

Vaststelling Algemene verordening financieel beheer en beleid gemeente Den Haag 2019

De raad van de gemeente Den Haag,

Gezien het voorstel van het college van 25 september 2018,

Besluit:

vast te stellen de navolgende Algemene verordening financieel beheer en beleid gemeente Den Haag 2019:

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1:1 Begripsomschrijvingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- accountant: degene die door de gemeenteraad is aangewezen voor de controle op de jaarrekening;
- achtmaandsrapportage: voortgangsrapportage over de begrotings-uitputting over de eerste acht maanden in het lopende jaar;
- activiteit: het resultaat van een samenhangend handelen, meetbaar gemaakt in tijd, geld en kwaliteit; activiteiten tellen op tot programma's en taakvelden;
- administratieve organisatie: de personen, instrumenten en procedures die binnen de gemeente Den Haag het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van juiste, volledige, tijdige en betrouwbare informatie mogelijk maken ten behoeve van het besturen en doen functioneren van deze organisatie en ten behoeve van de verantwoording die daarover moet worden afgelegd;
- BBV: Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, inhoudende de voorschriften voor de begrotings- en verantwoordingsdocumenten, uitvoeringsinformatie en informatie voor derden van provincies en gemeenten;
- bedrijfsvoering: alle activiteiten die samenhangen met de sturing en ondersteuning van het primair proces;
- begrotingscyclus: de cyclus van één jaar waarin de voorjaarsnota, de begroting, de vier- en achtmaandsrapportage en de jaarstukken worden behandeld;
- beheer van vermogenswaarden: het uitoefenen van bestuur over en toezicht op het beheer van middelen en rechten van de gemeente Den Haag;
- doelmatigheid: de mate waarin een maximale hoeveelheid producten en prestaties is gerealiseerd met een minimale hoeveelheid middelen of een hogere kwaliteit wordt bereikt bij een gelijkblijvende hoeveelheid middelen;
- doeltreffendheid: de mate waarin de geleverde activiteiten en prestaties bijdragen aan het realiseren van de gestelde (beleids)doelen;
- financiële administratie: het onderdeel van de administratieve organisatie waarmee gekomen wordt tot een goed inzicht in de financieel-economische positie, het beheer van vermogenswaarden, de uitvoering van de begroting, het afwickelen van vorderingen en schulden, alsmede tot het afleggen van rekening en verantwoording daarover;
- financieel beleid: het geheel van maatregelen om doelstellingen van de gemeente binnen de financiële kaders te realiseren;
- indicatoren: de absolute of verhoudingsgetallen die informatie geven over de ontwikkelingen in de output en/of effecten van een programma of activiteit. Onderscheiden worden door de gemeente vastgestelde prestatie-indicatoren, effectindicatoren en kengetallen, en vanuit het Rijk voorgeschreven beleidsindicatoren;
- overlopende activa: de vooruitbetaalde kosten/nog te ontvangen bedragen;
- overlopende passiva: de vooruitontvangen bedragen/nog te betalen kosten;
- overzicht overhead: hoofdstuk waarop alle lasten en baten, inclusief dotaties en onttrekkingen aan reserves (zowel materiële als personele lasten en baten) zijn weergegeven die samenhangen met de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces (de categorieën medewerkers behorend tot de overhead worden van Rijksweg voorgeschreven);
- planning en control: het proces binnen de kaders van het financieel beleid waarbij aansturing van de organisatie plaatsvindt door het formuleren van doelen, het aangeven van termijnen, het beschikbaar stellen van middelen, het aanwijzen van verantwoordelijken, het volgen van de

- uitvoering, het normeren van gewenste effecten, het meten van resultaten en het informeren van alle betrokkenen;
- PPS: Publiek Private Samenwerking, samenwerkingsconstructie waarbij in ieder geval de gemeente en een marktpartij is betrokken;
 - primair proces: alle activiteiten die direct gerelateerd zijn aan het opstellen en uitvoeren van beleid met een uitwerking naar buiten de ambtelijke organisatie van de gemeente (het betreft de medewerkers die niet behoren tot de categorieën medewerkers die onderdeel uitmaken van het overzicht overhead);
 - programma: een aantal samenhangende activiteiten voorzien van ten minste inhoudelijke doelstellingen en een budget en eventueel indicatoren; voor ieder programma wordt bij de begroting omschreven wat er bereikt gaat worden, wat daarvoor gedaan gaat worden en wat de omvang is van de directe lasten en baten, inclusief dotaties en onttrekkingen aan reserves (het gaat hierbij om de materiële en personele lasten en baten primair proces, dus exclusief overhead);
 - programmabegroting: de begroting, bestaande uit de beleidsbegroting en financiële begroting zoals bedoeld in artikel 7, BBV.
 - programmarekening: de jaarstukken, bestaande uit het jaarverslag en de jaarrekening, zoals bedoeld in artikel 24, BBV.
 - taakveld: een voorgeschreven eenheid waarin de begroting wordt onderverdeeld en de bijbehorende baten en lasten, en dotaties en onttrekkingen van de reserves toegerekend, ten behoeve van vergelijkbaarheid tussen gemeenten en de informatiebehoefte van derden (CBS, Rijk);
 - treasuryfunctie: de treasuryfunctie omvat alle activiteiten die zich richten op het sturen, beheersen en verantwoorden van de financiële vermogenswaarden, de financiële geldstromen, de financiële posities en de hieraan verbonden risico's;
 - viermaandsrapportage: voortgangsrapportage over de begrotings-uitputting over de eerste vier maanden in het lopende jaar;
 - wet Fido: Wet financiering decentrale overheden, inhoudende nieuwe bepalingen inzake het financieringsbeleid van openbare lichamen, waarin opgenomen de verwijzing naar de ministeriële Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo).

Hoofdstuk 2 De inrichting van de financiële organisatie

Artikel 2:1 Inrichting financiële organisatie

1. Het college bepaalt in het Uitvoeringsbesluit Financieel beheer en beleid nadere regels omtrent:
 - a. de activiteiten binnen de gemeente in het kader van planning en control op het gebied van financiën en administratief beheer;
 - b. de voorbereiding en inhoud van de door het college uit te brengen stukken uit de begrotingscyclus.
2. Gelet op artikel 160, lid 1a van de Gemeentewet, stelt het college, binnen de kaders van het door de gemeenteraad vastgestelde Treasurystatuut, in een Uitvoeringsbesluit Treasurybeheer nadere regels voor de dagelijkse uitoefening van de gemeentelijke treasuryfunctie.

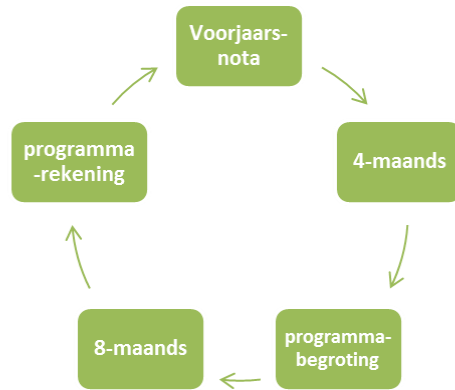
Artikel 2:2 Financiële administratie

1. De financiële administratie is zodanig ingericht dat voor zowel de ramingen als de realisatie, de lasten, baten, dotaties aan reserves en onttrekkingen aan reserves eenduidig worden toegerekend aan gemeentelijke (deel-)activiteiten, programma's, balansposten, het overzicht overhead en taakvelden.

Hoofdstuk 3 De begrotingscyclus

Artikel 3:1 Onderdelen van de begrotingscyclus

1. De begrotingscyclus bestaat uit:
 - a. aanbieden van de voorjaarsnota door het college aan de gemeenteraad, ter voorbereiding op het opstellen van de programmabegroting voor het komende jaar;
 - b. aanbieden door het college aan de gemeenteraad van de viermaandsvoortgangs-rapportage over de begrotings-uitputting over de eerste vier maanden van het jaar;
 - c. vaststellen van de programmabegroting voor het komende jaar;
 - d. vaststellen van de bijstelling van de begroting van het huidige uitvoeringsjaar via de programmabegroting van het komende jaar;
 - e. aanbieden door het college aan de gemeenteraad van de achtmaandsvoortgangs-rapportage over de begrotings-uitputting over de eerste acht maanden van het jaar;
 - f. vaststellen van de programmarekening ter afsluiting van het afgelopen begrotingsjaar.



Artikel 3:2 De begroting

1. Jaarlijks stelt het college de voorjaarsnota op waarin het budgettaire kader meerjarig is weergegeven. Deze voorjaarsnota dient als uitgangspunt voor het opstellen van de meerjarenbegroting. Het college biedt deze voorjaarsnota aan de gemeenteraad aan.
2. Het college biedt de gemeenteraad uiterlijk de tweede dinsdag in september voorafgaande aan het begrotingsjaar ter vaststelling de stukken bedoeld in artikel 190 van de Gemeentewet aan (de begroting met een toelichting van de gemeente en een meerjarenraming met toelichting voor ten minste drie op het begrotingsjaar volgende jaren).
3. Met het vaststellen van de programmabegroting worden afzonderlijk voor de programma's en het overzicht overhead door de gemeenteraad vastgesteld:
 - a. de doelstellingen;
 - b. de financiële middelen voor het begrotingsjaar;
 - c. de meerjarenbegroting.
4. In de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting is een overzicht opgenomen dat inzicht geeft in de apparaatslasten en de kosten van inhuur externen. Het totaal van de apparaatslasten primair proces is onderverdeeld naar programma's.
5. Met het vaststellen van de programmabegroting worden de indicatoren vastgesteld met de daarbij behorende ambitie.
6. In de programma's en het overzicht overhead, als onderdeel van de beleidsbegroting, worden de lasten en baten weergegeven inclusief de dotaties aan reserves en onttrekkingen aan reserves. In een overzicht binnen de financiële begroting worden per programma en het overzicht overhead de lasten, baten, dotaties en onttrekkingen afzonderlijk gepresenteerd wat de wettelijke grondslag vormt voor de budgetautorisatie door de gemeenteraad.
7. Het college is bevoegd middelen te heralloceren, binnen de door de gemeenteraad gestelde kaders, zolang er op programmaniveau en het overzicht overhead geen sprake is van een vermeerdering of vermindering van de lasten, baten, dotaties of onttrekkingen uit bestemmingsreserves van de begroting.
8. De begroting bevat de in het BBV (artikel 9, lid 2) voorgeschreven paragrafen: Lokale heffingen, Weerstandsvermogen, Onderhoud kapitaalgoederen, Financiering, Bedrijfsvoering, Verbonden partijen en Grondbeleid. Naast de verplichte paragrafen kunnen het college en de gemeenteraad voorstellen doen om extra paragrafen op te nemen.
9. Bij de opstelling van de programmabegroting past het college het voorzichtigheidsbeginsel toe: baten worden alleen geraamd indien ze voldoende zeker zijn; lasten worden geraamd indien verwacht wordt dat deze zich voordoen.
10. Het bedrag voor onvoorziene uitgaven dat volgens het BBV (artikel 8, lid 6) in de programmabegroting is opgenomen wordt geraamd op basis van de risico's zoals opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en de kans dat deze risico's zich feitelijk voordoen. Onttrekkingen aan de post onvoorzien geschieden bij raadsbesluit.
11. Voor de interne toerekening van rentekosten hanteert de gemeente een omslagrente. Bij het vaststellen van de begroting wordt de hoogte van de omslagrente vastgesteld.

Artikel 3:3 Begrotingsuitvoering

1. Het college rapporteert in de vier- en achtmaandsrapportages aan de gemeenteraad over de begrotings-uitputting over de eerste vier dan wel acht maanden in het lopende jaar.
2. Bij de programmabegroting voor het komende jaar is ook een voorstel tot wijziging van de begroting van het huidige uitvoeringsjaar opgenomen.
3. De gemeenteraad wordt geïnformeerd over nieuwe inzichten door middel van een apart raadsvoorstel. Als sprake is van een majeure ontwikkeling of nieuw beleid dan is bij dat voorstel een wijziging van de begroting opgenomen, waarmee de begroting in evenwicht blijft.

4. Amendementen vanuit de gemeenteraad voor aanpassingen van programmabudgetten, de aan de programma's verbonden doelstellingen en/of indicatoren geven aan welke financiële consequenties deze hebben. In geval van financiële consequenties bevat het amendement een financiële dekking.
5. Moties die het college oproepen tot aanpassingen in beleid met gevolgen voor programmabudgetten, de aan de programma's verbonden doelstellingen en/of indicatoren geven aan welke financiële consequenties hier aan verbonden zijn.
6. Gedurende het jaar informeert het college de gemeenteraad over de beheersing van één of meerdere administratieve processen en projecten. Jaarlijks wordt in overleg met de gemeenteraad bepaald over welke processen en projecten gerapporteerd wordt. De accountant controleert de rapportage en meldt zijn bevindingen aan de gemeenteraad.

Artikel 3:4 Begrotingsverantwoording

1. Het college biedt de gemeenteraad op de derde dinsdag in april volgend op het verslagjaar de begrotingsverantwoording in de vorm van de programmarekening aan, zoals bedoeld in artikel 24 van het BBV.
2. De accountant biedt de controleverklaring en het verslag van bevindingen aan de gemeenteraad aan.
3. De indeling van het jaarverslag sluit aan op de indeling van de beleidsbegroting en de indeling van de jaarrekening sluit aan op de indeling van de financiële begroting.

Hoofdstuk 4 Het financieel middelenbeheer

Artikel 4:1 Organisatie van de financieringsfunctie

1. Op basis van artikel 212, lid 2, sub c van de Gemeentewet en gelet op de bepalingen in de Wet Fido, stelt de gemeenteraad in een Treasurystatuut nadere regels betreffende doelstellingen, randvoorwaarden, administratieve organisatie, planning en control en de informatievoorziening van de gemeentelijke treasuryfunctie.

