

Verordening financieel beleid en beheer gemeente Arnhem 2018

1. Inleidende bepalingen

Artikel 1. Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. cluster: iedere organisatorische eenheid binnen de gemeentelijke organisatie die als zodanig een eigen rechtstreekse verantwoordelijkheid aan de directie heeft;
- b. 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 Arnhem en ten behoeve van de verantwoording die daarover moet worden afgelegd;
- c. 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 Arnhem, teneinde te komen tot een goed inzicht in:
 - de financieel-economische positie;
 - het financiële beheer;
 - de uitvoering van de begroting;
 - het afwikkelen van vorderingen en schulden;
 - alsmede tot het afleggen van rekening en verantwoording daarover;
- d. administratieve organisatie: het stelsel van organisatorische maatregelen gericht op het tot stand brengen en het in stand houden van de goede werking van de bestuurlijke en ambtelijke informatieverzorging ten behoeve van de verantwoordelijke leiding;
- e. jaarcyclus: proces van financiële kaderstelling, (meerjaren)begroting, tussentijdse rapportage en jaarverslag en jaarrekening;
- f. programma: samenhangend geheel van activiteiten;
- g. financieel beheer: het uitoefenen van bestuur over en toezicht op het beheer van middelen en het uitoefenen van rechten van de gemeente Arnhem;
- h. h. rechtmatigheid: het in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving, waaronder gemeentelijke verordeningen, raadsbesluiten en collegebesluiten;
- i. doelmatigheid: het realiseren van bepaalde prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen;
- j. doeltreffendheid: de mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald;
- k. inkomsten: totaal van de baten voor toevoegingen en onttrekkingen van reserves;
- l. netto schuldquote: bruto schuld minus de omvang van de geldelijke bezittingen op 31 december van het begrotingsjaar maal 100%. Onder bruto schuld wordt verstaan het totaal van vaste schulden, netto vlottende schuld en overlopende passiva. Onder geldelijke bezittingen wordt verstaan het totaal van financiële activa, uitzettingen korter dan 1 jaar, liquide middelen en overlopende activa;
- m. solvabiliteitsratio: het eigen vermogen gedeeld door het balanstotaal (maal 100%);
- n. weerstandsfactor: De beschikbare weerstandscapaciteit gedeeld door de gewenste weerstandscapaciteit bij een zekerheidspercentage van 90%
- o. onbenutte belastingcapaciteit onroerende zaakbelasting: verschil tussen de opbrengst onroerende zaakbelasting bij de tarieven die minimaal nodig zijn voor toegang tot de procedure van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet en de (geraamde) opbrengst onroerende zaakbelasting;
- p. budgethouder: ambtelijk verantwoordelijke voor zowel de besteding van de middelen (budget) als het realiseren van de opdracht binnen het budget;
- q. gebonden reserve: een reserve ter dekking van structurele lasten in de begroting (bijvoorbeeld kapitaallasten) of ter dekking van een specifiek risico;
- r. ongebonden reserve: een reserve die ingesteld is om als buffer te dienen voor schommelingen in budgetten of projecten en waaraan een specifiek beleidsdoel ten grondslag ligt.

2. Begroting en verantwoording

Kaderstellen

Artikel 2. Jaarcyclus

1. Het college biedt de raad een voorstel aan voor het procesmatige verloop van elke jaarcyclus. In deze jaarcyclus biedt het college de raad de volgende producten aan op de volgende momenten:
 - a. vóór 1 mei de jaarrekening/jaarverslag (jaar t-1) en eerste tussenrapportage (jaar t);
 - b. vóór 1 juni de perspectiefnota (jaar t+1), tenzij er in jaar t gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden, waarbij het coalitieakkoord geldt als perspectiefnota (jaar t+1);
 - c. vóór 1 oktober de meerjarenprogrammabegroting (jaar t+1 t/m t+4), de tweede tussenrapportage (jaar t) en de belasting- en legesverordening (jaar t+1).
2. Het college kan in overleg met de raad overeenkomen om deze data te wijzigen.

Artikel 3 Perspectiefnota

1. Het college biedt de raad de beleids- en financiële uitgangspunten ter vaststelling aan voor het volgende begrotingsjaar en de drie daarop volgende jaren.
2. De door de raad vastgestelde uitgangspunten worden door het college in de meerjarenprogrammabegroting uitgewerkt.
3. Eventuele wijzigingen in de programma-indeling worden bij de Perspectiefnota door de raad vastgesteld.

Artikel 4. Meerjarenprogrammabegroting

1. De raad stelt per programma vast:
 - a. de doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten, ten minste toegelicht aan de hand van de bij ministeriële regeling vast te stellen beleidsindicatoren;
 - b. de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken, en de betrokkenheid hierbij van verbonden partijen;
 - c. de raming van baten en lasten.
2. De indeling en vorm van de meerjarenbegroting is leidend voor de indeling en vorm van de tussenrapportages en jaarrekening. Wijzigingen in vorm en inhoud van cyclusdocumenten vinden altijd eerst in de meerjarenbegroting plaats, waarna de overige cyclusdocumenten volgend zijn.

Autorisatie

Artikel 5. Autorisatie begroting en investeringskredieten

1. De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting de totale lasten en de totale baten per programma.
2. Bij de begroting autoriseert de raad alle in de begroting opgenomen investeringskredieten waarvan de start van de investering in de betreffende jaarschijf ligt. Dit kan leiden tot het vastleggen van delen van de begrote lasten in latere jaren als gevolg van de doorlooptijd van een investering en het moment waarop de daarbij behorende afschrijvingslast start.
3. De investeringskredieten uit artikel 5, tweede lid worden in de meerjarenprogrammabegroting specifiek behandeld en toegelicht (zie ook artikel 11, derde lid).
4. Voor investeringen in de loop van het begrotingsjaar die niet in de begroting zijn opgenomen, legt het college vooraf aan het aangaan van verplichtingen een investeringsvoorstel en een voorstel voor het autoriseren van een investeringskrediet aan de raad voor.
5. Het bepaalde in het tweede en derde lid wordt nader uitgewerkt in artikel 11.

Begrotingsbeleid

Artikel 6. Mutaties gemeentefonds

1. Toegevoegde middelen aan het Gemeentefonds kunnen (binnen een jaar) via een raadsvoorstel met begrotingswijziging overgeheveld worden naar het desbetreffende programma. Hierbij gaat het om een wijziging in de taak binnen het betreffende programma. Indien er geen sprake is van een gewijzigde taak binnen het programma, worden de mutaties in het gemeentefonds in principe verrekend met de algemene middelen.
2. Indien de toegevoegde middelen na 1 september van het jaar bekend worden gemaakt, kunnen deze gereserveerd worden in de bestemmingsreserve Taakmutaties gemeentefonds. De budgethouder mag hierop in het volgende jaar een beroep doen conform het bepaalde in het eerste lid.
3. Indien het Gemeentefonds wordt gekort op een bepaald beleidsterrein wordt de korting verwerkt in het betreffende programma in de begroting, daar waar het een wijziging in een taak binnen dit programma betreft. Indien deze korting niet of slechts beperkt kan worden doorgevoerd, legt het college dit aan de raad voor.

