

Financiële verordening Halderberge 2017

De raad van de gemeente Halderberge;
gezien het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 11 april 2017;
gelet op artikel 212 van de Gemeentewet;

B E S L U I T :

Vast te stellen de Financiële verordening Halderberge 2017.

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- auditcommissie: adviescommissie van de raad die adviezen uitbrengt over financieel gerelateerde onderwerpen;
- inkomsten: totaal van de baten voor onttrekkingen aan reserves;
- Investerings: het vastleggen van vermogen in duurzame goederen waarvan het nut zich over meerdere jaren uitstrekt;
- overheidsbedrijf: onderneming met privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid, niet zijnde een personenvennootschap met rechtspersoonlijkheid, waarin de gemeente, al dan niet tezamen met een of meer andere publiekrechtelijke rechtspersonen, in staat is het beleid te bepalen of een onderneming in de vorm van een personenvennootschap, waarin een publiekrechtelijke rechtspersoon deelneemt;
- team: een organisatorische eenheid binnen de gemeentelijke organisatie.

Hoofdstuk 2 Begroting en verantwoording

Artikel 2 Programma-indeling

- De raad stelt bij aanvang van iedere raadsperiode een programma-indeling voor die raadsperiode vast.
- De raad stelt bij aanvang van iedere raadsperiode op voorstel van het college de taakvelden per programma vast.
- De raad stelt desgewenst vast over welke onderwerpen hij in extra paragrafen, naast de verplichte paragrafen van de begroting en de jaarstukken, kaders wil stellen en wil worden geïnformeerd.

Artikel 3 Inrichting begroting en jaarstukken

- Bij de begroting worden onder elk van de programma's, het overzicht van algemene dekkingsmiddelen en het overzicht van de overhead de verwachte baten en lasten weergegeven. Bij de jaarstukken worden onder elk van de programma's, het overzicht van algemene dekkingsmiddelen en het overzicht van de overhead de gerealiseerde baten en lasten weergegeven.
- Bij de uiteenzetting van de financiële positie in de begroting wordt van de nieuwe investeringen per investering het benodigde investeringskrediet weergegeven.
- Bij de uiteenzetting van de financiële positie in de begroting wordt in aanvulling op het bepaalde in artikel 20 en artikel 21 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten inzicht gegeven in de ontwikkeling van de schuldpositie als gevolg van de begroting, de meerjarenraming en de investeringen.
- In de jaarrekening wordt van de investeringen en meerjarige projecten de uitputting van de geautoriseerde investeringskredieten en de actuele raming van de totale uitgaven en inkomsten weergegeven.

Artikel 4 Kaders begroting

- Het college biedt de raad vóór 1 juli van het begrotingsjaar een nota aan met een voorstel voor het beleid en de financiële kaders van de begroting voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming met daarin minimaal twee op het begrotingsjaar volgende jaren (kadernota). De raad stelt deze nota vóór 1 augustus van het begrotingsjaar vast.
- In de begroting wordt een post voor onvoorziene uitgaven van 50.000 euro opgenomen. Na vaststelling van de begroting door de gemeenteraad wordt het resterende begrotingssaldo toegevoegd aan de post voor onvoorziene uitgaven.

Artikel 5 Autorisatie begroting en investeringskredieten

1. De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting de baten en de lasten per programma, de overhead en het overzicht algemene dekkingsmiddelen.
2. Nieuwe investeringen zijn opgenomen in het investeringsplan van de begroting en worden met het vaststellen van de begroting geautoriseerd. De raad kan bij de begrotingsbehandeling aangeven van welke nieuwe investeringen hij op een later tijdstip een apart voorstel voor autorisatie van het investeringskrediet wil ontvangen of daar nader over geïnformeerd wil worden.
3. Het college informeert de raad vooraf als ze verwacht dat de lasten de geautoriseerde lasten dreigen te overschrijden, de investeringsuitgaven de geautoriseerde investeringskredieten dreigen te overschrijden of de baten de geautoriseerde baten dreigen te onderschrijden.
4. Het college doet via de tussentijdse rapportages voorstellen aan de raad voor het wijzigen van de geautoriseerde budgetten en de investeringskredieten.
5. Het college is bevoegd verwachte overschrijdingen van de geautoriseerde lasten en onderschrijdingen van de geautoriseerde baten te dekken uit de post voor onvoorziene uitgaven, voor zover het geen beleidswijziging betreft.
6. Voor een investering waarvan het investeringskrediet niet met het vaststellen van de begroting is geautoriseerd, legt het college voorafgaand aan het aangaan van verplichtingen een investeringsvoorstel met een voorstel voor het vaststellen van een investeringskrediet aan de raad voor.

Artikel 6 Tussentijdse rapportage

1. Het college informeert de raad door middel van een voorjaarsrapportage, een najaarsrapportage en een slotwijziging over de realisatie van de begroting van de gemeente.
2. De voorjaarsrapportage kan worden samengevoegd met de nota zoals aangegeven in artikel 4. De naam van dit document is Zomernota.
3. De voorjaarsrapportage en de slotwijziging bevatten een overzicht met de bijgestelde raming van:
 - a. de baten en lasten per programma;
 - b. het overzicht van algemene dekkingsmiddelen;
 - c. de baten en lasten van de overhead;
 - d. het totale saldo van de baten en lasten, volgende uit de onderdelen a, b en c;
 - e. de (beoogde) toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma; en
 - f. het resultaat, volgend uit de onderdelen d en e.
4. De najaarsrapportage bevat een uiteenzetting over de uitvoering en de bijstelling van het beleid en een overzicht met de bijgestelde raming van:
 - a. de baten en de lasten per programma;
 - b. het overzicht van de algemene dekkingsmiddelen;
 - c. de baten en lasten van de overhead;
 - d. het totale saldo van de baten en de lasten volgend uit de onderdelen a, b en c;
 - e. de (beoogde) toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma; en
 - f. het resultaat, volgend uit de onderdelen d en e, alsmede de realisatie en raming van de uitputting van de investeringskredieten.
5. De slotwijziging bevat - voor zover hiervan sprake is - een voorstel van het college om (geautoriseerde) uitgaven die het jaar geheel of ten dele overschrijden te reserveren in de reserve jaaroverschrijdende uitgaven.

Artikel 7 Informatieplicht

Indien dit ingrijpende financiële gevolgen kan hebben voor de gemeente, neemt het college geen besluit over:

- de aan- en verkoop van onroerende zaken, voor zover sprake is van een financiële omvang van € 100.000 of meer en dit niet is opgenomen in de door de raad vastgestelde begroting,
- het verstrekken van geldleningen,
- het verstrekken van waarborgen en garanties,
- en het verstrekken van kapitaal aan instellingen en organisaties,

dan nadat de raad is geïnformeerd over het voornemen en hiertoe in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennisname 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 Financieel beleid

Artikel 9 Waardering en afschrijving vaste activa

1. Immateriële en materiële vaste activa worden afgeschreven volgens de methodiek en de termijnen zoals vermeld in de bijlage afschrijvingsbeleid bij deze verordening. Via een gemotiveerd raadsbesluit is afwijking van de afschrijvingstermijn mogelijk.
2. Kosten voor het afsluiten van geldleningen worden direct ten laste van de exploitatie gebracht.

Artikel 10 Voorziening voor oninbare vorderingen

Voor de vorderingen op verbonden partijen en derden wordt een voorziening wegens oninbaarheid gevormd op basis van de ouderdom en/of status van de openstaande vorderingen.

Artikel 11 Reserves en voorzieningen

1. In de begroting en bij de jaarstukken vindt geen toerekening van rente over de reserves en voorzieningen aan de programma's plaats.
2. In bijlage 2 Beleidskader reserves en voorzieningen is het beleidskader ten aanzien van reserves en voorzieningen opgenomen. Dit kader geeft inzicht in wettelijke voorschriften, begrippen en bevoegdheden. Daarnaast worden kaders over de jaarlijkse actualisatie weergegeven.

