Financiële verordening Haarlemmermeer 2023

De raad van de gemeente Haarlemmermeer:
gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders 10164435 van 14 november 2023
gelet op artikel 212 van de Gemeentewet;
besluit vast te stellen de volgende verordening:

Financiële verordening Haarlemmermeer 2023 (ex artikel 212 Gemeentewet)

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsbepaling

In deze verordening wordt verstaan onder:

a. administratie: het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, het functioneren en het beheersen van (onderdelen van) de organisatie van de gemeente Haarlemmermeer en ten behoeve van de verantwoording die daarover moet worden afgelegd;
b. administratieve organisatie: Het stelsel van organisatorische maatregelen gericht op het tot stand brengen en het in stand houden van de goede werking van de bestuurlijke en ambtelijke informatieverzorging ten behoeve van de verantwoordelijke leiding;
c. begroting: begroting of programmabegroting zoals bedoeld in artikel 189 van de gemeentewet;
d. beleidsdoel: een politiek relevant onderdeel van een programma;
e. cluster: organisatorische eenheid binnen de gemeentelijke organisatie;
f. college: het college van burgemeester en wethouders;
g. investeringsproject: een project voor de verwerving of vervaardiging van een goed, waarvan het nut zich over meerdere jaren uitstrekt, niet zijnde een grondexploitatie;
h. jaarstukken: de in artikel 197 van de Gemeentewet bedoelde jaarrekening en jaarverslag;
i. 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. 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 en amendementen die de raad heeft aangenomen bij de besluitvorming over de begroting.
j. programma: onderdeel van de programmabegroting bestaande uit een samenhangend geheel van activiteiten om beoogde maatschappelijke doelen te bereiken én waarin doelstellingen en middelen worden gekoppeld;
k. rechtmatigheidsverantwoording: de rapportage van het college waarbij aangegeven wordt in welke mate de totstandkoming van de financiële beheershandelingen en de vastlegging daarvan overeenstemmen met de relevante wet- en regelgeving;
l. verbonden partij: een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft;
m. verplichting: door opdrachtverstrekking, schriftelijk of mondeling, ontstaat voor de gemeente de plicht tot betaling aan een derde.

Hoofdstuk 2. Begroting en verantwoording

Artikel 2. Planning- en controlcyclus

1. Het college biedt de raad tenminste eens in de zes jaar een notitie Planning- en controlcyclus aan. De raad stelt deze notitie vast.
2. Deze notitie bevat minimaal:
   a. de algemene uitgangspunten voor de planning- en controlproducten;

b. de algemene uitgangspunten voor de planning- en controlprocessen;
c. een beschrijving van de functie en inrichting van de planning- en controlproducten.

Artikel 3. Planning- en controlproducten

1. De gemeente Haarlemmermeer hanteert de volgende planning- en controlproducten:
   a. voorjaarsrapportage: in de voorjaarsrapportage worden de beleidsmatige en financiële kaders voor de programmabegroting van het komende jaar vastgelegd. Daarnaast worden in de voorjaarsrapportage voor het lopende begrotingsjaar de substantiële beleidsontwikkelingen en financiële afwijkingen meegenomen.
   b. programmabegroting: de programmabegroting is de uitwerking van de voorjaarsrapportage. In de programmabegroting staat wat de gemeente wil bereiken in het nieuwe begrotingsjaar, wat zij daarvoor gaat doen en wat de kosten hiervan zijn.
   c. najaarsrapportage: de najaarsrapportage is een tussentijdse rapportage waarin de raad wordt geïnformeerd over de realisatie van de programmabegroting voor het lopende jaar;
   d. jaarstukken: het jaarverslag en de jaarrekening, die tezamen de verantwoording en daarmee het sluitstuk vormen van de planning- en controlcyclus. In de jaarstukken wordt aangegeven in hoeverre de gestelde doelen zijn bereikt en welke middelen daarvoor zijn ingezet;
   e. Meerjarenperspectief Investeringen (MPI): tegelijkertijd met de voorjaarsrapportage en de najaarsrapportage ontvangt de raad het MPI. In het MPI wordt de stand van zaken van de uitvoering van het investeringsplan weergegeven. Hierbij worden de geautoriseerde investeringen met een totaal krediet van € 2 miljoen of hoger toegelicht.

Artikel 4. Spoorboekje planning- en controlcyclus

1. Vóór aanvang van een kalenderjaar biedt het college aan de raad ter kennisname een overzicht aan met daarin in elk geval:
   a. de data voor het aanbieden door het college van de voorjaarsrapportage, de programmabegroting, de najaarsrapportage, de jaarstukken en het MPI voor- en najaar;
   b. de data van de behandeling en het vaststellen door de raad van de voorjaarsrapportage, de programmabegroting, de najaarsrapportage, de jaarstukken en het MPI voor- en najaar.

Artikel 5. Programma's en programma-indeling

1. De raad stelt minimaal bij aanvang van iedere raadsperiode een programma-indeling voor die raadsperiode vast.
2. De raad stelt minimaal bij aanvang van iedere raadsperiode de onderverdeling van de programma's in te realiseren beleidsdoelen vast. Een beleidsdoel draagt bij aan het realiseren van het maatschappelijk doel van een programma.
3. De raad kan per programma, naast de wettelijk voorgeschreven beleidsindicatoren, extra indicatoren vaststellen voor het meten van en het afleggen van verantwoording over de gemeentelijke productie van goederen en diensten en de maatschappelijke effecten van het gemeentelijke beleid.
4. De raad stelt bij aanvang van iedere raadsperiode vast over welke onderwerpen hij in extra paragrafen naast de verplichte paragrafen in de programmabegroting en jaarstukken kaders wil stellen en wil worden geïnformeerd.
5. De aanpassingen die voortvloeien uit de leden 1 tot en met 4 worden verwerkt in de eerstvolgende door de raad vast te stellen programmabegroting.

Artikel 6. Autorisatie begroting en investeringskredieten

1. De raad autoriseert met het vaststellen van de primitieve begroting de baten en de lasten per programma. Indien een beleidsdoel van een programma 10% of meer van het begrotingstotaal (lasten) voor mutaties reserves van de primitieve begroting omvat, dan autoriseert de raad de baten en lasten van een dergelijk beleidsdoel apart.
2. Bij autorisatie van de baten en lasten per programma kan het college tot een maximum van € 2.000.000 aan budget verschuiven tussen de beleidsdoelen, mits het afgesproken beleid per beleidsdoel gerealiseerd wordt.
3. Voor het autoriseren van investeringskredieten gelden de volgende regels:

a. nieuwe investeringen die opgenomen zijn in het investeringsplan die starten in het nieuwe begrotingsjaar en waarvan het investeringsbedrag lager is dan € 2.000.000 worden door de raad geautoriseerd bij het vaststellen van de primitieve begroting. De raad kan hierbij aangeven van welke van deze nieuwe investeringen hij op een later tijdstip een apart voorstel voor autorisatie van het investeringskrediet wil ontvangen;
b. nieuwe investeringen waarvan het investeringsbedrag lager is dan € 2.000.000 die niet zijn opgenomen in het investeringsplan worden door de raad met het vaststellen van de voor- of najaarsrapportage of middels een afzonderlijk raadsvoorstel geautoriseerd;
c. nieuwe investeringen met een investeringsbedrag van € 2.000.000 of hoger die opgenomen zijn in het investeringsplan worden met een afzonderlijk raadsvoorstel aan de raad ter autorisatie voorgelegd. Bij investeringen groter dan € 25 miljoen informeert het college de raad in een voorstel over het effect van de investering op de schuldpositie van de gemeente;
d. uitgezonderd op lid c zijn vervangingsinvesteringen van € 2 miljoen of hoger die bestemd zijn voor de vervanging van activa waarvan de lasten conform het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) moeten worden verantwoord onder het Overzicht overhead. Deze worden door de raad geautoriseerd bij het vaststellen van de primitieve begroting. De raad kan hierbij aangeven van welke investeringen hij op een later tijdstip een apart voorstel voor autorisatie van het investeringskrediet wil ontvangen;
e. het benodigde kapitaallastenbudget voortvloeiend uit de nog te autoriseren investeringen in het investeringsplan wordt in de programmabegroting gereserveerd;
f. nieuwe investeringen met een investeringsbedrag van € 2.000.000 of hoger die niet zijn opgenomen in het investeringsplan worden met een afzonderlijk raadsvoorstel aan de raad ter autorisatie voorgelegd. Bij investeringen groter dan € 25 miljoen informeert het college de raad in een voorstel over het effect van de investering op de schuldpositie van de gemeente;
g. indien de uitvoering van een investeringskrediet zich over meerdere jaren uitstrekt, dan wordt het geautoriseerde investeringsbedrag op basis van de planning van het project over de uitvoeringsjaren verdeeld en per uitvoeringsjaar vrijgegeven. Verschuivingen tussen de jaarbedragen als gevolg van wijzigingen in de planning zijn toegestaan, mits de investering conform de door de raad vastgestelde doelen en voorwaarden wordt gerealiseerd en het totaal beschikbaar gestelde krediet niet wordt overschreden;
h. in het te autoriseren investeringsbedrag wordt rekening gehouden met alle kosten die noodzakelijk zijn voor het realiseren van het investeringsgoed. Naast de kosten die voldaan worden aan derden, wordt rekening gehouden met de toe te rekenen uren in verband met voorbereiding, toezicht en administratie (vta-kosten) en met de inbreng van grond vanuit een bouwgrondexploitatie of vanuit de (strategische) gronden op de balans;
i. pas nadat de raad een investeringskrediet heeft geautoriseerd kunnen verplichtingen worden aangegaan;
j. uitgezonderd op lid i zijn investeringskredieten die (deels) gedekt worden door een specifieke bijdragen van derden. Als een derde formeel via een brief of beschikking een bijdrage heeft toegekend voor een project waarmee nog geen rekening is gehouden in een geautoriseerd krediet, dan kunnen verplichtingen worden aangegaan voor zover die gedekt worden door de formeel toegezegde bijdrage. Bij een eerst volgend P&C-product wordt dit door de raad achteraf geautoriseerd;
k. via een MPI kan een deel van een investeringskrediet worden overgeboekt naar een ander investeringskrediet onder voorwaarde dat dit andere investeringskrediet wordt verantwoord op hetzelfde beleidsdoel van een programma zoals bedoeld in artikel 5 en de kapitaallasten gelijk blijven. Via een MPI wordt de raad hierover geïnformeerd.

4. Het college informeert de raad vooraf als ze op basis van alle beschikbare informatie verwacht dat de lasten de geautoriseerde lasten of de investeringsuitgaven de geautoriseerde investeringskredieten dreigen te overschrijden of de baten de geautoriseerde baten dreigen te onderschrijden met meer dan € 200.000. De raad geeft vervolgens aan of hij hiervoor een voorstel wil voor wijziging van het budget of een voorstel voor bijstelling van het beleid.
5. Bij de behandeling van de voorjaars- en najaarsrapportages in de raad doet het college voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde budgetten en de investeringskredieten en het bijstellen van het beleid. Afwijkingen op de ramingen van de baten en de lasten van de beleidsdoelen en investeringskredieten van € 200.000 of hoger worden toegelicht.
6. In het overzicht incidentele baten en lasten in de programmabegroting en in de jaarstukken worden de incidentele baten en lasten van € 200.000 of hoger afzonderlijk gespecificeerd.
7. Aanbestedingsvoordelen van € 300.000 of hoger op een investeringskrediet worden gemeld in het MPI. Deze voordelen vallen vrij of worden aangewend binnen het betreffende project na een integrale afweging en besluitvorming door de raad.
8. De baten en lasten in de programmabegroting en de uitgaven en inkomsten van de investeringskredieten worden bruto geraamd;

9. Een subsidie lager dan € 50.000 dat door de gemeente wordt verstrekt voor meerdere jaren wordt verantwoord in het jaar dat de beschikking wordt genomen.

Artikel 7. Informatieplicht

Het college besluit niet over:
a. het verstrekken van garanties of borgstellingen boven een maximum, zoals vastgelegd in het 'Garantiebeleid 2019';
b. de aan- en verkoop van werken, diensten en goederen indien deze niet passen binnen het bestaande beleid en de daarbij behorende financiële kaders,

dan nadat de raad is geïnformeerd over het voornemen en hiertoe in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

Artikel 8. EMU-saldo

Wanneer het Rijk de gemeente bericht dat alle gemeenten samen het collectieve aandeel van gemeenten in het EMU-tekort, bedoeld in artikel 3, zesde lid, van de Wet houdbare overheidsfinanciën, hebben overschreden, informeert het college de raad of een aanpassing van de begroting nodig is. Als het college een aanpassing nodig acht, doet het college een voorstel voor het wijzigen van de begroting.

Hoofdstuk 3. Rechtmatigheidsverantwoording

Artikel 9. Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

1. De raad stelt bij aanvang van elke raadsperiode vast op welke wijze hij door middel van de paragraaf bedrijfsvoering van de programmabegroting en de jaarstukken, naast de verplichte onderdelen van deze paragraaf, wil worden geïnformeerd over rechtmatigheid.
2. In de rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening rapporteert het college aan de raad over afwijkingen met een verantwoordingsgrens van 1% van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves.
3. In de paragraaf bedrijfsvoering worden de geconstateerde afwijkingen (fouten of onduidelijkheden) groter dan € 200.000 nader toegelicht.

