Jaar	Zaaknummer
2025	332570-2025

Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (art. 212 Gemeentewet) gemeente Emmen 2025

De raad van de gemeente Emmen;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 11 november 2025;

gelet op het bepaalde in artikel 212, van de Gemeentewet;

Overwegende dat het uit oogpunt van actualisatie wenselijk is periodiek de financiële verordening aan te passen aan de van toepassing zijnde wet- en regelgeving zoals bovengenoemd;

besluit:

Vast te stellen de navolgende verordening financieel beleid, beheer en organisatie (art. 212 Gemeentewet) gemeente Emmen 2025

Artikel 1. Definities
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 Emmen en ten behoeve van de verantwoording die daarover moet worden afgelegd;
b. financiële administratie:
het onderdeel van de administratie dat omvat het systematisch maken en verwerken van aantekeningen betreffende de financiële gegevens van (onderdelen van) de organisatie van de gemeente Emmen, teneinde te komen tot een goed inzicht in:
    1. de financieel-economische positie;
    2. het financiële beheer;
    3. de uitvoering van de begroting;
    4. het afwikkelen van vorderingen en schulden;
    5. alsmede tot het afleggen van rekening en verantwoording daarover.
c. administratieve organisatie:
het geheel van maatregelen gericht op het systematisch verzamelen, vastleggen en verwerken van gegevens, gericht op het verstrekken van informatie ten behoeve van de organisatie en ten behoeve van de verantwoording die daarover moet worden afgelegd.
d. financieel beheer:
het uitoefenen van bestuur over en toezicht op het beheer van middelen en het uitoefenen van rechten van de gemeente Emmen.

f. rechtmatigheidsverantwoording:
de rapportage van het college waarbij aangegeven wordt in welke mate de totstandkoming van de financiële beheers handelingen en de vastlegging daarvan overeenstemmen met de relevante wet- en regelgeving.

g. doelmatigheid:
het realiseren van bepaalde prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen.

h. doeltreffendheid:
de mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald.

i. interne controle:
het geheel van elkaar ondersteunende maatregelen door of namens en ten behoeve van de leiding van de organisatie, teneinde na te gaan of de organisatie functioneert zoals het bedoeld is.
Het interne controlesysteem wordt onder andere gevormd door:
- functiescheidingen;
- taak- en verantwoordelijkheden;
- beveiligingsmaatregelen.

j. verbijzonderde interne controle:
het opdragen van specifieke informatievoorziening/controle aan een intern auditteam of functionaris, buiten de primaire processen om, maar binnen de organisatie.
Deze vorm van controle richt zich op:
- een adequate opzet/bestaan en werking van de getroffen interne controlemaatregelen;
- specifieke controle/onderzoeken ten behoeve van het management

k. programma:
een programma (zoals bedoeld in het Besluit Begroting en Verantwoording) is een samenhangende verzameling van taakvelden, activiteiten en geldmiddelen die gericht is op het bereiken van vooraf bepaalde maatschappelijke effecten, waaraan indicatoren worden gekoppeld.

l. Taakveld:
taakvelden (zoals bedoeld in het Besluit Begroting en Verantwoording) zijn eenheden waarin de programma's zijn onderverdeeld.

m. Paragraaf:
een paragraaf (zoals bedoeld in het Besluit Begroting en Verantwoording) geeft een 'dwarsdoorsnede' van de begroting (en het jaarverslag), bezien vanuit een bepaald perspectief; het gaat met name om de beleidslijnen van het beheersproces waarbij sprake kan zijn van een grote financiële impact, een grote politieke betekenis of een aanzienlijk belang voor de realisatie van de beleidsprogramma's; er zijn wettelijke en niet-wettelijke paragrafen.

HOOFDSTUK 2. PLANNING EN CONTROL

Pargraaf 2.1. Kaderstellen

Artikel 2. Masterplanning

1. Voorafgaande aan het boekjaar stelt het college een masterplanning vast waarin de planning van de gehele Planning & Control-cyclus van het boekjaar is opgenomen.
2. De masterplanning wordt opgesteld in overleg met de Auditcommissie en de Griffie.

~~**Artikel 2a. Perspectiefbrief**~~

~~1. Het college biedt uiterlijk in maart van het lopende kalenderjaar een perspectiefbrief aan waarin de belangrijkste ontwikkelingen zijn weergegeven die een plek zullen krijgen in de kadernota. Het gaat daarbij om de hoofdlijnen van het financieel perspectief over de komende begrotingsperiode (inclusief meerjarenperspectief).~~

