

Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Amsterdam houdende regels omtrent het financiële stelsel (Financiële verordening gemeente Amsterdam 2022)

De raad van de gemeente Amsterdam,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 8 juni 2021 en gelet op artikel 212 van de Gemeentewet,

besluit de volgende verordening vast te stellen:

Financiële Verordening gemeente Amsterdam 2022

Hoofdstuk 1. Inleidende bepalingen

Artikel 1. Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. Administratie: het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie met als doel het besturen, functioneren en beheersen van de gemeente alsmede het afleggen van verantwoording;
- b. Administratieve organisatie: administratieve organisatie en interne beheersing: het stelsel van organisatorische maatregelen gericht op het tot stand brengen en het in stand houden van de goede werking van de bestuurlijke en ambtelijke informatievoorziening ten behoeve van de verantwoordelijke leiding;
- c. Begroting: de begroting als bedoeld in de Gemeentewet en de inhoud daarvan zoals nader bepaald in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten;
- d. Beheer van vermogenswaarden: het uitoefenen van bestuur over en toezicht op het geheel van gemeentelijke middelen en rechten;
- e. Beleidsnota: een nadere uitwerking van deze verordening op grond van artikel 212 van de Gemeentewet, vast te stellen door de raad;
- f. College: het college van burgemeesters en wethouders;
- g. Deelneming: een participatie in een besloten of naamloze vennootschap waarin de gemeente aandelen heeft;
- h. Doelmatigheid: het realiseren van de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen;
- i. Doeltreffendheid: de mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten daadwerkelijk worden behaald;
- j. 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:
 - a. de financieel-economische positie;
 - b. het financieel beheer;
 - c. het beheer van vermogenswaarden;
 - d. de uitvoering van het jaarplan/begroting;
 - e. het afwikkelen van vorderingen en schulden;
 - f. het afleggen van verantwoording in de rekening/verantwoording en tussentijdse rapportages;
- k. Jaarstukken: de jaarrekening en het jaarverslag als bedoeld in de Gemeentewet en de inhoud daarvan zoals nader bepaald in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten;
- l. Overheadkosten: alle kosten die samenhangen met de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces.
- m. Product: een door het college vastgestelde nadere onderverdeling van de programma onderdelen naar een aan te bieden voorziening, dienst of goed;
- n. Productenraming: het geheel van de door het college vastgestelde producten waarin het college per product een budget en taakstellende prestatieafspraken heeft toegekend;
- o. Programma: een geheel van met elkaar samenhangende beleidsterreinen waarin door de raad geformuleerde doelstellingen worden beschreven in termen van beoogde effecten en de te bereiken resultaten én waarin doelstellingen en middelen worden gekoppeld;

- p. 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;
- q. Taakveld: voorgeschreven rubriek waarop wettelijk gedefinieerde baten en/of lasten in de begroting en jaarstukken worden gebundeld en gerapporteerd.
- r. Regeling: een nadere uitwerking van de Verordening op grond van artikel 212 van de Gemeentewet in de vorm van een regeling in het geval dat de raad het college heeft opgedragen regels vast te stellen of de mogelijkheid daartoe heeft gecreëerd of dat het college het gegeven zijn verantwoordelijkheid noodzakelijk acht.
- s. Tolerantie: de door de gemeenteraad bepaalde toegestane afwijking van begrote mutaties van reserves in de jaarrekening;
- t. Verbonden partij: een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk én financieel belang heeft.

Hoofdstuk 2. Begroting en verantwoording

Artikel 2. Planning en controlcyclus

- 1. Het college biedt de raad een beleidsnota Planning en control aan. De raad stelt deze nota vast.
- 2. Vóór aanvang van een kalenderjaar biedt het college aan de raad ter kennisname een overzicht aan met daarin in elk geval:
 - a. de data voor het aanbieden door het college van de jaarstukken, de kadernota, de begroting, de meerjarenraming en de tussenrapportages en
 - b. de data van het behandelen door de raad van de jaarstukken, de kadernota en de begroting, de meerjarenraming en de tussenrapportages.

Artikel 3. Programma's en programma-indeling

- 1. De raad stelt bij aanvang van een nieuwe raadsperiode een programma-indeling en een nadere onderverdeling van programma's naar programmaonderdelen voor de komende raadsperiode vast.
- 2. De raad stelt op voorstel van het college per programma of onderdeel daarvan relevante indicatoren vast voor het meten van en het afleggen van verantwoording over de gemeentelijke prestaties, de daarvoor uitgevoerde activiteiten en de maatschappelijke effecten van gemeentelijk beleid. De indicatoren omvatten tenminste de wettelijk voorgeschreven indicatoren.
- 3. Het college kan de programma's en programmaonderdelen ten behoeve van de begrotingsuitvoering nader onderverdelen. Deze onderverdeling maakt geen deel uit van de begroting en wordt vastgesteld door het college.
- 4. De programma-indeling en de onderverdeling daarvan naar programmaonderdelen staan voor de duur van de raadsperiode vast, tenzij er dringende redenen zijn tot wijziging. Wijzigingen worden bij de vaststelling van de begroting expliciet vermeld.