Artikel 10. Voorwaardencriterium

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

Artikel 11. Begrotingscriterium

1. Het begrotingscriterium is een criterium van rechtmatigheid dat betrekking heeft op de grenzen van de baten en lasten in de door de raad geautoriseerde begroting van exploitatie en investeringskredieten en de hiermee samenhangende programma's, waarbinnen de financiële beheershandelingen tot stand moeten zijn gekomen;
2. De begrotingsrechtmatigheid wordt beoordeeld op het niveau waarop de begroting door de raad is geautoriseerd, zoals is opgenomen in artikel 6.
3. Bij investeringsprojecten wordt de begrotingsrechtmatigheid beoordeeld op het niveau van het totaal gevoteerde kredietbedrag. Een overschrijding van het jaarbudget, passend binnen het totaalbedrag van het krediet, wordt daarmee als rechtmatig beschouwd.
4. Uitgangspunt is dat iedere afwijking van de begroting als onrechtmatig wordt beschouwd. Afwijkingen worden als acceptabel aangemerkt in de volgende situaties:

a. Er is sprake van een overschrijding waarbij direct gerelateerde inkomsten de overschrijding compenseren.
b. Er is sprake van een overschrijding op een open-einde regeling.
c. Er is sprake van een budgetoverschrijving op een activeerbare activiteit (investering) waarvan de gevolgen voornamelijk zichtbaar worden via hogere afschrijvings- en financieringslasten in latere jaren.

5. Begrotingsonrechtmatigheden die passen binnen het bestaande beleid van de raad worden nader toegelicht in de jaarrekening, (voor zover de verantwoordingsgrens voor afzonderlijke fouten of onduidelijkheden is overschreden), maar worden niet nader toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.

Artikel 12. Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

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

Hoofdstuk 4. Financieel beleid

Artikel 13. Waardering en afschrijving vaste activa

1. Het college biedt de raad tenminste eens in de zes jaar een beleidsnotitie aan over waarderen, activeren en afschrijven van vaste activa en het verlenen van investeringskredieten. De raad stelt deze notitie vast.
2. De notitie behandelt ten minste:
   a. de grondslagen voor activering en waardering van vaste activa;
   b. de termijnen en methodieken voor afschrijvingen van vaste activa;
   c. het moment waarop de afschrijving van vaste activa aanvangt;
3. Bij de waardering van de vaste activa met economisch nut wordt rekening gehouden met waardevermindering. Als hierbij sprake is van een kans op waardeherstel dan wordt de waardevermindering verwerkt met een voorziening, anders wordt het activum afgewaardeerd.

Artikel 14. Voorziening voor oninbare vorderingen

1. Voor de vorderingen op derden wordt een voorziening wegens oninbaarheid gevormd op basis van een beoordeling op inbaarheid van de openstaande vorderingen.
2. Voor het bepalen van de hoogte van de voorziening wordt onderscheid gemaakt in de volgende drie categorieën debiteuren:
   a. aanslagen voor gemeentelijke leges, dwangsommen, facturen graf- en begraafrechten en privaatrechtelijke vorderingen opgelegd door gemeente Haarlemmermeer zelf;
   b. vorderingen met betrekking tot gemeentelijke belastingen en heffingen opgelegd door de gemeenschappelijke regeling Cocensus;
   c. vorderingen op bijstandsdebiteuren opgelegd door de gemeente Haarlemmermeer.
3. De hoogte van de voorziening voor oninbare vorderingen van gemeentelijke leges, dwangsommen, facturen graf- en begraafrechten en privaatrechtelijke vorderingen opgelegd door gemeente Haarlemmermeer zelf wordt bepaald op basis van ouderdom, bedrag en risicoprofiel.
4. De hoogte van de voorziening voor oninbare vorderingen gemeentelijke belastingen en heffingen wordt bepaald op basis van ouderdom van de vordering en wordt omgeslagen voor een bepaald percentage.
5. De hoogte van de voorziening voor oninbare vorderingen op bijstandsdebiteuren wordt bepaald op basis van de ouderdom van de vordering.
6. De uitwerking van het bepalen van de hoogte van de voorziening voor oninbare vorderingen wordt vastgelegd in een beleidsrichtlijn ‘Dubieuze debiteuren’ vast te stellen door het college.

Artikel 15. Reserves en voorzieningen

1. Het college biedt de raad tenminste eens in de zes jaar een beleidsnotitie aan over reserves en voorzieningen. De raad stelt deze notitie vast.
2. De notitie behandelt ten minste:
   a. De soorten reserves en voorzieningen die worden onderscheiden;
   b. voorschriften voor het vormen, besteden en opheffen van reserves;
   c. de omstandigheden waarin vorming van voorzieningen kan of moet plaatsvinden;
   d. de toerekening en verwerking van rente over reserves en voorzieningen;
   e. de verwerking van reserves en mutaties daarin bij opmaak van de jaarstukken en in het bijzonder de tolerantie die daarbij mag worden gehanteerd voor het verwerken van over- en onderschrijdingen bij toevoegen aan of onttrekken uit reserves;
   f. de informatievoorzieningen aan de raad over reserves en voorzieningen en de informatiemomenten die daaraan gekoppeld zijn.
3. Voor het instellen en opheffen van een reserve is een raadsbesluit noodzakelijk.
4. Het instellen en opheffen van een voorziening is gemandateerd aan het college.

Artikel 16. Overhead

1. Overhead is het geheel van functies gericht op de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces. Hiertoe behoren ook de systemen en aanverwante lasten die deze functies ondersteunen. Uitgangspunt is dat lasten zoveel mogelijk direct worden toegerekend aan de betreffende taken/activiteiten.
2. Functies die onderdeel uitmaken van een specifieke taak worden direct toegerekend aan het betreffende programma/beleidsdoel (taakveld).
3. In het overzicht Overhead wordt de overhead als volgt verdeeld en toegelicht:
   a. Directie, bestuursondersteuning, corporate control, communicatie, personeel en organisatie, financiën, inkoop en juridische zaken.
   b. Management en managementondersteuning primaire proces.
   c. Informatievoorziening en automatisering.
   d. Facilitaire zaken, waaronder archivering, en huisvesting.
   e. Interne doorbelastingen.
4. Management betreft de leidinggevende functies die verantwoordelijk zijn voor het Goede gesprek (start- en evaluatiegesprek) met medewerkers en/of een rol hebben bij andere personele zaken zoals begeleiden van ziekteverzuim en het toekennen van bijzondere verlofdagen.
5. Managementondersteuning betreft de functies die geen rechtstreekse bijdrage leveren aan de taken/activiteiten die door de gemeente aan de inwoners, ondernemers of instellingen worden geleverd.
6. Indien een medewerker verschillende functie vervult, dan wordt deze naar rato toegerekend aan het overzicht Overhead. Hiervoor geldt een ondergrens van 25%.
7. De interne doorbelasting betreft de aan de investeringen en grondexploitaties doorberekende overhead. Deze doorbelasting betreft het resultaat tussen de marktconforme tarieven die worden gehanteerd bij de doorbelasting van interne personeelslasten en de aan de betreffende organisatie-onderdelen toegerekende personeelslasten. Onder interne personeelslasten vallen ook de lasten van het inhuren van personeel.