Artikel 3. Kaderbrief

1. ~~Het college stelt voor 1 april van het lopende kalenderjaar de richtlijnen op voor het volgende begrotingsjaar.~~
2. Het college biedt uiterlijk in mei van het lopende boekjaar een kaderbrief aan waarin de kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie opvolgende jaren zijn weergegeven. In deze brief worden voor zover reeds beschikbaar de bevindingen meegenomen die voortkomen uit de eerste bestuursrapportage bedoeld in artikel 10 en de jaarstukken bedoeld in artikel 12.
3. ~~Het meerjarenperspectief grondexploitaties is een extra, op zichzelf staand, document wat gelijktijdig met de eerste bestuursrapportage wordt aangeboden bij de raad. (is geen bijlage meer, maar een opzichzelfstaand document.~~
4. De kaderbrief is bedoeld om richting te geven aan de nog op te stellen begroting. In principe worden voorstellen voor nieuw beleid bij de kaderbrief opgenomen.
5. De raad bespreekt de kaderbrief uiterlijk in juli van het lopende boekjaar.

Artikel 4. Taakvelden

1. Bij iedere begroting en jaarstukken wordt een overzicht gegeven van de toedeling van de taakvelden uit de taakveldenraming aan de programma's.
2. De onderverdeling van de programma's in de taakvelden staat voor de raadsperiode vast, tenzij er dringende redenen zijn tot wijzigingen. Wijzigingen worden bij de begroting expliciet vermeld.

Artikel 5. Programmabegroting

1. De Raad kan bij een nieuwe raadsperiode een nieuwe programma-indeling voor de begroting vaststellen.
2. De raad stelt op basis van de programmaindeling jaarlijks vast:
   - de beleidsbegroting met de volgende onderdelen:
     a. de programma's met per programma
        - de doelstellingen en de beoogde maatschappelijke effecten
        - de wijze waarop ernaar gestreefd wordt de effecten te bereiken
        - de raming van de baten en lasten
        - de indicatoren

     b. het overzicht algemene dekkingsmiddelen en onvoorzien
     c. overzicht overhead
     d. vennootschapsbelastingplicht
     e. de paragrafen
   - de financiële begroting met de volgende onderdelen:
     a. overzicht baten en lasten
     b. uiteenzetting financiële positie
     c. de reserves en voorzieningen
     d. de investeringskredieten (inclusief een onderbouwing) voor het komende jaar.

Artikel 6. EMU-saldo

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

Paragraaf 2.2. Uitvoering

Artikel 7. Uitvoering begroting

1. Het college stelt regels vast die waarborgen dat de uitvoering van de begroting rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verloopt.
2. Het college draagt ten aanzien van het aspect begrotingsrechtmatigheid er zorg voor dat:
   a. de lasten en baten van de taakvelden niet dusdanig worden overschreden c.q. onderschreden dat de realisatie van andere taakvelden binnen hetzelfde programmaonderdeel onder druk komt te staan;
   b. de lasten van de programma's zoals geautoriseerd in de programmabegroting niet worden overschreden met inachtneming van door de raad vastgestelde kaders;
   c. de investeringskredieten zoals geautoriseerd in de programmabegroting niet worden overschreden met inachtneming van de door de raad vastgestelde kaders.
   d. onder- c.q. overschrijdingen op lasten en baten van de programma's en de investeringskredieten worden gerapporteerd aan het college die hiervan via de bestuursrapportage melding doet aan de raad.
   e. door middel van het besluit begrotingswijzigingen wordt toestemming gevraagd de budgetten en kredieten aan te passen, één en ander met inachtneming van de door de raad vastgestelde kaders (zie bijlage) voor collegebesluiten die betrekking hebben op uitvoering van beleid en die:
      - een programmaoverstijgend karakter hebben of
      - betrekking hebben op niet reeds bij de begroting vastgestelde stortingen/ onttrekkingen van middelen in/aan reserves
      - ~~niet bij de begroting reeds vastgestelde investeringskredieten betreffen wordt de raad door middel van een periodiek besluit begrotingswijzigingen toestemming gevraagd de budgetten en kredieten aan te passen, een en ander met inachtneming van de door de raad vastgestelde kaders (zie bijlage).~~
   f. over dit onderdeel bij de jaarstukken verantwoording wordt afgelegd.
3. Het besluit begrotingswijziging wordt aangeleverd voor de volgende raadsvergaderingen:
   - Januari (optioneel)
   - Maart (waaronder de verwerking van de decembercirculaire gemeentefonds)
   - Juni (optioneel)
   - September (waaronder de verwerking van de meicirculaire gemeentefonds)
   - December (waaronder de verwerking van de septembercirculaire gemeentefonds)
4. Voor zover het de post onvoorzien incidenteel betreft wordt, in afwijking van lid 2b, de gemeenteraad alleen achteraf via een brief per kwartaal geïnformeerd over de besteding van het budget onvoorzien incidenteel wanneer er sprake is van besteding. De raad wordt in de jaarstukken in ieder geval geïnformeerd over de besteding van de post onvoorzien incidenteel, ook als er in het voorliggende jaar geen besteding is geweest. Aanwending van de post kan alleen wanneer er wordt voldaan aan de volgende drie criteria (3 O's), Onvoorzienbaar, Onuitstelbaar, Onvermijdbaar.

