

Besluit van de raad van de gemeente Den Helder, houdende uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Den Helder [Financiële verordening gemeente Den Helder 2017]

De raad van de gemeente Den Helder;

gelezen het raadsvoorstel nummer RVO17.0008 van het college van burgemeester en wethouders van Den Helder van 31 januari 2017;

kennis genomen hebbende van de voorbereidende commissievergadering Bestuur en Middelen op 6 maart 2017;

besluit:

vast te stellen de volgende verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Den Helder 2017.

Financiële verordening gemeente Den Helder 2017

Hoofdstuk 1. Inleidende bepalingen

Artikel 1. Begripsbepaling

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. *administratie*: het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, functioneren en beheersen van de gemeentelijke organisatie en de verantwoording die daarover moet worden afgelegd;
- b. *begroting*: begroting of programmabegroting zoals bedoeld in artikel 189 van de Gemeentewet;
- c. *college*: het college van burgemeester en wethouders;
- d. *deelneming*: een participatie in een besloten of naamloze vennootschap waarin de gemeente aandelen heeft;
- e. *doelmatigheid*: het realiseren van de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen;
- f. *doeltreffendheid*: de mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten daadwerkelijk worden behaald;
- g. *financiële administratie*: het onderdeel van de administratie dat tot doel heeft het zodanig vastleggen en verwerken van aantekeningen inzake de financiële gegevens van de organisatie van de gemeente (en eventueel onderdelen) dat een goed inzicht mogelijk is in:
 1. de financieel-economische positie;
 2. het financieel beheer;
 3. het beheer van de vermogenswaarde;
 4. de uitvoering van begroting;
 5. het afwikkelen van vorderingen en schulden;
 6. het afleggen van verantwoording in de programmarekening en tussentijdse rapportages;
- h. *jaarstukken*: de in artikel 197 van de Gemeentewet bedoelde jaarrekening en jaarverslag;
- i. *omslagrente*: voor de inzet van materiele activa worden naast directe kosten, indirecte kosten en afschrijvingskosten, de rente voor de financiering van het actief toegerekend. Deze rente is een vergoeding voor de inzet van vreemd vermogen. De rentepercentages voor deze vergoeding worden bij de behandeling van de Kadernota vastgesteld;
- j. *programma*: een samenhangend geheel van taken, activiteiten en geldmiddelen, die gericht is op het bereiken van vooraf bepaalde maatschappelijke effecten;
- k. *rechtmatigheid*: het overeenstemmen van de financiële beheershandelingen en de vastlegging daarvan met de relevante wet- en regelgeving, zoals omschreven in het *Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten*;
- l. *verbonden partij*: een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk én financieel belang heeft;
- m. *afdeling*: iedere organisatorische eenheid binnen de gemeentelijke organisatie met een eigen rechtstreekse verantwoordelijkheid aan het college;

- n. *overheidsbedrijf*: onderneming met privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid, niet zijnde een personenvennootschap met rechtspersoonlijkheid, waarin de gemeente, al dan niet tezamen met een of meer andere publiekrechtelijke rechtspersonen, in staat is het beleid te bepalen of een onderneming in de vorm van een personenvennootschap, waarin een publiekrechtelijke rechtspersoon deelneemt.

Hoofdstuk 2. Begroting en verantwoording

Artikel 2. Programma's en programma-indeling

1. De raad stelt bij aanvang van iedere raadsperiode een programma-indeling voor die raadsperiode vast.
2. De raad stelt bij aanvang van iedere raadsperiode op voorstel van het college de taakvelden per programma vast.
3. De raad stelt op voorstel van het college per programma de beleidsindicatoren vast. Het voorstel van het college bevat ten minste de verplichte beleidsindicatoren van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.
4. De raad stelt bij aanvang van iedere raadsperiode vast over welke onderwerpen hij in extra paragrafen naast de verplichte paragrafen in de begroting en rekening kaders wil stellen en wil worden geïnformeerd.

Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken

1. Bij de begroting en de jaarstukken worden de baten en lasten per taakveld weergegeven onder elk van de programma's. Daarnaast wordt het overzicht van algemene dekkingsmiddelen en het overzicht van de overhead weergegeven.
2. Bij de uiteenzetting van de financiële positie in de begroting wordt van de nieuwe investeringen per investering het benodigde investeringskrediet weergegeven en wordt van de lopende investeringen het geautoriseerde investeringskrediet en de raming van de uitputting van het investeringskrediet in het lopende boekjaar weergegeven.
3. Bij de uiteenzetting van de financiële positie in de begroting wordt in aanvulling op het bepaalde in artikel 20 en 21 van het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten* inzicht gegeven in de ontwikkeling van de schuldpositie.
4. In de jaarrekening wordt van de investeringen en meerjarige projecten de uitputting van de geautoriseerde investeringskredieten en de actuele raming van de totale uitgaven en inkomsten weergegeven.

Artikel 4. Kaders begroting

1. Het college biedt uiterlijk voor 1 juni voor behandeling in de raad een *Kadernota* aan met een voorstel voor het beleid en de financiële kaders van de ontwerpbegroting voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming. De raad stelt deze nota voor 15 juli vast.
2. In de kadernota worden de meest actuele financiële gegevens over het lopende begrotingsjaar en de jaarrekening over het vorige boekjaar betrokken.
3. In de kadernota worden de risico's en het weerstandsvermogen opgenomen met inbegrip van de bevindingen uit de jaarlijks uit te voeren stresstest.

Artikel 5. Autorisatie begroting en investeringskredieten

1. De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting of begrotingswijziging:
 - a. de lasten en baten per programma
 - b. de mutaties in reserves op programmaniveau
2. Nieuwe investeringen worden met het vaststellen van de begroting geautoriseerd, met uitzondering van de nieuwe investeringen waarvan de raad bij de begrotingsbehandeling aangeeft dat hij op een later tijdstip een apart voorstel voor autorisatie van het investeringskrediet wil ontvangen.
3. Het college informeert de raad vooraf als wordt verwacht dat de lasten de geautoriseerde lasten of de investeringsuitgaven de geautoriseerde investeringskredieten dreigen te overschrijden of de baten de geautoriseerde baten dreigen te onderschrijden. De raad geeft vervolgens aan of hij hiervoor een voorstel wil voor wijziging van het budget of een voorstel voor bijstelling van het beleid.
4. Bij de behandeling van de tussenrapportages in de raad bedoeld in artikel 6, lid 1, doet het college voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde baten en lasten, het wijzigen van de geautoriseerde investeringskredieten en het bijstellen van het beleid.

5. Voor investeringen in de loop van het begrotingsjaar die niet in de begroting zijn opgenomen, legt het college voorafgaand aan het aangaan van verplichtingen een investeringsvoorstel en een voorstel tot het vaststellen van een investeringskrediet aan de raad voor.

Artikel 6. Tussentijdse rapportage

1. Het college informeert de raad door middel van tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting van de gemeente. Dit gebeurt minimaal twee keer per jaar.
2. De indeling van de tussentijdse rapportage volgt de programma-indeling van de begroting.
3. In de tussenrapportages worden afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en lasten van de programma's en investeringskredieten in de begroting groter dan € 100.000 toegelicht.
4. Het college doet met opgave van redenen in de tussentijdse rapportage voorstellen aan de raad voor wijziging van de begroting, bijstelling van het beleid of wijziging van investeringskredieten.
5. De raad behandelt de tussentijdse rapportages.

Artikel 7. Informatieplicht

Het college besluit niet over:

- a. de aan- en verkoop van goederen, werken en diensten groter dan € 100.000 voor zover hier niet in de begroting is voorzien.
- b. het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties overeenkomstig de door de raad vastgestelde Nota* garanties en leningen en
- c. het aangaan van meerjarige financiële verplichtingen groter dan € 50.000 per jaar voordat de raad is geïnformeerd over het voornemen en hiertoe in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis aan het college te brengen.