Artikel 17. Kostprijsberekening

1. Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, en van goederen, werken en diensten die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, wordt een extracomptabel stelsel van kostentoerekening gehanteerd. Bij deze kostentoerekening worden naast de directe kosten, de overheadkosten en de rente van de inzet van vreemd vermogen, reserves en voorzieningen voor de financiering van de in gebruik zijnde activa betrokken.
2. Bij de directe kosten worden betrokken de bijdragen aan en onttrekkingen van voorzieningen voor de noodzakelijke vervanging van de betrokken activa en de afschrijvingskosten van de in gebruik zijnde activa. Voor de rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, worden daarbij ook de compensabele belasting over de toegevoegde waarde (BTW) en de gederfde inkomsten van het kwijtscheldingsbeleid betrokken.
3. Het percentage van de omslagrente voor de toerekening van rente voor de financiering van de in gebruik zijn de activa, bedoeld in het eerste lid, wordt jaarlijks met de begroting vastgesteld. Het percentage van deze omslagrente wordt bepaald door de in de programmabegroting geraamde netto-rentelasten van de opgenomen langlopende leningen, kortlopende leningen en kredieten en het rentepercentage van de rentevergoeding over de reserves en de voorzieningen te delen door de geraamde boekwaarde van de relevante vaste activa per 1 januari van het begrotingsjaar. De uitkomst van dit percentage van de omslagrente wordt op een half procent afgerond.
4. In afwijking van het derde lid wordt bij een verstrekte lening voor de bepaling van de rentekosten van de inzet van vreemd vermogen in de kostprijs uitgegaan van de vastgestelde omslagrente verhoogd met een opslag voor het debiteurenrisico.
5. Voor de toerekening van de overheadkosten aan de kostprijs zoals bedoeld in het eerste lid, wordt het totaal van de nettolasten van het Overzicht overhead in de programmabegroting omgerekend in een opslag per productief uur van het directe personeel (al het personeel dat niet valt onder overhead). Het totaal aan overhead dat wordt toegerekend, wordt berekend door het totaal aantal in de programmabegroting geraamde uren voor een taak zoals bedoeld in het eerste lid te vermenigvuldigen met de berekende opslag per productief uur.

Artikel 18. Prijzen economische activiteiten

1. Voor de levering van goederen, diensten of werken aan overheidsbedrijven en derden en met welke bijbehorende activiteiten de gemeente in concurrentie met marktpartijen treedt, wordt tenminste de geraamde integrale kostprijs in rekening gebracht. Bij afwijking vanwege een publiek belang doet het college vooraf voor deze activiteiten een voorstel voor een raadsbesluit, waarin het publiek belang van de activiteit wordt gemotiveerd.
2. Bij het verstrekken van leningen of garanties aan overheidsbedrijven en derden brengt de gemeente tenminste de geraamde integrale kosten in rekening. Bij afwijking vanwege het publiek belang doet het college vooraf een voorstel voor een raadsbesluit, waarin het publiek belang van de lening of garantie wordt gemotiveerd.
3. Bij het verstrekken van kapitaal door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden gaat het college uit van een vergoeding van tenminste de geraamde integrale kosten van de verstrekte middelen. Bij afwijking doet het college vooraf een voorstel voor een raadsbesluit, waarin het publiek belang van de kapitaalverstrekking wordt gemotiveerd.
4. Raadbesluiten met de motivering van het publiek belang als bedoeld in de vorige leden zijn niet nodig als sprake is van:
    a. leveringen van goederen, diensten of werken en het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal aan andere overheden voor zover deze leveringen en verstrekkingen zijn bedoeld voor de uitoefening van de publieke taak door die andere overheid;
    b. een bevoordeling van activiteiten in het kader van een bij wet opgedragen publiekrechtelijke taak;
    c. een bevoordeling van activiteiten in het kader van een toegekend bijzonder of uitsluitend recht waarvoor prijsvoorschriften gelden;
    d. een bevoordeling van sociale werkplaatsen;
    e. een bevoordeling van onderwijsinstellingen;
    f. een bevoordeling van publieke media-instellingen; en
    g. een bevoordeling die valt onder de reikwijdte van de staatssteunregels van het Werkingsverdrag van de Europese Unie en daarmee verenigbaar is.

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

1. Het college doet de raad jaarlijks een voorstel voor de hoogte van de gemeentelijke tarieven voor de belastingen, de heffingen en overige leges.

Artikel 20. Financieringsfunctie

1. Het college neemt bij de uitvoering van de financieringsfunctie de richtlijnen in acht zoals vastgelegd in het treasurystatuut.
2. Het college neemt bij het uitzetten en het aantrekken van middelen de volgende kaders in acht:
   a. voor het aantrekken van financieringen met een looptijd langer dan één jaar worden tenminste twee prijsopgaven bij verschillende financiële instellingen gevraagd; en
   b. er wordt geen gebruik gemaakt van financiële derivaten als bedoeld in artikel 1, onder c, van de Wet financiering decentrale overheden.
3. Het college informeert de raad vooraf indien de wettelijke kasgeldlimiet, bedoeld in artikel 1, onder f, van de Wet financiering decentrale overheden, of de wettelijke renterisiconorm, bedoeld in artikel 1, onder h, van de Wet financiering decentrale overheden, dreigt te worden overschreden.
4. Het college biedt de raad tenminste eens in de zes jaar een beleidsnotitie aan over het garantiebeleid. De raad stelt deze notitie vast.
5. Bij het verstrekken van leningen, het verstrekken van garanties en het verstrekken van risicodragend kapitaal bedingt het college indien mogelijk zekerheden.

Artikel 21. Schuldpositie

1. Het college biedt de raad tenminste eens in de zes jaar een notitie aan over de schuldpositie. De raad stelt deze notitie vast.
2. Deze notitie behandelt tenminste de volgende onderwerpen:
   a. spelregels beoordelen schuldpositie;
   b. indicatoren monitoring schuldpositie.

Artikel 22. Budgetoverhevelingen

Het college kan de raad een voorstel doen om budgetten over te hevelen naar het volgende begrotingsjaar. De raad toetst een voorstel voor budgetoverheveling aan de volgende criteria:

a. het achterwege blijven van de budgetoverheveling leidt tot een significante vertraging in de oorspronkelijk voorgenomen uitvoering;
b. het minimumbedrag voor een budgetoverheveling bedraagt € 200.000;
c. de overheveling moet betrekking hebben op incidenteel beschikbaar gestelde budgetten;
d. door de overheveling mag het betreffende budget niet worden overschreden.

Hoofdstuk 5. Paragrafen

Artikel 23. Verbonden partijen

1. Het college biedt de raad tenminste eens in de zes jaar een notitie aan over de verbonden partijen. De raad stelt deze notitie vast.
2. Deze notitie bevat ten minste een beleidskader voor de wijze waarop wordt omgegaan met oprichting, uitbreiding, beheer, uittreding en beëindiging van de verbonden partijen van de gemeente.

Artikel 24. Weerstandsvermogen en risicomanagement

1. Het college biedt de raad tenminste eens in de zes jaar een notitie aan over het weerstandsvermogen en risicomanagement. De raad stelt deze notitie vast.
2. Deze notitie behandelt ten minste de volgende onderwerpen:
    a. spelregels voor het bepalen en beoordelen van het weerstandsvermogen;
    b. beleid inzake de beheersing van risico's;
    c. taken en verantwoordelijkheden inzake risicomanagement.