Artikel 4:2 Risico-inventarisatie en –beheersing

1. Het college zorgt voor een toereikend systeem van risicomanagement.
2. Het college rapporteert over grote projecten. De gemeenteraad kan besluiten tot aanwijzing van een groot project indien hij van mening is dat zijn controlerende taak meer toegesneden informatie, periodiek te verstrekken, vereist. Binnen elk omvangrijk project wordt rekening gehouden met onvoorziene kosten.
3. Voor het afdekken van risico's beschikt de gemeente over structureel en incidenteel weerstandsvermogen. Het incidentele weerstandsvermogen bestaat in beginsel uit de algemene reserve en andere reserves die via deze verordening worden aangemerkt als behorende tot het weerstandsvermogen. Het structurele weerstandsvermogen bestaat uit de post onvoorzien.
4. Risico's voor grondexploitaties worden afgewikkeld via de reserve Grondbeleid.
5. In de paragraaf Verbonden Partijen wordt per verbonden partij opgenomen welk risico's van materiële betekenis kunnen zijn voor de positie van de gemeente.
6. Grote ruimtelijke, fysieke en infrastructurele projecten hebben een afzonderlijke voorziening voor onvoorziene kosten
7. Bij de voorjaarsnota bepaalt het college de noodzakelijke hoogte van het weerstandsvermogen op basis van de inventarisatie van de relevante risico's. De noodzakelijke hoogte van de algemene reserve wordt bepaald middels het risicocumulatiemodel. Hierbij wordt de hoogte van de post onvoorzien betrokken.
8. De paragraaf weerstandsvermogen in de begroting en programmarekening bevat een inventarisatie van de belangrijkste risico's die gemeente loopt.
9. Bij incidentele risico's is het maximale bedrag opgenomen in het risicocumulatiemodel. Voor structurele risico's geldt een opname van 1,5 keer van het bedrag.
10. Een risico in de paragraaf weerstandsvermogen leidt niet tot automatische verrekening met de reserve. Het uitgangspunt blijft de begrotingsregel: overschrijdingen worden allereerst opgelost binnen het begrotingsprogramma of het overzicht overhead.

Artikel 4:3 Verbonden partijen

1. Het college neemt (conform lid 2 van artikel 160 van de Gemeentewet) geen besluit tot de oprichting van en deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, dan nadat de gemeenteraad in de gelegenheid is gesteld om haar wensen en bedenkingen te uiten ten aanzien van het ontwerpbesluit.
2. De oprichting van of deelneming in een gemeenschappelijke regeling vergt de expliciete instemming van de gemeenteraad, conform art. 1 van de Wet op de gemeenschappelijke regelingen.
3. In een ontwerpbesluit tot oprichting van, of deelname in een verbonden partij, neemt het college minimaal op:

- a. de expliciete koppeling van het doel van de verbonden partij aan een gemeentelijk doel;
 - b. de risico's en beheersmaatregelen, en de exit-mogelijkheden;
 - c. het motief om deel te nemen aan de verbonden partij en de taak niet zelf uit te voeren, uit te besteden of hiervoor subsidie te verlenen;
 - d. de betrokkenheid en wijze van informatievoorziening aan de gemeenteraad;
 - e. de herijkings- of evaluatiemomenten.
4. Het college stelt eenmaal in de vier jaar een Nota Verbonden Partijen op die ter vaststelling aan de gemeenteraad wordt aangeboden.
 5. Het college voert iedere raadsperiode een herijking uit voor alle deelnemingen. De herijking wordt ter kennisname aangeboden aan de gemeenteraad.

Artikel 4:4 Externe geldstromen

1. Het college maakt een meerjarige inschatting van de omvang van de externe geldstromen in de programmabegroting.
2. Het college rapporteert in de programmarekening aan de gemeenteraad over de (nog te) ontvangen subsidies en uitkeringen van Europese en Nederlandse overheden.
3. Bij werkzaamheden en activiteiten die de gemeente met behulp van subsidies van derden uitvoert, ziet het college toe op naleving van de betrokken subsidieregelingen.

Artikel 4:5 Onderhoud kapitaalgoederen

1. In de begroting en de programmarekening rapporteert het college over het onderhoud kapitaalgoederen. Bij elk type kapitaalgoed wordt aangegeven wat het relevante beleidskader is.
2. Eén keer per vier jaar wordt een nota onderhoud kapitaalgoederen opgesteld.
3. Aan het onderhoud van alle kapitaalgoederen ligt een structureel meerjarig onderhoudsplan ten grondslag. De onderhoudsplannen worden een keer in de vier jaar geactualiseerd.
4. In het onderhoudsplan is aangegeven welk niveau van onderhoud minimaal nodig is. Dit niveau is concreet omschreven in het beleidskader. Wanneer bij inspectie de staat van het kapitaalgoed beter is dan verwacht, wordt het geplande onderhoud niet uitgevoerd maar een jaar uitgesteld.

Artikel 4:6 Inkoopvoorwaarden en aanbestedingen

1. Het college draagt zorg voor de inkoop van goederen en diensten en het aanbesteden van werken, conform geldende wet- en regelgeving.
2. Het college stelt gemeentelijk inkoopbeleid vast voor de inkoop van goederen en diensten en het aanbesteden van werken.
3. Het college draagt zorg voor het hanteren van de meest passende inkoopvoorwaarden bij aanbestedingen.

Artikel 4:7 Raming, waardering, activering en afschrijving investeringen in materiele vaste activa

Begroting

1. De gemeenteraad stelt het Meerjarig Investeringsplan (MIP) en wijzigingen daarop vast als onderdeel van de begroting en stelt daarmee de investeringsbudgetten beschikbaar aan het college.
2. In het MIP worden de voorziene investeringen opgenomen (zowel nieuw als vervanging) in materiele vaste activa (ook wel kapitaalgoederen). Financiële bijdragen aan kapitaalgoederen in eigendom van derden worden niet geactiveerd, maar komen in het jaar van aanschaf ten laste van het budget van het betrokken programma en activiteit.
3. Het MIP bestaat uit een planningshorizon van acht jaar.
4. Alle vaste activa worden voor het bedrag van de investering geactiveerd. In afwijking hierop worden de bijdragen van derden die in directe relatie staan met het actief op de waardering daarvan in mindering gebracht en moeten de voorzieningen, zoals bedoeld in BBV artikel 44, eerste lid, onderdeel d, in mindering gebracht worden op de investeringen, zoals bedoeld in BBV artikel 35, eerste lid, onderdeel b. In de programmabegroting- en rekening worden de investeringen bruto en netto gepresenteerd (dus zowel de totale projectkosten, als de bijdragen van derden of uit voorzieningen, als het gemeentelijk aandeel)
5. In het MIP worden afzonderlijk onderscheiden investeringen met economisch nut, investeringen met economisch nut (gedekt uit heffingen) en investeringen met maatschappelijk nut. Onder investeringen met een meerjarig maatschappelijk nut, zoals bedoeld in BBV artikel 35, worden verstaan uitgaven inzake wegen, waterwegen, civiele kunstwerken, herinrichtingen en groen.

Financiële dekking

6. Investeringen in materiele vaste activa zijn in beginsel voorzien van dekking voor structurele kapitaallasten (rente en afschrijving) en dekking voor structurele financiële gevolgen voor beheer en onderhoud. Incidentele dekking van kapitaallasten wordt expliciet aan de gemeenteraad voorgelegd bij besluitvorming over de begroting dan wel bij afzonderlijke besluitvorming over

projecten. Incidentele dekking van afschrijvingslasten dient te worden toegevoegd aan de gemeentebrede reserve activa-financiering.

Uitvoering

7. Voor het in uitvoering nemen van investeringsprojecten die een totale omvang hebben groter dan € 2,5 mln. en/of bestuurlijk relevant zijn, is een raadsbesluit nodig. Hierbij dient uitgegaan te worden van de totale (bruto) investering, dus het gemeentelijk aandeel plus bijdragen van derden. Over afwijkingen ten opzichte van de begroting van deze projecten wordt in de vier- en achtmaandsrapportages en de programmarekening expliciet gerapporteerd.

Afwijkingen

8. Een overschrijding van een investeringsraming in enig jaar is toegestaan, mits het totale investeringsbudget niet wordt overschreden.
9. Het college besluit over verrekeningen van over- en onderschrijdingen op investeringsbudgetten binnen een programma, verrekeningen van over- en onderschrijdingen op investeringsbudgetten tussen programma's worden ter besluitvorming voorgelegd aan de gemeenteraad.
10. Het college legt wijzigingen in jaarschijven van de investeringsbudgetten (herfasering) en de eventueel daarbij behorende begrotingswijzigingen van de exploitatie ter besluitvorming voor aan de gemeenteraad.

Voorwaarden voor activering

11. Voor de aanschaf van kapitaalgoederen met een economisch nut geldt dat:
 - a. uitgaven inzake werkzaamheden aan vastgoed en sportaccommodaties gelijk aan of groter dan € 100.000 voor het totaal van het project worden geactiveerd en uitgaven kleiner dan € 100.000 voor het totaal van een project ten laste komen van het betreffende programma- en activiteitenbudget;
 - b. uitgaven aan overige kapitaalgoederen gelijk aan of groter dan € 50.000 per stuk worden geactiveerd en uitgaven kleiner dan € 50.000 per stuk in het jaar van aanschaf ten laste komen van het betreffende programma- en activiteitenbudget.
12. Voor investeringen met een meerjarig maatschappelijk nut geldt dat:
 - a. uitgaven worden geactiveerd indien er sprake is van een eerste aanleg, een integrale vervanging van een actief of herinrichtingen van straten, pleinen, wegen, parken enz. waarbij een geheel nieuwe uitstraling ontstaat;
 - b. uitgaven worden geactiveerd indien er op begrotingsbasis sprake is van een totaal investeringsbedrag (gemeentelijk aandeel plus bijdrage van derden) van meer dan € 2,5 mln.
13. De uitvoering van regulier, achterstallig of groot onderhoud leidt niet tot verlenging van de levensduur en wordt daarom niet geactiveerd.

Afschrijvingstermijnen

14. Voor investeringen met een economisch nut worden de volgende standaard afschrijvingstermijnen gehanteerd:
 - a. 40 jaar: nieuwbouw gebouwen (permanent) en rioleringen; een uitzondering hierop vormt het stadhuis-/ bibliotheekcomplex waarvoor met raadsbesluit 172/1997 (RIS 20092) een gebruiksduur van 50 jaar is vastgesteld;
 - b. 25 jaar: sportterreinen, renovatie gebouwen, restauratie monumenten, aankoop gebouwen en glasvezelkabels;
 - c. 20 jaar: parkeerterreinen; betonnen bakken voor Ondergrondse Restafvalcontainers (ORAC's);
 - d. 15 jaar: technische installaties in gebouwen (elektrische voorzieningen, verwarming, liften, machines);
 - e. 10 jaar: (brandveiligheid)voorzieningen aan gebouwen; energiebesparende maatregelen in gebouwen; kunstopdrachten; telefooninstallaties; kantoormeubilair (nieuwe inrichting); aanleg terreinwerken (semi-permanent of tijdelijk); nieuwbouw gebouwen (semi-permanent, tijdelijk of verplaatsbaar); verbeteringen aan gebouwen (mits levensduur verlengend); stalen bakken voor Ondergrondse Restafvalcontainers (ORAC's); sportaccommodaties;
 - f. 5 jaar: zware transportmiddelen/aanhangwagens en schuiten; personenauto's/lichte motorvoertuigen/motoren, automatiseringssystemen plus omvangrijke applicaties, duurzame productiemiddelen; software.

Duurzame productiemiddelen die een aantoonbare kortere levensduur hebben, kunnen in een overeenkomstig kortere termijn worden afgeschreven.

15. Voor investeringen met een maatschappelijk nut worden de standaard afschrijvingstermijnen gehanteerd:
 - a. 30 jaar: civiele kunstwerken (bruggen, viaducten, tunnels).
 - b. 20 jaar: eerste aanleg van wegen, fietspaden, voetpaden, rotondes, railinfrastructuur.
 - c. 15 jaar: technische installaties (waaronder verkeersregelininstallaties) en openbare verlichting
 - d. 10 jaar: herinrichting van de openbare ruimte.
16. Voor investeringen in kapitaalgoederen die op 1 januari 2005 al geactiveerd waren, mogen de oorspronkelijke afschrijvingstermijnen blijven gelden. Hetzelfde geldt voor investeringen in civiele kunstwerken die geactiveerd zijn voor 1 januari 2019.

Rente en afschrijving

17. Activa worden lineair afgeschreven.
18. Bij investeringen gelden de volgende regels inzake rente en afschrijving:
 - a. indien een investering in één jaar plaatsvindt, dan gelden de volgende regels inzake rente en afschrijving:
 - er wordt geen voorfinancieringsrente in rekening gebracht over het actief;
 - per 1 januari van het jaar volgend op oplevering/ingebruikname wordt een interne omslagrentelening aangetrokken;
 - vanaf het jaar volgend op de ingebruikname wordt over deze lening omslagrente in rekening gebracht en wordt het actief volgens de geldende afschrijvingstermijn afgeschreven. Grondslag voor de rente is de boekwaarde per 1 januari van het lopende jaar.
 - b. indien een investering over meerdere jaren verloopt, dan wordt dit gezien als een activum in uitvoering en geldt:
 - Vanaf het tweede jaar tot en met het jaar van oplevering wordt voorfinancieringsrente (ook wel bouwrente) in rekening gebracht over het activum in uitvoering. Het rentepercentage dat hierbij gehanteerd wordt is hetzelfde als het omslagrentepercentage. Grondslag voor de rente is de boekwaarde per 1 januari van het lopende jaar. Voorfinancieringsrente bij nieuwe investeringen wordt niet geactiveerd, maar komt ten laste van de exploitatie.
 - Per 1 januari van het tweede uitvoeringsjaar wordt een interne omslagrentelening aangetrokken.
 - Vanaf het jaar volgend op de ingebruikname wordt over deze lening omslagrente in rekening gebracht en wordt het actief volgens de geldende afschrijvingstermijn afgeschreven. Grondslag voor de rente is de boekwaarde per 1 januari van het lopende jaar.
 - c. Wijzigingen in de afschrijvingstermijnen van activa en inhaalafschrijvingen worden bij de begroting of bij begrotingswijziging in een raadsvoorstel doorgevoerd. Deze wijzigingen worden duidelijk toegelicht. De toelichting bevat:
 - overwegingen voor nieuwe afschrijvingstermijn;
 - omvang van de boekwaarde;
 - omvang van de extra afboeking;
 - gevolgen voor de financiële positie en de begroting van het volgende jaren.

Overige bepalingen

19. Bepalingen die relevant zijn op investeringen vanuit een Treasury optiek zijn beschreven in het door de gemeenteraad vastgestelde Treasurystatuut en Uitvoeringsbesluit Treasurybeheer.