Paragraaf 2.3. Beheersing en Interne controle

Artikel 8. Beheersing

1. Het college draagt ten behoeve van het getrouwe beeld en de rechtmatigheid van de jaarrekening zorg voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking, en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Bij afwijkingen rapporteert het college daarover in de rechtmatigheidsverantwoording, zoals beschreven in artikel 28 onder f. Daarnaast informeert het college de raad over genomen maatregelen tot herstel van de tekortkomingen.
2. Het college draagt zorg voor de jaarlijkse interne toetsing van een aantal bedrijfsonderdelen op juistheid, volledigheid en tijdigheid van de bestuurlijke informatievoorziening, de rechtmatigheid van beheershandelingen en op misbruik en oneigenlijk gebruik van de gemeentelijke regelingen. Deze toetsing wordt geïntegreerd in de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid in

het kader van artikel 213a Gemeentewet. Daarnaast kunnen in het kader van de interim-controle van de accountant afspraken worden gemaakt over de interne toetsing.
3. Het college zorgt op basis van de resultaten van de toets bedoeld in het tweede lid indien nodig voor een plan van verbetering. Het college neemt op basis van het plan van verbetering maatregelen voor herstel van de tekortkomingen.
4. De resultaten van de toets en het plan van verbetering wordt ter kennisgeving aan de raad aangeboden.

Artikel 9. Interne controle
1. Het college waarborgt interne controlemaatregelen en beoogt het voorkomen van onvolkomenheden, dan wel het tijdig ontdekken ervan zodat correctie mogelijk is voordat de onvolkomenheden hebben doorgewerkt. Het college neemt adequate maatregelen die ertoe leiden dat de geautomatiseerde gegevensvoorziening/verwerking is gewaarborgd.
2. Het college kan de verbijzonderde interne controle opdragen aan een interne controle team of functionaris, buiten de primaire processen om, maar binnen de organisatie.

Paragraaf 2.4. Rapportage en Verantwoording

Artikel 10. Tussentijdse rapportage en informatie
1. Het college informeert de raad via Bestuursrapportages (Beraps) op niveau van de programma's over de realisatie van de programmabegroting.
2. Het college stelt de opzet vast van de inrichting van de Beraps.
3. De rapportages gaan in op:
   - de afwijkingen van de baten en de lasten per taakveld >€ 70.000;
   - en indien daar aanleiding voor is de maatschappelijke effecten.
4. Vanaf de tweede Bestuursrapportage (in het betreffende boekjaar) wordt bovendien nog informatie gegeven over de voortgang van de programma's en de daarin opgenomen indicatoren/doelstellingen en de stand van de grote projecten (krediet > € 1.000.000).
5. Het meerjarenperspectief grondexploitaties is een extra, op zichzelf staand, document wat gelijktijdig met de eerste bestuursrapportage wordt aangeboden bij de raad.

Artikel 11. Actieve informatieplicht
1. Als bedoeld in artikel 169 lid 4 van de Gemeentewet informeert het college in ieder geval vooraf de raad en neemt pas een besluit, nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen. Dit voorzover het betreft privaatrechtelijke rechtshandelingen met mogelijk ingrijpende gevolgen voor de gemeente.
2. Voor de invulling van het begrip mogelijke ingrijpende gevolgen stelt de raad nadere regels vast[1]. Dit geldt niet voor de treasuryfunctie, waarvoor in artikel 22 nadere voorschriften zijn gegeven.

Artikel 12. Jaarstukken
1. Het college draagt zorg voor een adequate vertaling van de verantwoording van de taakvelden naar de verantwoording van de programmaonderdelen.
2. De jaarstukken omvatten in ieder geval een verantwoording over de onder artikel 5 lid 2 genoemde onderdelen; de jaarstukken zijn het spiegelbeeld van de begroting.
3. De raad bepaalt aan de hand van de uitvoering van de programma's of de beleidsdoelen van de programma's voor het lopende jaar bijstelling behoeven.

[1] Zie raadsbesluit 26 februari 2009 waar een grensbedrag van € 2 miljoen is vastgelegd.

Hoofdstuk 3. Rechtmatigheidsverantwoording

Artikel 13. Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

1. De raad stelt vast op welke wijze hij in de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken, naast de verplichte onderdelen van deze paragraaf, geïnformeerd wil worden over rechtmatigheid.
2. In de rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening rapporteert het college aan de raad over afwijkingen met een verantwoordingsgrens van 2% van de totale lasten van de gemeente, exclusief de toevoegingen ~~dotaties~~ aan de reserves. Het percentage geldt voor de fouten en onduidelijkheden samen. Fouten en onduidelijkheden worden dus bij elkaar opgeteld.
3. In de paragraaf bedrijfsvoering worden de geconstateerde afwijkingen, fouten of onduidelijkheden groter dan € 500.000 nader toegelicht.

