• overige verstrekte kasgeldleningen	39.c
• uitzettingen in 's Rijks schatkist met een rentetypische looptijd korter dan één jaar;	39.d
• rekening-courantverhoudingen met het rijk	39.e
• rekening-courantverhoudingen met niet-financiële instellingen	39.f
• uitzettingen in de vorm van Nederlands schuld papier met een rentetypische looptijd korter dan één jaar	39.g
• overige vorderingen	39.h
• overige uitzettingen	39.i

ACTIVA, voorgeschreven indeling van de balans	artikel BBV
Vlottende activa – vervolg -	37
• Liquide middelen	40
• kas- en banksaldi	40
• Overlopende activa	40a
• de van Europese en Nederlandse overheidslichamen nog te ontvangen voorschotbedragen die ontstaan door voorfinanciering op uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel	40a.a
• overige nog te ontvangen bedragen en de vooruitbetaalde bedragen die ten laste van volgende begrotingsjaren komen	40a.b
Totaal vlottende activa	
Totaal-generaal	

ACTIVEREN

Het als bezitting opnemen op de balans en de lasten te spreiden over de gebruiksduur van het actief. Het moment waarop de financiële waarde van het aangeschafte of vervaardigde kapitaalgoed op de balans wordt gepresenteerd is het moment van ingebruikname. Er is een verschil in de wijze van activeren bij investeringen* met een economisch nut* en investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut*. Activa* met een economisch nut dienen op basis van de bruto-investering te worden geactiveerd. Bijdragen uit reserves* mogen niet op de investering en dus niet op de activering in mindering te worden gebracht. Bij investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut mogen zowel de direct op de investering betrekking hebbende bijdragen van derden in mindering worden gebracht (bijvoorbeeld inkomsten uit de rioolheffing), als ook reserves. De aanwending van een daartoe gevormde reserve loopt via de resultaatbestemming* van het desbetreffende programma*. Het streven is om dit soort investeringen tegen een zo laag mogelijke waarde op de balans te verantwoorden, en in een zo kort mogelijke termijn af te schrijven.

In de adviezen over de vernieuwing van de BBV* wordt geconstateerd dat door de gemeentelijke vrijheid om investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut al dan niet te activeren, en daarbij eventueel versneld af te schrijven, de vergelijking tussen gemeenten wordt bemoeilijkt. Met het oog op een betere vergelijkbaarheid van de kosten is in de vernieuwde BBV de systematiek van activering en afschrijving voor alle investeringen gelijk getrokken. Deze verplichting is van toepassing op alle investeringen die na 2017 worden gedaan.

ADMINISTRATIEVE ORGANISATIE

De Administratieve Organisatie (AO), omvat het gehele complex van organisatorische maatregelen, inclusief het stelsel van maatregelen van interne controle*, dat erop is gericht binnen organisaties een betrouwbare gegevensverwerking te realiseren. Een deugdelijke AO is van belang voor het besturen van de organisatie en voor het afleggen van verantwoording*.

Het handboek AO is de uiterlijke verschijningsvorm van de AO. Hierin zijn de (belangrijkste) werkprocessen beschreven.

De accountant* gaat elk jaar bij zijn interimcontrole* na of de AO van voldoende kwaliteit is. In de boardletter* doet hij verslag van zijn bevindingen.

AFSCHRIJVEN

Zie toelichting bij 'investering'.

ALGEMENE RESERVE

Binnen de reserves wordt onderscheid gemaakt naar de algemene reserve (verplicht (artikel 43 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV*)) en bestemmingsreserves*. De algemene reserve heeft een algemeen karakter en is vrij aanwendbaar. Voor het gebruik van de algemene reserve is, zoals voor alle reserves, altijd een expliciet raadsbesluit vereist.

De algemene reserve is het vrij besteedbare eigen vermogen van de gemeente. Deze reserve heeft als belangrijkste functie het vormen van een buffer voor financiële tegenvallers. Tekorten en overschotten op de jaarrekening* komen ten laste respectievelijk ten gunste van de algemene reserve. De voorheen gehanteerde term 'saldireserve' is met de nieuwe BBV opgegaan in de naamgeving algemene reserve. De noodzakelijke hoogte van de algemene reserve wordt mede bepaald aan de hand van het weerstandsvermogen* van de gemeente. Hierbij wordt de weerstandscapaciteit van de gemeente, waaronder de algemene reserve, afgezet tegen de risico's die de gemeente in zijn exploitatie of in zijn vermogen loopt. De provincie toetst of de algemene reserve het gewenste niveau heeft.

ALGEMENE UITKERING

De gemeente ontvangt van het Rijk uit het gemeentefonds voor de gedeeltelijke dekking van zijn uitgaven een algemene uitkering en specifieke uitkeringen.* De algemene uitkering uit het gemeentefonds* is gekoppeld aan bepaalde uitgaven in de Rijksbegroting. Stijgen de uitgaven dan stijgt ook de uitkering. Dalen de uitgaven, dan daalt ook de uitkering (trap op, trap af methode). De jaarlijkse toe- of afname van het gemeentefonds heet het accrés*.

ALLOCATIEFUNCTIE

Eén van de functies van de begroting* is de allocatiefunctie. Andere termen voor deze functie zijn keuzefunctie of afweegfunctie. Hiermee wordt de toedeling van de beschikbare middelen aan de diverse beleidsdoelen bedoeld. Met de vaststelling van de begroting door de gemeenteraad zijn de middelen gealloceerd. Dat houdt in dat de raad ervoor kiest de middelen te besteden voor het realiseren van de doelen, zoals die in de begroting zijn genoemd. De keuzes die de raad maakt bij de begroting zijn een uitwerking van keuzes die hem zijn voorgelegd in het kader van de perspectiefnota*. De werkwijze is dat het bestaande beleid jaarlijks als 'gegeven' wordt beschouwd. De te maken keuzes betreffen het afbouwen of wijzigen van bestaand beleid en het opvoeren van nieuw beleid. Deze wijze van begroten wordt ook wel incrementeel begroten genoemd. De financiële ruimte* en de flexibiliteit* van het bestaand beleid bepalen de ruimte voor nieuw beleid. De raad kan het college verzoeken in de perspectiefnota diverse keuzemogelijkheden voor te leggen.

APPARAATSKOSTEN

Apparaatskosten zijn alle personele en materiële kosten die verbonden zijn aan het functioneren van de ambtelijke organisatie.

De lasten* van de programma's* worden bepaald door apparaatskosten en door programmakosten*. Programmakosten hebben een directe relatie met een doel en een activiteit, zoals subsidies. Apparaatskosten hebben een dergelijke relatie niet en worden aan activiteiten en doelen toegerekend met behulp van verdeelsleutels, zoals tijdschrijfgegevens.

AUDITCOMMISSIE

De auditcommissie is een commissie uit de gemeenteraad. De commissie bestaat uit minimaal vijf en maximaal zeven raadsleden. De commissie vergadert in principe in het openbaar (artikel 9 lid 1 verordening auditcommissie) en heeft de volgende taken (artikel 2 verordening auditcommissie):

1. De auditcommissie is belast met de voorbereiding van de besluitvorming van de raad aangaande
 - a. de aanwijzing op de wijze zoals omschreven in artikel 2 van de Controleverordening* van, alsmede zo nodig het beëindigen van de relatie met, de accountant* als bedoeld in artikel 213* van de Gemeentewet;
 - b. het vaststellen van het jaarlijkse controleprotocol* als bedoel in artikel 2, vierde lid van de Controleverordening;
 - c. het vaststellen van de rekening* en het jaarverslag*;
 - d. het bepalen van een standpunt over tussentijdse rapportages en andere verslagen van de onder a. bedoelde accountant en over verslagen van periodieke onderzoeken van het college als bedoeld in de Verordening periodiek onderzoek;
 - e. het bepalen van een standpunt over onderzoeksverslagen van de gemeentelijke rekenkamer*;
 - f. het bepalen van een standpunt over door het college toegezegde of door de raad vastgestelde verbeteringsacties en de voortgang daarvan;
 - g. het benoemen van het lid of de leden van de rekenkamer als bedoeld in artikel 81a van de Gemeentewet.
2. De auditcommissie bevordert dat onderzoeken van de accountant, de rekenkamer en de in het eerste lid onder d. bedoelde onderzoeken van het college op elkaar worden afgestemd.

AUTORISATIE

De wet bepaalt dat het college ten laste van de gemeente slechts uitgaven kan doen tot de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht (artikel 189 Gemeentewet). Dit voorschrift vormt de kern van het budgetrecht van de raad. Met het vaststellen van de begroting* geeft de raad het college toestemming (of machtiging (autorisatie)) tot het doen van uitgaven. Autoriseren kan op diverse niveaus gebeuren. In de begroting van Nijmegen worden twee niveaus van baten en lasten onderscheiden:

- programma*
- product*

In Nijmegen autoriseert de gemeenteraad op programmaniveau. Dat betekent dat voor wijzigingen van het doel van een programma of voor extra uitgaven voor de uitvoering van het programma, altijd vooraf een door de raad vastgestelde begrotingswijziging* nodig is.

B

Balans

Balansmutaties

Baten

Bedrijfsvoering (paragraaf)

Begroting

Begrotingswijziging

Belasting

Belastingcapaciteit

Beleidsindicatoren

Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG)

Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV)

Bespaarde rente

Bestemmingsreserve

Boardletter

Boekwaarde

Bovenwijkse voorzieningen

BTW-compensatiefonds

Budget (budgetneutraal, budgeroverheveling, budgetrecht)

B&V-cyclus

BALANS

De balans geeft de stand van zaken voor wat betreft de omvang en de samenstelling van het vermogen. De balans is een onderdeel van de jaarrekening*. De balans bestaat uit twee zijden die altijd met elkaar in evenwicht zijn. Op de linkerzijde van de balans staan de bezittingen (de activa*), op de rechterzijde op welke wijze de bezittingen zijn gefinancierd (de passiva*).

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* is gedetailleerd voorgeschreven hoe de balans van de gemeente eruit moet zien. Hieronder hebben wij deze voorgeschreven balans opgenomen. Voor een volledige toelichting verwijzen wij u naar de toelichting op het BBV (www.commissiebbv.nl). In de volgende tabel hebben wij daartoe als hulpmiddel steeds een verwijzing naar het artikelnummer uit BBV opgenomen.

De betekenis van de balans voor een publiek-rechterlijke organisatie als een gemeente is een andere dan voor een private organisatie. Bedrijven zijn gericht op het vermogen en vermeerdering van het vermogen. Het inkomensverwervende karakter van een private organisatie maakt dat een balans meer betekenis heeft voor de continuïteit van de private onderneming, dan voor een gemeente. De balans is bij bedrijven dan ook de kern van het stelsel van baten en lasten. De kerntaak van de gemeente als inkomensbestedende huishouding is om vanuit een democratisch besluitvormingsproces middelen te besteden aan publieke taken voor de inwoners. Bezittingen en eigen en vreemd vermogen hebben hun betekenis dan ook vooral op de (meerjaren)exploitatie. Het (eigen) vermogen heeft in die zin wel een functie voor gemeenten, maar meer als buffer om onverwachte uitgaven op te vangen.

BALANS PER 31 DECEMBER 200X (en 31 december 200X - 1)			
ACTIVA		PASSIVA	
Vaste activa	33	Vaste passiva	41
• Immateriële activa	34	• Eigen vermogen	42 / 43
• kosten verbonden aan sluiten van geldleningen	34a	• algemene reserve	43.1.a
• saldo van agio en disagio	34a	• bestemmingsreserves	43.2.a
• Materiële activa	35	• resultaat na bestemming volgend uit de jaarrekening	42.2
• investeringen met economisch nut	35.1.a	• Voorzieningen	44 / 45
• Investeringen met economisch nut waarvoor heffing kan worden geheven	35.1.b	• Vaste schulden > 1 jaar	46
• investeringen met maatschappelijk nut in openbare ruimte	35.1.c	• obligatieleningen	46.a
• in erfpacht uitgegeven	35.2	• onderhandse leningen van binnenl. pensioenfondsen en verzekeringsinstellingen	46.b.1
• Financiële activa	36	• onderhandse leningen van binnenl. banken en overige financiële instellingen	46.b.2
• kapitaalverstrekkingen aan deelnemingen	36.a.1	• onderhandse leningen van binnenlandse bedrijven	46.b.3
• kapitaalverstrekkingen aan gemeenschappelijke regelingen	36.a.2	• onderhandse leningen van openbare lichamen als bedoeld in art. 1, onderdeel a Wet financ. decentr. overh.	46.b.4
• kapitaalverstrekkingen aan overige verbonden partijen	36.a.3	• onderhandse leningen van overige binnenlandse sectoren	46.b.5
• openbare lichamen als bedoeld in art. 1, onderdeel a Wet financ. dec. overh.	35.b.1	• onderhandse leningen van buitenl. instellingen, fondsen, banken, bedrijven en overige sectoren	46.b.6
• leningen aan woningbouwcorporaties	36.b.1	• door derden belegde gelden	46.c
• leningen aan deelnemingen	36.b.2	• waarborgsommen	46.d
• kapitaalverstrekkingen aan gemeenschappelijke regelingen	36.a.2		
• leningen aan overige verbonden partijen	36.b.3		
• overige langlopende leningen	36.c		
• uitzettingen in 's rijks schatkist met rentetypische looptijd > 1 jaar	36.d		
• uitzettingen als NL schuld papier met rentetypische looptijd ≥ 1 jaar	36.e		
• overige uitzettingen met rentetypische looptijd ≥ 1 jaar	36.f		
• bijdragen aan activa van derden	36.g		
Totaal vaste activa		Totaal vaste passiva	

BALANS PER 31 DECEMBER 200X (en 31 december 200X - 1) - vervolg -			
ACTIVA		PASSIVA	32
Vlottende activa	37	Vlottende passiva	47
• Vorraden	38	• Netto vlottende schulden < 1 jaar	48
• grond- en hulpstoffen	38.a	• kasgeldleningen aangegaan bij openbare lichamen als bedoeld in art. 1, onderdeel a Wet financ. dec. overh.	48.a
•		• Overige kasgeldleningen	48.b
• niet in exploitatie genomen bouwgronden	38.a.1	• banksaldi	48.c
• overige grond- en hulpstoffen	38.a.2	• overige schulden	48.d
• onderhanden werk, waaronder bouwgronden in exploitatie	38.b		
• gereed product en handelsgoederen	38.c		
• vooruitbetalingen	38.d		
• Uitzettingen ≤ 1 jaar	39	Overlopende passiva	49
• vorderingen op openbare lichamen	39.a	• verplichtingen die in het begrotingsjaar zijn opgebouwd en die in een volgend begrotingsjaar tot betaling komen, met uitzondering van jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume	49.a
• verstrekte kasgeldleningen aan openbare lichamen als bedoeld in art. 1, onderdeel a Wet financ. dec. overh.	39.b	• de van de Europese en Nederlandse overheidslichamen ontvangen voorschotbedragen voor uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel die dienen ter dekking van lasten van volgende begrotingsjaren	49.b
• overige verstrekte kasgeldleningen	39.c	• overige vooruit ontvangen bedragen die ten bate van volgende begrotingsjaren komen	49.c
• uitzettingen in 'rijks schatkist met rentetypische looptijd < 1 jaar	39.d		
• rekening-courantverhoudingen met rijk	39.e		
• rekening-courantverhoudingen met niet-fin. instellingen	39.f		
• uitzettingen als NL schuld papier met rentetypische looptijd < 1 jaar	39.g		
• overige vorderingen	39.h		
• overige uitzettingen	39.i		
• Liquide middelen	40		
• kas- en banksaldi	40		
• Overlopende activa	40a		
• de van Europese en Nederlandse overheidslichamen nog te ontvangen voorschotbedragen die ontstaan door voorfinanciering op uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel	40a.a		
• overige nog te ontvangen bedragen en de vooruitbetaalde bedragen die ten laste van volgende begrotingsjaren komen	40.a.b		
Totaal vlottende activa		Totaal vlottende passiva	
Totaal-generaal		Totaal generaal	

In artikel 51 tot en met 57 is voorgeschreven wat er in de toelichting op de balans moet worden opgenomen.

Buiten de balanstelling wordt het bedrag aan borgstellingen of garantstellingen aan natuurlijke en rechtspersonen opgenomen (artikel 50 BBV).

BALANSMUTATIES

Balansmutaties betreffen wijzigingen op de balans*. Voor de balans in de jaarrekening* is in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* voorgeschreven dat naast de omschrijving van de activa* en de passiva*, zowel aan de actiefzijde als aan de passiefzijde twee cijferkolommen zijn opgenomen, met:

- de bedragen van de activa respectievelijk de passiva op 31 december van het rekeningjaar;
- de bedragen van de activa respectievelijk de passiva op 31 december van het daaraan voorafgaande jaar.

Door deze opzet van de balans is in één oogopslag te zien welke mutaties zich in het betreffende rekeningjaar hebben voorgedaan.

De accountant* controleert onder meer of de balansmutaties een getrouw¹ beeld geven en rechtmatig² tot stand zijn gekomen.

¹ In het lexicon is een toelichting opgenomen op het begrip 'getrouwheid'.

² In het lexicon is een toelichting opgenomen op het begrip 'rechtmatigheid'.

BATEN

Voor gemeenten is voorgeschreven dat zij werken met het stelsel van baten en lasten*. Dit houdt in dat alle inkomsten en uitgaven moeten worden toegerekend aan het begrotingsjaar waarop zij betrekking hebben en niet aan het jaar waarin de betalingen worden gedaan. Dit is afwijkend van het zogenaamde kasstelsel* dat het voorgeschreven systeem voor het rijk voor zijn financiële huishouding is. Binnen een kasstelsel* is het moment van het feitelijk uitgeven of ontvangen van geld maatgevend voor opname in de begroting en de verantwoording.

In de begroting* worden voor elk programma* onder 'wat gaat dat kosten' de lasten*, de baten en het saldo* van die lasten en baten opgenomen. In de jaarrekening* wordt hierover verantwoording* afgelegd. Op de begroting dienen onder de baten de financiële middelen geraamd te worden die naar verwachting voor de uitvoering van het betreffende programma ter beschikking worden gesteld.

BEDRIJFSVOERING (PARAGRAAF)

Met de term bedrijfsvoering wordt bedoeld de sturing en beheersing van alle primaire en ondersteunende processen in een organisatie. Van dit begrip zijn talrijke definities in omloop. De kern ervan is dat het de aansturing van de organisatie betreft, zoals die onderscheiden kan worden van de feitelijk uitvoering (het daadwerkelijk maken van producten en het verlenen van diensten) en van het bepalen van beleid (keuzes maken over wat wel en wat niet te doen). De term bedrijfsvoering betekent in deze omschrijving hetzelfde als control*.

Een van de verplichte paragrafen* van de begroting* en het jaarverslag* is de paragraaf bedrijfsvoering. Deze verplichting volgt uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)*. Voor het verwezenlijken van de programma's* uit de begroting is het essentieel te beschikken over een goede bedrijfsvoering. De toelichting op BBV stelt dat het de functie van de paragraaf bedrijfsvoering is de gemeenteraad hier inzicht in te geven.

In (de toelichting op) BBV worden de volgende onderdelen voor de paragraaf bedrijfsvoering genoemd. In de begroting respectievelijk het jaarverslag moet voor de raad de volgende informatie beschikbaar zijn:

Paragraaf Bedrijfsvoering			
	Begroting		Jaarverslag
	Stand van zaken	Voornemen	Verantwoording over ...
Personeel			
Informatisering			
Automatisering			
Communicatie			
Organisatie			
Financieel beheer: • Administr. organisatie* • Interne controle*			
Facilitaire dienstverlening			
Interne processen			
Externe processen			
Relatie met uitvoering programma's uit programmaplan*			

In de begroting worden per onderdeel de stand van zaken en de beleidsvoornemens duidelijk gemaakt; in het jaarverslag wordt verantwoording* afgelegd over de mate van realisatie van de beleidsvoornemens. Wanneer de gemeenteraad dat met het oog op zijn informatiebehoefte noodzakelijk vindt, is hij vrij te besluiten specifieke eisen toe te voegen.

De gemeenteraad van Nijmegen heeft dat gedaan in artikel 7 van Financiële verordening (verordening 212)*. Daarin heeft de raad bepaald:

Het college biedt ter vaststelling aan de raad beleidskaders aan waarin de inhoud van de paragrafen uiteen wordt gezet. Eens in de vier jaar evalueert het college de beleidskaders en legt zo nodig een bijgestelde versie ter vaststelling voor aan de raad.

De wijzigingen van de BBV bij besluit van 5 maart 2016 verplichten de gemeente om met ingang van de begroting 2017 naast de beleidsmatige ontwikkelingen op het gebied van bedrijfsvoering inzicht te geven in de kosten ervan ofwel in de hoogte van de kosten van overhead*. Door de beleidsmatige ontwikkelingen op het gebied van bedrijfsvoering te combineren met financieel inzicht in de hoogte en samenstelling van de kosten van overhead, kan de raad beter inzicht verkrijgen in en sturing geven aan dit omvangrijke deel van de totale gemeentelijke kosten.

BEGROTING

De begroting is het integrale kader waarin alle te verwachten baten* en lasten* voor een bepaald kalenderjaar zijn gekoppeld aan te realiseren doelen en daarvoor uit te voeren activiteiten. De begroting vormt tevens de basis voor de verantwoording*. Begroting en jaarstukken* moeten daarom identiek zijn van indeling.

De begroting is het centrale instrument voor het realiseren van het budgetrecht* van de raad. Dat recht houdt in dat de raad de eigenaar is van de middelen en vanuit die positie het college machtigt om over budgetten* te beschikken. Het college mag slechts uitgaven doen tot de bedragen die door de raad op de begroting zijn gebracht.

De begroting heeft samengevat de volgende functies:

- Autorisatiefunctie*: de raad machtigt het college tot het doen van uitgaven;
- Allocatiefunctie*: de raad kiest met welke middelen welke doelen zullen worden nagestreefd;
- Beheersfunctie: in de begroting wordt de basis gelegd voor een rechtmatig, doelmatig en doeltreffend beheer³;
- Verantwoordingsfunctie: op basis van de begroting legt het college verantwoording af over het door hem gevoerd bestuur.

In de Gemeentewet zijn de volgende artikelen opgenomen over de rol van de raad bij de begroting:

Artikel 189

1. Voor alle taken en activiteiten brengt de raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden.
2. De raad ziet erop toe dat de begroting in evenwicht is. Hiervan kan hij afwijken indien aannemelijk is dat het evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht.
3. Behoudens het bepaalde in de artikelen 208 en 209 kunnen ten laste van de gemeente slechts lasten en daarmee overeenstemmende balansmutaties* worden genomen tot de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht.
4. Het begrotingsjaar is het kalenderjaar.

Artikel 190

1. Het college biedt jaarlijks, tijdig voor de in artikel 191, eerste lid, bedoelde vaststelling, de raad een ontwerp aan voor de begroting met toelichting van de gemeente en een meerjarenraming* met toelichting voor ten minste drie op het begrotingsjaar volgende jaren.
2. De ontwerp-begroting en de overige in het eerste lid bedoelde stukken liggen, zodra zij aan de raad zijn aangeboden, voor een ieder ter inzage en zijn algemeen verkrijgbaar. Van de terinzagelegging en de verkrijgbaarstelling wordt openbaar kennis gegeven.
3. De raad beraadslaagt over de ontwerp-begroting niet eerder dan twee weken na de openbare kennisgeving.

Artikel 191

1. De raad stelt de begroting vast in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor zij dient.
2. Het college zendt de door de raad vastgestelde begroting vergezeld van de in artikel 190, eerste lid, bedoelde stukken, binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan gedeputeerde staten.

³ In het lexicon zijn toelichtingen opgenomen op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

Aan de inhoud en opzet van de begroting worden door de wetgever eisen gesteld. Dit is gebeurd in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)*. Uitgangspunt van BBV is in de eerste plaats dat de begroting en jaarstukken* voldoen aan de informatiebehoefte van de gemeenteraad. De waarborging van de informatiebehoefte van de gemeenteraad staat voorop, omdat het budgetrecht één van de belangrijkste rechten van de gemeenteraad is.

De begroting bestaat op basis van het BBV tenminste uit:

- beleidsbegroting
 - programmaplan*;
 - paragrafen*;
- financiële begroting
 - overzicht van baten en lasten en de toelichting;
 - de uiteenzetting van de financiële positie* en de toelichting.

De invulling van de afzonderlijke elementen van de begroting kan de raad voor een deel zelf bepalen. In de toelichting op BBV wordt hierover onder meer gesteld:

'In een duaal stelsel zijn de raad en het college gediend met een inrichting van de begroting en jaarstukken, die zo veel mogelijk is toegesneden op de eigen situatie en wensen. Door de raad gekozen programma's zullen de indeling van de begroting en jaarstukken bepalen. (...) Om voor een aantal aspecten toch de benodigde transparantie te verkrijgen (...) worden gemeenten verplicht een zevental paragrafen in de begroting en jaarstukken op te nemen waarin de beleidsuitgangspunten van het desbetreffende onderwerp worden uitgewerkt.' (toelichting bij BBV, 17 januari 2003, blz 32).

De bruikbaarheid van de begroting als sturingsinstrument wordt bepaald door de mate waarin wordt voldaan aan de eisen van BBV én de mate waarin invulling wordt gegeven aan de door de gemeenteraad geformuleerde eisen en wensen.

BEGROTINGSWIJZIGING

Een begrotingswijziging is een aanpassing van de begroting* tijdens het begrotingsjaar. Net zoals alleen de raad de begroting kan vaststellen kan ook de raad alleen de begroting wijzigen.

In Nijmegen autoriseert* de gemeenteraad op programmaniveau. Dat betekent dat voor wijzigingen van het doel van een programma* of voor extra uitgaven (ook al zijn er extra inkomsten!) voor de uitvoering van het programma, altijd vooraf een door de raad vastgestelde begrotingswijziging nodig is.

Het valt binnen de beschikkingsbevoegdheid van het college om overschotten en tekorten op producten binnen één programma met elkaar te compenseren en daarover uitleg te geven bij de jaarrekening*.

BELASTING

Gemeenten kunnen op grond van de Gemeentewet eigen belastingen heffen. De mogelijkheid daartoe is wel beperkt. Gemeenten mogen alleen belastingen heffen die de wet uitdrukkelijk toestaat. Op dit moment biedt de Gemeentewet de mogelijkheid de volgende belastingen te heffen:

- onroerende zaakbelasting (artikel 220 en 221)
- baatbelasting (artikel 222)
- forensenbelasting (artikel 223)
- toeristenbelasting (artikel 224)
- parkeerbelasting (artikel 225)
- hondenbelasting (artikel 226)
- reclamebelasting (artikel 227)
- precariobelasting (artikel 228)

Als een gemeente gebruik wil maken van de bevoegdheid een bepaalde belasting te heffen, moet dat worden vastgelegd in een gemeentelijke belastingverordening.

Naast belastingen kan de gemeente ook inkomsten genereren met rechten*. Belangrijkste verschil tussen deze twee is dat bij een belasting de belastingheffer geen direct aanwijsbare tegenprestatie hoeft te leveren. Bij rechten zoals bij het rioleringsrecht en de afvalstoffenheffing is dat wel nodig.

In de begroting* en het jaarverslag* is een paragraaf lokale heffingen* opgenomen, waarin zowel de belastingen als de heffingen worden beschreven.

BELASTINGCAPACITEIT

Eén van de financiële kengetallen* die in de begroting* en jaarstukken* moet worden opgenomen betreft die voor de belastingcapaciteit. Deze verplichting volgt uit het advies voor de vernieuwing van het BBV* ter verbetering van de onderlinge vergelijkbaarheid tussen gemeenten. In de bijlage van de mei-circulaire 2015 van het rijk wordt uitgelegd hoe de kengetallen moeten worden vastgesteld en in de begroting en de jaarstukken moeten worden opgenomen.

De ruimte die een gemeente heeft om zijn belastingen te verhogen wordt vaak gerelateerd aan de totale woonlasten. Het [Coelo](#) publiceert deze lasten ieder jaar in de Atlas van de lokale lasten. Onder de woonlasten worden verstaan de OZB en de rioolheffing en reinigingsheffing voor een woning met gemiddelde WOZ-waarde in die gemeente. De belastingcapaciteit van gemeenten wordt daarom berekend door de totale woonlasten meerpersoonshuishouden in jaar t te vergelijken met het landelijk gemiddelde in jaar t-1 in en uit te drukken in een percentage.

A OZB-lasten voor gezin bij gemiddelde WOZ-waarde

B Rioolheffing voor gezin bij gemiddelde WOZ-waarde

C Afvalstoffenheffing voor een gezin

D Eventuele heffingskorting

E Totale woonlasten voor gezin bij gemiddelde WOZ-waarde (A+B+C-D)

F Woonlasten landelijke gemiddelde voor gezin in t-1

Belastingcapaciteit: Woonlasten meerpersoonshuishouden t.o.v. landelijke gemiddelde (E/F) x 100%

BELEIDSINDICATOREN

De vernieuwing van de BBV*-regelgeving verplichten gemeenten om vanaf het begrotingsjaar 2017 voor het toelichten van de maatschappelijke effecten in de programmabegroting* en in de jaarstukken* de onderstaande basisset aan beleidsindicatoren te gebruiken. De gemeenteraad moet zich met beleidsindicatoren een oordeel kunnen vormen over de behaalde beleidsresultaten uit het verleden en een inschatting kunnen maken van de – met het voorgestelde beleid – te behalen resultaten in de toekomst. De gemeenten kunnen ervoor kiezen om eigen beleidsindicatoren aan de basisset toe te voegen, toegesneden op de lokale situatie. De basisset met beleidsindicatoren is voorbereid door de VNG en het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten. Naast opname in programmabegroting en jaarstukken worden de beleidsindicatoren ook digitaal beschikbaar gesteld op de website www.waarstaatjegemeente.nl, zodat eenvoudig vergelijkingen tussen gemeenten gemaakt kunnen worden. De basisset beleidsindicatoren wordt gekoppeld aan de taakvelden* uit de begroting en jaarstukken.

	Taakveld	Naam indicator	Eenheid	Bron
1.	Bestuur en onderst.	Formatie	Fte. per 1.000 inwoners	Eigen gegevens
2.	Bestuur en onderst.	Bezetting	Fte. Per 1.000 inwoners	Eigen gegevens
3.	Bestuur en onderst.	apparaatskosten	Kosten per inwoner	Eigen begroting
4.	Bestuur en onderst.	Externe inhuur	Kosten als % van totale loonsom+ totale kosten inhuur externen	Eigen begroting
5.	Bestuur en onderst.	Overhead	% van totale lasten	Eigen begroting
6.	Veiligheid	Verwijzingen Halt	Aantal per 10.000 jongeren	Bureau Halt
7.	Veiligheid	Harde kern jongeren	Aantal per 10.000 jongeren	KLPD
8.	Veiligheid	Winkeldiefstallen	Aantal per 1.000 inwoners	CBS
9.	Veiligheid	Geweldsmisdrijven	Aantal per 1.000 inwoners	CBS
10.	Veiligheid	Diefstallen uit woning	Aantal per 1.000 inwoners	CBS
11.	Veiligheid	Vernielingen en beschadigingen (in de openbare ruimte)	Aantal per 1.000 inwoners	CBS

	Taakveld	Naam indicator	Eenheid	Bron
12.	Verkeer en Vervoer	Ziekenhuisopname na verkeersongeval met een motorvoertuig	%	VeiligheidNL
13.	Verkeer en Vervoer	Overige vervoersongevallen met een gewonde fietser	%	VeiligheidNL
14.	Economie	Funcziemenging	%	LISA
15.	Economie	Bruto gemeentelijk product	Verhouding tussen verwacht en gemeten product	Atlas voor gemeenten
16.	Economie	Vestigingen (van bedrijven)	Aantal per 1.000 inwoners in de leeftijd van 15 t/m 64 jaar	LISA
17.	Onderwijs	Absoluut verzuim	Aantal per 1.000 leerlingen	DUO
18.	Onderwijs	Relatief verzuim	Aantal per 1.000 leerlingen	DUO
19.	Onderwijs	Vroegtijdig schoolverlaters zonder startkwalificatie	% deelnemers aan het VO en MBO onderwijs	DUO
20.	Sport, cultuur en recreatie	Niet sporters	%	Gezondheidsenquête (CBS, RIVM)
21.	Sociaal domein	Banen	Aantal per 1.000 inwoners in de leeftijd van 15 t/m 64 jaar	LISA
22.	Sociaal domein	Jongeren met een delict voor de rechter	% 12 t/m 21 jarigen	Verwey Jonker Instituut-Kinderen in Tel
23.	Sociaal Domein	Kinderen in uitkeringsgezin	% kinderen tot 18 jaar	Verwey Jonker Instituut-Kinderen in Tel
24.	Sociaal Domein	Netto arbeidsparticipatie	% van de werkzame beroepsbevolking tov de beroepsbevolking	CBS
25.	Sociaal domein	Werkloze jongeren	% 16 t/m 22 jarigen	Verwey Jonker Instituut-Kinderen in Tel

	Taakveld	Naam indicator	Eenheid	Bron
26.	Sociaal domein	Personen met een bijstandsuitkering	Aantal per 10.000 inwoners	CBS
27.	Sociaal domein	Lopende re-integratie voorzieningen	Aantal per 10.000 inwoners van 15-64 jaar	CBS
28.	Sociaal domein	Jongeren met jeugdhulp	% van alle jongeren tot 18 jaar	CBS
29.	Sociaal domein	Jongeren met jeugdbescherming	% van alle jongeren tot 18 jaar	CBS
30.	Sociaal domein	Jongeren met jeugdreclassering	% van alle jongeren van 12 tot 23 jaar	CBS
31.	Sociaal domein	Cliënten met een maatwerkarrangement Wmo	Aantal per 10.000 inwoners	CBS
32.	Volksgezondheid en Milieu	Omvang huishoudelijk restafval	Kg per inwoner	CBS
33.	Volksgezondheid en Milieu	Hernieuwbare electriciteit	%	RWS
34.	Volkshuisvesting, Ruitmtelijke ordening en Stadsvernieuwing	Gemiddelde WOZ waarde	1.000 euro	CBS
35.	Volkshuisvesting, Ruitmtelijke ordening en Stadsvernieuwing	Nieuw gebouwde woningen	Aantal per 1.000 woningen	Basisregistratie adressen en gebouwen
36.	Volkshuisvesting, Ruitmtelijke ordening en Stadsvernieuwing	Demografische druk	%	CBS
37.	Volkshuisvesting, Ruitmtelijke ordening en Stadsvernieuwing	Gemeentelijke lasten éénpersoonshuishoud en	In euro's	COELO
38.	Volkshuisvesting, Ruitmtelijke ordening en Stadsvernieuwing	Gemeentelijke lasten meerpersoonshuishoud en	In euro's	COELO

BESLUIT ACCOUNTANTSCONTROLE PROVINCIES EN GEMEENTEN (BAPG)

In het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (BAPG) zijn de in de Gemeentewet (artikel 213, lid 6) bedoelde nadere regels opgenomen, omtrent de reikwijdte van en de verslaglegging over de controle van de jaarrekening* door de accountant*. Er wordt ingegaan op de maximaal te hanteren goedkeuringstoleranties*, de te hanteren formulering voor de accountantsverklaring* en de eisen voor het verslag van bevindingen*. In deze regels wordt tevens aan de raad een aantal mogelijkheden gegeven om op maat toegesneden regels voor de eigen gemeente te formuleren. De raad van Nijmegen heeft dat gedaan in verordening 213*.

Voorstellen tot vernieuwing van de accountantscontrole in het kader van een verdere vernieuwing van het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV)*, verkeren nog in de fase van nadere uitwerking, en kunnen op een later moment leiden tot voorstellen tot wijziging van wet- en of regelgeving.

BESLUIT BEGROTING EN VERANTWOORDING PROVINCIES EN GEMEENTEN (BBV)

Aan de opzet en inhoud van de begroting* en jaarstukken* van de gemeente worden door de wetgever eisen gesteld.

Uitgangspunt van het BBV is in de eerste plaats dat de begroting en jaarstukken voldoen aan de informatiebehoefte van de gemeenteraad. De waarborging van de informatiebehoefte van de gemeenteraad staat voorop, omdat het budgetrecht één van de belangrijkste rechten van de gemeenteraad is.