Hoofdstuk 5 Uitgangspunten voor financieel beleid

Artikel 5:1 Programmasturing

1. Uitgangspunt bij programmasturing door het college is een jaarlijks sluitende begroting en bijbehorende meerjarenraming met daaruit afgeleid het budget per programma.
2. Het college zorgt ervoor dat dreigende budgetoverschrijdingen door passende en tijdige maatregelen worden voorkomen.
3. Budgettaire tegenvallers in de loop van een begrotingsjaar moeten worden gecompenseerd door aanpassingen in het beleid binnen hetzelfde programma. Het opvangen van budgettaire tegenvallers door wijzigingen in een ander begrotingsprogramma raakt het budgetrecht van de gemeenteraad, en vereist daarmee een raadsbesluit.
4. Het college geeft een inhoudelijke toelichting aan de gemeenteraad op de Programmabegroting en -rekening.

5. Voor het programma Gemeenteraad gelden de uitgangspunten die het Presidium heeft vastgesteld.
6. Voor de regels inzake programmasturing geldt dat het overzicht overhead wordt beschouwd als een programma.

Artikel 5:2 Resultaatbestemming

1. Uitgangspunt voor de resultaatsverdeling is het voorstel tot resultaatbestemming aan de gemeenteraad van elk programma afzonderlijk en van het overzicht overhead, rekening houdend met hetgeen in artikel 5:6, 5:7, 5:8 en 5:9 van deze verordening is bepaald alsmede specifieke bestuurlijke afspraken over resultaatsverdeling.
2. Het voorstel tot resultaatbestemming per afzonderlijk programma wordt onderverdeeld in een resultaat op onderhoud vastgoed, een resultaat op onderhoud sportaccommodaties en overig resultaat op beleidsuitvoering, waarbij:
 - a. het resultaat op onderhoud vastgoed via resultaatbestemming wordt verrekend met de centrale reserve onderhoud vastgoed;
 - b. het resultaat op onderhoud sportaccommodaties via resultaatbestemming wordt verrekend met de centrale reserve onderhoud sportaccommodaties;
 - c. het overig resultaat op beleidsuitvoering (inclusief apparaatslasten primair proces) via resultaatbestemming wordt verrekend met de programmareserve van het betreffende programma.
3. Resultaten op het overzicht overhead wordt via resultaatbestemming verrekend met de centrale bedrijfsvoeringsreserve via het voorstel van de resultaatbestemming;
4. Resultaten op programma Gemeenteraad en programma Financiën worden verrekend met de algemene reserve.

Artikel 5:3 Treasury

1. In de programmabegroting en in de programmarekening wordt in een verplichte financieringsparagraaf nader ingegaan op het financieringsbeleid en de renteresultaten van de gemeente.

Artikel 5:4 Grondbeleid

1. In de Verordening Beheersregels Grondexploitatie en Strategisch bezit Gemeente Den Haag zijn nadere regels vastgelegd voor het financiële beheer van grondexploitatie.
2. Het college rapporteert in de paragraaf grondbeleid van de programmabegroting en de programmarekening over het gemeentelijk grondbeleid. In deze paragraaf komen tenminste aan de orde:
 - a. de visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstelling van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
 - b. het kader voor het grondbeleid met hierbij toegelicht de grondslagen voor aan- en verkoop van vastgoed, de berekening van de grondprijzen, de uitgifte van gronden in erfpacht en de bijstelling van erfpachtvergoedingen;
 - c. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie en een analyse van de ontwikkelingen hiervan;
 - d. De beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van grondzaken.

Artikel 5:5 Resultaten grondexploitatie

1. Bij grondexploitatie moeten verliezen worden genomen wanneer deze te voorzien zijn en worden eventuele winsten genomen wanneer voldoende zekerheid bestaat over het (verwachte) resultaat.
2. Voor een grondexploitatie met een negatief saldo dient een voorziening te worden getroffen ter grootte van dat saldo op het moment dat het desbetreffende project operationeel wordt verklaard.
3. Over plankaderwijzigingen en afwijkingen van het plansaldo wordt, met inachtneming van het gestelde in de Verordening Beheersregels Grondexploitatie en Strategisch bezit Gemeente Den Haag, besloten en gerapporteerd.
4. Resultaten binnen plankaders van grondexploitatie worden via het rekeningresultaat verrekend met de Reserve Grondbedrijf via het voorstel van de resultaatbestemming.

Artikel 5:6 Reserves

1. De volgende categorieën reserves worden onderscheiden:
 - a. Algemene reserve: niet geoordeelde middelen die dienen om tegenvallers te bekostigen zonder dat de begroting en het beleid (direct) aangepast hoeven te worden;
 - b. Centrale bedrijfsvoerings-reserve dient voor het opvangen van jaarrekeningresultaten vanuit het overzicht overhead, het dekken van frictiekosten als gevolg van wijzigingen in de organisatie en of formatie en het kunnen uitvoeren van (kleinere) projecten ter innovatie

- van de gemeentelijke bedrijfsvoering van de overheadfunctie, inclusief leidinggevenden in het primair proces;
- c. Programmareserves dienen voor het opvangen van jaarrekeningresultaten en het kunnen doen van (kleine) ondersteunende nieuwe beleidsinitiatieven, voor zover de omvang van de programmareserve dit toelaat;
 - d. Reserves exploitatieresultaten kunnen dienen voor het opvangen van jaarrekeningresultaten van Onderhoud de programma's wat betreft de resultaten gekoppeld aan onderhoud, het opvangen van eventuele tegenvallers bij onderhoudskosten en of pieken in de onderhoudsopgaven;
 - e. Reserve Grondbedrijf dient ter verrekening van het rekeningresultaat op operationele grondexploitaties en grond exploitaties van verbonden partijen voor zover sprake is van winsten of verliezen die plaats vinden binnen de plankaders zoals vastgelegd in projectdocument en grondexploitatie;
 - f. (Tarief)legalisatiereserves dienen om schommelingen op te vangen bij de tarieven die aan derden en intern in rekening worden gebracht;
 - g. Activareserve centrale reserve die dient ter dekking van kapitaallasten;
 - h. Projectreserves dienen ter dekking van een specifiek doel of project;
 - i. Overige bestemmingsreserves alle reserves die niet onder een van bovenstaande categorieën vallen.
2. Instelling reserve
- a. Reserves worden ingesteld of gewijzigd bij raadsbesluit.
 - b. Bij een voorstel voor de instelling of wijziging van een reserve dient minimaal te worden aangegeven:
 - doel van de reserve;
 - motief voor de instelling;
 - categorie;
 - voeding;
 - maximale hoogte;
 - looptijd;
 - bestedingsraming/planning voor de komende jaren.
 - c. Bij een voorstel voor de instelling van een reserve vallend onder de categorie opgenomen in lid 1 onder h dient de activiteit te worden aangegeven waar deze reserve aan gekoppeld is;
 - d. De minimale omvang van een projectreserves bedraagt € 2,5 mln.
 - e. Aanpassing van één of meerdere van de bij lid 2 b, c en d genoemde punten vergt een raadsbesluit.
3. Looptijd reserve
- a. Na afloop van de looptijd valt een reserve vrij. Reserves, waarvan het doel is gerealiseerd en middelen resteren, vallen vrij, ook als de looptijd van de reserve nog niet is verstreken. Dit geldt ook voor reserves waarbij vast staat dat het doel niet gerealiseerd kan worden. De vrijval hoeft niet begroot te zijn.
 - b. Als in de jaarrekening blijkt dat het saldo van een projectreserve € 2,5 mln. of kleiner is, dan wordt de resterende verplichting in de eerstvolgende meerjarenbegroting in de exploitatie opgenomen in de begrotingsjaren waarin de lasten zich voordoen.
 - c. De looptijd van een reserve met een specifiek aangegeven doel zoals aangegeven bij categorie h is maximaal drie jaar. Als de doorlooptijd van een project bij de start evident langer is dan drie jaar kan het college de gemeenteraad voorstellen een afwijkende looptijd voor stellen.
4. Verrekening met reserves
- a. Bij de programmarekening doet het college een voorstel voor de bestemming van het jaarrekeningresultaat.
 - b. Voor onttrekkingen en dotaties aan een reserve is een raadsbesluit noodzakelijk. Voor de categorie opgenomen in lid 1 onder h van dit artikel geldt dat een overschrijding van de begrote onttrekking is toegestaan, mits is voldaan aan de door de commissie BBV gestelde eisen voor begrotingsrechtmatigheid.
 - c. Voor de reserves Grote projecten, Uitlichting vastgoed grondexploitaties, Co-financiering, Internationaal & Werving Den Haag en Statushouders geldt dat niet bestede middelen (ten opzichte van de begroting) voor resultaatbepaling naar de reserve terugvloeien. In het betreffend beleidsprogramma wordt expliciet de werkelijke last verantwoord.
5. Reserves mogen niet negatief zijn met uitzondering van categorie b, c en d conform lid 1. Het college doet de gemeenteraad een voorstel voor het wegwerken van de negatieve stand.

Artikel 5:7 Programmareserves

1. Elk begrotingsprogramma heeft één programmareserve. De hoogte van de programmareserve is gemaximeerd. De maximale hoogte hangt samen met de omvang van een beleidsprogramma en bedraagt drie procent van het lastentotaal van een programma. De maximale hoogten van de programma-reserves zijn opgenomen in bijlage 1 bij deze verordening.
2. De programmareserves maken deel uit van het weerstandsvermogen.
3. De programmareserve heeft de volgende doelstellingen:
 - a. het opvangen van jaarrekeningresultaten;
 - b. het kunnen doen van (kleine) ondersteunende nieuwe beleidsinitiatieven, voor zover de omvang van de programmareserve dit toelaat.

Financiële knelpunten worden opgevangen in het programma waar deze ontstaan. Bij de oplossing daarvan kan ook de programmareserve betrokken worden.

4. Als na de verrekening van het jaarrekeningresultaat blijkt dat een programmareserve het maximum overschrijdt, wordt het meerdere verrekend met de algemene reserve.
5. Voorstellen ten laste van de programmareserve maken deel uit van de besluitvorming over de begroting.
6. Als na de verrekening van het jaarrekeningresultaat blijkt dat een programmareserve negatief wordt, komt het college met een voorstel om de programmareserve binnen maximaal twee begrotingsjaren (vanaf het begrotingsjaar waarin het tekort is gerealiseerd) ten minste op nihil te krijgen.
7. De programmareserves muteren alleen door resultaatsbestemming en naar aanleiding van de integrale besluitvorming over de begroting in de begrotingsretraite.

Artikel 5:8 Centrale bedrijfsvoeringsreserve

1. De gemeente heeft één centrale bedrijfsvoeringsreserve. De centrale bedrijfsvoeringsreserve bedraagt maximaal € 10 mln.
2. De centrale bedrijfsvoeringsreserve maakt deel uit van het weerstandsvermogen.
3. De centrale bedrijfsvoeringsreserve heeft de volgende doelstellingen:
 - a. het opvangen van jaarrekeningresultaten vanuit het overzicht overhead;
 - b. het opvangen van frictiekosten als gevolg van wijzigingen in de organisatie en of formatie;
 - c. het kunnen uitvoeren van (kleinere) projecten ter innovatie van de gemeentelijke bedrijfsvoering van de overheadfunctie, inclusief leidinggevend in het primaire proces.
4. Als de centrale bedrijfsvoeringsreserve na resultaatsbestemming het maximum overschrijdt, wordt het meerdere verrekend met de algemene reserve.
5. Voorstellen ten laste van de centrale bedrijfsvoeringsreserve maken deel uit van de besluitvorming over de begroting.
6. Als na de verrekening van het jaarrekeningresultaat blijkt dat de centrale bedrijfsvoeringsreserve negatief wordt, komt het college met een voorstel om de reserve binnen maximaal twee begrotingsjaren ten minste op nihil te krijgen.

Artikel 5:9 Reserve Onderhoud Vastgoed en Reserve Onderhoud Sportaccommodaties

1. De gemeente heeft één reserve onderhoud vastgoed met een maximale hoogte van € 4,5 mln. en één reserve onderhoud sportaccommodaties met een maximale hoogte van € 5,5 mln.
2. De centrale reserves onderhoud vastgoed en onderhoud sportaccommodaties maken deel uit van het weerstandsvermogen.
3. De centrale reserves onderhoud vastgoed en onderhoud sportaccommodaties hebben de volgende doelstellingen:
 - a. het opvangen van jaarrekeningresultaten van de programma's wat betreft de resultaten gekoppeld aan onderhoud vastgoed dan wel sportaccommodaties;
 - b. het opvangen van eventuele tegenvallers bij onderhoudskosten en of pieken in de onderhoudsopgaven.
4. Voorstellen ten gunste en ten laste van de centrale reserves onderhoud vastgoed en onderhoud sportaccommodaties maken deel uit van de besluitvorming over de begroting en zijn gekoppeld aan inzichten over het onderhoud vastgoed en onderhoud sportaccommodaties op basis van een meerjarig onderhoudsplan met een doorlooptijd van maximaal tien jaar. Het onderhoudsplan wordt minimaal eenmaal per vier jaar herzien.
5. Als uit de meerjarige doorkijk blijkt dat op termijn onvoldoende dekking (reserve + exploitatie) is om het te voorziene onderhoud uit te voeren dient het college met voorstellen te komen om in de dekking hiervan te voorzien.
6. Als de centrale reserves onderhoud vastgoed en onderhoud sportaccommodaties (afzonderlijk) na resultaatsbestemming het maximum overschrijden, wordt het meerdere verrekend met de algemene reserve.
7. Als na de verrekening van het jaarrekeningresultaat blijkt dat de centrale reserves onderhoud vastgoed en onderhoud sportaccommodaties (afzonderlijk) negatief worden, dan komt het college

met een voorstel om de betreffende reserve binnen maximaal twee begrotingsjaren ten minste op nihil te krijgen.