Artikel 14. 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 1 december ter vaststelling een normenkader rechtmatigheid aan. Dit kader bestaat uit alle relevante in- en externe wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien. Het college operationaliseert dit normenkader in een toetsingskader ten behoeve van de interne beheersing.

Artikel 15. 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 i.c. baten en lasten per programma.
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 op het niveau van een programma en investeringen als onrechtmatig wordt beschouwd. Afwijkingen worden als acceptabel aangemerkt in de volgende situaties:
    a. Er is sprake van een overschrijding van de lasten en/of de investeringen waarbij direct gerelateerde inkomsten de overschrijding compenseren.
    b. Er is sprake van een open-einde regeling.
    c. De over- en/of onderschrijding is geautoriseerd door middel van de vaststelling van een tussentijdse rapportage.
    d. De raad is via een raadsinformatiebrief in het betreffende boekjaar door het college actief geïnformeerd als autorisatie via de bestuursrapportage dan wel begrotingswijziging niet meer mogelijk is.
5. Begrotingsonrechtmatigheden die passen binnen het bestaande beleid van de raad, worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (voor zover de verantwoordingsgrens voor afzonderlijke fouten of onduidelijkheden is overschreden), maar worden niet nader toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.

6. Gerealiseerde over- en onderschrijdingen van baten of onderschrijdingen van lasten/investeringen ten opzichte van de begroting betreffen op zichzelf geen begrotingsonrechtmatigheden. Deze afwijkingen zijn wel onrechtmatig als ze niet tijdig middels begrotingswijzigingen in de (bijgestelde) begroting zijn verwerkt (m.a.w. niet tijdig aan de gemeenteraad zijn gemeld).
   Onder niet tijdig wordt in dit kader verstaan: als deze afwijkingen na de laatste bestuursrapportage (BERAP) niet in de jaarrekening worden gemeld en toegelicht door college aan de gemeenteraad.
   Over- en onderschrijdingen op programmaniveau hoeven niet gemeld te worden, voor zover zij de rapportagegrens, als bedoeld in artikel 13, lid 3, niet overschrijden. Melding en toelichting vindt plaats in de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarrekening.

Artikel 16. 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 regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen en legt deze vast.

HOOFDSTUK 4. FINANCIËLE POSITIE

Artikel 17. Financiële positie

1. Het college draagt er zorg voor, dat alle financiële effecten van het beleid waartoe de raad heeft besloten, in de uiteenzetting van de financiële positie en de meerjarenramingen zijn opgenomen.
2. Het totaalbedrag aan verleende garanties en waarborgen worden bij de uiteenzetting van de financiële positie expliciet vermeld.

Artikel 18. Waardering en afschrijving vaste activa

1. Het college biedt de raad minimaal één keer in de vier jaar een nota activabeleid aan. De raad stelt de nota vast binnen drie maanden nadat de nota is aangeboden.
2. De nota behandelt in ieder geval:
   a. Soorten van activa;
   b. Activeringsgrenzen;
   c. Waarderingsmethodieken;
   d. Afschrijvingssystematiek en afschrijvingstermijnen;
   e. Wijze van omgaan met toerekening rente.

Artikel 19. Voorziening van oninbare vorderingen

1. Voor de vorderingen op verbonden partijen en derden wordt een voorziening wegens oninbaarheid gevormd op basis van een individuele beoordeling op inbaarheid van de openstaande vorderingen.
2. Voor openstaande vorderingen betreffende:
   a. onroerendezaakbelasting;
   b. precariobelasting;
   c. parkeerbelasting;
   d. rioolheffing;
   e. afvalstoffenheffing, en
   f. bijstandsverstrekking,

   wordt een voorziening wegens oninbaarheid gevormd ter grootte van het historische percentage van oninbaarheid.

Artikel 20. Reserves en voorzieningen

1. Het college biedt de raad minimaal één keer in de vier jaar een nota reserves en voorzieningen aan. De raad stelt de nota vast binnen drie maanden nadat de nota is aangeboden.
2. De nota behandelt in ieder geval:
   a. de vorming van, de toevoegingen aan en de besteding van reserves;
   b. de vorming van, de toevoegingen aan en de besteding van voorzieningen;
   c. de toerekening en verwerking van rente over de reserves en de voorzieningen;
   d. een toetsing van de reserves en voorzieningen aan de uitgangspunten ten aanzien van de hoogte van de reserves en voorzieningen en het nut en de noodzaak van de reserves en voorzieningen, in relatie tot het benodigde weerstandsvermogen.