Artikel 8. EMU-saldo

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

Hoofdstuk 3. Financieel beleid

Artikel 9. Waardering en afschrijving vaste activa

Het college biedt de raad ten minste eens in de vier jaar een (bijgestelde) *Beleidskader rente en afschrijvingen* aan. In het beleidskader wordt aangegeven welke investeringen worden afgeschreven en welke afschrijvingsmethoden en -perioden daarbij worden gehanteerd, in overeenstemming met de relevante bepalingen in het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*. De raad stelt het beleidskader (en eventuele wijzigingen) vast.

Artikel 10. Voorziening voor oninbare vorderingen

1. Voor de vordering op verbonden partijen en derden wordt een voorziening wegens oninbaarheid gevormd op basis van een individuele beoordeling van de relevante openstaande vordering.
2. Voor openstaande vorderingen betreffende:
 - a. onroerende zaakbelasting;
 - b. precariobelasting;
 - c. parkeerbelasting;
 - d. rioolheffing;
 - e. afvalstoffenheffing en
 - f. bijstandsverstrekkingwordt een voorziening wegens oninbaarheid gevormd ter grootte van het historische percentage van oninbaarheid.

*) Voor het opstellen van beleidskaders wordt gebruik gemaakt van de *Richtlijn voor beleidskaders (De evalueerbaarheid van beleid vergroten)*. In deze richtlijn wordt aangegeven dat documenten die betrekking hebben op de kaderstellende rol van de raad op beleidsniveau benoemd worden als **beleidskader** in plaats van (beleids)nota. Het huidige beleidskader is opgesteld voor de invoering van de *Richtlijn voor beleidskaders* en heeft daarom nog de tenaamstelling van nota.

Artikel 11. Reserves en voorzieningen

1. Het college biedt de raad ten minste eens in de vier jaar een (bijgestelde) *Beleidskader reserves en voorzieningen* aan. Het beleidskader geeft de kaders aan met betrekking tot het instellen, de omvang en de bestedingen van reserves en voorzieningen, in overeenstemming met de relevante bepalingen in het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*. De raad stelt het beleidskader (en eventuele wijzigingen) vast.
2. Het beleidskader behandelt, naast de bepalingen uit het BBV, de volgende onderwerpen:
 - a. de vorming en besteding van reserves;
 - b. de vorming en besteding van voorzieningen;
 - c. de toerekening en verwerking van rente aan de voorzieningen.
3. Bij een voorstel voor de instelling van een bestemmingsreserve voor een investeringsvoornemen wordt minimaal aangegeven:
 - a. het specifieke doel van de reserve;
 - b. de voeding van de reserve;
 - c. de maximale hoogte van de reserve;
 - d. en de maximale looptijd.
4. Indien een bestemmingsreserve voor een bestedingsvoornemen binnen de aangegeven maximale looptijd niet heeft geleid tot een besteding, valt de bestemmingsreserve vrij en wordt deze aan de algemene reserve toegevoegd.

Artikel 12. Kostprijsberekening

1. Het college biedt de raad ten minste eens in de vier jaar een (bijgestelde) Nota* kostprijsberekening aan. Het beleidskader gaat in op de wijze waarop kosten worden toegerekend aan goederen, werken en diensten voor het bepalen van publiekrechtelijke tarieven, in overeenstemming met de relevante bepalingen in het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*. De raad stelt het beleidskader (en eventuele wijzigingen) vast.
2. Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, en van goederen, werken en diensten die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, wordt een extracomptabel stelsel van kostentoerekening gehanteerd. Bij deze kostentoerekening worden naast de directe kosten, de overheadkosten en de rente van de inzet van vreemd vermogen, reserves en voorzieningen voor de financiering van de in gebruik zijnde activa betrokken.
3. Bij de directe kosten worden betrokken de bijdragen aan en onttrekkingen van voorzieningen voor de noodzakelijke vervanging van de betrokken activa en de afschrijvingskosten van de in gebruik zijnde activa. Voor de rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, worden daarbij ook de compensabele belasting over de toegevoegde waarde (BTW) en de gedeelde inkomsten van het kwijtscheldingsbeleid betrokken.
4. Voor de toerekening van de overheadkosten worden de overheadkosten die kunnen worden betrokken in de aangifte vennootschapsbelasting extracomptabel vastgelegd, en voor de belastingaangifte aan de kostprijs van de vennootschapsbelastingplichtige activiteiten toegerekend.
5. Voor de toerekening van de overheadkosten aan de kostprijs van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, en van goederen, werken, diensten die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, voor zover dat niet activiteiten als bedoeld in het derde en vierde lid betreffen, wordt uitgegaan van een aandeel in de totale overheadkosten ter grootte van de geraamde directe kosten van de economische categorieën 1.1 Salarissen en sociale lasten en 3.5.1 Ingeleend personeel die worden besteed aan de desbetreffende goederen, werken, diensten en heffingen, gedeeld door de totale geraamde directe kosten van de economische categorieën 1.1 Salarissen en sociale lasten en 3.5.1 Ingeleend personeel.
6. In afwijking van het vijfde lid wordt voor de toerekening van de overheadkosten aan de kostprijs van de rioolheffing uitgegaan van het aandeel in de totale geraamde overheadkosten ter grootte van de geraamde directe kosten die met de rioolheffing maximaal in rekening kunnen worden gebracht, gedeeld door de totale geraamde directe kosten van de taakvelden.
7. Het percentage van de omslagrente voor de toerekening van rente voor de financiering van de in gebruik zijn de activa, bedoeld in het tweede lid, wordt jaarlijks met de begroting vastgesteld. Het percentage van deze omslagrente wordt bepaald uit het gewogen gemiddelde van het bij de begroting geraamde rentepercentage van de rentekosten op de opgenomen langlopende leningen, kortlopende leningen en kredieten en het rentepercentage van de rentevergoeding over de reserves

*) Voor het opstellen van beleidskaders wordt gebruik gemaakt van de *Richtlijn voor beleidskaders (De evalueerbaarheid van beleid vergroten)*. In deze richtlijn wordt aangegeven dat documenten die betrekking hebben op de kaderstellende rol van de raad op beleidsniveau benoemd worden als **beleidskader** in plaats van (beleids)nota. Het huidige beleidskader is opgesteld voor de invoering van de *Richtlijn voor beleidskaders* en heeft daarom nog de tenaamstelling van nota.

- en de voorzieningen zoals bepaald overeenkomstig het achtste en negende lid. De uitkomst van dit percentage van de omslagrente wordt op een half procent afgerond.
8. Het rentepercentage voor de rentevergoeding over de reserves en voorzieningen in de omslagrente voor de kostprijsberekening als bedoeld in het zevende lid, wordt jaarlijks met de begroting vastgesteld. De hoogte van het rentepercentage voor de rentevergoeding over de reserves en voorzieningen wordt bepaald aan de hand van de bij de begroting geraamde rentekosten als percentage van de opgenomen langlopende leningen, kortlopende leningen en kredieten. De uitkomst van dit rentepercentage voor de rentevergoeding over de reserves en voorzieningen wordt op een half procent afgerond.
 9. In afwijking van het zevende lid wordt bij een verstrekte lening voor de bepaling van de rentekosten van de inzet van vreemd vermogen in de kostprijs uitgegaan van de rente van de lening die voor de financiering van de verstrekte lening is aangetrokken. Deze rente wordt verhoogd met een opslag voor het debiteurenrisico.