Artikel 5:10 Voorzieningen

1. Voorzieningen dienen dekkend te zijn voor de achterliggende verplichtingen en risico's.
2. Alleen voorzieningen die samenhangen met heffingen en die mede dienen ter egalisatie van kosten kunnen tijdelijk negatief staan. Voorwaarde hiervoor is dat de voorziening wordt onderbouwd door een meerjarenplan waaruit blijkt dat de voorziening binnen afzienbare tijd weer een positieve stand heeft.
3. Bij het verstrekken van leningen en garanties aan derden wordt een voorziening gevormd ten laste van het betreffende beleidsprogramma.
4. Voor middelen afkomstig van derden met een specifiek bestedingsdoel wordt een voorziening gevormd. Uitzondering hierop vormen middelen met een specifiek bestedingsdoel van nationale en Europese overheden. Deze middelen worden conform het BBV via de exploitatie en de overlopende activa/passiva verantwoord.
5. Voor een voorziening ingesteld met middelen van derden gelden de volgende uitgangspunten:
 - a. er is een onderbouwd en gekwantificeerd meerjarenplan waarmee het bestedingspatroon vastligt;
 - b. het bestedingspatroon mag boekjaar overschrijdend zijn, mits dit in het meerjarenplan is aangegeven.
 - c. het meerjarenplan is onderdeel van de begroting en wordt voor minimaal vier jaar opgesteld.
6. Egalisatievoorzieningen zijn gevormd conform BBV artikel 44, lid 1, onderdeel c voor leges opbreekvergunningen, afvalstoffenheffing en riolering.
7. Het instellen van een reorganisatievoorziening vindt alleen dan plaats wanneer sprake is van:
 - a. een reorganisatiebesluit conform het Sociaal Beleidskader (SBK) van de gemeente;
 - b. een raming van kosten direct samenhangend dan wel voortvloeiend uit de reorganisatie van tenminste € 2,5 mln.
8. Conform het BBV mogen er geen voorzieningen worden gevormd voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten van vergelijkbaar volume. Bij de analyse om te bepalen of er sprake is van een vergelijkbaar volume wordt een tijdsperiode van vier jaar genomen.
9. Overige voorzieningen worden gevormd voor zekere c.q. te verwachten kwantificeerbare verplichtingen en verliezen.
10. Tot overige voorzieningen behoren ook voorzieningen die strekken tot gelijkmatige verdeling van de lasten over een aantal begrotingsjaren.
11. Een voorziening wordt jaarlijks onderbouwd en gekwantificeerd door een meerjarenplan. Het bestedingspatroon ligt daardoor vast.
12. Het college ziet erop toe dat de hoogte van de voorziening toereikend is en zorgt jaarlijks voor voldoende voeding aan de voorziening om aan de onderliggende verplichtingen te kunnen voldoen, dan wel laat het niet langer benodigde deel van de voorziening vrijvallen ten gunste van het resultaat. Dit artikel is ook van toepassing op voorzieningen die tegen contante waarde zijn opgenomen.

Artikel 5:11 Prijzen en tarieven

1. De gemeenteraad stelt jaarlijks bij de programmabegroting de hoogte vast van de gemeentelijke tarieven, rechten en heffingen. Bij de berekening van tarieven gelden de volgende algemene uitgangspunten:
 - a. Het college houdt rekening met loon, prijs- en areaal-ontwikkelingen;
 - b. de tarieven worden zodanig berekend dat de geraamde baten niet uitgaan boven de geraamde lasten ter zake (kostendekkendheid), zoals bepaald in artikel 229b, lid 1 Gemeentewet;
 - c. de ontwikkeling van tarieven past binnen de overige wet- en regelgeving.
2. Inzake de kostentoerekening gelden de volgende uitgangspunten:
 - a. bij de kostentoerekening kunnen naast de directe kosten, de overheadkosten en de rente van de inzet van vreemd vermogen, reserves en voorzieningen voor de financiering van de in gebruik zijnde activa worden betrokken;
 - b. 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 (voor de niet-directe kosten) een extracomptabel stelsel van kostentoerekening gehanteerd;
 - c. voor het bepalen van de geraamde kostprijs van grondexploitaties en investeringen wordt (voor de niet-directe kosten) een intracomptabel stelsel van kostentoerekening gehanteerd via verrekening aan de lastenkant met het overzicht overhead;
 - d. voor toerekening van overhead wordt uitgegaan van dienstspecifieke overhead (management en ondersteuning) en een gemeentebrede opslag. Voor deze gemeente-brede doorberekening

van gemeentebrede overheadkosten wordt uitgegaan van twee opslagpercentages voor centrale overhead: één voor binnendienstmedewerkers en één voor buitendienstmedewerkers. De percentages worden jaarlijks bij de begroting vastgesteld. Basis hiervoor vormen de kosten van de gemeentebrede overhead (huisvesting, werkplekken, gebundelde profachfuncties en overige centrale overhead) te delen op de geraamde directe kosten primair proces plus dienstspecifieke overhead (management en ondersteuning) op de economische categorieën 1.1 Salarissen en sociale lasten en 3.5.1 Ingeleend personeel. Voor buitendienstmedewerkers wordt de huisvesting en werkplekken, waar deze medewerkers geen gebruik van maken, uitgesloten in de berekening van het percentage. Deze percentages kunnen gebruikt worden als maximale opslag van gemeentebrede overhead op de toerekening van personeelslasten aan prijzen en tarieven.

Artikel 5:12 Programma's, taakvelden en activiteiten

1. Het college zorgt ervoor dat de ramingen van de lasten en baten (inclusief dotaties en onttrekkingen aan reserves) worden weergegeven op de door de gemeenteraad vastgestelde begrotingsprogramma's en dat het overzicht van de lasten en baten (inclusief dotaties en onttrekkingen aan reserves) per taakveld wordt opgenomen in de begroting.
2. De programma's en taakvelden zijn hiertoe opgesplitst in activiteiten. Elke activiteit is uniek gekoppeld aan één programma, één taakveld en één portefeuillehouder.

Hoofdstuk 6 Slotbepalingen

Artikel 6:1 Slotbepalingen

1. Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2019;
2. De Algemene verordening Financieel Beheer en Beleid gemeente Den Haag 2017 wordt ingetrokken;
3. Voor alle handelingen inzake de administratieve en bestuurlijke afwikkeling van het financieel beheer en beleid inzake het begrotingsjaar 2018 blijft de Algemene verordening Financieel Beheer en Beleid gemeente Den Haag 2017 van kracht zoals die gold op 31 december 2018.
4. Deze verordening wordt aangehaald als: Algemene verordening Financieel Beheer en Beleid gemeente Den Haag 2019 (Citeertitel).

Bijlage 1: Maximale hoogte programmareserves

(bedragen x € 1.000,-)

Programma's	Lasten begroting1)	Max. hoogte2)
01 - Gemeenteraad3)	8.946	AR
02 - College en Bestuur	9.317	500
03 - Duurzaamheid, Milieu en Energietransitie	86.544	2.500
04 - Openbare orde en Veiligheid	60.910	2.000
05 - Cultuur en Bibliotheek	105.109	3.000
06 - Onderwijs	140.470	4.000
07 - Werk en Inkomen4)	190.578	5.500
08 - Zorg, welzijn, jeugd en volksgezondheid	507.450	15.000
09 - Buitenruimte	157.818	4.500
10 - Sport	49.812	1.500
11 - Economie	41.620	1.000
12 - Mobiliteit	79.338	2.500
13 - Stadsontwikkeling en Wonen	161.563	5.000
14 - Stadsdelen, Integratie en Dienstverlening	97.688	3.000
15 - Financiën5)	48.020	AR
Overhead6)	273.501	CBR
Totaal	2.018.683	

1) Bron: Programmabegroting 2019-2022, jaarschijf 2019, lasten incl. dotaties aan reserves

2) De maximale hoogtes zijn gebaseerd op 3% van de lasten van het programma en zijn afgerond op € 0,5 mln.

3) Bij programma 1 Gemeenteraad worden voor- en nadelen in de jaarrekening verrekend met de algemene reserve.

4) Bij programma 7 Werk en Inkomen zijn de lasten voor bijstandsverlening niet meegenomen bij de bepaling van de maximale hoogte van de programmareserve. Dit omdat hiervoor een uitzondering is gemaakt in het coalitieakkoord: voor- en nadelen in de jaarrekening worden verrekend met de algemene reserve.

- 5) Bij programma 15 Financien worden voor- en nadelen in de jaarrekening verrekend met de algemene reserve.
- 6) Bij het overzicht Overhead worden voor- en nadelen in de jaarrekening verrekend met de centrale bedrijfsvoeringsreserve.

Artikelsgewijze toelichting Verordening financieel beheer en beleid

Algemene inleiding

De gemeenteraad stelt bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan (artikel 212, Gemeentewet).

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1:1 Begripsomschrijvingen

In dit artikel worden de belangrijkste begrippen uit de Verordening zoals de gemeente Den Haag deze hanteert toegelicht.

Hoofdstuk 2 De inrichting van de financiële organisatie

Artikel 2:1 Inrichting financiële organisatie

De bevoegdheden van het college zoals bedoeld in artikel 160 lid 1c en d van de Gemeentewet zijn uitgewerkt en ingevuld in de Organisatieregeling Den Haag en in het Uitvoeringsbesluit financieel beheer. In de organisatieregeling wordt de inrichting van de gemeentelijke organisatie met de taken en bevoegdheidsverdeling op hoofdlijnen vastgelegd.

Artikel 2:2 Financiële administratie

Het college ziet erop toe dat de inrichting en de werking van de financiële administratie voldoen aan wat gesteld is in het BBV en andere relevante wet- en regelgeving. De gemeentelijke (deel) activiteiten in de financiële administratie waaraan lasten en baten worden toegerekend, zijn eenduidig toe te wijzen aan de programma's van de door de gemeenteraad vastgestelde begroting. Verder ziet het college erop toe dat de vereiste informatie wordt verstrekt aan het rijk, de provincie en de Europese Unie, evenals aan andere instellingen die specifieke verantwoordingsverplichtingen opleggen aan gemeenten (bijvoorbeeld via de taakvelden).

Hoofdstuk 3 De begrotingscyclus

Artikel 3:2 De begroting

3:2.1) Voorafgaand aan de begrotingsretraite stelt het college het meerjarig financieel perspectief op en informeert de raad hierover. Het meerjarig financieel perspectief vormt het kader voor het opstellen van de ontwerp-programmabegroting.

3:2.2) Basis voor het opstellen van de begroting vormen de regels uit de wet Fido, het BBV en de hierbij behorende uitvoeringsbesluiten. Daarnaast kunnen aanvullend gemeentelijke financiële spelregels worden gehanteerd, bijvoorbeeld rond reserves of verbonden partijen. Dit type spelregels wordt aan de raad voorgelegd.

Als uitgangspunt geldt dat sprake is van een begroting in evenwicht: dit betekent dat het totaal van de lasten en dotaties aan reserves gelijk is aan het totaal van de baten en onttrekkingen aan reserves. Het is een uitgangspunt en geen eis om de begroting te allen tijde sluitend te hebben, omdat dat op grond van de BBV niet voorgeschreven is en omdat er zich omstandigheden kunnen voordoen die een incidentele afwijking hiervan rechtvaardigen. De raad beslist hier uiteindelijk over. Overigens is in artikel 189 lid 2 van de Gemeentewet voorgeschreven dat de begroting meerjarig sluitend moet zijn. Voor het bestaande beleid met een structurele doorwerking naar de meerjarenbegroting wordt een inflatiecorrectie toegepast, de zogenaamde trend.

De programmabegroting omvat tevens de kapitaallasten die nodig zijn voor investeringen. Kapitaallasten bestaan uit de kosten van rente en afschrijving. De rente wordt bepaald door een vastgesteld percentage, genoemd de omslagrente.

3:2.3) Zoals gesteld in de toelichting op het instellingsbesluit van het BBV d.d. 17 januari 2003 is de Wet dualisering gemeentebestuur een van de aanleidingen tot het instellen van het BBV. De Wet dualisering gemeentebestuur had als doel een scherpere afbakening tussen de bevoegdheden van raad en college: De raad stelt kaders en controleert, het college bestuurt, voert uit en legt verantwoording af. Deze taken van raad en college zijn van groot belang voor de financiële functie. Dit wordt duidelijk aan de hand van de begrotingscyclus:

- Bij de begroting stelt de raad de kaders vast voor zowel het beleid als de financiën. De begroting vervult dan een rol bij de allocatie en de autorisatie.
- Na vaststelling van de begroting voert het college het beleid uit binnen de financiële en beleidsmatige grenzen die zijn aangegeven. De begroting heeft dan een beheerstechnische/ bedrijfseconomische functie.
- Met de jaarstukken, bestaande uit het jaarverslag en de jaarrekening, legt het college verantwoording af over de realisatie van de door de raad in de begroting vastgelegde beleidsvoornemens.
- De raad beoordeelt op grond van de jaarstukken of het college in overeenstemming met de in de begroting gestelde kaders heeft geopereerd. Ook dienen de jaarstukken (mede) ter beoordeling van de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beheer en beleid. De jaarstukken vervullen dus een rol bij de verantwoording en controle.

In het duaal stelsel zijn de raad en het college gediend met een inrichting van de begroting en jaarstukken, die zo veel mogelijk is toegesneden op de eigen situatie en wensen. Door de raad gekozen programma's bepalen de indeling van de begroting en de jaarstukken. Vandaar dat wordt gesproken van een programmabegroting en programmarekening/verslag. Een programma is een samenhangend geheel van activiteiten. Programma's worden bepaald door de raad. Een activiteit is de eenheid waar programma's in zijn onderverdeeld. Activiteiten worden bepaald door het college. Onder het niveau van activiteiten kunnen nog een of meerdere niveaus liggen, afhankelijk o.a. van de organisatie en grootte van de gemeenten. Deze beheersniveaus zijn aan de gemeenten zelf. Het BBV schrijft alleen de inrichting van de begroting en jaarstukken voor, niet van bijvoorbeeld directie- en afdelingsplannen. Om voor een aantal aspecten toch de benodigde transparantie te verkrijgen bij vrijheid van indeling van de begroting en de jaarstukken, zijn gemeenten verplicht op een aantal punten regels te stellen. Zo zijn gemeenten verplicht een zevental paragrafen in de begroting en jaarstukken op te nemen waarin de beleidsuitgangspunten van het desbetreffende onderwerp worden uitgewerkt.