Artikel 21. Kostprijsberekening

1. Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht en goederen, werken en diensten die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, wordt een systeem van kostentoerekening gehanteerd. Tenzij anders bepaald, dienen de tarieven en heffingen 100% kostendekkend te zijn, rekening houdend met de kosten die wettelijk mogen worden toegerekend. Bij de kostentoerekening worden naast de directe kosten de indirecte kosten betrokken, die samenhangen met de door de gemeente verleende diensten.
2. Bij de (indirecte) kosten worden betrokken de bijdragen reserves voor de noodzakelijke vervanging van de betrokken activa, de kosten voor algemene overhead, de kapitaallasten van de in gebruik zijnde activa en aanvullend voor rioolrechten~~, reinigingsrechten~~ en afvalstoffenheffing de compensabele BTW en de kosten van het kwijtscheldingsbeleid.
~~3. Voor de toerekening van de overheadkosten aan de kostprijs van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht wordt uitgegaan van een aandeel in de totale overheadkosten ter grootte van de totale geraamde overheadkosten gedeeld door het totale aantal toegestane fte's.~~
3. Voor de toerekening van de overheadkosten wordt uitgegaan van een vaste opslag per uur. De hoogte van de opslag per uur wordt jaarlijks bepaald door de raad bij vaststelling van de begroting.
4. Voor grondexploitaties en investeringen wordt het principe gehanteerd dat alle kosten die samenhangen met de vervaardiging van een investering of die bijdragen aan een grondexploitatie, hieraan worden toegerekend. Voor toerekening van overhead geldt de methode zoals beschreven in lid 3.
4. Het renteomslagpercentage, voor de toerekening van rente ter financiering van de in gebruik zijn de activa, wordt jaarlijks bij de begroting vastgesteld. ~~De omslagrente wordt berekend door de aan de taakvelden toe te rekenen rente (in euro's) te delen door de boekwaarde per 1 januari van de vaste activa die integraal zijn gefinancierd. Het bij de begroting (voor)gecalculeerde renteomslagpercentage mag binnen een marge van 0,5% worden afgerond. Indien bij de jaarrekening de afwijking werkelijke rentelasten versus toegerekende rente groter is dan 25%,~~ vindt er correctie plaats.

Artikel 21a. 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 elk van deze activiteiten afzonderlijk 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 de geraamde integrale kosten in rekening. Bij afwijking vanwege een 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 vanwege een publiek belang 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 werkvoorziening;
   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 21b. Toerekening overhead**~~

~~De methodiek voor de bepaling van het overheadtarief geschiedt op basis van het aantal fte's; daarbij worden de totale (netto)kosten van de overhead gedeeld door het totale aantal, toegestane, fte's.~~
~~De analyse van de overheadkosten staat in de bijlage van de jaarrekening en vindt plaats op het taakveld overhead. De toerekening van de overhead geschiedt naar rato van de aan activiteit toegerekend aantal formatieplaatsen.~~

Artikel 22. Treasuryfunctie

1. Het college biedt op basis van de nieuwe actualiteit het Treasurystatuut aan ter behandeling en vaststelling door de raad. De raad stelt de nota vast binnen drie maanden nadat de nota is ingediend.
2. Het Treasurystatuut legt de beleidsmatige infrastructuur van de treasuryfunctie vast in de vorm van uitgangspunten, doelstellingen, richtlijnen en limieten. Het Treasurystatuut maakt een objectieve en transparante verantwoording van de treasuryfunctie mogelijk.

Artikel 23. Registratie bezittingen, activa en vermogen

1. Het college draagt zorgt voor een juiste en volledige registratie van bezittingen.
2. Het college draagt er zorg voor, dat de registratie en de ontwikkeling van de bezittingen en het vermogen van de gemeente systematisch jaarlijks worden gecontroleerd (te weten: met name de registergoederen, de bedrijfsmiddelen, de waardepapieren, de voorraden, de uitstaande leningen, de (debiteuren-)vorderingen, de liquiditeiten, de opgenomen leningen, de (crediteuren) schulden.
3. Bij afwijkingen in de registratie van bezittingen neemt het college maatregelen voor herstel van de tekortkomingen.

HOOFDSTUK 5. NOTA'S EN PARAGRAFEN

Artikel 24. Lokale heffingen

1. ~~Het college biedt op basis van de nieuwe actualiteit een nota lokale heffingen aan ter behandeling en vaststelling door de raad. Deze nota wordt elke 4 jaar opnieuw aangeboden aan de raad.~~ Het college neemt in de paragraaf lokale heffingen bij de begroting en de jaarstukken naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 10 van het BBV in ieder geval op:
   - de samenstelling van het pakket aan gemeentelijke belastingen en heffingen;
   - de kostendekkendheid van de rechten als bedoeld in artikel 229b Gemeentewet, alsmede voor de heffing bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer en een toelichting hoe de algemene overhead zijn meegenomen in de berekening van de tarieven van de lokale heffingen.
   - de druk van de lokale gemeentelijke belastingen en heffingen;
   - het kwijtscheldingsbeleid en het tarievenbeleid.