Uitvoering

Artikel 7. Uitvoering begroting

1. Het college stelt regels die waarborgen dat de uitvoering van de begroting rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verloopt.
2. Ter bevordering van het inzicht worden de indirecte kosten gecentraliseerd in de begroting opgenomen. De verhouding tussen de directe en de indirecte kosten wordt jaarlijks beoordeeld. De door te belasten kosten aan externe partijen worden bepaald door de directe kosten met daarbovenop een toeslag voor de door te belasten indirecte kosten. Deze gemeentebrede kostprijsberekening wordt jaarlijks geactualiseerd.
3. Voorstellen gedurende het begrotingsjaar met inhoudelijke beleidswijzigingen en financiële gevolgen zijn voorzien van een begrotingswijziging, waardoor de begroting in evenwicht blijft. In deze wijziging worden de mutaties ten opzichte van de begroting weergegeven. Besluiten tot wijziging van de vastgestelde begroting kunnen tot uiterlijk het einde van het betreffende kalenderjaar worden genomen.
4. De raad besluit in een verzamelbesluit binnen de jaarcyclus over niet inhoudelijke beleidswijzigingen met financiële gevolgen, waarbij het gaat om :
 - a. de effecten van besluiten tussen programma's die nog niet in de lopende Meerjarenprogrammabegroting zijn verwerkt
 - b. de effecten van actualisatie van rijksbijdragen, beschikkingen, subsidies en bijdragen derden;
 - c. technische aanpassingen tussen programma's, waardoor de begroting in evenwicht blijft.
5. De raad stelt in het verzamelbesluit tevens een actueel beeld van de meerjarenprogrammabegroting vast in de vorm van een standenoverzicht bestaande uit de oorspronkelijke ramingen, mutaties ten gevolge van begrotingswijzigingen en de nieuwe ramingen, van de meerjarenprogrammabegroting tot de raadsvergadering waarin dit overzicht wordt vastgesteld. Dit geldt zowel voor de exploitatie als de investeringen.

Beheersing en interne controle

Artikel 8. Interne controle

1. Het college draagt ten behoeve van het getrouwe beeld en de rechtmatigheid van de jaarrekening zorg voor de jaarlijkse toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking, en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Bij afwijkingen neemt het college maatregelen tot herstel.
2. Het college draagt zorg voor de toetsing van bedrijfsonderdelen op juistheid, volledigheid en tijdigheid van de bestuurlijke informatievoorziening, de rechtmatigheid van beheershandelingen en op misbruik en oneigenlijk gebruik van de gemeentelijke regelingen. Het college besluit over de gewenste planning of fasering van de toetsingen in de tijd.
3. Het college zorgt op basis van de uitkomsten van de accountantscontrole 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 accountantscontrole en het plan van verbetering worden ter kennisgeving aan de raad aangeboden.

Rapportage en verantwoording

Artikel 9. Tussentijdse rapportage en informatie

1. Het college informeert de raad door middel van tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting van de gemeente.
2. Het college biedt de raad tussentijds rapportages aan overeenkomstig de afspraken die op grond van artikel 2 zijn gemaakt.
3. De rapportages gaan in op afwijkingen, zowel wat betreft de baten en lasten, verwachte mutaties in reserves en de beoogde resultaten en relevante maatschappelijke effecten. De rapportages besteden in ieder geval aandacht aan substantiële afwijkingen ten aanzien van:
 - a. inkomsten uit het gemeentefonds;
 - b. de renteontwikkeling op de kapitaalmarkt;
 - c. resultaten uit grondexploitatie;
 - d. realisatie op begrote subsidieverwachtingen;
 - e. in de begroting voorziene risico's.

Tevens besteden de rapportages aandacht aan de stand van zaken met betrekking tot grote projecten die in voorbereiding of ontwikkeling zijn.

4. Gesignaleerde afwijkingen worden waar nodig voorzien van een bijstuuringsvoorstel en/of een begrotingswijziging.

Artikel 10. Jaarstukken

1. Het college draagt zorg voor een adequate vertaling van de verantwoording van de budgethouders naar de verantwoording per programma.
2. Het college legt verantwoording aan de raad af over de uitvoering van de programma's. In de verantwoording neemt het college in ieder geval op:
 - a. de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd ten minste toegelicht aan de hand van de bij ministeriële regeling vast te stellen beleidsindicatoren;
 - b. de wijze waarop getracht is de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken;
 - c. de gerealiseerde baten en lasten.
3. Financieel beleid

Kaderstellen

Artikel 11. Financiële positie

1. Het college draagt er zorg voor dat al het beleid waartoe de raad heeft besloten in de uiteenzetting van de financiële positie en de meerjarenramingen is opgenomen.
2. De raad autoriseert met het vaststellen van de Meerjarenprogrammabegroting de investeringsruimte.
3. Het college neemt in het investeringsplan bij de meerjarenbegroting jaarlijks nadere voorstellen op over:
 - a. totaal kredieten van een investering met als einddatum waarop de investering gereed is. Dit kan later liggen dan het besproken begrotingsjaar;
 - b. het uitgaventempo van de kredieten verdeeld over de verschillende jaren;
 - c. In de meerjarenprogrammabegroting wordt een voornemen tot investeren in een gebouw groter dan € 2 miljoen tekstueel toegelicht in de paragraaf investeringen. In de paragraaf staan van deze investering vermeld:
 - de hoofdlijnen van de investering
 - eerste raming van de kosten
 - de randvoorwaarden
 - de financiële beschikbare middelenDeze voorgenomen investering is opgenomen in het Meerjaren Investeringsplan (MIP), als onderdeel van de meerjarenprogrammabegroting. Door het vaststellen van de meerjarenprogrammabegroting geeft de raad toestemming tot verdere uitwerking van de investering.
 - d. Op basis van het in artikel 5, tweede lid genoemde voornemen tot het doen van een investering werkt het college de voorgenomen investering verder uit tot een business case. De business case omvat:
 - beoogde functies van het gebouw, inclusief nut en noodzaak;
 - de kosten, zowel de investering als de exploitatie;
 - de dekking met betrekking tot de investering en de exploitatie;
 - juridische aspecten indien er sprake is van meerdere gebruikers.Deze business case wordt in de vorm van een raadsvoorstel voorgelegd aan de raad. Pas na expliciete goedkeuring van het raadsvoorstel wordt het krediet toegezegd. Indien noodzakelijk wordt het Meerjaren Investeringsplan aangepast.
4. 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, de investeringen en de grondexploitatie.
3. Voor een robuuste financiële positie mag de weerstandsfactor niet lager zijn dan 1. Indien de weerstandsfactor lager is dan 1 is aanzuivering van de algemene reserve vereist. Indien de factor hoger is dan 1,4 dan kunnen reserves worden aangewend voor (nieuw) beleid.
4. a. Jaarlijks worden in de begroting gelden opgenomen ter dekking van de afschrijvingen van de materiële vaste activa.
- b. Wanneer dit bedrag in enig jaar lager is dan eentwintigste deel van het verschil tussen de waarde van de vaste materiële activa en de BR kapitaallasten op de aanvangsbalans, wordt dit verschil gereserveerd.
- c. Eventuele over- of onderschrijvingen op de afschrijvingslasten aan het eind van het boekjaar worden verrekend met deze gereserveerde gelden.
- d. Wanneer alsdan nog een positief bedrag resteert, wordt dit toegevoegd aan de BR kapitaallasten ter versterking van de solvabiliteit.
5. Ter verbetering van de financiële robuustheid van de begroting wordt jaarlijks bij de Perspectiefnota budget gereserveerd voor prijs- en volumeontwikkelingen. De hoogte van de reservering wordt bepaald door de consumentenprijsindex en de verwachte bevolkingsgroei toe te passen op het totaal van de begrote baten verminderd met interne opbrengsten, kapitaallasten en die budgetten die op andere wijze voor prijs- en volumestijgingen gecompenseerd worden, waaronder in elk geval het BUIG-budget. Het gereserveerde bedrag wordt door het college, uiterlijk in de Perspectiefnota van het volgende jaar,

toegedeeld aan die beleidsvelden waar compensatie voor prijs- of volumestijgingen noodzakelijk is om het afgesproken uitvoeringsniveau te kunnen continueren. Een eventueel resterend bedrag zal in die laatste Perspectiefnota vrijvallen.

