

Gemeente Haarlem

Financiële verordening gemeente Haarlem

Verordening nr.

Datum in werking : 1 januari 2016

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsbepaling

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. Aankoopprijs / verwervingskosten:
Het bedrag waarvoor de onroerende zaak is aangeschaft plus eventuele bijkomende kosten die specifiek verband houden met de koop (acquisitie, onderzoek, taxatie etc.).
- b. Administratie:
Het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, het functioneren en het beheersen van (onderdelen van) de organisatie van de gemeente Haarlem en ten behoeve van de verantwoording die daarover moet worden afgelegd.
- c. Beleidsveld:
Onderdeel van een programma, bestaande uit een samenstel van samenhangende producten of een enkel product uit de productenraming.
- d. Boekwaarde complex:
Aankoopprijs plus kosten van tijdelijk beheer, rente en verbeteringen (bouw- en woonrijp maken).
- e. Boekwaarde object:
Aankoopprijs plus levensduur verlengende investeringen minus afschrijvingen.
- f. Financieringsfunctie:
Alle activiteiten die zich richten op het sturen en beheersen van, het verantwoorden over en het toezicht op de financiële stromen, de financiële posities, het verwerven van financiële middelen en de hieraan verbonden risico's.
- g. Grondexploitatie:
Het proces van productie en uitgifte van bouw- en woonrijpe grond dat gebaseerd is op een referentiekader en een verbonden geheel vormt (vanuit een stedenbouwkundige visie, vanuit hetzelfde bestemmingsplan en vanuit geografische ligging). De grondexploitatiebegroting bevat een meerjarige opstelling van de geraamde kosten en opbrengsten die samenhangen met de productie en die, op basis van een eenduidig prijspeil, worden doorgerekend naar een eindresultaat (complex).
- h. Grondprijzen:
De in de nota Grondprijzen vastgestelde prijzen voor bouwrijpe grond voor het lopende exploitatiejaar.
- i. In exploitatie genomen grond (IEGG):
Bouwgrond waarvan een exploitatie is gestart.
- j. Marktwaarde:
De op een bepaald moment gangbare prijs van grond in het economisch verkeer. Voor gebouwen, waar de staat van onderhoud mede bepalend is, wordt de marktwaarde op basis van een taxatie bepaald.
- k. Netto schuld:
Bruto schuld minus de omvang van de geldelijke bezittingen die niet zijn ingezet voor eigen gemeentelijke activiteiten. Onder bruto schuld wordt verstaan het totaal van langlopende leningen, kortlopende schulden, crediteuren en overlopende passiva. Onder geldelijke bezittingen die niet zijn ingezet voor de publieke taak wordt verstaan het totaal van langlopende uitzettingen, vorderingen, liquide middelen en overlopende activa;
- l. Niet in exploitatie genomen grond (NIEGG):
Grond waarvan, op basis van een raadsbesluit, in de nabije toekomst een reëel en stellig voornemen tot bebouwen bestaat.

- m. Referentiekader:
Een beschrijving van de hoofdlijnen van de ruimtelijke inrichting van een plangebied, met uitwerkingen/schetsen van de hoofdstructuur voor wegen-, water- en groenvoorzieningen, de stedenbouwkundige opzet, het programma en het kwaliteitsniveau. De grondexploitatie geeft de financiële uitwerking van het referentiekader.
- n. Uitgiftewaarde:
De waarde van de bouwrijpe grond conform de nota Grondprijzen.
- o. Verzamelexploitatie:
Een groep grondexploitaties (complexen) die uit oogpunt van een stedenbouwkundige visie, hetzelfde bestemmingsplan en geografische ligging een verbonden geheel vormt.