Artikel 25. Grondbeleid

1. Het college biedt de raad tenminste eens in de zes jaar een verordening Grondzaken aan. De raad stelt deze verordening vast.
2. Deze verordening behandelt ten minste de volgende onderwerpen:
    a. de verantwoordingsrapportages grondexploitaties;
    b. de beleidsnota's grondzaken;
    c. de richtlijnen inzake voorbereidingskosten;
    d. de richtlijnen inzake de grondexploitaties en projecten met ontwikkelaars;
    e. de werkwijze inzake de verevening tussen de reserve grondzaken en de algemene dekkingsreserve. Beide reserves zijn onderdeel van de algemene reserves;
    f. de inrichting van de verschillende voorzieningen in relatie tot grondexploitaties en overige projecten;
    g. de werkwijze inzake project specifieke en conjuncturele risico's.
3. Het college legt periodiek, doch minimaal eens per zes jaar, een beleidskader strategisch grondbeleid aan de gemeenteraad ter besluitvorming voor. In het beleidskader strategisch grondbeleid zal in elk geval worden ingegaan op:
    a. het beschikbaar grondbeleidsinstrumentarium;
    b. de wijze waarop het college voornemens is dit instrumentarium in te zetten;
    c. het strategisch verwervingsbeleid.
4. Het college legt periodiek, doch minimaal eens per vier jaar een Grondprijzennota ter vaststelling voor aan de raad. Hierin zijn de uitgangspunten voor de uitgifteprijzen van gronden vastgelegd.
5. Het college biedt jaarlijks, voorafgaand aan de vaststelling van de jaarstukken, een geactualiseerd Meerjarenperspectief Grondzaken (MPG) en jaarlijks, voorafgaand aan de vaststelling van de najaarsrapportage, een tussentijds MPG aan, waarin minimaal aandacht is voor:
    a. te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten;
    b. risico's die samenhangen met de grondontwikkeling;
    c. afwijkingen van planning en financiële uitkomsten, mede in relatie tot de voorgaande rapportage;
    d. financiële prognoses.
6. In de paragraaf Grondbeleid van de programmabegroting en in de jaarstukken wordt op hoofdlijnen ingegaan op de uitvoering van het grondbeleid.

Artikel 26. Financiering

In de paragraaf financiering bij de programmabegroting en de jaarstukken neemt het college naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 13 van het BBV in ieder geval op:

a. de kasgeldlimiet;
b. de renterisiconorm;
c. de rentekosten en renteopbrengsten van de financieringsfunctie;
d. een overzicht kortlopende financiering met een looptijd korter dan een jaar en het verschuldigde rentepercentage;
e. een overzicht langlopende financiering met een looptijd langer dan een jaar en het verschuldigde rentepercentage;
f. de liquiditeitsplanning en de financieringsbehoefte voor de komende vier jaar;
g. de rentevisie.

Artikel 27. Onderhoud kapitaalgoederen

1. Bij de programmabegroting en de jaarstukken neemt het college in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 12 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op:
   a. de voortgang van het geplande onderhoud;
   b. de omvang van het achterstallig onderhoud.
2. Het college biedt de raad tenminste eens in de vijf jaar een beheerplan fysieke omgeving aan. Het plan geeft het kader weer voor het beoogde onderhoudsniveau en de bijbehorende kosten voor het openbaar groen, wegen, kunstwerken, openbare verlichting, verkeersregelinstallaties, straatmeubilair, speelvoorzieningen en sportvelden. De raad stelt het plan vast.
3. Het college biedt de raad tenminste eens in de vijf jaar een Programma riolering en stedelijk water aan. De raad stelt het plan vast.
4. Het college stelt tenminste eens in de zes jaar een beleidskader vastgoed vast. Het plan geeft de kaders voor de omvang en het beheren van de gemeentelijke vastgoedportefeuille aan. De raad ontvangt het beleidskader ter informatie.

Artikel 28. Bedrijfsvoering

In de paragraaf bedrijfsvoering bij de begroting en de jaarstukken doet het college in elk geval verslag van:

a. organisatorische ontwikkelingen;
b. informatiebeheer;
c. digitalisering, informatieveiligheid en privacy;
d. gemeentelijke huisvesting;
e. controlfunctie;
f. inkoop en aanbesteding;
g. geconstateerde fraude door eigen medewerkers, als dit voorkomt;
h. een toelichting op alle afwijkingen in rechtmatigheid, die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen, voor zover deze de rapportagegrens, zoals bedoeld in artikel 9 overschrijden en eventueel welke maatregelen worden genomen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen;
i. Een overzicht van en een toelichting op de niet-financiële onrechtmatigheden in verband met het niet naleven van bepalingen in de Wet financiering decentrale overheden en bijbehorende ministeriële regelingen, als deze voorkomen.

Hoofdstuk 5. Financiële organisatie en financieel beheer

Artikel 29. Administratie

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

a. het sturen en het beheersen van activiteiten en processen in de gemeente als geheel en in de clusters;
b. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van activa, passiva en niet uit de balans blijkende verplichtingen;
c. het verschaffen van informatie over uitputting van de toegekende budgetten en investeringskredieten en voor het maken van kostencalculaties;
d. het verschaffen van informatie over indicatoren met betrekking tot de gemeentelijke productie van goederen en diensten en de maatschappelijke effecten van het gemeentelijke beleid;
e. het afleggen van verantwoording over de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de programmabegroting en relevante wet- en regelgeving;
f. de controle van de registratie van gegevens als zodanig en van de daaraan ontleende informatie, alsmede voor de controle op de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en relevante wet- en regelgeving.

Artikel 30. Financiële organisatie

Het college draagt zorgt voor:

a. een eenduidige indeling van de gemeentelijke organisatie en een eenduidig toewijzing van de gemeentelijke taken aan de clusters;
b. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden;
c. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten;
d. de interne regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening van de financieringsfunctie;
e. de te maken afspraken met de clusters over de te leveren prestaties, de daarvoor beschikbare middelen en de wijze en frequentie van rapportage over de voortgang van de activiteiten en uitputting van middelen;
f. de kostenverdeelsleutels voor het eenduidig toewijzen van de lasten en baten aan de taakvelden van de taakveldenraming en de taakveldenrealisatie;
g. het beleid en de interne regels voor de inkoop en de aanbesteding van goederen, werken en diensten;
h. het beleid en de interne regels voor de steunverlening en de toekenning van subsidies aan ondernemingen en instellingen;
i. het fiscaal beleid inzake de toepassing binnen de gemeente van de wetgeving op het gebied van Rijksbelastingen inclusief de toepassing van de wet op het BTW-Compensatiefonds,

opdat aan de eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording wordt voldaan.

Artikel 31. Interne beheersing

1. Het college draagt zorgt voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Bij afwijkingen rapporteren burgemeester en wethouders daarover in de rechtmatigheidsverantwoording, zoals beschreven in artikel 28 onder h. Daarnaast informeren burgemeester en wethouders de raad over genomen maatregelen tot herstel van de tekortkomingen.
2. Het college stelt tenminste eens in de zes jaar het Controlstatuut vast waarin de kaders voor de controlorganisatie in de gemeentelijke organisatie worden ingevuld. Het Controlstatuut wordt ter informatie aan de raad gezonden.
3. Het college biedt de raad tenminste eens in de zes jaar de Visie op Control aan.
4. Het college stelt een Controleplan vast waarin in ieder geval de, onder verantwoordelijkheid van het college, uit te voeren verbijzonderde interne controles en audits over lid 1 zijn opgenomen.