Conform het voorgaande wordt de raad wordt aan het begin van een nieuwe collegeperiode /raadsperiode in de gelegenheid gesteld wensen kenbaar te maken ten aanzien van de indeling van de programmabegroting. Het begin van een nieuwe raadsperiode is een voor de hand liggend moment om de raad in de gelegenheid te stellen wensen kenbaar te maken over de programma-begroting. Communicatie met de raad over de programmabegroting vindt doorgaans plaats via de Rekeningcommissie en/of een commissie met het onderwerp Financiën in de portefeuille. De programma's zijn op een dusdanige manier opgebouwd dat duidelijk blijkt wat de gemeente wil bereiken, wat daarvoor moet gebeuren (de activiteiten) en wat daarvan de kosten zijn. Bij het opstellen van de programmabegroting geldt dat een activiteit uniek is gekoppeld aan een dienst, programma, taakveld en portefeuillehouder.

3:2.5) Met de vernieuwing van het BBV in 2016 zijn naast gemeentelijke indicatoren ook de vanuit het Rijk voorgeschreven beleidsindicatoren in de programmabegroting opgenomen. Voor deze beleidsindicatoren geldt in beginsel dat ze weergeven hoe de situatie is, zonder dat daarbij een streefwaarde voor de toekomst is opgenomen. Het opnemen van streefwaarden voor de toekomst (ambities) gebeurt voor de vanuit het Rijk voorgeschreven beleidsindicatoren alleen in het geval de gemeenteraad dat aangeeft.

3:2.6) In artikel 17 van het BBV wordt aangegeven dat per programma een onderscheid moet worden gemaakt tussen lasten, baten, dotaties aan reserves en onttrekkingen aan reserves. In dit artikel wordt aangegeven dat in de beleidsprogramma zelf een andere benadering van lasten en baten is gekozen, namelijk lasten en baten inclusief de mutaties op de reserves. In het hoofdstuk met betrekking tot de financiële begroting is het onderscheid evenwel wel aangebracht.

3:2.7) Financiële begrotingswijzigingen waarbij er op programmaniveau sprake is van een vermeerdering of vermindering van de lasten, baten, dotaties of onttrekkingen dienen door het College voorgelegd te worden aan de Raad, voorzien van een inhoudelijke toelichting. Financiële begrotingswijzigingen waarbij er bij een individuele reserve sprake is van een vermeerdering of vermindering van de dotaties of onttrekkingen dienen door het College voorgelegd te worden aan de Raad, voorzien van een inhoudelijke toelichting. Instelling dan wel aanpassing van reserves dienen, conform artikel 5.6 lid 2 van de Verordening, door het College voorgelegd te worden aan de Raad, voorzien van een inhoudelijke toelichting. Het instellen of wijzigen van activiteiten binnen een programma is een bevoegdheid van het College. Bij het instellen of wijzigingen van een activiteit dient te worden aangegeven: (de aanpassing van) het doel, de verantwoordelijke portefeuillehouder en dienst en het programma en taakveld waar de activiteit onder komt te vallen.

3:2.8) Een extra paragraaf kan eventueel worden opgenomen om gebundeld informatie over bepaalde thema's, die anders te gefragmenteerd aan de orde zouden komen, duidelijk weer te geven. Het is aan de gemeenteraad om hiertoe te besluiten.

Artikel 3:3 Begrotingsuitvoering

3:3.2 en 3:3.3) Het tweede lid van artikel 3:4 sluit aan bij artikel 192, lid 1 van de Gemeentewet.

Artikel 192 lid 1 van de Gemeentewet

Besluiten tot wijziging van de begroting kunnen tot uiterlijk het eind van het desbetreffende begrotingsjaar worden genomen.

Bovenstaand artikel geeft geen nadere bepaling van het gewenste aantal begrotingswijzigingen. Om de oorspronkelijke begrotingsbedragen in een jaar goed te kunnen volgen, dient het aantal wijzigingsmomenten beperkt te zijn. Uitgangspunt is dan ook dat in het uitvoeringsjaar de begroting éénmaal geactualiseerd wordt. De begroting wordt verder zo weinig mogelijk gewijzigd. Alleen bij majeure beleidsvoorstellen en nieuw beleid kan hiervan worden afgeweken. Lid 3 treedt dan in werking. Met majeure beleidsvoorstellen worden voorstellen bedoeld met financiële consequenties die van belang zijn voor de financiële positie, lasten en/of baten van de gemeente. Met de beperking van het aantal begrotingswijzigingen komt de nadruk te liggen op de kwaliteit van de toelichtingen bij de programmarekening. De gemeenteraad moet zich immers een goed beeld kunnen vormen van de inhoudelijke ontwikkelingen op een beleidsterrein en de daarmee gepaard gaande financiële consequenties.

3:3.6) In de programmarekening legt het college verantwoording af over de kwaliteit van het financieel beheer en de daarbij behorende processen. Gedurende het jaar wordt diepgaander over specifieke processen gerapporteerd. In overleg met de rekeningcommissie worden jaarlijks specifieke processen aangewezen waarover in het uitvoeringsjaar verantwoording plaatsvindt. Zo wordt invulling gegeven aan een meer continu proces van monitoring, en wordt tegelijkertijd ook de werklast beter verdeeld over het hele jaar.

Artikel 3:4 Begrotingsverantwoording

In de artikelen 197, 198, 200 en 201 van de Gemeentewet zijn de taken en verantwoordelijkheden van de gemeenteraad en het college ten aanzien van de jaarrekening en jaarverslag bepaald. Artikel 197 van de Gemeentewet schrijft voor dat het college schriftelijk verslag uit aan de gemeenteraad brengen van de doelmatigheid- en doeltreffendheidsonderzoeken. In de Verordening doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek Gemeente Den Haag zijn de regels vastgesteld door de gemeenteraad die het in de wet beoogde structurele karakter van het door het college te verrichten onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid waarborgen.

In het BBV is aangegeven uit ten minste welke onderdelen het jaarverslag en de jaarrekening moeten bestaan (artikel 24). Het jaarverslag bestaat ten minste uit de programmaverantwoording (toegelicht in artikel 25 BBV) en de paragrafen (toegelicht in artikel 26 BBV en artikel 9 BBV). De jaarrekening bevat het overzicht van baten en lasten plus de toelichting (artikel 27 tot en met 29 BBV) en de balans plus de toelichting (artikel 30 tot en met 58 BBV).

Hoofdstuk 4 Het financieel middelenbeheer

Artikel 4:1 Organisatie van de financieringsfunctie

De kaders voor de Treasuryfunctie van de gemeente Den Haag zijn gesteld in een aparte verordening: het zogenaamde Treasurystatuut, vast te stellen door de gemeenteraad. De invulling van de gestelde kaders en de organisatie van de Treasuryfunctie zijn uitgewerkt in een apart uitvoeringsbesluit. Dit Uitvoeringsbesluit Treasurybeheer wordt door het college vastgesteld.

Artikel 4:2 Risico-inventarisatie en –beheersing

Op basis van artikel 11 lid 2 van het BBV wordt de gemeenteraad systematisch en eenduidig geïnformeerd over de belangrijkste risico's die de gemeente loopt. Risicomanagement vindt bij de gemeente Den Haag primair op project- en of activiteitsniveau plaats. Op basis van de aard en omvang van het project en of activiteit wordt bepaald wat de passende maatregelen zijn. Bij de bepaling van risicovolle projecten en de daarbij passende maatregelen wordt onder meer gebruik gemaakt van de aanbevelingen uit het Rekenkamer onderzoek "Grip op Grote Projecten" uit 2010 (RV 87 2010).

Sinds de voorjaarsnota 2011 wordt bij het bepalen van de omvang van de noodzakelijke hoogte van de algemene reserve het risicocumulatiemodel gehanteerd. Met het risicocumulatiemodel brengen we de paragraaf weerstandsvermogen en de weerstandscapaciteit directer met elkaar in verband. Voor de bepaling van de noodzakelijk hoogte van het weerstandsvermogen worden de grotere gemeentelijke risico's geïnventariseerd. Dit zijn onzekere gebeurtenissen die voor de gemeente onverwacht extra kosten kunnen betekenen, en waarvoor geen andere financiële buffers zijn aangebracht. Als een gebeurtenis zich zeker voordoet met negatieve financiële gevolgen (de kans is 100%) is geen sprake

van een risico maar van een financieel tekort. Tekorten moeten in de eerstvolgende begroting worden opgelost.

In het risicocumulatiemodel kunnen de structurele financiële gevolgen van optredende risico's niet zonder meer meegenomen worden. Deze gevolgen moeten in de meerjarenbegroting worden verwerkt. In het eerste jaar zal wijziging van de lopende begroting zonder ingrijpende beleidsmatige gevolgen doorgaans niet goed mogelijk zijn, voor dat jaar wordt daarom het gehele financiële gevolg meegenomen in de bepaling van het maximale bedrag. De financiële gevolgen van optredende risico's in het tweede jaar zijn voor de helft van het bedrag meegenomen, om zodoende rekening te houden met enige overgangstermijn. Voor het derde jaar en daarna is er van uitgegaan dat het risico is verwerkt in de meerjarenbegroting.

Artikel 4:3 Verbonden partijen

In het BBV zijn verbonden partijen die partijen waarmee de gemeente een bestuurlijke relatie heeft én waarin zij een financieel belang heeft.

In lid 2 van artikel 160 van de Gemeentewet is bepaald dat de oprichting van en deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen onder de bevoegdheid van het college valt. Dat besluit wordt echter niet genomen dan nadat de gemeenteraad in de gelegenheid is gesteld om zijn wensen en bedenkingen te uiten ten aanzien van het ontwerpbesluit.

Eén van de verplichte paragrafen volgens het BBV is de paragraaf verbonden partijen (zie ook artikel 9.2f BBV). Deze paragraaf geeft de visie op deze partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in het programmaplan. Het aangaan van banden met (verbonden) derde partijen komt altijd voort uit het publiek belang. Verbindingen met derde partijen zijn een manier om een bepaalde publieke taak uit te voeren. Er is een veelheid aan verbonden partijen.

Per verbonden partij is sprake van een financieel en een bestuurlijk belang. Het is daarom voor het inzicht van de gemeenteraad van belang dat de relatie tussen verbonden partijen en het publieke belang in de programma's in hoofdlijnen worden aangegeven. In de paragraaf Verbonden Partijen dient apart stilgestaan te worden bij de voornemens omtrent verbonden partijen. De nadruk dient in deze paragraaf te liggen op de hoofdlijnen en op het beleid van de gemeente ten opzichte van de verbonden partijen. Meer in detail wordt dit beleid uiteengezet in de Nota Verbonden Partijen, ook wel het 'Beleidskader Verbonden Partijen' genoemd. Dit beleidskader wordt door de gemeenteraad vastgesteld. In het kader van het zicht van de gemeenteraad op de risicobeheersing van de verbonden partijen, maken ook cijfermatige gegevens deel uit van deze paragraaf. Hetzelfde geldt voor verwachtingen ten aanzien van (veranderingen in) het belang, de vermogenspositie en het financieel resultaat. Niet altijd zijn op deze onderdelen openbare rapportages of cijfers beschikbaar. Als dat niet het geval is, kan ook worden volstaan met eerdere cijfers en/of een meer kwalitatieve duiding

De Nota Verbonden Partijen; het gemeentelijk beleid ten opzichte van verbonden partijen wordt uiteengezet in de Nota Verbonden Partijen, ook wel het 'Beleidskader Verbonden Partijen' genoemd. Dit beleidskader wordt door de gemeenteraad vastgesteld en staat dus 'naast' de Verordening Beheer en Beleid. Gezien de omvang van het beleid en het specifieke verzoek van de gemeenteraad om apart beleidskader wordt hier gekozen voor een apart beleidskader verbonden partijen.

Herijking verbonden partijen: alle de verbonden partijen worden elke raadsperiode 'herijkt'. Met 'herijken' wordt bedoeld evalueren. Het kader van die evaluatie is opgenomen in het Beleidskader Verbonden Partijen. Het college kan onderbouwd afwijken van de frequentie. De rapportage over de genoemde herijking kan in meerdere deelrapportages worden opgedeeld.

Artikel 4:4 Externe geldstromen

4:4.2) Voor de verantwoording die afgelegd wordt in de jaarrekening over de door de gemeenten (nog te) ontvangen Europese subsidies zijn de voorschriften zoals opgenomen in de Wet Toezicht Europese Subsidies (TES) leidend. Voor overige subsidies gelden de voorschriften van de betreffende subsidieverstrekker.

Artikel 4:5 Onderhoud kapitaalgoederen

Eén van de verplichte paragrafen volgens het BBV is de paragraaf onderhoud van kapitaalgoederen. Ook deze paragraaf geeft een dwarsdoorsnede van de begroting. Lasten van onderhoud kunnen op diverse programma's voorkomen. Met onderhoud van kapitaalgoederen is een substantieel deel van de begroting gemoeid. Een helder en volledig overzicht is daarom van belang voor een goed inzicht in de financiële positie. De voor de gemeente relevante typen kapitaalgoederen worden hierna benoemd.

In deze paragraaf dient het beleidskader omtrent het onderhoud van kapitaalgoederen gegeven te worden. Het gewenste onderhoudsniveau is daarbij onderwerp bij uitstek. Het gewenste onderhoudsniveau kan bijvoorbeeld worden bepaald aan de hand van de maximale kwaliteit of landelijk gehanteerde normbedragen. De financiële consequenties van het beleidskader en de vertaling ervan in de begroting dienen expliciet te worden aangegeven. Voor alle kapitaalgoederen worden structureel meerjarige onderhoudsplannen gemaakt.

Bij kapitaalgoederen wordt onderscheid gemaakt tussen openbare ruimte, onderwijshuisvesting, en overig gemeentelijk vastgoed. De kapitaalgoederen openbare ruimte omvatten wegen, kunstwerken, openbare verlichting, riolering, water en groen. Met wegen worden bedoeld: wegen, straten en pleinen. Met kunstwerken worden bedoeld: bruggen, viaducten, tunnels en duikers. Met onderwijshuisvesting wordt bedoeld alle schoolgebouwen in een gemeente, zowel in het primaire als in het voortgezet onderwijs. Overige kapitaalgoederen omvatten speelterreinen, sportaccommodaties en de resterende gebouwen en panden die eigendom zijn van de gemeente.

Over al deze kapitaalgoederen rapporteert het college aan de gemeenteraad en aan haar burgers. De voornemens en verantwoording staan elk jaar in de genoemde paragraaf in de programmabegroting en -rekening.