Hoofdstuk 2. Begroting en verantwoording

Artikel 2. Programma indeling

1. De raad stelt bij de aanvang van de nieuwe raadsperiode een programma indeling vast, alsmede een onderverdeling van ieder programma naar beleidsvelden.
2. De raad stelt op voorstel van het college per programma en per beleidsveld relevante effect- en prestatie indicatoren vast voor het meten van en het afleggen van verantwoording over de gemeentelijke realisatie van maatschappelijke effecten, doelen en prestaties.
3. De raad stelt op voorstel van het college 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 bij de jaarstukken wordt een overzicht gegeven van de baten en lasten naar programma's en beleidsvelden.
2. In de begroting en de jaarstukken is in de verplichte paragraaf Verbonden partijen een overzicht opgenomen van de te verstrekken (begroting) en verstrekte (jaarrekening) bijdragen aan verbonden partijen en subsidies aan instellingen die meer dan € 0,5 miljoen per jaar aan subsidie ontvangen.
3. In de begroting wordt van alle voorgenomen investeringen het benodigd jaarbedrag voor het begrotingsjaar opgenomen.
4. In de jaarrekening wordt van de investeringen de uitputting van de geautoriseerde investeringskredieten en de actuele raming van de totale uitgaven weergegeven.

Artikel 4. Kaders begroting

1. Het college biedt voor 15 juni aan de raad een nota aan met een voorstel voor het beleid en de financiële kaders van de begroting voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming. De raad stelt deze nota voor 15 juli vast.
2. In de begroting wordt een post onvoorzien opgenomen.

3. Het college informeert de raad bij de kadernota door middel van een Investeringsplan over de financiële meerjarenprognose van alle gemeentelijke investeringen en de gevolgen voor de (meerjaren)begroting. Definitieve vaststelling van de voorgenomen investeringen vindt plaats op de wijze zoals is voorzien in artikel 5, tweede lid. lid 2 van deze verordening.

Artikel 5. Autorisatie van begroting, begrotingswijzigingen en investeringskredieten

1. De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting de totale lasten en de totale baten per beleidsveld.
2. De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting de investeringen die hij reeds heeft vastgesteld (categorie A) en investeringen van het desbetreffende begrotingsjaar die opgenomen zijn in het vastgestelde investeringsplan (categorie B). Investeringsplan die in het vastgestelde investeringsplan zijn opgenomen, maar waarvan is aangegeven dat de raad daarvoor een afzonderlijk besluit zal worden aangeboden worden later geautoriseerd op basis van een afzonderlijk raadsbesluit (categorie C). Het benodigd kapitaallastenbudget voortvloeiend uit de nog vast te stellen investeringen wordt reeds gereserveerd
3. In elk geval bij de behandeling van de tussenrapportages in de raad doet het college voorstellen voor wijziging van de geautoriseerde budgetten (op beleidsveldniveau) en investeringskredieten en bijstelling van het beleid.
4. Het college informeert de raad vooraf als verwacht wordt dat de geautoriseerde baten of lasten op beleidsveldniveau dreigen te worden overschreden met minimaal € 100.000 in de eerstvolgende tussenrapportage of via een afzonderlijk voorstel aan de raad. Het college voegt hierbij een voorstel voor wijziging van de begroting of een voorstel voor bijstelling van het beleid.
5. Het college informeert de raad vooraf als een investeringskrediet met minimaal 5% van het krediet, met een minimum van € 50.000, dreigt te worden overschreden in de eerstvolgende tussenrapportage of via een afzonderlijk voorstel aan de raad. Dit geldt eveneens indien bij een grote investering een voorziene overschrijding van 5% leidt tot een overschrijding van € 250.000 of meer. Het college voegt hierbij een voorstel voor wijziging van het krediet en de (meerjaren)begroting of een voorstel voor bijstelling van het beleid.
6. Het college is bevoegd zonder voorafgaande kennisgeving aan of bespreking met de raad tot het afsluiten van meerjarige contracten (met financiële verplichtingen tot gevolg hebbend) indien de meerjarige lasten zijn voorzien in de meerjarenbegroting.
7. Nieuwe bestedingsvoorstellen en investeringen die nog niet zijn geautoriseerd worden behandeld bij de integrale financiële afwegingsmomenten (kadernota, begroting en tussenrapportages). Bij nieuwe investeringen, die niet opgenomen zijn in het investeringsplan, groter dan € 1 miljoen, informeert het college de raad in het voorstel over het effect van de investering op de schuldpositie van de gemeente. Tussentijdse spoedeisende zaken worden, voorafgaand aan de besteding, door het college ter goedkeuring voorgelegd aan de commissie Bestuur.