Artikel 12 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 overige indirecte kosten 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 gedeelde inkomsten van het kwijtscheldingsbeleid betrokken.
3. Voor de toerekening van de overheadkosten aan de kostprijs van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, en van goederen, werken, diensten die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, wordt uitgegaan van de personeelslasten die verbonden zijn aan die specifieke rechten, heffingen, goederen, werken of diensten, in verhouding tot de totale personeelslasten van alle taakvelden exclusief de personeelslasten van de overheadfuncties. De uitkomst hiervan levert een percentage op wat wordt vermenigvuldigd met de totale overhead.
4. Het percentage van de omslagrente voor de toerekening van rente voor de financiering van de in gebruik zijnde activa, bedoeld in het eerste lid, wordt jaarlijks met de begroting vastgesteld. Het percentage van deze omslagrente wordt bepaald uit het gewogen gemiddelde van het bij de begroting geraamde rentepercentage van de rentekosten op de opgenomen langlopende en kortlopende geldleningen. De uitkomst van dit percentage van de omslagrente wordt op een half procent afgerond.

Artikel 13 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 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 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. Raadsbesluiten met de motivering van het publiek belang als bedoeld in de vorige leden zijn niet nodig als minder dan de integrale kostprijs in rekening wordt gebracht en 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 14 Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen

Het college doet de raad jaarlijks een voorstel voor de hoogte van de gemeentelijke tarieven voor de belastingen, de rioolheffing, de afvalstoffenheffing, de marktgelden, de lijkbezorgingsrechten en de leges.

Artikel 15 Financieringsfunctie

1. Het gemeentelijk financieringsbeleid ligt vast in een treasurystatuut.
2. De raad stelt het treasurystatuut vast, nadat de raad advies heeft ingewonnen van de auditcommissie.
3. Indien beleidswijzigingen of wijzigingen als gevolg van wettelijke bepalingen optreden en daarvoor aanpassing van het vastgelegde beleid nodig is, wordt het treasurystatuut herzien.

Hoofdstuk 4 Paragrafen en beleidsnota's

Artikel 16 Paragrafen

1. In de begroting en het jaarverslag worden minimaal de verplichte paragrafen opgenomen zoals benoemd in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).
2. In de paragrafen wordt een toelichting gegeven (begroting) en verantwoording afgelegd (jaarverslag) over het gevoerde beleid. Het college gaat daarbij tenminste in op de verplichte onderdelen per paragraaf zoals deze in het BBV zijn opgenomen.
3. Desgewenst kan de raad besluiten om, eventueel tijdelijk, over aanvullende zaken in de paragrafen te worden geïnformeerd.

Artikel 17 Beleidsnota's

1. De raad stelt aparte beleidsnota's vast voor:
 - a. het onderhoud van de openbare ruimte (gezamenlijk of apart voor de diverse onderdelen van de openbare ruimte);
 - b. het onderhoud en beheer van de riolering;
 - c. het onderhoud van gemeentelijke gebouwen.
2. In de nota's zoals aangegeven in het eerste lid wordt in ieder geval ingegaan op:
 - a. het beoogde onderhoudsniveau;
 - b. de planning van het onderhoud;
 - c. de verwachte kosten van het onderhoud.
3. De uitgangspunten en afspraken zoals die zijn opgenomen in deze nota's worden overgenomen in de begroting. In de jaarstukken zal hier verantwoording over worden afgelegd.
4. Het college biedt de raad voorstellen voor aanpassing van de in dit artikel genoemde beleidsnota's aan indien op grond van gewijzigde wettelijke bepalingen, gewijzigd gemeentelijk beleid of anderszins daar aanleiding toe is.

Artikel 18 Grondbeleid

1. Het gemeentelijk grondbeleid wordt vastgelegd in een afzonderlijke beleidsnota, de Nota grondbeleid. In deze nota wordt tenminste aandacht besteed aan:
 - a. de strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente;
 - b. de vormen van grondbeleid (faciliterend en/of actief);
 - c. de gewenste samenwerkingsvormen;
 - d. en de uitgangspunten voor de uitgifte van gronden en voor de verkoopprijzen van de gronden.
2. Het college biedt de raad jaarlijks een meerjarenperspectief grondexploitaties aan. In dit meerjarenperspectief wordt tenminste ingegaan op:
 - a. te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten en de financiële positie van de grondexploitaties;

- b. de looptijd van de grondexploitaties en het geraamde saldo (tegen contante waarde) van de projecten binnen de grondexploitaties;
- c. Het verloop van de totale boekwaarde van de projecten binnen de grondexploitaties;
- d. en het verloop van de reservepositie van de grondexploitaties.

De raad stelt het meerjarenperspectief grondexploitaties vast.

3. Het beleid over de bijdragen van de eigen grondexploitaties en die van derden in bovenwijkse voorzieningen wordt vastgelegd in een aparte Nota bovenwijkse voorzieningen.
4. Het college biedt de raad een voorstel voor aanpassing van de Nota grondbeleid en/of de Nota bovenwijkse voorzieningen aan indien op grond van gewijzigde wettelijke bepalingen, gewijzigd gemeentelijk beleid of anderszins daar aanleiding toe is.

Artikel 19 Weerstandsvermogen

In bijlage 3 Beleidskader weerstandsvermogen is het beleidskader ten aanzien van het weerstandsvermogen opgenomen. Dit kader geeft de uitgangspunten weer voor het risicobeleid en de wijze waarop de gemeente Halderberge omgaat met het weerstandsvermogen.

Hoofdstuk 5 Financiële organisatie en financieel beheer

Artikel 20 Administratie

1. Onder administratie wordt verstaan 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 gemeentelijke organisatie en de verantwoording die daarover moet worden afgelegd.
2. 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;
 - b. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van de vaste activa, voorraden, vorderingen en schulden;
 - c. het verschaffen van informatie over uitputting van de toegekende budgetten en investeringskredieten en voor het maken van kostencalculaties;
 - d. het afleggen van verantwoording over de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en relevante wet- en regelgeving;
 - e. en 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 21 Financiële organisatie

Het college draagt zorg voor:

- een eenduidige indeling van de gemeentelijke organisatie en een eenduidig toewijzing van de gemeentelijke taken aan de teams;
- een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden;
- de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten;
- de interne regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening van de financieringsfunctie;
- de kostenverdeelsleutels voor het eenduidig toewijzen van baten en lasten aan de taakvelden;
- het beleid en de interne regels voor de inkoop en de aanbesteding van goederen, werken en diensten;
- naleving van de regels voor de steunverlening en de toekenning van subsidies aan ondernemingen en instellingen; en
- het treffen van voldoende maatregelen binnen gemeentelijke regelingen en werkprocedures om misbruik en oneigenlijk gebruik van de gemeentelijke regelingen en eigendommen te voorkomen,

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

Artikel 22 Interne controle

1. Het college zorgt ten behoeve van het getrouwe beeld van de jaarrekening, bedoeld in artikel 213, derde lid, onder a, van de Gemeentewet, en de rechtmatigheid van de baten en lasten en de balansmutaties, bedoeld in artikel 213, derde lid, onder b, van de Gemeentewet, voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Bij afwijkingen neemt het college maatregelen tot herstel.

2. Het college zorgt voor de systematische controle van de registratie en de ontwikkeling van het financieel vermogen van de gemeente, met dien verstande dat de waardepapieren, de voorraden, de uitstaande leningen, de debiteurenvorderingen, de liquiditeiten, de opgenomen leningen, de kortlopende schulden en de vorderingen van crediteuren jaarlijks worden gecontroleerd. Bij afwijkingen in de registratie neemt het college maatregelen voor herstel van de tekortkomingen.

Hoofdstuk 6 Slotbepalingen

Artikel 23 Intrekken oude verordeningen en nota's en overgangsrecht

Met het vaststellen van deze verordening worden de volgende beleidsdocumenten ingetrokken:

1. de Financiële verordening Halderberge 2015;
2. de Nota reserves en voorzieningen 2015;
3. de Nota waarderen en afschrijven 2011,

met dien verstande dat zij van toepassing blijven 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, voor zover de beslissingen en handelingen plaats hebben gevonden voor de datum van inwerkingtreding van deze verordening.

Artikel 24 Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op 1 juni 2017.
2. Deze verordening wordt aangehaald als "Financiële verordening Halderberge 2017".