Artikel 4:6 Inkoopvoorwaarden en aanbestedingen

De Aanbestedingswet 2012 en de bijbehorende Gids proportionaliteit zijn het wettelijk kader dat geldt voor de inkoop- en aanbestedingen van de gemeente. Aanvullend kent de gemeente eigen inkoopbeleid waar onder meer maatschappelijk verantwoord inkopen terugkomt. Bij aanbestedingen worden algemene voorwaarden gehanteerd die passend zijn voor die betreffende opdracht. Veel gebruikte voorwaarden bij aanbestedingen zijn de landelijke ARIV, ARVODI, GIBIT en VNG inkoopvoorwaarden.

Artikel 4:7 Raming, waardering, activering en afschrijving investeringen in materiele vaste activa

4:7.1) In het MIP worden zowel de rendabele als onrendabele investeringen opgenomen.

Met het vaststellen van de begroting door de raad, stelt de raad de dekking voor de investeringen beschikbaar aan het college voor de investeringsprojecten en geeft voor investeringen kleiner dan € 2,5 mln. toestemming voor het in uitvoering nemen van de investering. Voor het in uitvoering nemen van investeringsprojecten die een totale omvang hebben groter dan € 2,5 mln. en/of bestuurlijk relevant zijn, is daarnaast nog een aanvullend raadsbesluit nodig.

4:7.2) Het BBV biedt de mogelijkheid om bijdragen aan kapitaalgoederen in eigendom van derden te activeren (BBV artikel 61), de gemeente Den Haag maakt hier geen gebruik van.

4:7.4) Investerings (met name infrastructurele projecten) dekt de gemeente soms met bijdragen van derden (Rijk, Haaglanden en Provincie) of met bijdragen uit voorzieningen:

- Bijdragen van derden dienen in mindering worden gebracht op het te activeren investeringsbedrag, zowel bij economisch als bij maatschappelijk nut;
- Bijdragen uit voorzieningen gevoed uit heffingen (bijv. spaardeel uit de rioolheffing ten behoeve van vervangingsinvesteringen met betrekking tot riolering) dienen in mindering gebracht worden op het investeringsbedrag met economisch nut gedekt uit heffingen.

Het is niet meer toegestaan om bijdragen uit reserves in mindering te brengen op een investering. Dit betekent dat het gemeentelijke aandeel (de netto-investering) in die gevallen lager is dan de bruto investering. Om een reëel beeld te geven van de totale investering presenteren we daarom in de programmabegroting en de programmarekening investeringen bruto en netto. Dit betekent dat de netto-investering, de bijdragen (van derden of uit voorzieningen) en de bruto (totale) investering zichtbaar zijn. Een bruto presentatie is door het inzicht in de inkomsten en uitgaven ook van belang voor een goede liquiditeitsprognose.

4:7.6) Het BBV staat toe om in voorkomende gevallen kapitaallasten van investeringen te dekken uit incidentele middelen door het vormen van een activareserve. Het nadeel van deze systematiek is dat aan het eind van de afschrijvingsperiode geen middelen beschikbaar zijn voor een vervangingsinvestering. Daarom wordt in dit artikel vastgelegd dat er in beginsel van wordt uitgegaan dat kapitaallasten structureel worden gedekt. Niettemin kunnen er situaties bestaan waarin structurele dekking om uiteenlopende redenen niet de voorkeur heeft. In dergelijke gevallen zal de incidentele dekking voor kapitaallasten toegevoegd worden aan de centrale reserve activafinanciering. Bij besluitvorming over de begroting of een afzonderlijk project wordt de gemeenteraad expliciet op de hoogte gesteld over de incidentele dekking van de kapitaallasten.

4:7.7) In de raadsmededeling Voortgang eindafrekening investeringen (RIS 149826) heeft het college aangegeven, dat over de voortgang van investeringsprojecten groter dan € 2,5 mln. periodiek wordt gerapporteerd. Voor zowel het operationaliseren als de voortgangsrapportage van een groot investeringsproject wordt een ondergrens gehanteerd van € 2,5 mln.

4:78) In het BBV staat de volgende passage ten aanzien van kredietoverschrijdingen: "Soms vinden investeringen sneller plaats dan was voorzien. Hierdoor kan een overschrijding van het voor dat jaar beschikbaar gestelde krediet ontstaan. Zolang het totale krediet niet wordt overschreden en ervan uitgaande dat een eventuele extra last past binnen het geautoriseerde programmatotaal, is er geen noodzaak om dit separaat aan de gemeenteraad voor te leggen en kan worden volstaan met melding in de reguliere bestuurlijke rapportages"

4:7.11) Bij investeringen met economisch nut worden de volgende zaken geactiveerd:

1. Aanschaf/bouw activa (vastgoed en andere kapitaalgoederen);
2. Uitbreiding van bestaande activa, mits deze meer dan € 0,1 mln. bedragen. De afschrijftermijn voor uitbreidingsinvesteringen is 25 jaar, tenzij de resterende gebruiksduur van het actief korter is. In dat geval wordt over de resterende gebruiksduur afgeschreven.
3. Complete renovatie van activa. Het criterium hierbij is dat een pand een upgrade krijgt in de functionaliteit om te voldoen aan de eisen die voor een specifieke (nieuwe) functie in de huidige tijd gesteld worden. De levensduur van het actief wordt verlengd en het actief krijgt een significante kwaliteitsverbetering.
4. Vervanging van onderdelen van een gebouw waarvoor afzonderlijk afschrijftermijnen gelden. In de praktijk zijn dit installaties. Hieronder vallen:
 - a. Verwarmingsinstallaties;
 - b. Brandmeld- en ontruimingsinstallaties;
 - c. Liften;
 - d. Elektrische installaties;

Alle overige lasten worden als onderhoud gezien. Kern van het begrip 'onderhoud' is dat het werkzaamheden betreft die noodzakelijk zijn voor het functioneel in stand houden van het actief en het kunnen realiseren van de oorspronkelijk verwachte levensduur. Het gaat hierbij om dagelijks en niet planmatig klein onderhoud, bijvoorbeeld op basis van klachten. Dit zijn reparaties, stormschade enzovoort.

Daarnaast gaat het om planmatig en groot onderhoud. Dit zijn vervanging van daken, kozijnen, deuren, voegwerk, schilderwerkzaamheden. Deze werkzaamheden kunnen gecombineerd worden uitgevoerd, er is dan sprake van groot onderhoud. Omdat de levensduur van het actief niet wordt verlengd, is dan geen sprake van een investering.

Bij de waardering van de riolering (economisch actief) zijn in 2004 de opbrengsten van de Rioolheffing in mindering gebracht op het investeringsbedrag. Dit is gedaan op grond van het BBV, dat voorschrijft dat bijdragen van derden die in directe relatie staan met een actief op de waardering daarvan in mindering mogen worden gebracht. De huidige systematiek van de gemeente Den Haag gaat uit van een ideaal-complex. Dat houdt in dat in het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) is vastgesteld wat voor 5 jaar de inkomsten zijn en de daarbij behorende kosten voor vervanging en onderhoud. Dit GRP wordt volledig afgerekend via de egalisatievoorziening.

Mede naar aanleiding van de wijzigingen in het BBV voor de investeringsvoorschriften worden sportaccommodaties (bijvoorbeeld atletiekbanen, voetbal- en hockeyvelden of (kunst-)sport-grasvelden) en overige (vervangings-)investeringen bij sportaccommodaties voortaan geactiveerd met een activeringsgrens van € 0,1 mln. Hiermee wordt aangesloten met de uitgangspunten die voor investeringen in vastgoed gelden.

Activa met een aanschafwaarde kleiner dan € 100.000 voor vastgoed en sportaccommodaties (bijvoorbeeld atletiekbanen, voetbal- en hockeyvelden) en € 50.000 voor overige kapitaalgoederen worden niet geactiveerd. Hiermee wordt voorkomen dat een uitgebreide activaregistratie moet worden bijgehouden voor activa met een relatief kleine waarde, gezien de totale omvang van de Haagse begroting. Voor vastgoed en sportaccommodaties gaat het om een bedrag voor het totaal van het project.

Inzake de overige kapitaalgoederen geldt dat in sommige gevallen is sprake van investeringen in onderdelen die per stuk minder dan € 50.000 kosten, maar die samen een geheel vormen dat wel meer dan € 50.000 waard is. Dit geheel wordt (als het meer kost dan € 50.000) geactiveerd.

4:7.12) Het BBV schrijft voor dat activa met een maatschappelijk nut geactiveerd dienen te worden. Het activeren van een investering houdt in dat de (financiële) waarde van bijvoorbeeld een brug op de balans als materieel activum wordt gepresenteerd. Op deze investering wordt gedurende de vastgestelde afschrijvingstermijn afgeschreven. De lasten van een gemeente bestaan jaarlijks uit de afschrijving en rente. Een gemeente kan, op basis van de gemeentewet artikel 212, in haar financiële verordening bepalen dat investeringen beneden een bepaald bedrag (of levensduur) niet geactiveerd hoeven te worden. Het hanteren van dit drempelbedrag komt erop neer dat investeringen onder deze grens niet

geactiveerd worden, maar rechtstreeks in de reguliere exploitatie worden verantwoord. Den Haag hanteert een activeringsgrens van € 2,5 mln. voor activa met een maatschappelijk nut. Bij investeringen van maatschappelijk nut gaat het doorgaans om omvangrijke bedragen. Hierbij past een activeringsgrens die rekening houdt met deze omvang (materialiteitsaspect). Daarnaast draagt een activeringsgrens van € 2,5 mln. bij aan een doelmatige administratie. Het activeren van investeringen maakt de begroting minder flexibel.

De activeringsgrens van € 2,5 mln. is niet van toepassing op uitgaven in de openbare ruimte die aan een grondexploitatie toegerekend worden (zoals bijvoorbeeld de aanleg van een ontsluitingsweg voor een nieuwe woningbouwlocatie). Deze lasten mogen, onder voorwaarden, direct ten laste van de grondexploitatie worden gebracht en hoeven niet te worden geactiveerd. In de Verordening Beheersregels Grondexploitaties en strategisch bezig is dit nader geregeld.

Voor de bepaling van de activeringsgrens voor investeringen in de openbare ruimte is rekening gehouden met investeringen die logischerwijs met elkaar samenhangen en daarmee als één investering gezien worden. Het gaat dan om investeringen die afzonderlijk minder dan € 2,5 mln. kosten, maar waarvan het geheel deze grens overstijgt. Voorbeelden hiervan zijn verschillende maatregelen in het kader van één sterfietsroute (beleidsmatige samenhang), herinrichtingen die uit meerdere onderdelen bestaan. In deze gevallen is de som van de projecten bepalend en niet die van de afzonderlijke onderdelen.

Criteria zijn:

- a. er is sprake van één voorstel aan het college/de raad voor het hele plan waaruit de samenhang blijkt, en/of
- b. er is sprake van een beperkt geografisch gebied ("rondom de Grote Kerk", "de Lozerlaan", enzovoort), en/of
- c. er is sprake van een beperkte/aansluitende doorlooptijd.

Deze criteria maken onderdeel uit van de evaluatie en worden zo nodig bijgesteld.

Ingeval een investeringsproject bij de realisatie lager mocht uitvallen dan € 2,5 mln., wordt in de jaarrekening dit (toch) als een investering aangemerkt en aldus geactiveerd. In gevallen dat projecten onder de activeringsgrens bij realisatie aanzienlijk hoger uitvallen, is dit in principe tussentijds bekend. Het college informeert de gemeenteraad hierover.

Onderhoud of vervangingsinvestering (maatschappelijk nut)

Door de herziening van het BBV is het noodzakelijk het onderscheid tussen (vervangings)investering en onderhoud opnieuw te definiëren. Onder de nieuwe regelgeving moeten investeringen geactiveerd worden. Voor onderhoud geldt dat dit juist niet geactiveerd mag worden. Dit betekent ook dat het onderscheid tussen (vervangings)investeringen en onderhoud opnieuw bepaald dient te worden. Het college stelt daarom voor dat in de volgende gevallen sprake is van een (vervangings)investering:

1. eerste aanleg;
2. integrale vervanging van een actief;
3. herinrichtingen van straten, pleinen, wegen, parken enz. waarbij een geheel nieuwe uitstraling ontstaat.

Bovengenoemde drie categorieën van (vervangings)investeringen worden geactiveerd vanaf de gekozen activeringsgrens van € 2,5 mln. Alles onder deze grens komt ten laste van de reguliere exploitatie. In alle overige gevallen is dan sprake van (groot) onderhoud. Onderhoudslasten worden ten laste van de exploitatie gebracht.

4:7.14) Er wordt ook afgeschreven op panden die in erfpacht zijn uitgegeven. Deze kunnen dus niet gezien worden als onderdeel van in erfpacht uitgegeven gronden.

4:7.15a) Met ingang van 2017 is de gemeente verplicht investeringen met een maatschappelijk nut te activeren, waar voorheen deze investeringen ook direct ten laste van de exploitatie mochten worden gebracht. De gewijzigde regelgeving vormde de aanleiding om de afschrijftermijnen voor dit type activa tegen het licht te houden. Hieruit is naar voren gekomen dat de werkelijke gebruiksduur van investeringen in civiele kunstwerken in de praktijk een veel langere is dan de tot nu toe gehanteerde afschrijftermijn van 25 jaar. Daarom worden de afschrijftermijnen meer afgestemd op de daadwerkelijke gebruiksduur van deze activa en aangepast naar 30 jaar. Hiermee ontstaat een realistischer beeld van de werkelijke lasten die met een investering samenhangen, waarbij de financiële degelijkheid gewaarborgd blijft. De nieuwe afschrijftermijn ligt in lijn met de termijnen die Amsterdam en Rotterdam hanteren.

De wijziging van afschrijvingstermijn is alleen van toepassing op investeringen in civiele kunstwerken vanaf 2019. Voor investeringen die plaats hebben gevonden of zijn gestart in 2018 of eerder gelden de oude afschrijvingstermijn.

4:7.18) De eerste afschrijving op een actief vindt altijd plaats in het jaar volgend op het gereedkomen van de investering. Hier kan alleen van worden afgeweken indien derden een ander afschrijvingsregime hanteren, waardoor er een verantwoordingstechnisch knelpunt ontstaat.