Artikel 6. Tussentijdse rapportage

1. Het college informeert de raad gedurende het jaar door middel van tussentijdse (bestuurs)rapportages over de verwachte realisatie van de begroting over het hele jaar.
2. De tussentijdse rapportages bevatten een overzicht met de bijgestelde raming van:
 - a. de baten en lasten per programma en beleidsveld;
 - b. de algemene dekkingsmiddelen;
 - c. het resultaat voor bestemming volgend uit de onderdelen a en b;
 - d. de (beoogde) toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma;
 - e. het resultaat na bestemming (volgend uit de onderdelen c en d);

3. De tussentijdse rapportage die na de kadernota en voor de begrotingsbehandeling wordt uitgebracht, bevat tevens een uiteenzetting over de uitvoering en de bijstelling van het beleid en de realisatie en raming van de uitputting van de investeringskredieten.

Artikel 7. Informatieplicht

1. Het college besluit niet over zaken met ingrijpende gevolgen voor de gemeente, zoals:
 - a. de aan- en verkoop van onroerende goederen groter van € 500.000 en meer;
 - b. omvangrijke, meerjarige verplichtingen met aanmerkelijke risico's;
 - c. overige bijzondere contracten en bijzondere aanbestedingen; en
 - d. de bijstelling van doelstellingen uit een beleidsprogramma,dan nadat de raad is geïnformeerd over het voornemen en hiertoe in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.
2. Het college besluit niet over het aangaan van verplichtingen van een zekere omvang, zoals:
 - a. de aan- en verkoop van onroerende goederen vanaf tussen € 100.000 en € 500.000;
 - b. projecten: startnotities, intentie- realisatie- en samenwerkingsovereenkomsten;
 - c. overeenkomsten met andere overheden;
 - d. wijziging van de algemene voorwaarden Vastgoed (AVV), indien er sprake is van gewijzigde beleidsinzichten; en
 - e. omvangrijke reorganisaties en interne verzelfstandigingen,dan nadat de commissie is geïnformeerd over het voornemen en in de gelegenheid is gesteld om het voorgenomen besluit te bespreken.

Hoofdstuk 3 Financieel beleid

Artikel 8. Waardering en afschrijving vaste activa

1. Op vaste activa wordt lineair afgeschreven met ingang van het jaar na ingebruikname van het actief.
2. Voor het afschrijven van vaste activa worden de termijnen gehanteerd zoals vermeld in de Tabel afschrijvingstermijnen die als bijlage bij de nota Activabeleid is gevoegd.
3. Bij de berekening van de kapitaallasten wordt geen rekening gehouden met restwaarden.
4. Het college stelt periodiek nadere regels vast betreffende de waardering en afschrijving van activa en legt deze ter kennisgeving voor aan de raad.
5. Het college legt via de tussentijdse rapportages afwijkingen van de bij of krachtens dit artikel vastgestelde regels over waardering en afschrijving van activa ter vaststelling aan de raad voor.

Artikel 9. Voorziening voor oninbare vorderingen

Voor openstaande vorderingen wordt een voorziening wegens oninbaarheid gevormd ter grootte van het historische percentage van oninbaarheid, met uitzondering van individuele vorderingen groter dan € 25.000.

Artikel 10. Reserves en voorzieningen

Het college biedt de raad periodiek een nota Reserves en voorzieningen aan. De raad stelt de nota vast. De nota behandelt de vorming en besteding van reserves en voorzieningen en de rentetoerekening aan reserves en voorzieningen.

Artikel 11. Kostprijsberekening

1. Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van producten en diensten van de gemeente Haarlem wordt een systeem van kostentoe rekening gehanteerd. Bij de kostentoe rekening worden de directe kosten betrokken die rechtstreeks samenhangen met de door de gemeente verleende diensten en daarnaast een redelijke opslag voor indirecte kosten.
2. Bij de indirecte kosten die worden toegerekend aan producten en diensten worden betrokken de bijdragen aan en onttrekkingen van voorzieningen voor de noodzakelijke vervanging van de betrokken activa, de kapitaallasten van de in gebruik zijnde activa en voor rioolrechten en afvalstoffenheffing de compensabele BTW.
3. Voor de inzet van materiele activa wordt rente voor de financiering van het actief toegerekend. Het rentepercentage voor deze vergoeding, de zogenaamde omslagrente, wordt jaarlijks bij de kadernota vastgesteld.