Artikel 13. Prijzen economische activiteiten

1. Het college biedt de raad ten minste eens in de vier jaar een (bijgestelde) Nota* gemeentelijke garanties en geldleningen aan. Het beleidskader gaat in op de wijze waarmee garanties en leningen kunnen worden verstrekt, beheerd en verantwoording kan worden afgelegd, in overeenstemming met de relevante bepalingen in het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*. De raad stelt het beleidskader (en eventuele wijzigingen) vast.
Het beleidskader behandelt, naast de bepalingen uit het BBV, de volgende onderwerpen:
 - a. de gemeentelijke beleidskaders voor het verlenen van garanties en verstrekken van geldleningen;
 - b. het in rekening brengen van de kosten voor de aanvraag van het verlenen van garanties en verstrekken van geldleningen.
 - c. de procedurele toets van een aanvraag van een geldlening of garantstelling;
 - d. de financiële toets voor het verstrekken van een geldlening of garantstelling;
 - e. financiële banden met verbonden partijen;
 - f. het gemeentelijke beheers kader.
2. Voor de levering van goederen, diensten of werken door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden waarbij de gemeente in concurrentie met marktpartijen treedt, wordt ten minste de geraamde integrale kostprijs in rekening gebracht. Bij afwijking vanwege een publiek belang doet het college vooraf voor elk van deze activiteiten afzonderlijk een voorstel voor een raadsbesluit, waarin het publiek belang van de levering van de desbetreffende goederen, diensten of werken wordt gemotiveerd.
3. Raadsbesluiten met de motivering van het publiek belang als bedoeld in het vorige lid zijn niet nodig als minder dan de integrale kostprijs in rekening wordt gebracht en sprake is van:
 - a. levering van goederen, diensten of werken aan andere overheden voor zover deze leveringen en verstrekkingen zijn bedoeld voor de uitoefening van de publieke taak door die andere overheid;
 - b. een bevoordeling van activiteiten in het kader van een bij wet opgedragen publiekrechtelijke taak;
 - c. een bevoordeling van activiteiten in het kader van een toegekend bijzonder of uitsluitend recht waarvoor prijsvoorschriften gelden;
 - d. een bevoordeling van sociale werkplaatsen;
 - e. een bevoordeling van onderwijsinstellingen;
 - f. een bevoordeling van publieke media-instellingen en
 - g. een bevoordeling die valt onder de reikwijdte van de staatssteunregels van het Werkingsverdrag van de Europese Unie en daarmee verenigbaar is.

Artikel 14. Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen

1. Het college doet de raad jaarlijks een voorstel voor de hoogte van de gemeentelijke tarieven voor belastingen, rioolheffing, afvalstoffenheffing, parkeren en leges.
2. Het college biedt de raad eens in de vier jaar een (bijgestelde) Nota* met de kaders voor de prijzen voor de verhuur en verkoop van onroerende goederen en in het bijzonder de prijzen voor de uitgifte van gronden en erfpachtcanons aan. De raad stelt de nota vast.

*) Voor het opstellen van beleidskaders wordt gebruik gemaakt van de *Richtlijn voor beleidskaders (De evalueerbaarheid van beleid vergroten)*. In deze richtlijn wordt aangegeven dat documenten die betrekking hebben op de kaderstellende rol van de raad op beleidsniveau benoemd worden als **beleidskader** in plaats van (beleids)nota. Het huidige beleidskader is opgesteld voor de invoering van de *Richtlijn voor beleidskaders* en heeft daarom nog de tenaamstelling van nota.

*) Voor het opstellen van beleidskaders wordt gebruik gemaakt van de *Richtlijn voor beleidskaders (De evalueerbaarheid van beleid vergroten)*. In deze richtlijn wordt aangegeven dat documenten die betrekking hebben op de kaderstellende rol van de raad op beleidsniveau benoemd worden als **beleidskader** in plaats van (beleids)nota. Het huidige beleidskader is opgesteld voor de invoering van de *Richtlijn voor beleidskaders* en heeft daarom nog de tenaamstelling van nota.

3. Het college biedt de raad eens in de vier jaar de raad een Nota* met de kaders voor de prijzen van gemeentelijke diensten aan, anders dan genoemd in het tweede lid. De raad stelt de nota vast.
4. De effecten van het kwijtscheldingsbeleid worden verwerkt in de kostprijzen van de betrokken belastingen en heffingen.
5. Het college legt bij een tussentijdse wijziging van prijzen, huren en erfpachten ten opzichte van de kaders uit de nota vooraf een besluit voor aan de raad.

Artikel 15. Financieringsfunctie

1. Het college biedt de raad ten minste eens in de vier jaar een (bijgestelde) *Treasurystatuut beleidsdeel* en een *Treasurystatuut beheersdeel* aan. Het treasurystatuut beleidsdeel bevat de bestuurlijke infrastructuur voor de uitvoering van de treasuryfunctie. Het gaat om de beleidsmatige vastlegging van de uitgangspunten, organisatorische en financiële kaders en de informatievoorziening. In het beheersdeel worden de regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening vastgelegd. Het treasurystatuut wordt in overeenstemming met de relevante bepalingen in het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten* opgesteld. De raad stelt het treasurystatuut (en eventuele wijzigingen) vast.
2. Het college zorgt bij het uitoefenen van de financieringsfunctie voor:
 - a. het aantrekken van voldoende financiële middelen en het uitzetten van overtollige gelden om de programma's binnen de door de raad vastgestelde kaders van de begroting uit te voeren;
 - b. het beheersen van de risico's verbonden aan de financieringsfunctie zoals renterisico's, koersrisico's en kredietrisico's;
 - c. het beperken van de kosten van leningen en het bereiken van een voldoende rendement op uitzettingen;
 - d. het beperken van de interne verwerkingskosten en externe kosten bij het beheren van de geldstromen en financiële posities;
 - e. in specifieke situaties is het mogelijk gebruik te maken van derivaten. De raad stelt hiervoor regels vast in het Treasurystatuut.
3. Het college informeert de raad vooraf als de wettelijke kasgeldlimiet, bedoeld in artikel 1, onder f, van de Wet financiering decentrale overheden, of de wettelijke renterisiconorm, bedoeld in artikel 1, onder h, van de Wet financiering decentrale overheden, dreigt te worden overschreden.
4. Bij het uitzetten van middelen, het verstrekken van garanties en het aangaan van financiële participaties uit hoofde van de publieke taak bedingt het college indien mogelijk zekerheden. Het college motiveert in zijn besluit het openbaar belang van dergelijke uitzettingen van middelen, verstrekkingen van garanties en financiële participaties.

Hoofdstuk 4: Paragrafen

Artikel 16. Lokale heffingen

Bij de begroting en de jaarstukken neemt het college in de paragraaf lokale heffingen naast de verplichte onderdelen op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op:

- a. de berekening van het rentepercentage voor de rentevergoeding over de reserves en de voorzieningen voor het bepalen van de kostprijzen, bedoeld in artikel 12, lid acht;
- b. de berekening van het rentepercentage voor de omslagrente voor het bepalen van de kostprijzen, bedoeld in artikel 12, negende lid;
- c. de kosttoerekening van de geraamde rentekosten en de geraamde overheadkosten aan de rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht;
- d. de mate van kostendekkendheid van de rioolheffing en de afvalstoffenheffing;
- e. de opbrengsten per lokale heffing, het volume en bedrag aan kwijtscheldingen;
- f. de ontwikkeling van de lastendruk voor eenpersoonshuishoudingen, meerpersoonshuishoudingen en bedrijven;
- g. de ontwikkeling van de lokale lastendruk mede in relatie tot de regio en vergelijkbare gemeenten;
- h. het invorderingsbeleid.

*) Voor het opstellen van beleidskaders wordt gebruik gemaakt van de *Richtlijn voor beleidskaders (De evalueerbaarheid van beleid vergroten)*. In deze richtlijn wordt aangegeven dat documenten die betrekking hebben op de kaderstellende rol van de raad op beleidsniveau benoemd worden als **beleidskader** in plaats van (beleids)nota. Het huidige beleidskader is opgesteld voor de invoering van de *Richtlijn voor beleidskaders* en heeft daarom nog de tenaamstelling van nota.