Hoofdstuk 7. Slotbepalingen

Artikel 32. Intrekken oude verordening en overgangsrecht

De ‘Financiële verordening Haarlemmermeer 2021’ wordt ingetrokken, met dien verstande dat zij van toepassing blijft op de programmabegroting, jaarrekening en jaarverslag en bijbehorende stukken van het begrotingsjaar dat samenvalt met het jaar waarin deze verordening in werking treedt. Dit laatste met uitzondering van Hoofdstuk 3. Rechtmatigheidsverantwoording, de artikelen 9 tot en met 12 die voor de Jaarstukken 2023 van toepassing zijn.
Tevens blijft de ‘Financiële verordening Haarlemmermeer 2021’ van kracht voor de al vastgestelde Programmabegroting 2024-2027.

Artikel 33. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op de achtste dag na bekendmaking.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Financiële verordening Haarlemmermeer 2023.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de raad van xx september 2023.

De griffier, De voorzitter,

Toelichting op de financiële verordening

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 5. Programma's en programma-indeling

Dit artikel bevat bepalingen over de inrichting van de begroting waarin de kaderstellende functie van de raad tot uiting komt. De raad stelt bij aanvang van een raadsperiode de indeling van de begroting in programma's vast, evenals de indicatoren waarop de raad wil sturen en controleren. Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) bepaalt in aanvulling hierop dat het college de taakvelden aan de programma's toewijst.

Overigens is het doel van dit artikel niet om elke nieuwe raadsperiode de gehele begroting en jaarstukken te herindelen. Als de indeling en gebruikte indicatoren de vorige raadsperiode goed zijn bevallen, kunnen deze ongewijzigd opnieuw worden vastgesteld. In andere gevallen zijn (kleine) bijstellingen of wijzigingen meestal voldoende.

Artikel 6. Autorisatie begroting en investeringskredieten

Dit artikel bevat nadere regels voor de autorisatie van de begroting en investeringskredieten. De autorisatie van de begroting vindt plaats op programmaniveau, tenzij een beleidsdoel 10% of meer uitmaakt van het begrotingstotaal. Als dit laatste het geval is, dan vindt voor de beleidsdoelen waar dat voor geldt autorisatie op beleidsdoel plaats.

Autorisatie op programmaniveau betekent dat het college binnen het programma mag schuiven met budgetten, mits het afgesproken beleid gerealiseerd wordt. Als een beleidsdoel apart geautoriseerd wordt, dan mag het college alleen binnen dit beleidsdoel schuiven met budgetten.

Bij de autorisatie van de investeringskredieten wordt een grensbedrag van € 2.000.000 aangehouden. Voor investeringen met een totaal investeringsbedrag van € 2.000.000 en hoger moet altijd een apart raadsvoorstel gedaan worden. In dit raadsvoorstel moet het college een goede kwalitatieve en kwantitatieve onderbouwing opnemen. Investeringen met een totaalbedrag lager dan € 2.000.000 worden geautoriseerd bij het vaststellen van de begroting, tenzij de raad expliciet aangeeft voor bepaalde investeringen een apart voorstel te willen ontvangen. In de programmabegroting wordt met de kapitaallasten van de nog te autoriseren investeringskredieten, voor zover die bekend zijn, rekening gehouden, zodat in de dekking van deze lasten voorzien is.

Uitgezonderd op de nieuwe investeringen van € 2.000.000 of hoger zijn de vervangingsinvesteringen die bestemd zijn voor de vervanging van activa waarvan de lasten conform het BBV moeten worden verantwoord onder het Overzicht overhead. Voorbeelden hiervan zijn vervangingsinvesteringen voor 'Informatievoorziening en automatisering' en 'Facilitaire zaken en huisvesting'.

In lid 7 wordt bepaald dat de raad beslist over de aanwending van eventuele aanbestedingsvoordelen. Een dergelijk voordeel kan worden aangewend binnen het betreffende investeringsproject. Als wordt besloten het voordeel niet in te zetten binnen het project, dan worden de kapitaallasten (rente en afschrijving) van het betreffende investeringskrediet lager. Dit voordeel op de kapitaallasten wordt als voordeel in de programmabegroting geraamd.

Lid 8 betekent dat lasten of uitgaven die gedekt worden door ontvangen baten of inkomsten altijd geraamd moeten worden via een door de raad vast te stellen begrotingswijziging of aanvullend kredietbesluit.

Artikel 7. Informatieplicht

In dit artikel is een nadere invulling van de informatieplicht van het college aan de raad opgenomen. Het betreft een uitwerking van het vierde lid van artikel 169 Gemeentewet. Dat artikel verplicht het college vooraf aan het aangaan van bepaalde verplichtingen de raad inlichtingen te verstrekken indien de raad daar om verzoekt of indien de uitoefening van deze bevoegdheden van het college ingrijpende gevolgen heeft voor de gemeente.

In dit artikel verzoekt de raad het college om informatie vooraf aan het aangaan van de opgesomde rechtshandelingen met een financieel gevolg, indien het aangaan van deze verplichtingen de in het artikel genoemde bedragen overschrijden.

De bepalingen uit het artikel ontslaan het college niet van de informatieplicht in andere gevallen.

Ook moeten besluiten van het college voor het doen van privaatrechtelijke rechtshandelingen passen binnen de kaders van het beleid dat door de raad is uiteengezet. Het artikel schept slechts duidelijkheid tussen het college en de raad over wanneer de raad in elk geval vóóraf wenst te worden geïnformeerd en in de gelegenheid wil worden gesteld zijn wensen en bedenkingen aan het college kenbaar te maken.

Artikel 8. EMU-saldo

Voor gemeenten is in de Wet houdbare overheidsfinanciën vastgelegd dat ze aandeel hebben in het plafond voor het totale EMU-tekort van Nederland. Wordt dit gemeentelijk aandeel in het EMU-tekort door de gezamenlijke gemeenten overschreden dan kan dat tot een correctieve maatregel van het Rijk leiden of tot een boete uit Europa die naar gemeenten wordt doorvertaald. Maar het kan ook zijn dat de overschrijding niet erg is.

Gemeenten krijgen in het voorjaar van het Rijk bericht of het gemeentelijk aandeel in het nationale toegestane EMU-tekort met de lopende begroting dreigt te worden overschreden. Ook wordt dan duidelijk of daarop actie van gemeenten is gewenst. Pas als dit laatste het geval is, moeten gemeenten met een individueel EMU-saldo hoger dan gemeentelijke EMU-referentiewaarde hun begroting neerwaarts bijstellen om de overschrijding van het collectieve aandeel ongedaan te maken.

In het artikel is opgenomen dat het college de raad informeert bij een overschrijding van het toegestane EMU-tekort voor alle gemeenten. Als daarop actie nodig is van de gemeente, doet het college een voorstel voor het wijzigen van de begroting.