Artikel 12. Kadernota belastingen en rechten, huren en pachten

1. Het college doet de raad jaarlijks een voorstel voor de hoogte van de gemeentelijke tarieven van belastingen en rechten die door de raad worden vastgesteld.
2. Het college biedt de raad jaarlijks een nota grondprijzen aan met de kadernota voor prijzen van bouwrijpe grond voor het lopende exploitatiejaar.
3. Het college biedt de raad eenmaal per vier jaar een nota verhuurbeleid aan met daarin de kadernota voor huren en de erfpachten.
4. Het college legt een tussentijdse wijziging van de kadernota ten aanzien van belastingen en rechten, huren en pachten vooraf aan de raad ter vaststelling voor via één van de tussentijdse rapportages conform artikel 6 of afzonderlijk raadsvoorstel.

Artikel 13. 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 kadernota 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 neemt bij het uitzetten en het aantrekken van middelen de volgende kadernota in acht:
 - a. voor het aantrekken van financieringen met een looptijd langer dan één jaar worden tenminste twee prijsopgaven bij verschillende financiële instellingen gevraagd; en
 - b. er wordt geen gebruik gemaakt van financiële derivaten als bedoeld in artikel 1, onder c, van de Wet financiering decentrale overheden.
3. Het college informeert de raad achteraf 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, wordt 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 publieke belang van dergelijke uitzettingen van middelen, verstrekkingen van garanties en financiële participaties.

5. Bij het verstrekken van garanties worden de risico's voor de gemeente gekwantificeerd en de uitkomst wordt betrokken bij de bepaling van het weerstandsvermogen.

Hoofdstuk 4 Grond-en gebouwenexploitaties

Grondexploitaties:

Artikel 14. Inbreng en overdracht

1. Wanneer de inbreng in een grondexploitatie binnen een jaar na eigendomsverkrijging door de gemeente plaatsvindt, geschiedt dit tegen verwervingskosten. Een inbreng op een later tijdstip geschiedt tegen boekwaarde.
2. Gronden die vanuit een grondexploitatie in erfpacht worden uitgegeven worden op het tijdstip van uitgifte tegen de uitgiftewaarde overgebracht naar de erfpachtadministratie. Er dient hier wel sprake te zijn van een bewerking van de uitgegeven grond na inbreng in de grondexploitatie.

Artikel 15. Grondexploitaties

1. Voordat gronden in exploitatie worden genomen, wordt een grondexploitatie opgesteld. De grondexploitatie wordt vastgesteld en geopend door de raad.
2. De grondexploitatie bevat tenminste een opstelling van:
 - a. een planologische kaart van het te exploiteren grondgebied met plangrenzen;
 - b. een beschrijving van het te ontwikkelen programma en de uit te voeren werken;
 - c. een uitvoeringsplanning en een vooraf gedefinieerde looptijd;
 - d. een risico analyse;
 - e. de (geraamde) ontwikkelingskosten voor vervaardiging van bouwrijpe grond, inclusief een eventuele bijdrage aan bovenwijkse voorzieningen. De kostensoorten die hier geactiveerd mogen worden zijn aangegeven in de kostensoortenlijst conform artikel 6.2.3, 6.2.4 en 6.2.5 van het Besluit Ruimtelijke Ordening;
 - f. de (geraamde) opbrengsten van de in exploitatie te nemen gronden, gebaseerd op de jaarlijks vast te stellen nota Grondprijzen, en overige inkomsten waaronder subsidies en/of bijdragen van derden; de resultaten van tijdelijk beheer, inclusief rente over het geïnvesteerd vermogen/de boekwaarde;
 - g. de resultaten van tijdelijk beheer, inclusief rente over het geïnvesteerde vermogen/de boekwaarde;
 - h. het eindresultaat van de exploitatie op eindwaarde en contante waarde per boekjaar.
3. Jaarlijks wordt per exploitatie en voor het geheel van exploitaties een geactualiseerd meerjarenperspectief (MPG) bij de kadernota opgesteld gebaseerd op actuele parameters voor kosten-en opbrengstenstijging en ter vaststelling voorgelegd aan de raad. Hierbij dienen per grondexploitatie minimaal de volgende zaken te worden behandeld:
 - a. de herziene onderdelen zoals vermeld in lid 2 van dit artikel, respectievelijk een eenduidige verwijzing naar een eerdere vaststelling als onderdelen niet zijn gewijzigd;
 - b. de gerealiseerde kosten en opbrengsten tot aan de herziening en de oude versus de nieuwe prognoses;
 - c. een analyse van de verschillen ten opzichte van de laatst vastgestelde grondexploitatie.