Daarnaast wordt met BBV ook voorzien in de informatiebehoeften van anderen. Geconstateerd wordt dat die behoeften zijn toegenomen. Het gaat hierbij om burgers en maatschappelijke organisaties, maar ook om het college en externe partijen. In de toelichting wordt dit als volgt verwoord:

'Voor het stellen van kaders (allocatie* en autorisatie*) en voor het controleren is een goed inzicht van de gemeenteraad in de financiële positie* in relatie tot het beleid en de activiteiten van de gemeente essentieel. Het college aan de andere kant heeft behoefte aan meer gedetailleerde informatie voor het uitvoeren van het beleid. De toezichthouder* (GRN: de provincie) baseert zich in eerste instantie op de begroting, zoals die is vastgesteld door de raad, maar kan ook behoefte hebben aan meer gedetailleerde informatie. Daarnaast is uniform gebaseerde informatie van belang voor de toezichthouder, voor het rijk, het CBS en voor gemeenten die zichzelf willen vergelijken met anderen (benchmarking). Met andere woorden, de begroting en de jaarstukken vervullen diverse functies voor diverse actoren. Om de diverse actoren beter in staat te stellen ook daadwerkelijk de benodigde informatie uit de begroting en de jaarstukken te halen, is er gekozen voor het principe 'iedere doelgroep zijn eigen informatie/documenten'. Het spreekt vanzelf dat de begroting respectievelijk jaarstukken en de diverse documenten die daarmee samenhangen, uitgaan van dezelfde basisinformatie en totaalcijfers. Het specifieke van diverse documenten zit met name in het niveau van aggregatie, de inhoud van de bijbehorende toelichtingen en de gekozen invalshoek.' (toelichting bij BBV, 17 januari 2003, bladzijde 32).

In feite is sprake van een informatiepiramide. De begroting die wordt vastgesteld door de gemeenteraad vormt de top van de piramide, de basis wordt gevormd door de informatie benodigd voor de uitvoering van de begroting (op de werkvloer). Tussen top en basis bevinden zich de productenraming voor het college en de informatie voor derden.

Verder wordt gesteld:

'In een duaal stelsel zijn de raad en het college gediend met een inrichting van de begroting en jaarstukken, die zo veel mogelijk is toegesneden op de eigen situatie en wensen. Door de raad gekozen programma's* zullen de indeling van de begroting en jaarstukken bepalen. (...) Om voor een aantal aspecten toch de benodigde transparantie te verkrijgen (...) worden gemeenten verplicht een zevental paragrafen* in de begroting en jaarstukken op te nemen waarin de beleidsuitgangspunten van het desbetreffende onderwerp worden uitgewerkt.' (toelichting bij BBV, 17 januari 2003, blz 32).

De bruikbaarheid van de begroting als sturingsinstrument en de jaarstukken als verantwoordingsinstrument worden dus bepaald door de mate waarin wordt voldaan aan de eisen van BBV én de mate waarin invulling wordt gegeven aan de door de gemeenteraad geformuleerde eisen en wensen.

Landelijk is een commissie ingesteld (commissie BBV)* die vragen en problemen van gebruikers met de BBV-voorschriften in behandeling neemt. Zo nodig adviseert de commissie de minister tot bijstelling van de BBV-voorschriften. Op de website van de commissie (www.commissiebbv.nl) zijn onder meer opgenomen:

- het BBV zelf en de toelichting daarop;
- achtergrondinformatie bij het BBV;
- nadere toelichting op de toepassing van het BBV in de vorm van Notities en Richtlijnen;
- vraag en antwoordrubriek: hierin zijn vragen van provincies en gemeenten over de toepassing van BBV-eisen voorzien van een antwoord van de commissie.

In mei 2014 is het rapport van de Adviescommissie Vernieuwing BBV (Commissie Depla) uitgebracht waarin adviezen zijn opgenomen om het BBV aan te passen aan een aantal ontwikkelingen in de afgelopen 10 jaar. Deze ontwikkelingen zijn:

- de wens om de kaderstellende en controlerende rol van de raad te versterken;
- de wens tot een betere vergelijkbaarheid tussen gemeenten te komen;
- de druk op de democratische rol van de raad onder meer vanwege de drie decentralisaties;
- het toenemend belang (financieel economische onrustige tijden) om tijdig te kunnen bijsturen en dus financieel inzicht te hebben;
- de wens tot meer inzicht in elkaars financiële positie (onderlinge bijstand) te hebben;
- de toenemende (inter)nationale belangstelling voor de verslaggeving in de publieke sector;
- de toenemende aandacht voor de doelmatigheid van het toezicht op de rechtmatigheid.

De adviescommissie heeft een zevental adviezen geformuleerd die in 2015 door het Ministerie van Binnenlandse en Koninkrijksrelaties ter consultatie aan diverse betrokkenen zijn voorgelegd.

Op 17 maart 2016 is het definitieve Wijzigingsbesluit BBV gepubliceerd. De nu vastgestelde wijzigingen richten zich op:

1. Een uniforme indeling van begroting en jaarstukken in taakvelden* (i.p.v. producten)
2. Een uniforme basisset van beleidsindicatoren*
3. Een uniforme basisset van financiële kengetallen*
4. Verbeterde informatie over verbonden partijen*
5. Vernieuwing van de accountantscontrole*
6. Inzicht in overheadkosten*
7. Verplicht activeren* van investeringen* met maatschappelijk nut
8. Beter inzicht in het EMU-saldo*
9. Verscherpte boekhoudregels voor grondexploitaties* mede in relatie tot vennootschapsbelasting bij overheidsbedrijven.

Met ingang van de programmabegroting 2016 zijn de wijzigingen rondom de uniforme set van financiële kengetallen al geïmplementeerd. De gewijzigde regelgeving conform het wijzigingsbesluit van 17 maart 2016 over de financiële kengetallen geven hierop nog een aanvulling. Voorstellen tot mogelijke aanpassing van de accountantscontrole zijn nog in voorbereiding. De overige nieuwe regelgeving vanuit het BBV moet voor het eerst worden uitgewerkt in de programmabegroting 2017.

Ter uitwerking van het Wijzigingsbesluit van 5 maart 2016 zijn de volgende Ministeriële Regelingen gepubliceerd:

- Regeling van 24 maart 2016 tot vaststelling van de beleidsindicatoren* die door gemeenten in de begrotingsprogramma's en programmaverantwoording worden opgenomen;
- Regeling van 24 maart 2016 tot vaststelling van de wijze waarop financiële kengetallen* worden vastgesteld en opgenomen in begroting en jaarverslag in verband met de introductie van de geprognosticeerde begin- en eindbalans in de begrotingen en meerjarenramingen;
- Regeling van 18 april 2016 tot vaststelling van de voor de uitvoeringsinformatie te gebruiken taakvelden* en verstrekking informatie voor derden.

BESPAARDE RENTE

Bespaarde rente is de rente die berekend wordt over het gedeelte van het eigen vermogen* dat is aangewend ter financiering* van investeringen*. Bespaarde rente wordt in de begroting* als last* verantwoord, maar die last is geen uitgave, omdat de bespaarde rente wordt toegevoegd aan de reserves*. Door deze werkwijze wordt de kostprijs van de producten niet beïnvloed door de wijze van financiering (met eigen of met vreemd vermogen*). Bespaarde rente mag wel worden berekend over reserves (eigen vermogen) maar niet over voorzieningen* (vreemd vermogen). De redenering is dat voorzieningen niet als financieringsbron kunnen dienen, omdat ze niet hoger mogen zijn dan in overeenstemming is met de risico's en de verplichtingen* in verband waarmee ze zijn ingesteld.

BESTEMMINGSRESERVE

Binnen de reserves wordt onderscheid gemaakt naar de algemene reserve* en bestemmingsreserves. Voor het gebruik van reserves is altijd een expliciet raadsbesluit vereist.

Bestemmingsreserves zijn afgezonderde vermogensbestanddelen met een specifieke bestemming voor bepaalde doeleinden. De beleidsruimte inzake reserves is zeer groot. De raad kan op basis van eigen keuzes en afwegingen bepalen of reserves worden ingesteld. Ook beslist de raad over de afzonderlijk zichtbaar gemaakte mutaties via de resultaatbestemming* bij zowel de begroting* als de jaarrekening*. De bestemming kan te allen tijde (door de raad) veranderd worden. Reserves behoren tot het eigen vermogen* van de gemeente.

In de Kadernota Risicomanagement en weerstandsvermogen (2013) waren onder meer de spelregels rond bestemmingsreserves opgenomen, zoals die naar aanleiding van het rekenkameronderzoek uit 2014 waren ingesteld. In de nieuwste Kadernota is dat niet meer volledig het geval.

BOARDLETTER

De accountant* doet verslag van zijn interimcontrole* in de boardletter.

De gemeentelijke jaarrekening* wordt gecontroleerd door een accountant. De accountant voert deze controle uit in twee fasen:

- Fase 1: interimcontrole
Kort samengevat gaat het hierbij om het onderzoek naar de kwaliteit van de interne processen. De kwaliteit hiervan is mede bepalend voor de opzet en inhoud van de controle van de jaarrekening door de accountant. De accountant doet verslag van zijn interimcontrole in de boardletter. Idealiter start de interimcontrole in of direct na de zomer van het te controleren boekjaar.

Omdat de gemeenteraad opdrachtgever is van de accountant, ontvangt hij de boardletter.

- Fase 2:
Controle van de jaarrekening zelf. Deze controle resulteert in een verklaring* over getrouwheid* en rechtmatigheid* en een verslag van bevindingen*. Ook deze ontvangt de gemeenteraad.

De auditcommissie* zorgt voor de voorbereiding van de besluitvorming door de raad naar aanleiding van de boardletter en het verslag van bevindingen.

BOEKWAARDE

De boekwaarde is de waarde waartegen activa* en ook wel passiva* op de balans* zijn opgenomen. Voor veel balansposten is de boekwaarde ook de werkelijke waarde. Bijvoorbeeld een banktegoed van 100 euro is ook daadwerkelijk dat bedrag waard. Bij een aantal bezittingen kan de boekwaarde fors afwijken van de werkelijke waarde. Dit kan het geval zijn bij onder meer gebouwen of gronden. Gebouwen kunnen bijvoorbeeld nagenoeg zijn afgeschreven, maar wel een aanzienlijke waarde hebben. En gronden ten behoeve van een grondexploitatie* kunnen zijn aangekocht voor bedragen die (ver) boven de huidige marktwaarde ligt. Indien bezittingen meer waard zijn dan de boekwaarde is sprake van een stille reserve*, die niet op de balans tot uitdrukking komt. Bezittingen die minder waard zijn dan de boekwaarde moeten worden gewaardeerd tegen de (lagere) marktwaarde; dit heet afboeken.

BOVENWIJKSE VOORZIENINGEN

Bovenwijkse voorzieningen is een term die vanuit financieel perspectief gezien gerelateerd is aan de grondexploitatie*. Bovenwijkse voorzieningen zijn de voor rekening en risico van de gemeente te realiseren voorzieningen, zoals de grote infrastructurele werken, de groenstructuur en kantoren- of bedrijventerreinen binnen een project. Van een bovenwijkse voorziening is sprake indien er een aantoonbaar verband is met de grondexploitatie. De kosten worden toegerekend naar rato van het profijt van de grondexploitatie. Voorwaarde is dat een actuele kostenraming (onderbouwing) beschikbaar is. Infrastructurele werken komen in aanmerking voor bovenwijkse voorzieningen, maar ook noodzakelijke natuurcompensatie (water of groen) buiten het grondcomplex.

BTW-COMPENSATIEFONDS

Gemeenten (en provincies) kunnen betaalde omzetbelasting declareren bij het BTW-compensatiefonds (BCF). Het BCF is geïntroduceerd om gemeenten een goede keuze te kunnen laten maken tussen zelf doen of uitbesteden. Voorheen dienden gemeenten immers bij uitbesteden omzetbelasting betalen. Vaak was uitbesteden daardoor duurder dan zelf doen.

Inmiddels is het BCF een aantal keren geëvalueerd. Daaruit bleek onder andere dat gemeenten hun keuze voor uitbesteden niet door het bestaan van het BCF laten bepalen, maar afhangt van andere factoren. De groei van het BCF en de hiermee gepaard gaande discussies over de voedingsproblematiek ervan bij het rijk, leidde er eind 2012 toe dat het BCF bijna werd opgeheven en teruggestort in het Gemeentefonds. Omdat dit zou leiden tot een opleving van fiscale discussies, verhoging van de administratieve lasten en forse wijzigingen van gemeentelijke begrotingen met zich mee zou brengen is besloten het BCF te handhaven, maar tot een maximum te beperken.

BUDGET (BUDGETNEUTRAAL, BUDGETOVERHEVELING, BUDGETRECHT)**Budget**

Een budget is een hoeveelheid middelen (geld) met daaraan gekoppeld een opdracht. Bij een budget hoort een budgethouder, die verantwoordelijk is voor zowel de besteding van de middelen als het realiseren van de opdracht. Budgethouders kunnen het feitelijk beheer van budgetten doormandateren, maar dat verandert niets aan hun verantwoordelijkheid. De budgethouder is en blijft verantwoordelijk. Een en ander is vastgelegd in interne regels. In gemeenten zijn alle budgetten per definitie afgeleid van de begroting*. Andere budgetten zijn er dus niet. Het college krijgt na vaststelling van de begroting de beschikkingsbevoegdheid over de bedragen die door de raad zijn vastgesteld en geeft deze door aan de ambtelijke organisatie, onverlet zijn eigen verantwoordelijkheid.

Budgetneutraal (budgettair neutraal)

Deze term wordt gehanteerd bij begrotingswijzigingen*. Een wijziging is budgettair neutraal als de gevolgen ervan per saldo* geen invloed hebben op de (meerjaren)raming* van lasten* en baten*, ofwel het meerjarig financieel perspectief.

Budgetoverheveling

Hiervan wordt gesproken als een niet besteed gedeelte van een budget aan het eind van een jaar wordt toegevoegd aan de begroting van een volgend jaar. Overheveling van budgetten naar een volgend jaar kan alleen maar door middel van een begrotingswijziging. Omdat bij budgetoverheveling wordt afgeweken van het beginsel van integrale afweging geldt als uitgangspunt dat de overheveling in omvang beperkt blijft en alleen betrekking heeft op eenmalige lasten. Op dit punt gelden voor gemeenten geen wettelijke regels. De gemeenteraad van Nijmegen heeft hiervoor – op voorstel van het college – de volgende spelregels vastgesteld (20 december 2006):

- Er moet een beleidsinhoudelijke noodzaak zijn;
- Er moet sprake zijn van inbedding in de werkplanning / het jaarplan van het nieuwe jaar;
- De daadwerkelijke realisatie van de nog uit te voeren prestatie vindt uiterlijk voor afronding van het nieuwe jaar plaats;
- Er moet een relatie zijn met de reeds beschikbare middelen in het nieuwe jaar voor deze prestatie (financiële noodzaak);
- Er moet een relatie zijn tussen de beschikbare middelen en de gerealiseerde uitgaven; de norm is dat er op programmaniveau geld over moet zijn tot minimaal het gevraagde bedrag;
- Er moet samenhang zijn tussen de middelen en werkzaamheden waarvoor overheveling wordt gevraagd (dus niet een toevallig overschot op een programma inzetten voor een ander probleem volgend jaar binnen dat programma). Budgetoverheveling mag geen afbreuk doen aan de integrale afweging;
- De gevraagde budgetoverheveling moet materieel zijn; als ondergrens wordt hiervoor € 100.000 aangehouden, of 10% van de lasten op programmaniveau wanneer dat lager is.

Budgetrecht

Het recht om over middelen te beschikken. Het budgetrecht ligt in gemeenten bij de raad. Dit is verankerd in artikel 189 van de Gemeentewet: 'Voor alle taken en activiteiten brengt de raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden'. In hetzelfde wetsartikel is bepaald dat slechts uitgaven mogen worden gedaan tot de bedragen die op de begroting zijn gebracht. De essentie van het budgetrecht is dat de raad door middel van de vaststelling van de begroting het college machtigt tot uitvoering conform de begroting. De begroting is daarmee tevens de basis voor de bedrijfsvoering en de basis voor de verantwoording door middel van de jaarstukken.

Het college moet de raad in staat stellen om zijn budgetrecht goed te kunnen invullen. Het college dient daartoe bij de raad een ontwerp begroting en meerjarenraming in. Deze stukken moeten volgens het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* een zodanig inzicht geven dat een verantwoord oordeel kan worden gevormd over de financiële positie* en over de baten en lasten.

B&V-CYCLUS

B&V staat voor begroten en verantwoorden. In het dagelijks spraakgebruik wordt de B&V-cyclus ook wel P&C-cyclus genoemd, waarbij P&C voor planning en control staat.

Onderdelen van de B&V-cyclus zijn de B&V-producten. De doorlooptijd van één cyclus loopt over drie jaar. Op 9 juli 2014 heeft de raad besloten tot aanpassing van de B&V-cyclus per 2015. In onderstaand overzicht is aangegeven uit welke producten (instrumenten) de B&V-cyclus tot 2015 bestond en uit welke daarna. Overigens is de financiële verordening (verordening 212)* hier nog niet op aangepast.

B&V-producten tot 2015	B&V-producten vanaf 2015
Perspectiefnota*: Geeft kaders voor stadsbegroting voor volgend jaar.	Zomernota, vervangt de Perspectiefnota en de Voorjaarsnota. De zomernota bestaat uit meerdere delen: • Deel waarin de kaders voor stadsbegroting voor <i>volgend jaar</i> worden gegeven, waarin informatie uit de meicirculaire is opgenomen en waarin een vooruitgebleekt wordt naar het nieuwe begrotingsjaar (voorheen Perspectiefnota); • Zo actueel mogelijke rapportage over de begroting van het <i>lopende jaar</i> (voorheen Voorjaarsnota)
Voorjaarsnota*: tussensamenvatting* van het college aan de raad over de uitvoering van de begroting van het lopende jaar.	
Najaarsnota*: tussensamenvatting van het college aan de raad over de uitvoering van de begroting van het lopende jaar.	Slotwijzigingen, vervangt de Najaarsnota : Met de slotwijziging neemt de raad een besluit over de laatste begrotingswijzigingen (peildatum 1 september).
Begroting*: integraal kader waarin alle te verwachten inkomsten en uitgaven (baten* en lasten*) voor een bepaald kalenderjaar zijn gekoppeld aan te realiseren doelen en daarvoor uit te voeren activiteiten.	Begroting
Jaarstukken*: jaarrekening* en jaarverslag* waarmee het college integraal verantwoording* aflegt aan de raad over de uitvoering van de begroting.	Jaarstukken

De doorlooptijd van één cyclus loopt over drie jaar. In onderstaande tabel is dit weergegeven. Om het verloop van één cyclus in een oogopslag inzichtelijk te maken, hebben we die voor 2016 in het volgende overzicht in **VET / HOOFDLETTERS** weergegeven.

2015	2016	2017
• Jaarstukken 2014	• Jaarstukken 2015	• JAARSTUKKEN 2016
• ZOMERNOTA 2015/2016	• ZOMERNOTA 2016/2017	• Zomernota 2017/2018
• BEGROTING 2016	• Begroting 2017	• Begroting 2018
• Slotwijzigingen 2015	• SLOTWIJZIGINGEN 2016	• Slotwijziging 2017

C

Categoriale indeling

Checklist beoordeling geactualiseerde grondexploitatie

Checklist grote projecten

CODA

Commissie BBV

Control ('in control zijn', controller)

Controleplan

Controleverklaring

Controlverordening

CATEGORIALE INDELING

De lasten* en de baten* in de begroting* en de jaarrekening* dienen op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* ingedeeld te worden naar categorieën. Dit is met name voorgeschreven met het oog op de vergelijkbaarheid van begrotingen en jaarrekeningen. De categoriale indeling is voorgeschreven als 'informatie voor derden' (IV-3)* en maakt formeel geen deel uit van de begroting, zoals die wordt vastgesteld door de raad.

Vanwege de vernieuwde BBV-regelgeving per maart 2016 is, door de introductie van taakvelden* die de huidige productenraming en productenrealisatie vervangt, deze conversie niet meer nodig. De indeling van taakvelden* ten behoeve van het opstellen van uitvoeringsinformatie, is gebaseerd op, en komt in sterke mate overeen met de 'oude' verdelingsmatrix voor de informatie voor derden. Voor gemeenten geldt de volgende verplichte basisset aan taakvelden die in hoofdlijnen de oude categoriale indeling volgt.

De raad bepaalt zelf voor een belangrijk deel de indeling van de begroting* (en daarmee van de jaarstukken*). Met het oog op de informatiebehoefte van derden (Ministerie van BZK, toezichthouder*, CBS, Europese Unie) dienen gemeenten hun begroting en jaarstukken voor hen te converteren naar de functionele indeling. De raad heeft hier geen bemoeienis mee. Het college stuurt de betreffende informatie naar de toezichthouder en het CBS. Dat gebeurt na afloop van elk kwartaal.

Vanwege de vernieuwde BBV-regelgeving per maart 2016 is, door de introductie van taakvelden* die de huidige productenraming en productenrealisatie vervangt, deze conversie naar de functionele indeling niet meer nodig. De indeling van taakvelden* ten behoeve van het opstellen van uitvoeringsinformatie, is gebaseerd op, en komt in sterke mate overeen met de functionele indeling van de 'oude' verdelingsmatrix voor de informatie voor derden. Voor gemeenten geldt de volgende verplichte basisset aan taakvelden die in hoofdlijnen de oude functionele indeling volgt.

0 Bestuur en ondersteuning

- 0.1 Bestuur
- 0.2 Burgerzaken
- 0.3 Beheer overige gebouwen en gronden
- 0.4 Overhead
- 0.5 Treasury
- 0.61 OZB woningen
- 0.62 OZB niet-woningen
- 0.63 Parkeerbelasting
- 0.64 Belastingen overig
- 0.7 Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds
- 0.8 Overige baten en lasten
- 0.9 Vennootschapsbelasting
- 0.10 Mutaties reserves
- 0.11 Resultaat van de rekening van baten en lasten

1. Veiligheid

- 1.1 Crisisbeheersing en brandweer
- 1.2 Openbare orde en veiligheid

2. Verkeer, vervoer en waterstaat

- 2.1 Verkeer en vervoer
- 2.2 Parkeren
- 2.3 Recreatieve havens
- 2.4 Economische havens en waterwegen
- 2.5 Openbaar vervoer

3. Economie

- 3.1 Economische ontwikkeling
- 3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur
- 3.3 Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen
- 3.4 Economische promotie

4. Onderwijs

- 4.1 Openbaar basisonderwijs
- 4.2 Onderwijshuisvesting
- 4.3 Onderwijsbeleid en leerlingzaken

5. Sport, cultuur en recreatie

- 5.1 Sportbeleid en activering
- 5.2 Sportaccommodaties
- 5.3 Cultuurpresentatie, cultuurproductie en cultuurparticipatie
- 5.4 Musea
- 5.5 Cultureel erfgoed
- 5.6 Media
- 5.7 Openbaar groen en (openlucht) recreatie

6. Sociaal domein

- 6.1 Samenkracht en burgerparticipatie
- 6.2 Wijkteams
- 6.3 Inkomensregelingen
- 6.4 Begeleide participatie
- 6.5 Arbeidsparticipatie
- 6.6 Maatwerkvoorzieningen (Wmo)
- 6.71 Maatwerkdienstverlening 18+
- 6.72 Maatwerkdienstverlening 18-
- 6.81 Geëscaleerde zorg 18+
- 6.82 Geëscaleerde zorg 18-

7. Volksgezondheid en milieu

- 7.1 Volksgezondheid
- 7.2 Riolering
- 7.3 Afval
- 7.4 Milieubeheer
- 7.5 Begraafplaatsen en crematoria

8. Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing

- 8.1 Ruimtelijke Ordening
- 8.2 Grondexploitatie (niet-bedrijven terreinen)
- 8.3 Wonen en bouwen

CHECKLIST BEOORDELING GEACTUALISEERDE GRONDEXPLOITATIES

Een grondexploitatie* geeft het financiële proces weer van het geschikt maken van grond voor het realiseren van een nieuwe bestemming. In de grondexploitatie zijn investeringen opgenomen voor het aankopen van gronden, het slopen van eventuele opstallen, het bouw- en woonrijpmaken van kavels, het inrichten van het openbare gebied, etc. Om deze kosten te kunnen financieren is dekking nodig uit de verkoop van gronden voor woningbouw, voor niet-woningbouw en bijvoorbeeld rijksbijdragen. Een keer per jaar wordt een grondexploitatie geactualiseerd. Wanneer er – binnen een bepaalde bandbreedte - sprake is van afwijkingen van het financiële resultaat tussen de grondexploitatie voor jaar x en de grondexploitatie voor jaar x + 1, dan is daarvoor een verklaring nodig. Duidelijk moet worden wat dit verschil veroorzaakt, wat de toekomstverwachtingen zijn en zo nodig wat eraan gedaan wordt om eventuele tekorten te minimaliseren. De grondexploitaties kunnen immers een forse impact hebben op de gemeentelijke financiën. Enkele jaren geleden heeft de Rekenkamer voor de raad een checklist gemaakt. Deze is bedoeld als hulpmiddel bij het beoordelen van aangepaste grondexploitaties die ter besluitvorming aan hem worden voorgelegd: door systematisch een aantal kernvragen te beantwoorden, ontstaat het benodigde inzicht. De Rekenkamer heeft deze checklist destijds ter illustratie ingevuld voor de [Waalspong](#).

CHECKLIST BEOORDELING GEACTUALISEERDE GRONDEXPLOITATIE	
Financieel resultaat	
Wat is het financiële resultaat (eindwaarde en netto contante waarde) van de geactualiseerde grondexploitatie? Er is een heldere verklaring nodig, indien eindwaarde en/of netto contante waarde: • bij dezelfde uitgangspunten exact gelijk blijven of meer dan 7%¹ afwijken van die van voorgaande exploitatie; • bij een wijziging van de uitgangspunten minder dan 7%¹ afwijken van die van voorgaande exploitatie. Ga met behulp van deze checklist na of die heldere verklaring bestaat en/of doe navraag bij het college.	
Komen de gerealiseerde kosten overeen met de geprognosticeerde kosten? En de opbrengsten? Zo nee: worden de oorzaken toegelicht? Bijvoorbeeld hogere/lagere prijzen, meer/minder uitgevoerd, eerder/later uitgevoerd. Wordt aangegeven wat het verwachte effect is op de toekomstige grondexploitatie?	

¹ Dit is een richtgetal. Het is aan de gemeenteraad hiervoor een bandbreedte af te spreken (zoals hij eerder deed in de Kadernota grondbeleid voor het vaststellen van wijzigingen in een planexploitatie via het VGP, danwel een afzonderlijk raadsvoorstel.

CHECKLIST BEOORDELING GEACTUALISEERDE GRONDEXPLOITATIE
Plangebied en grondgebruik
Is de oppervlakte van het plangebied gewijzigd? Zo ja: wat is de verandering? Wordt toegelicht waarom het plangebied is aangepast? Wordt aangegeven wat het verwachte effect is op de toekomstige grondexploitatie is?
Loopt de uitgifte van de gronden volgens planning? Wordt duidelijk hoeveel gronden uitgeefbaar zijn en wat hiervan reeds is uitgegeven? Zijn eventuele wijzigingen in de oppervlakte uitgeefbare gronden toegelicht? Zijn eventuele afwijkingen van de planning toegelicht? Wordt aangegeven wat het verwachte effect is op de toekomstige grondexploitatie?
Loopt de realisatie van het openbaar gebied volgens planning? Wordt duidelijk hoe groot het oppervlak te realiseren openbaar gebied is en hoeveel hiervan reeds gerealiseerd is? Zijn eventuele wijzigingen in de oppervlakte te realiseren openbaar gebied toegelicht? Zijn eventuele afwijkingen van de planning toegelicht? Wordt aangegeven wat het verwachte effect is op de toekomstige grondexploitatie?
Programma
Is de realisatie van het programma overeenkomstig het vastgestelde programma? Zo nee: wat zijn de verschillen, zijn deze toegelicht en is aangegeven wat het verwachte effect is op de toekomstige grondexploitatie en op het programma?
Is het huidige / toekomstige programma gewijzigd ten opzichte van het vastgestelde programma? Zo ja: waaruit bestaan deze wijzigingen, zijn deze toegelicht en wordt aangegeven wat het verwachte effect is op de toekomstige grondexploitatie en op het programma? <i>Voorbeelden van veel voorkomende wijzigingen: minder sociale koopwoningen en meer vrije sector woningen, minder maatschappelijke functies en toevoeging van commerciële of bedrijfsfunctie.</i>
Wat is het te realiseren programma per jaar om aan het einde van de looptijd het volledige programma te realiseren? - Hoeveel kavels voor woningen en niet-woningen zijn het afgelopen jaar verkocht? - Hoeveel kavels voor woningen en niet-woningen zijn nu in totaal verkocht?
Grondprijzen
Welke grondprijzen zijn het afgelopen jaar gerealiseerd voor woningen? En voor niet-woningen? Hoe verhouden deze zich tot de geprognosticeerde grondprijzen? Indien de grondprijzen zijn aangepast: - Op basis van welke informatie is deze aanpassing gedaan (bv NVM, CBS, marktscan externe taxateur)? - Wordt aangegeven wat het verwachte effect is op de toekomstige grondexploitatie?
Welke vrij op naam prijzen zijn het afgelopen jaar gerealiseerd voor woningen? En voor niet-woningen? Hoe verhouden deze zich tot de gehanteerde grondprijzen?
Parameters
Met welke parameters wordt in de geactualiseerde grondexploitatie gerekend? Als er wijzigingen zijn, worden deze dan toegelicht en wordt aangegeven wat het verwachte effect is op de toekomstige grondexploitatie? <i>Te denken valt aan de volgende parameters: rente, inflatie, prijsontwikkeling, indexatie grondprijzen, looptijd grondexploitatie, fasering onderscheiden kostenposten, moment van realisatie (grond)opbrengsten.</i>

CHECKLIST BEOORDELING GEACTUALISEERDE GRONDEXPLOITATIE
Risico's
Wat zijn de actuele risico's in de exploitatie? Hier kan goed zicht op worden gekregen als in de (toelichting op de) grondexploitatie: • een risicomatrix is opgenomen waarin (wijzigingen in) risico's worden benoemd en gekwantificeerd en waarbij beheersingsmaatregelen worden aangegeven; en wanneer wordt aangegeven: • of de grondexploitatie een financiële tegenvaller kan opvangen (bijvoorbeeld met de post onvoorzien); • hoe de risico's zich verhouden tot de omvang van het totale risico van alle lopende grondexploitaties en de daarvoor ingestelde reserves en voorzieningen (zowel binnen de verschillende exploitaties, het Ontwikkelingsbedrijf, als de gemeente).
Overeenkomsten (specifiek voor grondexploitaties met een PPS constructie)
Overeenkomsten (specifiek voor grondexploitaties met een PPS constructie) Hebben zich wijzigingen voorgedaan in gesloten overeenkomsten? Zo ja: Welke? Zijn deze toegelicht (aanleiding, waarom wijziging oplossing biedt)? Is ook aangegeven wat de impact van de wijzigingen op de grondexploitatie is en of de grondexploitatie deze kan dragen?
Zijn er aanvullende overeenkomsten afgesloten? Bijvoorbeeld allonges of sideletters? Zo ja: wat is daarvan de invloed op de samenwerking, de daaruit voortvloeiende verplichtingen en de kosten- en opbrengstenverdeling? Wordt aangegeven wat het verwachte effect is op de toekomstige grondexploitatie?
Komen de (markt)partijen de vastgestelde overeenkomsten na? Zo nee: wat wordt gedaan om nakoming te bewerkstelligen?

Toelichting gebruikte termen:

Eindwaarde: het saldo van kasstromen aan het einde van de looptijd van het project.

Grondwaarde: de door een deskundige vastgestelde waarde van de grond.

Netto contante waarde: het saldo van alle kasstromen berekend naar de waarde van dit moment.

CHECKLIST GROTE PROJECTEN

Regelmatig blijkt dat het voor de volksvertegenwoordiging lastig is grip te krijgen en te houden op 'grote projecten'. Daarop heeft de Rekenkamer een aantal jaren geleden een checklist 'grote projecten' voor de raad gemaakt, als handig hulpmiddel rond de voorbereiding, besluitvorming, uitvoering en afsluiting van grote projecten.

De gemeenteraad bepaalt zelf wat een groot project is. Het kan gaan om infrastructurele projecten, projecten gericht op stedelijke ontwikkeling of om sociale projecten. Bij het opstellen van de checklist had de Rekenkamer voor ogen dat het gaat om een activiteit:

- die niet routinematig is en een duidelijke start en einde kent;
- die grootschalig is en substantiële maatschappelijke en/of financiële gevolgen heeft;
- waarbij de verantwoordelijkheid voornamelijk bij de gemeente ligt;
- waarbij sprake is van potentiële risico's bij de besturing ervan.

CHECKLIST GROTE PROJECTEN
VOORBEREIDING
Is er een heldere probleemanalyse? Is duidelijk welk (toekomstig) maatschappelijk probleem de gemeente oplost met het project?
Worden er meerdere alternatieven gegeven voor de wijze waarop het probleem wordt opgelost? En wordt per alternatief aangegeven: • waarom deze zal werken? • wat de (maatschappelijke) kosten en baten zijn? • welke risico's er aan de orde zijn? en hoe deze beheerst kunnen worden? Is zo nodig een 'second opinion' uitgevoerd?
En wordt helder ...: • wat wel en niet onder het project valt? • wat de belangen en wensen van de beoogde doelgroep(en) zijn? • wat de belangen en wensen van derden zijn? • hoe belanghebbenden voorafgaand aan de besluitvorming worden betrokken? • wat de consequenties voor de begroting zijn?
BESLUITVORMING
Zijn de doelstellingen van het project helder en meetbaar geformuleerd? Wat wil de gemeente bereiken? Wat zijn de beoogde prestaties en resultaten? Wat zijn de beoogde effecten?
En wordt helder ...: • wat de start- en einddatum van het project zijn? wat de (minimale / maximale) doorlooptijd van het project is? • hoe belanghebbenden bij de uitvoering worden betrokken? • of er ruimte is voor wijzigingen (kwaliteit, kosten, opbrengsten)? • hoe en wanneer de gemeenteraad over eventuele wijzigingen wordt geïnformeerd? • hoe de voortgang (prestaties, effecten, financiën) gemeten wordt? • hoe en wanneer de gemeenteraad over de voortgang wordt geïnformeerd? • wie wanneer over wijzigingen besluit?

UITVOERING
Wordt tussentijds verantwoording afgelegd over het project volgens de gemaakte afspraken? Denk aan: inhoud, betrokkenheid van belanghebbenden, financiën, risico's en planning. Wat is de stand van zaken ten opzichte van het oorspronkelijke plan? Welke ontwikkelingen staan op stapel?
Wordt informatie over belangrijke afwijkingen van het project juist en tijdig verstrekt? Denk ook weer aan: inhoud, betrokkenheid van belanghebbenden, financiën, risico's en planning.
Wordt duidelijk hoe kan worden bijgestuurd? Bij nieuwe besluitvorming: • wordt de besluitenhistorie toegelicht? • worden de beslispunten expliciet geformuleerd? dus géén heel document vaststellen, maar alleen afwijkingen van het eerder vastgestelde plan! • blijft helder ... ? Zie de punten onder BESLUITVORMING
AFSLUITING
Wordt een evaluatie uitgevoerd? • worden de gevolgde werkwijze, bereikte resultaten en effecten, gemaakte kosten, gerealiseerde opbrengsten en uiteindelijke • planning afgezet tegen het oorspronkelijke, danwel bijgestelde plan? • worden succes- en faalfactoren expliciet benoemd? • worden deze vertaald naar leerpunten voor toekomstige projecten? • worden voorstellen gedaan voor implementatie van die leerpunten?

CODA

CODA is het financiële systeem van de gemeente Nijmegen. CODA wordt ook nog wel NFIS (Nieuw Financieel Systeem) genoemd. Dit was de projectnaam voor de implementatie van CODA.

COMMISSIE BBV

De commissie BBV heeft tot taak zorg te dragen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)*. De commissie heeft hiertoe het document 'uitgangspunten voor een gemodificeerd stelsel van baten en lasten*' opgesteld en beheert een 'vraag- en antwoordrubriek' op internet. Ook brengt de commissie notities uit waarin nadere richtlijnen worden gegeven voor de toepassing van het BBV. Recente notities zijn bijvoorbeeld die betreffende de toerekening van kosten van bestedingen in de openbare ruimte in grondexploitaties, de waardering van vastgoed en rente.

De genoemde notities zijn te downloaden van de website van de commissie BBV: www.commissiebbv.nl. Op die website is tevens het BBV zelf en de 'vraag- en antwoordrubriek' opgenomen. De aan de commissie gestelde vragen en de daarop gegeven antwoorden over de toepassing van BBV zijn hier in te zien.