Hoofdstuk 5 Uitgangspunten voor financieel beheer

Artikel 5:1 Programmasturing

Programmasturing heeft een prominente plaats in de gemeentelijke planning en control-cyclus. De begrotingsprogramma's vormen het financiële en beleidsmatige kader voor de uitvoering. Er is sprake van een programmaresultaat waarvoor portefeuillehouders individuele verantwoordelijkheid dragen.

Sinds de vernieuwing van het BBV in 2016 mogen de apparaatslasten voor overhead niet meer worden opgenomen binnen de programma's maar moeten worden gepresenteerd in een overzicht overhead. Hoewel volgens wetgeving het overzicht overhead geen programma is, gelden de regels voor programmasturing ook voor het overzicht overhead.

Artikel 5:2 Resultaatbestemming

Het uitgangspunt is een integrale sturing op de beleidsprogramma's en het overzicht overhead. Na afloop van een jaar kan blijken dat er verschillen zijn ontstaan tussen de begroting en de werkelijk uitkomst. Dit verschil is het (rekening)resultaat. Dit artikel heeft als doel afspraken te maken hoe de gemeente omgaat met het resultaat.

Door dit vooraf af te spreken wordt het jaarlijkse raadsvoorstel voor de resultaatsbestemming van een kader voorzien wat bijdraagt aan de transparantie van het bepalen het raadsvoorstel inzake de resultaatbestemming.

Uitgangspunt is dat het resultaat per programma en het overzicht overhead wordt opgemaakt. Vervolgens wordt geanalyseerd wat de oorzaak van het resultaat is. Binnen de beleidsprogramma's wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen resultaten samenhangend met het onderhoud van vastgoed, onderhoud sportaccommodaties en overige resultaat. Vervolgens vindt verrekening van de resultaten plaats met de programmareserve, de centrale reserve onderhoud vastgoed, de centrale reserve onderhoud sportaccommodaties en de centrale bedrijfsvoeringsreserve (voor resultaten op het overzicht overhead). Deze afspraak valt onder de specifieke afspraken uit lid 1. Tevens valt de verrekening, middels resultaatsbestemming, van het resultaat grondbedrijf met de reserve grondbedrijf en de egalisereserves onder het bereik van dit artikel.

Artikel 5:3 Treasury

De financieringsparagraaf is sinds 1 januari 2001 verplicht bij de begroting. De invoering van de financieringsparagraaf hangt samen met de invoering van de Wet fido die per 1 januari 2001 in werking is getreden. In het BBV is in artikel 13 bepaald dat de paragraaf betreffende de financiering in ieder geval de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille bevat.

Artikel 5:4 Grondbeleid

Het voeren van grondexploitatie is een complexe activiteit. Daarom zijn hiervoor afzonderlijke spelregels opgesteld. Dit is de Verordening Beheersregels Grondexploitatie en Strategisch bezit. In de Algemene verordening Financieel Beheer en Beleid worden alleen aanvullende vereisten voor de programmabegroting- en rekening voor de paragraaf grondbeleid opgenomen.

Artikel 5:5 Resultaten grondexploitatie

De gemeente Den Haag hanteert bij de resultaatsbepaling van grondexploitatie een behoedzame benadering. Indien een grondexploitatie wordt vastgesteld moet een negatief eindsaldo vooraf zijn afgedekt. Deze dekking komt tot uitdrukking in de voorziening negatieve plannen. Hiernaast moet ook dekking getroffen worden voor het risicoprofiel indien deze niet door de grondexploitatie kan worden gedragen. Deze dekking komt tot uiting in de Reserve Grondbedrijf. De gemeente verantwoordt winsten pas als er voldoende zekerheid over bestaat. Hiermee sluiten we aan op de wettelijke voorschriften (BBV) om tussentijds gerealiseerde winst te nemen op positieve grondexploitatie (realisatiebeginsel). Anderzijds betrachten we hierin voorzichtigheid en nemen we geen winst indien er nog substantiële risico's resteren op de nog uit te voeren onderdelen van een grondexploitatie. Via de resultaatsbestemming worden positieve resultaten uit grondexploitatie aan de reserve grondbedrijf toegevoegd.

Tijdens de looptijd van een grondexploitatie, worden opgetreden project- en marktrisico's en kansen (positieve risico's) binnen de financiële kaders met de reserve grondbedrijf verrekend. Autonome mutaties worden niet met de reserve grondbedrijf verrekend. Onder autonome mutaties worden financiële effecten verstaan waarop de gemeente zelf geen invloed heeft, zoals prijspeilcorrecties, en aanpassing datum contante waarde.

Effecten op het resultaat als gevolg van plankaderwijzigingen worden niet met de reserve grondbedrijf verrekend. Er ontstaat als het ware een nieuw of ander plan. Een dekkingsvoorstel maakt deel uitmaakt

van de besluitvorming over een plankaderwijziging. De voorschriften over plankaderwijzigingen zijn opgenomen in de Verordening beheersregels grondexploitaties en strategisch bezit.

De gemeenteraad wordt binnen de lopende begrotingscyclus geïnformeerd over de ontwikkelingen op grondexploitaties. De begroting en jaarrekening zijn voorzien van een afzonderlijke paragraaf Grondbeleid. Jaarlijks wordt de Meerjarenprognose Grondexploitaties vastgesteld. Deze geeft inzicht in de financiën, het bouwprogramma en de risico's van bestuurlijk vastgestelde grondexploitaties en verbonden partijen.

Het geeft hiermee een nadere onderbouwing van de actualisatie van de grondexploitatiebegrotingen en de Reserve Grondbedrijf zoals opgenomen in de programmabegroting.

Artikel 5:6 Reserves

5:6.1) Reserves en voorzieningen worden ingesteld door de gemeenteraad. In artikel 43 van het BBV staat welke reserves er worden onderscheiden.

Artikel 43 van het BBV

1. In de balans worden de reserves onderscheiden naar:

- a. de algemene reserve;
- b. de bestemmingsreserves.

2. Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan provinciale staten respectievelijk de gemeenteraad een bepaalde bestemming heeft gegeven.

In deze verordening is een verdere onderverdeling gemaakt tussen de bestemmingsreserves. Dit doet recht aan de verschillende aard van reserves. Op basis van het door de gemeente uitgevoerde doelmatigheidsonderzoek naar bestemmingsreserves zijn de bestemmingsreserves onderverdeeld in de volgende categorieën, (tarief)-egaliseringsreserves, activareserve, reserve grondbedrijf, projectreserves en overige bestemmingsreserves.

5:6.1g) De activareserves worden toegelicht in de begroting en jaarrekening.

5.6.1i) Binnen de categorie overige bestemmingsreserves neemt de reserve Allocatie incidentele middelen een bijzondere plaats in. Het BBV (en stelsel van lasten en baten) vereist dat de besteding in latere jaren van middelen afkomstig uit eerdere jaren via dotatie en onttrekking aan een reserve verloopt. In dit kader wordt de reserve Allocatie incidentele middelen gebruikt om de incidentele budgettaire ruimte uit het budgettaire kader die als basis dient voor een nieuwe programmabegroting te verzamelen en (in volgende jaren) in te zetten voor de door de gemeenteraad vastgestelde incidentele maatregelen en intensiveringen (nieuw beleid).

Voorbeeld:

- In 2019 is er 10 mln. aan incidentele budgettaire ruimte ontstaan (bijvoorbeeld door vrijval van reserves, incidentele voordelen, onderbestedingen, nieuwe bestuurlijke afwegingen in de allocatie van middelen).
- Deze ruimte wordt in dat jaar gedoteerd aan de reserve Allocatie incidentele middelen.
- De gemeenteraad heeft besloten om deze ruimte in te zetten voor het oplossen van knelpunten en nieuwe beleidswensen voor een bedrag van 3 mln. in 2019 en 7 mln. in 2020.
- Hiertoe wordt er in 2019 3 mln. en in 2020 7 mln. onttrokken ter dekking van de projecten en activiteiten waar de knelpunten of het nieuw beleid betrekking op hebben.
- De middelen in de reserve zijn dus altijd allemaal bestemd.

Voor de reserve allocatie incidentele middelen gelden de volgende spelregels:

1. Dotaties en onttrekkingen aan de reserve allocatie zijn gelijk aan de reeks incidentele middelen uit het budgettaire kader van de primaire programmabegroting. Daarmee is de looptijd van de reserve ook altijd gelijk aan de looptijd van de programmabegroting.
2. De dotaties en onttrekkingen worden in latere jaren niet bijgesteld. Vernieuwd inzicht in de bestedingsreeks van projecten wordt opgevangen met de reserve herfaseringen.
3. Resultaten op projecten gedekt uit de reserve allocatie in enig jaar worden verrekend met de programmareserve, en niet met de reserve allocatie.

Afspraak bij deze reserve is dus dat de initiële raming van de onttrekkingen niet meer wordt aangepast. De reserve Allocatie incidentele middelen loopt daarmee altijd weer leeg conform de primaire begroting. Wanneer er sprake is van nieuwe inzichten in de fasering van de besteding van incidentele middelen dan kan de gemeenteraad besluiten tot een herfasering van de begroting. Ook hierbij vereist het BBV dat dit via een reserve loopt. Hiertoe is de reserve Herfasering incidentele middelen gecreëerd. Middelen waarvan is vastgesteld dat deze in latere jaren zullen worden besteed worden toegevoegd aan deze reserve en in latere jaren weer onttrokken.

Wanneer een project, waarvoor de dekking uit deze reserve komt, bij de realisatie afwijkt van de (bijgestelde) begroting dan leidt dit tot een voor- of nadeel op het betreffende programma. Dit resultaat wordt volgens de spelregels wordt toegevoegd aan de programmareserve. Middelen in de programmareserves kunnen vervolgens weer betrokken worden bij de integrale besluitvorming over de begroting.

Ten behoeve van het inzicht wordt elk jaar een aparte reserve geopend, zodat het budgettair kader gebruikt kan worden als onderbouwing van het saldo van de reserve. In het eerste jaar van een coalitieperiode wordt hiertoe de reserve ambities coalitie gevormd, gezien de hoge mate van beleidsmatige ambities die in dat jaar worden gevormd. In de tussentijdse jaren wordt per jaar een reserve allocatie incidentele middelen gevormd.

5:6.2d) Projectreserves kleiner dan € 2,5 mln. zijn niet toegestaan. De Algemene reserve, programmareserves, dienstcompensatiereserve en de centrale bedrijfsvoeringsreserve, tariefsegalisatiereserves, en reserve grondbedrijf kunnen in enig jaar wel een lager saldo bevatten. Deze reserves dienen (deels) voor het opvangen van jaarrekeningresultaten en dan kan het voorkomen dat er een lager saldo ontstaat. Het grensbedrag van € 2,5 mln. is gebaseerd op het bestaande voorschrift dat elk project groter dan € 2,5 mln. expliciet aan de gemeenteraad moet worden voorgelegd, voordat met de uitvoering kan worden gestart. Projecten kleiner dan € 2,5 mln. worden in de exploitatie opgenomen als onderdeel van het betrokken begrotingsprogramma. In het geval sprake is van nieuw beleid worden deze uiteraard apart in de begroting toegelicht. Als een project twee of meer boekjaren beslaat kan het faseringsvraagstuk eenvoudig met de programmareserve worden opgelost. Projectreserves kleiner dan € 2,5 mln. worden bij de ontwerpbegroting aan de begroting/exploitatie toegevoegd, zodat het onderliggende beleid uitgevoerd kan blijven worden.

5:6.3) Bij de instelling van een reserve gedurende een uitvoeringsjaar gaat de looptijd in per 1 januari van het volgende jaar. Een reserve, ingesteld bij raadsbesluit in 2014, met een looptijd van drie jaar loopt tot 31/12/2017. In specifieke gevallen is de looptijd van een projectreserve langer dan drie jaar omdat bij de start van het project het evident is dat de doorlooptijd van het project langer is. Deze uitzonderingsgevallen zijn voorzien van besluitvorming over de looptijd door de gemeenteraad. Het gaat hierbij onder meer om de reserve Grote Projecten en de reserve Stedelijke Ontwikkeling.

5:6.4b) In de Kadernotitie Rechtmatigheid 2016 van de commissie BBV is inzake de reserves onder meer aangegeven dat:

- in de rekening toevoegingen en onttrekkingen aan elk van de bestemmingsreserves kunnen worden verwerkt tot maximaal het bedrag dat via de begroting (swijzigingen) door de gemeenteraad is goedgekeurd voor de betreffende bestemmingsreserve;
- mutaties in de reserves die niet door een voor 31 december van het verslagjaar genomen raadsbesluit zijn gedekt, in strijd zijn met de Gemeentewet en het BBV en zijn derhalve onrechtmatigheden zijn met betrekking tot externe regelgeving en wegen mee bij de oordeelsvorming inzake zowel getrouwheid als rechtmatigheid in de controleverklaring.

Op basis van een uitspraak van de Commissie BBV is een overschrijding van de begrote onttrekking uit een reserve toegestaan mits is voldaan aan de volgende voorwaarden:

- de gemeenteraad heeft expliciet met de vorming van de bestemmingsreserve ingestemd (raadsbesluit);
- de doelstelling die met de middelen uit de bestemmingsreserve moet worden gerealiseerd is voldoende concreet en moet binnen een afzienbare periode (enkele jaren) worden gerealiseerd;
- blijkens een begrote onttrekking in het desbetreffende begrotingsjaar is de uitvoering van de doelstelling door de gemeenteraad goedgekeurd;
- de hogere onttrekking in een jaar wordt uitsluitend veroorzaakt door tempoverschillen over de jaren heen en niet door (dreigende) budgetoverschrijdingen.

5:6.4c) Mocht een uitgave in een jaar meer/minder zijn dan begroot dan wordt er normaal gesproken aan een projectreserve meer/minder onttrokken. Voor de reserves Grote projecten, Uitlichting vastgoed grondexploitaties, Co-financiering, Internationale Stad & Werving Den Haag en Statushouders worden de uitgaven in een ander programma verantwoord dan waar de onttrekking van de reserve plaatsvindt. Om ook voor deze reserves een hogere/lagere uitgave niet tot resultaat te laten leiden is deze bepaling opgenomen.