Artikel 17. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

1. Het college biedt de raad ten minste eens in de vier jaar een (bijgestelde) *Beleidskader weerstandsvermogen en risicomanagement* aan. Het beleidskader gaat in op de wijze waarop risico's worden geïnventariseerd, gewogen en beheerst. Ook wordt aangegeven welk vermogen nodig is om onverwachte gebeurtenissen financieel het hoofd te bieden. Het beleidskader wordt opgesteld in overeenstemming met de relevante bepalingen in het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*. De raad stelt het beleidskader (en eventuele wijzigingen) vast. Het beleidskader behandelt, naast de bepalingen uit het BBV, de volgende onderwerpen:
 - a. uitgangspunten risicobereidheid;
 - b. toepassing spelregels weerstandsvermogen;
 - c. beleid beheersing risico's.
2. Voor het in beeld brengen van de weerstandscapaciteit van de gemeente wordt beoordeeld of de gemeente bij een risicoscenario de schuldverplichting in de toekomst kan blijven nakomen zonder dat de uitgaven aan en de investeringen in noodzakelijke publieke voorzieningen in de knel komen.

Artikel 18. Onderhoud kapitaalgoederen

1. Bij de begroting en de jaarstukken neemt het college in de *paragraaf onderhoud kapitaalgoederen* naast de verplichte onderdelen op grond van het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten* in ieder geval op:
 - a. de voortgang van het geplande onderhoud;
 - b. de omvang van het achterstallig onderhoud.
2. Het college biedt de raad ten minste eens in de vier jaar een (bijgesteld) *Onderhoudsplan openbare ruimte* aan. Het plan geeft het kader weer voor het beoogde onderhoudsniveau, de planning van het onderhoud en de kosten van het onderhoud voor het openbaar groen, water, wegen, kunstwerken en straatmeubilair. De raad stelt het plan vast.
3. Het college biedt de raad ten minste eens in de vier jaar een (bijgesteld) *Rioleringsplan* aan. Het plan geeft het kader weer voor het beoogde onderhoudsniveau, de planning van het onderhoud, de uitbreiding van de riolering en de kosten van het onderhoud en de eventuele uitbreidingen. De raad stelt het plan vast.
4. Het college biedt de raad ten minste eens in de vier jaar een (bijgesteld) *Onderhoudsplan gebouwen* aan. Het plan bevat voorstellen voor het te plegen onderhoud en de bijbehorende kosten aan de gemeentelijke gebouwen. De raad stelt het plan vast.
5. In de onderhoudsplannen als bedoeld in dit artikel wordt eveneens ingegaan op de normkostensystematiek en het meerjarig budgettaire beslag.

Artikel 19. Financiering

1. In de *paragraaf financiering* bij de begroting en de jaarstukken neemt het college naast de verplichte onderdelen op grond van het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten* in ieder geval op:
 - a. de schulden met een looptijd korter dan een jaar en het verschuldigde rentepercentage;
 - b. de schulden met een looptijd langer dan een jaar en het verschuldigde rentepercentage;
 - c. de liquiditeitsplanning en de financieringsbehoefte voor de komende jaren;
 - d. de rentevisie voor de komende jaren.

Artikel 20. Bedrijfsvoering

In de paragraaf bedrijfsvoering bij de begroting en de jaarstukken neemt het college naast de verplichte onderdelen op grond van het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten* in ieder geval op:

- a. de kosten van inhuur derden;
- b. de invulling van taakstellingen;
- c. de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid, bedoeld in artikel 213a Gemeentewet, en de uitputting van de bijbehorende budgetten.

Artikel 21. Verbonden partijen

1. Het college biedt de raad ten minste eens in de vier jaar een (bijgestelde) Nota* verbonden partijen aan. Het beleidskader biedt de gemeenteraad de mogelijkheid een kader voor het gemeentelijk deelnemingenbeleid uiteen te zetten dat gehanteerd moet worden bij het aangaan van bindingen met "Verbonden partijen". Het beleidskader wordt opgesteld in overeenstemming met de relevante bepalingen in het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*. De raad stelt het beleidskader (en eventuele wijzigingen) vast. Het beleidskader behandelt, naast de bepalingen uit het BBV, de volgende onderwerpen:
 - a. de beleidskaders voor de wijze waarop wordt omgegaan met oprichting beheer, verkoop en liquidatie van de verbonden partijen van de gemeente;
 - b. het openbaar belang, het eigen vermogen, de solvabiliteit, het financieel resultaat en het financieel belang en zeggenschap van de gemeente;
 - c. de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verbonden partijen

Artikel 22. Grondbeleid

1. In de *paragraaf grondbeleid* bij de begroting en de jaarstukken neemt het college naast de verplichte onderdelen op grond van het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten* in ieder geval op:
 - a. de verwerving van gronden;
 - b. de te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten;
 - c. de belangrijkste financiële ontwikkelingen zoals verlies/winstverwachtingen;
 - d. de relatie met de programma's van de begroting.
2. Het college biedt de raad ten minste eens in de vier jaar een (bijgestelde) Nota* grondbeleid aan. Via het grondbeleid geeft de gemeente Den Helder sturing aan het gebruik van grond. Deze sturing is niet alleen bedoeld om uitvoering te geven aan het ruimtelijk beleid van de gemeente, maar ook om andere beleidsdoelstellingen te realiseren op het gebied van volkshuisvesting, infrastructuur, werkgelegenheid, milieu, financiën en duurzaamheid. Het beleidskader wordt opgesteld in overeenstemming met de relevante bepalingen in het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*. De raad stelt het beleidskader (en eventuele wijzigingen) vast. Het beleidskader behandelt, naast de bepalingen uit het BBV, de volgende onderwerpen:
 - a. de strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente;
 - b. te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten;
 - c. de verwerving en uitgifte van gronden;
 - d. de uitgangspunten voor prijsstelling van de verkoop van gronden;
 - e. de relatie met de programma's van de begroting.

Artikel 23. Subsidies

In de *paragraaf subsidies* bij de begroting en de jaarstukken geeft het college in ieder geval een overzicht van verstrekte subsidies.

5. Administratie, financiële organisatie en interne controle

Artikel 24. Administratie

1. Het college stelt regels vast gericht op de opzet, de inrichting en de wijze van registreren in de financiële administratie, die ten minste waarborgen dat:
 - a. registraties op uniforme wijze worden uitgevoerd;
 - b. wordt voldaan aan relevante wet- en regelgeving;
 - c. kan worden voldaan aan de verstrekking van de vereiste informatie aan het rijk, de provincie en de Europese Unie, alsmede aan instellingen die specifieke verantwoordingsverplichtingen opleggen aan de gemeente.

*) Voor het opstellen van beleidskaders wordt gebruik gemaakt van de *Richtlijn voor beleidskaders (De evalueerbaarheid van beleid vergroten)*. In deze richtlijn wordt aangegeven dat documenten die betrekking hebben op de kaderstellende rol van de raad op beleidsniveau benoemd worden als **beleidskader** in plaats van (beleids)nota. Het huidige beleidskader is opgesteld voor de invoering van de *Richtlijn voor beleidskaders* en heeft daarom nog de tenaamstelling van nota.

*) Voor het opstellen van beleidskaders wordt gebruik gemaakt van de *Richtlijn voor beleidskaders (De evalueerbaarheid van beleid vergroten)*. In deze richtlijn wordt aangegeven dat documenten die betrekking hebben op de kaderstellende rol van de raad op beleidsniveau benoemd worden als **beleidskader** in plaats van (beleids)nota. Het huidige beleidskader is opgesteld voor de invoering van de *Richtlijn voor beleidskaders* en heeft daarom nog de tenaamstelling van nota.