4. Een grondexploitatie wordt daarnaast herzien door een besluit van de raad. Een herzieningsbesluit van een grondexploitatie is nodig in het geval dat:
 - a. de kosten en/of opbrengsten meer dan 10% afwijken van de laatst vastgestelde grondexploitatie en de afwijking groter is dan € 250.000;
 - b. het programma substantieel afwijkt van het laatst bestuurlijk vastgestelde programma;
 - c. het saldo op contante waarde meer dan € 250.000 afwijkt van de laatst vastgestelde grondexploitatie.
 - d. het referentiekader moet worden aangepast.
5. De uitgaven binnen een door de raad bij de MPG vastgestelde grondexploitaties worden, voor het komende begrotingsjaar, geautoriseerd bij het vaststellen van de jaarbegroting.
6. Een complex of deelcomplex wordt, bij raadsbesluit, geliquideerd wanneer (nagenoeg) alle tot het complex behorende gronden hun eindbestemming hebben bereikt, juridisch en economisch zijn geleverd en er geen uitgaven of inkomsten meer te verwachten zijn.

Artikel 16. Waardering en marktwaarde

1. De balanswaardering van de grondexploitaties komt overeen met het geïnvesteerde vermogen per balansdatum.
2. Als de boekwaarde van een onroerende zaak uit een niet in exploitatie genomen grond hoger uitvalt dan de marktwaarde, dan wordt voor het verschil de voorziening Toekomstige verliezen opgehoogd en afgeboekt ten laste van de reserve Grondexploitatie.
3. Bij verkoop, uitneming, uitgifte in erfpacht of verhuur van grond geldt als uitgangspunt dat dit plaatsvindt tegen marktwaarde, zoals vastgesteld in de nota Grondprijzen, tenzij sprake is van grond met een bestemming openbaar areaal. Hierop geldt de uitzondering wanneer er sprake is van een interne verschuiving binnen de gemeentelijke administratie waarbij waardering plaatsvindt tegen historische kostprijs.
4. Alle gronden worden, tenzij hierover door de raad anders wordt besloten, minimaal kostendekkend geëxploiteerd.
5. Aan nog niet in exploitatie genomen gronden wordt geen rente toegerekend aan de boekwaarde.

Artikel 17. Resultaatbepaling en reservering

1. Jaarlijks wordt op basis van de nieuw berekende contante waarde van een grondexploitatie, een aangepaste voorziening Toekomstige Verliezen vastgesteld. Aan deze voorziening wordt jaarlijks rente toegevoegd.
2. Op basis van risicoanalyses behorende bij de grondexploitaties wordt een benodigde weerstandscapaciteit bepaald als minimale wenselijke omvang van de reserve Grondexploitatie.
3. Bij liquidatie van een complex wordt het eventuele voordelige saldo ten gunste van de reserve Grondexploitatie gebracht. Bij liquidatie zal het verlies worden verrekend met de voorziening Toekomstig verliezen.
4. Bij liquidatie van een complex dat onderdeel is van een verevening binnen een verzameexploitatie wordt er geen resultaat genomen, deze blijft onderdeel van de verzameexploitatie.

5. Tussentijdse winstneming uit een complex is geoorloofd, mits aan één van de volgende criteria wordt voldaan:
 - a. Alle kosten van een complex zijn gedekt door gerealiseerde inkomsten.
 - b. Bijna alle kosten zijn gemaakt en ook de behoedzaam geraamde nog te maken kosten zijn geheel gedekt door gerealiseerde inkomsten.