Artikel 4. Kadernota

- 1. Het college biedt vóór het zomerreces een kadernota aan met de beleidsmatige en financiële kaders voor het volgend begrotingsjaar. In deze nota worden ten minste de ontwikkelingen aangegeven die van belang zijn voor de uitvoering van de programma's.
- 2. De kadernota is een zelfstandig te lezen nota en als zodanig herkenbaar, ook als deze deel uitmaakt van een tussenrapportage.
- 3. De raad stelt de kadernota vóór het zomerreces vast.

Artikel 5. Aanvullende eisen inrichting begroting en jaarstukken

- 1. In de begroting wordt bij de investeringen per portfolio de investeringsruimte weergegeven en per nieuwe investering het benodigde investeringskrediet.
- 2. In de jaarrekening wordt per portfolio de uitputting van de geautoriseerde investeringsruimte weergegeven en wordt van de lopende investeringen de uitputting van de geautoriseerde investeringskredieten en de actuele raming van de totale uitgaven weergegeven.

Artikel 6. Autorisatie begroting, investeringsruimte en investeringskredieten

- 1. De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting:
 - a. de totale lasten en baten op programmaniveau en de lasten en baten per onderdeel daarvan als het programma is onderverdeeld;
 - b. de mutaties in reserves op programmaniveau en per onderdeel daarvan als het programma is onderverdeeld;

- c. de in de begroting opgenomen investeringsruimte van een portfolio;
 - d. het overzicht algemene dekkingsmiddelen;
 - e. het overzicht kosten van overhead.
2. Het college legt investeringsruimte die in de loop van het jaar benodigd is en niet in de begroting is opgenomen ter vaststelling aan de raad voor.
 3. Voor:
 - a. investeringen die een bedrag van € 20 miljoen na aftrek van bijdragen van derden te boven gaan of
 - b. investeringen waarvan de gemeenteraad dat bij de begrotingsbehandeling aangeeft legt het college voorafgaand aan het aangaan van verplichtingen een investeringsvoorstel en een voorstel voor een investeringskrediet aan de gemeenteraad ter vaststelling voor.
 4. De raad autoriseert met het vaststellen van een begrotingswijziging het aanpassen van de begroting waar de wijziging de onder lid 1 genoemde onderdelen raakt.
 5. Het college draagt er zorg voor, dat alle door de raad vastgestelde wijzigingen van de begroting en investeringen juist en volledig in de budgetten van de programma's, de programmaonderdelen, de investeringsruimte van een portfolio en de budgetten van de investeringskredieten worden verwerkt.

Artikel 7. Taakvelden

Het college draagt er zorg voor dat de baten en lasten van de programma's respectievelijk programmaonderdelen en de door de raad vastgestelde wijzigingen daarvan naar de juiste taakvelden worden verdeeld.

Artikel 8. Uitvoering begroting en tussentijdse rapportage

1. Het college stelt regels vast die tot doel hebben dat:
 - a. de uitvoering van de begroting rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verloopt,
 - b. de uitvoering van de begroting op de door het college ingestelde onderverdeling als bedoeld in artikel 3, derde lid alsmede op apparaatskosten en personele formatie beheerst verloopt.
2. Het college draagt er tenminste zorg voor dat:
 - a. de totale lasten van een programma niet worden overschreden en de baten niet worden onderschreden;
 - b. de totale lasten van een programmaonderdeel niet worden overschreden en de baten niet worden onderschreden;
 - c. de totale lasten in het overzicht algemene dekkingsmiddelen en het overzicht kosten van overhead niet worden overschreden en de baten niet worden onderschreden;
 - d. mutaties in reserves niet worden overschreden;
 - e. de investeringsruimte van een portfolio niet wordt overschreden;
 - f. de lasten van investeringskredieten niet worden overschreden;
3. Het college rapporteert in tussentijdse rapportage(s) over de uitvoering van de begroting.
4. De indeling van de tussentijdse rapportages volgt de programma-indeling respectievelijk de onderverdeling naar programmaonderdelen van de begroting, maar beperkt zich tot die programma's of onderdelen daarvan waarvoor een begrotingswijziging door het college wordt voorgesteld.
5. Het college meldt in de tussentijdse rapportage(s) met in acht name van de regels als bedoeld in het eerste lid afwijkingen van de begroting en doet met opgave van redenen voorstellen aan de raad voor wijziging van de begroting, bijstelling van het beleid of wijziging van de investeringsruimte van een portfolio of van investeringskredieten als:
 - a. bekend en duidelijk is dat aan de bepalingen van lid 2 onder a tot en met c niet kan worden voldaan en daardoor het totaal van de baten of lasten van een programmaonderdeel of als die ontbreken een programma, het overzicht kosten van overhead of het overzicht algemene dekkingsmiddelen met meer dan €1 miljoen op- of neerwaarts afwijkt van de eerder vastgestelde begroting of
 - b. bekend en duidelijk is dat mutaties in reserves zullen worden overschreden of onderschreden buiten de op grond van artikel 15 lid 2, onder e, door de raad vastgestelde toleranties of
 - c. bekend en duidelijk is dat de investeringsruimte van een portfolio zal worden overschreden of onderschreden met meer dan € 5 miljoen of 10 procent van de beschikbaar gestelde investeringsruimte van een portfolio als dat lager is of
 - d. bekend en duidelijk is dat investeringskredieten die door de raad zijn vastgesteld zullen worden overschreden of onderschreden met meer dan € 1 miljoen of 10 procent van het beschikbaar gestelde investeringskrediet als dat lager is.