Bijlage 1 Afschrijvingsbeleid (behorend bij artikel 9)

Afschrijvingsbeleid materiële vaste activa

Grensbedrag voor afschrijving

Activa, zowel met economisch nut als met maatschappelijk nut, met een verkrijgingsprijs van minder dan € 20.000 worden niet geactiveerd, uitgezonderd gronden en onbewerkte terreinen die altijd worden geactiveerd. Bij de bepaling van het bedrag van € 20.000 wordt gekeken naar het totaal van de investering en niet naar de prijs per afzonderlijk goed.

Afschrijvingssystematiek

Activa die zijn geactiveerd, worden lineair afgeschreven. Investeringsuitgaven worden vanaf de eerste uitgave direct geactiveerd en blijven dus niet als onderhanden werk op de balans staan. Indirecte kosten (overhead) worden niet geactiveerd, maar in het betreffende jaar ten laste van de exploitatie gebracht. De restwaarde van activa wordt uit voorzichtigheidsoverwegingen in beginsel voor alle activa op 0 gewaardeerd.

Op vaste activa met een beperkte gebruiksduur wordt conform het BBV jaarlijks afgeschreven volgens een stelsel dat is afgestemd op de verwachte toekomstige gebruiksduur. Er wordt bij het afschrijven in principe geen gebruik gemaakt van de componentenbenadering. Bij deze methode worden de verschillende onderdelen van een actief afzonderlijk geactiveerd en derhalve wordt op deze onderdelen dus ook verschillend afgeschreven op basis van de voor dat onderdeel geldende gebruiksduur. Slechts indien de omvang van een component dermate omvangrijk is en afschrijving op grond van een aparte gebruiksduur gewenst is, kan de componentenmethode worden toegepast. In de hieronder vermelde tabellen met de te hanteren gebruiksduur is aangegeven voor welke activa dit geldt.

De afschrijving start in het jaar volgend op het jaar van votering van de investering door de gemeenteraad. In de praktijk betekent dit dat op een investering die op het investeringsprogramma in de begroting van jaar x staat, met ingang van het jaar x+1 wordt afgeschreven. De afschrijvingen worden berekend over de werkelijke bedragen, hetgeen inhoudt dat de afschrijvingsbedragen nog wijzigen als de investering doorgaat in het jaar waarin de afschrijvingen aanvangen. Bij iedere uitgave wordt het bedrag van de resterende afschrijvingstermijnen aangepast. De maximale afschrijvingstermijn, zoals door de gemeenteraad vastgesteld, wordt hierbij niet aangepast.

Renteberekening

De rente die aan actief wordt toegerekend, wordt altijd berekend over de boekwaarde van het actief per 1 januari van het betreffende jaar.

Materiële vaste activa met een maatschappelijke nut

Tot en met 2016 was er geen verplichting om materiële vaste activa met een maatschappelijk nut op de balans op te nemen. Het verdiende vanuit de regelgeving zelfs de voorkeur om deze activa niet te activeren. Vanaf 2017 is het verplicht om deze activa wel te activeren en af te schrijven in een termijn die is afgestemd op de verwachte levensduur. In de tabel met afschrijvingstermijnen zijn hiervoor diverse afschrijvingstermijnen opgenomen.

Afschrijvingstermijnen

Immateriële vaste activa

•Kosten voor onderzoek en ontwikkeling	5 jaar
•Bijdrage aan activa in eigendom van derden	Variabel *

* De afschrijvingsduur is maximaal gelijk aan die van de activa waarvoor de bijdrage aan derden wordt verstrekt

Materiële vaste activa met economisch nut

Op gronden en terreinen wordt niet afgeschreven, voor zover het gronden zonder aanvullende bewerkingen zijn of ondergronden van gebouwen en andere voorzieningen. Indien het investeringen in terreinen betreft waarvan de waarde gedurende de levensduur afneemt, is sprake van bewerkte terreinen en wordt er wel afgeschreven.

Gronden en terreinen

•Bewerkte terreinen	25 jaar
•Aanleg sportvelden en banen	25 jaar
•Toplaag kunstgrasvelden	12 jaar
•Onderlaag kunstgrasvelden	25 jaar
•Begraafplaatsen aanleg en uitbreiding	50 jaar
•Begraafplaatsen herinrichting	15 jaar

Woonruimten, bedrijfsgebouwen, scholen en sportgebouwen en culturele gebouwen

•Nieuwbouw	40 jaar
•Renovatie	25 jaar

•Aankoop bestaande gebouwen	25 jaar
•Nieuwbouw semi-permanente gebouwen	10 jaar
Riolering	
•Vrijvervalriolen	70 jaar
•Bergbezinkvoorzieningen	70 jaar
•Grondwatermaatregelen	70 jaar
•Afkoppelmaatregelen	70 jaar
•Gemalen – mechanisch/elektrisch	15 jaar
•Drukriolering – mechanisch/elektrisch	15 jaar
•IBA klasse III	15 jaar
•Maatregelen waterketen	30 jaar
Inventaris	
•Eerste inrichting en onderwijsleerpakket scholen	10 jaar
•Inventaris overige gemeentelijke gebouwen	10 jaar
Machines, apparaten en technische installaties	
•Algemeen (niet specifiek benoemd)	10 jaar
•Technische installaties (verwarming, klimaatbeheersing, ed.)	15 jaar
•Telefooncentrale, automatiseringsnetwerken, e.d.	10 jaar
•Automatisering hardware	4 jaar
Vervoermiddelen	
•Tractiemiddelen en materieel buitendienst	10 jaar
•Dienstauto's	8 jaar
Overige duurzame bedrijfsmiddelen	
•Automatisering software	4 jaar
•Automatisering gebruiksrechten (licenties) met onbepaalde duur	4 jaar
<i>Materiële vaste activa met maatschappelijk nut</i>	
Wegenbouwkundige werken	
•Wegreconstructies, pleinen en rotondes	25 jaar
•Fietspaden en voetpaden	25 jaar
•Aanleg en vervanging van kunstwerken (viaducten, tunnels, bruggen)	40 jaar
•Verkeersmaatregelen	25 jaar
•Verkeersregelininstallaties	15 jaar
•Verlichting – armaturen	20 jaar
•Verlichting – lichtmasten	40 jaar
Waterbouwkundige werken	
•Waterbouwkundige werken	40 jaar
Werken aan gronden en terreinen	
•Aanleg / vervanging / reconstructie parken en plantsoenen	30 jaar
•Voorzieningen in parken en plantsoenen	15 jaar
•Overige werken aan gronden en terreinen	30 jaar
Overige materiële activa met maatschappelijk nut	
•Straatmeubilair	10 jaar

Bijlage 2 Beleidskader reserves en voorzieningen (behorend bij artikel 11)

Deze bijlage is een uitwerking van artikel 11 van deze verordening en betreft het beleidskader voor de reserves en voorzieningen.

Begrippen

Reserves

Reserves zijn vermogensbestanddelen die als eigen vermogen zijn aan te merken en die vrij te besteden zijn. Reserves vallen uiteen in algemene reserves en bestemmingsreserves.

Functies reserves

De functies van reserves kunnen zijn:

- bufferfunctie: het opvangen van onverwachte tegenvallers en risico's (weerstandscapaciteit);
- bestedingsfunctie: reserveren van middelen voor specifieke activiteiten of doelen;
- egalisatiefunctie: het egaliseren van kosten over meerdere jaren.

Algemene reserves

De algemene reserves van de gemeente hebben een bufferfunctie voor het opvangen van financiële tegenvallers in algemene zin.

Bestemmingsreserves

Bestemmingsreserves zijn reserves waaraan de gemeenteraad een bepaalde bestemming heeft gegeven. De reserves hebben over het algemeen een bestedings- of egalisatiefunctie.

Voorzieningen

Bij voorzieningen gaat het om (on)zekere verplichtingen die tot schulden en/of lasten kunnen leiden en ter egalisatie van kosten. Voorzieningen worden gerekend tot het vreemd vermogen en er kan alleen over beschikt worden voor het doel waarvoor de voorziening is ingesteld.