CONTROL ('IN CONTROL ZIJN' / CONTROLLER)

Control is het geheel van instrumenten en maatregelen waarmee de organisatie wordt gestuurd en beheerst. Control betreft het beheersbaar maken en feitelijk beheersen van het bestuur. Doel daarvan is een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende totstandkoming en uitvoering van beleid². De instrumenten en maatregelen bestaan uit het creëren van randvoorwaarden en spelregels, het verzamelen en beoordelen van informatie over de werkelijke uitvoering en het bijstellen van doelen of processen. Control heeft, aldus geformuleerd, de vorm van een regelkring.

Het is de bedoeling een organisatie zo in te richten dat met een minimum aan controlmaatregelen een optimale beheersing wordt gerealiseerd. Een teveel aan controlmaatregelen leidt tot averechtse effecten en te weinig controlmaatregelen kan onaanvaardbare risico's opleveren. Waar precies het optimum ligt verschilt per organisatie en heeft alles te maken met de ambities die de organisatie nastreeft op het gebied van zowel beleid als kwaliteit van functioneren.

Een organisatie is 'in control' als, gegeven zijn doelen, sprake is een voldoende mate van beheersing van risico's en een voldoende mate van benutting van kansen. De verantwoordelijkheid voor control en voor in control zijn ligt altijd bij het bestuur en bij het management. Het ontwerpen van controlmaatregelen en het toezien op het feitelijk functioneren daarvan is een verbijzonderde verantwoordelijkheid van de controllers, die daarover rapporteren aan hun naast hoger leidinggevende. Een concerncontroller heeft in deze opzet altijd een rapporterende rol in de richting van het college, naast zijn rol om aan de gemeentesecretaris te rapporteren.

²

In het lexicon zijn toelichtingen opgenomen op doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid.

CONTROLEPLAN

De jaarrekening* van de gemeente wordt gecontroleerd door een accountant*. De controle per jaarrekening wordt steeds geconcretiseerd in het controleplan. Het controleplan wordt voorbereid door de auditcommissie* en door de raad vastgesteld.

CONTROLEVERKLARING

Controleverklaring is de formele term voor de verklaring die de accountant afgeeft naar aanleiding van de controle van de jaarrekening. In het dagelijks spraakgebruik wordt de term accountantsverklaring* gebruikt.

CONTROLVERORDENING

Zie toelichting bij 'verordening 213'.

D

Decentralisatie uitkering

Dekking

Doelmatigheid

Doeltreffendheid

Dynamische begroting

DECENTRALISATIE UITKERING

De decentralisatie uitkering is een onderdeel van het gemeentefonds* en een variant op de bestaande integratie uitkering*. In tegenstelling tot de afspraken bij een integratie uitkering* hoeft in geval van een decentralisatie uitkering het tijdstip van uiteindelijke overheveling naar de algemene uitkering nog niet bekend te zijn en daarnaast kan het ook om tijdelijke middelen gaan. Kenmerk is verder dat het gaat om vrij besteedbaar geld dat onderdeel is van het gemeentefonds* en dus tot de algemene middelen van de gemeente behoort. De besteding van deze middelen wordt niet verantwoordt aan het Rijk, dus is er ook geen relatie met sisa*. De decentralisatie uitkering zal wel in het gemeentefonds herkenbaar blijven hetgeen betekent dat, in tegenstelling tot de algemene uitkering, het mogelijk is dat gemeenten en Rijk in partnerschap op hoofdlijnen afspraken maken over de te bereiken doelen.

Voorbeelden van onderwerpen waarvoor decentralisatie uitkeringen beschikbaar zijn, zijn Gezond in de stad, Maatschappelijke opvang. Het kan zijn dat niet iedere gemeente in aanmerking komt voor een decentralisatie uitkering zoals bij middelen voor Veiligheidshuizen of het LHBT-emanipatiebeleid. Iedere decentralisatie uitkering ken zijn eigen verdeelsystematiek.

DEKKING

Bij dekking gaat het om de vraag hoe de gemeente aan middelen komt om de begroting* sluitend te houden. Een investering* leidt tot afschrijvingslasten, die bijvoorbeeld kunnen worden gedekt door een verhoging van de onroerende zaakbelasting (OZB). Het begrip 'dekking' wordt vaak verward met het begrip 'financiering'*. Bij financiering gaat het om de vraag hoe de gemeente aan zijn financiële middelen komt. Een investering kan bijvoorbeeld worden gefinancierd door een lening aan te trekken.

DOELMATIGHEID

Doelmatigheid: de mate waarin de gewenste prestaties en de beoogde maatschappelijke effecten worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen.

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen de doelmatigheid van het functioneren van de gemeentelijke organisatie en maatschappelijke doelmatigheid. De doelmatigheid van de organisatie zegt iets over de verhouding tussen middelen (bijvoorbeeld personele middelen, of ingeschakelde externe deskundigheid) en daarmee gerealiseerde producten of prestaties door de gemeente zelf.

De maatschappelijke doelmatigheid heeft betrekking op de gehele keten van productie of dienstverlening. In geval bijvoorbeeld van subsidies heeft de doelmatigheid van de organisatie betrekking op het proces van subsidieverlening bij de gemeente (verloopt dat proces tegen minimale kosten), terwijl de maatschappelijke doelmatigheid de vraag betreft of *dankzij* het instrument subsidie met minimale middeleninzet een bepaald doel wordt gerealiseerd. Bij het beoordelen van maatschappelijke doelmatigheid is ook de vraag aan de orde of er niet andere instrumenten mogelijk zijn, waardoor met minder inzet van middelen dezelfde doelen kunnen worden gerealiseerd. Alternatieven voor het instrument subsidie zijn bijvoorbeeld regels of voorlichting.

Het college wordt geacht in de programmabegroting* vast te leggen wat het gaat doen om de doelen van de gemeente te realiseren en wat dat mag kosten. Van een dergelijke vastlegging zou mogen worden verwacht dat deze naast een weergave van de kosten zelf, ook een beeld geeft van de doelmatigheid van de organisatie. Kengetallen van deze strekking bevatten begrotingen in het algemeen echter nog niet.

Zowel het college als de Rekenkamer* hebben op grond van de Gemeentewet een taak in het onderzoeken van doelmatigheid (Gemeentewet artikel 213a, respectievelijk artikel 182). In de verordening 213a* is deze taak van het college meer geconcretiseerd.

DOELTREFFENDHEID

Doeltreffendheid: de mate waarin benoemde prestaties en geformuleerde maatschappelijke effecten van het beleid daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Bij het beoordelen van de doeltreffendheid gaat het om de vraag of er een oorzakelijk verband bestaat tussen wat de gemeente doet of presteert en wat de gemeente daarmee wil bereiken. Anders gezegd betreft het de vraag of datgene wat bedoeld wordt met het beleid, ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Het college wordt geacht in de programmabegroting* zichtbaar te maken wat de doelen zijn en wat het in relatie tot die doelen wil bereiken. Daarmee wordt in de programmabegroting de basis gelegd voor een verantwoording over de doeltreffendheid in het kader van de jaarstukken*. Het behoort tot de rol van de raad zich daarover in het kader van de jaarstukken uit te spreken.

Zowel het college als de Rekenkamer* hebben op grond van de Gemeentewet een taak in het onderzoeken van doelmatigheid (Gemeentewet artikel 213a, respectievelijk artikel 182). In de verordening 213a* is deze taak van het college meer geconcretiseerd.

DYNAMISCHE BEGROTING

De dynamische begroting is de begroting* zoals die door de raad in november voorafgaand aan het begrotingsjaar wordt vastgesteld (primitieve begroting*) met alle daarin verwerkte begrotingswijzigingen*. Wijzigingen mogen volgens de Gemeentewet alleen worden aangebracht door de raad. De raad van Nijmegen heeft het college echter gemachtigd begrotingswijzigingen te bekrachtigen op het niveau van producten* binnen programma's*.

Gedurende het begrotingsjaar wijzigt de dynamische begroting voortdurend. De meeste wijzigingen vinden plaats op productniveau. Deze worden dus niet vooraf aan de raad voorgelegd. De stand van de dynamische begroting op 31 december is de basis voor de vergelijking met de jaarrekening*. Het is van belang om gedurende het begrotingsjaar inzicht te hebben in de stand van de dynamische begroting, omdat de besluitvorming over voorgestelde begrotingswijzigingen vereist dat de raad over volledige (achtergrond)informatie beschikt.

E

Economisch nut (investering)

Eenmalige lasten / baten

Effectiviteit

Efficiëncy

Eigen vermogen

EMU-saldo

ECONOMISCH NUT (INVESTERING)

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* wordt onderscheid gemaakt tussen investeringen* met economisch nut en investeringen met maatschappelijk nut*.

Investerings met een economisch nut zijn alle investeringen die bijdragen aan de mogelijkheid middelen te verwerven (bijvoorbeeld door de kosten ervan in tarieven te verwerken (denk bijvoorbeeld aan het rioolrecht)) en/of die verhandelbaar zijn. Het gaat hierbij nadrukkelijk om de *mogelijkheid* middelen te verwerven. Dat een gemeente ervoor kan kiezen ergens geen of geen kostendekkend tarief te heffen is niet relevant voor de vraag of een actief een economisch nut heeft. Alle investeringen die niet aangemerkt worden als investeringen met economisch nut zijn investeringen met maatschappelijk nut.

Alle investeringen met economisch nut moeten worden geactiveerd. Op deze investeringen moet op een consistente wijze worden afgeschreven, namelijk conform de waardevermindering van de investeringen. Versneld afschrijven is bij dit soort investeringen niet toegestaan. Een uitzondering is gemaakt voor kunstvoorwerpen met een cultuurhistorische waarde. Deze worden niet geactiveerd.

In het kader van de vernieuwing van het besluit Begroting en Verantwoording wordt geadviseerd om de systematiek van activering en afschrijving voor alle gemeentelijke investeringen gelijk te trekken. Onder de huidige regelgeving hebben de gemeenten de vrijheid om investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut al dan niet te activeren en daarbij versneld af te schrijven. Dit leidt tot grote verschillen tussen gemeenten waardoor vergelijking van kosten wordt bemoeilijkt. Ook binnen gemeenten kunnen door uiteenlopende keuzes omtrent afschrijvingen onduidelijkheden ontstaan.

EENMALIGE LASTEN / BATEN

Eenmalige (of incidentele) lasten worden maar één keer (of enkele jaren) gedaan en hebben meestal betrekking op een periode van één jaar. Eenmalige (of incidentele) baten komen maar één keer (of enkele jaren) binnen. Structurele lasten en baten hebben in beginsel een permanent karakter. Het onderscheid is van belang met het oog op de beheersing van het financieel evenwicht*. De ‘gouden’ regel daarbij is dat structurele lasten altijd gedekt moeten zijn door structurele baten. Als dit niet het geval is komt het financieel evenwicht in gevaar.

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* is geen definitie opgenomen van eenmalige lasten en baten. In haar Notitie incidentele en structurele baten en lasten noemt de commissie BBV* het daarom belangrijk dat dit in de gemeentelijke begroting zelf wordt gedefinieerd. De commissie zelf denkt daarbij aan lasten en baten die zich maximaal drie jaar voordoen, betrekking hebben op eenmalige zaken en ‘er echt toe doen’. De commissie bbv noemt het in die Notitie ook belangrijk dat de gemeenteraad zijn informatiebehoefte in deze formuleert en bijvoorbeeld vastlegt in de financiële verordening (verordening 212)*. Het hebben van inzicht in de incidentele lasten en baten is voor de raad namelijk essentieel om de sluitendheid van de begroting te kunnen beoordelen.

EFFECTIVITEIT

Met effectiviteit wordt hetzelfde bedoeld als met doeltreffendheid*: de mate waarin benoemde prestaties en geformuleerde maatschappelijke effecten van het beleid daadwerkelijk worden gerealiseerd.

EFFICIENCY

Met efficiency wordt hetzelfde bedoeld als met doelmatigheid*: de mate waarin de gewenste prestaties en de beoogde maatschappelijke effecten worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen.

EIGEN VERMOGEN

Het eigen vermogen van de gemeente blijkt uit de balans* en betreft het saldo van de bezittingen en de schulden van de gemeente. Het bestaat uit de algemene reserve* en bestemmingsreserves*. Het eigen vermogen dient als buffer voor het opvangen van tegenvallers in de exploitatie (de jaarlijkse uitvoering van de begroting) en kan tevens een rol vervullen doordat de bespaarde rente* over het eigen vermogen als dekking* kan gelden voor lopende lasten*. Vanwege de bufferfunctie dient het eigen vermogen een bepaalde minimum omvang te hebben, die afhankelijk is van het risicoprofiel van de gemeente. De provincie (financieel toezichthouder* van gemeenten) ziet hierop toe. De paragraaf Weerstandsvermogen* in de programmabegroting* en in de jaarstukken* geeft inzicht in de relatie tussen de weerstandscapaciteit van de gemeente, waaronder het eigen vermogen, en aard en omvang van de risico's.

EMU-SALDO

De term EMU-saldo moet worden gezien tegen de achtergrond van het (Europese) streven naar houdbare overheidsfinanciën. Europese begrotingsregels zijn grotendeels vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). De belangrijkste uitgangspunten van het SGP zijn:

1. Het EMU-saldo ofwel het nationale begrotingstekort mag niet groter zijn dan 3% van het bruto binnenlands product (bbp). Van dit tekort neemt het Rijk 2,5% voor zijn rekening en de decentrale overheden 0,5%.
2. De EMU-schuld: de overheidsschuld moet lager zijn dan 60% van het bbp
3. Het structurele EMU-saldo: elk land heeft een Medium Term Objective. Dit is een landenspecifiek structureel saldo (het saldo na correctie voor de conjunctuur) dat op de middellange termijn gerealiseerd moet worden. Voor Nederland is dit een structureel begrotingstekort van maximaal 0,5% van het bbp.

In Nederland is het SGP verankerd in de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet Hof)*. Het EMU-saldo bevat de inkomsten en uitgaven van de hele Nederlandse overheid en de beheersing ervan is ook een verantwoordelijkheid van alle lagen van de overheid. De Wet Hof bevat een bepaling dat het Rijk en de decentrale overheden een gezamenlijke en gelijkwaardige inspanningsplicht hebben om de Europese begrotingseisen te respecteren. De Wet Hof bevat ook procedurebepalingen over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de gelijkwaardige inspanningsplicht van de decentrale overheden (gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen). Deze gelijkwaardige inspanning in termen van een macronorm voor het EMU-saldo van de decentrale overheden gezamenlijk, wordt aan het begin van een kabinetsperiode na bestuurlijk overleg, voor de duur van de kabinetsperiode vastgesteld. In het bestuurlijk overleg van 18 januari 2013 is een akkoord bereikt voor de ontwikkeling van de decentrale overheden met een na te streven ontwikkeling van - 0,5% in 2013 naar respectievelijk - 0,2 (ambitie) en - 0,3% (tekortnorm) in 2017. Hoewel er sprake is van een macro norm voor het EMU-saldo van de decentrale overheden is die niet onderverdeeld in een (micro)norm per individuele overheid. Wel is er sprake van een referentiewaarde per individuele overheid. De koepelorganisaties van decentrale overheden hebben aangegeven dat de idee van een macro norm voldoende borgt dat de decentrale overheden hun gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de naleving ervan serieus nemen.

In de Wet Hof is wel opgenomen dat de decentrale overheden een sanctie opgelegd kunnen krijgen bij een overschrijding van de macro norm ook als Nederland als geheel uit hoofde van de afspraken uit het SGP geen financiële sanctie opgelegd zou krijgen door de Europese Raad. Het instrumentarium in de Wet Hof, bestuurlijk overleg met als laatste redmiddel een sanctie-instrument, biedt de minister van Financiën een instrument om zijn verantwoordelijkheid in te vullen ter beheersing van het EMU-saldo van decentrale overheden.

Jaarlijks geven de decentrale overheden via een in te vullen enquête de verwachtingen weer over de ontwikkeling van hun EMU-saldo. In de eind 2014 gehouden EMU-enquête 2015 zijn de resultaten opgenomen van het EMU-saldo voor dat jaar. Het EMU-saldo voor de genoemde vier overheidslagen wordt in 2015 geraamd op - 5,2 miljard euro (0,77% van het bbp). Dit is hoger dan de macronorm van 0,5% van het bbp die is afgesproken met het Rijk. Voor 2016 wordt het EMU-saldo geraamd op - 2,0 miljard euro. Het geraamde EMU-saldo voor specifiek gemeenten

komt in 2014 uit op – 3,2 miljard euro en verbetert via -2,8 miljard euro in 2015 606 -0,6 miljard euro in 2016. Het resultaat van de EMU-enquête 2015 wordt ook uitgesplitst naar individuele gemeenten voor wat betreft de gemeente Nijmegen is voor 2014 het opgegeven EMU-saldo 33.467.000 euro met een referentiewaarde van 33.822.000 euro.

Met het oog op een betere raming en beheersing van het EMU-saldo wordt in het vernieuwde BBV een geprognoseerde balans* voorgeschreven en het meerjarig opnemen van het EMU-saldo in een paragraaf* in de begroting. Via de geprognoseerde balans krijgt de raad meer inzicht in de ontwikkeling van onder meer investeringen*, het aanwenden van reserves* en voorzieningen* en in de financieringsbehoefte*.

F

Financieel evenwicht

Financiële kengetallen

Financiële positie

Financiële ruimte

Financiering (paragraaf)

Financieringsfunctie

Flexibiliteit van de begroting

Functionele indeling

FINANCIEEL EVENWICHT

Op basis van artikel 189 van de Gemeentewet heeft de raad tot taak erop toe te zien dat de begroting* in evenwicht is. Als in een bepaald jaar geen evenwicht aanwezig is, dan moet aannemelijk zijn dat het evenwicht in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht. Als het evenwicht niet aanwezig is of de eerstkomende jaren zal zijn, behoeft de begroting de goedkeuring van de provincie. Hetzelfde geldt voor wijzigingen van de begroting. Dit is geregeld in artikel 203 van de Gemeentewet.

FINANCIËLE KENGETALLEN

Op basis van de vernieuwingen in het BBV zijn vanaf de programmabegroting 2016 en de jaarstukken 2015 een aantal financiële kengetallen voor de gemeente verplicht. Deze moeten het inzicht van de raad in de financiële positie van de gemeente vergroten. In Ministeriële Regelingen van 9 juli 2015 en 24 maart 2014 is naast welke financiële kengetallen het betreft ook de wijze waarop deze worden berekend vastgesteld. De volgende financiële kengetallen worden in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing* opgenomen:

- a) Netto schuldquote en netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen
- b) Solvabiliteitsrisico
- c) Grondexploitatie
- d) Structurele exploitatieruimte
- e) Belastingcapaciteit.

Onderstaand de toelichting op de wijze van berekening.

1A. Netto schuldquote

De netto schuld weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen. De netto schuldquote geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie.

A Vaste schulden (cf. art. 46 BBV)

B Netto vlottende schuld (cf. art. 48 BBV)

C Overlopende passiva (cf. art. 49 BBV)

D Financiële activa (cf. art. 36 lid d, e en f)

E Uitzettingen < 1 jaar (cf. art. 39 BBV)

F Liquide middelen (cf art. 40 BBV)

G Overlopende activa (cf. art. 40a BBV)

H Totale baten (cf. art. 17 lid c BBV (dus excl. mutaties reserves))

Netto schuldquote = (A+B+C-D-E-F-G)/H x 100%

1B. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

Om inzicht te verkrijgen in hoeverre sprake is van doorlenen wordt de netto schuldquote zowel in- als exclusief doorgeleende gelden weergegeven (netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen). Op die manier wordt duidelijk in beeld gebracht wat het aandeel van de verstrekte leningen is en wat dit betekent voor de schuldenlast.

De wijze waarop de netto schuldquote gecorrigeerd voor de doorgeleende gelden wordt berekend is gelijk aan de netto schuldquote, met dien verstande dat bij de financiële activa ook alle verstrekte leningen worden opgenomen (zie artikel 36 lid b en c, van het BBV).

A Vaste schulden (cf. art. 46 BBV)

B Netto vlottende schuld (cf. art. 48 BBV)

C Overlopende passiva (cf. art. 49 BBV)

D Financiële activa (cf. art. 36 lid b, c, d, e en f)

E Uitzettingen < 1 jaar (cf. art. 39 BBV)

F Liquide middelen (cf art. 40 BBV)

G Overlopende activa (cf. art. 40a BBV)

H Totale baten (cf. art. 17 lid c BBV (dus excl. mutaties reserves))

Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen $(A+B+C-D-E-F-G)/H \times 100\%$

2. De solvabiliteitsratio:

Dit kengetal geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Onder de solvabiliteitsratio wordt verstaan het eigen vermogen* als percentage van het balanstotaal. Het eigen vermogen van een gemeente bestaat volgens artikel 42 BBV uit de reserves* (zowel de algemene reserve als de bestemmingsreserves) en het resultaat uit het overzicht van baten en lasten.

A Eigen vermogen (cf. art. 42 BBV)

B Balanstotaal

Solvabiliteit $(A/B) \times 100\%$

3. Kengetal grondexploitatie

De afgelopen jaren is gebleken dat grondexploitatie* een forse impact kan hebben op de financiële positie van een gemeente. De boekwaarde van de voorraden grond is van belang, omdat deze waarde moet worden terugverdiend bij de verkoop. De accountant* moet ieder jaar beoordelen of de gronden tegen een actuele waarde op de balans zijn opgenomen. In artikel 38, onderdeel a, van het BBV wordt gevraagd om in de balans afzonderlijk op te nemen:

Grond- en hulpstoffen gespecificeerd naar:

1. Niet in exploitatiegenomen bouwgronden; en
2. Overige grond- en hulpstoffen.

In onderdeel b van artikel 38 wordt gevraagd om 'onderhanden werk' te vermelden, hieronder vallen ook bouwgronden in exploitatie. Voor de berekening van dit kengetal worden de niet in exploitatie genomen gronden en de bouwgrond in exploitatie bij elkaar opgeteld en gedeeld door de totale baten uit de programmabegroting of jaarstukken (ingevolge artikel 17 onderdeel van het BBV = exclusief mutaties reserves) en uitgedrukt in een percentage.

A Niet in exploitatie genomen bouwgronden (cf. art. 38 lid a punt 1 BBV)

B Bouwgronden in exploitatie (cf. art. 38 lid b BBV)

C Totale baten (cf. art. 17 lid c BBV (dus excl. mutaties reserves))

Grondexploitatie $(A+B)/C \times 100\%$

4. Structurele exploitatieruimte

Voor de beoordeling van het structurele en reële evenwicht* van de begroting* wordt thans het onderscheid gemaakt tussen structurele* en incidentele* lasten. Bij incidentele lasten of baten gaat het om eenmalige zaken die zich gedurende maximaal drie jaar voordoen. Voorbeelden van structurele baten zijn de algemene uitkering en eigen belastinginkomsten. Bij structurele lasten zijn dat bijvoorbeeld de personeelslasten, kapitaallasten* en bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen. Het onderscheid tussen structureel en incidenteel is ook in een notitie van de commissie BBV vastgelegd en moet conform het BBV ook in de begroting en jaarstukken worden onderbouwd. Een begroting waarvan de structurele baten hoger zijn dan de structurele lasten is

meer flexibel dan een begroting waarbij structurele baten en lasten in evenwicht zijn. In artikel 19 onderdeel c van het BBV wordt een overzicht gevraagd van de geraamde incidentele baten en lasten per programma*, waarbij per programma tenminste de belangrijkste posten afzonderlijk worden gespecificeerd en de overige posten als een totaalbedrag kunnen worden opgenomen. In artikel 19 onderdeel d wordt een overzicht gevraagd van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves. In artikel 23 van het BBV staat dat deze gegevens ook moeten worden verstrekt voor de meerjarenraming. Deze gegevens worden ook verstrekt bij de jaarrekening* (zie artikel 19 BBV). Op basis van deze gegevens kan het saldo van de structurele baten en structurele lasten worden berekend. Daarbij wordt het saldo opgeteld bij de structurele onttrekkingen en toevoegingen aan reserves.

De structurele exploitatieruimte wordt bepaald door het saldo van de structurele baten en lasten en het saldo van de structurele onttrekkingen en toevoegingen aan reserves gedeeld door de totale baten (zie artikel 17 onderdeel c van het BBV = exclusief mutaties reserves) en uitgedrukt in een percentage. Om dit kengetal te relateren aan het overzicht van baten en lasten is het noodzakelijk om de volgende cijfers te presenteren:

A Totale structurele lasten

B Totale structurele baten

C Totale structurele toevoegingen aan de reserves

D Totale structurele onttrekkingen aan de reserves

E Totale baten

Structurele exploitatieruimte $((B-A) + (D-C)) / (E) \times 100\%$

5. Belastingcapaciteit: Woonlasten meerpersoonshuishouden

De ruimte die een gemeente heeft om zijn belastingen te verhogen wordt vaak gerelateerd aan de totale woonlasten. Het Coelo publiceert deze lasten ieder jaar in de Atlas van de lokale lasten. Onder de woonlasten worden verstaan de OZB en de rioolheffing en reinigingsheffing voor een woning met gemiddelde WOZ-waarde in die gemeente. De belastingcapaciteit van gemeenten wordt daarom berekend door de totale woonlasten voor een meerpersoonshuishouden in jaar t te vergelijken met het landelijk gemiddelde in jaar t-1 in en uit te drukken in een percentage. De (ongewogen) gemiddelde woonlasten van gemeenten in 2015 - op basis van de cijfers van het Coelo - bedragen € 716. Het gemiddelde voor de jaren 2013 en 2014 is respectievelijk € 697 en € 704.

A OZB-lasten voor gezin bij gemiddelde WOZ-waarde

B Rioolheffing voor gezin bij gemiddelde WOZ-waarde

C Afvalstoffenheffing voor een gezin

D Eventuele heffingskorting

E Totale woonlasten voor gezin bij gemiddelde WOZ-waarde

$(A+B+C-D)$

F Woonlasten landelijke gemiddelde voor gezin in t-1

Woonlasten t.o.v. landelijke gemiddelde jaar er voor

$(E/F) \times 100\%$

FINANCIËLE POSITIE

Tot de verplichte onderdelen van de begroting* van een gemeente behoort een uiteenzetting over de financiële positie. Deze geeft inzicht in de financiële gevolgen van het bestaande en nieuwe beleid en moet dus duidelijk maken hoe de gemeente er financieel voor staat. Uit de uiteenzetting moet blijken dat de baten* en lasten* over een reeks van jaren in evenwicht zijn ((duurzaam) financieel evenwicht*).

De uiteenzetting van de financiële positie omvat ook een overzicht van investeringen* en een overzicht van reserves* en voorzieningen*. Doordat deze informatie deel uit maakt van de door de raad vastgestelde begroting zijn de bedragen in deze overzichten bindend en moet er in het kader van de jaarstukken* verantwoording over worden afgelegd.

Voor de raad is het van belang om de financiële positie van de gemeente in relatie te zien tot de financiële kengetallen* zoals opgenomen in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing*

FINANCIËLE RUIMTE

De term financiële ruimte wordt gebruikt om aan te geven hoeveel ruimte er is voor nieuw beleid. Ruimte kan aanwezig zijn in reserves* (die bijvoorbeeld te hoog zijn vastgesteld of niet meer nodig zijn) of in niet benutte belastingcapaciteit. Ruimte kan worden gecreëerd door bestaande taken (deels) te schrappen of door bestaande taken (deels) anders uit te voeren. Bij dat laatste kan worden gedacht aan doelmatiger*¹ werken (dus dezelfde kwaliteit realiseren tegen lagere kosten) en inhoudelijk anders werken (lagere kwaliteit en daardoor lagere kosten).

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen structurele ruimte en eenmalige ruimte. Van structurele ruimte is sprake als er voor onbepaalde tijd middelen beschikbaar komen dan wel (bij gelijkblijvende middelen) lasten* definitief wegvallen of lager uitvallen. Als slechts voor één of enkele jaren middelen vrijvallen wordt gesproken van eenmalige ruimte. Een regelmatig voorkomend voorbeeld van eenmalige ruimte betreft vrijvallende afschrijvingen*. Als bijvoorbeeld een gebouw volledig is afgeschreven en de vervanging is pas over drie jaar, dan is er voor die drie jaar 'eenmalige ruimte' tot het bedrag van de afschrijvingen.

De financiële ruimte is in de praktijk beperkt, omdat een groot gedeelte van de lasten niet op korte termijn te verlagen valt (omdat ze bijvoorbeeld verplichte taken betreffen) en omdat verhoging van belasting* vaak op bezwaren stuit.

Het is de bedoeling dat het college de raad in het kader van de begroting* inzicht geeft in de financiële ruimte. Dat gebeurt met de perspectiefnota*.

¹ In het lexicon is een toelichting opgenomen op 'doelmatigheid'.

FINANCIERING (PARAGRAAF)

Er moet onderscheid worden gemaakt tussen financiering en dekking*. Bij financiering gaat het om de vraag hoe de gemeente aan zijn financiële middelen komt. Een investering* kan bijvoorbeeld worden gefinancierd door een lening aan te trekken. Bij dekking gaat het om de vraag hoe de gemeente aan middelen komt om de begroting sluitend te houden. Een investering leidt tot afschrijvingslasten, die bijvoorbeeld kunnen worden gedekt door een verhoging van de onroerende zaakbelasting (OZB).

Een van de verplichte paragrafen* voor de begroting* en het jaarverslag* is de paragraaf financiering. Deze verplichting volgt uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)*. Het idee achter de paragraaf financiering is dat de raad (op hoofdlijnen gekwantificeerd) inzicht krijgt in de risico's die de gemeente loopt in de financieringsfunctie* en in hoe het risicobeheer effectief vorm krijgt. Belangrijke normen voor de beheersing van de gemeentelijke financiering zijn de kasgeldlimiet* (korte termijn financiering) en de renterisiconorm* (lange financiering).

In (de toelichting op) BBV worden de volgende onderdelen voor de paragraaf financiering genoemd. In de begroting respectievelijk het jaarverslag moet voor de raad de volgende informatie beschikbaar zijn:

Paragraaf Financiering:
Beleidsvoornemens voor het risicobeheer van de financieringsportefeuille - algemeen
Risico vlottende schuld
Risico vaste schuld
Kredietrisico - Leningen (opgenomen gelden) - Beleggingen (uitgezette gelden) - Gemeentegaranties
Financieringspositie (inzicht)
Regelgeving en organisatie
Rentelasten
Renteresultaat
Financieringsbehoefte
Wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden* wordt toegerekend

In de begroting worden per onderdeel de beleidsvoornemens duidelijk gemaakt; in het jaarverslag wordt verantwoording afgelegd over de mate van realisatie hiervan.

Wanneer de gemeenteraad dat met het oog op zijn informatiebehoefte noodzakelijk vindt, is hij vrij te besluiten specifieke eisen toe te voegen. De gemeenteraad van Nijmegen heeft dat gedaan in artikel 7 van Financiële verordening (verordening 212)*.

Daarin heeft de raad bepaald:

Het college biedt ter vaststelling aan de raad beleidskaders aan waarin de inhoud van de paragrafen uiteen wordt gezet. Eens in de vier jaar evalueert het college de beleidskaders en legt zo nodig een bijgestelde versie ter vaststelling voor aan de raad.

FINANCIERINGSFUNCTIE

Deze functie betreft alle activiteiten die te maken hebben met het verwerven en beheren van financiële middelen door de gemeente. Concreet gaat het dan om zaken zoals het aantrekken van geld in diverse vormen, bijvoorbeeld deposito's en leningen, het beheersen van geldstromen (zodat een minimale hoeveelheid middelen aangetrokken hoeft te worden) en een optimaal beheer van aanwezige middelen (zodat een optimaal rendement van deze middelen kan worden behaald). De Gemeentewet (artikel 212) schrijft voor dat de raad voor de financieringsfunctie bij verordening regels formuleert.

De bedoeling is dat het beleid zoals dat volgt uit het treasurystatuut*² jaarlijks op een transparante wijze wordt gespecificeerd in de paragraaf financiering* van de begroting* (en het jaarverslag*).

²

In het Lexicon is een toelichting opgenomen op de term 'treasury'.

FLEXIBILITEIT VAN DE BEGROTING

Omdat een groot gedeelte van de uitgaven van een gemeente vaststaat wordt gezegd dat de flexibiliteit van de begroting laag is. In sommige gemeenten wordt in een aparte bijlage bij de begroting* aangegeven welke programma's* of onderdelen daarvan meer of minder flexibel zijn, waardoor de raad beter kan zien waar mogelijk ruimte* te creëren is voor nieuw beleid.

FUNCTIONELE INDELING

De raad bepaalt zelf voor een belangrijk deel de indeling van de begroting* (en daarmee van de jaarstukken*). Met het oog op de informatiebehoefte van derden (Ministerie van BZK, toezichthouder*, CBS, Europese Unie) dienen gemeenten hun begroting en jaarstukken voor hen te converteren naar de functionele indeling. De raad heeft hier geen bemoeienis mee. Het college stuurt de betreffende informatie naar de toezichthouder en het CBS. Dat gebeurt na afloop van elk kwartaal.

Vanwege de vernieuwde BBV-regelgeving per maart 2016 is, door de introductie van taakvelden* die de huidige productenraming en productenrealisatie vervangt, deze conversie naar de functionele indeling niet meer nodig. De indeling van taakvelden ten behoeve van het opstellen van uitvoeringsinformatie, is gebaseerd op, en komt in sterke mate overeen met de functionele indeling van de 'oude' verdelingsmatrix voor de informatie voor derden.

Voor gemeenten geldt de volgende verplichte basisset aan taakvelden die in hoofdlijnen de oude functionele indeling volgt.

0 Bestuur en ondersteuning

- 0.1 Bestuur
- 0.2 Burgerzaken
- 0.3 Beheer overige gebouwen en gronden
- 0.4 Overhead
- 0.5 Treasury
- 0.61 OZB woningen
- 0.62 OZB niet-woningen
- 0.63 Parkeerbelasting
- 0.64 Belastingen overig
- 0.7 Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds
- 0.8 Overige baten en lasten
- 0.9 Vennootschapsbelasting
- 0.10 Mutaties reserves
- 0.11 Resultaat van de rekening van baten en lasten

1. Veiligheid

- 1.1 Crisisbeheersing en brandweer
- 1.2 Openbare orde en veiligheid

2. Verkeer, vervoer en waterstaat

- 2.1 Verkeer en vervoer
- 2.2 Parkeren
- 2.3 Recreatieve havens
- 2.4 Economische havens en waterwegen
- 2.5 Openbaar vervoer

3. Economie

- 3.1 Economische ontwikkeling
- 3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur
- 3.3 Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen
- 3.4 Economische promotie

4. Onderwijs

- 4.1 Openbaar basisonderwijs
- 4.2 Onderwijshuisvesting
- 4.3 Onderwijsbeleid en leerlingzaken

5. Sport, cultuur en recreatie

- 5.1 Sportbeleid en activering
- 5.2 Sportaccommodaties
- 5.3 Cultuurpresentatie, cultuurproductie en cultuurparticipatie
- 5.4 Musea
- 5.5 Cultureel erfgoed
- 5.6 Media
- 5.7 Openbaar groen en (openlucht) recreatie

6. Sociaal domein

- 6.1 Samenkracht en burgerparticipatie
- 6.2 Wijkteams
- 6.3 Inkomensregelingen
- 6.4 Begeleide participatie
- 6.5 Arbeidsparticipatie
- 6.6 Maatwerkvoorzieningen (Wmo)
- 6.71 Maatwerkdienstverlening 18+
- 6.72 Maatwerkdienstverlening 18-
- 6.81 Geëscaleerde zorg 18+
- 6.82 Geëscaleerde zorg 18-

7. Volksgezondheid en milieu

- 7.1 Volksgezondheid
- 7.2 Riolering
- 7.3 Afval
- 7.4 Milieubeheer
- 7.5 Begraafplaatsen en crematoria

8. Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing

- 8.1 Ruimtelijke Ordening
- 8.2 Grondexploitatie (niet-bedrijven terreinen)
- 8.3 Wonen en bouwen

G

Garantie

Gemeentefonds

Getrouwheid

Goedkeuringstoleranties

GREX

Grondbeleid (paragraaf)

Grondexploitatie

Grondexploitatie (financiële kengetallen)

GARANTIE

De gemeente kan garant staan voor een lening die door een bank aan een derde wordt verleend. Het college is hiertoe bevoegd op basis van de Gemeentewet (artikel 160 lid 1). De geldende randvoorwaarden zijn opgenomen in de Wet Financiering decentrale Overheden*, het [Besluit Financieringsstatuut gemeente Nijmegen](#) en Europese Staatssteunregels. Wanneer er sprake kan zijn van ingrijpende gevolgen van het verstrekken van de garantie voor de gemeente, moet de raad in de gelegenheid worden gesteld om wensen en bedenkingen mee te geven voordat het college een besluit neemt. Het college beoordeelt zelf of er sprake kan zijn van ingrijpende gevolgen. Onderdelen van deze afweging zijn de afwijkingen van bestaand beleid, politieke gevoeligheid en de kans dat de garantstelling wordt aangesproken omdat een lening niet wordt terugbetaald. Het college heeft ter zake een [beleidskader](#) vastgesteld.