Artikel 9. Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

Bij de verantwoording over rechtmatigheid wordt gekeken naar negen criteria. Burgemeester en wethouders leggen verantwoording af over alle negen criteria in de jaarrekening. Zie Kadernota rechtmatigheid 2023, augustus 2021, blz. 9 e.v. voor de criteria en bijbehorende toelichting. De eerste zes criteria zijn niet opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Deze betreffen verantwoording met betrekking tot getrouwheid en rechtmatigheid. Ze komen tot uitdrukking in de balans en het overzicht van baten en lasten. Dit zijn het calculatiecriterium, valuteringcriterium, adresseringscriterium, volledigheidscriterium, aanvaardbaarheidscriterium en leveringscriterium.

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

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

In relatie tot de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is in het eerste lid opgenomen dat de raad bij aanvang van iedere raadsperiode vaststelt op welke wijze hij door middel van de paragraaf bedrijfsvoering van de programmabegroting en de jaarstukken geïnformeerd wil worden over rechtmatigheid (Kadernota rechtmatigheid 2023, augustus 2021). Het college biedt hiervoor voor het einde van het begrotingsjaar waarin gemeenteraadsverkiezingen zijn geweest, een voorstel ter vaststelling aan.

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

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

Artikel 10. Voorwaardencriterium

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

Het tweede lid geeft aan dat jaarlijks het normenkader ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording door de gemeenteraad moet worden vastgesteld en voor het einde van het begrotingsjaar aan de raad moet worden aangeboden.

Artikel 11. Begrotingscriterium

Dit artikel gaat in op de begrotingsrechtmatigheid. In het eerste lid wordt het begrip begrotingsrechtmatigheid gedefinieerd.

De baten en lasten moeten zich bewegen binnen de door de raad goedgekeurde en vastgestelde budgetplafonds. Indien er een overschrijding plaatsvindt is er in principe sprake van een begrotingsonrechtmatigheid. In dit artikel is vastgelegd wanneer een begrotingsoverschrijving voor een investeringskrediet of een exploitatiebudget gevolgen heeft voor de beoordeling van de begrotingsrechtmatigheid.

Artikel 12. Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

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

Artikel 13. Waardering en afschrijving vaste activa

De verordening moet volgens artikel 212, lid 2, Gemeentewet in elk geval regels bevatten voor waardering en afschrijving van activa. Het BBV (artikels 59 tot en met 65) stelt hier regels voor. Dit artikel van de verordening bepaalt dat het college een notitie hierover ter vaststelling aan de raad aanbiedt.

Artikel 15. Reserves en voorzieningen

Dit artikel bepaalt dat het college een notitie over de reserves en voorzieningen ter vaststelling aanbiedt aan de raad. Met deze notitie stelt de raad regels voor de vorming van reserves.

De vorming en opheffing van een voorziening is, evenals de vorming en opheffing van reserves, voorbehouden aan de gemeenteraad.

In de praktijk heeft de raad bij het vaststellen van voorzieningen weinig tot geen ruimte voor het maken van keuzen (allocatiefunctie), voorzieningen hebben immers een verplichtend karakter op grond van artikel 44 Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Vandaar dat in dit artikel het instellen van een voorziening wordt gemandateerd aan het college. De raad wordt over het instellen van een voorziening geïnformeerd in het raadsvoorstel behorende bij het P&C-product waarin de voorziening wordt ingesteld of opgeheven.

Artikel 16. Overhead

Door de commissie BBV is de aanbeveling gedaan om de raad te laten vaststellen wanneer lasten onder het overzicht Overhead vallen. Dit wordt in dit artikel gedefinieerd. Hierbij is het uitgangspunt dat alle baten en lasten zoveel mogelijk direct worden toegerekend aan de programma’s zoals opgenomen in de programmabegroting.

Artikel 17. Kostprijsberekening

Artikel 212, lid 2 onder b, Gemeentewet bepaalt dat de verordening in ieder geval bevat de grondslagen voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en tarieven voor rechten. De grondslag voor de prijzen en tarieven vormt de samenstelling van de kostprijs van de diensten waarvoor prijzen en heffingen in rekening worden gebracht. In dit artikel van de verordening zijn de kaders voor de bepaling van de kostprijzen van de gemeentelijke diensten opgenomen.

Artikel 18. Prijzen economische activiteiten

Als een gemeente goederen, diensten of werken levert aan overheidsbedrijven of derden dan mag zij dezen niet bevoordelen als het economische activiteiten betreft. Economische activiteiten zijn hier activiteiten waarmee de gemeenten in concurrentie met ander ondernemingen treedt. Het bevoordelingsverbod houdt feitelijk in dat tenminste een integrale kostprijs voor de levering van goederen, diensten werken en het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal in rekening moet worden gebracht.

Van deze verplichting kan worden afgeweken als de activiteiten worden ontplooid in het kader van het publiek belang. Daarvoor is wel nodig dat in een raadbesluit het publiek belang van de activiteit wordt gemotiveerd. Het raadbesluit moet worden aangemerkt als een concretiserend besluit van algemene strekking. Het besluit moet worden bekendgemaakt in een officieel elektronisch publicatieblad en moet open staan voor bezwaar en beroep. Belanghebbenden kunnen dan binnen uiterlijk zes weken na bekendmaking van het besluit een bezwaarschrift indienen bij de gemeente (artikel 6:7 Algemene wet bestuursrecht). De gemeente moet binnen zes weken een besluit nemen over het bezwaarschrift of – indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 Algemene wet bestuursrecht is ingesteld – binnen twaalf weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. Bij afwijzing van de bezwaren kan de belanghebbende beroep instellen bij de bestuursrechter.

Voor het verplicht in rekening brengen van minimaal een integrale kostprijs voor de levering van goederen, werken en diensten of voor het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal gelden een aantal uitzonderingen. Deze uitzonderingen worden in het vierde lid opgesomd.

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

Het vaststellen van de tarieven voor belastingen, rechten en leges is een bevoegdheid van de raad, die niet kan worden gedelegeerd (artikel 156 Gemeentewet). Hier gaat dit artikel van de verordening over.

Het vaststellen van de prijs voor een gemeentelijke dienst of de levering van goederen of werken (die niet vallen onder artikel 229 Gemeentewet) is een privaatrechtelijk besluit. Dergelijke besluiten zijn een bevoegdheid van het college (artikel 160, lid 1 onder e, Gemeentewet).

Daar waar bij het vaststellen van de prijs voor een gemeentelijke dienst of de levering van goederen of werken een publiek belang in het geding is en prijzen lager dan marktconform worden vastgesteld, is het aan de raad om het publiek belang te definiëren en het college kaders mee te geven voor het afwijken van marktconforme prijzen. Hierbij wordt de Wet markt en overheid in acht genomen voor zover het economische activiteiten in de zin van die betreft. Afwijken van de integrale kostprijs kan in die gevallen alleen indien de raad de activiteiten uitdrukkelijk (in een raadsbesluit) heeft aangewezen als activiteit van algemeen belang.