Artikel 12. Waardering & afschrijving vaste activa

1. Ten behoeve van een consistente gemeentebrede toepassing actualiseert het college periodiek het waarderings- en afschrijvingsbeleid en stelt richtlijnen op voor de duur van de afschrijving per categorie zoals terreinen, gebouwen, bedrijfsmiddelen, enzovoorts. De raad wordt over het actuele beleid geïnformeerd.
2. Onder activa met een meerjarig maatschappelijk nut, zoals genoemd in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, worden verstaan:
 - bruggen en viaducten
 - verkeersinfrastructuur, -voorzieningen en - regelingen
 - parkeermaatregelen
 - openbare verlichting
 - lage kade
 - invalidetoiletten
 - inrichting openbare ruimte
3. Kosten voor onderzoek en ontwikkeling worden niet geactiveerd, maar direct ten laste van het resultaat gebracht.
4. Kosten voor het afsluiten van geldleningen worden direct ten laste van de exploitatie gebracht.
5. De materiële vaste activa met economisch nut en de investeringen in de openbare ruimte worden afgeschreven rekening houdend met actuele regelgeving en overigens overeenkomstig de normen gangbaar in het maatschappelijke verkeer.

Artikel 13. Voorziening voor oninbare vorderingen

Voor alle vorderingen wordt een voorziening wegens oninbaarheid gevormd al naar gelang hun aard en/of omvang op basis van het historische percentage van oninbaarheid.

Artikel 14. Reserves

1. Met inachtneming van de voorschriften in het Besluit verantwoording en begroting provincies en gemeenten worden reserves door de raad gedefinieerd.
2. Reserves worden ingesteld bij expliciet raadsbesluit. Lopende het jaar kunnen worden ingesteld:
 - a. bestemmingsreserves;
 - b. egalisereserves die dienen om tariefschommelingen op te vangen.In de begroting en de jaarstukken dient te worden verwezen naar het desbetreffende raadsbesluit.
3. Structurele uitgaven worden gedekt door middel van structurele dekkingsbronnen. Incidentele uitgaven worden gedekt door incidentele dekkingsbronnen (zoals reserves) of structurele dekkingsbronnen.
4. Het aantal reserves wordt zo veel mogelijk beperkt. Hiertoe dient voor reserves bij het instellingsvoorstel informatie te worden verstrekt over:
 - doel van de reserve;
 - motief voor de instelling;
 - voeding ervan;
 - maximale hoogte;
 - maximale duur;
 - bestedingsraming voor de komende jaren.
5. Over reserves wordt in principe geen rente vergoed. Hierop kan een uitzondering worden gemaakt voor reserves, die gevoed zijn door bijdragen voor investeringen. Aan investeringsbijdragen die de boekwaarde van de bijbehorende investeringen overstijgen wordt geen rente toegerekend.
6. Reserves worden jaarlijks geactualiseerd en getoetst door de raad.
7. Het college rapporteert zowel in de begroting als in de jaarstukken over de stand van zaken ten aanzien van de reserves.

Artikel 14a. Beleid reserves

1. Resultaten worden verrekend met de algemene reserve of met bestemmingsreserves.
2. Om ongewenste schommelingen op te vangen in budgetten waarvan de uitputting overwegend door derden wordt beïnvloed kunnen egalisereserves worden gevormd. (Egalisatie)reserves kunnen nooit negatief zijn.
3. Dotaties aan en onttrekkingen uit reserves (bestemmingsreserve en algemene reserve) worden vastgesteld door de raad.
4. De stand van de algemene reserve en de afzonderlijke bestemmingsreserves mag niet negatief zijn.

5. Het opheffen van een ongebonden reserve (egalisatie, projecten en overig) is alleen mogelijk als het achterliggende beleidsdoel komt te vervallen of is gerealiseerd. Opheffen van een gebonden reserve is alleen mogelijk als tegenover dit tekort structurele dekking wordt aangewezen.
6. Vrijval van een bestemmingsreserve (door vervallen achterliggend beleidsdoel) komt ten gunste aan de algemene reserve. Indien een nieuwe bestemmingsreserve gewenst is, kan het college aan de raad voorstellen deze in te stellen met inachtneming van het gestelde in artikel 14.

Artikel 15. Voorzieningen

1. Voorzieningen kunnen lopende het jaar door het college worden ingesteld. Voorzieningen worden gevormd vanwege:
 - a. verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten;
 - b. op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten;
 - c. kosten die in een volgend 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.
2. Voorzieningen worden niet gevormd voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume.
3. Rentetoevoegingen aan voorzieningen zijn niet toegestaan.
4. Bij voorzieningen wordt in de jaarrekening informatie verstrekt over het doel van de voorziening.
5. Voorzieningen worden jaarlijks geactualiseerd en getoetst.

Artikel 16. Kostprijsberekening

1. Tenzij wettelijk anders is bepaald en behoudens bijzondere omstandigheden geldt als uitgangspunt dat de tarieven voor gemeentelijke producten en diensten maximaal 100% kostendekkend zijn.
2. Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van producten en diensten van de gemeente Arnhem wordt de opslagcalculatiemethode toegepast. Alle kosten die rechtstreeks samenhangen met de door de gemeente verleende diensten worden op het betreffende taakveld geboekt. Alle indirecte kosten komen op het taakveld overhead en worden door middel van een opslag in de kostprijs opgenomen.
3. Het college verstrekt bij de begroting en jaarstukken informatie over de grondslagen van de kostentoe rekening en de kostprijsberekening.

Artikel 17. Financieringsfunctie

1. Het college draagt bij de uitoefening van de financieringsfunctie zorg voor:
 - a. het aantrekken van voldoende financiële middelen en het uitzetten van overtollige gelden om de programma's binnen de door de raad vastgestelde kaders van de begroting uit te kunnen voeren;
 - b. het beheersen van de risico's verbonden aan de financieringsfunctie zoals renterisico's, koersrisico's en kredietrisico's;
 - c. het zo veel mogelijk beperken van de kosten van de leningen op lange termijn;
 - d. zo laag mogelijke interne verwerkingskosten en externe kosten bij het beheren van de geldstromen en financiële posities.
2. Het college neemt bij de uitvoering van de financieringsfunctie de volgende richtlijnen in acht:
 - a. er wordt gefinancierd op basis van totaalfinanciering. Slechts in uitzonderingsgevallen (ter beoordeling van het college) wordt aparte projectfinanciering toegestaan.
 - b. bij het aantrekken van financieringen voor langer dan 1 jaar vindt er markt oriëntatie plaats aan de hand waarvan de meest aantrekkelijke mogelijkheid wordt gecontracteerd;
 - c. overeenkomsten voor het aangaan van leningen, het uitzetten van middelen of het verlenen van garanties luiden in euro.
3. Het college informeert de raad indien de wettelijke kasgeldlimiet of de renterisiconorm dreigt te worden overschreden.
4. Verstrekken van leningen en garanties en het aangaan van financiële participaties anders dan genoemd in het tweede lid worden uitsluitend gedaan uit hoofde van de publieke taak. Bij het uitzetten van middelen, het verstrekken van garanties en het aangaan van financiële participaties uit hoofde van de publieke taak bedingt het college indien mogelijk zekerheden. Het college motiveert in zijn besluit het openbare belang van dergelijke uitzettingen van middelen, verstrekkingen van garanties en financiële participaties.

5. Het college stelt in het Treasurystatuut regels op:
 - a. ter uitvoering van het gestelde onder het eerste tot en met vierde lid;
 - b. voor de uitoefening van zijn (gedelegeerde) bevoegdheden;
 - c. voor de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening.

Het college zendt deze regels ter kennisgeving aan de raad.