Artikel 9. EMU-saldo

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

Artikel 10. Verantwoording

1. De indeling van de jaarstukken volgt de programma-indeling respectievelijk de onderverdeling naar programmaonderdelen van de begroting.
2. Het college licht in de jaarstukken met opgave van redenen begrotingsonder- en overschrijdingen toe ten opzichte van de laatst gewijzigde begroting.
3. Het college kan regels vaststellen gericht op of verband houdend met het opstellen van de jaarstukken. Het college kan daarbij onderscheid maken naar (groepen van) organisatie eenheden.

Hoofdstuk 3. Financieel beleid

Artikel 11. Evaluatie beleidsnota's

Het college evalueert vier jaarlijks de vastgestelde beleidsnota's benoemd in de artikelen: 2, 12, 14, 15, 19, 20, 21 en 22.

Artikel 12. Financieel stelsel – ramen en bekostigen

1. Het college biedt de raad een beleidsnota ramen en bekostigen aan. De raad stelt deze nota vast.
2. De beleidsnota bevat minimaal voorschriften voor de wijze van ramen van baten en lasten van programma's en voor de bekostiging van organisatie eenheden. In de beleidsnota wordt onderscheid gemaakt naar (groepen) van gemeentelijke organisatie eenheden als specifieke kenmerken van die organisatie eenheden dat rechtvaardigen.

Artikel 13. Adviesorgaan

Het college kan voor bepaalde of onbepaalde tijd een onafhankelijk deskundig adviesorgaan instellen. Dit orgaan adviseert het college over financiële onderwerpen binnen de kaders van het bestuurlijk en financieel stelsel.

Artikel 14. Waarderen, activeren en afschrijven vaste activa

1. Het college biedt de raad een beleidsnota aan over waarderen, activeren en afschrijven van vaste activa. De raad stelt deze nota vast.
2. De beleidsnota behandelt ten minste:
 - a. de grondslagen voor activering en waardering van vaste activa;
 - b. de termijnen en methodieken voor afschrijvingen van vaste activa;
 - c. het moment waarop de afschrijving van vaste activa aanvangt.
3. Het college biedt de raad een beleidsnota aan over grondbeleid. De raad stelt deze nota vast.

Artikel 15. Reserves en voorzieningen

1. Het college biedt de raad een beleidsnota aan over reserves en voorzieningen. De raad stelt deze nota vast.
2. De beleidsnota behandelt ten minste:
 - a. het soort reserves en voorzieningen dat wordt onderscheiden;
 - b. voorschriften voor het instellen, besteden en opheffen van reserves;
 - c. de omstandigheden waarin vorming van voorzieningen kan of moet plaatsvinden;
 - d. de toerekening en verwerking van rente over reserves en voorzieningen;
 - e. de verwerking van reserves en mutaties daarin bij opmaak van de jaarstukken en in het bijzonder de tolerantie die daarbij mag worden gehanteerd voor het verwerken van overschrijdingen bij toevoegen of onttrekken;
 - f. de informatievoorziening aan de raad over reserves en voorzieningen en de informatiemomenten die daaraan gekoppeld zijn.

Artikel 16. Kostprijsberekening

1. Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van goederen, werken en diensten wordt een systeem van kostentoe rekening gehanteerd. Bij de kostentoe rekening worden naast de directe kosten de indirecte kosten betrokken die rechtstreeks samenhangen met de door de gemeente verleende diensten.
2. Kosten van overhead worden toegerekend:

- a. op basis van één of meer verdeelsleutels gerelateerd aan personele inzet waaronder in elk geval wordt begrepen personeelskosten of
 - b. op basis van de financiële omvang van taakvelden of
 - c. op basis van een combinatie van a en b.
3. Bij het overzicht “kosten van overhead” wordt de gehanteerde kostentoerekening gemotiveerd toegelicht.
 4. Bij de bepaling van de kosten worden betrokken de bijdragen aan en onttrekkingen van voorzieningen voor de noodzakelijke vervanging van de betrokken activa en de kapitaallasten van de in gebruik zijnde activa
 5. Voor rioolheffing en afvalstoffenheffing worden de compensabele belasting over de toegevoegde waarde (BTW) en de kosten van het kwijscheldingsbeleid betrokken.
 6. Bij de bepaling van de indirecte kosten bij heffingen worden de instructies van de rijksoverheid en relevante wet- en regelgeving gevolgd.