Gebouwenexploitaties:

Artikel 18. Resultaatbepaling en reservering

- 1 Bij verkoop en uitgifte in erfpacht van gebouwen geldt als uitgangspunt dat dit plaatsvindt tegen marktwaarde,
- 2 Bij verhuur van gebouwen geldt als uitgangspunt dat dit minimaal kostprijsdekkend is, zoals vastgesteld in de Nota Verhuurbeleid.
- 3 Resultaten op de boekwaarde bij verkoop, of uitgifte van gebouwen, worden, na aftrek van de verkoopkosten, ten laste (verliezen) van of ten gunste (winsten) van de reserve Vastgoed gebracht.
- 4 Resultaten als gevolg van duurzame waardevermindering van vastgoed worden ten laste van de Reserve Vastgoed gebracht. Van duurzame waardering vermindering is sprake als de directe opbrengstwaarde lager is dan de boekwaarde, bij vastgoed:
 - dat geen maatschappelijke functie heeft of;
 - waarbij niet de intentie is om deze duurzaam te exploiteren.

Hoofdstuk 5 Financiële organisatie en financieel beheer

Artikel 19. Administratie

De administratie is zodanig van opzet en werking dat zij dienstbaar is voor:

- a. het sturen en het beheersen van activiteiten en processen in de gemeente als geheel en in de hoofdafdelingen;
- b. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van activa met economisch nut, activa met maatschappelijk nut, voorraden, vorderingen, schulden en contracten;
- 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;
- g. 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 20. Financiële organisatie

1. Het college zorgt voor en legt vast:
 - a. in een Organisatiebesluit: een eenduidige indeling van de gemeentelijke organisatie en een eenduidige toewijzing van de gemeentelijke taken aan organisatieonderdelen, alsmede een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, zodat aan de eisen van interne controle wordt voldaan en de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie aan beleids- en beheersorganen is gewaarborgd;
 - b. in een Delegatie- en mandateringsbesluit: onder meer de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten;
 - c. in een richtlijn Kostenverdeelsystematiek: de kostenverdeelsleutels voor het eenduidig toewijzen van de lasten en baten aan de producten van de productraming en de productrealisatie;
 - d. in een Budgethoudersregeling: de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van door het college aangewezen medewerkers, om binnen de hun, via de begroting en kredieten, gegeven machtiging overeenkomsten aan te gaan tot levering van goederen, aanneming van werk en/of verlening van diensten aan en/of door de gemeente Haarlem;
2. Het Organisatiebesluit, de richtlijn Kostenverdeelsystematiek en de Budgethoudersregeling worden ter kennisgeving aan de raad aangeboden. Het Delegatie- en mandateringsbesluit wordt wat de bevoegdheden van de raad betreft door de raad vastgesteld.

Artikel 21. Interne controle

1. Het college zorgt ten behoeve van het getrouwe beeld van de jaarrekening, bedoeld in artikel 213, derde lid, onder a van de Gemeentewet, en de rechtmatigheid van de baten en lasten en de balansmutaties, bedoeld in artikel 213, derde lid, onder b van de Gemeentewet, voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Bij afwijkingen neemt het college maatregelen tot herstel.
2. Het college zorgt voor de systematische controle van de registratie en de ontwikkeling van de bezittingen en het 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 tenminste eenmaal in de vier jaar. Bij afwijkingen in de registratie neemt het college maatregelen voor herstel van de tekortkomingen.

Hoofdstuk 6 Slotbepalingen

Artikel 22. Intrekken oude verordening en overgangsrecht

De Financiële beheersverordening gemeente Haarlem, vastgesteld door de raad op 20 december 2012, wordt ingetrokken, met dien verstande dat zij van toepassing blijft op de jaarrekening en het jaarverslag en bijbehorende stukken van het begrotingsjaar voorafgaand aan het jaar waarin deze verordening in werking treedt en op de begroting, jaarrekening en jaarverslag en bijbehorende stukken van het begrotingsjaar dat samenvalt met het jaar waarin deze verordening in werking treedt.

Artikel 23. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking met ingang van het begrotingsjaar 2016.
2. Deze verordening wordt aangehaald onder de naam 'Financiële verordening gemeente Haarlem 2016'.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de raad van

De voorzitter,

De griffier,

Toelichting op de artikelen

Algemeen

De financiële verordening van Haarlem, die nu wordt vervangen, is eind 2013 integraal herzien en getoetst. Om tot de voorliggende verordening te komen zijn de bepalingen uit de vorige verordening afgezet tegen die van de geactualiseerde modelverordeningen van de VNG.