Vorming van reserves en voorzieningen

Vorming reserves

De raad beslist over de vorming van reserves en kan dit op ieder gewenst moment doen.

Bij het vormen van reserves gelden de volgende voorwaarden:

- de reserve moet vooraf worden ingesteld door een expliciet besluit van de raad;
- de bestemming en het doel moeten in de toelichting op het besluit omschreven zijn;
- als het doel is bereikt, houdt de reserve op te bestaan. Een eventueel restant wordt in principe toegevoegd aan de Algemene reserve. Desgewenst kan de raad anders beslissen.

Desgewenst kunnen in de toelichting op het besluit ook de looptijd en de minimale en maximale omvang worden toegelicht.

Vorming voorziening

In het Besluit Begroting en Verantwoording is in artikel 44 bepaald wanneer voorzieningen gevormd worden. Voorzieningen worden gevormd wegens:

- verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs in te schatten (bijv. voor voorzienbare verliezen in de grondexploitatie);
- op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten (bijv. de voor dubieuze debiteuren);
- kosten die in een volgende begrotingsjaar zullen worden gemaakt, mits het maken van die kosten zijn oorsprong mede vindt in het begrotingsjaar of in een voorafgaand begrotingsjaar en de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal begrotingsjaren (bv. kosten voor groot onderhoud);
- bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen, waarvoor een heffing wordt geheven (bijv. voor de riolering);
- van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden (bijv. overschotten riolering).

Van een voorziening is dus sprake als het gaat om te kwantificeren financiële verplichtingen of risico's. Als een risico niet kwantificeerbaar is, zal dat risico opgenomen moeten worden in de paragraaf weerstandvermogen bij de begroting. Elke voorziening moet de omvang hebben van de betreffende verplichting of het betreffende risico. De omvang mag dus niet groter, maar ook niet kleiner zijn.

In beginsel beslist de raad over de vorming van een voorziening. Hier dient echter wel rekening gehouden te worden met de minimale keuzevrijheid voor de gemeenteraad als gevolg van wettelijke verplichtingen en/of het zich voordoen van risico's. In deze gevallen zal de raad veelal achteraf worden geïnformeerd. Voor onderhoudsvoorzieningen geldt nog de aanvullende voorwaarde dat er een meerjarig beheersplan c.q. onderhoudsbegroting aan ten grondslag dient te liggen (ook om de benodigde omvang te bepalen).

Indeling reserves en voorzieningen

Indeling reserves

1. Algemene reserves

De algemene reserves hebben een bufferfunctie voor het opvangen van onvoorziene financiële tegenvallers. Ook de algemene reserve grondexploitaties wordt gerubriceerd onder de algemene reserves.

2. Bestemmingsreserves, met de onderverdeling naar:

a. Investeringsreserves

Op basis van artikel 59 en 62 BBV is het niet toegestaan investeringen met een economisch nut netto te activeren. Dit houdt in, dat de af te schrijven investering wordt verminderd met de bijdrage uit een bestemmingsreserve. Wanneer toch gebruik gemaakt wordt van een reserve als dekkingsmiddel, mag dit alleen middels de methode van bruto activeren. Hierbij wordt de investering in zijn geheel afgeschreven en worden de kapitaallasten jaarlijks (gedeeltelijk) gedekt uit de reserve gedurende de afschrijvingstermijn van de investering.

b. Egalisatiereserves

Het BBV maakt geen onderscheid tussen egalisatiereserves en overige bestemmingsreserves. Bij de gemeente Halderberge worden nog wel egalisatiereserves gebruikt. Deze reserves hebben als doel schommelingen in de exploitatie op te vangen.

c. Reserves resultaatbestemmingen

In het verleden zijn bij de jaarrekening, voor- en najaarsnota en begroting verschillende reserves gevormd, waarbij incidentele positieve resultaten in een reserve zijn gestort. Bij deze reserves is door de raad tevens een concrete bestemming aangegeven.

d. Bestemmingsreserves grondexploitaties

Dit betreft bestemmingsreserves die direct gerelateerd zijn aan de grondexploitaties.

e. Overige bestemmingsreserves

Na bovenstaande rubricering van de bestemmingsreserves resteert er nog een aantal bestemmingsreserves. Deze worden gerubriceerd onder de "overige bestemmingsreserves". Deze reserves hebben een concreet bestedingsdoel.

Indeling voorzieningen

De indeling van de voorzieningen is direct gerelateerd aan de indeling van artikel 44 van het BBV en behoeft geen nadere uitleg.

Twee voorzieningen zijn bijzonder ten opzichte van de overige voorzieningen wegens de presentatie op de balans:

- voorziening voor oninbare vorderingen: op grond van artikel 10 van deze verordening wordt een voorziening gevormd wegens mogelijke oninbaarheid van openstaande vorderingen. Deze voorzieningen worden op de balans gepresenteerd als een waardecorrectie op de openstaande vorderingen aan de debetzijde van de balans (en dus niet bij de voorzieningen aan de creditzijde van de balans).
- voorziening verliesgevende grondexploitaties: als de boekwaarde hoger is dan de verwachte marktwaarde wordt een verliesvoorziening getroffen. Deze voorziening wordt gepresenteerd als een waardecorrectie op de post (grond-)voorraden aan de debetzijde van de balans (en dus niet bij de voorzieningen aan de creditzijde van de balans).

Mutaties op reserves en voorzieningen

Reserves

Een toevoeging of onttrekking aan een reserve kan alleen plaatsvinden op grond van een besluit van de raad. Bij voorkeur worden mutaties aan reserves opgenomen in de begroting. Indien nodig, kan dit echter ook via een separaat raadsbesluit.

Voorzieningen

Mutaties op voorzieningen kunnen in principe alleen plaatsvinden op grond van een besluit van de raad, behalve als sprake is van een wettelijke verplichting. Ook hier geldt dat mutaties bij voorkeur zijn opgenomen in de begroting. Indien nodig, kan dit echter ook via een separaat raadsbesluit. Het besluit van de raad kan een concreet bedrag inhouden. Echter, het kan ook afhankelijk zijn van een resultaat, overschot of bedrag wat uit andere mutaties voortvloeit.

Jaarlijkse actualisatie

De reserves en voorzieningen worden tweemaal per jaar geactualiseerd, namelijk bij het opstellen van de begroting en bij het opstellen van de jaarrekening. Indien een reserve of voorziening moet worden ingesteld, moet wijzigen of kan worden afgesloten, wordt dit opgenomen in de betreffende rapportage.

Bevoegdheden

In bovenstaande tekst zijn de bevoegdheden al genoemd. Volledigheidshalve worden ze hier kort samengevat.

De gemeenteraad heeft vanuit zijn kaderstellende rol de bevoegdheid om reserves in te stellen, op te heffen en te wijzigen. Vanuit het budgetrecht heeft de gemeenteraad de bevoegdheid om te bepalen welke bedragen mogen worden toegevoegd en onttrokken aan de reserves.

Datzelfde geldt voor de voorzieningen. De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om voorzieningen in te stellen, op te heffen, samen te voegen, te wijzigen en te bepalen op welke wijze dotaties aan de voorziening moeten plaatsvinden. Hierbij dient rekening gehouden te worden met de minimale keuzevrijheid voor de gemeenteraad als gevolg van wettelijke verplichtingen en/of het zich voordoen van risico's.

De uitvoering van het vorenstaande beleid is belegd bij het college. Dit komt tot uitdrukking in de aanwendingen van voorzieningen (bestedingen).

Indien een voorziening kan worden opgeheven en een restant saldo resteert, valt dit vrij ten gunste van de exploitatie (i.c. het programma van waaruit de voorziening is gevuld).

Bijlage 3 Beleidskader weerstandsvermogen (behorend bij artikel 19)

Inleiding

Conform artikel 9 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) wordt jaarlijks in de programmabegroting en het jaarverslag de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing opgenomen. In de paragraaf van de begroting worden de weerstandscapaciteit en de risico's weergegeven en wordt op basis daarvan het weerstandsvermogen berekend. In het jaarverslag wordt hierover gerapporteerd.

Artikel 11 van het BBV geeft vervolgens aan op welke onderdelen in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing tenminste moet worden ingegaan, namelijk:

- een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- een inventarisatie van de risico's;
- het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's;
- en enkele met name genoemde kengetallen.