Artikel 17. Prijzen economische activiteiten

1. Voor de levering van goederen, diensten of werken aan overheidsbedrijven en derden en met welke bijbehorende activiteiten de gemeente in concurrentie met marktpartijen treedt, wordt tenminste de geraamde integrale kostprijs in rekening gebracht. Bij afwijking doet het college vooraf voor elk van deze activiteiten afzonderlijk een voorstel aan de raad, waarin het publiek belang van de activiteit wordt gemotiveerd.
2. Bij het verstrekken van leningen of garanties aan overheidsbedrijven en derden brengt de gemeente de geraamde integrale kosten in rekening. Bij afwijking doet het college vooraf een voorstel aan de raad, waarin het publiek belang van de lening of garantie wordt gemotiveerd.
3. Bij het verstrekken van kapitaal door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden gaat het college uit van een vergoeding van tenminste de geraamde integrale kosten van de verstrekte middelen. Bij afwijking doet het college vooraf een voorstel aan de raad, waarin het publiek belang van de kapitaalverstrekking wordt gemotiveerd.
4. Raadbesluiten met de motivering van het publiek belang als bedoeld in de vorige leden zijn niet nodig als sprake is van:
 - a. leveringen van goederen, diensten of werken en het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal aan andere overheden voor zover deze leveringen en verstrekkingen zijn bedoeld voor de uitoefening van de publieke taak door die andere overheid;
 - b. een bevoordeling van activiteiten in het kader van een bij wet opgedragen publiekrechtelijke taak;
 - c. een bevoordeling van activiteiten in het kader van een toegekend bijzonder of uitsluitend recht waarvoor prijsvoorschriften gelden;
 - d. een bevoordeling van sociale 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 18. Voorziening voor oninbare vorderingen

1. Voor de vorderingen op verbonden partijen en derden wordt een voorziening wegens oninbare vorderingen gevormd op basis van een individuele beoordeling op inbaarheid van de openstaande vorderingen voor elke vordering die een bedrag van € 10.000 te boven gaat.
2. Voor openstaande vorderingen betreffende:
 - a. onroerende zaakbelasting eigenaren;
 - b. precariobelasting;
 - c. parkeerbelasting;
 - d. rioolheffing;
 - e. afvalstoffenheffing;
 - f. erfpacht en
 - f. bijstandsvertrekking

wordt, voor de groep van vorderingen die individueel kleiner zijn dan € 10.000, een voorziening wegens oninbare vorderingen gevormd ter grootte van het gemiddelde percentage van oninbaarheid in de drie voorafgaande jaren.

Artikel 19. Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen

1. Het college doet de raad jaarlijks een voorstel ter vaststelling voor de hoogte van de gemeentelijke tarieven voor belastingen, rioolrechten, afvalstoffenheffing en overige leges waarvan jaarlijkse vaststelling wenselijk is.

2. Het college biedt de raad een beleidsnota aan met de kaders voor de prijzen van de verhuur en verkoop van vastgoed. De raad stelt de nota vast.
3. Het college biedt jaarlijks het kader voor de prijzen voor de uitgifte van gronden en erfpachtcanons aan de raad aan. De raad stelt dit kader vast.
4. Het college legt bij een tussentijdse wijziging van de onder lid 1 tot en met 3 genoemde prijzen en tarieven ten opzichte van de kaders vooraf een besluit voor aan de raad.
5. Door het college genomen besluiten over het vaststellen van prijzen en het wijzigen van prijzen worden ter kennisneming aan de raad aangeboden als deze betrekking hebben op externe leveringen van goederen, werken en diensten.

Artikel 20. Financieringsfunctie

1. 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.
2. Het college stelt nadere regels op ter uitvoering van het gestelde in het eerste lid aangevuld met regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening en legt deze vast in een Treasurystatuut.
3. Het college biedt de raad het Treasurystatuut aan. De raad stelt het Treasurystatuut vast.
4. Het college biedt de raad een beleidsnota aan over leningen en garanties. De raad stelt de nota vast. De beleidsnota behandelt ten minste de volgende onderwerpen:
 - a. voorschriften voor het verstrekken van nieuwe leningen en garanties;
 - b. voorschriften voor het wijzigen van bestaande leningen en garanties;
 - c. het beheer van leningen en garanties.

Artikel 21. Verbonden partijen

1. Het college biedt de raad een beleidsnota aan over de verbonden partijen. De raad stelt de nota vast.
2. De beleidsnota behandelt ten minste de wijze waarop wordt omgegaan met oprichting, beheer, verkoop en liquidatie van de verbonden partijen van de gemeente.
3. Het college voert iedere collegeperiode een herijking uit voor alle deelnemingen en biedt deze ter kennisname aan de raad aan. Op basis hiervan wordt per deelneming bekeken of het verstandig is deze aan te houden, te verkopen of te liquideren.

Artikel 22. Weerstandsvermogen en risicomanagement

1. Het college biedt de raad een beleidsnota aan over het gemeentelijke beleid voor het weerstandsvermogen en het risicomanagement. De raad stelt de nota vast.
2. De beleidsnota behandelt ten minste de volgende onderwerpen:
 - a. uitgangspunten risicobereidheid;
 - b. toepassing spelregels weerstandsvermogen;
 - c. beleid beheersing risico's.

Artikel 23. Onderhoud kapitaalgoederen

1. De paragraaf betreffende het onderhoud van kapitaalgoederen bevat ten minste de volgende kapitaalgoederen:
 - a. wegen en verharding;
 - b. riolering;
 - c. water;
 - d. groen;
 - e. gebouwen;
 - f. sportaccommodaties en -parken;
 - g. tunnels;
 - h. civiele kunstwerken (bruggen, kades, sluisen en oevers)
 - i. openbare verlichting en verkeerssystemen.
2. Van de kapitaalgoederen, bedoeld in het eerste lid, wordt aangegeven:

- a. de (actualiteit van de) beleidskaders ter beoordeling van de onderhoudsniveaus, waaronder de beheerplannen, met bijbehorende financiële prognoses;
- b. de voortgang van het geplande onderhoud en het eventuele achterstallig onderhoud per kapitaalgoed;
- c. indien eventueel achterstallig onderhoud niet bekend is, welke stappen worden gezet om dat benodigde inzicht te verkrijgen.