Artikel 20. Financieringsfunctie

Artikel 212, lid 2 onder c, Gemeentewet bepaalt dat de verordening in ieder geval regels bevat over het beleid en de organisatie van de financieringsfunctie. Dit artikel van de verordening geeft invulling aan deze wettelijke plicht. Het Treasurystatuut is een regeling voor het sturen en het beheersen van, het verantwoorden over en het toezicht houden op de financiële geldstromen, de financiële posities en de hieraan verbonden risico's. Daarnaast zijn regels over financiering vastgelegd in de Wet Financiering Decentrale Overheden (Wet FIDO). Het college draagt er zorg voor dat aan deze wet wordt voldaan.

In de paragraaf financiering bij de programmabegroting en de jaarstukken rapporteert het college over de verplichte onderdelen op grond van artikel 13 van het BBV, te weten de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille.

Artikel 21. Schuldpositie

Gezien het belang van de beheersing van de gemeentelijke schulden en de bewustwording over dit onderwerp wordt in dit artikel vastgelegd dat het college een notitie over dit onderwerp ter vaststelling aan de raad aanbiedt.

Artikel 22. Budgetoverhevelingen

In dit artikel wordt vastgelegd aan welke criteria budgetoverhevelingen getoetst moeten worden. Hiermee wordt duidelijkheid gegeven wanneer budgetten die niet besteed zijn in enig jaar, in aanmerking komen voor overheveling naar een volgend jaar. Deze criteria zijn noodzakelijk ter voorkoming van het onnodig meenemen van overgebleven budgetten naar een volgend jaar.

Artikel 24. Weerstandsvermogen en risicomanagement

In artikel 11 BBV staat welke informatie in elk geval in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en jaarstukken moet worden opgenomen, namelijk een inventarisatie van de weerstandscapaciteit en de risico's en het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

Dit artikel van de verordening bepaalt dat het college naast deze paragraaf een apart beleidskader voor het weerstandsvermogen opstelt en ter vaststelling aanbiedt aan de raad.

Artikel 25. Grondbeleid

Het grondbeleid kan een grote impact hebben op de financiën van de gemeente. Daarom wordt in dit artikel vastgelegd welke documenten door het college aan de raad overlegd moeten worden. In deze documenten wordt het beleid rondom grondexploitaties vastgelegd. Tevens is vastgelegd op welke momenten gerapporteerd moet worden over de grondexploitaties en waaraan in die rapportages aandacht moet worden besteed.

Artikel 26. Financiering

In het BBV staat in artikel 13 welke informatie de paragraaf financiering in elk geval moet bevatten. Aanvullend is opgenomen dat de raad in de paragraaf financiering ook wordt geïnformeerd over de opbouw van de korte en lange schuldpositie, de liquiditeitsplanning en de rentevisie voor de komende jaren.

Artikel 27. Onderhoud kapitaalgoederen

Naast de informatie die volgens artikel 12 BBV moet worden opgenomen in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen wordt in dit artikel bepaald dat ook ingegaan moet worden op de voortgang van het geplande onderhoud en de omvang van het achterstallig onderhoud van de kapitaalgoederen.

Verder wordt in dit artikel bepaald dat het college eens in de vijf jaar de diverse beheerplannen actualiseert en ter vaststelling aan de raad aanbiedt. De beheerplannen vormen het kader voor het uit te voeren onderhoud aan de kapitaalgoederen.

Artikel 28. Bedrijfsvoering

In dit artikel is benoemd welke onderwerpen minimaal toegelicht moeten worden in de paragraaf Bedrijfsvoering.

Het opnemen van een overzicht van en een toelichting op de niet-financiële onrechtmatigheden in verband met het niet naleven van bepalingen in de Wet financiering decentrale overheden en bijbehorende ministeriële regelingen, als deze voorkomen is conform een stellige uitspraak van de commissie BBV in de notitie Paragraaf bedrijfsvoering 2021.

Artikel 29. Administratie

In dit artikel zijn algemene bepalingen opgenomen voor de inrichting van de gemeentelijke administratie. Op hoofdlijnen wordt opgedragen welke gegevens systematisch moeten worden vastgelegd en aan welke eisen deze gegevens moeten voldoen.

Artikel 30. Financiële organisatie

Dit artikel geeft de uitgangspunten voor de financiële organisatie. Ingevolge artikel 160 lid 1 onder a, Gemeentewet is het college bevoegd regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de gemeente. In dit artikel van de verordening wordt het college opgedragen om zorg te dragen voor bepaalde regels die de financiële organisatie betreffen. De uitgangspunten voor de financiële organisatie zijn nodig om voor het financieel beheer en beleid aan de eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording te voldoen. Ze creëren de randvoorwaarden waarop de interne controle en de accountantscontrole kan steunen bij het onderzoek naar de financiële rechtmatigheid van de beheershandelingen en getrouwheid van de jaarrekening.

Artikel 31. Interne beheersing

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

De inrichting van de controlfunctie binnen de gemeente is vastgelegd in het controlstatuut, dat door het college vast wordt gesteld. Iedere zes jaar stelt het college de visie op control vast, waarin de visie op de verdere ontwikkeling van de controlfunctie wordt uiteengezet.

Artikel 32. Intrekken oude verordening en overgangsrecht

Bij het inwerkingtreden van de nieuwe verordening moet de oude worden ingetrokken. Volgens de Gemeentewet is een begrotingsjaar gelijk aan een kalenderjaar. In begrotingsjaar t worden de jaarstukken uit het begrotingsjaar t-1 vastgesteld, wordt uitvoering gegeven aan de begroting voor het jaar t en wordt tot slot de begroting voor het jaar t+1 vastgesteld. De nieuwe verordening is van toepassing op alle stukken die betrekking hebben op het begrotingsjaar t+1 en later. De oude verordening is ondanks het intrekken nog wel van toepassing op de jaarstukken van het begrotingsjaar t-1 en de begroting en jaarstukken van het jaar t. Hiervoor is in artikel 32 een overgangsbepaling opgenomen.

Bijlage 1. Overzicht beleidsnotities

Beleidsnotitie	RV nummer	Datum vaststelling	Vast te stellen door	Actualiseren uiterlijk
Algemene subsidieverordening 2017	2016.0069187	13 december 2016	Gemeenteraad	2023
Beleidskader verbonden partijen	2017.0041195	2 november 2017	Gemeenteraad	2023
Planning- en controlcyclus	2017.0040561	19 oktober 2017	Gemeenteraad	2023
Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP)	2020.0002929	3 december 2020	Gemeenteraad	2023
Visie op Control en Controlstatuut	2018.0056726	18 september 2018	Gemeenteraad	2024
Activabeleid	2019.0054155	31 oktober 2019	Gemeenteraad	2025
Beleidskader Strategisch Grondbeleid	2019.0057735	14 november 2019	Gemeenteraad	2025
Garantiebeleid	2019.0057727	28 november 2019	Gemeenteraad	2025
Verordening Grondzaken	2020.0000918	11 juni 2020	Gemeenteraad	2026
Reserves en voorzieningen	2019.0058406	3 september 2020	Gemeenteraad	2026
Beheerplan Fysieke omgeving	2020.0000724	28 mei 2020	Gemeenteraad	2026
Financiële verordening			Gemeenteraad	2027
Notitie Schuldpositie	7282099	9 maart 2023	Gemeenteraad	2029
Risicomanagement en Weerstandsvermogen	7999971		Gemeenteraad	2029