Artikel 18. Registratie bezittingen, activa en vermogen

1. Het college draagt zorg voor een actuele 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 worden gecontroleerd.
3. Bij afwijkingen in de registratie van bezittingen neemt het college maatregelen voor herstel van de tekortkomingen.
4. De resultaten van de controle en eventuele plannen van verbetering worden ter kennisgeving aan de raad aangeboden.

3a. Paragrafen

Artikel 19. Algemeen

1. Het college presenteert in aparte paragrafen in de begroting en de jaarstukken respectievelijk de beleidsuitgangspunten en de voortgang en verantwoording voor de volgende beheersmatige activiteiten:

Wettelijk voorgeschreven paragrafen:

- a. lokale heffingen;
 - b. weerstandsvermogen en risicobeheersing;
 - c. onderhoud kapitaalgoederen;
 - d. financiering;
 - e. bedrijfsvoering;
 - f. verbonden partijen;
 - g. grondbeleid; Eigen Arnhemse paragrafen:
 - h. investeringen;
 - i. subsidies;
 - j. ambtelijke integriteit (alleen bij jaarverslag).
2. Het college biedt de onderliggende kaders voor deze activiteiten aan:
 - a. in afzonderlijke nota's met een vaste regelmaat (bijvoorbeeld gekoppeld aan de bestuursperiode);
 - b. incidenteel op basis van een aan de raad voor te leggen beleidsagenda of geïncorporeerd in de paragrafen.
 3. De in het tweede lid genoemde beleidsagenda kan aanleiding geven tot toevoeging van extra vrijwillige paragrafen.

Artikel 20. Lokale heffingen

1. Bij de begroting en de jaarstukken neemt het college in de paragraaf lokale heffingen naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 10 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op:
 - de kostentoerekening van de geraamde rentekosten en de geraamde overheadkosten aan de rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht
2. Als onderdeel van de meerjarenbegroting biedt het college jaarlijks de (herziene) beleidskaders voor de lokale heffingen aan. Onderdeel hiervan zijn:
 - de samenstelling van het pakket aan gemeentelijke belastingen en heffingen;
 - de verdeling van de druk van de belastingen;
 - (uitgangspunten voor) de kostendekkendheid van de heffingen;
 - (uitgangspunten voor) het kwijscheldingsbeleid en het tarievenbeleid;
 - de ontwikkeling van de lastendruk voor een of meerdere gemiddelde modelhuishoudens.
3. Het college draagt zorg voor een overzicht van de verordeningen met de bijbehorende vaststellingsdata waarin tarieven, heffingen en prijzen zijn vastgelegd. Het college draagt er zorg voor dat er een actueel overzicht is van de tarieven, heffingen, prijzen en onderliggende kosten.

4. Voor het vaststellen van de hoogte van gemeentelijke tarieven, heffingen en prijzen door de raad verstrekt het college aan de raad per verordening de actueel geraamde tarieven, heffingen en prijzen per door de gemeente verstrekte dienst.

Artikel 21. Weerstandsvermogen en risicomanagement

1. De paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement is gebaseerd op de beleidsnota weerstandsvermogen en risicomanagement. In deze nota wordt ingegaan op het achterliggende financiële beleid, de gewenste en beschikbare weerstandscapaciteit en het risicomanagement.
2. De paragraaf weerstandsvermogen actualiseert zonodig het hiervoor bedoelde kader en omvat conform de vereisten in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten een inventarisatie van de aanwezige weerstandscapaciteit en een inventarisatie van de risico's,
3. In de paragraaf wordt de verhouding tussen de aanwezige weerstandscapaciteit en de gewenste weerstandscapaciteit op basis van de risicoinventarisatie bij een zekerheidspercentage van 90% uitgedrukt in de weerstandsfactor (zie artikel 11, vijfde lid).

Artikel 22. Onderhoud kapitaalgoederen

1. Voor het onderhoud van groen, water, wegen, riolering en gebouwen biedt het college meerjarige (integrale) beleidsplannen aan. Deze bevatten de kaders voor de inrichting van het onderhoud, de beoogde onderhoudskwaliteit, de normkostensystematiek en het hieraan gerelateerd meerjarig budgettair beslag.
2. Bij de begroting en de jaarstukken neemt het college in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen naast de verplichte onderdelen op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op:
 - a. de voortgang van het geplande onderhoud en
 - b. de omvang van het achterstallig onderhoud.

Artikel 23. Financiering

De paragraaf financiering bij de begroting en de jaarstukken benoemt in algemene termen het financieringsbeleid. Tevens doet het college in deze paragraaf verslag van:

- a. de kasgeldlimiet;
- b. de renterisico norm;
- c. de rentevisie;
- d. de rentekosten en -opbrengsten en het renteresultaat verbonden aan de financieringsfunctie;
- e. de omvang en samenstelling van het vreemde vermogen;
- f. de omvang en samenstelling van de uitzettingen;
- g. de huidige liquiditeitspositie.

Artikel 24. Bedrijfsvoering

1. Het college stelt de doelen op het gebied van de bedrijfsvoering vast in relatie tot de door de raad periodiek vastgestelde programmadoelstellingen.
2. In de bedrijfsvoeringsparagraaf in de begroting worden vanuit de (meerjarig) gestelde doelen de actuele onderwerpen en activiteiten belicht. In de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag wordt over de voortgang ervan gerapporteerd, alsmede over nieuwe ontwikkelingen.
3. Het college rapporteert in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de begroting en jaarstukken over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid, zoals bedoeld in artikel 213a Gemeentewet, en de uitputting van de bijbehorende budgetten.

Artikel 25. Verbonden partijen

1. De informatie in de paragraaf verbonden partijen bij de meerjarenprogrammabegroting sluit aan bij de vereisten uit het BBV;
2. In een bijlage bij de paragraaf verbonden partijen bij de jaarstukken wordt naast de verplichtingen uit het BBV van elke verbonden partij informatie gegeven over:
 - a. de naam en vestigingsplaats;
 - b. het financieel belang van de gemeente (ook ten opzichte van de totale omvang van de begroting van de verbonden partij);
 - c. de zeggenschap van de gemeente;
 - d. het publiek belang dat wordt gediend met deelname aan de verbonden partij.
3. Verbonden partijen worden geregistreerd ten behoeve van het risicomanagement.

Artikel 26. Grondbeleid

1. Het college biedt periodiek een (bijgestelde) nota grondbeleid aan ter behandeling en vaststelling door de raad. Deze nota bepaalt:
 - a. de strategische visie voor het grondbeleid in relatie tot de meerjarige ontwikkelingsvisie en de (meerjarige) programma's van de gemeente;
 - b. de beleidsmatige kaders voor het bij de realisatie in te zetten instrumentarium; de kaders voor de jaarlijkse vastgoedrapportage waarin het college de raad over de voortgang rapporteert en een (meerjaren)raming voorlegt voor de onderhanden grondexploitaties.
2. Met inachtneming van hetgeen in het BBV is voorgeschreven bevat de paragraaf grondbeleid in de begroting op basis van de vastgoedrapportage het meerjarige beleids- en (financieel) uitvoeringskader. De paragraaf grondbeleid bij de jaarstukken geeft de gerealiseerde ontwikkeling ten opzichte van het begrotingskader weer.
3. Op het moment dat het college actief grondbeleid uitoefent, wordt dit ter besluitvorming aan de raad voorgelegd.

Artikel 27. Investerings

1. In de paragraaf investeringen bij de begroting neemt het college het meerjarig investeringsplan (MIP) op met een nadere toelichting op de investeringsplannen voor het begrotingsjaar. Voorgenomen investeringen in vastgoed van € 2 miljoen of meer worden afzonderlijk beknopt toegelicht.
2. In de paragraaf investeringen in het jaarverslag wordt over de realisatie van investeringen gerapporteerd, alsmede over af te sluiten kredieten voor investeringen die niet gepleegd (zullen) worden of omdat de beschikbaar gestelde kredieten vier jaar onbenut zijn.