2. De administratie is zodanig van opzet en werking, dat zij in ieder geval dienstbaar is voor:
 - a. het sturen en het beheersen van activiteiten en processen in de gemeente als geheel en in de afdelingen;
 - b. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van activa met economisch nut, activa met maatschappelijk nut, voorraden, vorderingen, schulden, contracten, enzovoorts;
 - c. het verschaffen van informatie over uitputting van de toegekende budgetten en investeringskredieten en voor het maken van kostencalculaties;
 - d. het verschaffen van informatie over indicatoren met betrekking tot de gemeentelijke productie van goederen en diensten en de maatschappelijke effecten van het gemeentelijke beleid;
 - e. het afleggen van verantwoording over de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en relevante wet- en regelgeving;
 - f. de controle van de registratie van gegevens als zodanig en van de daaraan ontleende informatie, alsmede voor de controle op de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en relevante wet- en regelgeving.

Artikel 25. Financiële organisatie

Het college stelt regels vast gericht op:

- a. een eenduidige indeling van de gemeentelijke organisatie en een eenduidige toewijzing van de gemeentelijke taken aan de afdelingen;
- b. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- c. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van toegekende budgetten en investeringskredieten;
- d. de interne regels voor de taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening van de financieringsfunctie;
- e. de te maken afspraken met de afdelingen over de te leveren prestaties, de daarvoor beschikbare middelen en de wijze en frequentie van rapportage over de voortgang van de activiteiten en uitputting van middelen;
- f. de kostenverdeelsleutels voor het eenduidig toewijzen van de lasten en baten aan de taakvelden;
- g. het beleid en de interne regels voor de inkoop en de aanbesteding van goederen, werken en diensten;
- h. het beleid en de interne regels voor de steunverlening en de toekenning van subsidies aan ondernemingen en instellingen en
- i. het beleid en de interne regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen, opdat aan de eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording wordt voldaan.

Artikel 26. Interne controle

1. Het college zorgt ten behoeve van het getrouwe beeld van de jaarrekening en de rechtmatigheid van de baten en lasten en de balansmutaties voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Bij afwijkingen neemt het college maatregelen tot herstel.
2. Het college zorgt voor de systematische controle van de registratie en de ontwikkeling van de bezittingen en het financieel vermogen van de gemeente met dien verstande dat de waardepapieren, de voorraden, de uitstaande leningen, de debiteurenvorderingen, de liquiditeiten, de opgenomen leningen, de kortlopende schulden en de vorderingen van crediteuren jaarlijks worden gecontroleerd en registergoederen en bedrijfsmiddelen ten minste eenmaal in de vijf jaar. Bij afwijkingen in de registratie neemt het college maatregelen voor herstel van de tekortkomingen.
3. Het college zorgt voor de interne toetsing van bedrijfsonderdelen op misbruik en oneigenlijk gebruik van de gemeentelijke regelingen.

6. Slotbepalingen

Artikel 27. Inwerkingtreding

1. Deze verordening treedt in werking op de dag na die waarop zij bekend is gemaakt.
2. Deze verordening treedt in de plaats van de *'Financiële verordening gemeente Den Helder'* vastgesteld door de raad op 30 maart 2015.

Artikel 28. Citeertitel

Deze verordening wordt in de gemeentelijke stukken aangehaald onder de naam '*Financiële verordening gemeente Den Helder 2017*'.

Aldus besloten in de raadsvergadering

van 20 maart 2017

voorzitter

Koen Schuiling

griffier

mr. drs. M. Huisman

Toelichting op de artikelen

Artikel 2. Programma's en programma-indeling

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

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

Het derde lid bepaalt, dat op voorstel van het college de raad beleidsindicatoren per programma vaststelt. Zij bevorderen het zogenaamde SMART maken van de begroting. Wat de verplichte beleidsindicatoren zijn, volgt uit de (ministeriële) *Regeling vaststelling beleidsindicatoren door gemeenten in programma's en programmaverantwoording*, welke zijn grondslag vindt in artikel 25, tweede lid, onder a, van het BBV.

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

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

Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken

In dit artikel zijn aanvullend op het BBV bepalingen opgenomen voor de inrichting van de begroting. Het artikel schrijft voor, dat de baten en lasten onder de programma's in de begroting per taakveld worden weergegeven.

In het tweede lid wordt de verplichting in het BBV (artikel 20) om in de begroting aandacht te besteden aan de investeringen nader uitgewerkt door te bepalen dat er bij de uiteenzetting van de financiële positie een overzicht van de investeringen wordt gegeven. Dit is nodig om ook de autorisatie van investeringskredieten mogelijk te maken. Bij investeringen moet ook worden gedacht aan grondexploitaties.

Het derde lid bepaalt dat in aanvulling op het bepaalde in het BBV de gevolgen van de begroting en meerjarenraming voor de gemeentelijke schuldpositie inzichtelijk worden gemaakt.

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

Artikel 4. Kaders begroting

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

Het eerste lid van het artikel bepaalt dat de gemeenteraad vooraf aan het opstellen van de begroting een nota vaststelt waarin de hoofdlijnen voor het beleid en de financiële kaders voor de komende jaren zijn vastgelegd. De kaders geven richting aan het college voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming. Deze systematiek wordt in veel gemeenten toegepast en deze nota draagt vaak de naam kadernota of voorjaarsnota.

In de kadernota wordt uitgegaan van de meest actuele financiële gegevens uit het lopende begrotingsjaar en de jaarrekeninggegevens van het vorige boekjaar (lid twee). Het derde lid van het artikel bepaalt dat

de risico's met de bevindingen uit de stresstest en het weerstandsvermogen worden opgenomen in de kadernota.

Artikel 5. Autorisatie begroting en investeringskredieten

Artikel 5 van de financiële verordening bevat nadere regels voor de autorisatie van de baten en lasten in de begroting en van de investeringskredieten. Op grond van artikel 189 van de Gemeentewet berust het budgetrecht bij de raad. De raad neemt uiteindelijk de beslissing welke bedragen hij voor taken en activiteiten op de begroting beschikbaar stelt. Gedurende het begrotingsjaar kan de raad op grond van artikel 192 van de Gemeentewet besluiten nemen voor het wijzigen van de begroting. De gemeente kan slechts uitgaven doen voor de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht (derde lid van artikel 189 van de Gemeentewet). De raad kan kiezen op welk niveau hij budgetten beschikbaar stelt. Naast lopende uitgaven doet een gemeente investeringen, waaronder investeringen in grondexploitaties. Ook uitgaven voor investeringen moeten door de raad worden geautoriseerd. Voor de autorisatie van deze investeringskredieten is er voor gekozen deze bij de begrotingsbehandeling mee te nemen (tweede lid). Wel kan de raad bij de begrotingsbehandeling aangegeven welke investeringskredieten hij op een later tijdstip wenst te autoriseren. Zo kan de raad de autorisatie van politiek belangrijke investeringen combineren met de behandeling van de inhoudelijke kant van het investeringsvoorstel. Het bedrag voor een dergelijke investering blijft wel op de begroting staan als voorziene uitgaaf, maar de raad autoriseert de uitgaaf nog niet. Het college is nog niet bevoegd verplichtingen voor de investering aan te gaan.

Het college dient dreigende overschrijdingen van geautoriseerde lasten en investeringskredieten en dreigende onderschrijdingen van geautoriseerde baten bij het bekend worden aan de raad te melden, zodat de raad kan besluiten of het budget moet worden gewijzigd of dat het beleid moet worden bijgesteld.

Voor het behandelen van de daadwerkelijke begrotingswijzigingen en bijstellingen van beleid is er voor gekozen deze mee te nemen bij de behandeling van de tussenrapportages (vierde lid).