   ~~De nota bevat voorts een overzicht van de verordeningen, waarin tarieven van de gemeentelijke belastingen en heffingen zijn vastgelegd. De raad stelt de nota vast binnen drie maanden nadat de nota is ingediend.~~
2. Vóór het vaststellen van de hoogte van de tarieven van de gemeentelijke belastingen en heffingen door de raad verstrekt het college aan de raad grondslagen voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen tarieven voor rechten als bedoeld in artikel 229b Gemeentewet, alsmede voor de heffing bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer; dit is inclusief een toelichting hoe de algemene overhead zijn meegenomen in de berekening van de tarieven van de lokale heffingen.
3. Bij de begroting en jaarstukken doet het college in de paragraaf lokale heffingen in ieder geval verslag van:
   - de geraamde inkomsten;
   - het beleid ten aanzien van de lokale heffingen;
   - een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen, waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe de berekening van tarieven van heffingen, die hoogstens kostendekkend mogen zijn, wordt bewerkstelligd dat de geraamde baten de ter zake geraamde lasten niet overschrijden, wat de beleidsuitgangspunten zijn die ten grondslag liggen aan deze berekeningen en hoe deze uitgangspunten bij de tariefstelling worden gehanteerd;
   - een toelichting over de mate waarin kostendekkenheid tussen onderdelen wordt bereikt door gebruik te me maken van kruissubsidiering;
   - een ~~Weersaan~~duiding van de lokale lastendruk;
   - een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid.

Artikel 25. Weerstandsvermogen en risicomanagement

1. Het college biedt de raad minimaal één keer in de vier jaar een (bijgestelde) nota weerstandsvermogen en risicomanagement aan. In deze nota wordt ingegaan op het risicomanagement, het opvangen van risico's door verzekeringen, voorzieningen, het weerstandsvermogen of anderszins. In de nota wordt tevens de gewenste weerstandscapaciteit bepaald. De raad stelt de nota vast binnen drie maanden nadat de nota is aangeboden.
2. In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing bij de begroting en de jaarstukken neemt het college de verplichte onderdelen op grond van artikel 11 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten op. Ook wordt in deze paragraaf aandacht gegeven aan het vastgestelde beleid en de uitvoering daarvan.
3. ~~Het college geeft aan in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting en van de jaarstukken de risico's van materieel belang en een inschatting van de kans dat deze risico's zich voordoen. Het college brengt hierbij in elk geval de risico's in beeld en actualiseert de risico's genoemd in de nota bedoeld in het eerste lid.~~

   ~~Het college geeft aan in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting en van de jaarstukken de weerstandscapaciteit en in hoeverre schade en verliezen als gevolg van de risico's van materieel belang met de weerstandscapaciteit kunnen worden opgevangen.~~

4. Het college neemt de volgende door de BBV voorgeschreven informatie op in de paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement:
   - kengetallen inzake de financiële positie.

   Daarnaast wordt het volgende opgenomen in de bijlage:
   - de EMU-norm, de afwijking ten opzichte van de referentiewaarde en de mogelijke acties.

Artikel 26. Onderhoud kapitaalgoederen

1. De raad stelt om de 5 jaar een nieuw onderhoudsplan vast. In de paragraaf wordt dan de verbinding gelegd tussen de vastgestelde plannen en wat er daadwerkelijk uitgevoerd is.
2. Het college draagt er zorg voor dat ieder jaar in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de begroting de beleidsmatige contouren en de concrete uitwerking daarvan zijn opgenomen. Het gaat daarbij om de kaders voor de inrichting van het onderhoud en het beoogde onderhoudsniveau voor het openbaar groen, wegen, kunstwerken en gemeentelijke gebouwen.
3. Het college biedt op basis van de nieuwe actualiteit een nota rioleringsplan aan. De nota geeft het kader weer voor de inrichting van het onderhoud en het beoogde onderhoudsniveau alsmede de kwaliteit van het milieu in zoverre gerelateerd aan het beheer en onderhoud van het rioolstelsel en het meerjarig budgettair beslag. De raad stelt de nota vast binnen drie maanden nadat de nota is aangeboden.
4. In de jaarstukken doet het college verlag over de voortgang van het geplande onderhoud en het eventuele achterstallig onderhoud aan openbaar groen, wegen, kunstwerken, riolering en gebouwen.In de jaarstukken doet het college verslag over de voortgang van het geplande onderhoud en het eventuele achterstallig onderhoud aan openbaar groen, wegen, kunstwerken, riolering en gebouwen.

Artikel 27. Financiering

1. Bij het uitoefenen van de financieringsfunctie handelt het college conform het Treasurystatuut.
2. De paragraaf betreffende de financiering bevat in ieder geval de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille (kasgeldlimieten en renterisiconorm) en geeft inzicht in de rentelasten, het renteresultaat, de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend en de financieringsbehoefte.