Artikel 28. Subsidies

1. In de paragraaf subsidies bij de begroting resumeert het college beknopt het beleid ten aanzien van het verstrekken van subsidies.
2. Bij de begroting worden in de paragraaf overzichten opgenomen van de beoogde toedeling van subsidiebudgetten naar de programma's (op basis van grondslagen) en van de instellingen die de meeste subsidie ontvangen op basis van de begrotingsgrondslag.
3. Bij de jaarstukken wordt in de paragraaf een uitputtend overzicht opgenomen van alle instellingen die subsidie hebben ontvangen inclusief de subsidiebedragen.
4. Financiële organisatie en administratie

Artikel 29. Administratie

1. Het college draagt zorg voor het verzamelen en vastleggen van gegevens over de geleverde prestaties en de maatschappelijke effecten, opdat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid zoals vastgesteld door de raad, kunnen worden getoetst.
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 en in de clusters;
 - b. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van activa met economisch nut, activa met maatschappelijk nut, voorraden, vorderingen en schulden, enzovoorts;
 - c. het verschaffen van informatie aan de budgethouders en voor het maken van kostencalculaties;
 - d. het bevorderen van de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en ter zake geldende wet- en regelgeving;
 - e. 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 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 bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen.

Artikel 30. Financiële organisatie

Het college draagt de zorg voor en legt (in een besluit) vast:

- a. een eenduidige indeling van de gemeentelijke organisatie en een eenduidig toewijzing van de gemeentelijke taken en budgetten aan de afdelingen;
- b. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden, 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. de regels voor de opdrachtverlening en de verrekening van leveringen tussen de clusters van de gemeente;
- e. de te maken afspraken met de clusters over de te leveren prestaties, de daarvoor beschikbare middelen en de wijze en frequentie van rapportage over de voortgang van de activiteiten en uitputting van middelen;
- f. de regels voor de verlening van décharge over het gevoerde beheer van de clusters.

Artikel 31. Aanbesteding en inkoop

Het college draagt zorg voor en stelt de interne regels (protocol) voor de inkoop en aanbesteding van werken, leveringen en diensten vast.

Artikel 32. Verstrekking subsidies

Het college draagt zorg voor het beleidsmatige kader voor de verstrekking van gemeentelijke subsidies die worden ingezet als instrument bij de uitvoering van de programma's.

Titel 5. Slotbepalingen

Artikel 33. Inwerkingtreding

Deze verordening treedt na de voorgeschreven bekendmaking in werking per 11 oktober 2018. De stukken voor begrotingsjaar 2019 en latere jaren voldoen aan de bepalingen van deze verordening.

Artikel 34. Citeertitel

Deze verordening kan worden aangehaald onder de naam "Verordening financieel beleid en beheer gemeente Arnhem 2018".

Artikelsgewijze toelichting op de verordening financieel beleid en beheer

Artikel 1. Begripsbepaling

Voor de gehanteerde begrippen in de verordening gelden de definities uit de Gemeentewet, de Wet Fido, het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten en het Besluit accountantscontrole decentrale overheden. Overige begrippen uit de verordening worden in artikel 1 van de verordening gedefinieerd.

Het begrip administratie is gedefinieerd ten behoeve van artikel 29 van de verordening.

Het begrip cluster is gedefinieerd ten behoeve van de artikelen 29 en 30 van de verordening.

De begrippen inkomsten, netto schuldquote, weerstandsfactor en onbenutte belastingcapaciteit zijn gedefinieerd ten behoeve van artikel 11 van de verordening. Hiervoor zijn de definities gevolgd die het Besluit begroting en verantwoording toepast voor de financiële kengetallen over de gemeentefinanciën.

Artikel 2. Jaarcyclus

De invulling van de jaarcyclus staat onder invloed van tal van factoren. Zowel inhoudelijke als praktische. Zo beïnvloedt de start van een nieuwe bestuursperiode met een nieuw programma de invulling van de cyclus. Ook goede aansluiting op essentiële externe ramingsinformatie is een belangrijke factor. Ofschoon bepaalde onderdelen –mede door wettelijke termijnen- redelijk vast liggen, vraagt de precieze invulling van de cyclus en vooral de verbinding tussen de verschillende instrumenten afstemming tussen college en raad. Centrale schakel hierin is kaderstelling in meerjarig financieel perspectief.

Artikel 3. Perspectiefnota

Artikelen 3 betreffen vooral de infrastructuur van de begroting.

Artikel 4. Meerjarenprogrammabegroting

In artikel 4 legt de raad een belangrijk deel van de infrastructuur van de begroting vast evenals de beleidsindicatoren waarop de raad wil sturen en controleren. De basis hiervoor ligt in het Besluit begroting en verantwoording (BBV) aangevuld met lokale wensen. Dat is ook de reden dat de gemeente onder de regels van het BBV zijn eigen begrotingsopzet kan kiezen. Meestal zal die vaststelling voor enkele jaren gelden, bijvoorbeeld voor een gehele raadsperiode. Indien daartoe aanleiding is, kan de raad de indeling wijzigen.

Een programma is gebaseerd op de drie w-vragen: wat willen we bereiken (doelstelling), wat gaan we daar voor doen en wat mag dat kosten (raming baten en lasten)? Vooral voor de eerste twee vragen zullen in de praktijk indicatoren nodig zijn.

Artikel 5. Autorisatie begroting en investeringskredieten

Het eerste lid van dit artikel geeft aan dat met het vaststellen van de begroting de gemeenteraad het college autorisatie verleent de begroting uit te voeren tot het niveau van de vastgestelde baten en lasten per programma. Artikel 5 gaat over het meerjarige budgettaire kader. Dat vormt, zoals in de meeste gemeenten gebruikelijk is, de grondslag voor de eigenlijke begroting.

Naast lopende uitgaven doet de gemeente investeringen. Bij vaststellen van de begroting autoriseert de raad het totale krediet, waarvan de uitgaven in een komend begrotingsjaar starten. Het vierde lid geeft aan dat voor investeringen die niet bij de begroting aan de raad zijn voorgelegd expliciet kredieten beschikbaar gesteld dienen te worden. Voorafgaand hieraan is het college niet bevoegd verplichtingen voor de investeringen aan te gaan.

In het amendement Polsstok heeft de gemeenteraad expliciet aangegeven het investeringsvolume voor de onderwijshuisvesting op peil te willen houden. De investeringsruimte voor onderwijs zal in eerste instantie gereserveerd blijven voor onderwijs, tenzij de raad anders besluit. Jaarlijks bij opstellen van het MIP wordt met het amendement rekening gehouden. Aanwending van deze kredietruimte kan alleen na goedkeuring door de gemeenteraad (zie ook regels in artikel 10).

Artikel 6. Mutaties gemeentefonds

De algemene uitkering uit het gemeentefonds en de decentralisatie- en integratieuitkeringen uit het gemeentefonds zijn voor de gemeente belangrijke inkomstenbronnen. Om die reden is het ook belangrijk mutaties in de algemene uitkering, decentralisatie- en integratieuitkeringen zorgvuldig te vertalen in de gemeentebegroting.

Toevoegingen

Belangrijke overwegingen om toevoegingen ten gunste van de algemene middelen te laten komen zijn:

- de gewenste omvang van zowel het te voeren beleid als de benodigde financiën is nog niet bepaald;
- het kan taken betreffen die wij als gemeente al langere tijd uitvoeren maar waarvoor het Rijk nu pas (extra) middelen beschikbaar stelt. Derhalve zijn de aan het gemeentefonds toegevoegde middelen niet noodzakelijk;
- een derde overweging is dat de gemeente ervoor kan kiezen deze taken geheel of gedeeltelijk niet uit te voeren.