GEMEENTEFONDS

Het gemeentefonds is een begrotingsfonds van het Rijk, dat wordt gevoed met middelen uit de inkomstenbelasting. Gemeenten hebben recht op een algemene uitkering uit dit fonds en bij of krachtens wet kunnen uit het fonds specifieke uitkeringen* worden toegekend zoals decentralisatie-uitkeringen* (voorbeelden Gezond in de stad, Maatschappelijke opvang). Niet iedere gemeente komt voor deze decentralisatie uitkeringen in aanmerking. Iedere decentralisatie uitkering kent zijn eigen verdeelsystematiek. Naast decentralisatie uitkeringen voor specifieke taken kent het gemeentefonds ook de integratie-uitkering*. Deze wordt wel uitgekeerd aan alle gemeenten en het uitgangspunt is dat deze uitkering op termijn wordt overgeheveld naar de algemene uitkering. Een integratie-uitkering wordt vooral gebruikt om grote herverdeeleeffecten op te vangen. Vanaf 2015 zijn de middelen voor het sociale domein opgenomen in een integratie-uitkering sociaal domein. De regels over het gemeentefonds zijn vastgelegd in de Financiële Verhoudingswet. De algemene uitkering is gebaseerd op een aantal verdeelmaatstaven, gerelateerd aan ondermeer de belastingcapaciteit, het aantal inwoners, het grondgebied en de aard en omvang van de bebouwing. Jaarlijks wordt deze uitkering aangepast conform de groei van de rijksuitgaven. Dit wordt het accres* genoemd. Gemeenten worden geïnformeerd over de uitkering uit het gemeentefonds door middel van de mei- en septembercirculaire van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.-

GETROUWHEID

De accountant* controleert de jaarrekening* op getrouwheid en op rechtmatigheid*. Bij de controle van de getrouwheid gaat hij na of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten* en lasten* als de grootte en samenstelling van het vermogen.

Een getrouw beeld houdt in dat de uitkomsten van het gevoerde financieel beheer getrouw in de jaarrekening worden weergegeven, waarbij rekening is gehouden met het doel waarvoor de verantwoording is opgesteld. In het geval van de gemeente is het doel van de jaarrekening het afleggen van verantwoording aan de raad over de realisatie van de begroting. Een getrouw beeld impliceert dat de jaarrekening niet zodanige fouten en/of onzekerheden bevat dat het oordeel van de gebruiker (de gemeenteraad) beïnvloed wordt.

Bij zijn controle hanteert de accountant goedkeuringstoleranties*. De goedkeuringstoleranties gelden voor de getrouwheid en de rechtmatigheid samen. Voor het verkrijgen van een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening, mag het aantal fouten in de jaarrekening (voor de getrouwheid en rechtmatigheid samen) niet meer dan 1% van de totale lasten bedragen; bovendien mogen de onzekerheden in de controle (ook weer voor de getrouwheid en rechtmatigheid samen) niet meer dan 3% van de totale lasten bedragen.

Afhankelijk van de omvang van de fouten en de onzekerheden in de jaarrekening geeft de accountant één van de volgende verklaringen af.

	Aard accountantsverklaring*			
	goedkeurend	met beperking	oordeel-onthouding	afkeurend
fouten in de jaarrekening (% van de lasten)	$\leq 1\%$	$> 1\% < 3\%$	-	$\geq 3\%$
onzekerheden in de controle (% van de lasten)	$\leq 3\%$	$> 3\% < 10\%$	$\geq 10\%$	-

GOEDKEURINGSTOLERANTIES

Bij de uitvoering van zijn controle van de jaarrekening* hanteert de accountant* zogenaamde goedkeuringstoleranties. De hoogte van de goedkeuringstoleranties bepaalt de maximale hoogte van het totale bedrag aan afwijkingen (fouten en onzekerheden) voor het afgeven van een goedkeurende accountantsverklaring*.

In het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (BAPG)* is de voorgeschreven accountantscontrole uit de Gemeentewet (artikel 213) nader uitgewerkt. Hierin zijn ook de goedkeuringstoleranties benoemd:

- voor fouten in de jaarrekening: 1% van de omvangsbasis;
 - voor onzekerheden in de controle: 3% van de omvangsbasis;
- De omvangsbasis is gelijk aan de totale lasten* van de gemeente.

Lasten, baten* of balansmutaties* staan fout in de jaarrekening, als bij de totstandkoming ervan niet in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften of de regels is gehandeld.

Lasten, baten of balansmutaties worden aangemerkt als onzekerheid, wanneer de accountant niet kan vaststellen of bij de totstandkoming ervan in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften of regels is gehandeld.

De goedkeuringstoleranties zijn kwantitatieve criteria en gelden voor de getrouwheid en de rechtmatigheid samen. Fouten op het gebied van getrouwheid én op het gebied van rechtmatigheid dienen binnen 1% van de totale lasten te blijven. De onzekerheden mogen voor het vaststellen van de getrouwheid én de rechtmatigheid niet meer dan 3% van de totale lasten zijn.

Als de goedkeuringstoleranties niet worden overschreden wordt in beginsel een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven. Op grond van het BAPG heeft de accountant overigens de mogelijkheid om zijn goedkeurende verklaring te onthouden, als hij van mening is dat kwalitatieve gebreken daartoe aanleiding geven. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij een bewuste fout van relatief kleine omvang, maar wel ernstig van aard. Wanneer één of beide goedkeuringstoleranties worden overschreden moet de accountant op grond van het BAPG een goedkeurende verklaring aan de jaarrekening onthouden.

De accountant dient op grond van het BAPG één van de onderstaande verklaringen af te geven:

	Aard accountantsverklaring*			
	goedkeurend	met beperking	oordeel-onthouding	afkeurend
fouten in de jaarrekening (% van de lasten)	$\leq 1\%$	$> 1\% < 3\%$	-	$\geq 3\%$
onzekerheden in de controle (% van de lasten)	$\leq 3\%$	$> 3\% < 10\%$	$\geq 10\%$	-

In het BAPG is bepaald dat de gemeenteraad voor de gehele jaarrekening of voor onderdelen daarvan voor de goedkeuringstoleranties een lager percentage kan vaststellen. Een lager percentage betekent dat het maximale bedrag voor het afgeven van een goedkeurende verklaring lager komt te liggen. Het is niet toegestaan hogere percentages voor de goedkeuringstoleranties te hanteren. Tot nu toe heeft de gemeenteraad van Nijmegen in zijn opdracht aan de accountant geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid de goedkeuringstoleranties te verlagen.

GREX

Zie grondexploitatie*.

GRONDBELEID (PARAGRAAF)

Eén van de verplichte paragrafen* voor de begroting* en het jaarverslag* is de paragraaf grondbeleid. Deze verplichting volgt uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)*. Het idee achter de paragraaf grondbeleid is om de raad transparantie in het grondbeleid te bieden.

In (de toelichting op) BBV worden de volgende onderdelen voor de paragraaf grondbeleid genoemd. In de begroting respectievelijk het jaarverslag moet voor de raad de volgende informatie beschikbaar zijn:

Paragraaf Grondbeleid:
Visie op grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting
Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert
Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie
Een onderbouwing van de geraamde winstneming
De beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken

In de begroting worden per onderdeel de beleidsvoornemens duidelijk gemaakt; in het jaarverslag wordt verantwoording afgelegd over de mate van realisatie hiervan.

Wanneer de gemeenteraad dat met het oog op zijn informatiebehoefte noodzakelijk vindt, is hij vrij te besluiten specifieke eisen toe te voegen. De gemeenteraad van Nijmegen heeft dat gedaan in artikel 7 van Financiële verordening (verordening 212)*. Meer in zijn algemeenheid heeft de raad daarin bepaald:

Het college biedt ter vaststelling aan de raad beleidskaders aan waarin de inhoud van de paragrafen uiteen wordt gezet. Eens in de vier jaar evalueert het college de beleidskaders en legt zo nodig een bijgestelde versie ter vaststelling voor aan de raad.

Specifiek voor de paragraaf grondbeleid heeft de gemeenteraad van Nijmegen ~~zijn~~ de volgende specifieke eisen opgenomen (artikel 7d):

1. In de begroting en de jaarstukken wordt een paragraaf grondbeleid opgenomen
2. verder biedt het college eveneens bij de begroting en de jaarstukken een Voortgangsrapportage Grote Projecten (VGP) aan. Deze nota behandelt in ieder geval de voortgang van de te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen planexploitaties en maakt onderdeel uit van de begrotings- en rekeningstukken
3. het college biedt de raad een nota grondbeleid aan waarin opgenomen de strategische visie op grondbeleid.

Sinds de vernieuwing van de BBV-regelgeving van maart 2016 wordt voor de verslagleggingsregels expliciet onderscheid gemaakt in actief en faciliterend grondbeleid. Onder actief grondbeleid wordt verstaan dat de gemeente grond koopt, die bouw- en woonrijp maakt en weer verkoopt of in erfpacht uitgeeft aan ontwikkelaars, aannemers en particulieren. In de notitie Grondexploitaties* 2016 (maart 2016) van de Commissie BBV, worden stellige uitspraken en aanbevelingen gedaan indien de gemeente via actief grondbeleid tot het opzetten en beheren van grondexploitaties* komt. Het accent bij actief grondbeleid ligt op risicobeheer en kostentoerekening aan grondcomplexen. Van faciliterend grondbeleid is sprake wanneer bouwplannen worden gerealiseerd op grond van particuliere eigenaren en de gemeente kostenverhaal pleegt. In de notitie Faciliterend Grondbeleid van de Commissie BBV (maart 2016) wordt ingegaan op de verslaggevingsaspecten van de regels en uitgangspunten voor het zogenoemde faciliterend grondbeleid. De gemeente treedt hierbij enkel op als overheid (de grond is immers in particulier bezit) die de plannen van private partijen faciliteert als daarvoor een bestemmingsplanwijziging noodzakelijk is, het treffen van voorzieningen in de openbare ruimte en het aanleggen van nutsvoorzieningen. De kosten die de gemeente hiervoor maakt moeten op grond van de Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening worden verhaald op derden die daarvan profijt hebben. Achtergrond van het verplichte karakter van dit kostenverhaal is de wetgeving rondom staatssteun.

GRONDEXPLOITATIE

Een grondexploitatie is feitelijk een begroting die wordt opgesteld om grondkosten en grondopbrengsten van een ruimtelijk ontwikkelingsplan in beeld te brengen.

Om een grondexploitatie te begrijpen is het van belang ook de volgende termen te kennen:

- **Boekwaarde**
In het geval van een grondexploitatie: de waarde van de door de gemeente verworven en te verwerven gronden, bestaande uit de gerealiseerde opbrengsten minus alle gerealiseerde kosten. Die kosten bestaan uit de oorspronkelijke aankoopprijs verhoogd met de rente en alle in verband met de verwerving gemoeide en daaraan toe te rekenen (beheers-) kosten evenals alle kosten van bewerking.
- **Bovenwijkse voorzieningen**
De voor rekening en risico van de gemeente te realiseren voorzieningen, zoals de grote infrastructurele werken, de groenstructuur en kantoren- of bedrijventerreinen binnen een project.
- **Netto contante waarde**
Het verschil (saldo) tussen alle inkomsten en uitgaven teruggerekend naar de waarde van dit moment (het huidige prijspeil).
- **Nog te maken kosten**
Door de langer periode waarover grondexploitaties gerealiseerd worden (denk aan de Waalsprong) moeten deze tussentijds aangepast worden op gewijzigde omstandigheden. Anders zou de GREX niet meer realistisch zijn. Met het oog op die aanpassingen is het van belang om inzicht te hebben in de kosten die nog gemaakt moeten worden en het moment waarop die kosten terugverdiend kunnen worden. Van welk deel van de nog te maken kosten kan de gemeente besluiten om ze niet of later te maken door projectonderdelen te schrappen of uit te stellen? En welk bedrag moet de gemeente uitgeven vanwege afspraken met private partijen of omdat anders de al eerder gemaakte kosten niet terugverdiend kunnen worden? Bijvoorbeeld: zijn de uitgaven voor de inkomsten gepland, dan moet er langer rente betaald worden en zijn er minder mogelijkheden om de kosten aan te passen als de inkomsten onzeker worden.
- **Onvoorzien**
De post onvoorzien is een reservering in de grondexploitatie ter afdekking van mogelijke kostenstijgingen en meer kosten die gedurende de looptijd kunnen optreden. Het is niet bestemd om opbrengstendalingen binnen de grondexploitatie op te vangen.
- **Planexploitatie**
Een grondexploitatie voor een specifiek plan.
- **Planschade**
Inkomens- of vermogensschade als gevolg van de wijziging van een ruimtelijk plan, zoals een nieuw bestemmingsplan, waarvoor een schadeverzoek bij de gemeente is ingediend (wettelijke grondslag hiervoor is artikel 6.1 Wro).

De Rekenkamer heeft in 2012 – op verzoek van de gemeenteraad – onderzoek gedaan naar de grondexploitatie voor de Waalsprong. In 2013 heeft de Rekenkamer tevens een handreiking voor de gemeenteraad gemaakt voor de beoordeling van de actualisatie van een grondexploitatie.

Vanaf de vernieuwing van de BBV*-regelgeving zijn er vanaf 2016 expliciete regels rondom de toerekening van kosten aan grondexploitatiecomplexen. Het bezit van grond kan binnen de BBV-regelgeving ingedeeld worden als:

1. Materiële vaste activa
2. Bouwgrond in exploitatie
3. Voorraad grond

Voor materiële vaste activa en voor voorraden grond geldt dat deze gronden niet in een transformatieproces zitten. Ze zijn niet aangeschaft om te dienen voor toekomstige bouwplannen. De gronden worden op de balans* verantwoord tegen verkrijgingsprijs en er mogen ook geen kosten, zoals rente, worden bijgeschreven.

Omdat in het verleden in de praktijk nogal veel aan grondontwikkeling gerelateerde projecten werden geschaard onder het begrip grondexploitaties, is bij de vernieuwing van het BBV voor de afbakening van het begrip bouwgrond in exploitatie en de hieraan toe te rekenen kosten, gekozen om zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande spelregels in de Wet ruimtelijke ordening. Per 2016 geldt de volgende definitie binnen de BBV voor bouwgronden in exploitatie: gronden in eigendom van de gemeente, waarvoor de raad een grondexploitatiecomplex en een grondexploitatiebegroting heeft vastgesteld. Een grondexploitatiecomplex is een ruimtelijk plan voorzien van een financiële vertaling en wordt ook in de praktijk aangeduid als grondexploitatie of grex*. Het raadsbesluit met de vaststelling van het grondexploitatiecomplex is het startpunt van Bouwgrond in exploitatie; vanaf dat moment kunnen kosten worden geactiveerd. De bevoegdheid voor het openen en vaststellen van het grondexploitatiecomplex ligt bij de raad uitgaande van het budgetrecht* van de raad.

In de paragraaf Grondbeleid* van de programmabegroting* wordt inzicht gegeven in de ontwikkelingen, reserves* en risicobeoordelingen van lopende en te verwachten grondexploitaties. Naast het formele raadsbesluit tot start van Bouwgronden in exploitatie geeft de vernieuwde BBV-regelgeving nog de volgende uitgangspunten:

- a) De looptijd van grondexploitaties mag –om risico's te beperken – in beginsel niet langer dan (voortschrijdend) 10 jaar omvatten
- b) Er is sprake van een jaarlijkse herziening van grondexploitaties met vaststelling door de raad.
In Nijmegen gebeurt dat in de Voortgangsrapportage Grote Projecten*
- c) Het nieuwe BBV baseert de toerekening van kosten aan grondexploitaties op de kostensoortenlijst uit het Besluit ruimtelijke ordening. Deze lijst wordt ook door de fiscus gehanteerd voor de toerekenbare kosten in het kader van de Vennootschapsbelasting
- d) Volgens het nieuwe BBV moet de toe te rekenen rente aan grondexploitatiecomplexen worden gebaseerd op de daadwerkelijk te betalen rente over het vreemde vermogen. Het is niet toegestaan rente over het eigen vermogen toe te rekenen aan grondexploitatiecomplexen.

Het nieuwe BBV schrijft voor dat de disconteringsvoet die moet worden gehanteerd in de berekening van de netto contante waarde voor het treffen van een verliesvoorziening voor negatieve grondexploitaties voor alle gemeenten gelijk is aan het maximale meerjarige streefpercentage van de Europese Centrale Bank voor de inflatie binnen de Eurozone. Deze disconteringsvoet bedraagt 2%

Grondexploitatie (fin. kengetallen)

De afgelopen jaren is gebleken dat grondexploitatie* een forse impact kan hebben op de financiële positie van een gemeente. De boekwaarde van de voorraden grond is van belang, omdat deze waarde moet worden terugverdiend bij de verkoop. De accountant* moet ieder jaar beoordelen of de gronden tegen een actuele waarde op de balans zijn opgenomen. In artikel 38, onderdeel a, van het BBV wordt gevraagd om in de balans afzonderlijk op te nemen:

Grond- en hulpstoffen gespecificeerd naar:

1. Niet in exploitatiegenomen bouwgronden; en
2. Overige grond- en hulpstoffen.

In onderdeel b van artikel 38 wordt gevraagd om 'onderhanden werk' te vermelden, hieronder vallen ook bouwgronden in exploitatie. Voor de berekening van dit kengetal worden de niet in exploitatie genomen gronden en de bouwgrond in exploitatie bij elkaar opgeteld en gedeeld door de totale baten uit de programmabegroting of jaarstukken (ingevolge artikel 17 onderdeel van het BBV = exclusief mutaties reserves) en uitgedrukt in een percentage.

A Niet in exploitatie genomen bouwgronden (cf. art. 38 lid a punt 1 BBV)

B Bouwgronden in exploitatie (cf. art.38 lid b BBV)

C Totale baten (cf. art. 17 lid c BBV (dus excl. mutaties reserves))

Grondexploitatie $(A+B)/C \times 100\%$

H

Handreiking jaarstukken lezen

Heffingen

Hoofdfunctie

HANDREIKING JAARSTUKKEN LEZEN

Voordat de gemeenteraad het college decharge kan verlenen, moet aan de informatiebehoefte van de raadsleden zijn voldaan. De jaarstukken* zijn erop gericht aan die informatiebehoefte te voldoen. Het is aan de raadsleden te beoordelen of dit het geval is. Daar waar dat niet het geval is, kan hier (veelal) door het stellen van vragen alsnog invulling aan worden gegeven.

Om te beoordelen of aan de informatiebehoefte van de raadsleden wordt voldaan zijn drie invalshoeken van belang (per programma* én per paragraaf*):

1. Wordt helder verantwoording afgelegd over de voornemens uit de begroting (helder wil zeggen afwijkingen worden duidelijk en in concrete bewoordingen verklaard)? Wordt daarbij geconstateerd of het al dan niet de goede kant op gaat met het beleid (wordt er een duidelijke conclusie getrokken over afwijkingen) en wat dit zou kunnen betekenen voor de toekomst (wat zijn de lessen voor de komende begroting)?

3 X JA:	≥ 1 X NEE:
Er wordt aan de informatiebehoefte voldaan.	Er wordt niet aan de informatiebehoefte voldaan. → Vraag aan College.

2. Wordt in de jaarstukken verantwoording afgelegd over belangrijke ontwikkelingen en activiteiten die bij de begroting niet waren voorzien? En zo ja, worden de oorzaken daarvan geanalyseerd en wordt aangegeven wat deze zouden kunnen betekenen voor toekomst?

3 X JA:	≥ 1 X NEE:
Er wordt aan de informatiebehoefte voldaan.	Er wordt niet aan de informatiebehoefte voldaan. → Vraag aan College.

3. Ontbreekt er (verantwoordings)informatie?

JA:	NEE:
Er wordt niet aan informatiebehoefte voldaan. → Vraag aan College.	Er wordt aan informatiebehoefte voldaan.

Voor de programma's zijn deze drie vragen specifiek aan de orde voor de in BBV voorgeschreven drie W-vragen:

Begroting	Jaarstukken
Wat willen we bereiken?	Wat hebben we bereikt? Er wordt uitgelegd in hoeverre beoogde doelen feitelijk zijn gerealiseerd; de realisatie van doelen wordt dus afgezet tegen de voornemens uit de begroting.
Wat gaan we <i>daarvoor</i> doen?	Wat hebben we <i>daarvoor</i> gedaan? Er wordt uitgelegd in hoeverre beoogde activiteiten feitelijk hebben plaatsgevonden; de realisatie van activiteiten wordt dus afgezet tegen de voornemens uit de begroting.
Wat gaat <i>dat</i> kosten?	Wat heeft dat gekost? Er is verantwoord over de lasten en baten afzonderlijk; het verschil met de dynamische begroting wordt uitgelegd.

Voor de paragrafen zijn de drie vragen aan de orde voor de in BBV voorgeschreven onderdelen van de diverse paragrafen. U vindt deze bij de toelichting op de term paragraaf* en bij de afzonderlijke toelichtingen op de verplichte paragrafen:

- Paragraaf lokale heffingen*
- Paragraaf Weerstandsvermogen*
- Paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen*
- Paragraaf Financiering*
- Paragraaf Bedrijfsvoering*
- Paragraaf Verbonden Partijen*
- Paragraaf Grondbeleid*

HEFFINGEN

Zie toelichting bij 'lokale heffingen (paragraaf)'.

HOOFDFUNCTIE

De raad bepaalt zelf voor een belangrijk deel de indeling van de begroting (en daarmee van de jaarstukken). Met het oog op de informatiebehoefte van derden (Ministerie van BZK, toezichthouder*, CBS, Europese Unie) dienen gemeenten hun begroting en jaarstukken voor hen te converteren naar de functionele indeling*. De raad heeft hier geen bemoeienis mee. Het college stuurt de betreffende informatie naar de toezichthouder en het CBS. Dat gebeurt na afloop van elk kwartaal.

Binnen de vernieuwde BBV-regelgeving wordt niet meer gesproken over een functionele indeling* of hoofdfuncties maar worden de verplichte taakvelden*, bedoeld voor sturing van de uitvoeringsinformatie van de gemeente, richtinggevend, ook voor de informatie aan derden.

Binnen de indeling van taakvelden worden de volgende 'hoofdfuncties' onderscheiden.

Hoofdfunctie 0: Bestuur en ondersteuning

Hoofdfunctie 1: Veiligheid

Hoofdfunctie 2: Verkeer, vervoer en waterstaat

Hoofdfunctie 3: Economie

Hoofdfunctie 4: Onderwijs

Hoofdfunctie 5: Sport, cultuur en recreatie

Hoofdfunctie 6: Sociaal domein

Hoofdfunctie 7: Volksgezondheid en milieu

Hoofdfunctie 8: Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing

I

Incrementeel begroten

Indemniteitsprocedure

Indicatoren

Integrale afweging / verantwoording

Integratie uitkering

Interimcontrole

Interne controle (verbijzonderde -)

Investerings (met economisch / maatschappelijk nut)

IV-3

INCREMENTEEL BEGROTEN

Incrementeel begroten is een manier van het opstellen van de begroting waarbij de budgetten* en de realisatiecijfers van het lopende jaar voor die van het begrotingsjaar leidend zijn. In principe zijn prijs- en volume aanpassingen richtinggevend voor de nieuwe budgetten in de begroting*. Incrementeel begroten kan relatief eenvoudig worden toegepast in een stabiele omgeving maar leent zich minder voor een omgeving waarin taken en budgetten voortdurend aan wijzigingen onderhevig zijn. In een dynamische omgeving wordt periodiek dan ook een budgetteringssysteem als zero-base-budgetting* gebruikt. Hierbij zijn taken/prestaties en effecten en verschillende niveaus van dienstverlening richtinggevend.

INDEMNITEITSPROCEDURE

Bij de wijziging van Gemeentewet in 2002 is de persoonlijke financiële aansprakelijkheid van collegeleden (voor uitgaven die niet in de jaarrekening* zijn opgenomen) geschrapt. Hiervoor is de indemniteitsprocedure in de plaats gekomen (artikel 198, lid 2 tot en met 4).

Gemeentewet, artikel 198

- 1 De raad stelt de jaarrekening en het jaarverslag vast in het jaar volgend op het begrotingsjaar. De jaarrekening betreft alle baten en lasten van de gemeente.
- 2 Indien de raad tot het oordeel komt dat baten, lasten en daarmee overeenstemmende balansmutaties die in de jaarrekening zijn opgenomen niet rechtmatig tot stand zijn gekomen, wordt dit standpunt terstond ter kennis gebracht van het college met vermelding van de gerezen bedenkingen.
- 3 Het college zendt de raad binnen twee maanden na ontvangst van het standpunt, bedoeld in het tweede lid, een voorstel voor een indemniteitsbesluit, vergezeld van een reactie op de bij de raad gerezen bedenkingen.
- 4 Indien het college een voorstel voor een indemniteitsbesluit heeft gedaan, stelt de raad de jaarrekening niet vast dan nadat hij heeft besloten over het voorstel.

De indemniteitsprocedure houdt in dat als de raad van oordeel is dat er lasten*, baten* of balansmutaties* in de jaarrekening zijn opgenomen die niet rechtmatig* tot stand zijn gekomen, de raad het college vraagt een indemniteitsbesluit in te dienen. In zo'n besluit dient het college de door de raad genoemde zaken nader uit te leggen en/of verbetervoorstellen te doen. Vervolgens kan de raad dit besluit aannemen of verwerpen.

De indemniteitsprocedure is bedoeld voor die onrechtmatigheden die de raad van belang acht. Het is dus niet zo dat de raad standaard en dus altijd een indemniteitsprocedure zou moeten starten over alle door de accountant* gevonden onrechtmatigheden.

Indien een indemniteitsprocedure wordt gestart, wordt de vaststelling van de jaarrekening opgeschort.

De accountantsverklaring* en in het bijzonder het verslag van bevindingen* van de accountant zullen in de meeste gevallen de basis vormen voor een verzoek van de raad om een indemniteitsbesluit. In het verslag van bevindingen worden immers de onrechtmatigheden groter dan € 250.000 die de accountant bij zijn controle tegenkomt benoemd.

INDICATOREN

De programma's* in de begroting* en in het jaarverslag* zijn conform de BBV*-voorschriften gegroepeerd rondom de 3W-vragen*: Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? en Wat mag dat kosten? De wijze van invullen van de 3W-vragen is aan de gemeenten. Bij het concreet (meetbaar) maken van deze vragen wordt regelmatig gebruik gemaakt van indicatoren. Er zijn diverse soorten indicatoren. In relatie tot de begroting* en jaarverslag* wordt veelal gebruik gemaakt van input, output en outcome indicatoren. Deze sluiten aan op de 3W-vragen:

W-vraag	Type indicator
Wat willen we bereiken	Outcome Outcome indicatoren gaat het om te bereiken maatschappelijke effecten, die zo SMART* mogelijk beschreven zijn.
Wat gaan we daarvoor doen	Output Output indicatoren betreffen in afrekenbare termen beschreven eindproducten of diensten
Wat gaat dat kosten	Input Input indicatoren beschrijven de concrete inzet van middelen (geld en/of menskracht). In het geval van de begroting en jaarstukken gaat het hier om de lasten* die in het programma zijn opgenomen.

Op basis van het vernieuwde BBV zijn gemeenten verplicht een aantal beleidsindicatoren* in de begroting en jaarstukken op te nemen. Dit bevordert de onderlinge vergelijkbaarheid tussen gemeenten. Gemeenten kunnen naast die minimumset indicatoren toevoegen die ze voor hun specifieke omstandigheden nuttig vinden.

INTEGRALE AFWEGING / VERANTWOORDING

Met integrale afweging wordt bedoeld dat keuzes (kunnen) worden gemaakt vanuit het zicht op het geheel. De mogelijkheden die voorliggen kunnen dan met elkaar worden vergeleken en onderling worden gewogen. Voor de gemeenteraad is de begroting* het instrument voor het maken van een integrale afweging. Met het vaststellen van de begroting bepaalt hij immers voor álle taken en activiteiten de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt en de financiële middelen die hij daarvoor naar verwachting kan aanwenden (Gemeentewet, artikel 189, lid 1). Op deze manier kan de raad zijn kaderstellende rol goed invullen.

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* is voorgeschreven dat lasten* en baten* van de begroting worden ingedeeld naar programma's*. Volgens BBV is een programma een samenhangend geheel van activiteiten. Per programma dient expliciet te worden ingegaan op de maatschappelijke effecten en de wijze waarop er naar gestreefd zal worden die effecten te realiseren. Dit dient te worden gedaan aan de hand van de volgende drie vragen (zogenaamde 3 w-vragen*): Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat gaat dat kosten? Door dit voor alle activiteiten van de gemeente te doen, ontstaat er zicht op het geheel en kan de raad een integrale afweging maken (zijn kaderstellende rol invullen).

Hoe vaker gedurende het jaar separate besluiten (definitief of voorlopig) worden genomen over nieuw beleid of toevoegingen aan bestaand beleid, hoe meer afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van integrale afweging. Aan de andere kant zal er continu een bepaalde druk aanwezig zijn om dit soort besluiten te (laten) nemen. Het is aan de raad om hier de juiste keuzes te maken en de nodige discipline te handhaven.

Met de jaarstukken* legt het college integraal verantwoording af aan de gemeenteraad. Dit betekent dat in de jaarstukken wordt verantwoord in hoeverre de voornemens uit de begroting* zijn gerealiseerd. Deze integrale verantwoording is van groot belang voor zowel de controlerende als de kaderstellende rol van de raad. De jaarstukken en de daarbij behorende verslagen van de accountant* en de Rekenkamer* geven een totaalbeeld van de rechtmatigheid*, de doelmatigheid* en de doeltreffendheid* van het door het college in het desbetreffende jaar gevoerd bestuur. Met de wijziging van de Gemeentewet van 2002 heeft de wetgever willen onderstrepen dat de jaarstukken zowel een verantwoordingsinstrument zijn als een instrument op basis waarvan kan worden gestuurd. Daarom is het van belang dat ze op een zodanig moment gereed zijn dat de uitkomsten van de beraadslaging erover meegenomen kunnen worden bij de voorbereiding van de begroting.

De jaarstukken zijn bedoeld als integraal verantwoordingsinstrument; alle verantwoordingsinformatie dient hierin opgenomen te zijn. In het geval er afzonderlijke verantwoordingsdocumenten zijn, dient in de jaarstukken een toegesneden samenvatting te zijn opgenomen. Voor nadere informatie kan worden verwezen naar een ander document. Naar aanleiding van het Rekenkameronderzoek bij de jaarstukken 2005 heeft de gemeenteraad hierover besloten (11 oktober 2006) dat vanaf de jaarstukken 2006 'in het jaarverslag per programma, indien aan de orde, een korte samenvatting op te nemen van hoofdconclusies uit jaar- of monitorverslagen en te verwijzen naar dit soort verslagen'.

INTEGRATIE UITKERING

Een integratie uitkering is bestemd om middelen via het gemeentefonds* te verdelen op een manier die afwijkt van de algemene uitkering*. Wanneer een integratie uitkering in het leven wordt geroepen, moet ook meteen het tijdstip worden bepaald waarop de middelen worden overgeheveld naar de algemene uitkering. Het rijksbeleid is erop gericht deze termijn zoveel mogelijk te beperken tot maximaal 3 jaren. De integratie uitkering wordt vooral gebruikt om te grote herverdeeleeffecten op te vangen. Herverdeeleeffecten zijn financiële voor- of nadelen voor gemeenten die worden veroorzaakt door een andere verdeling van gelden. Met een integratie uitkering kan het rijk dus voor een aantal jaren middelen verstrekken via het gemeentefonds zonder gebonden te zijn aan de verdeelsystematiek van de algemene uitkering. Dit maakt voor specifieke taken of beleidsterreinen een gerichte verdeling van het budget mogelijk. Evenals bij de decentralisatie uitkering* hoeven de gemeenten over de besteding ervan geen verantwoording af te leggen aan het rijk. De verantwoording over de besteding van de integratie uitkering wordt afgelegd aan de gemeenteraad. Dat gebeurt in de jaarstukken*.

Bij een integratie uitkering kan het macro bedrag ook op een eigen wijze worden geïndexeerd. Dus anders dan dat accres* voor de algemene uitkering kunnen er eigen passende afspraken tussen het rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) worden gemaakt over de indexering van een integratie uitkering. Het is ook mogelijk dat voor de indexering wel wordt aangesloten bij het accrespercentage van de algemene uitkering. Een integratie uitkering wordt in tegenstelling tot de decentralisatie uitkering* uitgekeerd aan alle gemeenten. Vanaf 2015 zijn de middelen voor het sociale domein opgenomen in de integratie uitkering sociaal domein.

INTERIMCONTROLE

De controle van de jaarrekening* moet worden uitgevoerd door een accountant* (artikel 213 Gemeentewet). De accountant controleert en rapporteert in twee fasen. De eerste fase is de interimcontrole*, die grof samengevat het onderzoek inhoudt naar de kwaliteit van de interne processen en als basis heeft de administratieve organisatie (AO)* en de interne controle* met betrekking tot die processen. Idealiter vindt de interimcontrole in of direct na de zomer plaats. De feitelijke kwaliteit van de interne processen is mede bepalend voor de opzet en inhoud van de controle van de jaarrekening. De controle van de jaarrekening betreft de tweede fase van de accountantscontrole. De accountant doet verslag van zijn interimcontrole in de boardletter*. De jaarrekeningcontrole resulteert in een verklaring* over getrouwheid* en rechtmatigheid* en een verslag van bevindingen*.

INTERNE CONTROLE (VERBIJZONDERDE)

Met interne controle wordt bedoeld op de controle-activiteiten die in de administratieve organisatie (AO)* zijn ingebouwd als waarborg voor het noodzakelijk gewenste verloop van die AO. Bij verbijzonderde interne controle heeft iemand van buiten het betreffende werkproces zichtbaar, dat wil zeggen waarneembaar door derden, een controle uitgevoerd op de naleving van de AO.

Voor de accountant* is de kwaliteit van (verbijzonderde) interne controle bepalend voor de noodzakelijke breedte en diepgang van zijn controle. Hoe hoger de kwaliteit van de (verbijzonderde) interne controle door de organisatie, hoe minder controlewerkzaamheden de accountant hoeft uit te voeren. De jaarlijkse interimcontrole van de accountant is specifiek gericht op de kwaliteit van de AO en de (verbijzonderde) interne controle.

INVESTERING (MET ECONOMISCH / MAATSCHAPPELIJK NUT)

Een investering is een uitgaaf voor een goed of object met een gebruiksduur langer dan een jaar.

Een voorbeeld van een investering is de aankoop van een gebouw. De levensduur van dat gebouw is bijvoorbeeld 30 jaar. De werkwijze is dan dat elk jaar één dertigste gedeelte van de aanschafwaarde (de afschrijving) als waardedaling, inclusief de rente (over het nog niet afgeschreven gedeelte) ten laste van de begroting* komt. Daarmee worden de lasten* van de aanschaf verspreid over de periode waarin het gebouw wordt gebruikt. Doordat de lasten evenwichtig worden gespreid kunnen ook de baten* (en dus de belastingen* en overige ontvangsten) evenwichtig worden gespreid. Nut (van voorzieningen) en offer (in de vorm van collectieve lasten) lopen op die wijze gelijk op. In jargon heet dit dat iedere generatie zijn eigen lasten draagt.

Administratief technisch worden investeringen bij aanschaf geactiveerd op de balans* (ze vormen een bezit). De hieruit voortvloeiende jaarlijkse afschrijvingen en rentekosten, de kapitaallasten*, drukken op de exploitatierekening.

Investing met economisch nut / met maatschappelijk nut

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* wordt onderscheid gemaakt tussen investeringen met economisch nut* en investeringen met maatschappelijk nut*.

Investerings met een economisch nut zijn alle investeringen die bijdragen aan de mogelijkheid middelen te verwerven (bijvoorbeeld door de kosten ervan in tarieven te verwerken (denk bijvoorbeeld aan het rioolrecht)) en/of die verhandelbaar zijn. Het gaat hierbij nadrukkelijk om de mogelijkheid middelen te verwerven. Dat een gemeente ervoor kan kiezen ergens geen of geen kostendekkend tarief voor te heffen is niet relevant voor de vraag of een actief een economisch nut heeft. Alle investeringen die niet aangemerkt worden als investeringen met economisch nut zijn investeringen met maatschappelijk nut.