Hoofdstuk 4. Administratie, organisatie en interne beheersing

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 andere instellingen die specifieke verantwoordingsverplichtingen opleggen aan gemeente.
2. De administratie is zodanig van opzet en werking, dat zij dienstbaar is voor:
 - a. het sturen en het beheersen van activiteiten en processen van de gemeente;
 - b. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van activa en passiva;
 - 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 producten en diensten;
 - 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, en de uitvoering van onderzoeken naar 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 en budgetten aan de organisatie-eenheden;
- b. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden en verantwoordelijkheden gericht op het waarborgen van de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie aan beleids- en beheersorganen;
- c. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van toegewezen budgetten en investeringskredieten;
- d. de taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening van de financieringsfunctie;
- e. de te maken afspraken met de organisatie eenheden over 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 inkoop en de aanbesteding van goederen, werken en diensten;
- g. de steunverlening en toekenning van subsidies aan ondernemingen en instellingen;
- h. het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen.

Artikel 26. Interne beheersing

1. Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor de implementatie en uitvoering van relevante wet- en regelgeving, vastgesteld beleid en procedures, bewaking van activa of waarden inclusief de bedrijfsvoering en de administratieve processen en interne beheersingsmaatregelen die daarbij passen.
2. Het college draagt zorg voor interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheers handelingen en de interne toetsing op de naleving van de gestelde kaders en overige interne regelgeving in de gemeentelijke organisatie. Bij afwijkingen neemt het college maatregelen tot herstel van geconstateerde tekortkomingen.
3. Het college informeert de raad in de paragraaf bedrijfsvoering over de uitkomsten van de interne audits en over de stand van zaken van en ontwikkelingen in het stelsel van interne beheersing.

Artikel 27. Subsidieverstrekking

Het college legt de raad een algemene subsidieverordening voor, die een algemeen kader bevat voor de subsidieverstrekking aan instellingen, ondernemingen en particulieren. De raad stelt deze verordening vast.

Hoofdstuk 5. Slotbepalingen

Artikel 28. Intrekking

De Financiële verordening gemeente Amsterdam 2017 wordt ingetrokken.

Artikel 29. Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking met ingang van 1 januari 2022.

De stukken voor het begrotingsjaar 2022 en latere begrotingsjaren voldoen aan de bepalingen van deze verordening.

Artikel 30. Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als 'Financiële verordening gemeente Amsterdam 2022'.

Aldus vastgesteld in raadsvergadering van 8 juli 2021

De plaatsvervangend voorzitter

Rik Torn

De raadsgriffier

Jolien Houtman

Toelichting

Algemene toelichting

De basis van het stelsel van financiële regels van de gemeente Amsterdam wordt gevormd door de financiële verordening op grond van artikel 212 van de Gemeentewet. In deze verordening zijn de primaire regels vastgelegd voor het financiële beleid, het financiële beheer en de financiële organisatie. Artikel 212 van de Gemeentewet bepaalt ten aanzien van de financiële verordening:

1. De raad stelt bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor 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.
2. De verordening bevat in ieder geval:
 - a. regels voor waardering en afschrijving van activa;
 - b. grondslagen voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en van tarieven voor rechten als bedoeld in artikel 229b (het gebruik van voor de openbare dienst bestemde gemeentebezittingen of van voor de openbare dienst bestemde werken of inrichtingen die bij de gemeente in beheer of in onderhoud zijn, door of vanwege de gemeente verstrekte diensten en 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) en, voor zover deze wordt geheven, voor de heffing bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer (inzameling van huishoudelijke afvalstoffen);
 - c. regels inzake de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie.

Het stelsel van financiële regels kent een hiërarchie in de financiële regelgeving:

1. Het hoogste niveau is de financiële verordening. Hierin worden de kaders op hoofdlijnen vastgelegd. Deze verordening wordt vastgesteld door de gemeenteraad.

2. De uitwerking van het kader van de financiële verordening wordt als daar in de financiële verordening om wordt gevraagd opgenomen in beleidsnota's. Ook de beleidsnota's worden vastgesteld door de gemeenteraad.
3. De uitwerking van het kader kan verder in de financiële verordening expliciet worden opgedragen aan het college of kan aan het college worden overgelaten als de verordening er niet expliciet om vraagt. In dat geval is sprake van uitvoeringsregels. Het college stelt deze vast en stuurt deze ter kennisname aan de gemeenteraad.
4. De uitwerking van de kaders naar praktische toepassing in de organisatie wordt geregeld in toepassingsregels. Dit zijn regels die, uiteraard binnen de kaders, verdere uitwerking geven aan de toepassing van de financiële verordening, de beleidsnota's en de uitvoeringsregels. De verantwoordelijkheid voor ontwerp en vaststelling van de toepassingsregels ligt bij de gemeentesecretaris en de directeur DMC. Te denken valt hier bijvoorbeeld aan procesbeschrijvingen.