Kortingen

- Mocht het noodzakelijk zijn dat het budget geheel of gedeeltelijk beschikbaar blijft voor het programma, dan dient een raadsvoorstel door het college te worden voorbereid.

Expliciete besluitvorming van college en raad is hiermee dus noodzakelijk.

Artikel 7. Uitvoering begroting

In artikel 7 legt de raad het college een aantal eisen op die voor een goede uitvoering van de begroting noodzakelijk zijn. In het eerste lid wordt bepaald dat het college de rechtmatigheid, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de uitvoering dient te waarborgen. Lid 2 stelt eisen voor de kostentoe rekening. Uitvoering van de begroting dient altijd binnen geautoriseerde kaders plaats te vinden. In dit verband regelen het derde en vierde lid de tussentijdse autorisatie ten gevolge van:

- voorstellen met inhoudelijke beleidswijzigingen en financiële gevolgen (raadsvoorstel met begrotingswijziging);

- niet inhoudelijke beleidswijzigingen met financiële gevolgen (verzamelbesluit).

Het vijfde lid regelt dat de raad in het verzamelbesluit in de vorm van een standenoverzicht bestaande uit de oorspronkelijke ramingen, mutaties ten gevolge van begrotingswijzigingen en de nieuwe ramingen - van de meerjarenprogrammabegroting tot de raadsvergadering waarin dit standenoverzicht wordt vastgesteld, beschikt over een actueel beeld van de Meerjarenprogrammabegroting zowel voor de exploitatie als de investeringen.

Artikel 8. Interne controle

De raad legt in dit artikel enkele basiscondities vast voor de interne controle. Daarmee verkrijgt de raad de zekerheid dat het college aan de eisen genoemd in met name artikel 8, eerste lid, zal kunnen voldoen. De interne controle omvat de controle op getrouwheid en rechtmatigheid binnen de processen bijvoorbeeld door middel van functiescheiding als ook eventuele aanvullende onderzoeken.

De genoemde onderzoeken in dit artikel omvatten niet de interne onderzoeken van het college naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur. Regels voor deze interne onderzoeken zijn opgenomen in de verordening ex artikel 213a Gemeentewet.

Artikel 9. Tussentijdse rapportage en informatie

Artikel 9, eerste tot en met vijfde lid, formaliseert een belangrijk onderdeel van de planning en control van de raad. De raad geeft namelijk aan de aard van de informatie die het college standaard dient te

verstrekken evenals de reguliere frequentie voor minimaal 2 rapportages. Van deze 2 rapportages is de uiterste verschijningsdatum in artikel 2 ook gegeven.

Op basis van deze informatie kan de raad de uitvoering van de begroting volgen en besluiten of bijsturing nodig is. Bijsturing van oorspronkelijk geautoriseerde budgetten vindt plaats door middel van een wijziging van de begroting. Het college kan –in relatie tot de bijsturing van de begrotingsuitvoering– bij de tussentijdse rapportage voorstellen doen om de begroting te wijzigen. In dat geval wordt de tussenrapportage niet ter kennisname aangeboden, maar ter besluitvorming.

In het derde lid van het artikel geeft de raad kaders voor de inrichting van de tussenrapportages. In het vierde lid geeft de raad aan waarover hij in elk geval in de tussenrapportages wil worden geïnformeerd. Hierbij vestigt de raad aandacht op zijn behoefte om permanent op de hoogte te zijn van de stand van zaken van grote projecten.

In dit bestek is er niet voor gekozen andere tussentijdse informatie, bijvoorbeeld over het gebruik van bepaalde collegebevoegdheden of rond bestuurlijk gevoelige onderwerpen, in algemene termen op te nemen. Leidend voor deze informatievoorziening zijn de specifieke afspraken die in het verband van afzonderlijke onderwerpen worden gemaakt. Afgezien van de twee tussenrapportages heeft het college een actieve informatieplicht heeft aan de raad.

Artikel 10. Jaarstukken

Artikel 10 is het sluitstuk van de begrotingscyclus, de verantwoording over de begrotingsuitvoering door het college, cq. de controle van de raad daarop. In het eerste lid wordt daarvoor een kwaliteitseis gesteld. Het tweede moet in samenhang gelezen worden met artikel 4, tweede lid.

Artikel 11. Financiële positie

De raad geeft in dit artikel enkele belangrijke uitgangspunten aan die het college voor de uiteenzetting van de financiële positie en de meerjarenramingen moet volgen.

Tevens wordt hier expliciet vastgelegd hoe de raad bij het vaststellen van de financiële positie, de investeringskredieten autoriseert. Dit is nodig omdat deze kredieten als zodanig geen onderdeel zijn van de lasten en baten die de raad via de programmabegroting autoriseert.

In het derde lid geeft de raad een aantal onderwerpen aan waarvoor in het investeringsplan de lijn moet worden bepaald. Bijvoorbeeld de investeringskredieten waarvoor specifieke besluitvorming nodig is, de vrijheidsgraden voor de organisatie.

In dit artikel zijn tevens de spelregels opgenomen die dienen ter versterking van de vermogenspositie: het opbouwen en aanhouden van een voldoende grote algemene reserve op basis van de afgesproken weerstandsfactor en het meerjarig beoordelen van de begrote investeringen in relatie tot de ontwikkeling van de netto schuldquote.

Door de maatregel 'aflossen van schulden binnen één generatie' drukken de lasten van investeringen niet langer dan één generatie (20 jaren) op de exploitatiebegroting. Het beperken van deze termijn levert een bijdrage aan de financiële robuustheid. Schulden worden dan immers eerder afgelost.

Door in de begroting voldoende rekening te houden met prijsstijgingen en groei van de stad, kan het met de raad afgesproken niveau van dienstverlening gecontinueerd worden.

Wanneer er geen geld in de begroting gereserveerd zou worden, zou een onverwachte prijsstijging aan het eind van het jaar leiden tot een onbedoelde verlaging van het voorzieningenniveau.

Artikel 12. Waardering & afschrijving vaste activa

In het eerste lid wordt het college opgedragen om met inachtneming van wettelijke en maatschappelijke normen gemeentebrede regels aan te bieden met betrekking tot het afschrijvingsbeleid. De verordening moet volgens artikel 212 Gemeentewet in elk geval bevatten de "regels voor waardering en afschrijving activa". Het BBV brengt voor de vaste activa het (verplichte) onderscheid aan in immaterieel, materieel en financieel.

Tot 2017 bestond een onderscheid tussen materiële vaste activa met economisch nut en met maatschappelijk nut. Dit onderscheid is vervallen. Deze uniformering van activering betekent niet dat investeringen met een maatschappelijk nut niet meer ten laste kunnen worden gebracht van grondexploitaties. Dat blijft op basis van bestaande wet- en regelgeving mogelijk. De verplichting om alle investeringen te activeren volgens de nieuwe methode geldt alleen voor investeringen die vanaf het begrotingsjaar 2017 worden gedaan.

De afschrijving op materiële activa is afhankelijk van de toekomstige gebruiksduur. De enige uitzondering op het verplicht activeren zijn kunstvoorwerpen met een cultuur-historische waarde.

Artikel 13. Voorziening voor oninbare vorderingen

Artikel 13 geeft de regels voor de bepaling van de hoogte van de voorziening voor oninbare vorderingen.

Artikel 14. Reserves

Met de bepaling van (globale) kaders rond de omvang van het eigen vermogen stuurt de raad op bijvoorbeeld de gewenste dekking van risico's of het bestemmen van ruimte voor specifieke doelen of maatschappelijke investeringen.