Nieuwe bepalingen in de geactualiseerde modelverordening zijn getoetst. In de toelichting is aangegeven wat de afweging is voor te stellen de financiële verordening daar al dan niet op aan te passen. Daarnaast zijn er ook ontwikkelingen in het financiële beheer die aanleiding geven bepalingen te actualiseren.

Artikel 1. Begripsbepaling

De begripsbepalingen in de beheerverordening zijn uitgebreider dan die in de modelverordening, omdat in Haarlem bepalingen omtrent grondexploitaties, die voorheen waren opgenomen in Beheersverordening grond-en gebouwenexploitaties en financiering (voorheen opgenomen in een treasurywet) integraal in de beheerverordening zijn opgenomen. Daar is nu ook het begrip financieringsfunctie en netto schuld opgenomen. Hiervoor is conform de modelverordening de definitie gebruikt die de VNG toepast voor het jaarlijkse overzicht met kengetallen over de financiële positie van de gemeente.

Artikel 2. Programma-indeling

De indeling van de programma's stelt de raad impliciet vast bij het vaststellen van de begroting. Omdat vanuit een coalitieprogramma veelal doelstellingen voor vier jaar worden geformuleerd ligt het niet in de rede de programma-indeling regelmatig te wijzigen. De historische vergelijkbaarheid valt weg en grote programmawijzigingen zijn ook arbeidsintensief in uitvoering. Daarom is vastgelegd dat de programma-indeling bij aanvang van een nieuwe raadsperiode door de raad wordt vastgelegd, inclusief een onderverdeling naar beleidsvelden.

Nieuw is toegevoegd dat de raad kan aangeven of er naast de verplichte paragrafen onderwerpen zijn waarvoor in de begroting en rekening nadere kaders worden gesteld of waarover de raad nader wenst te worden geïnformeerd. Praktisch kan dit worden ingevuld door bij de raad per jaar (actueel) de behoefte te peilen, aan het begin van de P&C-cyclus (Bestuurlijke P&C-kalender)

Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken

In dit artikel zijn aanvullend op het BBV bepalingen opgenomen voor de inrichting van de begroting en jaarstukken. De modelverordening schrijft een autorisatieniveau voor op het niveau van prioriteiten, gelijk aan hetgeen in Haarlem beleidsveld wordt genoemd. Door deze bepaling is het bijvoegen van de productenraming bij de begroting en de productrealisatie bij het jaarverslag niet meer nodig, aldus de modelverordening. Toegevoegd is dat in de jaarrekening van de investeringen en meerjarige projecten de uitputting van de geautoriseerde investeringskredieten en de actuele raming van de totale uitgaven wordt weergegeven.

Artikel 4. Kaders begroting

Dit artikel biedt de kaders voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming. Omdat in Haarlem gebruikelijk is het college de raad bij de kadernota informeert over het investeringsplan en de gevolgen voor de meerjarenraming, is dit uitgangspunt bij deze kaderstelling vastgelegd.

Ook is vastgelegd dat er een bedrag voor onvoorzien is geraamd. Voor de jaren 2015-2019 is hiervoor een bedrag van € 162.000 geraamd.

Artikel 5. Autorisatie van begroting, begrotingswijzigingen en investeringskredieten

Dit artikel bevat nadere regels voor de autorisatie van de baten en lasten in de begroting en van de investeringskredieten. Autorisatie van baten en lasten vindt plaats op beleidsveldniveau (eerste lid). Naast lopende uitgaven doet een gemeente investeringen. Ook de uitgaven voor investeringen moeten worden geautoriseerd. Voorgesteld wordt dat deze kredieten bij het vaststellen van de begroting worden geautoriseerd als die investeringen in het investeringsplan zijn opgenomen en anders bij afzonderlijk raadsbesluit (tweede lid).

Het college dient dreigende overschrijdingen van geautoriseerde lasten en investeringskredieten en dreigende onderschrijdingen van geautoriseerde baten zo mogelijk vooraf aan de raad te melden via de tussenrapportages, zodat de raad kan besluiten of het budget gewijzigd moet worden of dat het beleid moet worden bijgesteld (derde lid). In de leden 4 en 5 wordt dit concreet uitgewerkt voor baten en lasten en investeringskredieten. Voor baten en lasten wordt voor melding op beleidsveldniveau is een marge van € 100.000 aangehouden. Gelet op de groei van de omvang van het beleidsveld is deze marge relatief gezien ongeveer gelijk aan die van 2014.