Alle investeringen met economisch nut moeten worden geactiveerd. Op deze investeringen moet op een consistente wijze worden afgeschreven, namelijk conform de waardevermindering van de investeringen. Versneld afschrijven is bij dit soort investeringen niet toegestaan. Een uitzondering is gemaakt voor kunstvoorwerpen met een cultuurhistorische waarde. Deze worden niet geactiveerd.

Bij investeringen met maatschappelijk nut was het BBV-uitgangspunt dat deze niet verplicht hoefden te worden geactiveerd. Deze bijna ondoorgrondelijke regeling was getroffen om bij investeringen in bijvoorbeeld wegen de mogelijkheid te creëren om te activeren en tegelijkertijd reserves in te zetten om de afschrijvingslasten te verminderen. Anders dan bij investeringen met economisch nut was hier dus wel de mogelijkheid van versneld afschrijven geopend. Hiervoor is destijds gekozen omdat sommigen gemeenten anders niet in staat zouden zijn bepaalde investeringen te doen.

Bij de vernieuwing van de BBV-regelgeving van maart 2016 wordt de systematiek van activering en afschrijving voor alle investeringen gelijk getrokken. Investerings met een maatschappelijk nut worden, evenals investeringen met een economisch nut, geactiveerd en over de verwachte toekomstige gebruiksduur afgeschreven. De verplichting om alle investeringen te activeren volgens deze nieuwe methode geldt alleen voor investeringen die vanaf het begrotingsjaar 2017 worden gedaan. Deze geleidelijke invoering betekent dat pas over 30 tot 40 jaar alle investeringen op een gelijke manier worden afgeschreven. Gemeenten moeten in de toelichting op de balans* aangeven welk bedrag volgens de nieuwe systematiek is verantwoord.

IV-3

IV-3 staat voor 'Informatievoorziening aan derden'. Het betreft een onderdeel van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* dat bij ministeriële regeling is uitgewerkt. Gemeenten zijn verplicht (op de in de regeling voorgeschreven wijze) de cijfers uit hun begroting*, kwartaalrapportages en jaarstukken* te converteren naar verplicht voorgeschreven taakvelden*. Dit is noodzakelijk, omdat de raad zelf bepaalt welke indeling in de begroting (en daarmee de jaarstukken) wordt gehanteerd. Door de cijfers te converteren naar de voorgeschreven kunnen ook derden met de cijfers uit de voeten. Bovendien biedt het gemeenten de mogelijkheid hun begroting (en jaarstukken) te vergelijken met die van andere gemeenten. Daarvoor is nu ook een handige tool beschikbaar op www.openspending.nl. Deze site is gekoppeld met het open data portaal van het CBS, waardoor het mogelijk is om inzicht te krijgen in de financiën van elke lokale overheid. Daarnaast zijn alle overheden met elkaar te vergelijken en kunnen benchmarks uitgevoerd worden. Voor de gemeenteraad kunnen deze cijfers interessant zijn, wanneer daarvan een reeks beschikbaar is. Bij wijzigingen in de indeling van de begroting, kunnen de diverse jaren toch met elkaar vergeleken worden. Tot de begroting 2017 was zo'n vergelijking overigens ook al mogelijk. Tot dan werd daarvoor de functionele indeling* gebruikt.

Het college is verantwoordelijk voor het aanleveren van deze informatie aan de toezichthouder* en het CBS. De kwartaalrapportages en de jaarstukken worden daarbij voorzien van een verklaring dat de informatie aan de vereisten voldoet.

J

Jaarrekening

Jaarstukken

Jaarverslag

JAARREKENING

De jaarrekening maakt deel uit van de jaarstukken*. Hiermee legt het college integraal verantwoording* af aan de gemeenteraad over de uitvoering van de begroting*.

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* is voorgeschreven dat de jaarrekening bestaat uit:

- Overzicht van baten en lasten en de toelichting daarop. Het overzicht van baten en lasten bevat:
 - per programma* de gerealiseerde baten en lasten en het saldo daarvan;
 - het overzicht van gerealiseerde algemene dekkingsmiddelen;
 - het gerealiseerde totaal saldo van baten en lasten, volgend uit voorgaande onderdelen;
 - de werkelijke toevoegingen en onttrekkingen aan reserves;
 - het gerealiseerde resultaat, volgend uit de twee voorgaande onderdelen
- Balans* en de toelichting daarop. In de balans worden naast de cijfers per balansdatum tevens de cijfers van de balans van het vorige begrotingsjaar opgenomen.
- De bijlage met de verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen*.

Freddy: ook graag links aanbrengen naar de met * gemarkeerde termen.

In de jaarrekening worden per programma* de cijfers van de dynamische begroting* en die van de jaarrekening gepresenteerd. Eventuele verschillen worden (voor de lasten* en baten* afzonderlijk) geanalyseerd. Volgens de wettelijke regelingen mogen de door de raad geautoriseerde bedragen uit de begroting niet overschreden worden (zie ook bij autorisatie*). De gemeenteraad van Nijmegen heeft het college geautoriseerd op het niveau van de programma's. Op programmaniveau* dienen de verschillen tussen de jaarrekening en de dynamische begroting dus in beginsel klein te zijn. Wijzigingen in beleid en/of wijzigingen in benodigde middelen zijn immers al met een begrotingswijziging* verwerkt en vastgelegd in de dynamische begroting. Alleen die over-* of onderschrijdingen*, die laat in het jaar aan de orde zijn gekomen en waarover de gemeenteraad geen besluit meer kan nemen, omdat er geen raadsvergadering meer plaatsvindt in het begrotingsjaar (begrotingswijzigingen na afloop van het jaar zijn ingevolge artikel 192 van de Gemeentewet niet toegestaan), zouden volgens de wet nog een verschil tussen de jaarrekening en de dynamische begroting mogen opleveren.

De kwaliteit van informatie in de jaarrekening moet zodanig zijn dat door de raad een verantwoord oordeel kan worden gevormd over de financiële positie* en over de baten en de lasten. Terwijl uit de Gemeentewet al ondubbelzinnig blijkt dat de begroting en de jaarrekening alle lasten en baten moet bevatten, is in het BBV nog eens expliciet voorgeschreven dat de jaarrekening en de toelichtingen daarbij alle lasten, baten alsmede het saldo daarvan getrouw, duidelijk en stelselmatig moeten weergeven.

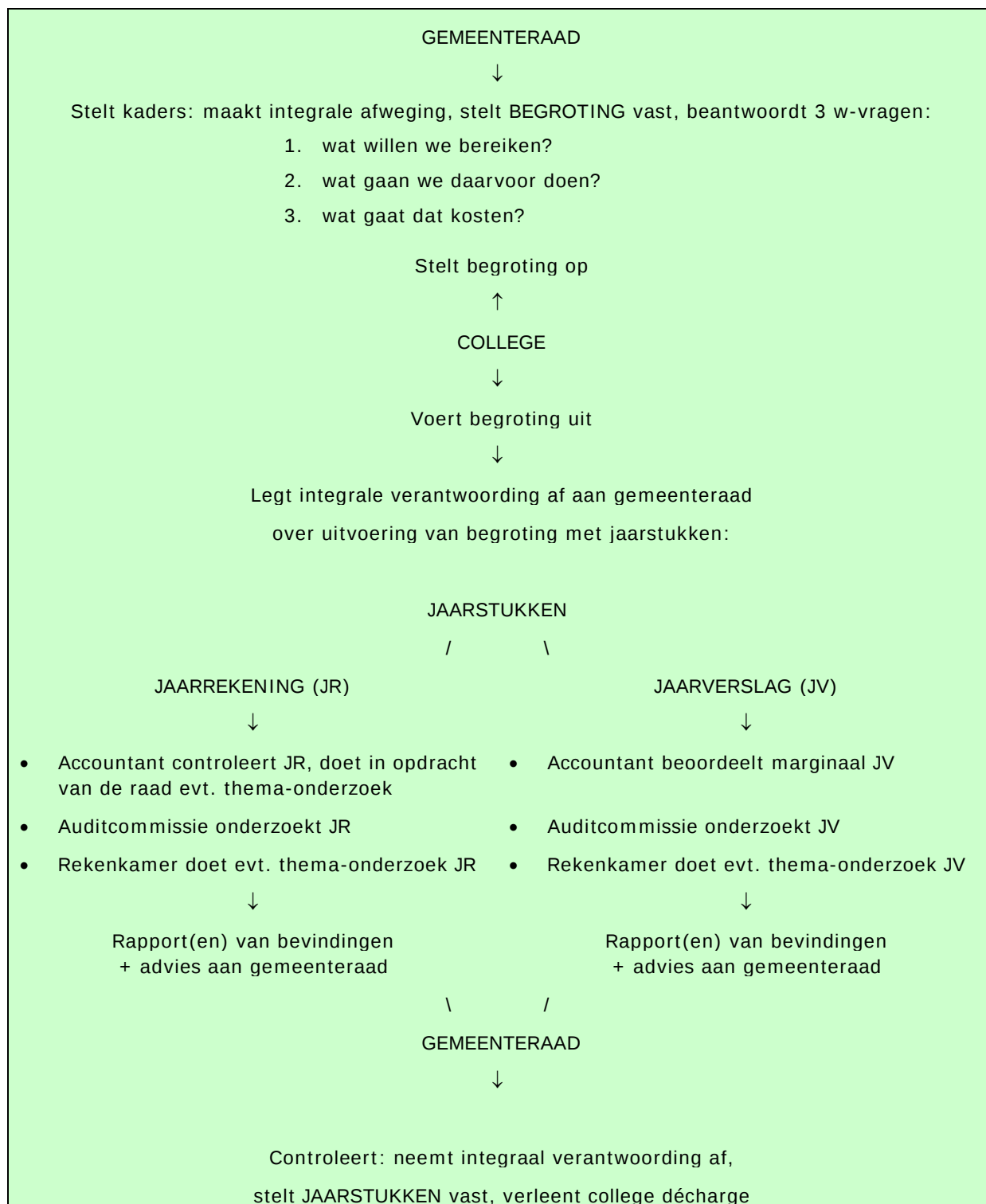
De jaarrekening wordt gecontroleerd door de accountant*. Die controle heeft als primair doel het afgeven van een verklaring*. De accountant richt zich bij zijn controle op de getrouwheid* en de rechtmatigheid* van baten, lasten en balansmutaties*, zoals die tot uitdrukking komen in de jaarrekening.

JAARSTUKKEN

Met de jaarstukken legt het college integraal verantwoording* af aan de gemeenteraad over de uitvoering van de begroting*. Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* bestaan de jaarstukken uit de jaarrekening* en het jaarverslag*. In BBV zijn de (minimale) eisen geformuleerd waaraan de jaarstukken moeten voldoen. De gemeenteraad kan hier met het oog op zijn informatiebehoefte eisen aan toevoegen.

De accountant* controleert jaarlijks het onderdeel 'jaarrekening' van de jaarstukken. Die controle heeft als primair doel het afgeven van een verklaring*. De accountant richt zich bij zijn controle op de getrouwheid* en de rechtmatigheid* van baten*, lasten* en balansmutaties*, zoals die tot uitdrukking komen in de jaarrekening.

In de volgende figuur zijn de rollen van de verschillende betrokkenen bij het onderzoek naar de jaarstukken weergegeven.



JAARVERSLAG

Het jaarverslag maakt deel uit van de jaarstukken*. Hiermee legt het college integraal verantwoording* af aan de gemeenteraad over de uitvoering van de begroting*.

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* is voorgeschreven dat het jaarverslag bestaat uit:

- De beleidsinhoudelijke verantwoording over de programma's*.
Het gaat hierbij om het beantwoorden van de drie w-vragen*:
 1. Wat is bereikt:
Op deze plaats wordt uitgelegd in hoeverre de beoogde doelen uit de begroting (onder de vraag 'wat willen we bereiken') feitelijk zijn gerealiseerd; de realisatie van doelen wordt dus afgezet tegen voornemens uit de begroting;
 2. Wat hebben we daarvoor gedaan:
Hier wordt uitgelegd in hoeverre beoogde activiteiten feitelijk hebben plaatsgevonden; de realisatie van activiteiten wordt dus afgezet tegen de voornemens uit de begroting;
 3. Wat heeft het gekost:
Het antwoord op deze derde w-vraag wordt hier in hoofdlijnen gegeven. Een meer gedetailleerde analyse is opgenomen in de jaarrekening*.
- De beleidsinhoudelijke verantwoording over de verplichte paragrafen*.
De (minimale) inhoud van de paragrafen is voorgeschreven in BBV. In het jaarverslag wordt per paragraaf verantwoording afgelegd over de uitvoering en daarmee bereikte resultaten van de beleidsvoornemens uit de begroting.

In dit Lexicon hebben wij een nadere toelichting op de paragrafen in zijn algemeenheid opgenomen, maar ook op alle verplicht voorgeschreven paragrafen. Het gaat daarbij om de paragrafen (in alfabetische volgorde):

- bedrijfsvoering*
- financiering*
- grondbeleid*
- lokale heffingen*
- onderhoud kapitaalgoederen*
- verbonden partijen*
- weerstandsvermogen*

De accountant* controleert het jaarverslag niet. Hij gaat binnen zijn controle na of het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is. Daarbij gaat het erom of de antwoorden op de eerste twee w-vragen (in het jaarverslag) een logische relatie hebben met het antwoord op de derde w-vraag (in de jaarrekening).

K

Kapitaallasten

Kasgeldlimiet

Kasstelsel

Krediet

KAPITAALLASTEN

Investerings* in activa* (zoals de aanschaf van een gebouw) leiden tot afschrijvingen en rentekosten. Samen vormen deze de kapitaallasten. De afschrijvingen betreffen de jaarlijkse waardevermindering van de investering. Door middel van de afschrijving worden de lasten* van de investering uitgespreid over de jaren dat er van de investering gebruik wordt gemaakt. De rente betreft het eigen of geleende geld dat bestemd wordt om de investering te financieren*.

KASGELDLIMIET

Een belangrijk uitgangspunt van de Wet Fido* is het beheersen van risico's die samenhangen met de rentelasten van decentrale overheden. Om een grens te stellen aan korte financiering (rentetypische looptijd tot één jaar) is in de Wet Fido* de kasgeldlimiet opgenomen. Juist voor korte financiering geldt dat het renterisico aanzienlijk kan zijn, aangezien fluctuaties in de rente bij korte financiering direct een relatief grote invloed hebben op de rentelasten. De kasgeldlimiet wordt berekend als een percentage van het totaal van de jaarbegroting van de gemeente bij begin van het jaar. In de Wet Fido* wordt de gemiddelde korte financiering (de netto vlottende schuld) per drie maanden getoetst aan de kasgeldlimiet. Hiervoor wordt het gemiddelde genomen van de korte financiering op de eerste dag van de drie kalendermaanden in een kwartaal. Hierover wordt eenmaal per jaar in de paragraaf Financiering* bij de begroting* en bij het jaarverslag* gerapporteerd.

KASSTELSEL

Gemeenten hanteren op grond van het BBV* in hun financiële huishoudingen het stelsel van baten en lasten*. Lasten en baten worden toegerekend aan de periode waarin het nut c.q. de prestatie die een investering* met zich meebrengt zich manifesteert. De uitgave voor een investering in de openbare ruimte wordt hiermee over de levensduur van het kapitaalgoed* uitgesmeerd en de jaarlijkse kapitaallasten (rente en afschrijving) vormen de last in de exploitatie.

Binnen een *kasstelsel* is het moment van het feitelijk uitgeven of ontvangen van geld maatgevend voor opname in de begroting en de verantwoording. De primaire grootheden van een kasstelsel zijn *uitgaven*, *ontvangsten* en het *kassaldo* (*tekort c.q. overschot*). Voor het rijk is het kasstelsel het voorgeschreven systeem voor de financiële huishouding.

Vereenvoudigd voorbeeld: investering in de bouw van een brug onder het kasstelsel Als het rijk in een bepaald jaar een infrastructurele investering doet van € 100 miljoen en het kapitaalgoed heeft een verwachte levensduur van 50 jaar, dan komt het volledige bedrag in het jaar van investering op de begroting te staan. In dat jaar wordt de begroting met € 100 miljoen belast, terwijl in de resterende 49 jaren van gebruik de begroting niet wordt belast (afgezien van eventuele rentebetalingen en onderhouds-uitgaven). Voorts wordt in dat jaar een bedrag van € 100 miljoen als kasuitgave in de verantwoording opgenomen.

KREDIET

De term krediet betekent hetzelfde als budget*, maar wordt vooral gehanteerd in verband met investeringen*. Tenzij de raad dat anders regelt, is het de bevoegdheid van het college om investeringen te doen binnen de ruimte die de raad daarvoor geeft met het vaststellen van de begroting. In verordening 212* (artikel 4, lid 2) heeft de raad van Nijmegen bepaald: 'Bij de begrotingsbehandeling geeft de raad aan van welke nieuwe investeringen hij op een later tijdstip een apart voorstel voor autorisatie van het investeringskrediet wil ontvangen. De overige nieuwe investeringen worden bij de begrotingsbehandeling met het vaststellen van de financiële positie geautoriseerd'. Sinds de inwerkingtreding van verordening 212 heeft de raad nooit om aparte voorstellen verzocht.

L

Lasten

Leges

Lening

Liquide middelen

Lokale heffingen (paragraaf)

Lokale lastenmeter

LASTEN

Voor gemeenten is voorgeschreven dat zij werken met het stelsel van baten en lasten*.

Dit houdt in dat alle inkomsten en uitgaven moeten worden toegerekend aan het begrotingsjaar waarop zij betrekking hebben en niet aan het jaar waarin de betalingen worden gedaan. Dit stelsel wordt gehanteerd om te bewerkstelligen dat het nut van voorzieningen en het offer als gevolg van de betaling van de belasting in de tijd gelijk op lopen. Bovendien levert het stelsel van baten en lasten beter inzicht op in productiekosten dan andere stelsels. Een investering* is in een baten en lasten stelsel geen last, maar een balansmutatie*. Het verbruik van de investering ten behoeve van de productie is een last. Administratief technisch betekent dit dat de afschrijving (de waardevermindering) ten laste van de begroting* komt en de investering geactiveerd wordt op de balans*. Dit stelsel is afwijkend van het zogenaamde kasstelsel* dat het rijk hanteert in zijn financiële huishouding. Binnen een kasstelsel is het moment van het feitelijk uitgeven of ontvangen van geld maatgevend voor opname in de begroting en de verantwoording.

In de begroting worden voor elk programma* onder 'wat gaat dat kosten' de lasten, de baten* en het saldo* van die lasten en baten opgenomen. In de jaarrekening* wordt hierover verantwoording afgelegd. Op de begroting dienen per programma onder de lasten de financiële middelen opgenomen te worden die de raad beschikbaar stelt voor de uitvoering van het betreffende programma.

LEGES

Vanaf de Gemeentewet 1995 wordt de term leges niet meer gehanteerd. In de toelichting op de Legesverordening van de gemeente Nijmegen is hierover opgemerkt:

De Legesverordening is gebaseerd op de tekst van de Gemeentewet zoals die luidt vanaf 1 januari 1995. Vanaf deze datum komt het begrip 'leges' niet meer voor in de Gemeentewet. De reden hiervan is dat er geen wezenlijke verschillen bestaan tussen leges en andere rechten*. Het begrip 'rechten' omvat mede de leges. De leges worden vanaf 1 januari 1995 geheven op basis van artikel 229, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de Gemeentewet. In de verordening is ervoor gekozen de rechten 'leges' te blijven noemen, omdat het hier gaat om een ingeburgerd en herkenbaar begrip. Bovendien gaat het in vrijwel alle gevallen om het in behandeling nemen van aanvragen en vergunningen en dergelijke en om het verstrekken van documenten.

Vanuit de toelichting op de legesverordening, geven wij hier een nadere toelichting op het begrip leges. Leges worden geheven als een vergoeding voor een door de gemeente te verlenen individuele dienst. Deze dienstverlening kan bijvoorbeeld bestaan uit het verstrekken van een paspoort of een uittreksel uit het bevolkingsregister, maar ook uit de verlening van vergunningen, zoals een bouwvergunning of het toesturen van stukken. Leges mogen niet meer dan 100% betreffen van de door de gemeente gemaakte kosten voor de geleverde dienst.

LENING

De gemeente kan een lening aan een derde verstrekken. Het college is hiertoe bevoegd op basis van de Gemeentewet (artikel 160 lid 1) en randvoorwaarden zijn opgenomen in de Wet Financiering decentrale Overheden*, het [Besluit Financieringsstatuut gemeente Nijmegen](#) en Europese Staatssteunregels. Wanneer er sprake kan zijn van ingrijpende gevolgen van het verstrekken van de lening voor de gemeente, moet de raad in de gelegenheid worden gesteld om wensen en bedenkingen mee te geven voordat het college een besluit neemt. Het college beoordeelt zelf of er sprake kan zijn van ingrijpende gevolgen. Onderdelen van deze afweging zijn de afwijkingen van bestaand beleid, politieke gevoeligheid en de kans dat de lening niet wordt terugbetaald. Het college heeft ter zake een [beleidskader](#) vastgesteld.

Uitgangspunt van het gemeentelijk beleid is terughoudendheid in het verstrekken van leningen gelet op de rol van de gemeente en de eigen verantwoordelijkheid van de betrokken derde. Een afweging van het financieel risico en het publieke dat wordt gelopen c.q. gediend is, is onderdeel van het beleidskader.

LIQUIDE MIDDELEN

Liquide middelen betreft geld dat onmiddellijk beschikbaar is om betalingen te doen zoals geld in de kas en geld op de bank.

LOKALE HEFFINGEN (PARAGRAAF)

Een van de verplichte paragrafen voor de begroting* en het jaarverslag* is de paragraaf lokale heffingen. Deze verplichting volgt uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)*. De paragraaf lokale heffingen dient ertoe de raad een betrouwbaar inzicht te bieden in de eigen inkomsten en de lastendruk die de lokale heffingen veroorzaken.

In (de toelichting op) BBV worden de volgende onderdelen voor de paragraaf lokale heffingen genoemd. In de begroting respectievelijk het jaarverslag moet voor de raad de volgende informatie beschikbaar zijn:

Paragraaf Lokale heffingen:
De geraamde inkomsten
Het beleid ten aanzien van de lokale heffingen
Een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen
Een aanduiding van de lokale lastendruk
Een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid

Jaarlijks publiceert het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden ([COELO](#)) een overzicht van de hoogte van de woonlasten van alle gemeenten. Daarbij gaat het om gemiddelden. Met de lokalelastenmeter (<https://nijmegen.lokalelastenmeter.nl>) die de Rekenkamer Nijmegen maakte kunnen aanvullend ook reële vergelijkingen tussen gemeenten gemaakt worden.

In de begroting worden per onderdeel de stand van zaken en de beleidsvoornemens duidelijk gemaakt; in het jaarverslag wordt verantwoording afgelegd over de mate van realisatie van de beleidsvoornemens.

Wanneer de gemeenteraad dat met het oog op zijn informatiebehoefte noodzakelijk vindt, is hij vrij te besluiten specifieke eisen toe te voegen. De gemeenteraad van Nijmegen heeft dat gedaan in artikel 7 van Financiële verordening (verordening 212)*. Daarin heeft de raad bepaald: Het college biedt ter vaststelling aan de raad beleidskaders aan waarin de inhoud van de paragrafen uiteen wordt gezet. Eens in de vier jaar evalueert het college de beleidskaders en legt zo nodig een bijgestelde versie ter vaststelling voor aan de raad.

LOKALE LASTENMETER

De Rekenkamer heeft een webapplicatie gemaakt om de gemeentelijke lasten voor inwoners en bedrijven in beeld te brengen: <https://nijmegen.lokalelastenmeter.nl>. De Lokale Lastenmeter is een rekentool die bruikbaar is voor inwoners, bedrijven én voor raadsleden.

Wat kunnen inwoners en bedrijven met de Lokale lastenmeter?

Inwoners en bedrijven kunnen snel zien hoeveel gemeentelijke belasting zij betalen en hoe die bedragen zijn opgebouwd. Ook kunnen zij zien hoeveel belasting zij in 2016 betalen als de raad de voorstellen van het college aanneemt en wanneer hun situatie verandert (bijvoorbeeld verhuizen van een huur- naar een koopwoning of een hond aanschaffen). Verder kunnen zij hun situatie vergelijken met die in andere gemeenten. Tot slot kunnen zij virtueel 'op de stoel van een raadslid' gaan zitten om alternatieve belastingplannen te maken.

Wat kunnen raadsleden met de Lokale Lastenmeter?

Met de Lokale lastenmeter krijgen raadsleden inzicht in de gemeentelijke belastingen*: welke belastingen worden geheven, welke grondslagen worden gehanteerd, welke tarieven, hoe zit dat in andere gemeenten, en dergelijke. In de Lokale Lastenmeter kunnen zij ook zelf aan de knoppen draaien en belastingen verhogen of verlagen. Ook kunnen zij de grondslag voor belastingen aanpassen. Zij kunnen dan zien wie door de plannen van het college meer of minder gemeentelijke belasting gaan betalen, maar ook wat de effecten zijn van de plannen die zij zelf maken met deze rekentool.

M

Marap

Meerjarenraming

MARAP

Marap is de afkorting voor managementrapportage. De tussenmeldingen* aan de gemeenteraad over het verloop van de begroting* (voorjaarsnota* en najaarsnota*) worden gebaseerd op de maraps. In deze maraps rapporteert het management de mee- en tegenvallers, de oorzaken daarvan en de mogelijkheden deze op te vangen. Op basis van een advies daarbij van de afdeling Financiën besluit het college welke mee- en tegenvallers worden gemeld aan de raad.

MEERJARENRAMING

De raad stelt jaarlijks voor 15 november een begroting* vast voor het daaropvolgende kalenderjaar. In de begroting worden naast de baten* en lasten* per programma* voor het eerstvolgende kalenderjaar ook die voor de drie daaropvolgende jaren gepresenteerd. Dat is verplicht op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)*. Het geheel wordt de meerjarenraming genoemd.

De meerjarenraming moet onderscheiden worden van de uiteenzetting omtrent de financiële positie*. De uiteenzetting omtrent de financiële positie betreft een onderbouwing van de financiële gevolgen van de programma's die in de begroting voor het eerstkomend jaar zijn opgenomen en heeft dus rechtstreeks betrekking op die begroting.

De uiteenzetting wordt door de raad vastgesteld. De bedoeling van de meerjarenraming is inzicht te geven in het (duurzaam) financieel evenwicht* op langere termijn. De meerjarenraming wordt niet door de raad vastgesteld.

N

Najaarsnota

NBA-Alert

Netto Contante Waarde

Netto schuldquote

NAJAARSNOTA

Tot 2015 meldde het college in de Voor*- en Najaarsnota aan de raad welke mee- en tegenvallers bij de uitvoering van de begroting* van het lopende begrotingsjaar aan de orde waren. Sinds 2015 gebeurt dat in Zomernota* en de Slotwijzigingen*. Overigens is de financiële verordening (verordening 212)* hier nog niet op aangepast.

De najaarsnota verscheen aan het einde van het begrotingsjaar; de peildatum voor de najaarsnota was 1 september van het lopende begrotingsjaar.

De meldingen van mee- en tegenvallers in de najaarsnota leidden niet tot voorstellen voor begrotingswijzigingen*. Desgevraagd heeft de commissie bbv* in haar vraag- en antwoordrubriek op internet er nog eens op gewezen dat marap*-meldingen begrotingswijzigingen niet kunnen vervangen.

De opzet van de tussenmeldingen*, en daarmee ook de najaarsnota, is voorgeschreven in verordening 212* (artikel 5). Dit artikel moet dus nog geactualiseerd worden.

Artikel 5. Tussentijdse rapportage

1. Het college informeert de raad periodiek door middel van tussentijdse rapportages over de uitvoering van de stadsbegroting van het lopende kalenderjaar. De voorjaarsnota heeft als peildatum 1 april en de najaarsnota 1 september. Deze nota's zijn afwijkingsrapportages.
2. De tussenrapportage bevat een uiteenzetting over de bijstelling van het beleid en een overzicht met de bijgestelde raming van de baten en lasten per programma.
3. In de tussenrapportage worden afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en lasten en investeringskredieten in de begroting, resulterend in een bijstelling van de raming toegelicht.

Toelichting op artikel 5:

Een belangrijk onderdeel van de planning en controlcyclus voor de raad zijn de tussenrapportages. Op basis van tussenrapportages wordt de raad geïnformeerd over de uitputting van budgetten en investeringskredieten en de voortgang van de uitvoering van het beleid. Gekozen is voor twee tussenrapportages.

Het tweede lid bevat bepalingen over de minimale inhoud van de rapportage. Het derde lid bepaalt over welke afwijkingen ten opzichte van de begroting het college zich in de rapportage moet verantwoorden.

NBA ALERT

De Nederlandse Beroepsorganisatie voor Accountants (NBA) brengt op gezette tijden een NBA Alert uit (voorheen Audit Alert). In een NBA Alert wordt aangegeven hoe de accountant* met bepaalde zaken om moet gaan bij zijn controle van de jaarrekening*. De accountant dient zich te houden aan de instructies in de NBA. Over de controle van de jaarrekening van gemeenten zijn in het verleden NBA Alerts verschenen.

NETTO CONTANTE WAARDE

Netto Contante Waarde (NCW) is een term die gerelateerd is aan de grondexploitatie*. De NCW is het verschil (saldo) tussen alle inkomsten en uitgaven teruggerekend naar de waarde van dit moment (het huidige prijspeil).

NETTO SCHULDQUOTE

De netto schuldquote is één van de financiële kengetallen* die in de begroting* en jaarstukken* moet worden opgenomen. Deze verplichting volgt uit het advies voor de vernieuwing van het [BBV](#)* ter verbetering van de onderlinge vergelijkbaarheid tussen gemeenten. In de bijlage van de mei-circulaire 2015 van het rijk wordt uitgelegd hoe de kengetallen moeten worden vastgesteld en in de begroting en de jaarstukken moeten worden opgenomen.

De netto schuld weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen. De netto schuldquote geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie.

A Vaste schulden (cf. art. 46 BBV)

B Netto vlottende schuld (cf. art. 48 BBV)

C Overlopende passiva (cf. art. 49 BBV)

D Financiële activa (cf. art. 36 lid d, e en f)

E Uitzettingen < 1 jaar (cf. art. 39 BBV)

F Liquide middelen (cf art. 40 BBV)

G Overlopende activa (cf. art. 40a BBV)

H Totale baten (cf. art. 17 lid c BBV (dus excl. mutaties reserves))

De netto schuldquote = $(A+B+C-D-E-F-G)/H \times 100\%$

Om inzicht te verkrijgen in hoeverre sprake is van doorlenen moet de netto schuldquote zowel in- als exclusief doorgeleende gelden worden weergegeven (netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen). Op die manier wordt duidelijk in beeld gebracht wat het aandeel van de verstrekte leningen is en wat dit betekent voor de schuldenlast. De wijze waarop de netto schuldquote gecorrigeerd voor de doorgeleende gelden wordt berekend is gelijk aan de netto schuldquote, met dien verstande dat bij de financiële activa ook alle verstrekte leningen worden opgenomen (zie artikel 36 lid b en c, van het BBV).

A Vaste schulden (cf. art. 46 BBV)

B Netto vlottende schuld (cf. art. 48 BBV)

C Overlopende passiva (cf. art. 49 BBV)

D Financiële activa (cf. art. 36 lid b, c, d, e en f)

E Uitzettingen < 1 jaar (cf. art. 39 BBV)

F Liquide middelen (cf art. 40 BBV)

G Overlopende activa (cf. art. 40a BBV)

H Totale baten (cf. art. 17 lid c BBV (dus excl. mutaties reserves))

Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen $(A+B+C-D-E-F-G)/H \times 100\%$

O

Onderhoud kapitaalgoederen (paragraaf)

Onderschrijving

Onvoorzien

Openspending.nl

Overhead

Overlopende passiva (activa)

Overschrijving

ONDERHOUD KAPITAALGOEDEREN (PARAGRAAF)

Een van de verplichte paragrafen voor de begroting* en het jaarverslag* is de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. Deze verplichting volgt uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)*. Het idee achter de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is een helder en volledig overzicht te geven in de onderhoudskosten ten behoeve van het inzicht in de financiële positie van de gemeente.

In (de toelichting op) BBV worden de volgende onderdelen voor de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen genoemd. In de begroting respectievelijk het jaarverslag moet voor de raad de volgende informatie beschikbaar zijn:

Paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen:	
•	Wegen:
•	Beleidskader
•	De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties
•	De vertaling van de financiële consequenties in de begroting
•	Riolering
•	Beleidskader
•	De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties
•	De vertaling van de financiële consequenties in de begroting
•	Water
•	Beleidskader
•	De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties
•	De vertaling van de financiële consequenties in de begroting
•	Groen
•	Beleidskader
•	De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties
•	De vertaling van de financiële consequenties in de begroting
•	Gebouwen
•	Beleidskader
•	De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties
•	De vertaling van de financiële consequenties in de begroting

In de begroting worden per onderdeel de stand van zaken en de beleidsvoornemens duidelijk gemaakt; in het jaarverslag wordt verantwoording afgelegd over de mate van realisatie van de beleidsvoornemens.

Wanneer de gemeenteraad dat met het oog op zijn informatiebehoefte noodzakelijk vindt, is hij vrij te besluiten specifieke eisen toe te voegen. De gemeenteraad van Nijmegen heeft dat gedaan in artikel 7 van Financiële verordening (verordening 212)*.

Meer in zijn algemeenheid heeft de raad daarin bepaald:

Het college biedt ter vaststelling aan de raad beleidskaders aan waarin de inhoud van de paragrafen uiteen wordt gezet. Eens in de vier jaar evalueert het college de beleidskaders en legt zo nodig een bijgestelde versie ter vaststelling voor aan de raad.

Specifiek voor de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is vastgelegd (artikel 7b):

1. in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen bij de begroting en de jaarstukken neemt het college naast de verplichte onderdelen op grond van het BBV de hoofdlijnen van het in lid 2 genoemde beleidskader op;
2. het college biedt ter vaststelling aan de raad een beleidsnotitie over het beleidskader onderhoud kapitaalgoederen aan.

ONDERSCHRIJDING

Er is sprake van een onderschrijding, wanneer de lasten* of baten* in de jaarrekening* lager zijn dan die in de begroting* voor het betreffende programma*. Bij de begrotingsrechtmatigheid* gaat het om de lasten en baten op programmaniveau afzonderlijk. Het is niet toegestaan met onderschrijdingen overschrijdingen* te compenseren. Het is de bedoeling dat overschrijdingen in het kader van de jaarrekening afzonderlijk worden verklaard, dus los van eventueel ermee verband houdende onderschrijdingen.

ONVOORZIEN

In het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten* (BBV) zijn regels opgenomen voor de post 'onvoorzien' in de begroting* en de jaarrekening*. De post onvoorzien is bedoeld als dekking* voor lasten* die niet in de begroting opgenomen zijn.

Volgens het BBV is het verplicht de post onvoorzien op te nemen; de plaats waar dat moet gebeuren is ook voorgeschreven. De relevante artikelen hebben wij hierna opgenomen. De gemeenteraad kan in verordening 212* aanvullende regels formuleren. De gemeenteraad zou bijvoorbeeld kunnen bepalen dat de post onvoorzien alleen gebruikt mag worden voor eenmalige* lasten en niet voor structurele* lasten. De gemeenteraad van Nijmegen heeft tot nu toe geen specifieke bepalingen opgenomen ten aanzien van de post onvoorzien.

Bepalingen uit BBV ten aanzien van de post 'onvoorzien':

Begroting	Jaarstukken
Artikel 8 1. Het programmaplan* bevat de te realiseren programma's*, het overzicht van algemene dekkingsmiddelen en het bedrag voor <i>onvoorzien</i> . 6. Het bedrag voor onvoorzien wordt geraamd voor de begroting in zijn geheel of per programma.	Artikel 25 1. De programmaverantwoording bestaat ten minste uit de verantwoording* over de realisatie van de programma's en het overzicht van algemene dekkingsmiddelen. Daarnaast wordt inzicht gegeven in het gebruik van het geraamde bedrag voor <i>onvoorzien</i> .
Artikel 17 Het overzicht van baten* en lasten bevat: b. het overzicht van de geraamde algemene dekkingsmiddelen en het geraamde bedrag voor <i>onvoorzien</i> .	Artikel 28 De toelichting op de programmarekening bevat tenminste: b. een overzicht van de aanwending van het bedrag voor <i>onvoorzien</i> .