Meestal komen gedurende het begrotingsjaar nieuwe investeringsvoornemens op tafel die bij het opstellen van de begroting niet waren voorzien. Het vijfde lid van het artikel regelt de autorisatie van de investeringskredieten anders dan bij vaststelling van de begroting. Dus ook voor investeringen die pas in de loop van het begrotingsjaar worden voorzien.

Artikel 6. Tussentijdse rapportage

De tussenrapportages zijn een belangrijk onderdeel van de planning- en controlcyclus voor de raad. Op basis van tussenrapportages wordt de raad geïnformeerd over de uitputting van budgetten en investeringskredieten en de voortgang van de uitvoering van het beleid.

Er is gekozen voor minimaal twee tussenrapportages. Het tweede lid geeft aan dat de indeling van de tussenrapportage de indeling van de begroting volgt.

Het derde lid bepaalt welke afwijkingen ten opzichte van de begroting het college in de tussenrapportages moet toelichten. Deze afwijking kunnen ook als een percentage worden gedefinieerd.

Artikel 7. Informatieplicht

In artikel 7 van de financiële verordening is een nadere invulling van de informatieplicht van het college aan de raad opgenomen. Het betreft een uitwerking van het vierde lid van artikel 169 Gemeentewet. Dat artikel verplicht het college vooraf aan het aangaan van bepaalde verplichtingen de raad inlichtingen te verstrekken indien de raad daar om verzoekt of indien de uitoefening van deze bevoegdheden van het college ingrijpende gevolgen heeft voor de gemeente.

In artikel 7 verzoekt de raad het college om informatie vooraf aan het aangaan van de opgesomde rechtshandelingen met een financieel gevolg, indien het aangaan van deze verplichtingen de in het artikel genoemde bedragen overschrijden.

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

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

Artikel 8. EMU-saldo

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

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

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

Artikel 9. Waardering en afschrijving vaste activa

In het tweede lid, onder a, van artikel 212 Gemeentewet is opgenomen dat de financiële verordening in elk geval de regels voor waardering en afschrijving van activa bevat. Hieraan is in artikel 9 invulling gegeven. Voor de bepalingen over afschrijvingsmethodieken en afschrijvingstermijnen van de materiële vaste activa wordt in de verordening verwezen naar het Beleidskader rente en afschrijvingen.

Artikel 10. Voorziening voor oninbare vorderingen

Voor de oninbaarheid van vorderingen moet een gemeente een voorziening vormen. Bij het artikel is onderscheid gemaakt tussen gemeentelijke aanslagen en heffingen die het karakter hebben van bulkfacturen en overige vorderingen.

Vorderingen worden individueel beoordeeld op oninbaarheid, hierbij worden in ieder geval de afzonderlijke facturen beoordeeld die groter zijn dan € 10.000. Maar voor de in het tweede lid genoemde gemeentelijke aanslagen, heffingen en bijstandsverstrekkingen wordt een voorziening getroffen op basis van het historisch percentage van oninbaarheid. Een individuele beoordeling per aanslag of heffing is bij dit soort vorderingen namelijk zeer bewerkelijk. Wel zal een accountant eisen dat de grote bedragen onder deze vorderingen toch individueel worden beoordeeld. Hiervoor is een aanvullende bepaling opgenomen.

Op zich zijn de bepalingen van artikel 10 niet noodzakelijk. De accountant controleert bij zijn controle van het getrouwe beeld van de jaarrekening sowieso de hoogte van deze voorziening. Hij zal indien over de waarderingsgrondslagen geen afspraken bestaan, mogelijk aandringen op het hanteren van een methodiek voor het onderbouwen van de hoogte van deze voorziening.

Artikel 11. Reserves en voorzieningen

Het eerste lid bepaalt dat het college ten minste eens in de vier jaar een beleidskader over de reserves en voorzieningen aan de raad aanbiedt. Met het vaststellen van dit beleidskader stelt de raad de kaders vast voor de vorming van reserves en voorzieningen.

Voor een investeringsvoornemen kan de raad een bestemmingsreserve vormen. Een deel van de algemene reserve wordt hiervoor afgezonderd. Hiermee wordt op de balans van de gemeente tot uitdrukking gebracht dat een toekomstige investering een beslag op het eigen vermogen gaat leggen. In het derde lid zijn de voorwaarden voor een voorstel voor een dergelijke bestemmingsreserve opgenomen.

Investeringsvoornemens leiden niet altijd tot investeringen. Er bestaat het gevaar dat bestemmingsreserves op de balans blijven staan waar tegenover in het geheel geen investeringsvoornemen meer bestaan. Door bij het instellen van een bestemmingsreserve een maximale "houdbaarheidsdatum" voor de reserve op te nemen kan dit worden voorkomen. Hiervoor moet wel in de verordening de bepaling worden opgenomen dat bestemmingsreserves die de houdbaarheidsdatum hebben overschreden, vervallen en weer aan de algemene reserve worden toegevoegd (vierde lid).

Artikel 12. Kostprijsberekening

Artikel 212 Gemeentewet bepaalt in het tweede lid, onder b, dat de verordening in ieder geval de grondslagen bevat voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en van tarieven voor rechten als bedoeld in artikel 229b en heffingen als bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer. De grondslagen voor de prijzen die de gemeente bij overheidsbedrijven en derden in rekening brengt, en voor de tarieven van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, worden gevormd door de opbouw van de kostprijs.

Met de herziening van het BBV met ingang van 2017 moeten de overheadkosten apart worden verantwoord. Ze worden bij de gemeente niet meer doorberekend aan de taakvelden. Daarmee vervalt de mogelijkheid om de integrale kostprijzen in de administratie van de baten en lasten op taakvelden van de beleidsbegroting, de financiële begroting, het jaarverslag en de jaarrekening in beeld te brengen. De kostprijzen moeten daarom extracomptabel worden berekend en vastgelegd.

Het tweede lid van artikel 12 bepaalt, dat de kostprijsberekeningen extracomptabel worden vastgelegd en dat de kostprijzen bestaan uit de directe kosten en een opslag voor de overhead en voor de rente over de inzet van vreemd vermogen, reserves en voorzieningen voor de financiering van (vaste) activa die voor desbetreffende rechten en heffingen en voor de desbetreffende goederen, werken en diensten worden ingezet.

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

Het vierde, vijfde en zesde lid gaan over de toerekening van de overheadkosten aan de kostprijs van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, en over de kostprijs van prijzen van goederen, diensten en werken die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden.

Het vierde lid geeft aan, dat de overheadkosten die kunnen worden toegerekend aan de activiteiten die onder de vennootschapsbelastingplicht vallen, apart onder het taakveld overhead in de administratie worden afgezonderd en in de belastingaangifte aan deze activiteiten worden toegerekend. Dit afzonderen kan door voor deze kosten aparte (hulp-)kostenplaatsen aan te maken en de kosten voortaan op deze (hulp-)kostenplaatsen te boeken.

Het vijfde lid geeft de definitie van de kostenverdeelsleutel voor de toerekening van de overheadkosten aan de kostprijzen van rechten en heffingen waarmee de gemeente kosten in rekening brengt zoals de afvalstoffenheffing, en voor de toerekening van de overheadkosten aan de kostprijzen van goederen, werken en diensten die door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden worden geleverd. Er wordt voor de toerekening van de overheadkosten bepaald, dat deze plaatsvindt naar rato van het aandeel van de personeelslasten inclusief inhuur derden in de totale personeelslasten inclusief inhuur derden. In de verordening is er voor gekozen om voor de rioolheffing een afwijkende kostenverdeelsleutel voor de toerekening van overheadkosten toe te passen, omdat de directe kosten zeer kapitaalintensief zijn en weinig directe personeelslasten bevatten. In het zesde lid wordt voor de toerekening van overheadkosten aan de kostprijs van de rioolheffing bepaald, dat deze plaatsvindt naar rato van het aandeel directe kosten in de rioolheffing in de totale directe kosten op de taakvelden. Deze methode benadert beter de overheadkosten die met de riolering zijn gemoeid.