Deze verdeling past bij het doel van de dualisering van het gemeentebestuur: de gemeenteraad stelt de kaders vast en het college van burgemeester en wethouders bestuurt daarbinnen de gemeente. De ambtelijke organisatie voert vervolgens de door het college opgedragen taken uit. De verordeningen, uitvoeringsregels en toepassingsregels gelden voor alle organisatie eenheden van de gemeente. Alleen in uitzonderingssituaties wordt in de regels onderscheid gemaakt naar verschillende organisatie eenheden.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1. Definities

Bij de gehanteerde begrippen in de verordening wordt aangesloten op (definities uit) de Gemeentewet, het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) en het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado).

Artikel 2. Kalender planning en control cyclus

Dit artikel bepaalt dat het college een voorstel doet voor de toe te passen planning en control cyclus en deze aanbiedt aan de raad ter vaststelling. Daarnaast biedt het college jaarlijks aan de raad een overzicht aan met de data waarop de planning-en-control producten in de raad worden geagendeerd.

Artikel 3. Programma's en programma-indeling

Dit artikel bevat bepalingen over de inrichting van de begroting waarin de kader stellende functie van de raad tot uiting komt. De raad stelt bij aanvang van een raadsperiode de indeling van de begroting in programma's en desgewenst een nadere onderverdeling daarvan vast. Dat geldt ook voor de indicatoren waarop de raad wil sturen en controleren. Het doel van dit artikel is niet om per se elke nieuwe raadsperiode de gehele begroting en jaarstukken te herindelen. Veel van de gemeentelijke taken/activiteiten veranderen in de loop der jaren niet, zodat een noodzaak om te veranderen ontbreekt. Als de indeling en gebruikte indicatoren de vorige raadsperiode adequaat waren, dan kan deze indeling ook ongewijzigd of met beperkte bijstellingen of wijzigingen worden vastgesteld. Het artikel biedt het college de gelegenheid om ten behoeve van de sturing de begroting nader onder te verdelen. De voorname achtergrond daarvan is de begroting en de uitvoering daarvan te kunnen koppelen aan budgetten voor de uitvoerende organisatie eenheden.

Artikel 4. Kadernota

Dit artikel bepaalt dat de raad vooraf aan het opstellen van de begroting (vóór het zomerreces) een nota vaststelt waarin de hoofdlijnen voor het beleid en de financiële kaders voor de komende jaren zijn vastgelegd. Deze nota kan onderdeel uitmaken van een planning en control product, maar moet als zodanig dan wel zelfstandig leesbaar zijn. In praktijk komt dat er op neer dat de kadernota dan een zelfstandig stuk is of een duidelijk onderscheidbaar onderdeel in een planning en control product. Op grond van de Gemeentewet berust het budgetrecht bij de raad. De raad stelt het budgettaire kader vast. Met het vaststellen van de nota geeft de raad in een vroegtijdig stadium kaders aan het college voor de invulling van de begroting voor het komende jaar. In een verkiezingsjaar worden de beleidsmatige en financiële kaders gewoonlijk vastgelegd in een program- of coalitieakkoord. Zo'n akkoord is het document waarin de afspraken tussen de politieke partijen zijn vastgelegd en die de basis is voor de vorming het college van B&W. Dat akkoord komt in dat jaar dan in de plaats van de kadernota.

Artikel 5. Aanvullende eisen inrichting begroting en jaarstukken

In dit artikel zijn enkele aanvullende eisen gesteld aan de inrichting van de begroting en jaarstukken met betrekking tot de informatieverstrekking aan de raad op het gebied van investeringen.

Artikel 6. Autorisatie begroting, investeringsruimte en investeringskredieten

Dit artikel geeft aan wat de raad bij de begroting (of een wijziging daarvan) in budgettaire zin autoriseert. De autorisatie vindt plaats op programmaniveau of per programmaonderdeel als het programma is onderverdeeld. De raad autoriseert per portfolio de investeringsruimte van het begrotingsjaar. De raad neemt kennis, per portfolio, van de meerjarige investeringsruimte en van de lopende en nieuwe investeringen. In het geval van een begrotingswijziging kan de autorisatie een deel van de begroting omvatten. In het derde lid is expliciet gemaakt in welke gevallen aan de raad een investeringsvoorstel moet worden voorgelegd. Lid 5 draagt het college op om de wijzigingen die de raad aanbrengt in de begroting, op juiste wijze te verwerken.

Artikel 7. Taakvelden

Met ingang van 2017 wordt een taakveldenraming verlangd. Deze maakt deel uit van de toelichting van de begroting en wordt daarmee door de raad vastgesteld. De taakveldenraming is een indeling van de begroting die door het rijk wordt voorgeschreven. Om deze samen te stellen is een relatie aanwezig tussen de budgetten in de programma's en het taakveld waartoe die behoren.

Artikel 8. Uitvoering begroting en tussentijdse rapportage

In dit artikel legt de raad het college een aantal eisen op die voor een goede uitvoering van de begroting noodzakelijk zijn. In het eerste lid wordt bepaald dat het college regels opstelt die de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering waarborgen. Daarnaast bepaalt de verordening hier dat het college regels stelt voor de sturing op apparaatskosten en personele formatie.