Wanneer er voor gekozen wordt een bedrag voor onvoorzien per programma op te nemen (artikel 8 lid 6), dient over het gebruik daarvan ook per programma verantwoording te worden afgelegd. De jaarstukken vormen immers een spiegel van de begroting (BBV, artikel 4). Omgekeerd betekent dit, dat als er in de begroting niet per programma een post voor onvoorzien is opgenomen, ook de rekening geen post onvoorzien per programma mag bevatten.

OPENSENDING.NL

Op www.opensending.nl kunnen alle IV3* gegevens die gemeenten en gemeenschappelijke regeling bij het CBS aanleveren ontsloten worden. Daarmee is het mogelijk om inzicht te krijgen in de financiën van iedere lokale overheid. Daarnaast zijn alle overheden met elkaar te vergelijken en kunnen benchmarks uitgevoerd worden.

OVERHEAD (KOSTEN VAN)

De vernieuwde BBV-regelgeving* beoogt een bijdrage te leveren aan de interne sturing door de raad en aan een betere vergelijkbaarheid tussen gemeenten. Één van de wijzigingen betreft het geven van meer inzicht in de totale kosten van de overhead. Voorschrift is dat in de programmabegroting* een apart overzicht moet worden opgenomen van de kosten van overhead. In de programma's mogen alleen die kosten worden opgenomen die betrekking hebben op het primaire proces van de gemeentelijke activiteiten. Om te kunnen vaststellen welke kosten verband houden met de sturing en ondersteuning van het primaire proces is in het BBV een definitie opgenomen: 'overheadkosten zijn alle kosten die samenhangen met de sturing en ondersteuning van medewerkers in het primaire proces'. In de Notitie Overhead van april 2016 is door de [Commissie BBV](#) een nadere invulling gegeven van de definitie van overhead. Volgens de Commissie BBV bestaat overhead in elk geval uit:

1. Leidinggevend in het primair proces (hiërarchisch)
2. Financiën, toezicht en controle gericht op de eigen organisatie
3. P&O/HRM: salarisadministratie, P&O/HRM-advies, organisatie en formatieadvies, ondernemingsraadondersteuning, bedrijfsmaatschappelijk werk. Exclusief opleidingen die gegeven worden door P&O en gericht zijn op de uitvoeringspraktijk
4. Inkoop (inclusief aanbesteding en contractmanagement)
5. Interne en externe communicatie met uitzondering van klantcommunicatie
6. Juridische zaken exclusief de afhandeling van bezwaar- en beroepschriften en juristen die primaire taken vervullen voor bijvoorbeeld vergunningverlening
7. Bestuurszaken en bestuursondersteuning (exclusief de griffie)
8. Informatievoorziening en automatisering (exclusief het functioneel beheer voor het primaire proces)
9. Facilitaire zaken en huisvesting
10. Documentaire Informatievoorziening inclusief het archief
11. Managementondersteuning van het primair proces

In feite komt de definitie van overhead en bovenstaande invulling neer op de volgende uitgangspunten:

- Directe kosten moeten zoveel mogelijk direct toegerekend worden aan de betreffende taakvelden;
- Ondersteunende taken zijn niet direct dienstbaar aan de externe klant of het externe product en behoren dus tot de overhead. Wanneer deze ondersteunende taken worden uitbesteed, behoren de uitbestedingskosten voor de bedrijfsvoering tot de overhead
- Sturende taken uitgevoerd door hiërarchisch leidinggevend in het primair proces behoren tot de overhead.

Omdat in de programma's nu alleen de kosten zijn opgenomen die betrekking hebben op het primaire proces, kunnen hier niet direct de tarieven voor gemeentelijke diensten zoals afvalstoffeninzameling, rioleringsbeheer, leges etc. van afgeleid worden. In de paragraaf Lokale Heffingen* dient een berekening te worden opgenomen van de wijze waarop de kostendekkendheid van de gemeentelijke tarieven is bepaald, inclusief de toerekening van de

kosten van overhead. De wijze waarop dit gebeurt dient te worden opgenomen in de Financiële Beheerverordening* (verordening 212) van de gemeente.

In de programmabegroting en in de jaarrekening dient in het totaaloverzicht van lasten en baten op programmaniveau ook het totale bedrag aan overhead te worden opgenomen. Dit aparte overzicht van de kosten van de overhead bestaat naast de Paragraaf Bedrijfsvoering* waarin de meer beleidsmatige ontwikkelingen op het terrein van bedrijfsvoering worden toegelicht.

OVERLOPENDE PASSIVA (ACTIVA)

Overlopende passiva zijn verplichtingen* die in het begrotingsjaar zijn opgebouwd en die in een volgend begrotingsjaar tot betaling komen. Deze verplichtingen worden op de balans* opgenomen onder de post vlottende passiva. De tegenhanger zijn betalingen voor diensten en goederen, die nog niet zijn geleverd. Deze worden als vooruitbetaling opgenomen onder vlottende activa.

OVERSCHRIJDING

Er is sprake van een overschrijding, wanneer de lasten* of baten* in de jaarrekening* hoger zijn dan die in de begroting* voor het betreffende programma*. Bij de begrotingsrechtmatigheid* gaat het om de lasten en baten op programmaniveau afzonderlijk. Het is niet toegestaan overschrijdingen te compenseren met onderschrijdingen*. Voor extra uitgaven binnen een programma is altijd eerst een door de raad vastgestelde begrotingswijziging* nodig.

P

Paragraaf

Passiva

P&C-cyclus

Perspectiefnota

Planexploitatie

Preventief toezicht

Primitieve begroting

Product (-niveau)

Programma (-niveau)

Programmabegroting / -plan

Programmakosten

PARAGRAAF

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* is voorgeschreven dat in de begroting* en het jaarverslag* een aantal paragrafen moet worden opgenomen. Dit betreft:

1. Lokale heffingen
2. Weerstandsvermogen
3. Onderhoud kapitaalgoederen
4. Financiering
5. Bedrijfsvoering
6. Verbonden partijen
7. Grondbeleid

Deze paragrafen geven een dwarsdoorsnede van de financiële aspecten van de begroting, gezien vanuit een bepaald perspectief. Het gaat met name om de beleidslijnen voor beheersmatige aspecten die grote financiële gevolgen kunnen hebben en/of van belang zijn voor het realiseren van de programma's*. Deze informatie komt in de begroting veelal versnipperd voor en is daardoor minder inzichtelijk voor de gemeenteraad. Het is de bedoeling van de paragrafen dat de raad de juiste en integrale informatie krijgt om zijn kaderstellende en controlerende rol ook op de beheersmatige aspecten waar te maken. De kwaliteit daarvan is immers van groot belang voor een continue, effectieve* en efficiënte* dienstverlening door de gemeente.

Ingevolge het BBV is ook de inhoud van de verplichte paragrafen aan eisen gebonden. In de begroting worden per verplicht onderdeel de beleidsvoornemens duidelijk gemaakt; in het jaarverslag wordt verantwoording afgelegd over de mate van realisatie daarvan. Wanneer de gemeenteraad dat met het oog op zijn informatiebehoefte noodzakelijk vindt, is hij vrij te besluiten aan de verplichte paragrafen specifieke eisen toe te voegen of extra paragrafen voor te schrijven.

Hierna zijn de verplichte paragrafen afzonderlijk nader omschreven. Samenvattend is aangegeven wat de functie van de paragraaf is. Tevens zijn de verplichte onderdelen volgens de (toelichting op) BBV benoemd. Indien van toepassing is ook aangegeven welke elementen de raad in verordening 212 extra heeft voorgeschreven.

In verordening 212 is sprake van één algemeen voorschrift voor alle paragrafen (artikel 7): Het college biedt ter vaststelling aan de raad beleidskaders aan waarin de inhoud van de paragrafen uiteen wordt gezet. Eens in de vier jaar evalueert het college de beleidskaders en legt zo nodig een bijgestelde versie ter vaststelling voor aan de raad.

1. LOKALE HEFFINGEN*

Deze paragraaf biedt een overzicht van lokale heffingen die deel uit maken van het overzicht algemene dekkingsmiddelen, bijvoorbeeld de onroerende zaakbelasting (OZB). Daarnaast gaat de paragraaf in op lokale heffingen die tot een programma behoren zoals de afvalstoffenheffing en de rioolrechten. De paragraaf geeft een beeld van het beleid op alle heffingen, de inkomsten daaruit en de effecten voor burgers en bedrijven (lastendruk en eventuele toepassing van kwijtschelding).

De verplichte onderdelen volgens de (toelichting op) BBV van deze paragraaf zijn:

Paragraaf Lokale heffingen:
De geraamde inkomsten
Het beleid ten aanzien van de lokale heffingen
Een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen
Een aanduiding van de lokale lastendruk
Een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid

Buiten de hiervoor opgenomen algemene bepaling voor de paragrafen, zijn in verordening 212 geen specifieke eisen geformuleerd voor de paragraaf lokale heffingen.

2. WEERSTANDSVERMOGEN*

In de paragraaf weerstandsvermogen geeft de gemeente aan hoe robuust de begroting is wanneer zich een financiële tegenvaller voordoet. Het weerstandsvermogen blijkt uit de relatie tussen geïnterviewde risico's en de weerstandscapaciteit die aanwezig is om tegenvallers daadwerkelijk op te vangen. De verplichte onderdelen volgens de (toelichting op) BBV van deze paragraaf zijn:

Paragraaf Weerstandsvermogen:
Inventarisatie weerstandscapaciteit
Een inventarisatie van de risico's
Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's

Naast de hiervoor opgenomen algemene bepaling voor alle paragrafen, zijn in verordening 212 de volgende specifieke eisen voor de paragraaf weerstandsvermogen opgenomen (artikel 7a):

1. In de paragraaf weerstandsvermogen bij de begroting en de jaarstukken neemt het college naast de verplichte onderdelen op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten de hoofdlijnen van het in lid 2 genoemde beleidskader op;
2. het college biedt ter vaststelling aan de raad een nota reserves en voorzieningen aan. De nota behandelt:
 - de vorming en besteding van reserves;
 - de instelling voorzieningen;
 - de toerekening en verwerking van rente over de reserves en de voorzieningen.
 - maatregelen rondom risicomanagement
 - elementen en omvang weerstandscapaciteit
 - systematiek berekening gewenst weerstandsvermogen

3. ONDERHOUD KAPITAALGOEDEREN*

Deze paragraaf geeft een dwarsdoorsnede van het beleid en het beheer en onderhoud van de verschillende kapitaalgoederen (wegen, riolering, gebouwen, en dergelijke).

De verplichte onderdelen volgens de (toelichting op) BBV van deze paragraaf zijn:

Paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen:	
•	Wegen:
•	Beleidskader
•	De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties
•	De vertaling van de financiële consequenties in de begroting
•	Riolering
•	Beleidskader
•	De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties
•	De vertaling van de financiële consequenties in de begroting
•	Water
•	Beleidskader
•	De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties
•	De vertaling van de financiële consequenties in de begroting
•	Groen
•	Beleidskader
•	De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties
•	De vertaling van de financiële consequenties in de begroting
•	Gebouwen
•	Beleidskader
•	De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties
•	De vertaling van de financiële consequenties in de begroting

Naast de hiervoor opgenomen algemene bepaling voor alle paragrafen, zijn in verordening 212 de volgende specifieke eisen voor de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen opgenomen (artikel 7b):

1. In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen bij de begroting en de jaarstukken neemt het college naast de verplichte onderdelen op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten de hoofdlijnen van het in lid 2 genoemde beleidskader op;
2. het college biedt ter vaststelling aan de raad een beleidsnotitie over het beleidskader onderhoud kapitaalgoederen aan.

4. FINANCIERING*

Deze paragraaf, die al verplicht is sinds de wet Financiering Decentrale Overheden (Wet Fido) (2001), geeft weer hoe de financieringsfunctie* (het stelsel van leningen, beleggingen en garanties) van de gemeente is ingericht.

De verplichte onderdelen volgens de (toelichting op) BBV van deze paragraaf zijn:

Paragraaf Financiering:
Beleidsvoornemens voor het risicobeheer van de financieringsportefeuille - algemeen
Risico vlottende schuld
Risico vaste schuld
Kredietrisico - Leningen (opgenomen gelden) - Beleggingen (uitgezette gelden) - Gemeentegaranties
Financieringspositie (inzicht)
Regelgeving en organisatie
Rentelasten
Renteresultaat
Financieringsbehoefte
Wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden* wordt toegerekend

Onder risico's wordt onder meer verstaan renterisico's, koersrisico's en debiteurenrisico's. De uiteenzetting in de paragraaf financiering moet aansluiten op de eisen die in de wet Fido worden gesteld. Er moet uit blijken dat de uitvoering van de financieringsfunctie uitsluitend de publieke taak dient en dat voldaan is aan de normen die de wet stelt met betrekking tot renterisico's en limieten.

Buiten de hiervoor opgenomen algemene bepaling voor de paragrafen, zijn in verordening 212 geen specifieke eisen geformuleerd voor de paragraaf financiering. Wel zijn in de verordening specifieke eisen voor het uitvoeren van de financieringsfunctie opgenomen (artikel 10). Voor een toelichting daarop wordt verwezen naar de term treasury*.

5. BEDRIJFSVOERING*

Deze paragraaf beschrijft de stand van zaken en beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering. Het college maakt met deze beschrijving inzichtelijk dat er doelmatig*, doeltreffend* en klantgericht wordt gewerkt aan de uitvoering van de programma's.

De verplichte onderdelen volgens de (toelichting op) BBV van deze paragraaf zijn:

Paragraaf Bedrijfsvoering			
	Begroting		Jaarverslag
	Stand van zaken	Voornemen	Verantwoording over ...
Personeel			
Informatisering			
Automatisering			
Communicatie			
Organisatie			
Financieel beheer: • Administratieve organisatie* • Interne controle*			
Facilitaire dienstverlening			
Interne processen			
Externe processen			
Relatie met uitvoering programma's uit programmaplan			

Buiten de hiervoor opgenomen algemene bepaling voor de paragrafen, zijn in verordening 212 geen specifieke eisen geformuleerd voor de paragraaf bedrijfsvoering.

De wijzigingen van de BBV bij besluit van 5 maart 2016 verplichten de gemeente om met ingang van de begroting 2017 naast de beleidsmatige ontwikkelingen op het gebied van bedrijfsvoering inzicht te geven in de kosten ervan ofwel in de hoogte van de kosten van overhead*. Door de beleidsmatige ontwikkelingen op het gebied van bedrijfsvoering te combineren met financieel inzicht in de hoogte en samenstelling van de kosten van overhead, kan de raad beter inzicht verkrijgen in en sturing geven aan dit omvangrijke deel van de totale gemeentelijke kosten.

6. VERBONDEN PARTIJEN*

Een verbonden partij is een externe partij waarmee de gemeente een bestuurlijke én een financiële relatie heeft. In de paragraaf verbonden partijen beschrijft het college op welke wijze (beleidsmatig en financieel) de gemeente verbonden is met externe partijen om bepaalde beleidsdoelen te verwezenlijken. De paragraaf maakt de bestuurlijke en financiële belangen zichtbaar. Van belang is dat de paragraaf de relatie aangeeft tussen de verbonden partijen en het publieke belang dat in hoofdlijnen in de begrotingsprogramma's is vermeld. De verplichte onderdelen volgens de (toelichting op) BBV van deze paragraaf zijn:

Paragraaf Verbonden partijen:
Visie in relatie tot doelstellingen begroting
Beleidsvoornemens (per verbonden partij)
Publiek belang (per verbonden partij)
Financieel belang (per verbonden partij)
Bestuurlijk belang (per verbonden partij)
Relatie verbonden partij / publiek belang als geconcretiseerd in de programma's (per verbonden partij)

Naast de hiervoor opgenomen algemene bepaling voor alle paragrafen, zijn in verordening 212 de volgende specifieke eisen voor de paragraaf verbonden partijen opgenomen (artikel 7c):

1. In de paragraaf verbonden partijen bij de begroting en de jaarstukken neemt het college naast de verplichte onderdelen op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten de hoofdlijnen van het in lid 3 genoemde beleidskader op;
2. Van elke verbonden partij wordt in ieder geval het volgende opgenomen:
 - de naam en vestigingsplaats;
 - het financieel belang van de gemeente;
 - de zeggenschap van de gemeente;
 - het publiek belang dat wordt gediend met de deelname;
 - risico's die samenhangen met de verbonden partij
 - beleidsontwikkelingen
3. het college biedt aan de raad ter vaststelling een beleidskader verbonden partijen aan.

Bij de behandeling van de jaarstukken 2008 heeft de gemeenteraad daar voor de paragraaf verbonden partijen met de motie 'meer zicht op verbonden partijen' (10 juni 2009) nog enkele eisen aan toegevoegd. De raad heeft met het aannemen van deze motie het college namelijk opgeroepen om per verbonden partij in het jaarverslag (GRN: en dus de begroting) op te nemen:

- wie de organisatie bestuurt, wie toezicht houdt en wie de rol van aandeelhouder invult;
- het toezichtskader; op welke wijze de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de te onderscheiden betrokkenen is vastgelegd in statuten of afzonderlijke reglementen;
- op welke wijze de taken van de bestuurder, de taken van de toezichthouder en de taken van de aandeelhouder periodiek worden geëvalueerd;
- op basis van risicoanalyse melding van uitzonderlijke of risicovolle punten op een van de aangegeven terreinen.

7. GRONDBELEID*

Deze paragraaf geeft de visie aan op het grondbeleid in relatie tot de uitvoering van de programmadoelen, bijvoorbeeld op het gebied van volkshuisvesting en economische ontwikkeling. De paragraaf brengt ook de financiële belangen die daarbij spelen in kaart. De verplichte onderdelen volgens de (toelichting op) BBV van deze paragraaf zijn:

Paragraaf Grondbeleid:
Visie op grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting
Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert
Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie
Een onderbouwing van de geraamde winstneming
De beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken

Naast de hiervoor opgenomen algemene bepaling voor alle paragrafen, zijn in verordening 212 de volgende specifieke eisen voor de paragraaf grondbeleid opgenomen (artikel 7d):

1. In de begroting en de jaarstukken wordt een paragraaf grondbeleid opgenomen;
2. verder biedt het college eveneens bij de begroting en de jaarstukken een Voortgangsrapportage Grote Projecten (VGP) aan. Deze nota behandelt in ieder geval de voortgang van de te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen planexploitaties en maakt onderdeel uit van de begrotings- en rekeningstukken;
3. het college biedt de raad een nota grondbeleid aan waarin opgenomen de strategische visie op grondbeleid.

PASSIVA

De passiva betreffen het vermogen van de gemeente. Het gaat hierbij om het eigen vermogen* én het vreemd vermogen*. Het vermogen weerspiegelt de geldelijke waarde van de productiemiddelen. Het geeft aan hoe de productiemiddelen (andere termen daarvoor zijn activa* of kapitaalgoederen) zijn gefinancierd*.

Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* moeten alle passiva op de balans* in de jaarrekening* inzichtelijk gemaakt worden. Bij de passiva moet onderscheid worden gemaakt naar twee hoofdcategorieën:

1. Vaste passiva, waaronder:

- eigen vermogen van de gemeente;
- voorzieningen*;
- vaste schulden met een looptijd van meer dan 1 jaar;

2. Vlottende passiva, waaronder:

- netto vlottende schulden met een looptijd van minder dan 1 jaar;
- overlopende passiva* (bijvoorbeeld nog te betalen posten in verband met reeds verantwoorde lasten in het afgelopen jaar).

Volgens BBV moeten deze categorieën op de balans verplicht op een bepaalde manier nader worden gespecificeerd. De voorgeschreven opzet van de balans voor de passiva is hierna opgenomen. Voor een volledige toelichting verwijzen wij u naar de toelichting op BBV (www.commissiebbv.nl). In de volgende tabel hebben wij daartoe als hulpmiddel steeds een verwijzing naar het artikelnummer uit BBV opgenomen.

PASSIVA, voorgeschreven indeling van de balans	artikel BBV
Vaste passiva	41
• Eigen vermogen	42 / 43
• algemene reserve	43.1.a
• bestemmingsreserves	43.2.a
• resultaat na bestemming volgend uit de jaarrekening	42.2
• Voorzieningen	44 / 45
• Vaste schulden > 1 jaar	46
• obligatieleningen	46.a
• onderhandse leningen van binnenl. pensioenfondsen en verzekeringsinstellingen	46.b.1
• onderhandse leningen van binnenl. banken en overige financiële instellingen	46.b.2
• onderhandse leningen van binnenlandse bedrijven	46.b.3
• onderhandse leningen van openbare lichamen als bedoeld in art. 1, onderdeel a Wet financiering decentrale overheden	46.b.4
• onderhandse leningen van overige binnenlandse sectoren	46.b.5
• onderhandse leningen van buitenl. instellingen, fondsen, banken, bedrijven en overige sectoren	46.b.6
• door derden belegde gelden	46.c
• waarborgsommen	46.d
Vlottende passiva	47
• Netto vlottende schulden < 1 jaar	48
• Kasgeldleningen aangegaan bij openbare lichamen als bedoeld in art. 1, onderdeel a Wet financiering decentrale overheden	48.a
• Overige kasgeldleningen	48.b
• banksaldi	48.c
• overige schulden	48.d
Overlopende passiva	49
• Verplichtingen die in het begrotingsjaar zijn opgebouwd en die in een volgend begrotingsjaar tot betaling komen, met uitzondering van jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume	49.a
• De van de Europese en Nederlandse overheidslichamen ontvangen voorschotbedragen voor uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel die dienen ter dekking van lasten van volgende begrotingsjaren	49.b
• overige vooruit ontvangen bedragen die ten bate van volgende begrotingsjaren komen	49.c

P&C-CYCLUS

P&C staat voor planning en control. De P&X-cyclus werd tot voor kort B&V-cyclus* genoemd, waarbij B&V staat voor begroten en verantwoorden.

Onderdelen van de P&C-cyclus zijn de P&C-producten. De doorlooptijd van één cyclus loopt over drie jaar. Op 9 juli 2014 heeft de raad besloten tot de huidige P&C-cyclus. In onderstaand overzicht is aangegeven uit welke producten (instrumenten) de B&V-cyclus tot 2015 bestond en uit welke de P&C-cyclus nu bestaat. Overigens is de financiële verordening (verordening 212)* hier nog niet op aangepast.

B&V-producten tot 2015	B&V-producten vanaf 2015
Perspectiefnota*: Geeft kaders voor stadsbegroting voor volgend jaar.	Zomernota, vervangt de Perspectiefnota en de Voorjaarsnota. De zomernota bestaat uit meerdere delen: • Deel waarin de kaders voor stadsbegroting voor <i>volgend jaar</i> worden gegeven, waarin informatie uit de meicirculaire is opgenomen en waarin een vooruitgeblkt wordt naar het nieuwe begrotingsjaar (voorheen Perspectiefnota); • Zo actueel mogelijke rapportage over de begroting van het <i>lopende jaar</i> (voorheen Voorjaarsnota)
Voorjaarsnota*: tussenmelding* van het college aan de raad over de uitvoering van de begroting van het lopende jaar.	
Najaarsnota*: tussenmelding van het college aan de raad over de uitvoering van de begroting van het lopende jaar.	Slotwijzigingen, vervangt de Najaarsnota : Met de slotwijziging neemt de raad een besluit over de laatste begrotingswijzigingen (peildatum 1 september).
Begroting*: integraal kader waarin alle te verwachten inkomsten en uitgaven (baten* en lasten*) voor een bepaald kalenderjaar zijn gekoppeld aan te realiseren doelen en daarvoor uit te voeren activiteiten.	Begroting
Jaarstukken*: jaarrekening* en jaarverslag* waarmee het college integraal verantwoording* aflegt aan de raad over de uitvoering van de begroting.	Jaarstukken

De doorlooptijd van één cyclus loopt over drie jaar. In onderstaande tabel is dit weergegeven. Om het verloop van één cyclus in een oogopslag inzichtelijk te maken, hebben we die voor 2016 in het volgende overzicht in **VET / HOOFDLETTERS** weergegeven.

2015	2016	2017
• Jaarstukken 2014	• Jaarstukken 2015	• JAARSTUKKEN 2016
• ZOMERNOTA 2015/2016	• ZOMERNOTA 2016/2017	• Zomernota 2017/2018
• BEGROTING 2016	• Begroting 2017	• Begroting 2018
• Slotwijzigingen 2015	• SLOTWIJZIGINGEN 2016	• Slotwijziging 2017

PERSPECTIEFNOTA

Tot 2015 was de perspectiefnota het document waarmee de P&C-cyclus* begon. Sinds 2015 start de P&C-cyclus met de Zomernota*. Overigens is de financiële verordening (verordening 212)* hier nog niet op aangepast.

De perspectiefnota bood een vooruitblik op de begroting* voor het eerstvolgende kalenderjaar. Het ging hierbij zowel om de financiën (verwachte baten*, verwachte lasten*) als om de inhoud (zijn er meer of minder inspanningen noodzakelijk om al of niet herziene beleidsdoelen te realiseren?). Op basis van de perspectiefnota werd meestal een aantal expliciete beslispunten aan de raad voorgelegd, gericht op de uitgangspunten voor de (meerjaren)begroting. De uitspraken van de raad hierover vormden voor het college de basis bij het opstellen van de eerstkomende begroting.

De perspectiefnota werd jaarlijks in het voorjaar door het college aan de raad aangeboden.

PLANEXPLOITATIE

Een grondexploitatie* voor een specifiek plan.

PREVENTIEF TOEZICHT

Gedeputeerde Staten van de provincies zijn op grond van de Gemeentewet financieel toezichthouder* van de gemeenten.

Gemeenten zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor een gezond financieel beleid. De toezichthouder toetst periodiek de financiële positie* van de gemeente. Hiertoe dient de gemeente zijn begroting* en jaarstukken* jaarlijks voor respectievelijk 15 november en 15 juli in bij de provincie.

Wanneer Gedeputeerde Staten besluiten tot het instellen van preventief toezicht, dan behoeven de begroting en begrotingswijzigingen* van de gemeente de goedkeuring van de toezichthouder. Zolang die goedkeuring er niet is, mag het gemeentebestuur, met uitzondering van gevallen van dringende spoed, geen uitgaven doen.

Preventief toezicht *wordt* ingesteld wanneer er sprake is van een tekort op de begroting voor het jaar x en waarbij de meerjarenraming* het niet aannemelijk maakt dat dit evenwicht binnen de periode waarvoor de raming geldt (jaar x + 3) tot stand wordt gebracht.

Preventief toezicht *kan* worden ingesteld wanneer sprake is van:

- een rekeningtekort;
- overschrijding van de wettelijke inzendtermijnen (15 november (begroting) en 15 juli (jaarstukken)).

De toezichthouders (Gedeputeerde Staten voor gemeenten en Minister van BZK voor provincies) hebben een gezamenlijk beleidskader vastgesteld voor het financieel toezicht (www.rijksoverheid.nl). Hierin wordt uitgebreid ingegaan op de wijze waarop zij hun toezichtsrol invullen.

PRIMITIEVE BEGROTING

De primitieve begroting is de begroting* zoals die is vastgesteld door de gemeenteraad voorafgaand aan het begrotingsjaar. Dit is niet hetzelfde als het boekwerk waarover de gemeenteraad heeft besloten. Het gaat om meer. In de primitieve begroting zijn ook verwerkt:

- *begrotingswijzigingen* waarover de gemeenteraad separaat heeft besloten, tussen het moment van het opstellen van de begroting en 1 januari van het begrotingsjaar;
- *amendementen en moties* die de raad heeft aangenomen bij de besluitvorming over de begroting.

Sinds 2006 heeft de raad steeds een deel van de primitieve begroting ontvangen, namelijk de programma's. Voor de overige onderdelen van de begroting dient hij het boekwerk (en eventuele nazendingen) zoals dat voor de behandeling in de raadsvergaderingen in november voorafgaand aan het begrotingsjaar voorligt te blijven hanteren.

PRODUCT(-NIVEAU)

Sinds de vernieuwing in de BBV-regelgeving van maart 2016 en vanaf de programmabegroting 2017 wordt de indeling van producten als sturing van de uitvoeringsinformatie vervangen door taakvelden*. De financiële informatie in de begroting* kent daarmee het onderscheid naar:

- programma's*
- taakvelden*

Een programma bestaat uit een aantal taakvelden. De raad stuurt op het niveau van de programma's, het college op het niveau van de taakvelden*. Voor een betere vergelijkbaarheid tussen gemeente is de gemeente moet de gemeente de verplichte basisset aan taakvelden* hanteren. De gemeente kan deze basisset wel aanvullen gelet op de specifieke lokale situatie.

PROGRAMMA (-NIVEAU)

Met het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* is bepaald dat de begroting* (en daarmee de jaarstukken*) van gemeenten wordt ingedeeld naar programma's. De functionele indeling* is niet langer leidend.

In de toelichting op BBV wordt hierover onder meer gesteld: 'In een duaal stelsel zijn de raad en het college gediend met een inrichting van de begroting en jaarstukken, die zo veel mogelijk is toegesneden op de eigen situatie en wensen. Door de raad gekozen programma's zullen de indeling van de begroting en jaarstukken bepalen' (toelichting bij BBV, 17 januari 2003, blz 32).

Een programma is volgens BBV een samenhangend geheel van activiteiten. Per programma dient expliciet te worden ingegaan op de maatschappelijke effecten en de wijze waarop er naar gestreefd zal worden die effecten te verwezenlijken. Dit dient te worden gedaan aan de hand van de volgende drie vragen (drie w-vragen*):

1. Wat willen we bereiken?
2. Wat gaan we daarvoor doen?
3. Wat gaat dat kosten?

De gedachte hierachter is dat de gemeenteraad door het beantwoorden van deze vragen zijn kaderstellende rol goed kan invullen. De indeling in programma's is naar eigen keuze van de raad.

Sinds de vernieuwde BBV-regelgeving van maart 2016 en dus voor het eerst bij de begroting 2017 bestaat een programma uit een aantal taakvelden*. De raad stuurt op het niveau van de programma's, het college op het niveau van de taakvelden*.

Idealiter is er sprake van een logische relatie tussen de inhoud (de eerste twee w-vragen: wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen) en de financiën (de derde w-vraag: wat gaat dat kosten).

PROGRAMMABEGROTING / -PLAN

Met de programmabegroting of het programmaplan wordt bedoeld op de opzet van de begroting* zoals die in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* is voorgeschreven.

Met het BBV is bepaald dat de begroting (en daarmee de jaarstukken*) van gemeenten wordt ingedeeld naar programma's*. De functionele indeling* is niet langer leidend.

In de toelichting op BBV wordt hierover onder meer gesteld: 'In een duaal stelsel zijn de raad en het college gediend met een inrichting van de begroting en jaarstukken, die zo veel mogelijk is toegesneden op de eigen situatie en wensen. Door de raad gekozen programma's zullen de indeling van de begroting en jaarstukken bepalen' (toelichting bij BBV, 17 januari 2003, blz 32).

De vernieuwing van het BBV heeft de vrijheid van de raad voor eigen programma's te kiezen in tact gelaten.

PROGRAMMAKOSTEN

Programmakosten zijn alle kosten die een rechtstreekse relatie hebben met het realiseren van een doel. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om verstrekte subsidies, de aanleg van een speeltuintje of het inzamelen van huishoudelijk afval.

De lasten* van de programma's* worden bepaald door apparaatskosten* en door programmakosten.

R

Rechten

Rechtmatigheid

Rekening courant verhouding

Rekenkamer

Rente

Renterisiconorm

Repressief toezicht

Reserve

Resultaatbepaling / Resultaatbestemming

Retributie

Risiconota

Risicoparagraaf

RECHTEN

Rechten zijn heffingen voor:

- het gebruik van bepaalde werken van de gemeente;
- het verstrekken van verleende diensten;
- het gebruik van voorzieningen;
- gemakkelikheden.

Tegenover de heffing staat altijd een tegenprestatie. De geraamde inkomsten uit rechten mogen niet hoger zijn dan de geraamde lasten*. In plaats van rechten (de term uit de Gemeentewet) wordt ook wel gesproken van retributies en leges.

Voor het heffen van rechten dient de gemeenteraad een verordening vast te stellen. In Nijmegen is dat de legesverordening.

RECHTMATIGHEID

De Rekenkamer* heeft onder meer tot taak onderzoek te doen naar de rechtmatigheid van het bestuur. De accountant* heeft tot taak de rechtmatigheid van de jaarrekening* te controleren. Het verschil tussen deze twee taken blijkt uit Gemeentewet. De controle door de accountant heeft als doel het afgeven van een verklaring* bij de jaarrekening* en het rapporteren aan de raad over de bevindingen tijdens deze controle (artikel 213 Gemeentewet). De raad is op grond van de wet de opdrachtgever van de accountant.

De wet geeft uitdrukkelijk aan dat het onderzoek door de Rekenkamer niet bevat de controle die tot de verklaring moet leiden. Voor het overige is het door de wetgever niet afgebakend. Wel is in de toelichting bij de wet de bedoeling te lezen dat de Rekenkamer vooral specifieke thema's zal onderzoeken (artikel 182 gemeentewet). Verder is aangegeven (en volgt uit de wet) dat het aan de Rekenkamer zelf is om haar onderzoekstaak te concretiseren. Zij is daarin onafhankelijk van de raad en het college.

Wanneer gesproken wordt over rechtmatigheid en controle van de rechtmatigheid wordt meestal bedoeld op de controle van de accountant. Daar gaan wij op deze plaats nader op in.

De accountant dient de jaarrekening niet alleen te controleren op getrouwheid*, maar ook op rechtmatigheid. Hij gaat bij zijn controle van de rechtmatigheid na of lasten*, baten* en balansmutaties* tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begroting* en van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder verordeningen. Wettelijke regels zijn wetten in formele zin of regelingen krachtens de wet.

Bij zijn controle hanteert de accountant goedkeuringstoleranties*. De goedkeuringstoleranties gelden voor de getrouwheid en de rechtmatigheid samen. Voor het verkrijgen van een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening, mogen de fouten in de jaarrekening (voor de getrouwheid en rechtmatigheid samen) niet meer dan 1% van de totale lasten bedragen; bovendien mogen de onzekerheden in de controle (ook weer voor de getrouwheid en rechtmatigheid samen) niet meer dan 3% van de totale lasten bedragen.

Afhankelijk van de omvang van de fouten en de onzekerheden in de jaarrekening geeft de accountant één van de volgende verklaringen af.

	Aard accountantsverklaring*			
	goedkeurend	met beperking	oordeel-onthouding	afkeurend
fouten in de jaarrekening (% van de lasten)	$\leq 1\%$	$> 1\% < 3\%$	-	$\geq 3\%$
onzekerheden in de controle (% van de lasten)	$\leq 3\%$	$> 3\% < 10\%$	$\geq 10\%$	-

REKENING COURANT VERHOUDING

Alle deelnemers aan het schatkistbankieren* hebben een privaatrechtelijke rekening-courantovereenkomst met de Staat der Nederlanden, vertegenwoordigd door het Agentschap van de Generale Thesaurie binnen het ministerie van Financiën. Op basis van deze overeenkomst krijgen decentrale overheden een rekening-courant bij de schatkist waar middelen op kunnen worden aangehouden. De rekening-courant bij de schatkist wordt gekoppeld aan een voor dat doel te openen bankrekening van de decentrale overheid. Via die nieuwe bankrekening worden middelen naar de schatkist geboekt en weer teruggehaald. Voor decentrale overheden betekent schatkistbankieren dat zij al hun overtollige middelen aanhouden in de schatkist bij het ministerie van Financiën. Dit houdt in dat geld en vermogen niet langer bij bijvoorbeeld banken buiten de schatkist mogen worden aangehouden. Overtollige middelen mogen alleen in rekening-courant en via deposito's bij de schatkist worden aangehouden of onderling worden uitgeleend aan andere decentrale overheden. Vanzelfsprekend blijven decentrale overheden volledig vrij in de besteding van hun middelen zonder dat het Agentschap daar enige vorm van toezicht op uitoefent of kan uitoefenen. Voor decentrale overheden is er geen leen- of roodstandfaciliteit. Voor het betalingsverkeer blijven decentrale overheden aangewezen op het bankwezen.