Artikel 28. Bedrijfsvoering

1. In de bedrijfsvoeringparagraaf in de begroting wordt ingegaan op actuele onderwerpen die aandacht behoeven. In de bedrijfsvoeringparagraaf in het jaarverslag wordt gerapporteerd over de bij de begroting bepaalde onderwerpen aangaande de bedrijfsvoering alsmede over nieuwe ontwikkelingen.
2. Het college rapporteert in de bedrijfsvoeringparagraaf van de begroting en jaarstukken over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid, bedoeld in artikel 213a Gemeentewet. Verder rapporteert het college over de naleving van de financiële rechtmatigheid.

   Het college houdt daarnaast in de paragraaf bedrijfsvoering van de BBV rekening met de verplichtingen op grond van artikel 14 van het BBV. naast de verplichte onderdelen volgens op grond van artikel 14 van het BBV in ieder geval op.

   a. de omvang, opbouw en ontwikkeling van het personeelsbestand en de loonkosten;
   b. de kosten van inhuur derden;
   c. de huisvestingskosten;
   d. de automatiseringskosten;
   e. de budgetten voor de raad, de griffie, de rekenkamer en de accountant;
   f. een toelichting op alle afwijkingen in rechtmatigheid, die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen, *voor zover deze de rapportagegrens, zoals bedoeld in artikel 13 overschrijden* en eventueel welke maatregelen worden genomen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen;
   g. een overzicht van en toelichting op niet-financiële onrechtmatigheden in verband met het niet naleven van bepalingen in de Wet financiering decentrale overheden en de bijbehorende

~~ministeriële regelingen, als deze voorkomen;~~
~~h. rapportage van het veelvuldig niet naleven van normen uit de gids proportionaliteit en/of slechte documentatie of naleving hiervan, als deze voorkomen;~~
~~i. geconstateerde fraude door eigen medewerkers, als dit voorkomt.~~

Artikel 29. Verbonden partijen
Het college neemt in de paragraaf verbonden partijen van de begroting en de jaarstukken naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 15 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op:
a. Van elk van de verbonden partijen wordt weergegeven het openbaar belang, het eigen vermogen, de solvabiliteit, het financieel resultaat en het financieel belang en de zeggenschap van de gemeente.
b. De kaders voor het beleid aangaande (het aangaan van nieuwe) participaties, met name de condities waaronder het publiek belang is gediend met behartiging door verbonden partijen, de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verbonden partijen en de financiële voorwaarden.
c. In de begroting en de jaarstukken wordt in de paragraaf verbonden partijen in elk geval weergegeven wat de ontwikkelingen zijn en wordt op de volgende onderdelen ingegaan per verbonden partij: het bestuurlijk belang/de participatie, het financieel belang, de visie aangaande doelstellingen van de verbonden partij, de beleidsvoornemens, de verwachte omvang van het eigen vermogen, vreemd vermogen, financieel resultaat en eventuele risico's van de verbonden partij.

Artikel 30. Grondbeleid
Het college neemt in de paragraaf grondbeleid van de begroting en de jaarstukken naast de verplichte onderdelen op grond van artikel van 16 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op:
a. een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
b. een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
c. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
d. een onderbouwing van de geraamde winstneming;
e. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

HOOFDSTUK 6. FINANCIËLE ORGANISATIE EN ADMINISTRATIE

Artikel 31. Administratie
1. 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 (programma)teams;
b. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van activa, voorraden, vorderingen en schulden, enzovoorts;
c. het tijdig, juist, volledig en toereikend verschaffen van informatie aan de budgethouders;
d. het streven naar rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de programmabegroting en ter zake geldende wet- en regelgeving;
e. het afleggen van verantwoording door het college aan de raad over de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde beleid in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de programmabegroting en ter zake geldende 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 beleid in relatie tot de gestelde beleidsdoelen.

Artikel 32. Financiële administratie
Het college draagt er zorg voor dat:
a. de inrichting en de werking van de financiële administratie voldoet aan het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten en andere relevante wet- en regelgeving;
b. de vereiste informatie verstrekt wordt aan het Rijk, de provincie en de Europese Unie, alsmede aan andere instellingen die specifieke verantwoordingsverplichtingen opleggen aan gemeenten.

Artikel 33. Financiële organisatie
Het college draagt de zorg voor en legt in een besluit vast:
a. een eenduidige indeling van de gemeentelijke financiële organisatie;
b. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, zodat aan de eisen van interne controle wordt voldaan en de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie aan beleids- en beheersorganen is gewaarborgd;
c. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten;
d. een kasinstructieregeling en een budgethoudersregeling;
e. het beleid en de interne regels voor het voorkomen van fraude van gemeentelijke regelingen en eigendommen, opdat aan de eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording wordt voldaan.