Lid 2 tot en met 5 regelt de zorgplicht voor het college om de begroting binnen de door de raad gestelde financiële kaders uit te voeren en daarover tussentijds te rapporteren en voorstellen te doen aan de raad als de uitvoering van de begroting, de investeringsruimte van een portfolio of de investeringskredieten die de raad heeft vastgesteld in het gedrang komt.

Artikel 9. 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.

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 bij een overschrijding van het toegestane EMU-tekort voor alle gemeenten. Als daarop actie nodig is van de gemeente, doet het college een voorstel voor het wijzigen van de begroting.

Artikel 10. Verantwoording

Dit artikel is het sluitstuk van de planning en controlcyclus. De eindverantwoording over de begrotingsuitvoering door het college en de controle van de raad daarop. Met dit artikel legt de raad de basis voor de vorm van verantwoording en stelt zij het college in staat om nadere regels op te stellen voor de totstandkoming van de jaarrekening. De zogenaamde jaarrekening circulaire is daar een voorbeeld van.

Artikel 11. Evaluatie beleidsnota's

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 12. Financieel stelsel ramen en bekostigen

De gemeenteraad heeft in de Kadernota 2013 de ambitie geformuleerd om te komen tot een integrale raming van inkomsten en uitgaven van de gemeentelijke programma's. Het doel is het optimaliseren van inkomsten en uitgaven stadsbreed. In de begroting 2013 heeft de gemeenteraad uitgangspunten vastgesteld voor het nieuwe ramingmodel. Uitwerking van deze uitgangspunten binnen de kaders van het nieuw bestuurlijk stelsel en de organisatieontwikkeling leidt tot nieuwe voorschriften. Dit artikel

bepaalt dat het college een beleidsnota over ramen en bekostigen aanbiedt ter behandeling en vaststelling door de raad.

Artikel 13. Adviesorgaan

Dit artikel regelt de mogelijkheid om een financieel adviesorgaan in te stellen. Doelstelling van het adviesorgaan is om binnen de kaders van het nieuwe bestuurlijk en financieel stelsel gevraagd of op eigen initiatief te adviseren over onderwerpen die relevant zijn voor de financiën van de gemeente Amsterdam.

Artikel 14. Waarderen, activeren en afschrijven vaste activa

De verordening moet volgens de Gemeentewet in elk geval regels bevatten voor activering en afschrijving van activa. In het BBV en de uitleg daarvan zijn nadere regels daarvoor opgenomen. Het laatste geldt ook voor het beleid ten aanzien van grondexploitaties. In financiële zin gaat het in deze nota specifiek over de wijze van omgaan met en verantwoording van de grondexploitaties en de erfpachtuitgiftes. Dit artikel van de verordening bepaalt dat het college nota's hierover ter vaststelling aan de raad aanbiedt.

Artikel 15. Reserves en voorzieningen

Dit artikel bepaalt dat het college een nota over de reserves en voorzieningen aanbiedt ter behandeling en vaststelling van de raad. Met deze nota stelt de raad regels voor de vorming van reserves. Kaders stellen voor voorzieningen is beperkt aan de orde en betreft qua vrijheid uitsluitend het instellen van voorzieningen met een kosten egaliserend karakter, zoals een onderhoudsvoorziening bedoeld om de kosten van onderhoud in de tijd gezien constant te houden.

Artikel 16. Kostprijsberekening

De Gemeentewet bepaalt dat de verordening in ieder geval de grondslagen voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en tarieven voor rechten benoemd. De grondslag voor de prijzen en tarieven vormt de samenstelling van de kostprijs van de diensten waarvoor prijzen en heffingen in rekening worden gebracht. In dit artikel van de verordening zijn de kaders voor de bepaling van de kostprijzen opgenomen. Ook is in dit artikel opgenomen wat de basisprincipes zijn waarmee overhead (als en voor zover die deel mag uitmaken van de kostprijs) wordt toegerekend.

Artikel 17. 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 activiteiten waarmee de gemeenten in concurrentie met ander ondernemingen treedt. Het bevoordelingsverbod houdt feitelijk in dat tenminste een integrale kostprijs voor de levering van goederen, diensten werken en het verstrekken van leningen garanties en kapitaal in rekening moet worden gebracht. Voor het verplicht in rekening brengen van minimaal een integrale kostprijs voor de levering van goederen, werken en diensten of voor het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal gelden een aantal uitzonderingen. Deze uitzonderingen worden in het vierde lid opgesomd. Van deze verplichting kan verder worden afgeweken als de activiteiten worden ontplooid in het kader van het publiek belang. Daarvoor is wel nodig dat in een raadsbesluit het publiek belang van de activiteit wordt gemotiveerd. Het raadsbesluit moet worden aangemerkt als een concreterend besluit van algemene strekking. Het besluit moet worden bekendgemaakt in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad en moet open staan voor bezwaar en beroep.

Artikel 18. Voorziening voor oninbare vorderingen

Voor de oninbaarheid van vorderingen moet een gemeente een voorziening vormen. In het artikel wordt rekening gehouden met gemeentelijke aanslagen en heffingen die het karakter hebben van bulkfacturen en overige vorderingen.