5:6.5) Reserves mogen niet negatief staan volgens het BBV. In de verordening wordt een uitzondering gemaakt voor de programmareserves, de reserve onderhoud vastgoed, de reserve onderhoud sportaccommodaties en de centrale bedrijfsvoeringsreserve, omdat deze reserves dienen om negatieve dienstresultaten op te vangen. Dan kan het weerstandsvermogen een keer ontoereikend zijn. Om onrechtmatigheid ten opzichte van het BBV te voorkomen worden programmareserves en bedrijfsvoeringsreserves gerekend tot de algemene reserve. Het totaal van de algemene reserve, zoals bedoeld onder artikel 43 lid 1a, moet positief blijven. Uitgangspunt voor het wegwerken van een

negatieve stand van een programmareserve is maximaal twee jaar. Voor de bedrijfsvoeringsreserve geldt een termijn van maximaal twee jaar (vanaf het begrotingsjaar waarin de negatieve stand is veroorzaakt).

Artikel 5:7 Programmareserve

De programmareserve is een instrument om de integrale uitvoering van het afgesproken beleid per programma uit te kunnen voeren. Elk begrotingsprogramma heeft één programmareserve. De maximale looptijd van een programmareserve is gelijk aan de zittingstermijn van de gemeenteraad. Zo kan maximaal worden aangesloten bij de prioriteiten van de zittende gemeenteraad. Na de gemeenteraadsverkiezingen vindt een heroverweging van de programmareserves plaats. De omvang van een programmareserve wordt beperkt tot maximaal drie procent van het lastentotaal van een programma (peilmoment: Programmabegroting 2019-2022, jaarschijf 2019, inclusief dotaties aan reserves).

Bij het sturen op de uitvoering van een beleidsprogramma hoort ook de mogelijkheid om onverhoopte tegenvallers in de beleidsuitvoering op te kunnen vangen. Zo kan in de uitvoering scherper aan de wind worden gezeild, zonder dat elke tegenvaller tot een bezuiniging moet leiden. Daarnaast zijn bestemmingsreserves kleiner dan € 2,5 mln. niet toegestaan. De programmareserve is dan een instrument om lasten van incidentele projecten kleiner dan € 2,5 mln. aan het juiste begrotingsjaar te kunnen toewijzen. Indien, rekening houdend met de reguliere risico's binnen een programma, de omvang van de programmareserves groot genoeg is, kan het college voorstellen bij de begroting ten laste van de programmareserve doen. Bij instelling van de programmareserve is de omvang nihil. De maximale omvang van de programmareserve is drie procent van het totaal aan lasten van een programma. Als een programma sterk schommelende lasten heeft, mag het grootste lastentotaal in enige uitvoeringsjaar in de eerste meerjarenbegroting bij aanvang van de gemeenteraadszitting worden aangehouden. Met een maximale omvang van drie procent van het lastentotaal is een balans gezocht tussen het redelijkerwijs uitvoering kunnen geven aan een programma en onnodige vermogensvorming. Bestedingen ten laste van de programmareserve worden als onderdeel van de ontwerpbegroting ter besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd.

Artikel 5:9 Reserve Onderhoud Vastgoed en Reserve Onderhoud Sportaccommodaties

5:9.c3) Het resultaat op het onderhoud van vastgoed wordt verrekend met de reserve Onderhoud Vastgoed. Het resultaat op de onderhoud van buitensportaccommodaties kan worden verrekend met de reserve Onderhoud Sportaccommodaties. Het onderhoud aan de sportaccommodaties is als volgt verdeeld:

CVDH (Centrale vastgoeds organisatie Den Haag) OCW (Onderwijs, Cultuur en Welzijn)
Eigenarenonderhoud Binnensport (sporthallen, zalen, zwembaden en ADO-stadion) Buitensport
Gebruikersonderhoud Buitensport
Binnensport (sporthallen en zwembaden)

Artikel 5:10 Voorzieningen

5:10.2) Op grond van het BBV mogen voorzieningen normaliter niet negatief staan. Volgens uitspraken van het ministerie van BZK zijn de enige uitzondering de voorzieningen die gevormd zijn uit de opbrengsten van heffingen (bijvoorbeeld rioolrechten). Reden voor deze uitzondering is dat tarieven daarvan vaak geëgaliseerd worden: er wordt gewerkt met tarieven die gemiddeld genomen voldoende zijn voor het dekken van (kapitaal)lasten voortvloeiend uit investeringen e.d., zodat de tarieven geen sterke jaarlijkse schommelingen kennen. In dit geval kan het voorkomen dat gedurende een beperkt aantal jaren binnen die periode de aan dit doel gekoppelde voorziening een negatieve stand te zien geeft. Den Haag hanteert een termijn van drie jaar als richtlijn voor de bepaling van maximale periode dat een voorziening negatief mag staan. Nadrukkelijke voorwaarde voor het negatief mogen staan van een voorziening is dat met een meerjarenplan wordt aangetoond dat de voorziening met ongewijzigd beleid weer positief kan komen te staan. Bij een rioolplan is het vier jaar.

5:10.3) De hoogte van de voorziening voor aan derden verstrekte langlopende leningen en voor afgegeven garantstellingen wegens door derden aangetrokken leningen bij bankinstellingen c.a. wordt bepaald op basis van risico-inschatting per individuele lening. Bij deze risico-inschatting worden onder meer de geldende kapitaalsnormen gehanteerd (in 2012 BASEL 2). Zo nodig wordt op basis van de risico-inschatting van de geldende kapitaalsnormen afgeweken. Indien er 100 % zekerheden zijn gesteld wordt geen voorziening getroffen.

Actualisatie van de voorziening vindt minimaal eenmaal per jaar plaats. Voor het bepalen van de actuele omvang van de voorziening worden zowel autonome effecten als inhoudelijke bijstellingen betrokken. Een overschot op de voorziening als gevolg van actualisatie vloeit terug naar het beleidsprogramma. Als bij actualisatie de voorziening te laag is, zal ook hetzelfde programma zorg moeten dragen voor aanvulling van de voorziening. In geval van een grondexploitatie zal de RGB de risico's hiervan opvangen.

Voorzieningen die gevormd worden voor leningen en garanties aan derden, worden op balans gepresenteerd als correctie op de vorderingen.

5:10.4 en 5:10.5) De gemeente ontvangt middelen van derden met een specifiek bestedingsdoel. Belangrijke voorbeelden hiervan zijn de rioolheffing, afvalstoffenheffing en bouwleges. Deze middelen moet de gemeente besteden aan het doel waarvoor deze middelen zijn geheven. Ook kan sprake zijn van een ontvangen legaat waaraan specifieke voorwaarden zijn verbonden, waardoor de middelen ook niet vrij te besteden zijn. Op grond van het BBV dient voor deze middelen een voorziening te worden gevormd waardoor zichtbaar wordt dat dit geen vrij door de gemeente te besteden middelen zijn. In het tweede lid is geregeld dat aan deze voorzieningen een gekwantificeerd meerjarenplan ten grondslag dient te liggen. Hiermee wordt bedoeld dat duidelijk dient te zijn wat er met de middelen gebeurt. Als sprake is van jaarlijks gelijkblijvende activiteiten van een vergelijkbare omvang kan worden volstaan met een toelichting in de programmabegroting. Voor het doen van grote (investerings)uitgaven van een onvergelijkbaar volume moet een plan worden opgesteld. Bij de rioolheffing is dit het wettelijk verplichte Rioleringsplan. Ook voor grote investering ten laste van de afvalstoffenheffing dient vooraf een plan te zijn ingediend.

5:10.6) De gemeente kent een aantal egalisatievoorzieningen (zoals de egalisatievoorziening Leges en de egalisatievoorziening Afvalstoffenheffing). Het BBV kent niet de benaming egalisatievoorziening. Daarom wordt in dit artikel aangegeven dat met een egalisatievoorziening wordt bedoeld een voorziening conform artikel 44 lid 1c van het BBV waarbij het gaat om "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" en/of artikel 44 lid 2 waarbij het gaat om van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden (en in welk geval de egalisatievoorziening dient voor het egaliseren van de tarieven).

5:10.7) In de afgelopen jaren is gebleken dat reorganisatievoorzieningen doorgaans te conservatief worden geraamd. Dit leidde tot hoge eenmalige lasten in het jaar van het treffen van de voorziening en voordelen in latere jaren vanwege het gedeeltelijk vrijvallen van de voorziening. Daarbij geldt dat vanuit de landelijke regelgeving wordt verondersteld dat bij een ambtelijke organisatie met de omvang zoals die van de gemeente Den Haag de kosten van reorganisaties in beginsel via de exploitatie kunnen worden opgevangen. Voor grotere reorganisaties is het evenwel wenselijk om wel een reorganisatievoorziening te vormen. Om deze reden zijn in de verordening hierover richtlijnen opgenomen. Voor het vormen van de voorziening geldt het moment van vaststelling van het plan van aanpak voor de reorganisatie (artikel 6.1 SBK 2015-2018) door het diensthoofd nadat het betrokken medezeggenschapsorgaan in de gelegenheid is gesteld om advies uit te brengen. Als in de jaarrekening blijkt dat het saldo van een eerder ingestelde reorganisatievoorziening € 2,5 mln of kleiner is, dan blijft de resterende verplichting gehandhaafd. Als niet wordt voldaan aan bepalingen in dit artikel dan wordt geen voorziening getroffen voor reorganisatiekosten. Ongeacht of sprake is van het treffen van een voorziening, volgt bij een reorganisatie altijd een onderbouwing van de kosten die samenhangen met de betreffende reorganisatie.

Artikel 5:11 Prijzen en tarieven

5:11.1a) Loon- en prijsontwikkelingen zullen leiden tot onontkoombaar stijgende kosten. Ter voorkoming van financiële knelpunten is daarom al sinds lange tijd het uitgangspunt dat de onrendabele en structurele budgetten worden gecompenseerd voor deze loon- en prijsontwikkelingen, de zgn. trendmethodiek. Rendabele budgetten kennen een eigen dekking en incidentele budgetten zijn eenmalig. Deze budgetten worden dus niet gecompenseerd.

Voor de kwantificering van de loonstijging wordt uitgegaan van de CAO in enig jaar. Indien er nog geen nieuwe CAO is vastgesteld, worden de meest actuele Macro Economische Verkenningen (MEV) van het Centraal Plan Bureau als uitgangspunt genomen. Het MEV wordt ook gehanteerd voor de kwantificering van de prijsontwikkeling (inflatie).

Dekking van deze compensatie komt uit het accres op het gemeentefonds.

Op de compensatie vindt jaarlijks een nacalculatie plaats op basis van de meest recente inzichten. Ook de groei van de stad kan leiden tot onontkoombare kostenstijgingen. Vergelijkbaar met de methodiek voor compensatie van loon- en prijsstijgingen is ook op dit punt al sinds lange tijd het uitgangspunt dat de budgetten van structurele en onrendabele activiteiten (onafhankelijk van de inhoud van de activiteit, dus zowel in het fysieke als het sociale domein) voor deze groei worden gecompenseerd, de zgn. areaalsystematiek.

5:11.1) Gemeentelijke tarieven, rechten en heffingen

Artikel 229 van de Gemeentewet:

1. Rechten kunnen worden geheven ter zake van:

- a) het gebruik overeenkomstig de bestemming van voor de openbare dienst bestemde gemeentebestittingen of van voor de openbare dienst bestemde werken of inrichtingen die bij de gemeente in beheer of in onderhoud zijn;
 - b) het genot van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten;
 - c) het geven van gemakkelikheden waarbij gebruik wordt gemaakt van door of met medewerking van het gemeentebestuur tot stand gebrachte of in stand gehouden voorzieningen of waarbij een bijzondere voorziening in de vorm van toezicht of anderszins van de zijde van het gemeentebestuur getroffen wordt.
2. Geen rechten kunnen worden geheven ter zake van het gebruik van voorzieningen en het genot van diensten waarvan de kosten kunnen worden bestreden door het heffen van een belasting als bedoeld in artikel 228a, zulks met uitzondering van het aanbrenge van een aansluiting op een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater als bedoeld in artikel 10.31, van de Wet milieubeheer of op een systeem als bedoeld in artikel 10.33, tweede lid, van die wet.
3. Voor de toepassing van deze paragraaf en de eerste en vierde paragraaf van dit hoofdstuk worden de in het eerste lid bedoelde rechten aangemerkt als gemeentelijke belastingen.

Lokale heffingen

In artikel 8 van het BBV is in lid 5a bepaald dat het overzicht algemene dekkingsmiddelen ten minste lokale heffingen bevat, waarvan de besteding niet gebonden is. Voorbeelden hiervan zijn de OZB, de hondenbelasting, toeristenbelasting en forensenbelastingen. Voorbeelden van lokale heffingen, waarvan de besteding wel is gebonden zijn de baatbelasting en de riool- en reinigingsrechten. Dergelijke heffingen dienen op de desbetreffende programma's te worden verantwoord.

Een van de verplichte paragrafen volgens het BBV is de paragraaf lokale heffingen. Deze paragraaf heeft betrekking op zowel de heffingen waarvan de besteding is gebonden als waarvan de besteding ongebonden is. Voor de lokale heffingen dienen de beleidsvoornemens ten aanzien van de lokale heffingen en een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen, waaronder belastingen, te worden opgenomen.

Sinds de vernieuwing van het BBV in 2016 wordt de overhead niet meer in de programma's opgenomen, maar in een apart overzicht overhead. De toerekening van overhead vindt extracomptabel plaats (dat wil zeggen dat de kosten niet via de boekhouding worden toegerekend) door in de paragraaf lokale heffingen aan te geven wat de omvang is van de overhead die aan de heffingen worden toegerekend. In de verordening is vastgelegd op welke wijze deze toerekening wordt berekend.

De lokale heffingen vormen een belangrijk onderdeel van de inkomsten van gemeenten en zijn daarom een integraal onderdeel van het gemeentelijk beleid. Een overzicht van de lokale heffingen en daarmee meer inzicht is daarom van belang voor de gemeenteraad. Een aanduiding van de lokale lastendruk is van belang voor de integrale afweging tussen beleid en inkomsten. Een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid maakt het beeld van de lokale lasten compleet.

Bij de begroting, dan wel bij de vaststelling prijzen en tarieven, wordt inzichtelijk gemaakt hoe de overheadkosten verdeeld worden onder het primair proces en het overzicht overhead.

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van 11 oktober 2018.

De griffier, Lilianne Blankwaard-Rombouts en de voorzitter, Pauline Krikke.