Het zevende en achtste lid handelen over de toerekening van rente over de inzet van vreemd vermogen, reserves en voorzieningen voor de financiering van activa aan de kostprijs van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, en aan de kostprijs van goederen, werken en diensten die aan overheidsbedrijven en derden worden geleverd. Het zevende lid van artikel 12 geeft de berekeningswijze van de omslagrente voor het toerekenen van de rente aan de kostprijs voor de inzet van vreemd vermogen, reserves en voorzieningen voor de financiering van activa. Het percentage van de omslagrente wordt afgeleid van de bij de begroting geraamde rentekosten over het vreemd vermogen als percentage van het aangetrokken vreemd vermogen voor de financiering en het in het negende lid bepaalde rentepercentage voor de rentevergoeding over de reserves en voorzieningen.

Het achtste lid geeft de berekeningswijze van het rentepercentage voor de rentevergoeding over de reserves en voorzieningen voor het berekenen van de omslagrente van het zevende lid. Deze bodem is in elk geval nodig voor de levering van goederen, diensten of werken aan derden die economische activiteiten betreffen, en die niet door de gemeente zijn aangemerkt als publiek belang. De integrale kostprijs moet dan een redelijk vergoeding voor de inzet van reserves en voorzieningen bevatten. De bodem voor de rentevergoeding over de reserves en voorzieningen is in deze verordening ook van toepassing voor de hoogte van de kostprijzen van rechten en heffingen.

Het negende lid geeft voor de omslagrente voor de kostprijs van verstrekte leningen een afwijkend voorschrift. Die kostprijs wordt gebaseerd op de rente van de lening die is aangetrokken voor de verstrekte lening. Die rente moet worden verhoogd met een risico-opslag voor de kans dat de (een deel van) de lening niet wordt terugbetaald. Dit heet het debiteurenrisico. Daarnaast moeten voor het bepalen van die kostprijs natuurlijk als directe kosten ook de afsluitkosten e.d. worden meegenomen.

Artikel 13. Prijzen economische activiteiten

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

Van deze verplichting kan worden afgeweken als de activiteiten worden ontplooid in het kader van het publiek belang. Daarvoor is wel nodig dat in een raadbesluit het publiek belang van de activiteit wordt gemotiveerd. Het raadbesluit moet worden aangemerkt als een concretiserend besluit van algemene strekking. Het besluit moet worden bekendgemaakt via de gemeentelijke website en/of

www.officielebekendmakingen.nl en moet open staan voor bezwaar en beroep. Belanghebbenden kunnen dan binnen uiterlijk zes weken na bekendmaking van het besluit een bezwaarschrift indienen bij de gemeente (Artikel 6:7 Algemene wet bestuursrecht). De gemeente moet binnen zes weken een besluit nemen over het bezwaarschrift of – indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 Algemene wet bestuursrecht is ingesteld – binnen twaalf weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. Bij afwijzing van de bezwaren kan de belanghebbende beroep instellen bij de bestuursrechter.

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

Artikel 14. Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen

Het vaststellen van de tarieven voor belastingen, rechten en leges is een bevoegdheid van de raad. Deze bevoegdheid kan niet worden gedelegeerd (artikel 156 Gemeentewet). Het eerste lid van het artikel bepaalt dat de raad de tarieven voor de belastingen, rioolheffingen en afvalstoffenheffing jaarlijks vaststelt. Een gemeenteraad die voor meer rechten en leges de tarieven jaarlijks wenst vast te stellen, kan het eerste lid met deze rechten en leges uitbreiden. Het betekent dat de bijbehorende verordening jaarlijks moet worden herzien. Eventueel kan overwogen worden om ook de verordening 'kwijschelding gemeentelijke belastingen' jaarlijks te herzien.

Het vaststellen van prijzen voor de levering van gemeentelijke goederen, diensten of werken die niet vallen onder artikel 229 Gemeentewet, is een privaatrechtelijke besluit. Deze besluiten zijn een bevoegdheid van het college (eerste lid, letter e artikel 160 Gemeentewet), maar hebben wel invloed op de hoogte van de inkomsten en raken daarom ook het budgetrecht van de raad.

Het tweede lid bepaalt dat het college aan de raad eens in de vier jaar een nota aanbiedt met daarin de kaders voor de prijzen voor de verhuur en verkoop van onroerende goederen. De raad stelt deze nota vast.

Het derde lid bepaalt dat het college aan de raad eens in de vier jaar een nota aanbiedt met daarin de kaders voor de prijzen van gemeentelijke diensten. De raad stelt deze nota vast.

Het vierde lid geeft aan dat de effecten van het kwijscheldingsbeleid worden verwerkt in de kostprijzen van de betrokken belastingen en heffingen.

Het vijfde lid bepaalt dat tussentijdse wijzigingen van besluiten voor het vaststellen van nieuwe prijzen en het wijzigen van prijzen die afwijken van de kaders uit de nota vooraf ter besluitvorming aan de raad worden aangeboden.

Artikel 15. Financieringsfunctie

Artikel 212 Gemeentewet bevat de bepaling dat de financiële verordening in elk geval regels voor de algemene doelstelling en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie bevat. Artikel 15 geeft invulling aan deze plicht. Het artikel bevat kaders voor het financieringsbeleid. De kaders voor de financiële organisatie van de financieringsfunctie staan in artikel 25 van deze verordening.

Het eerste lid bepaalt dat de regels ter uitvoering van de financieringsfunctie vastgelegd worden in het Treasurystatuut. In aanvulling op de regels uit de wet Financiering decentrale overheden en daaruit volgende besluiten en regelingen stelt het tweede lid een aantal aanvullende kaders. Zo mag slechts onder voorwaarden die vastgesteld zijn in het Treasurystatuut gebruik worden gemaakt van financiële derivaten.

Het derde lid bepaalt dat het college de raad informeert als de kasgeldlimiet of de renterisiconorm dreigt te worden overschreden. Artikel 4 respectievelijk 6 van de Wet financiering decentrale overheden (hierna: Wet Fido) geeft aan dat de toezichthouder (provincie) wordt geïnformeerd als de gemeente voor het derde achtereenvolgende kwartaal de kasgeldlimiet respectievelijk renterisiconorm overschrijdt en dat de gemeente aan de toezichthouder een plan voorlegt om weer binnen deze limiet te komen. Dit plan dient door de provincie goed gekeurd te worden. Indien hier niet aan wordt voldaan, kan de toezichthouder correctieve maatregelen treffen.

Gemeenten mogen alleen leningen en garanties verstrekken en financiële participaties aangaan voor het behartigen van een publiek belang (artikel 2 Wet Fido). Daarbij bepaalt het tweede lid van artikel 160 Gemeentewet dat een besluit tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen niet eerder wordt genomen dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en hij zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen.

Het vierde lid draagt het college op bij het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal zo mogelijk zekerheden te bedingen om zo het financiële risico waaraan de gemeente bloot komt te staan te verminderen. Dit is zeker als het om grote bedragen gaat, iets om op te letten. Als instellingen bij een gemeente aankloppen voor een lening of garantiestelling dan hebben de banken er in de regel niet al te veel vertrouwen meer in.

Paragrafen

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten geeft in de artikelen 16 tot en met 23 aan wat er in de paragrafen lokale heffingen, weerstandsvermogen en risicobeheersing, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen, grondbeleid en subsidies ten minste moet staan. In de financiële verordening kan de raad bepalen dat hij ook over aanvullende zaken in de paragrafen wil worden geïnformeerd.