Vorderingen groter dan € 10.000 worden altijd individueel beoordeeld op oninbaarheid. Voor de in het tweede lid genoemde soorten vorderingen wordt (voor zover de bovengrens van € 10.000 per vordering) niet wordt bereikt een voorziening getroffen op basis van het historisch percentage van oninbaarheid. Een individuele beoordeling per aanslag of heffing is gezien het bulkkarakter van dit soort vorderingen te bewerkelijk.

Artikel 19. Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen

Het vaststellen van de tarieven voor belastingen, rechten en leges is een bevoegdheid van de raad, die niet kan worden gedelegeerd. Hier gaat dit artikel van de verordening over.

Het vaststellen van de prijs voor een gemeentelijke dienst of de levering van goederen of werken is een privaatrechtelijk besluit. Dergelijke besluiten zijn een bevoegdheid van het college. Echter, daar waar bij het vaststellen van de prijs voor een gemeentelijke dienst of de levering van goederen of werken een publiek belang in het geding is en prijzen lager dan marktconform worden vastgesteld, is het aan de raad om het publiek belang te definiëren en het college kaders mee te geven voor het afwijken van marktconforme prijzen. Hiervoor is het al toegelichte artikel 17 in het leven geroepen.

Lid 2 benoemt een nota voor kaders voor prijzen en verhuur van vastgoed. Deze nota bevat een algemeen kader voor de prijzen van de verhuur en verkoop van vastgoed.

Lid 3 benoemt de jaarlijkse grondprijzenbrief.

Lid 4 en 5 zien toe op de informatieverstrekking en de betrokkenheid van de raad bij wijzigingen.

Artikel 20. Financieringsfunctie

De Gemeentewet bepaalt dat de verordening in ieder geval regels bevat over het beleid en de organisatie van de financieringsfunctie. Dit artikel van de verordening geeft invulling aan deze wettelijke plicht. Het Treasurystatuut is een regeling voor het sturen en het beheersen van, het verantwoordelijk over en het toezicht houden op de financiële geldstromen, de financiële posities en de hieraan verbonden risico's, rekening houdend met regels over financiering zoals die zijn vastgelegd in de Wet Financiering Decentrale Overheden (Wet FIDO).

Artikel 21. Verbonden partijen

Het artikel verbonden partijen van deze verordening legt vast dat het college naast de paragraaf verbonden partijen een nota opstelt met het beleidskader voor oprichting, beheer, verkoop en liquidatie van de verbonden partijen van de gemeente.

In aanvulling op de wettelijke voorschriften is voor verbonden partijen in dit artikel bepaald dat het college iedere collegeperiode de deelnemingen herijkt. De deelnemingen worden geëvalueerd, waarbij gekeken wordt of de deelneming de afgelopen periode succesvol is geweest in de behartiging van dit publieke belang, of een deelneming nog steeds de beste manier is om dit publieke belang te behartigen, of dat de deelneming beter afgestoten kan worden. Daarnaast worden de risico's en het financieel belang van elke deelneming in kaart gebracht. Op basis hiervan wordt per deelneming bekeken of het verstandig is om deze aan te houden, te verkopen of te liquideren. Indien het afstoten van een deelneming budgettaire consequenties heeft, dient dit onderwerp te zijn van een integraal besluitvormingsmoment over rekening of begroting.

Artikel 22. Weerstandsvermogen en risicomanagement

Dit artikel van de verordening bepaalt dat het college een apart beleidskader voor het weerstandsvermogen en risicomanagement opstelt en ter vaststelling aanbiedt aan de raad. Daarbij worden tenminste de onderwerpen als genoemd in het tweede lid behandeld.

Artikel 23. Onderhoud kapitaalgoederen

In dit artikel is een aanvullende informatievraag 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.

Artikel 24. Administratie

In dit artikel 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 moeten voldoen. Het college wordt opdracht gegeven regels vast te stellen gericht op de opzet, inrichting en wijze van registreren in de financiële administratie.

Artikel 25. Financiële organisatie

Dit artikel geeft de uitgangspunten voor de financiële organisatie. Dit artikel geeft in de brede de mogelijkheid voor het college om uitvoeringsregels vast te stellen gericht op financiële aspecten in de uitvoering door de ambtelijke organisatie van de gemeente.

Artikel 26. Interne beheersing

Dit artikel is gericht op de interne beheersing binnen de gemeente die omvattender is dan alleen de financiële organisatie. Het artikel onderkent de verantwoordelijkheid van het college daarin en over de

ontwikkelingen daarin te rapporteren. Afgezien daarvan biedt ook dit artikel een basis voor het college om in den brede uitvoeringsregels op te stellen die niet per sé een financiële dimensie hebben.

Artikel 27. Subsidieverstrekking

Voor de subsidieverstrekking aan ondernemingen en instellingen is een algemene titel nodig op basis waarvan subsidies verleend kunnen worden. Dit volgt uit de Algemene Wet bestuursrecht. Deze verplichting is in de verordening vertaald naar een opdracht aan het college deze algemene titel in de vorm van een subsidieverordening aan de raad ter vaststelling voor te leggen.

Artikel 28. Intrekking

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 29. Inwerkingtreding

De verordening treedt in werking met ingang van het begrotingsjaar 2022 zodat bij en vanaf de begroting 2022 besluitvorming volgens de onderhavige verordening kan plaatsvinden.

Artikel 30. Citeertitel

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.