REKENKAMER

De Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen (verder de Rekenkamer) is door de raad ingesteld in september 2000. Per 1 januari 2008 is de samenstelling van de Rekenkamer gewijzigd. Tot dan toe bestond deze uit raadsleden en een externe voorzitter. Sindsdien bestaat de Rekenkamer volledig uit externen (twee leden en een voorzitter). De Rekenkamer heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Haar doel is de gemeenteraad een extra handvat te bieden zijn controlerende taak uit te voeren. De Rekenkamer voert daartoe onderzoek uit. Op grond van de Gemeentewet (artikel 182) heeft de Rekenkamer een taak op het gebied van onderzoek naar de doelmatigheid*, de doeltreffendheid* en de rechtmatigheid*. De bevoegdheden van de Rekenkamer bij de uitvoering van dit onderzoek zijn vastgelegd in de Gemeentewet. Daarnaast zijn de Verordening Rekenkamer, het Reglement van Orde, het Reglement van Vergadering, de Gedragscode en de Notitie Werkwijze van belang bij de taakuitvoering. U vindt deze op www.nijmegen.nl/rekenkamer onder 'verordening en werkwijze'. U vindt daar ook de relevante artikelen uit de Gemeentewet.

De Rekenkamer geeft in een Onderzoeksplan aan hoe invulling wordt gegeven aan de diverse taken. Voorafgaand aan het opstellen van het Onderzoeksplan verzoekt de Rekenkamer de fracties uit de gemeenteraad en inwoners van de gemeente, ideeën voor onderzoek bij haar aan te leveren en overlegt zij met een delegatie uit de raad over de (on)mogelijkheden van en de behoefte aan onderzoek naar de aangedragen onderwerpen.

De Rekenkamer voert alle onderzoeken zelf uit. Wanneer de Rekenkamer dat nodig oordeelt, huurt zij capaciteit in om haar te ondersteunen bij de uitvoering van het onderzoek. In de onderzoeken wordt altijd teruggekeken naar het verleden, met als nadrukkelijke bedoeling te leren voor de toekomst.

Op de website van de gemeente Nijmegen (www.nijmegen.nl/rekenkamer) vindt u naast de bevoegdheden en werkwijze van de Rekenkamer ook:

- de agenda's en verslagen van onze vergaderingen;
- alle uitgebrachte rapporten;
- alle belangrijke brieven aan de raad(scommissies);
- onze onderzoeksplannen en jaarverslagen.

RENTE

Rente is voor de gemeente de vergoeding die het moet betalen voor het aantrekken van externe financiering voor het doen van investeringen* binnen de gemeentelijke exploitatie. De gemeente kan ook zelf een vergoeding ontvangen voor het beschikbaar stellen van leningen aan derden (bijvoorbeeld woningbouwcorporaties). De gemeentelijke activiteit belast met het aantrekken en het verstrekken van vermogen wordt omschreven als Treasury*. Sinds de vernieuwing van de BBV-regelgeving van maart 2016 wordt financiering van gemeentelijke activiteiten als een specifieke treasury-activiteit gezien en worden de rentelasten en rentebaten verantwoord op het taakveld* Treasury.

De Commissie BBV heeft in juli 2016 in de Notitie Rente 2017 de wijze toegelicht hoe de rentelasten en –baten in de begroting en in de jaarstukken moeten worden verwerkt. Behalve het bevorderen van een uniforme handelswijze door gemeenten met betrekking tot rente en meer transparantie in de wijze waarop rente wordt toegerekend aan de gemeentelijke activiteiten, is een belangrijk uitgangspunt dat de gemeente de (verwachte) *werkelijke* rentelasten opneemt in begroting en jaarstukken. De verwachte rente die aan specifieke taakvelden* wordt doorbelast wordt toegerekend op basis van een bij de begroting (voor)gecalculeerd omslagrentepercentage. De basis hiervoor is de boekwaarde per 1 januari van de vaste activa* die bij het betreffende taakveld* horen. Voorbeelden zijn rentetoerekening op investeringen in onderwijshuisvesting of sportaccommodaties die op die taakvelden* wordt verantwoord. De werkelijk te betalen rentelasten en boekwaarden kunnen afwijken van de begrote rentelasten en boekwaarden. De gemeente kan er voor kiezen om de doorbelasting aan de taakvelden” aan het einde van het jaar te corrigeren. Voor een getrouwe weergave van de rentelasten op de taakvelden* wordt de correctie verplicht gesteld als de afwijking groter is dan 25% van de werkelijk aan de taakvelden* door te belasten rente.

Naast het aantrekken van externe financiering kan de gemeente ook eigen vermogen (bijvoorbeeld reserves) inzetten voor de financiering van investeringen. Doordat dan geen beroep op van buiten aan te trekken leningen hoeft te worden gedaan ‘bespaart’ de gemeente op deze wijze op rentelasten. Deze ‘bespaarde’ rentelasten werden toegerekend aan de activiteiten binnen de gemeentelijke exploitatie maar leidden niet tot een daadwerkelijke uitgave. De rentebaten over de inzet van deze interne financiering konden tot nu toe worden toegevoegd aan de reserves of (deels) worden gebruikt ter dekking van exploitatielasten. Ook de vernieuwde BBV-regelgeving staat toe dat er een rentevergoeding over het eigen vermogen wordt toegerekend – als ware het een rentelast – aan de taakvelden*. Hierdoor wordt een ‘vergoeding’ berekend over het eigen vermogen als intern financieringsmiddel. De gemeente heeft de keuze om deze rente als baten op te nemen in de begroting, of deze rentevergoeding toe te voegen aan het eigen vermogen. De [commissie BBV](#) adviseert (aanbeveling, geen stellige uitspraak) om geen rente over het eigen vermogen te berekenen, omdat die fictieve rentelast leidt tot het onnodig opblazen van de begroting en daarmee ten koste gaat van eenvoud en transparantie. Als de gemeente wel kiest voor een rentevergoeding over het eigen vermogen dan moet deze vergoeding op een realistisch niveau liggen ofwel maximaal het rentepercentage dat door de gemeente over extern aangetrokken financieringsmiddelen wordt vergoed.

In het vernieuwingsbesluit BBV van maart 2016 is opgenomen dat in de Paragraaf Financiering* inzicht wordt gegeven in:

- de totale rentelasten
- het renteresultaat
- de financieringsbehoefte
- de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend.

RENTERISICONORM

Renterisicobeheer omvat het beperken van de invloed van (externe) rentewijzigingen op de financiële resultaten van de gemeente. Een belangrijk uitgangspunt van de Wet Fido* is het beheersen van de renterisico's op de vaste schuld (schuld met een rentetypische looptijd vanaf één jaar). Het renterisico met betrekking tot de renterisiconorm gaat over de contractuele renteherzieningen en de aflossingen op de vaste schuld. Het renterisico wordt verkleind door aflossingen in de tijd te spreiden. Het renterisico wordt in een jaar getoetst aan de renterisiconorm. Deze wordt berekend door een vastgesteld percentage (20% voor de gemeenten, provincies en de gemeenschappelijke regelingen en 30% voor de waterschappen) te vermenigvuldigen met het begrotingstotaal. De renterisiconorm dient jaarlijks in de begroting* en het jaarverslag* opgenomen te worden. Het renterisico kan worden gestuurd door bij het aantrekken van nieuwe langlopende financieringsmiddelen rekening te houden met de vervaldata en renteherzieningen van de bestaande schuld.

REPRESSIEF TOEZICHT

Gedeputeerde Staten van de provincies zijn op grond van de Gemeentewet financieel toezichthouder* van de gemeenten.

Gemeenten zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor een gezond financieel beleid. De toezichthouder toetst periodiek de financiële positie* van de gemeente. Hiertoe dient de gemeente zijn begroting* en jaarstukken* jaarlijks voor respectievelijk 15 november en 15 juli in bij de provincie.

Er worden twee typen toezicht onderscheiden: repressief en preventief* toezicht. Uit de Gemeentewet blijkt dat repressief toezicht regel is en preventief toezicht uitzondering. Repressief toezicht is toezicht achteraf. Door deze vorm van toezicht kan de uitvoering van besluiten van de gemeenteraad niet worden belemmerd.

De toezichthouders (Gedeputeerde Staten voor gemeenten en Minister van BZK voor provincies) hebben een gezamenlijk beleidskader vastgesteld voor het financieel toezicht. Hierin wordt uitgebreid ingegaan op de wijze waarop zij hun toezichtsrol invullen.

RESERVE

Zie toelichtingen bij 'algemene reserve' en 'bestemmingsreserve'.

RESULTAATBEPALING / RESULTAATBESTEMMING

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* is bepaald:

- dat per programma* eerst alle lasten* en baten en het saldo daarvan worden begroot;
- dat vervolgens wordt bepaald wat daarvan over het totaal van de programma's het resultaat is;
- en dat daarna per programma toevoegingen respectievelijk onttrekkingen aan reserves worden begroot.

Aldus wordt gewerkt met een resultaat vóór bestemming (het saldo exclusief toevoegingen /onttrekkingen aan reserves) en een resultaat na bestemming (inclusief toevoegingen/ onttrekkingen aan reserves).

RETRIBUTIE

Zie toelichting bij 'rechten'.

RISICONOTA

Sinds 2010 wordt jaarlijks een Risiconota opgesteld. In de Risiconota worden de risico's van de lopende projectenportefeuille van het Ontwikkelingsbedrijf gemonitord.

RISICOPARAGRAAF

De 'risicoparagraaf' is een benaming uit de oude Comptabiliteitsvoorschriften (1995), die nog niet uit het spraakgebruik is verdwenen. In de risicoparagraaf werden de risico's opgenomen die wel aanwezig waren, maar die niet konden worden gekwantificeerd (bijvoorbeeld risico's in verband met mogelijke aansprakelijkheden of als gevolg van aanwezigheid van vervuilde grond). Voor risico's die wel konden worden gekwantificeerd gold het voorschrift dat daar een voorziening* voor moest worden gevormd. De strekking van deze regels is in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* overgenomen. In plaats van een risicoparagraaf is nu een paragraaf weerstandsvermogen* voorgeschreven.

S

Saldireserve

Saldo

Schatkistbankieren

Schuifmogelijkheden

SiSa

Slotwijzigingen

SMART

Solvabiliteit

Solvabiliteitsratio

Specifieke uitkering

Stelpost

Stelsel van baten en lasten

Stille reserve

Structurele exploitatieruimte

Structurele lasten / baten

Structureel sluitende begroting

SALDIRESERVE

'Saldireserve' is een benaming uit de oude Comptabiliteitsvoorschriften (1995), die nog niet uit het spraakgebruik is verdwenen. In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* wordt gesproken over 'algemene reserve'.

SALDO

Met saldo wordt bedoeld op het verschil tussen de lasten* en de baten* per programma* in de begroting* of de jaarrekening*.

Het is nadrukkelijk niet de bedoeling van de Gemeentewet dat sturing en verantwoording op het niveau van het saldo plaatsvinden. In artikel 189, lid 1 is juist voorgeschreven dat de raad voor alle taken en activiteiten jaarlijks de bedragen op de begroting brengt die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede (*GRN: dus daarnaast*) de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden (Gemeentewet artikel 189, lid 1).

SCHATKISTBANKIEREN

De Wet Fido (artikel 2, 1^e lid) en de Regeling Schatkistbankieren decentrale overheden verplicht gemeenten, maar ook de andere decentrale overheden, om hun overtollige financiën onder te brengen bij het rijk via een afzonderlijke rekening-courant verhouding*. Zo lopen alle publieke geldstromen via het rijk. Via die vorm van bankieren kunnen gemeenten hun middelen zo risicoloos mogelijk aanhouden. Tegelijkertijd hoeft het Rijk minder geld te lenen op de financiële markten, waardoor de staatsschuld daalt. Voor bestaande beleggingen geldt overigens een overgangsregeling; afhankelijk van het soort belegging, mogen ze in een aantal jaar worden afgebouwd.

Bij schatkistbankieren worden de tegoeden aangehouden in de Nederlandse schatkist. Tot een bepaald bedrag mogen gemeenten hun overtollige financiën wel buiten de schatkist van het rijk aanhouden. Dat drempelbedrag wordt als volgt bepaald:

- voor gemeenten met een begrotingstotaal kleiner of gelijk aan € 500 miljoen is het drempelbedrag gelijk aan 0,75 procent van het begrotingstotaal, waarbij het drempelbedrag minimaal € 250.000 bedraagt
- voor gemeenten met een begrotingstotaal groter dan € 500 miljoen is het drempelbedrag gelijk aan € 3,75 miljoen (0,75 procent x 500 miljoen) plus 0,2 procent van het deel van het begrotingstotaal dat boven de € 500 miljoen komt.

Bij de schatkist kan overigens niet worden geleend.

SCHUIFMOGELIJKHEDEN

De mogelijkheden om te schuiven met budgetten uit de begroting zijn beperkt. Op basis van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* (artikel 66) is het college gemachtigd te schuiven met budgetten binnen een programma*. Voor verschuivingen tussen programma's is eerst een door de gemeenteraad vastgestelde begrotingswijziging* nodig.

SISA

Met ingang van het verantwoordingsjaar 2006 is het principe van Single information, Single audit (SiSa) van toepassing. SiSa is een nieuw systeem van verantwoording voor specifieke uitkeringen. Het doel is de stroom verantwoordingsinformatie voor die uitkeringen te stroomlijnen en te beperken. Vóór SiSa legden provincies en gemeenten voor iedere ontvangen specifieke uitkering* een afzonderlijke verantwoording af aan het vakdepartement dat de uitkering verstrekke. Per verantwoording was een afzonderlijke accountantsverklaring* vereist. Onder SiSa worden alle specifieke uitkeringen verantwoord in één bijlage, die deel uitmaakt van de jaarrekening*. Per specifieke uitkering worden enkele vaste indicatoren ingevuld. De accountantscontrole* op de jaarrekening, inclusief deze bijlage, is voldoende als verantwoording.

Behalve dat minder informatie hoeft te worden aangeleverd, is de controle van deze informatie ook verminderd. Het CBS vervult hierbij namens het ministerie van BZK de intermediaire rol tussen gemeenten en vakdepartementen.

SLOTWIJZIGINGEN

Onderdeel van de P&C-cyclus* zijn de Slotwijzigingen. De Slotwijzigingen verschijnen in december van het lopend begrotingsjaar. Met de Slotwijzigingen besluit de gemeenteraad over de laatste begrotingswijzigingen*. De peildatum voor de Slotwijzigingen is 1 september.

SMART

SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. Dit is een algemeen gehanteerde norm, waarbij het uitgangspunt is dat aan hoe meer onderdelen wordt voldaan, hoe helderder de informatie is.

Specifiek	=	Voor maar één uitleg vatbaar
Meetbaar	=	Er is sprake van een nulmeting én een streven of prognose
Acceptabel	=	De uitvoerder heeft uitvoering geaccepteerd
Realistisch	=	De haalbaarheid is op enigerlei wijze onderbouwd én de gemeente heeft invloed op de realisatie
Tijdgebonden	=	Er is een te volgen tijdpad benoemd

SOLVABILITEIT

De solvabiliteit geeft aan of een organisatie in staat is om op korte en lange termijn aan haar betalings- en aflossingsverplichtingen te voldoen. De voornaamste reden om de solvabiliteit te berekenen is om in te kunnen schatten of een organisatie in staat is om bij opheffing (liquidatie) al haar schulden te betalen. De relevantie voor het scherp koersen op de solvabiliteit voor gemeenten is een duidelijk andere dan bij private bedrijven. Bij deze laatste is het belangrijk om een goede solvabiliteit te hebben bijvoorbeeld bij het verkrijgen van leningen bij een bank. Een goede solvabiliteit geeft inzicht in de continuïteit van de onderneming. De belangrijkste indicatoren voor inzicht in de solvabiliteit zijn dan ook de hoogte van het eigen en het vreemd vermogen in relatie tot het totale vermogen. Bij gemeenten heeft de solvabiliteit betrekking op de mogelijkheden om de jaarlijkse lasten als gevolg van het hebben van vreemd vermogen (schuldpositie) in de (meerjaren)begroting* te kunnen dekken. De gemeenten hebben daarvoor middelen als het verhogen van de belastinginkomsten of het bezuinigen op de lasten.

SOLVABILITEITSRATIO

De solvabiliteitsratio is één van de financiële kengetallen* die in de begroting* en jaarstukken* moet worden opgenomen. Deze verplichting volgt uit het advies voor de vernieuwing van het BBV* ter verbetering van de onderlinge vergelijkbaarheid tussen gemeenten. In de bijlage van de mei-circulaire 2015 van het rijk wordt uitgelegd hoe de kengetallen moeten worden vastgesteld en in de begroting en de jaarstukken moeten worden opgenomen.

De solvabiliteitsratio geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Onder de solvabiliteitsratio wordt verstaan het eigen vermogen als percentage van het balanstotaal. Het eigen vermogen van een gemeente bestaat volgens artikel 42 BBV uit de reserves (zowel de algemene reserve als de bestemmingsreserves) en het resultaat uit het overzicht van baten en lasten.

A Eigen vermogen (cf. art. 42 BBV)

B Balanstotaal

Solvabiliteit $(A/B) \times 100\%$.

SPECIFIEKE UITKERING

Naast de algemene uitkering uit het Gemeentefonds* vormen de specifieke uitkeringen een belangrijke bron van inkomsten voor de gemeente. In tegenstelling tot de algemene uitkering uit het Gemeentefonds worden specifieke uitkeringen onder bepaalde voorwaarden en voor een bepaald doel verstrekt. Meestal moet een specifieke uitkering (gedeeltelijk) terug betaald worden als het geld niet is besteed aan het doel waarvoor het is verstrekt of als de beleidsdoelstelling niet is gerealiseerd. Specifieke uitkeringen bestaan uit integratie uitkeringen* en decentralisatie uitkeringen*.

STELPOST

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* komt het begrip stelpost niet voor. In de praktijk wordt een stelpost (een bedrag dat een benadering beoogt te zijn van wat nodig is) in de begroting* opgenomen, wanneer er nog geen goede inschatting gemaakt kan worden van de omvang van de te verwachten lasten of baten voor het betreffende (onderdeel van) het programma*. In onze ogen kan het college niet over deze bedragen beschikken zonder een expliciet raadsbesluit (begrotingswijziging*). Wij baseren dit uitgangspunt op artikel 189, lid 1 van de Gemeentewet: voor alle taken en activiteiten brengt de raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden. Wij hebben dit punt voorgelegd aan de commissie BBV* en haar gevraagd hoe zij hier tegen aan kijkt. De commissie BBV antwoordde ons: 'Bij de begroting gaat het om ramingen. Bij stelposten is een nog globalere raming opgenomen, veelal omdat de invulling nog niet duidelijk is. Het is aan de raad om te beslissen of ze de lasten en baten per programma vaststelt inclusief of exclusief stelposten. Voor zover stelposten niet zijn meegenomen in geautoriseerde bedragen per programma is dus een begrotingswijziging nodig als het qua bedrag niet binnen de geautoriseerde bedragen valt dan wel als het inhoudelijk om politiekgevoelige zaken gaat'.

De gemeenteraad kan in verordening 212* regels stellen voor het gebruik van stelposten. De gemeenteraad van Nijmegen heeft dat tot op heden niet gedaan. Met het oog op transparantie is de Rekenkamer geen voorstander van het gebruik van stelposten, zeker niet omdat het verplicht is een bedrag voor onvoorzien* op te nemen.

STELSEL VAN BATEN EN LASTEN

Voor gemeenten is voorgeschreven dat zij werken met het stelsel van baten en lasten. Dit houdt in dat alle uitgaven en inkomsten worden toegerekend aan de jaren waarop ze betrekking hebben. Dit betekent dat - als er bijvoorbeeld een congres is georganiseerd aan het einde van het jaar - de lasten* op dat jaar worden geboekt, ook als de rekening pas in het volgende kalenderjaar binnenkomt en wordt betaald. Dit betekent ook dat investeringen* in bijvoorbeeld een gebouw dat x jaar meegaat niet ten laste komen van het jaar waarin de rekeningen zijn betaald, maar worden gespreid over de jaren waarin het gebouw wordt gebruikt. Achterliggend idee hierbij is dat de gebruiker betaalt. Door uitgaven en inkomsten toe te rekenen aan de jaren waarop ze betrekking hebben, wordt het inzicht in de kosten van producten bevorderd. Dit stelsel is afwijkend van het zogenaamde kasstelsel dat het rijk hanteert in zijn financiële huishouding. Binnen een *kasstelsel* is het moment van het feitelijk uitgeven of ontvangen van geld maatgevend voor opname in de begroting en de verantwoording. De primaire grootheden van een kasstelsel zijn *uitgaven*, *ontvangsten* en het *kassaldo* (*tekort c.q. overschot*).

STILLE RESERVE

Stille reserves zijn reserves waarvan wel het bestaan, maar niet de omvang uit de balans* blijkt; bijvoorbeeld activa* die op nul zijn gewaardeerd*, maar die direct verkocht kunnen worden.

Structurele exploitatieruimte

Een van de financiële kengetallen* die in de begroting* en jaarstukken* moet worden opgenomen betreft die voor de structurele exploitatieruimte. Deze verplichting volgt uit het advies voor de vernieuwing van het BBV* ter verbetering van de onderlinge vergelijkbaarheid tussen gemeenten. In de bijlage van de mei-circulaire 2015 van het rijk wordt uitgelegd hoe de kengetallen moeten worden vastgesteld en in de begroting en de jaarstukken moeten worden opgenomen.

Voor de beoordeling van het structurele en reële evenwicht van de begroting wordt thans het onderscheid gemaakt tussen structurele* en eenmalige* (incidentele) lasten en baten. Bij incidentele lasten of baten gaat het om eenmalige zaken die zich gedurende maximaal drie jaar voordoen. Voorbeelden van structurele baten zijn de algemene uitkering en eigen belastinginkomsten. Bij structurele lasten zijn dat bijvoorbeeld de personeelslasten, kapitaallasten en bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen. Het onderscheid tussen structureel en incidenteel is ook in een notitie van de commissie BBV vastgelegd en moet conform het BBV ook in de begroting en jaarstukken worden onderbouwd. Een begroting waarvan de structurele baten hoger zijn dan de structurele lasten is meer flexibel dan een begroting waarbij structurele baten en lasten in evenwicht zijn.

In artikel 19 onderdeel c van het BBV wordt een overzicht gevraagd van de geraamde incidentele baten en lasten per programma*, waarbij per programma tenminste de belangrijkste posten afzonderlijk moeten worden gespecificeerd en de overige posten als een totaalbedrag kunnen worden opgenomen. In artikel 19 onderdeel d wordt een overzicht gevraagd van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves*. In artikel 23 van het BBV staat dat deze gegevens ook moeten worden verstrekt voor de meerjarenraming. Deze gegevens worden ook verstrekt bij de jaarrekening* (zie artikel 19 BBV). Op basis van deze gegevens kan het saldo van de structurele baten en structurele lasten worden berekend. Daarbij wordt het saldo opgeteld bij de structurele onttrekkingen en toevoegingen aan reserves. De structurele exploitatieruimte wordt bepaald door het saldo van de structurele baten en lasten en het saldo van de structurele onttrekkingen en toevoegingen aan reserves gedeeld door de totale baten (zie artikel 17 onderdeel c van het BBV = exclusief mutaties reserves) en uitgedrukt in een percentage. Om dit kengetal te relateren aan het overzicht van baten en lasten is het noodzakelijk om de volgende cijfers te presenteren:

- A Totale structurele lasten
- B Totale structurele baten
- C Totale structurele toevoegingen aan de reserves
- D Totale structurele onttrekkingen aan de reserves
- E Totale baten

Structurele exploitatieruimte $((B-A) + (D-C)) / (E) \times 100\%$

STRUCTURELE LASTEN / BATEN

Niet in de wet maar wel in het jargon, worden de termen structurele lasten*/baten* en eenmalige lasten/baten* gehanteerd (ook wordt wel gesproken van structurele uitgaven etc.).

Eenmalige lasten worden maar één keer gedaan en hebben meestal betrekking op een periode van één jaar. Eenmalige baten komen maar één keer binnen. Structurele lasten en baten hebben in beginsel een permanent karakter. Het onderscheid is van belang met het oog op de beheersing van het financieel evenwicht*. De 'gouden' regel daarbij is dat structurele lasten altijd gedekt moeten zijn door structurele baten. Als dit niet het geval is komt het financieel evenwicht in gevaar.

STRUCTUREEL SLUITENDE BEGROTING

Zie toelichting bij duurzaam financieel evenwicht.

T

Taakvelden

Toezicht (toezichthouder, preventief - / repressief toezicht)

Topindicator

Treasury

Tussenmeldingen

TAAKVELDEN

Sinds de vernieuwde BBV-regelgeving van maart 2016 is voorgeschreven dat het College van Burgemeester en Wethouders de ramingen en realisatiecijfers in het kader van de begrotingsuitvoering (uitvoeringsinformatie), in plaats van op productniveau*, opstelt aan de hand van taakvelden. Een taakveld is “een eenheid waarin de programma’s worden onderverdeeld”. Aan de afzonderlijke taakvelden worden de bijbehorende lasten en baten toegerekend. Bij de opstelling van programmabegroting en jaarrekening dient er een totaaloverzicht te zijn met de geraamde dan wel gerealiseerde lasten en baten per taakveld. Daarnaast moet inzicht worden gegeven in het verdelingsprincipe op basis waarvan de taakvelden over de programma’s zijn verdeeld. Deze overzichten dienen als bijlage aan de programmabegroting en jaarrekening te worden toegevoegd. Het College van Burgemeester en Wethouders kan de taakvelden verder naar behoefte onderverdelen in deeltaken en activiteiten. Taakvelden kunnen ook aan meerdere programma’s worden toebedeeld. Dit maakt het mogelijk de taakvelden naar eigen behoefte in te zetten als instrumenten voor interne sturing bij de uitvoering van de programma’s. De bij ministeriële regeling van april 2016 voorgeschreven taakvelden hebben geen invloed op de eigenstandige indeling door de raad van de programmabegroting en de autorisatiebevoegdheid door de raad.

De verplichte taakvelden zijn onderstaand weergegeven:

0 Bestuur en ondersteuning

- 0.1 Bestuur
- 0.2 Burgerzaken
- 0.3 Beheer overige gebouwen en gronden
- 0.4 Overhead
- 0.5 Treasury
- 0.61 OZB woningen
- 0.62 OZB niet-woningen
- 0.63 Parkeerbelasting
- 0.64 Belastingen overig
- 0.7 Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds
- 0.8 Overige baten en lasten
- 0.9 Vennootschapsbelasting
- 0.10 Mutaties reserves
- 0.11 Resultaat van de rekening van baten en lasten

1. Veiligheid

- 1.1 Crisisbeheersing en brandweer
- 1.2 Openbare orde en veiligheid

2. Verkeer, vervoer en waterstaat

- 2.1 Verkeer en vervoer
- 2.2 Parkeren
- 2.3 Recreatieve havens
- 2.4 Economische havens en waterwegen
- 2.5 Openbaar vervoer

3. Economie

- 3.1 Economische ontwikkeling
- 3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur
- 3.3 Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen
- 3.4 Economische promotie

4. Onderwijs

- 4.1 Openbaar basisonderwijs
- 4.2 Onderwijshuisvesting
- 4.3 Onderwijsbeleid en leerlingzaken

5. Sport, cultuur en recreatie

- 5.1 Sportbeleid en activering
- 5.2 Sportaccommodaties
- 5.3 Cultuurpresentatie, cultuurproductie en cultuurparticipatie
- 5.4 Musea
- 5.5 Cultureel erfgoed
- 5.6 Media
- 5.7 Openbaar groen en (openlucht) recreatie

6. Sociaal domein

- 6.1 Samenkracht en burgerparticipatie
- 6.2 Wijkteams
- 6.3 Inkomensregelingen
- 6.4 Begeleide participatie
- 6.5 Arbeidsparticipatie
- 6.6 Maatwerkvoorzieningen (Wmo)
- 6.71 Maatwerkdienstverlening 18+
- 6.72 Maatwerkdienstverlening 18-
- 6.81 Geëscaleerde zorg 18+
- 6.82 Geëscaleerde zorg 18-

7. Volksgezondheid en milieu

- 7.1 Volksgezondheid
- 7.2 Riolering
- 7.3 Afval
- 7.4 Milieubeheer
- 7.5 Begraafplaatsen en crematoria

8. Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing

- 8.1 Ruimtelijke Ordening
- 8.2 Grondexploitatie (niet-bedrijven terreinen)
- 8.3 Wonen en bouwen

Naast onderlinge vergelijkbaarheid van taakvelden tussen gemeenten is vereenvoudiging van de verstrekking van informatie aan derden (IV3*) een reden geweest om tot een uniforme set van taakvelden te komen. De lijst met taakvelden is getoetst aan de informatiebehoefte van het CBS, BZK en andere betrokken departementen.

TOEZICHT (TOEZICHTHOUDER, PREVENTIEF - EN REPRESSIEF TOEZICHT)

Gedeputeerde Staten van de provincies zijn op grond van de Gemeentewet extern financieel toezichthouder van de gemeenten. Doel hiervan is het bevorderen van een gezonde financiële positie* van gemeenten. Hiermee wordt bedoeld een situatie waarin zowel de begroting* als de meerjarenraming* in evenwicht is. Gemeenten zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor een gezond financieel beleid. De raad heeft ingevolge de Gemeentewet tot taak erop toe te zien dat de begroting (duurzaam) in evenwicht* is. Hij kan hiervan afwijken als aannemelijk is dat het evenwicht in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht. De externe toezichthouder toetst periodiek de financiële positie van de gemeente. Hiertoe dient de gemeente zijn begroting en jaarstukken* jaarlijks voor respectievelijk 15 november en 15 juli in bij de provincie.

Er worden twee typen toezicht onderscheiden: repressief* en preventief toezicht*. Uit de Gemeentewet blijkt dat repressief toezicht regel is en preventief toezicht uitzondering. Repressief toezicht is toezicht achteraf; hiermee kan de uitvoering van besluiten van de gemeenteraad niet worden belemmerd. Bij preventief toezicht is dit wel het geval. De begroting en begrotingswijzigingen* behoeven dan de goedkeuring van de toezichthouder. Zolang die goedkeuring er niet is, mag het gemeentebestuur, met uitzondering van gevallen van dringende spoed, geen uitgaven doen zonder toestemming van Gedeputeerde Staten.

Preventief toezicht *wordt* ingesteld wanneer er sprake is van een tekort op de begroting voor het jaar x en waarbij de meerjarenraming het niet aannemelijk maakt dat dit evenwicht binnen de periode waarvoor de raming geldt ($x + 3$) tot stand wordt gebracht.

Preventief toezicht *kan* worden ingesteld wanneer sprake is van:

- een rekeningtekort;
- overschrijding van de wettelijke inzendtermijnen (15 november (begroting) en 15 juli (jaarstukken)).

TOP-INDICATOR

Naar aanleiding van adviezen van de auditcommissie* en de Rekenkamer* rond de kwaliteit van de jaarstukken*, heeft de gemeenteraad besloten (2008) om per programma* uit de begroting* een aantal top-indicatoren te benoemen. Dat houdt concreet in dat per programma een indicator wordt benoemd voor die doelstellingen die de raad expliciet wil volgen, zodat hij (tijdens het jaar) beter kan (bij)sturen. Deze actie is in 2013 afgerond.

TREASURY

Treasury (of de treasuryfunctie) omvat alle activiteiten die zich richten op het sturen en beheersen van, het verantwoorden over en het toezicht houden op de financiële vermogenswaarden, de financiële stromen, de financiële positie* en de hieraan verbonden risico's.

In verordening 212*, artikel 10, zijn opgenomen:

- richtlijnen voor de uitvoering van de financieringsfunctie;
- kaders voor het financieel beleid.

In dit artikel is tevens bepaald dat het college regels vast stelt ter uitvoering van de financieringsfunctie en dat het deze vastlegt in een besluit financieringsstatuut.

Op 23 februari 2011 heeft de gemeenteraad op voorstel van het college het treasurystatuut dat sinds 28 februari 2002 van kracht was ingetrokken. Direct daarna is het door het college vastgestelde Financieringsstatuut met geactualiseerde regels op dit terrein in werking getreden.

In de paragraaf Financiering* van de begroting* en van het jaarverslag* worden de geraamde en de gerealiseerde activiteiten voor wat betreft de financiering verwoord. Belangrijke wettelijke indicatoren om tot een prudente financiering te komen zijn de kasgeldlimiet* (korte financiering) en de renterisiconorm* (herfinanciering schulden).

TUSSENMELDINGEN

In verordening 212* is voorgeschreven dat het college de gemeenteraad gedurende het jaar informeert over de uitvoering van de begroting* via de voorjaarsnota* en de najaarsnota* (de tussenmeldingen).

Verordening 212, artikel 5 Tussentijdse rapportage:

1. Het college informeert de raad door middel van tussentijdse rapportages over de uitvoering van de stadsbegroting van het lopende kalenderjaar. De voorjaarsnota heeft als peildatum 1 april en de najaarsnota 1 september. Deze nota's zijn afwijkingenrapportages.
2. De tussenrapportage bevat een uiteenzetting over de bijstelling van het beleid en een overzicht met de bijgestelde raming van de baten en lasten per programma.
3. In de tussenrapportage worden afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en lasten en investeringskredieten in de begroting, resulterend in een bijstelling van de raming toegelicht.

Verordening 212, toelichting op artikel 5:

Een belangrijk onderdeel van de planning en controlcyclus voor de raad zijn de tussenrapportages. Op basis van tussenrapportages wordt de raad geïnformeerd over de uitputting van budgetten en investeringskredieten en de voortgang van de uitvoering van het beleid. Gekozen is voor twee tussenrapportages.

Het tweede lid bevat bepalingen over de minimale inhoud van de rapportage. Het derde lid bepaalt over welke afwijkingen ten opzichte van de begroting het college zich in de rapportage moet verantwoorden.

Sinds 2015 worden de tussenmeldingen gedaan in Zomernota* en de Slotwijzigingen*. Overigens is de financiële verordening (verordening 212)* hier nog niet op aangepast.

V

Verantwoording

Verbijzonderde interne controle

Verbonden partijen (paragraaf)

Verklaring (van getrouwheid en rechtmatigheid)

Verordening 212

Verordening 213

Verordening 213a

Verplichting

Verschillenanalyse

Verslag van bevindingen

Vervangingsinvestering

Voorjaarsnota

Voortgangsrapportage Grote Projecten

Voorziening

Vreemd vermogen

Vrije ruimte

VERANTWOORDING

Zie toelichting bij 'integrale afweging / -verantwoording'.

VERBIJZONDERDE INTERNE CONTROLE

Zie toelichting bij 'interne controle (verbijzonderde -)'.

VERBONDEN PARTIJEN (PARAGRAAF)

Een van de verplichte paragrafen voor de begroting* en het jaarverslag* is de paragraaf verbonden partijen. Deze verplichting volgt uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)*. Het idee achter deze paragraaf is de gemeenteraad inzicht te geven in de verbonden partijen van de gemeente (welke, waarom) en de risico's die hiermee (mogelijk) gelopen worden.

In (de toelichting op) BBV worden de volgende onderdelen voor de paragraaf verbonden partijen genoemd. In de begroting respectievelijk het jaarverslag moet voor de raad de volgende informatie beschikbaar zijn:

Paragraaf Verbonden partijen:
Publiek belang (per verbonden partij)
Financieel belang (per verbonden partij)
Bestuurlijk belang (per verbonden partij)
Relatie verbonden partij / publiek belang als geconcretiseerd in de programma's (per verbonden partij)

In de begroting worden per onderdeel de stand van zaken en de beleidsvoornemens duidelijk gemaakt; in het jaarverslag wordt verantwoording afgelegd over de mate van realisatie van de beleidsvoornemens.

Wanneer de gemeenteraad dat met het oog op zijn informatiebehoefte noodzakelijk vindt, is hij vrij te besluiten specifieke eisen toe te voegen. De gemeenteraad van Nijmegen heeft dat gedaan in artikel 7 van Financiële verordening (verordening 212)*.

Meer in zijn algemeenheid heeft de raad daarin bepaald:

Het college biedt ter vaststelling aan de raad beleidskaders aan waarin de inhoud van de paragrafen uiteen wordt gezet. Eens in de vier jaar evalueert het college de beleidskaders en legt zo nodig een bijgestelde versie ter vaststelling voor aan de raad.