In het BBV is een kader voor reserves opgenomen. In dit artikel geeft de raad expliciet invulling aan de regels rond reserves.

Verder bevat dit artikel gecompriemd het geldende reservebeleid. Voor de reserves biedt vooral de jaarcyclus bij uitstek de gelegenheid om de actuele ontwikkelingen te volgen en te toetsen aan de geformuleerde uitgangspunten. De verdere ontwikkeling van beleid kan dan ook prima gestalte worden gegeven in het onderdeel reserves bij de begroting en jaarstukken.

Artikel 14a. Beleid reserves

In dit artikel zijn regels opgenomen voor het omgaan met de onderscheiden soorten reserves. Opneming van de regels in deze verordening is belangrijk voor de raad, die verantwoordelijk is voor en zeggenschap heeft over alle reserves, en voor het college, dat met gebruikmaking van de reserves een stabiele gemeentelijke bedrijfsvoering nastreeft.

Artikel 15. Voorzieningen

Met de bepaling van kaders rond het omgaan met voorzieningen geeft de raad invulling aan de regels omtrent voorzieningen in het BBV.

Artikel 16. Kostprijsberekening

Artikel 16, eerste en tweede lid, geeft op de kaders weer voor de bepaling van heffingen en tarieven: maximaal 100% kostendekkendheid bij een systeem van kostentoekening met alleen indirecte kosten die via een opslag in de kostprijs worden opgenomen.

Artikel 17. Financieringsfunctie

De financieringsfunctie (treasury) is een belangrijk onderdeel van het middelenbeheer. Gezien de operationele kwetsbaarheid van deze functie geeft artikel 212 gemeentewet relatief nauwkeurig aan wat de verordening ten minste moet regelen.

Het eerste en tweede lid van artikel 17 benoemen -op basis van (geactualiseerd) Arnhemse beleid- respectievelijk de gevraagde algemene doelstellingen en de richtlijnen en limieten. Het college werkt dit kader verder uit in het "Treasurystatuut gemeente Arnhem". Ook de dagelijkse uitvoering van de financieringsfunctie in de vorm van de uitoefening van bevoegdheden, de taken en de verantwoordelijkheden dient te worden vastgelegd.

Over het financiële beheer van de financieringsfunctie wordt de raad in een aparte (verplichte) paragraaf bij begroting en jaarstukken geïnformeerd. Artikel 17 voorziet nog in eventuele tussentijdse interne informatievoorziening bij dreigende overschrijding van de wettelijk vastgestelde kasgeldlimiet of renterisiconorm. Overschrijding is niet (renterisiconorm) of beperkt (kasgeldlimiet) toegestaan en de gemeente loopt het risico geconfronteerd te worden met preventief provinciaal toezicht op het sluiten van kortlopende (kasgeldlimiet) of langlopende (renterisiconorm) leningen. Reden om de raad bij een dreigende situatie terstond te informeren.

Artikel 18. Registratie bezittingen en activa

Voor een goed beeld van de financiële positie is een volledige registratie van de gemeentelijke bezittingen onontbeerlijk. Om te garanderen dat de registratie actueel en juist is, wordt in dit artikel het college opgedragen er voor te zorgen dat het administratieve proces voldoende gecontroleerd verloopt. Bij afwijkingen moeten maatregelen tot herstel worden getroffen en dient de raad hiervan in kennis te worden gesteld.

Artikel 19. Paragrafen algemeen

De paragrafen die deel uitmaken van begroting en jaarstukken behandelen onderwerpen die (voor de raad) belangrijk zijn voor het inzicht in de financiële positie. Via de paragrafen kan de raad beleidsuitgangspunten voor beheersmatige activiteiten en lokale heffingen vaststellen. Een aantal van deze activiteiten en de (minimale) inhoud van de paragrafen is wettelijk voorgeschreven. Hieraan kan op grond van eigen prioriteit extra inhoud worden toegevoegd en/of kunnen extra paragrafen worden gedefinieerd. In de Arnhemse programmabegroting zijn extra paragrafen investeringen en subsidies opgenomen. Er is voor gekozen om het ontwikkelen en actualiseren van de onderliggende beleidskaders niet door middel van de verordening aan rigide termijnen te verbinden. Dit is sterk onderwerp- en situatie-afhankelijk. Zo kan bijvoorbeeld de actualiteit om vernieuwing van beleid vragen. In andere gevallen kan beleidsontwikkeling verbonden zijn aan de bestuurscyclus (bijv. belastingbeleid) of de jaarcyclus (bijv. weerstandsvermogen).

Een beperkende factor bij de openbare informatievoorziening in bepaalde paragrafen kan zijn dat deze geen schade mag toebrengen aan de belangen van de gemeente.

Artikel 20. Lokale heffingen

Artikel 212 Gemeentewet vereist dat de verordening minimaal de grondslagen bevat voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen tarieven voor rechten als bedoeld in artikel 229b Gemeentewet en in rekening te brengen heffingen als bedoeld in artikel 15.33 Wet milieubeheer.

In de verordening is er voor gekozen om op hoofdlijnen de issues aan te geven waarvoor het beleid periodiek dient te worden geëvalueerd en bijgesteld. In de tijd gezien vinden evaluatie en bijstelling van beleidskaders vooral plaats met het aantreden van een nieuw college. Voorstellen die hieruit voortkomen, vormen alsdan een onderdeel van de (meerjaren) begroting, paragraaf lokale heffingen. In de tussenliggende periode is de paragraaf lokale heffingen bij de begroting en jaarstukken ook het geschikte instrument om de bestaande (Arnhemse) beleidsuitgangspunten te toetsen en/of bij te sturen. Dit zijn uitgangspunten als een beheerste ontwikkeling van de lokale lasten, het streven naar een evenwichtige lastenverdeling en kaders voor tariefbepaling. Daarnaast bevatten nota's en paragrafen op hoofdlijnen meer kwantitatieve informatie over lokale heffingen zoals een heffingenoverzicht en ramingsinformatie. Op grond van de eventuele beleidsbijstellingen moeten de bijbehorende belastingverordeningen worden aangepast en door de raad worden vastgesteld. Per verordening is dan de nodige kwantitatieve informatie beschikbaar, bijvoorbeeld over tarieven en onderliggende kosten. In de praktijk is die gekoppeld aan de kostenonderbouwingen van de betrokken dienst(en).

Artikel 21. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Het eerste lid van artikel 21 eist dat het college een visie ontwikkelt op de wijze waarop met risico's moet worden omgegaan. Dit omvat het creëren van een breed inzicht in:

- de aanwezige risico's en de mogelijke financiële gevolgen van;
- de beschikbare weerstandscapaciteit; en
- het risicomangement.

Risicomangement is - voorafgaand aan financiële risicodekking - ook vooral gericht op het nemen van maatregelen om risico's te voorkomen of te beheersen.

In de paragraaf weerstandsvermogen schetst het college voor de genoemde aspecten de actuele stand van zaken en doet zonodig voorstellen tot bijsturing.

Artikel 22. Onderhoud kapitaalgoederen

De gemeente pleegt veel investeringen waarbij de continuïteit niet direct is gericht op het principe van vervanging. Bij wegen, water, groen enzovoorts ligt de nadruk veel meer op instandhouding en onderhoud.

Artikel 23. Financiering

De paragraaf Financiering geeft de kaders voor de uitvoering van de financieringsfunctie aan. In aansluiting daarop benoemt dit artikel de informatie over het financiële beheer van de financieringsfunctie die de raad in de verplichte paragraaf financiering bij de begroting en jaarstukken krijgt.