Artikel 34. Inkoop en aanbesteding
Het college draagt zorg voor en legt in een besluit vast de interne regels voor de inkoop en aanbesteding van werken en diensten. De regels dienen te waarborgen dat wordt gehandeld in overeenstemming met de regels terzake van de Europese Unie.

HOOFDSTUK 7. SLOTBEPALINGEN

Artikel 35. Intrekking oude regeling
De Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (art. 212 Gemeentewet) gemeente Emmen 2024 wordt ingetrokken, met dien verstande dat zij van toepassing blijft op de jaarrekening en het jaarverslag en bijbehorende stukken van het begrotingsjaar voorafgaand aan het jaar waarin deze verordening in werking treedt en op de begroting, jaarrekening en jaarverslag en bijbehorende stukken van het begrotingsjaar dat samenvalt met het jaar waarin deze verordening in werking treedt.

Artikel 36. Inwerkingtreding en citeertitel
1. Deze verordening treedt in werking per 1-1-2026.
2. Deze verordening kan worden aangehaald onder de naam “Verordening financieel beleid, beheer en organisatie gemeente Emmen 2025”.

Vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van 18 december 2025.

de griffier, de voorzitter,

S. Engelen H.F. van Oosterhout

Bijlage Kaders begrotingswijzigingen 2025

1.	Alle wijzigingen in de begroting die a. invulling geven aan nieuw of gewijzigd beleid of b. invulling geven aan een politiek gevoelig besluit of c. leiden tot een wijziging van het begrotingsresultaat of d. leiden tot een wijziging van baten en lasten tussen de begrotingsprogramma's moeten door de raad worden goedgekeurd. Dit kan via een specifiek raadsbesluit, het besluit begrotingswijziging en de bestuursrapportages ~~en/of de kadernota~~.
2.	Bij het besluit begrotingswijzigingen vindt er besluitvorming per individuele begrotingswijziging plaats. Tevens wordt een overzicht van de actuele begrote standen van de algemene reserve weergeven.
3.	Het college mag beschikken over de post onvoorzien incidenteel met de afspraak dat over de besteding ~~per kwartaal~~ per raadsbrief verantwoording wordt afgelegd (zie artikel 7). Aanwending van de post kan alleen wanneer er wordt voldaan aan de volgende 3 criteria (3 O's), Onvoorzienbaar, Onuitstelbaar, Onvermijdbaar.

Begrotingswijzigingen – bevoegdheden college

In onderstaande tabel zijn de bevoegdheden van het college voor drie soorten Begrotingswijzigingen opgenomen.

1. Begrotingswijzigingen in de exploitatie: 1. die geen invulling geven aan een politiek gevoelig besluit of aan nieuw beleid en 2. die niet leiden tot een wijziging van het begrotingsresultaat en 3. die niet leiden tot een andere toewijzing van baten en lasten aan de begrotingsprogramma's
Het college is bevoegd Begrotingswijzigingen vast stellen die voldoen aan de criteria 1 t/m 3 zoals hierboven is opgenomen. Binnen het begrotingsprogramma nemen de baten en lasten met hetzelfde bedrag toe of af met een bedrag van maximaal € 400.000. Daarnaast is het college bevoegd Begrotingswijzigingen **groter dan € 400.000 die niet leiden tot een wijziging van het begrotingsresultaat** vast te stellen voor de volgende soorten wijzigingen: a. gewijzigde uitkering vanuit het gemeentefonds waarvoor de raad al heeft besloten de wijzigingen aan de inkomstenkant door te vertalen naar het betreffende beleidsveld. b. voor de doorverdeling van apparaatskosten, inclusief de invulling van bedrijfsvoeringstaakstellingen en centrale bedrijfsvoering budgetten. c. voor administratieve wijzigingen binnen taakvelden zonder uitzetting van baten/lasten
2. Mutaties in reserves en voorzieningen
Het college is bevoegd begrotingswijzigingen vast te stellen voor mutaties in reserves of voorzieningen die voldoen aan één van onderstaande criteria: a. Mutaties in reserves of voorzieningen waarbij de beschikkingsbevoegdheid bij het college ligt. Dit zijn op dit moment de egalisatievoorzieningen, de reserve SRLE (Stimuleringsregeling Revitalisering Landbouw), de reserve AMRD (Arbeidsmarktregio Drenthe) en de reserve bedrijfsvoering b. Alle stortingen en onttrekkingen in reserves en voorzieningen zonder wijziging van het begrotingsresultaat en waarbij de begrote storting of onttrekking lager is dan € 400.000.
3. Kredieten
Het college is bevoegd begrotingswijzigingen vast te stellen voor kredieten tot **€ 400.000** waarvan de kapitaallasten binnen de begrote baten en lasten gedekt worden.