In deze bijlage wordt het gemeentelijk beleid inzake de weerstandscapaciteit en het weerstandsvermogen weergegeven.

Begrippen

Weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit bestaat volgens art. 11 BBV uit middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken. Het gaat om die onderdelen waarmee tegenvallers eventueel bekostigd kunnen worden. Tot de weerstandscapaciteit worden de volgende onderdelen gerekend:

- a. de algemene reserve en de reserves waaraan de raad een bestemming heeft gegeven die kan worden gewijzigd;
- b. de in de begroting opgenomen ramingen voor onvoorziene uitgaven voor zover hier nog geen bestemming aan is gegeven;
- c. het incidentele rekeningsaldo dat nog niet aan de algemene reserve is toegevoegd;
- d. het structurele rekeningsaldo voor zover nog niet in de begroting verwerkt;
- e. de stille reserves, voor zover deze op korte termijn materieel te maken zijn;
- f. de resterende belastingcapaciteit.

Bestemmingsreserve

Bestemmingsreserves zijn door de raad voor een specifiek doel gereserveerde middelen. Indien het doel gerealiseerd is, worden de resterende saldi van de bestemmingsreserves toegevoegd aan de algemene reserve. Hierdoor zijn er geen 'slapende' reserves meer die zonder meer vrij besteedbaar zijn.

Begrotingsruimte

Begrotingsruimte is het positieve saldo van lasten en baten na bestemming van reserves bij ongewijzigd beleid. De ruimte kan incidenteel of structureel zijn. Deze ruimte kan gebruikt worden voor het opvangen van risico's.

Onbenutte belastingcapaciteit

De ruimte die gemeenten hebben om hun tarieven opwaarts bij te stellen, wordt aangeduid als de onbenutte belastingcapaciteit. Deze onbenutte belastingcapaciteit kan bestaan uit twee componenten:

- de onroerende zaakbelasting (OZB); en
- de rioolheffing en afvalstoffenheffing.

Onroerendezaakbelasting

Jaarlijks wordt in de meicirculaire van het Gemeentefonds een percentage opgenomen voor toelating tot artikel 12 Financiële verhoudingswet. Dit percentage kan gezien worden als het maximale tarief voor de gemeentelijke OZB. Het verschil tussen de berekening van de OZB op basis van dit percentage en de begrootte opbrengst is de onbenutte belastingcapaciteit. De termijn waarin deze belastingcapaciteit kan worden gerealiseerd is mede afhankelijk van de macronorm van de OZB.

Rioolheffing en afvalstoffenheffing

De rioolheffing en afvalstoffenheffing worden door de gemeente Halderberge op begrotingsbasis 100% kostendekkend in de begroting opgenomen. Bij een lager percentage is er sprake van onbenutte belastingcapaciteit.

Stille reserves

Stille reserves zijn de meerwaarden van activa die te laag of tegen nul zijn gewaardeerd, doch die direct verkoopbaar zijn indien men dat zou willen. Een stille reserve kan alleen maar deel uitmaken van de beschikbare weerstandscapaciteit als de reserve snel is te verkopen of dat het besluit (expliciet) al is

genomen. Er dient dan echter ook rekening gehouden te worden dat bij verkoop het functioneren van de gemeente niet wordt aangetast.

Risico

Een risico kan worden gedefinieerd als een onzekere gebeurtenis met oorzaken, een kans van optreden en effecten (ook wel impact of gevolgen) op doelstellingen van een organisatie;

- een effect is een afwijking van de verwachting, positief of negatief;
- doelstellingen kunnen betrekking hebben op verschillende niveaus - organisatiebreed, project, product, proces - en worden gekenmerkt door verschillende aspecten - financiële doelen, milieudoelen, arbodoelen e.d. (alle typen risico's op alle niveaus van een organisatie);
- een risico wordt vaak gekarakteriseerd door verwijzing naar mogelijke gebeurtenissen en gevolgen of een combinatie daarvan (mogelijke gebeurtenissen en/of gevolgen = impact);
- een risico wordt vaak uitgedrukt als een combinatie van de gevolgen van een gebeurtenis (impact) en de bijbehorende waarschijnlijkheid dat de gebeurtenis zich voordoet (kans) (impact x kans);
- onzekerheid is het geheel of gedeeltelijk ontbreken van informatie over, inzicht in of kennis van een gebeurtenis, de gevolgen daarvan, of de waarschijnlijkheid dat deze zich voordoet (gehele of gedeeltelijke onzekerheid).

Bij een risico kan het gaan om bedreigingen, maar ook om kansen. Verder wordt risico expliciet gekoppeld aan het behalen/bereiken van doelstellingen.

Incidentele en structurele weerstandscapaciteit

Binnen de weerstandscapaciteit kan een onderscheid gemaakt worden tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit.

Incidentele weerstandscapaciteit is het vermogen om onverwachte eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van taken op het geldende niveau. De middelen die dat vermogen bepalen zijn:

- de algemene reserve en de reserves waaraan de raad een bestemming heeft gegeven die kan worden gewijzigd;
- de in de begroting opgenomen ramingen voor onvoorziene uitgaven voor zover hier nog geen bestemming aan is gegeven;
- het incidentele rekeningsaldo dat nog niet aan de algemene reserve is toegevoegd;
- de stille reserves, voor zover deze op korte termijn materieel te maken zijn.

Structurele weerstandscapaciteit is het vermogen om onverwachte tegenvallers structureel in de lopende begroting op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van de bestaande taken. De middelen die dat vermogen bepalen zijn:

- de resterende belastingcapaciteit;
- de in de begroting opgenomen ramingen voor structurele (dus cumulatief geraamde) onvoorziene uitgaven voor zover hier nog geen bestemming aan is gegeven;
- het structurele rekeningsaldo voor zover nog niet in de begroting verwerkt is het vermogen om calamiteiten en andere eenmalige financiële tegenvallers op te kunnen vangen zonder dat dit invloed heeft op het bedrijfsproces tegen het geldende kwaliteitsniveau.

Berekening weerstandsvermogen

Om het weerstandsvermogen te kunnen berekenen, dienen de risico's in beeld en - voor zover mogelijk - gekwantificeerd te zijn.

Risico's

Niet ieder risico is relevant of kan ten laste van de weerstandscapaciteit worden gebracht. Een risico dat niet kan worden gekwantificeerd wordt niet meegenomen bij de berekening van het weerstandsvermogen. Risico's die relevant zijn voor de berekening van het weerstandsvermogen dienen ook van materiële betekenis te zijn voor het balanstotaal of de financiële positie. Risico's waarvan de financiële tegenvaller lager wordt ingeschat dan € 50.000, worden geacht object van de reguliere bedrijfsvoering te zijn en dienen binnen de reguliere begrotingsbudgetten te worden opgevangen.

Ook risico's die samenhangen met de reguliere exploitatie en die met een grote mate van zekerheid periodiek terugkeren, worden uitgesloten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het risico van schade aan eigendommen. Deze risico's zijn meestal vrij goed meetbaar en dienen via de jaarcyclus te worden ingekaderd. Daar waar mogelijk worden deze risico's verzekerd of afgedekt via een voorziening.

Tot slot mogen begrotingstechnische risico's niet leiden tot een beroep op de weerstandscapaciteit, omdat ze beheersbaar zijn door een goede planning & control cyclus. Dit geldt ook voor niet in geld uit te drukken risico's van bijvoorbeeld vertraging in processen of het niet realiseren van beleidsdoelstellingen.

Bij de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit worden de volgende uitgangspunten gehanteerd.

1. Opgenomen zijn risico's die - op relatief eenvoudige wijze - financieel zijn te vertalen.

2. Elke risico wordt berekend aan de hand van de volgende parameters:
 - a. kans van optreden (bandbreedte 10% - 90%);
 - b. minimaal financieel gevolg, verwacht financieel gevolg en maximaal financieel gevolg als het risico zich voordoet.
 - c. Bij de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit is ermee rekening gehouden dat niet alle risico's zich tegelijkertijd zullen voordoen: de benodigde weerstandscapaciteit bedraagt 95% van het totaal aan berekende risicobedragen.
3. De gemeente krijgt voor structurele risico's vier jaar de tijd om de financiële gevolgen van deze risico's - fasegewijs - in de begroting/meerjarenraming op te nemen. Dit uitgangspunt vertaalt zich in een vermenigvuldigingsfactor van 2,5 voor structurele risico's (jaar 1: 100%, jaar 2: 75%, jaar 3: 50%, jaar 4: 25%; totaal 250%).

Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen bestaat volgens artikel 11 BBV uit de relatie tussen weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken en alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

Ratio weerstandsvermogen = Beschikbare weerstandscapaciteit / Benodigde weerstandscapaciteit

De ratio kan als volgt worden beoordeeld:

Situatie	Ratio weerstandsvermogen	Betekenis weerstandsvermogen
A	$> 2,0$	Uitstekend
B	$1,4 < x < 2,0$	Ruim voldoende
C	$1,0 < x < 1,4$	Voldoende
D	$0,8 < x < 1,0$	Matig
E	$0,6 < x < 0,8$	Onvoldoende
F	$< 0,6$	Ruim onvoldoende

Het beleid binnen de gemeente Halderberge is erop gericht om een weerstandsvermogen te hebben dat tenminste voldoende is. Dat betekent een ratio die ligt tussen de 1,0 en 1,4.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de raad
van de gemeente Halderberge d.d. 24 mei 2017,
de griffier, de voorzitter,
drs. A. Koenen drs. J. Vonk – Vedder

Memorie van toelichting

In deze memorie van toelichting treft u een toelichting aan op de artikelen van de Financiële verordening.

Artikel 1 Begripsbepalingen

Voor de gehanteerde begrippen in de verordening gelden de definities uit de Gemeentewet, de Wet financiering decentrale overheden, het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en het Besluit accountantscontrole provincie en gemeenten. Overige begrippen uit de verordening zijn in artikel 1 van deze verordening gedefinieerd.

Artikel 2 Programma-indeling

Dit artikel bevat bepalingen over de inrichting van de begroting en de jaarstukken. De indeling van de programma's wordt bij aanvang van iedere raadsperiode door de raad vastgesteld. Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: BBV) bepaalt in aanvulling hierop, dat de taakvelden aan de programma's moeten worden toegewezen.

Het tweede lid regelt, dat de taakvelden op voorstel van het college aan de programma's worden toebedeeld.

Overigens bepaalt dit artikel niet dat elke nieuwe raadsperiode de gehele begroting en jaarstukken moeten worden herzien. In de meeste gevallen is dat niet raadzaam. Als de indeling en gebruikte beleidsindicatoren de vorige raadsperiode goed zijn bevallen, kunnen deze ongewijzigd opnieuw worden vastgesteld. In andere gevallen zijn (kleine) bijstellingen of wijzigingen meestal voldoende.

Het BBV schrijft een aantal verplichte paragrafen voor. In een paragraaf wordt de raad integraal over een bepaald thema dat dwars door de begroting loopt, geïnformeerd. Het derde lid bepaalt, dat de raad bij aanvang van een nieuwe raadsperiode kan aangeven, welke paragrafen hij nog meer wenst.

Artikel 3 Inrichting begroting en jaarstukken

In dit artikel zijn aanvullend op het BBV bepalingen opgenomen voor de inrichting van de begroting. Het artikel schrijft een autorisatieniveau op het niveau van programma's voor en bevat de bepaling dat de lasten en baten onder de programma's worden weergegeven.

In het tweede lid wordt de verplichting uit artikel 20 van het BBV om in de begroting aandacht te besteden aan de investeringen nader uitgewerkt, door te bepalen dat er bij de uiteenzetting van de financiële positie een overzicht van de investeringen wordt gegeven. Dit is nodig om ook de autorisatie van investeringskredieten mogelijk te maken. Bij investeringen moet ook worden gedacht aan grondexploitatie. Het derde lid bepaalt, dat in aanvulling op het bepaalde in het BBV de gevolgen van de begroting en meerjarenraming voor de gemeentelijke schuldpositie inzichtelijk worden gemaakt.

In het vierde lid wordt voor de jaarrekening het inzicht in de uitputting van investeringskredieten geregeld.

Artikel 4 Kaders begroting

Artikel 4 biedt de kaders voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming. Hierin staan een aantal uitgangspunten die het college bij het opstellen van deze stukken in acht moet nemen. Dit in aanvulling op de bepalingen van de artikelen 189 en 193 van de Gemeentewet en het BBV.

Het eerste lid van het artikel bepaalt, dat de gemeenteraad vooraf aan het opstellen van de begroting een nota vaststelt, waarin de hoofdlijnen voor het beleid en de financiële kaders voor de komende jaren zijn vastgelegd. De kaders geven richting aan het college voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming.

Artikel 8 van het BBV geeft aan dat het bedrag voor onvoorzien moet zijn opgenomen in het programmaplan. In het tweede lid van artikel 4 wordt een nadere invulling aan deze wettelijke verplichting gegeven door de omvang van het bedrag voor onvoorzien vast te leggen.

Artikel 5 Autorisatie begroting en investeringskredieten

Artikel 5 bevat regels voor de autorisatie van de baten en lasten in de begroting en van de investeringskredieten. Op grond van artikel 189 van de Gemeentewet berust het budgetrecht bij de raad. De raad neemt uiteindelijk de beslissing welke bedragen zij voor taken en activiteiten op de begroting beschikbaar stelt. Gedurende het begrotingsjaar kan de raad op grond van artikel 192 van de Gemeentewet besluiten nemen voor het wijzigen van de begroting. Het college kan slechts uitgaven doen voor de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht (derde lid van artikel 189 van de Gemeentewet). De raad kan kiezen op welk niveau hij budgetten beschikbaar stelt. Autorisatie door de raad van de baten en de lasten vindt volgens het eerste lid plaats op het niveau van programma's.

Naast lopende uitgaven doet een gemeente investeringen. Ook uitgaven voor investeringen moeten door de raad worden geautoriseerd. Voor de autorisatie van deze investeringskredieten is gekozen om deze bij de begrotingsbehandeling mee te nemen (tweede lid). Wel kan de raad bij de begrotingsbehandeling aangegeven, welke investeringskredieten hij op een later tijdstip wenst te autoriseren. Zo kan de raad de autorisatie van politiek belangrijke investeringen combineren met de behandeling van de inhoudelijke kant van het investeringsvoorstel. Het bedrag voor een dergelijke investering blijft wel op de begroting staan als voorziene uitgaaf, maar de raad autoriseert de uitgaaf nog niet. Het college is nog niet bevoegd verplichtingen voor de investering aan te gaan.

Het college dient dreigende overschrijdingen van geautoriseerde lasten en investeringskredieten en dreigende onderschrijdingen van geautoriseerde baten bij het bekend worden aan de raad te melden, zodat de raad kan besluiten of het budget moet worden gewijzigd of dat het beleid moet worden bijgesteld (derde lid). Voor het behandelen van de daadwerkelijke begrotingswijzigingen en bijstellingen van beleid is er voor gekozen deze mee te nemen bij de behandeling van de tussenrapportages (vierde lid). Indien gewenst kan het college voor de dekking van overschrijdingen van lasten of onderschrijdingen van baten een beroep doen op de post voor onvoorzien uitgaven (vijfde lid).

Vaak komen gedurende het begrotingsjaar nieuwe investeringsvoornemens op tafel, die bij het opstellen van de begroting niet waren voorzien. Het zesde lid van dit artikel regelt de autorisatie van de investeringskredieten anders dan bij vaststelling van de begroting.

Artikel 6 Tussentijdse rapportage

De tussenrapportages zijn een belangrijk onderdeel van de planning- en controlcyclus voor de raad. Op basis van tussenrapportages wordt de raad geïnformeerd over de uitputting van budgetten en investeringskredieten en de voortgang van de uitvoering van het beleid (eerste lid). Desgewenst kan het college de voorjaarrapportage samenvoegen met de nota volgens artikel 4 en onder de naam Zomer- nota aan de raad aanbieden.