Artikel 24. Bedrijfsvoering

Het domein van de ambtelijke organisatie is de verantwoordelijkheid van het college. Beleid op dit gebied wordt in de eerste plaats vormgegeven door het college. Bedrijfsvoering is echter van belang voor de raad omdat het welslagen van de programma's afhankelijk is van de externe gerichtheid en resultaatgerichtheid van de ambtelijke organisatie. Voor ontwikkeling van bedrijfsvoeringsbeleid legt de verordening dan ook de relatie naar de door het college geformuleerde bedrijfsvoeringsdoelstellingen.

Het tweede lid regelt formeel over welke feiten aangaande het financiële beheer van de bedrijfsvoering de raad in de verplichte paragraaf bedrijfsvoering geïnformeerd wordt. In de praktijk moet deze paragraaf de bestuurlijke agenda zijn die in samenspraak met het topmanagement wordt opgesteld.

Artikel 25. Verbonden partijen

Verbonden partijen zijn die partijen waarmee de gemeente een bestuurlijke relatie heeft én waarin zij een financieel belang heeft.

Omdat dergelijke relaties relatief weinig voorkomen concentreert deze verordening zich op de beleidsvorming in concreet voorkomende gevallen. Hierbij draagt het college een toetsingskader aan vanuit verschillende relevante aspecten.

In het BBV is geregeld dat met betrekking tot de verbonden partijen bij begroting en jaarstukken aandacht wordt besteed aan:

- a. de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
- b. de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen;
- c. kwantitatieve gegevens, inclusief veranderingen die zich daarin hebben voorgedaan.

Artikel 26. Grondbeleid

Bij de ruimtelijke ontwikkeling van de stad heeft de raad een sturende positie. De gewenste ruimtelijke ontwikkeling vraagt bestuurlijke keuzes en kaders. Evenals het verwerkelijken van die ontwikkeling. Bij de verwerkelijking gaat het om planologische voorbereiding, het verwerven van gronden, opstellen van contracten, civieltechnische werken en het (doen) realiseren. Dit brengt bijvoorbeeld keuzes met

zich mee als gevolg landelijk ontwikkelingsbeleid, over de positie die de gemeente inneemt (actief of meer faciliterend), rond kostenverhaal, etcetera.

Ontwikkelingsvisies beslaan doorgaans een lange periode en ook in het grondbeleid is consistentie een belangrijke factor. Dit maakt dat ook de nota's grondbeleid met een behoorlijke tussenpoos kunnen worden geagendeerd. Eind 2012 is een herziene nota Grondbeleid aan de raad aangeboden. Belangrijk voor de actualiteit is dat een beleidsevaluatie plaats vindt zodra de (verwachte) ontwikkelingen daar aanleiding toe geven.

Het 2e lid regelt dat - met behulp van de paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarstukken - de uitvoering van het grondbeleid tussentijds kan worden gevolgd. Dit omvat dan ook de financiële ontwikkeling, de verantwoording van de ontwikkelingen in de grondexploitaties. Het BBV geeft al vergaand aan welke informatie de paragraaf minimaal moet bevatten, alsmede overige uitvoeringsinformatie die het college verschafft bij begroting en jaarstukken.

Artikel 27. Investerings

Tegelijk met de begroting autoriseert de gemeenteraad de geplande investeringen, waarvan de start in het begrotingsjaar plaats vindt en welke zijn opgenomen in het meerjaren investeringsplan. In de paragraaf geeft het college een globale toelichting op de investeringsplannen in het kader van de doelstellingen van het beleid.

In de paragraaf in het jaarverslag legt het college verantwoording af over de gepleegde en de voortgang van de nog niet afgeronde investeringen. Tevens wordt geadviseerd over af te sluiten kredieten omdat eerder geautoriseerde investeringen niet meer gedaan zullen worden of omdat de kredieten te lang onbenut zijn gebleven.

Artikel 28. Subsidies

Het verstrekken van subsidies door de gemeente Arnhem is gebaseerd op de Algemene SubsidieVerordening (ASV). Met de ASV delegeert de raad het verstrekken van subsidies grotendeels aan het college. In de paragraaf bij de begroting geeft het college in hoofdlijnen aan hoe naar verwachting subsidies zullen worden verstrekt in het begrotingsjaar. In de paragraaf bij de jaarstukken wordt hierover in meer detail door het college verantwoording afgelegd.

Artikel 29. Administratie

In artikel 29 worden de kaders gegeven voor de inrichting van administraties van de gemeente. In hoofdlijnen wordt opgedragen welke gegevens moeten worden vastgelegd en aan welke eisen de vastgelegde gegevens moeten voldoen. Deze verordening regelt niet – inherent aan het dualisme – de regels en activiteiten die daarvoor in de uitvoering nodig zijn. Dat is een taak van het college. Deze zal deze zaken wel in een besluit moeten vastleggen voor de aansturing van de ambtelijke organisatie. Een belangrijk onderdeel van de administratie is de financiële administratie. Bij algemene maatregel van bestuur stelt het Rijk eisen aan de verantwoordingsinformatie van gemeenten. In het Besluit begroting en verantwoording zijn onder andere waarderingsgrondslagen, balansindeling en verplicht op te leveren financiële gegevens vastgelegd. Vanuit de financiële administratie moeten gegevens worden aangeleverd voor de financiële verantwoordingsinformatie aan de raad, maar ook aan gedeputeerde staten, in hun rol als toezichthouder, het rijk, de Europese Unie, etc.

Artikel 30. Financiële organisatie

In dit artikel worden uitgangspunten voor de inrichting van de financiële organisatie gegeven, waaraan het college bij het stellen van regels voor de ambtelijke organisatie invulling moet geven. De uitgangspunten vormen kaders voor het college, waaraan hij zich moet houden.

In de onderdelen a en b worden eisen gesteld aan de toedeling van taken aan organisatieonderdelen van de gemeente en de toewijzing van functies aan functionarissen. In de onderdelen c t/m f worden eisen gesteld aan de budgettoedeling en de verantwoording daarover.

Artikel 31. Aanbesteding en inkoop

De inkoop van goederen en diensten en de aanbesteding van werken beslaat een fors deel van het gemeentelijke budget en is in bepaalde gevallen een kwetsbare activiteit. In die zin zijn intern- en administratief-organisatorische regels te zien als een vorm van risicobeheersing. De aansprakelijkheid kan worden beperkt en jegens derden wordt rechtszekerheid gecreëerd. Artikel 31 legt aan het college de zorg op om regels op te stellen voor de aanbesteding van werken en inkoop van goederen en diensten. De regelgeving van de Europese Unie dient daarbij nageleefd te worden. Doordat de regels worden vastgelegd kan de accountant bij zijn controle van de jaarstukken nagaan of de interne regels (en de Europese regelgeving) zijn nageleefd, het is een onderdeel van de rechtmatigheidstoets. De accountant beoordeelt hiervoor eveneens het systeem van interne regels.

Artikel 32. Verstrekking subsidies

Subsidies vormen een belangrijk instrument bij het realiseren van de door de raad geformuleerde (deel) programmadoelstellingen. Artikel 4.23 Algemene wet bestuursrecht vereist dat een subsidie slechts

door een bestuursorgaan kan worden verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift. Het voorschrift moet regelen voor welke activiteiten subsidies kunnen worden verstrekt. Voor incidentele gevallen met een subsidieduur van ten hoogste vier jaar geldt het bovengenoemde vereiste niet. Dit artikel draagt het college op te zorgen voor een adequate toetsingskaders bij verlening van subsidies.

Artikel 33. Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in de plaats van de vorige verordening ex artikel 212 Gemeentewet en is van toepassing op alle stukken van het begrotingsjaar 2019 en later.

Artikel 34. Citeertitel

In dit artikel wordt de naam gegeven, waarmee men in de stukken naar deze verordening kan verwijzen.