Artikel 16. Lokale heffingen

In het BBV staat in artikel 10, welke informatie de paragraaf lokale heffingen in elk geval moet bevatten. In dit artikel wordt de aanvullende informatie van de raad gedefinieerd. Een deel van de aanvullende informatie dient voor het met de begroting vaststellen van de gehanteerde omslagrente voor de kostprijsberekening van rechten en leges waarmee kosten in rekening worden gebracht. Ook wordt gevraagd de toerekening van de rente en de toerekening van de overheadkosten aan de verschillende rechten, leges en heffingen in beeld te brengen.

Artikel 17. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

In het BBV staat in artikel 11 welke informatie de paragraaf weerstandsvermogen in elk geval moet bevatten. Het kan zijn dat de raad aanvullende wensen heeft. In dit artikel is deze aanvullende informatie van de raad gedefinieerd.

Het eerste lid bepaalt dat het college eens in de vier jaar aan de raad een beleidskader weerstandsvermogen en risicomangement aanbiedt. Met het beleidskader stelt de raad de kaders voor het toekomstig beleid vast. In het tweede lid wordt aangegeven op welke wijze in beeld moet worden gebracht of de weerstandscapaciteit voldoende is. Hiervoor bestaan verschillende methoden.

Artikel 18. Onderhoud kapitaalgoederen

In het BBV staat in artikel 12 welke informatie de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in elk geval moet bevatten. Het kan zijn dat de raad aanvullende wensen heeft voor de informatie in deze paragraaf. In dit artikel is deze aanvullende informatie van de raad gedefinieerd.

Er is opgenomen dat de raad in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen ook wordt geïnformeerd over de voortgang van het geplande onderhoud en de omvang van het achterstallig onderhoud. De navolgende leden bevatten de bepaling dat het college ten minste eens in de vier jaar de raad onderhoudsplannen aanbiedt over het onderhoud openbare ruimte, het onderhoud riolering en het onderhoud gebouwen. Hiermee stelt de raad de kaders voor het toekomstig onderhoudsniveau vast.

Artikel 19. Financiering

In het BBV staat in artikel 13 welke informatie de paragraaf financiering in elk geval moet bevatten. Het kan zijn dat de raad aanvullende wensen heeft voor de informatie in deze paragraaf. Dit model heeft daarom een artikel waarin deze aanvullende informatie van de raad wordt gedefinieerd. Er is opgenomen dat de raad in de paragraaf financiering ook wordt geïnformeerd over de opbouw van de korte en lange schuldpositie, de liquiditeitsplanning en de rentevisie voor de komende jaren.

Artikel 20. Bedrijfsvoering

In het BBV staat in artikel 14 welke informatie de paragraaf bedrijfsvoering in elk geval moet bevatten. Het kan zijn dat de raad aanvullende wensen heeft voor de informatie in deze paragraaf. In dit artikel is deze aanvullende informatie van de raad gedefinieerd.

Er is opgenomen dat de raad in de paragraaf bedrijfsvoering ook wordt geïnformeerd over de kosten, de opbouw en het verloop van het personeelsbestand, de kosten inhuur derden, de invulling van taakstellingen, de voortgang naar onderzoeken op basis van artikel 213a Gemeentewet.

Artikel 21. Verbonden partijen

In het BBV staat in artikel 15 welke informatie de paragraaf verbonden partijen in elk geval moet bevatten. Het kan zijn dat de raad aanvullende wensen heeft voor de informatie in deze paragraaf. In dit artikel is deze aanvullende informatie van de raad gedefinieerd.

Het eerste lid bepaalt dat het college eens in de vier jaar aan de raad een nota verbonden partijen aanbiedt. Met de nota stelt de raad de kaders voor het toekomstig beleid vast.

Artikel 22. Grondbeleid

In het BBV staat in artikel 16 welke informatie de paragraaf grondbeleid in elk geval moet bevatten. Het kan zijn dat de raad aanvullende wensen heeft voor de informatie in deze paragraaf. In dit artikel is deze aanvullende informatie van de raad gedefinieerd.

Er is opgenomen dat de raad in de paragraaf grondbeleid ook wordt geïnformeerd over het verloop van de grondvoorraad en de te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten.

Het tweede lid bepaalt dat het college eens in de vier jaar aan de raad een nota grondbeleid aanbiedt. Met de nota stelt de raad de kaders voor het toekomstig grondbeleid vast.

Artikel 23. Subsidies

De gemeenteraad bepaalt dat het college bij de begroting en jaarstukken in de paragraaf subsidies in ieder geval een overzicht levert van de verstrekte subsidies.

Artikel 24. Administratie

Onder artikel 24 zijn algemene bepalingen opgenomen voor de inrichting van de gemeentelijke administratie. Op hoofdlijnen wordt opgedragen welke gegevens systematisch moeten worden vastgelegd en aan welke eisen deze gegevens en de vastlegging er van moeten voldoen.

Artikel 25. Financiële organisatie

Artikel 25 geeft de uitgangspunten voor de financiële organisatie en draagt het college op hiervoor zorg te dragen. Het college is op grond van artikel 160 Gemeentewet bevoegd regels te stellen over de ambtelijke organisatie. Deze bevoegdheid betreft ook het stellen van regels voor de financiële organisatie, blijkt uit het advies van de Raad van State en het Nader rapport uit 2003 over de wijziging van artikel 212 Gemeentewet.

Artikel 25 geeft een opsomming op welke terreinen van de financiële organisatie het college beleid en interne regels moet stellen. Om hier invulling aan te geven ligt het voor de hand dat het college een organisatiebesluit en een Treasurystatuut vaststelt en dat het college de volmachten en mandaten alsook de kostenverdeelsleutels voor de (extracomptabele) kostentoerekening vastlegt.

Bij het beleid en interne regels voor de inkoop en aanbesteding kan gedacht worden aan een inkoopreglement en ook aan gemeentelijke inkoopvoorwaarden.

Bij het beleid en interne regels voor steunverlening en subsidieverstrekking gaat het om procedures die naleving van de Europese staatssteunregels en regels voor diensten van algemeen economisch belang, de Algemene wet bestuursrecht en de gemeentelijke subsidieverordening waarborgen.

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

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

Artikel 26. Interne controle

De accountant toetst jaarlijks of de gemeenterekening een getrouw beeld geeft van de gemeentelijke financiën en of de (financiële) beheers Handelingen die eraan ten grondslag liggen rechtmatig zijn verlopen. Artikel 26 draagt het college op maatregelen te treffen opdat gedurende het jaar of vooraf aan de accountantscontrole de gemeente zelf nagaat of de cijfers in de administraties een getrouw beeld geven en of de financiële beheers handelingen die aan de baten, de lasten en de balansmutaties ten grondslag liggen rechtmatig (zijn) verlopen.

Het tweede lid bepaalt dat jaarlijks wordt gecontroleerd of de administratie van waardepapieren e.d. overeenkomen met hetgeen de gemeente daadwerkelijk bezit. Het tweede lid gebiedt daarbij dat eens in een nader aantal te bepalen jaar wordt gecontroleerd of de administratie van registergoederen en bedrijfsmiddelen overeenkomt met het daadwerkelijke bezit. Deze laatste controle wordt eens in de vijf jaar uitgevoerd.

Artikel 27 Inwerkingtreding

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

Vaststelling

Uitgaande stukken van de raad moeten door de burgemeester worden ondertekend (eerste lid artikel 75 Gemeentewet). De griffier moet de uitgaande stukken van de raad medeondertekenen (artikel 107c Gemeentewet).

Binnen twee weken na vaststelling door de raad moet het college de verordening aan gedeputeerde staten zenden (artikel 214 Gemeentewet). Gedeputeerde staten kunnen te allen tijde een onderzoek instellen naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie en de verordening ex artikel 212 Gemeentewet (artikel 215 Gemeentewet).