In het derde en vierde lid is aangegeven welke onderdelen minimaal opgenomen moeten zijn in de betreffende tussenrapportage. De voorjaarsrapportage en de slotwijziging zijn met name cijfermatig van aard, terwijl in de najaarsrapportage naast een cijfermatige rapportage ook in wordt gegaan op beleidsmatige aspecten, alsmede op de voortgang van de investeringskredieten.

De raad stelt op programmaniveau de baten en lasten vast. De tussentijdse rapportage zou dus formeel hier op gebaseerd moeten zijn. Echter, om de raad meer inzicht te geven in de financiële ontwikkelingen in een programma, wordt op taakveldniveau een toelichting gegeven op de belangrijkste verschillen. Indien het gewenst is om geautoriseerde uitgaven te reserveren voor een volgend begrotingsjaar, beval het vijfde lid een bepaling om dit mogelijk te maken.

Artikel 7 Informatieplicht

In artikel 7 van de financiële verordening 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 van de Gemeentewet. Dat artikel verplicht het college voorafgaand 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 financiële gevolgen heeft voor de gemeente. Inzake geldleningen, waarborgen en garanties is een soortgelijke bepaling opgenomen in het treasurystatuut. Daar zijn concrete bedragen genoemd, die in dit artikel niet meer hoeven te worden herhaald.

Artikel 8 EMU-saldo

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

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

In het artikel is opgenomen, dat het college de raad informeert als de gemeente van het Rijk een bericht heeft ontvangen dat het toegestane EMU-tekort voor alle gemeenten dreigt te worden overschreden. Als daarop actie nodig is van de gemeente, doet het college een voorstel voor het wijzigen van de begroting.

Artikel 9 Waardering en afschrijving vaste activa

In het tweede lid, onder a, van artikel 212 van de Gemeentewet is opgenomen, dat de financiële verordening in elk geval de regels voor waardering en afschrijving van activa bevat. Deze regels concretiseren de algemene regels die hiervoor reeds in het BBV zijn opgenomen. In artikel 9 is invulling aan artikel 212 gegeven. Voor de bepalingen over afschrijvingsmethodieken en afschrijvingstermijnen van de immateriële en materiële vaste activa wordt in de verordening verwezen naar bijlage 1. In deze bijlage zijn naast het minimale bedrag voor activering en de methodiek de afschrijvingstermijnen voor de verschillende categorieën immateriële vaste activa, materiële vaste activa met economisch nut en materiële vaste activa met maatschappelijk nut opgenomen.

Vanaf 1 januari 2017 is ook het activeren van investeringen met maatschappelijk nut verplicht. Het BBV laat een aanzienlijke beleidsvrijheid aan gemeenten voor het zelf vaststellen van de eigen afschrijvingsmethodieken en afschrijvingstermijnen. Natuurlijk geldt hierbij wel het criterium dat gemeenten de afschrijvingsmethodiek en afschrijvingstermijn van een actief moeten afstemmen op de verwachte gebruiksduur. Indien dit wordt nagelaten, wordt het getrouwe beeld van de jaarrekening aangetast.

Artikel 10 Voorziening voor oninbare vorderingen

Voor de oninbaarheid van vorderingen moet een gemeente een voorziening vormen. Dit artikel bevat algemene regels voor het vaststellen van de hoogte van deze voorziening.

Artikel 11 Reserves en voorzieningen

Met de wijziging van het BBV met ingang van 2017 moeten de overheadkosten apart worden verantwoord. Daarom is het noodzakelijk geworden kostprijzen van rechten en heffingen en van gemeentelijke goederen, werken en diensten die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, extracomptabel te onderbouwen. Daarmee vervalt ook de noodzaak de rentevergoeding over reserves en voorzieningen in de begroting en in de jaarstukken aan de taakvelden toe te rekenen. Het eerste lid bepaalt daarom, dat voor de toerekening van rentelasten en rentebaten in de begroting en in de jaarstukken aan de taakvelden geen rentevergoeding over reserves en voorzieningen wordt meegenomen. Hiermee vervalt ook de financieringsfunctie van de reserves en voorzieningen.

In het tweede lid wordt verwezen naar bijlage 2 van deze verordening. In plaats van een aparte nota waarin het beleidskader inzake reserves en voorzieningen én het beleidskader inzake het weerstandsvermogen is opgenomen, wordt vanaf deze verordening volstaan met twee bijlagen waarin dit beleidskader is opgenomen. Bijlage 2 voor het beleidskader inzake reserves en voorzieningen en bijlage 3 voor het beleidskader inzake het weerstandsvermogen (zie artikel 19).

In het beleidskader voor de reserves en voorzieningen zijn achtereenvolgens opgenomen:

- een uitleg van enkele relevante begrippen;
- een toelichting over de vorming van reserves en voorzieningen;
- de gehanteerde indeling van reserves en voorzieningen;
- hoe en wanneer mutaties op voorzieningen kunnen voorkomen;
- en in een korte samenvatting wie bevoegd is om het bovenstaande te regelen.

Artikel 12 Kostprijsberekening

Artikel 212 van de Gemeentewet bepaalt in het tweede lid, onder b, dat de verordening in ieder geval de grondslagen bevat voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en van tarieven voor rechten als bedoeld in artikel 229b en heffingen als bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer. De grondslagen voor de prijzen die de gemeente bij overheidsbedrijven en derden in rekening brengt, en voor de tarieven van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, worden gevormd door de opbouw van de kostprijs. Met de herziening van het BBV met ingang van 2017 moeten de overheadkosten apart worden verantwoord. Ze worden bij de gemeente niet meer doorberekend aan de taakvelden. Daarmee vervalt de mogelijkheid om de integrale kostprijzen in de administratie van de baten en lasten in beeld te brengen. De kostprijzen moeten daarom extra-comptabel worden berekend en vastgelegd. Het eerste lid van artikel 12 bepaalt, dat de kostprijsberekeningen extracomptabel worden vastgelegd en dat de kostprijzen bestaan uit de directe kosten en een opslag voor de overhead en de overige indirecte kosten. Onder deze laatste categorie worden onder meer de afschrijvings- en rentekosten van de vaste activa verstaan.

Het tweede lid bepaalt, dat ook bijdragen aan en onttrekkingen van voorzieningen voor de noodzakelijke vervanging van de betrokken activa en de afschrijvingskosten van de in gebruik zijnde activa worden betrokken bij de kostprijsberekening. Voor de gemeentelijke rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht zoals de rioolheffing, worden in de kostprijsberekening ook de compensabele BTW en de gedeerde inkomsten van het kwijtscheldingsbeleid meegenomen.

Het derde lid geeft de definitie van de kostenverdeelsleutel voor de toerekening van de overheadkosten aan de kostprijzen van rechten en heffingen waarmee de gemeente kosten in rekening brengt, zoals de afvalstoffenheffing, en voor de toerekening van de overheadkosten aan de kostprijzen van goederen, werken en diensten die door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden worden geleverd. Er wordt voor de toerekening van de overheadkosten bepaald, dat deze plaatsvindt naar rato van het aandeel van de personeelslasten in de totale personeelslasten. Onder personeelslasten vallen ook de kosten van extern personeel.

In het vierde lid is aangegeven op welke wijze het rentepercentage wordt bepaald waarmee rente wordt toegerekend aan de activa. Aangezien er vanaf 2017 geen rente meer wordt berekend over de eigen financieringsmiddelen, is dit het gewogen gemiddelde van de rente over de langlopende en kortlopende geldleningen.

Artikel 13 Prijzen economische activiteiten

Als een gemeente goederen, diensten of werken levert aan overheidsbedrijven of derden dan mag zij deze activiteiten niet bevoordelen als het economische activiteiten betreffen. Economische activiteiten zijn hier activiteiten waarmee de gemeenten in concurrentie met andere ondernemingen treedt.

Het bevoordelingsverbod houdt feitelijk in, dat ten minste een integrale kostprijs voor de levering van goederen, diensten 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 raadsbesluit het publiek belang van de activiteit wordt gemotiveerd.

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 14 Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen

Het vaststellen van de tarieven voor belastingen, rechten, leges en heffingen is een bevoegdheid van de raad. Deze bevoegdheid kan op grond van artikel 156 van de Gemeentewet niet worden gedelegeerd.