Specifiek voor de paragraaf verbonden partijen is vastgelegd (artikel 7c):

1. In de paragraaf verbonden partijen bij de begroting en de jaarstukken neemt het college naast de verplichte onderdelen op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten de hoofdlijnen van het in lid 3 genoemde beleidskader op;
 2. Van elke verbonden partij wordt in ieder geval het volgende opgenomen:
 - de naam en vestigingsplaats;
 - het financieel belang van de gemeente;
 - de zeggenschap van de gemeente;
 - het publiek belang dat wordt gediend met de deelname;
 - risico's die samenhangen met de verbonden partij
 - beleidsontwikkelingen
 3. het college biedt aan de raad ter vaststelling een beleidskader verbonden partijen aan.
- Bij de behandeling van de jaarstukken 2008 heeft de gemeenteraad daar voor de paragraaf verbonden partijen met de motie 'meer zicht op verbonden partijen' (10 juni 2009) nog enkele

eisen aan toegevoegd. De raad heeft met het aannemen van deze motie het college namelijk opgeroepen om per verbonden partij in het jaarverslag (GRN: en dus de begroting) op te nemen:

- wie de organisatie bestuurt, wie toezicht houdt en wie de rol van aandeelhouder invult;
- het toezichtskader; op welke wijze de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de te onderscheiden betrokkenen is vastgelegd in statuten of afzonderlijke reglementen;
- op welke wijze de taken van de bestuurder, de taken van de toezichthouder en de taken van de aandeelhouder periodiek worden geëvalueerd;
- op basis van risicoanalyse melding van uitzonderlijke of risicovolle punten op een van de aangegeven terreinen.

De vernieuwde BBV-regelgeving van maart 2016 verlangt niet langer dat in de visie over de verbonden partijen in de paragraaf ook een koppeling wordt gelegd naar de realisatie van de doelstellingen die in de programmabegroting zijn opgenomen. De algemene visie op en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen kunnen ook worden vastgelegd in een door de raad vast te stellen Kadernota Verbonden Partijen. Om het inzicht in de concrete beleidsprestaties die via de inzet van verbonden partijen worden gerealiseerd, en de bijbehorende beleidsrisico's te bevorderen, is het van belang om die informatie in de respectievelijke programma's* waarvoor ze worden ingezet op te nemen.

VERKLARING (VAN GETROUWHEID EN RECHTMATIGHEID)

Zie toelichting bij 'accountantsverklaring'.

VERORDENING 212

Verordening 212 vloeit voort uit artikel 212 van de Gemeentewet. De citeertitel van de verordening is 'Financiële beheersverordening gemeente Nijmegen'. In het dagelijks spraakgebruik wordt de verordening echter 'verordening 212' genoemd.

Gemeentewet, artikel 212

- 1 De raad stelt bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid*, verantwoording* en controle* wordt voldaan.
- 2 De verordening bevat in ieder geval:
 - a regels voor waardering* en afschrijving* van activa*;
 - b grondslagen voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en van tarieven voor rechten* als bedoeld in artikel 229b, alsmede, voor zover deze wordt geheven, voor de heffing* bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer;
 - c regels inzake de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie*, alsmede inzake de administratieve organisatie* van de financieringsfunctie, daaronder begrepen taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening.

Op 3 december 2008 heeft de gemeenteraad een herziene versie van verordening 212 vastgesteld. Deze geldt vanaf 1 januari 2009.

De verordening bevat de volgende onderdelen:

<i>Hoofdstuk 1: Inleidende bepalingen</i>	
artikel 1	Definities
<i>Hoofdstuk 2: Begroting* en Verantwoording*</i>	
artikel 2	Programma-indeling*
artikel 2a	Begrotings- en Verantwoordingscyclus*
artikel 3	Inrichting begroting en jaarstukken*
artikel 3a	Kaders ontwerp-begroting
artikel 4	Autorisatie* begroting en investeringskredieten* en begrotingswijzigingen*
artikel 5	Tussentijdse rapportage ^{1*}

¹ In het lexicon zijn toelichtingen opgenomen over de afzonderlijke tussentijdse rapportages: voorjaarsnota en najaarsnota.

<i>Hoofdstuk 3: Financieel beleid</i>	
artikel 6	Waardering* & afschrijving* van vaste activa*
artikel 7	Beleidskaders
artikel 7a	Reserves*, voorzieningen* en weerstandsvermogen*
artikel 7b	Onderhoud kapitaalgoederen*
artikel 7c	Verbonden partijen*
artikel 7d	Grondbeleid*
artikel 7e	Subsidies
artikel 7f	Bedrijfsvoering*
artikel 8	Kostprijsberekening
artikel 9	Vaststelling hoogte belastingen*, rechten*, heffingen* en prijzen
artikel 10	Financieringsfunctie*
<i>Hoofdstuk 4: Financieel beheer en interne controle</i>	
artikel 11	Administratie
artikel 12	Interne Controle*
artikel 13	Misbruik en oneigenlijk gebruik
<i>Hoofdstuk 5: Financiële organisatie</i>	
artikel 14	Financiële organisatie
<i>Hoofdstuk 6: Inwerkingtreding</i>	
artikel 15	Inwerkingtreding
artikel 16	Citeertitel

Inmiddels is door de VNG in verband met de vernieuwde BBV-regelgeving van maart 2016 een modelverordening ex artikel 212 Gw ontwikkeld. Het is de planning dat rond de zomer van 2017 een geactualiseerde verordening 212 aan de raad ter vaststelling wordt voorgelegd.

VERORDENING 213

Verordening 213 vloeit voort uit artikel 213 van de Gemeentewet. Deze verordening regelt de controle op het financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie door de accountant*. In de verordening zijn regels gesteld. Deze verordening is door de gemeenteraad vastgesteld op 12 november 2003. De citeertitel van de verordening is 'Controleverordening'. In het dagelijks spraakgebruik wordt de verordening echter 'verordening 213' genoemd.

Gemeentewet, artikel 213

- 1 De raad stelt bij verordening regels vast voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening waarborgt dat de rechtmatigheid* van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst.
- 2 De raad wijst een of meer accountants aan als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, belast met de controle van de in artikel 197 bedoelde jaarrekening* en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring* en het uitbrengen van een verslag van bevindingen*.
- 3 De accountantsverklaring geeft op grond van de uitgevoerde controle aan of:
 - a de jaarrekening een getrouw* beeld geeft van zowel de baten* en lasten* als de grootte en samenstelling van het vermogen;
 - b de baten en lasten, alsmede de balansmutaties* rechtmatig tot stand zijn gekomen;
 - c de jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, bedoeld in artikel 186 en
 - d het jaarverslag* met de jaarrekening verenigbaar is.
- 4 Het verslag van bevindingen* bevat in ieder geval bevindingen over:
 - a de vraag of de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording* mogelijk maken en
 - b onrechtmatigheden in de jaarrekening.
- 5 De accountant zendt de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen aan de raad en een afschrift daarvan aan het college
- 6 Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de reikwijdte van en de verslaglegging omtrent de accountantscontrole, bedoeld in het tweede lid.
- 7 Accountants als bedoeld in het tweede lid kunnen in gemeentelijke dienst worden aangesteld en worden in dat geval door de raad benoemd, geschorst en ontslagen.

De verordening bevat de volgende onderdelen:

artikel 1	Definities
artikel 2	Opdrachtverlening en accountantscontrole
artikel 3	Informatieverstrekking door college
artikel 4	Inrichting accountantscontrole
artikel 5	Toegang tot informatie
artikel 6	Overige controles en opdrachten
artikel 7	Rapportering
artikel 8	Inwerkingtreding
artikel 9	Citeertitel

In het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG*) zijn nadere regels gesteld voor de accountantscontrole (op basis van artikel 213, 6^e lid Gemeentewet). Er wordt ingegaan op de maximaal te hanteren goedkeuringstoleranties*, de te hanteren formulering voor de accountantsverklaring en de eisen voor het verslag van bevindingen.

VERORDENING 213A

In de Gemeentewet is in artikel 213a voorgeschreven dat het college zelf onderzoek dient uit te voeren naar de doelmatigheid* en doeltreffendheid* van het gevoerde bestuur.

Gemeentewet, artikel 213a

- 1 Het college verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover.
- 2 Het college brengt schriftelijk verslag uit aan de raad van de resultaten van de onderzoeken.
- 3 Het college stelt de Rekenkamer* of, indien geen Rekenkamer is ingesteld, personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen, tijdig op de hoogte van de onderzoeken die hij doet instellen en zendt haar, onderscheidenlijk hen, een afschrift van een verslag als bedoeld in het tweede lid.

De gemeenteraad heeft invulling gegeven aan artikel 213a, lid 1 met de Verordening periodiek onderzoek (verordening 213a).

VERPLICHTING

Wanneer een opdracht wordt verstrekt aan een derde voor het leveren van een en ander is sprake van een verplichting. Na levering door de opdrachtnemer ontstaat een betalingsverplichting.

Om zicht te houden op de uitputting van budgetten* en de ruimte in de begroting* is het belangrijk om niet alleen inzicht te hebben in de reeds betaalde rekeningen, maar ook in de openstaande verplichtingen. Hiertoe is als onderdeel van het financiële systeem van de gemeente Nijmegen een verplichtingenadministratie ingericht.

Aan het eind van het jaar worden op de balans* die verplichtingen opgenomen die in de loop van het jaar zijn opgebouwd en die nog niet tot betaling zijn gekomen.

VERSCHILLENANALYSE

Wanneer er in de jaarrekening* voor de onderscheiden programma's* sprake is van verschillen tussen de cijfers in de jaarrekening en die uit de gewijzigde begroting* (de dynamische begroting*) dienen deze verklaard te worden. Dit gebeurt in de jaarrekening onder de kop 'verschillenanalyse'. Bij het volgen van de wettelijke regels kunnen de verschillen tussen de jaarrekening en de dynamische begroting niet groot zijn, omdat wijzigingen in beleid en/of wijzigingen in benodigde middelen vooraf door middel van een begrotingswijziging* door de raad worden vastgesteld. Alleen die wijzigingen waarover de gemeenteraad geen besluit meer kan nemen, omdat er geen raadsvergadering meer plaatsvindt in het begrotingsjaar, zouden volgens de wet nog een verschil tussen de jaarrekening en de dynamische begroting kunnen opleveren. Dit is ook het uitgangspunt bij de controle van de rechtmatigheid* door de accountant*. Het lastigste punt daarbij is om te beoordelen of afwijkingen tussen dynamische begroting en jaarrekening niet eerder bekend hadden kunnen zijn, zodat de raad toch binnen het begrotingsjaar tot een wijziging van de begroting had kunnen besluiten.

Op grond van de Gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV)* is het van belang dat verschillen tussen de jaarrekening en de dynamische begroting:

- over de lasten* afzonderlijk worden verantwoord;
- over de baten* afzonderlijk worden verantwoord.

Hierbij geldt in zijn algemeenheid dat de verschillen worden geanalyseerd op hun achterliggende oorzaken. Er wordt dus niet volstaan met het geven van een opsomming van de bedragen waar het verschil uit opgebouwd is.

VERSLAG VAN BEVINDINGEN

De accountant* doet verslag van zijn controle van de jaarrekening* in het verslag van bevindingen.

De gemeentelijke jaarrekening wordt gecontroleerd door een accountant. De accountant voert deze controle uit in twee fasen:

- Fase 1: interimcontrole*
Kort samengevat gaat het hierbij om het onderzoek naar de kwaliteit van de interne processen. De kwaliteit hiervan is mede bepalend voor de opzet en inhoud van de controle van de jaarrekening. De accountant doet verslag van zijn interimcontrole in de boardletter*. Omdat de gemeenteraad opdrachtgever is van de accountant, ontvangt hij de boardletter.
- Fase 2:
Controle van de jaarrekening zelf. Deze controle resulteert in een verklaring over getrouwheid* en rechtmatigheid* en een verslag van bevindingen. Ook deze ontvangt de gemeenteraad.

De auditcommissie* zorgt voor de voorbereiding van de besluitvorming door de raad naar aanleiding van de boardletter en het verslag van bevindingen.

VERVANGINGSINVESTERING

Zie toelichting bij 'investering'.

VOORJAARSNOTA

Tot 2015 meldde het college in de Voor*- en Najaarsnota aan de raad welke mee- en tegenvallers bij de uitvoering van de begroting* van het lopende begrotingsjaar aan de orde waren. Sinds 2015 gebeurt dat in Zomernota* en de Slotwijzigingen*. Overigens is de financiële verordening (verordening 212)* hier nog niet op aangepast.

De voorjaarsnota verscheen aan het begin van het begrotingsjaar; de peildatum voor de voorjaarsnota was 1 april van het lopende begrotingsjaar.

De meldingen van mee- en tegenvallers in de voorjaarsnota konden leiden tot voorstellen voor begrotingswijzigingen*. Desgevraagd heeft de commissie bbv* in haar vraag- en antwoordrubriek op internet er nog eens op gewezen dat dit ook zo dient te gebeuren: 'marap*-meldingen'* kunnen begrotingswijzigingen niet vervangen.

De opzet van de tussenmeldingen*, en daarmee ook de voorjaarsnota, is voorgeschreven in verordening 212* (artikel 5). Dit artikel moet dus nog geactualiseerd worden.

Verordening 212, artikel 5 Tussentijdse rapportage:

1. Het college informeert de raad door middel van tussentijdse rapportages over de uitvoering van de stadsbegroting van het lopende kalenderjaar. De voorjaarsnota heeft als peildatum 1 april en de najaarsnota 1 september. Deze nota's zijn afwijkingenrapportages.
2. De tussenrapportage bevat een uiteenzetting over de bijstelling van het beleid en een overzicht met de bijgestelde raming van de baten en lasten per programma.
3. In de tussenrapportage worden afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en lasten en investeringskredieten in de begroting, resulterend in een bijstelling van de raming toegelicht.

Verordening 212, toelichting op artikel 5:

Een belangrijk onderdeel van de planning en controlcyclus voor de raad zijn de tussenrapportages. Op basis van tussenrapportages wordt de raad geïnformeerd over de uitputting van budgetten en investeringskredieten en de voortgang van de uitvoering van het beleid. Gekozen is voor twee tussenrapportages.

Het tweede lid bevat bepalingen over de minimale inhoud van de rapportage. Het derde lid bepaalt over welke afwijkingen ten opzichte van de begroting het college zich in de rapportage moet verantwoorden.

VOORTGANGSRAPPORTAGE GROTE PROJECTEN

In de Voortgangsrapportage Grote Projecten (VGP) wordt ingegaan op de uitvoering van de projecten in het kader van het gemeentelijk grondbeleid*. In verordening 212* is vastgelegd dat het VGP twee keer per jaar aan de gemeenteraad wordt aangeboden: bij de begroting* en bij de jaarstukken*. Inmiddels is echter tussen college en raad afgesproken dat het VGP vanaf 2013 jaarlijks verschijnt in januari/februari peildatum 1 oktober) en in mei (peildatum 1 januari). Daarnaast verschijnt jaarlijks in oktober de risiconota.

Het VGP heeft een belangrijke relatie met:

- het programma* 'grondbeleid' uit de begroting en jaarstukken;
- de paragraaf* 'grondbeleid' uit de begroting en jaarstukken.

Omdat de begroting en jaarstukken respectievelijk het integrale sturings- en verantwoordingsinstrument voor de raad zijn, kan het VGP dit programma en deze paragraaf niet vervangen. Idealiter is er een één op één relatie tussen VGP en begroting, respectievelijk jaarstukken. In de begroting en jaarstukken is de financiële informatie op hoofdlijnen opgenomen. In het VGP is meer gedetailleerde financiële informatie opgenomen.

Op 20 juni 2012 heeft de gemeenteraad bij de behandeling van de Perspectiefnota 2013 de motie "Beter sturen door betere informatie" aangenomen. Naar aanleiding van die motie zijn ook afspraken gemaakt over verbetering van de inhoud van het VGP. Het VGP bevat voortaan (ook) een integraal overzicht voor Wonen en Bedrijventerreinen. Hierin wordt aangegeven hoe de planexploitaties stroken met het vigerende beleid op die terreinen. Nadere financiële informatie wordt niet meer in het VGP opgenomen, maar digitaal beschikbaar gesteld. Bezien wordt in hoeverre de rubricering van planexploitaties op stadsdeel kan plaatsvinden.

VOORZIENING

Voorzieningen vormen een verplicht onderdeel van de balans*, naast het eigen vermogen* en het vreemd vermogen*. Ze behoren niet tot het eigen vermogen, ook niet als het eigen middelen zijn. Om die reden is het van belang ze scherp te onderscheiden van reserves*, die wel altijd eigen vermogen vormen.

Het vormen van een voorziening houdt in eerste instantie in dat geld wordt vrijgemaakt en apart gezet met het oog op onzekere omstandigheden. Voorzieningen zijn in deze optiek een vorm van risico-afdekking. Als zich een onzekerheid in financieel opzicht voordoet, en die onzekerheid is kwantificeerbaar, dan is de gemeente verplicht een voorziening te vormen. Het college van B&W is gehouden deze voorziening te treffen, de raad bepaalt waaruit deze voorziening wordt gedekt. Is de onzekerheid niet kwantificeerbaar, dan is vermelding in de paragraaf weerstandsvermogen* verplicht.

Daarnaast zijn er in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* enkele vormen van voorziening genoemd die niet met risico afdekking te maken hebben, maar een ander doel dienen. De geldende regels komen op het volgende neer:

- Voorzieningen dienen te worden gevormd voor op balansdatum bestaande of te verwachten verplichtingen* en verliezen, waarvan de omvang onzeker is, maar redelijkerwijs in te schatten;
- Onder bepaalde voorwaarden kunnen voorzieningen worden gevormd met het oog op een gelijkmatige verdeling van kosten over een aantal begrotingsjaren. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij kosten van onderhoudsvoorzieningen;
- Tot de voorzieningen worden tevens gerekend de van derden verkregen middelen, die specifiek besteed moeten worden (veelal zijn dit rijksbijdragen, waarbij het saldo* van lasten* en baten* apart gezet wordt in een voorziening).

De keuzevrijheid rond voorzieningen is vrij beperkt, omdat deze op grond van de wettelijke verslaggevingsregels (BBV) een min of meer verplichtend karakter hebben en in het resultaatbepalende* deel van de begroting* en jaarrekening* zijn opgenomen.

Hoewel een en ander wettelijk is bepaald, kan de raad wel degelijk nadere regels stellen ten aanzien van de criteria van te vormen voorzieningen, de besluitvorming over de instelling en de onderbouwing ervan, alsmede de wijze van verantwoording* daarover.

De raad van Nijmegen heeft dat gedaan met de vaststelling van de nota reserves en voorzieningen in zijn vergadering van 4 en 11 oktober 2006.

VREEMD VERMOGEN

Het vermogen geeft de geldelijke waarde aan van de productiemiddelen. Als voor de financiering ervan gebruik wordt gemaakt van vermogen van derden of toebehoort aan derden, wordt het vreemd vermogen genoemd. Voorbeelden van vreemd vermogen zijn leningen en betalingsverplichtingen. Samen met het eigen vermogen* en de voorzieningen* vormt het vreemd vermogen de passief kant van de balans*.

De hoogte van het vreemd vermogen c.q. de schulddpositie is in tegenstelling tot bij private bedrijven minder van belang voor de continuïteit van de gemeente, maar zegt wel het nodige, gelet op de verplichting tot het betalen van rente en aflossingen, op de ruimte die de jaarlijkse exploitatie biedt voor het realiseren van beleidsvoornemens (solvabiliteitsratio, zie ook bij Financiële kengetallen*).

VRIJE RUIMTE

Deze term wordt gebruikt om aan te geven hoeveel ruimte er in een nieuw begrotingsjaar aanwezig is voor nieuw beleid. Zie ook de toelichtingen bij 'financiële ruimte' en 'flexibiliteit'.

W

Waarderen

Weerstandscapaciteit

Weerstandsvermogen (paragraaf)

Wet Houdbare Overheidsfinanciën

Wet Modernisering Vennootschapsbelastingplicht Overheidsbedrijven

Wet Normering Topinkomen

W-vragen

WAARDEREN

Aan activa* en passiva* op de balans* moet een bepaalde waarde worden gegeven. Om te bewerkstelligen dat dit op een eenduidige manier gebeurt, gelden hiervoor strakke regels. De naleving van deze regels wordt door de accountant* gecontroleerd. Dit is van groot belang, omdat immers de balans inzicht moet geven in de financiële positie* van de gemeente. Aan de hand van de balans kan in belangrijke mate worden afgelezen hoe rijk of arm een gemeente is. Een goedkeurende accountantsverklaring* omvat uitdrukkelijk ook dat volgens de spelregels is gewaardeerd. De belangrijkste regels over waardering zijn:

- Activa (bezittingen, zoals gebouwen en grond) worden gewaardeerd op basis van verkrijgingprijs of vervaardigingsprijs;
- Passiva worden gewaardeerd tegen nominale waarde (dat is de waarde van het passief, bijvoorbeeld een lening, zoals die blijkt uit het document dat er betrekking op heeft. De nominale waarde moet onderscheiden worden van de handelswaarde);
- Afschrijving* (waardevermindering) vindt plaats onafhankelijk van het resultaat van het boekjaar (versneld afschrijven mag dus niet). Als nadere uitwerking van verordening 212* (artikel 6) is er een richtlijn waardering en afschrijving, waarin de regels in deze zijn vastgelegd;
- Afschrijving is afgestemd op verwachte toekomstige gebruiksduur;
- Verwachte duurzame waardeverminderingen van vaste activa worden onafhankelijke van het resultaat van het boekjaar in aanmerking genomen (uitstel van verlies nemen is dus niet toegestaan).

WEERSTANDSCAPACITEIT

Onder weerstandscapaciteit verstaat het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente kan beschikken om niet begrote kosten te dekken. De weerstandscapaciteit blijkt bijvoorbeeld uit de omvang van de reserves* en uit de resterende belastingcapaciteit. Ook stille reserves* kunnen de omvang van de weerstandscapaciteit bepalen.

WEERSTANDSVERMOGEN (PARAGRAAF)

Het weerstandsvermogen is de verhouding tussen de weerstandscapaciteit* en de risico's die de gemeente loopt. Het gaat hier over niet kwantificeerbare risico's, zoals risico's die verband houden met open eind regelingen of risico's verbonden aan grondexploitatie (bijvoorbeeld als gevolg van een inzakkende markt voor de verkoop van kantoorruimte). Voor wel kwantificeerbare risico's is de gemeente verplicht voorzieningen* te vormen.

Een van de verplichte paragrafen* voor de begroting* en het jaarverslag* is de paragraaf weerstandsvermogen. Deze verplichting volgt uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)*. Het idee achter de paragraaf weerstandsvermogen is dat inzicht wordt gegeven in de 'robuustheid' van de begroting. Hiervoor is inzicht vereist in de omvang en in de achtergronden van de risico's en de aanwezige weerstandscapaciteit.

In (de toelichting op) BBV worden de volgende onderdelen voor de paragraaf weerstandsvermogen genoemd. In de begroting respectievelijk het jaarverslag moet voor de raad de volgende informatie beschikbaar zijn:

Paragraaf Weerstandsvermogen:
Inventarisatie weerstandscapaciteit
Een inventarisatie van de risico's
Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's

In de begroting worden per onderdeel de stand van zaken en de beleidsvoornemens duidelijk gemaakt; in het jaarverslag wordt verantwoording afgelegd over de mate van realisatie van de beleidsvoornemens.

Wanneer de gemeenteraad dat met het oog op zijn informatiebehoefte noodzakelijk vindt, is hij vrij te besluiten specifieke eisen toe te voegen. De gemeenteraad van Nijmegen heeft dat gedaan in artikel 7 van Financiële verordening (verordening 212)*.

Meer in zijn algemeenheid heeft de raad daarin bepaald:

Het college biedt ter vaststelling aan de raad beleidskaders aan waarin de inhoud van de paragrafen uiteen wordt gezet. Eens in de vier jaar evalueert het college de beleidskaders en legt zo nodig een bijgestelde versie ter vaststelling voor aan de raad.

Specifiek voor de paragraaf weerstandsvermogen is vastgelegd (artikel 7a):

1. In de paragraaf weerstandsvermogen bij de begroting en de jaarstukken neemt het college naast de verplichte onderdelen op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten de hoofdlijnen van het in lid 2 genoemde beleidskader op;
2. het college biedt ter vaststelling aan de raad een nota reserves en voorzieningen aan. De nota behandelt:
 - de vorming en besteding van reserves;
 - de instelling voorzieningen;
 - de toerekening en verwerking van rente over de reserves en de voorzieningen.

- maatregelen rondom risicomanagement
- elementen en omvang weerstandscapaciteit
- systematiek berekening gewenst weerstandsvermogen

WET FINANCIERING DECENTRALE OVERHEDEN (Wet Fido)

Per 1 januari 2001 is de Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido) in werking getreden.

Met de wet Fido wordt een kader voor het financieringsbeleid van openbare lichamen gegeven, waarbij de nadruk ligt op de bevordering van de kredietwaardigheid van openbare lichamen. Onder openbare lichamen worden in de wet verstaan provincies, gemeenten, waterschappen, instellingen met rechtspersoonlijkheid onder het regime van de Wet gemeenschappelijke regelingen en door de Minister aan te wijzen openbare lichamen.

Uitgangspunten Wet Fido:

De Wet Fido kent een bedrijfseconomische en een macro-economische doelstelling. Belangrijk uitgangspunt voor beide doelstellingen is risicobeheersing. De Wet Fido geeft normen voor zowel het aantrekken van financiering als voor het uitzetten van gelden door gemeenten (bedrijfseconomische doelstelling). Er wordt een integraal kader geboden voor de beheersing van het renterisico voor de korte termijn (kasgeldlimiet*), als voor de lange termijn (renterisiconorm*) Bij de vervanging van de Wet financiering lagere overheden (Wet Filo) door de Wet Fido is de macro-economische conjuncturele doelstelling vertaald naar een stabiliteitsdoelstelling, en directer toegesneden op de beheersing van het EMU-saldo* van de openbare lichamen. In de EMU is een vorderingentekort hoger dan 3% van het bruto binnenlands product niet toegestaan. Op basis van de stabiliteitsdoelstelling in de Wet Fido kan worden ingegrepen bij een dreigende overschrijding van de EMU-norm van 3% die door een ongewenste ontwikkeling van het EMU-saldo van de openbare lichamen wordt veroorzaakt.

WET HOUDBARE OVERHEIDSFINANCIËN

De Wet Houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof) is per 1 januari 2014 in werking getreden en is de nationale wettelijke verankering van het Europese Stabiliteits- en Groeipact (SGP). In de Wet Hof zijn inhoudelijke en procedurele afspraken voor het rijk en voor de decentrale overheden opgenomen om tot een terugdringing van het begrotingstekort te komen. Rijk en decentrale overheden zijn daar samen verantwoordelijk voor.

In de Wet Hof is vastgelegd dat er per jaar een plafond is voor het EMU-saldo* van alle gemeenten samen. De hoogte van dat zogeheten macroplafond wordt elk jaar opnieuw vastgesteld op basis van bestuurlijk overleg tussen rijk en gemeenten. Voor de huidige kabinetsperiode is afgesproken dat de decentrale overheden het begrotingstekort geleidelijk terug te brengen van 0,5 procent van het bruto binnenlands product (bbp) in 2013, naar 0,3 procent bbp in 2017. Voor gemeenten bedraagt het macroplafond in 2014 0,32 procent van het bbp. Het netto financieringssaldo van alle gemeenten bij elkaar mag in een jaar niet boven dat plafond uitkomen.

Iedere gemeente krijgt daarnaast een individuele referentiewaarde voor het EMU-saldo in een jaar. Voor het sturen op de ontwikkeling van de gemeenteschuld luidt volgens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) het devies: let bij het opstellen van de begroting niet op de individuele referentiewaarde voor het EMU-tekort, maar op de ontwikkeling van de hoogte van de gemeenteschuld. Pas bij overschrijding van het plafond voor het EMU-tekort van de gezamenlijke gemeenten kan de referentiewaarde per gemeente voor het EMU-tekort een rol gaan spelen.

WET MODERNISERING VENNOOTSCHAPSBELASTINGPLICHT OVERHEIDSONDERNEMINGEN

Deze wet trad per 1 januari 2016 effectief in werking. De wet houdt in dat overheden vennootschapsbelasting moeten betalen over de winsten, die zij met ondernemingsactiviteiten hebben behaald. De wet beoogt de vennootschapsbelasting (Vpb) zodanig aan te passen dat overheidsondernemingen die economische activiteiten ontplooiën op een markt waarop ook niet-overheidsondernemingen (private ondernemingen) actief zijn, op dezelfde wijze aan de heffing van vennootschapsbelasting worden onderworpen als die private ondernemingen.

De aanpassingen strekken ertoe een gelijk speelveld te creëren tussen partijen, waarmee ook tegemoet wordt gekomen aan de bezwaren die de Europese Commissie (vanuit een oogpunt van staatssteun en verstoring van de concurrentieverhoudingen) heeft tegen de geldende Vpb-vrijstelling voor overheidsondernemingen.

In 2015 hebben koepelorganisaties en de belastingdienst in een gezamenlijk overlegverband (Samenwerking Vennootschapsbelasting Lokale Overheden (SVLO)) zich gebogen over handreikingen met name gezien de gevolgen van de wet op gemeentelijke grondexploitatie activiteiten.

WET NORMERING TOPINKOMEN

De Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT), kortweg: Wet normering topinkomens, is in 2013 in werking getreden. Het doel van de WNT is het tegengaan van bovenmatige beloningen en ontslagvergoedingen bij instellingen in de (semi) publieke sector. In de WNT worden inkomens en ontslagvergoedingen van topfunctionarissen bij instellingen met een publieke taak, genormeerd en openbaar gemaakt. Jaarlijks worden de bezoldigingsnormen in een ministeriële regeling vastgesteld. Per 1 januari 2016 gelden op grond van de [wijziging van het Uitvoeringsbesluit WNT](#) nieuwe bezoldigingsmaxima voor leidinggevende topfunctionarissen zonder dienstbetrekking (ook wel extern ingehuurde topfunctionarissen of 'interimmers' genoemd). Het naleven van de wettelijke bepalingen in het kader van de WNT wordt jaarlijks bij de controle van de gemeentelijke jaarrekening door de accountant meegenomen.

W-VRAGEN

In de begroting* en jaarstukken* moet per programma* antwoord worden gegeven op de drie W-vragen. Dit is voorgeschreven in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV*). De drie W-vragen en de manier waarop deze in de begroting en jaarstukken beantwoord worden, zijn:

Begroting	Jaarstukken
Wat willen we bereiken? Hier wordt aangegeven welke doelen (maatschappelijke effecten) met het programma bereikt moeten worden.	Wat hebben we bereikt? Er wordt uitgelegd in hoeverre beoogde doelen feitelijk zijn gerealiseerd; de realisatie van doelen wordt dus afgezet tegen de voornemens uit de begroting.
Wat gaan we <i>daarvoor</i> doen? Op deze plaats wordt aangegeven welke activiteiten moeten worden uitgevoerd om de gestelde doelen te bereiken.	Wat hebben we <i>daarvoor</i> gedaan? Er wordt uitgelegd in hoeverre beoogde activiteiten feitelijk hebben plaatsgevonden; de realisatie van activiteiten wordt dus afgezet tegen de voornemens uit de begroting.
Wat gaat <i>dat</i> kosten? Hier wordt aangegeven welke lasten (maar ook baten) aan de orde zijn voor de uitvoering van het programma.	Wat heeft dat gekost? Er is verantwoord over de lasten en baten afzonderlijk; het verschil met de dynamische begroting wordt uitgelegd.

Z

Zero base budgetting

Zomernota

ZERO BASE BUDGETTING

Zero-base budgetting (ZBB) is een systeem van begroten waarbij het budget wordt opgebouwd vanaf nul, alsof voor de eerste keer bepaald wordt hoeveel geld ergens voor nodig is. Hierbij worden achtereenvolgens alle belangrijke stappen in het begrotingsproces doorlopen: van het bepalen van concrete doelstellingen, via het verkennen van alternatieve activiteiten en kwaliteitsniveaus en het vaststellen van prestatie-indicatoren tot het stellen van prioriteiten. Elke voorgenomen uitgave wordt bekeken in het licht van vooraf bepaalde doelstellingen. ZBB zorgt er op die manier voor dat een manager of bestuurder zichzelf regelmatig afvraagt of de verschillende uitgaven nog wel nodig zijn. ZBB kan zowel bij integrale doorlichting van alle begrotingsbudgetten worden ingezet (denk aan kerntakendiscussies) maar ook op specifieke beleidsvelden of instrumenten (bijvoorbeeld voor te verstrekken subsidies).

Processtappen zero-base budgetting

1. bepaal concrete doelstellingen, vereiste handelingen en verwachte kosten van alle activiteiten die binnen de (rechts)bevoegdheid van de betreffende manager of bestuurder vallen;
2. verken alternatieve manieren om de betreffende activiteiten uit te voeren;
3. bekijk hoeveel de activiteiten kosten als ze met meer of juist minder inspanning uitgevoerd worden en als ze op een hoger of juist lager kwaliteitsniveau worden uitgevoerd;
4. leg maatstaven vast voor de hoeveelheid werk die een activiteit kost en voor (het kwaliteitsniveau van) de prestaties die worden geleverd;
5. rangschik alle activiteiten op volgorde van belang voor de organisatie.

ZOMERNOTA

De P&C-cyclus* start met de Zomernota. De Zomernota verschijnt in juni / juli en bestaat uit meerdere delen:

1. Deel waarin de kaders voor stadsbegroting voor *volgend jaar* worden gegeven, waarin informatie uit de meicirculaire is opgenomen en waarin een vooruitgeblkt wordt naar het nieuwe begrotingsjaar. Tot 2015 was deze informatie opgenomen in de Perspectiefnota* ;
2. Zo actueel mogelijke rapportage over de begroting van het *lopende jaar*. Tot 2015 was dit opgenomen in de Voorjaarsnota* .

BIJLAGE 1: OVERZICHT VAN GENOEMDE WEBSITES

Hierna zijn de websites op een rij gezet waarnaar in het lexicon vaak wordt doorverwezen.

www.commissiebbv.nl

U vindt hier onder meer het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)*, de notitie over het stelsel van baten en lasten* voor gemeenten, een vraag- en antwoordrubriek over de toepassing van BBV en de Notities waarin de commissie ingaat op de wijze waarop BBV in de praktijk moet worden toegepast.

www.rijksoverheid.nl

Op het deel van de website van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties treft u onder andere informatie aan over de [financiële functie in gemeenten](#).

www.waarstaatjegemeente.nl

Op deze website worden steeds meer gegevens van gemeenten opgenomen op een manier waardoor gemeenten onderling vergelijkbaar zijn. Er zijn gegevens te vinden [per thema](#), maar bijvoorbeeld ook alle verplichte [BBV-indicatoren](#).

www.openspending.nl

Op www.openspending.nl kunnen alle IV3* gegevens die gemeenten en gemeenschappelijke regeling bij het CBS aanleveren ontsloten worden. Daarmee is het mogelijk om inzicht te krijgen in de financiën van iedere lokale overheid. Daarnaast zijn alle overheden met elkaar te vergelijken en kunnen benchmarks uitgevoerd worden.

www.nijmegen.nl:

- www.nijmegen.nl/gemeenteraad

Hier zijn onder andere alle agenda's met bijbehorende stukken, alle raadsbesluitenlijsten en notulen van raadsvergaderingen te vinden.

- www.nijmegen.nl/rekenkamer

U vindt hier onder meer alle rapporten en (belangrijke) brieven die de Rekenkamer aan de raad heeft aangeboden, de besluiten die de raad naar aanleiding daarvan heeft genomen (indien van toepassing), de agenda's en verslagen van onze vergaderingen en steeds de meest actuele versie van dit lexicon.

- Alle verordeningen van de gemeente Nijmegen vindt u via www.overheid.nl via [lokale wet- en regelgeving](#)).

BIJLAGE 2: GEBRUIKTE AFKORTINGEN

Hierna zijn veel gebruikte afkortingen rond begroting en jaarstukken verklaard. Een eventuele nadere toelichting op de term vindt u in het eerste deel van dit lexicon.

AO	Administratieve Organisatie
BAPG	Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten
Bbp	bruto binnenlands product
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten
BCF	BTW-compensatiefonds
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
B&V cyclus	cyclus van Begroten en Verantwoorden
GREX	Grondexploitatie
GRN	Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen
IC	Interne Controle
LLM	Lokale lastenmeter
Marap	Managementrapportage
NBA	Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants De Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) is de bij wet ingestelde organisatie die onder andere belast is met het bevorderen van de goede beroepsuitoefening van haar leden (registeraccountants en Accountants-Administratieconsulenten).
NCW	Netto Contante Waarde
NFIS	Nieuw FInancieel Systeem
NJN	Najaarsnota
NVRR	Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies
P&C cyclus	Planning en controlcyclus (wordt in Nijmegen aangeduid met B&V-cyclus)
PP-nota	Perspectiefnota
SiSa	Single information, Single audit
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden
VGP	Voortgangsrapportage Grote Projecten
VJN	Voorjaarsnota
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten

Wet fido	Wet financiering decentrale overheden
Wet HOF	Wet houdbare overheidsfinanciën
WNT	Wet normering topinkomens