Artikel 14 bepaalt dat de raad de tarieven voor de belastingen, rioolheffingen, afvalstoffenheffing en andere heffingen jaarlijks vaststelt.

Artikel 15 Financieringsfunctie

Artikel 212 van de Gemeentewet bevat de bepaling, dat de financiële verordening in elk geval regels voor de algemene doelstelling en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie bevat. Artikel 15 geeft invulling aan deze plicht, waarbij wordt verwezen naar een apart opgesteld treasurystatuut. Het treasurystatuut wordt vastgesteld door de gemeenteraad, maar wordt vooraf ter advisering voorgelegd aan de auditcommissie. Het advies van de auditcommissie wordt met het voorstel voor het treasurystatuut aangeboden aan de gemeenteraad. Het derde lid bepaalt dat bij beleidswijzigingen of wijzigingen als gevolg van wettelijke bepalingen die van invloed zijn op het vastgestelde beleid, het treasurystatuut moet worden herzien.

Artikel 16 Paragrafen

In het BBV is vastgelegd welke paragrafen tenminste moeten worden opgenomen in de begroting en het jaarverslag en wat de minimale inhoud van deze paragrafen moet zijn. In het derde lid is opgenomen dat de raad desgewenst kan aangeven over welke onderwerpen hij daarnaast via de paragrafen geïnformeerd wil worden.

Artikel 17 Beleidsnota's

Voor specifieke beleidsterreinen dient het beleidskader opgenomen te worden in een aparte nota. In het eerste lid zijn deze specifieke beleidsterreinen benoemd. In het tweede lid is aangegeven welke onderwerpen tenminste opgenomen dienen te worden in de beleidsnota's. In het derde lid is bepaald welke onderdelen van de beleidsnota's overgenomen dienen te worden in de begroting en waarover in de jaarstukken verantwoording over moet worden afgelegd. Het vierde lid bepaalt op welk moment de beleidsnota's uit het eerste lid moeten worden herzien.

Artikel 18 Grondbeleid

Artikel 18 is een soortgelijk artikel als artikel 17, maar dan voor het gemeentelijk grondbeleid. In het eerste lid is de bepaling opgenomen dat er een afzonderlijke beleidsnota voor het grondbeleid moet zijn, waarin de raad de kaders voor het toekomstig grondbeleid kan vaststellen. Tevens wordt in het eerste lid aangegeven wat de inhoud van het beleidskader tenminste moet zijn. Naast een beleidskader dient er jaarlijks een nota te worden aangeboden waarin wordt ingegaan op de plannen, projecten, grondvoorraden en grondprijzen van de grondexploitaties. De raad stelt deze nota vast. Het derde lid bepaalt dat er een aparte nota wordt opgesteld over de bijdragen van zowel de eigen grondexploitaties als van derden in de bovenwijkse voorzieningen. Het vierde lid bepaalt op welk moment de beleidskaders uit het eerste en derde lid moeten worden herzien.

Artikel 19 Weerstandsvermogen

Volgens artikel 9 van het BBV wordt jaarlijks in de programmabegroting een paragraaf over het weerstandsvermogen en de risicobeheersing opgenomen. In deze paragraaf worden de weerstandscapaciteit en de risico's geïnventariseerd en wordt op basis daarvan het weerstandsvermogen berekend. Artikel 11 van het BBV gaat vervolgens verder in op de onderdelen die opgenomen moet worden in deze paragraaf.

Het verdient aanbeveling om het beleidskader vast te leggen in het financieel beleid van de gemeente. Voorheen was dit het geval in de Nota reserves en voorzieningen. Met ingang van deze verordening is die aparte nota verdwenen en is het financieel beleid van de gemeente geheel opgenomen in deze verordening. Het beleidskader inzake het weerstandsvermogen en de risicobeheersing is opgenomen in een aparte bijlage bij deze verordening. Artikel 19 verwijst naar deze bijlage.

In de bijlage wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- de gebruikte begrippen;
- de incidentele en structurele weerstandscapaciteit;
- de risico's;
- de berekening van het weerstandsvermogen;
- en tenslotte de benoeming van de uitkomst hiervan (de ratio).

Artikel 20 Administratie

Onder artikel 20 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 en de vastlegging ervan moeten voldoen.

Artikel 21 Financiële organisatie

Artikel 21 geeft de uitgangspunten voor de financiële organisatie en draagt het college op hiervoor zorg te dragen. Het college is op grond van artikel 160 van de Gemeentewet bevoegd regels te stellen over de ambtelijke organisatie. Deze bevoegdheid betreft ook het stellen van regels voor de financiële organisatie, blijkt uit het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het nader rapport uit 2003 over de wijziging van artikel 212 van de Gemeentewet.

Artikel 21 geeft een opsomming op welke terreinen van de financiële organisatie het college beleid en interne regels moet stellen. Om hier invulling aan te geven ligt het voor de hand dat het college een besluit vaststelt over de indeling van de organisatie en de bevoegdheden van de verschillende onderdelen hiervan (een organisatieregeling), alsmede een besluit over volmachten en mandaten (een budgethoudersregeling) en regels over inkoop en aanbesteding (een inkoopregeling en inkoopvoorwaarden). Verder legt het college regels vast over kostenverdeling voor de (extracomptabele) kostentoerekening. Bij het beleid en de interne regels voor steunverlening en subsidieverstrekking gaat het om procedures die naleving van de Europese staatssteunregels en regels voor diensten van algemeen economisch belang, de Algemene wet bestuursrecht en de gemeentelijke subsidieverordening waarborgen.

In geval van misbruik en oneigenlijk gebruik gaat het bijvoorbeeld om het treffen van voldoende verificatiemaatregelen vooraf van de antecedenten van een aanvrager van een gemeentelijke subsidie, zodat subsidies wel daadwerkelijk worden verstrekt aan rechthebbenden.

De uitgangspunten voor de financiële organisatie zijn nodig om voor het financieel beheer en het financieel beleid aan de eisen voor rechtmatigheid, controle en verantwoording te voldoen. Ze creëren de randvoorwaarden, waarop de interne controle en de accountantscontrole kan steunen bij het onderzoek naar de rechtmatigheid van de beheershandelingen met een financieel gevolg en de getrouwheid van de jaarrekening.

Artikel 22 Interne controle

De accountant toetst jaarlijks of de gemeenterekening een getrouw beeld geeft van de gemeentelijke financiën en of de (financiële) beheershandelingen die eraan ten grondslag liggen, rechtmatig zijn verlopen. Het eerste lid van artikel 22 draagt het college op maatregelen te treffen, zodat gedurende het jaar of voorafgaand aan de accountantscontrole de gemeente zelf nagaat of de cijfers in de administratie een getrouw beeld geven en of de financiële beheershandelingen die aan de baten, de lasten en de balansmutaties ten grondslag liggen, rechtmatig (zijn) verlopen.

Het tweede lid bepaalt, dat het college maatregelen treft, zodat wordt gecontroleerd of de administratie van materiele bezittingen zoals gebouwen, voertuigen, computers, voorraden en de administratie van het financieel vermogen zoals aandelen en overeenkomsten van leningen, geldmiddelen, debiteurenvorderingen e.d. overeenkomen met hetgeen de gemeente daadwerkelijk bezit.

Artikel 23 Intrekken oude verordeningen en nota's en overgangsrecht

De verordening treedt in de plaats van de vorige op grond van artikel 212 van de Gemeentewet ingestelde verordening. Tevens worden twee specifiek benoemde nota's ingetrokken.

Het artikel bepaalt dat de verordening van toepassing is op alle stukken van het begrotingsjaar 2017 en later, voor zover de beslissingen en handelingen hebben plaatsgevonden na de datum van inwerkingtreding. Op alle beslissingen en handelingen voor deze datum zijn de oude verordening en de in dit artikel genoemde nota's nog van toepassing.

Artikel 24 Inwerkingtreding en citeertitel

In dit artikel is bepaald dat de nieuwe verordening in werking treedt op 1 juni 2017. Tevens wordt de omschrijving genoemd waaronder de verordening kan worden aangehaald.