Om ook bij investeringskredieten qua autorisatie onderscheid te kunnen maken in de omvang van een krediet, wordt voorgesteld een rapportagegrens van 5% aan te houden, met een minimum van € 50.000. Als bij hele grote kredieten een marge van 5% zou leiden tot een afwijking van € 250.000 (het gaat dan om een investering van € 25 miljoen) of meer, wordt er ook melding van gemaakt. (leden 4 en 5). Soms komen gedurende het begrotingsjaar nieuwe beleids- of investeringsvoornemens op tafel die bij het opstellen van de begroting niet waren voorzien. Het zevende lid regelt dat om een integrale afweging van wensen en financiële mogelijkheden te bevorderen, die afweging plaatsvindt bij de bespreking van de kadernota, begroting of bestuursrapportage. Slechts in geval van spoed wordt een niet geraamde besteding tussentijds aan de commissie bestuur wordt voorgelegd. Indien het een investering van € 1 miljoen of meer betreft, die niet in het investeringsplan is opgenomen, informeert het college de raad over het effect van de investering op de schuldpositie van de gemeente.

Artikel 6. Tussentijdse rapportage

Op basis van tussenrapportages wordt de raad geïnformeerd over de uitputting van budgetten. Het tweede lid bevat bepalingen over de minimale inhoud van de rapportage. In het derde lid is opgenomen dat in de rapportage die wordt uitgebracht na de kadernota en voor de begrotingsbehandeling tevens een uiteenzetting over de uitvoering en de bijstelling van het beleid bevat en inzicht geeft in de realisatie en uitputting van de investeringskredieten.

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.

Zware voorhangprocedure

Het eerste lid van dit artikel verplicht het college vooraf gaand aan het uitoefenen van bepaalde bevoegdheden en daarmee het aangaan van bepaalde verplichtingen de raad inlichtingen te verstrekken indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening van deze bevoegdheden van het college ingrijpende gevolgen heeft voor de gemeente. In het eerste lid verzoekt de raad het college om informatie voorafgaand aan het aangaan van de opgesomde privaatrechtelijke rechtshandelingen met een financieel gevolg, alsmede om de gelegenheid hierover zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

De te volgen procedure bij deze ‘zware voorhangprocedure’ is als volgt. Het college neemt een voorlopig besluit. Vervolgens vraagt het college de raad binnen een termijn van 6 weken zijn zienswijze te geven alvorens tot een definitief besluit te komen en stuurt het voorgenomen besluit naar de raadscommissie ter advisering aan de raad. De commissie bespreekt het stuk en adviseert de raad over de te geven zienswijze. De raad geeft op basis van het advies van de commissie zijn zienswijze (kan conform het advies zijn of afwijkend) Het college neemt een definitief besluit na kennisneming van de zienswijze van de raad.

Lichte voorhangprocedure

Het tweede lid van artikel 7 verplicht het college voorafgaand aan het uitoefenen van bepaalde bevoegdheden en daarmee het aangaan van bepaalde verplichtingen de commissie te informeren en in de gelegenheid te stellen het voorgenomen besluit te bespreken.

De te volgen procedure bij deze ‘lichte voorhangprocedure’ is als volgt. Ter bespreking in de raadscommissie komt een collegebesluit dat onder voorbehoud van overleg met de commissie wordt genomen. Als dat overleg voor het college aanleiding geeft om het besluit niet te nemen, volgt intrekking of mededeling aan een eventuele wederpartij dat er (nog) geen overeenkomst is. Als het overleg geen aanleiding geeft het besluit niet te nemen, is het besluit van kracht en kan het college uitvoering geven aan het besluit.

In de voorhangprocedure moet er voor derden ondubbelzinnige duidelijkheid zijn over de status van de inbreng van de raad/commissie en het gevolg daarvan op het uiteindelijke collegebesluit. Bij het sluiten van een overeenkomst bijvoorbeeld is het moment waarop het college besluit tot het aangaan van de overeenkomst en de mededeling daarvan aan de wederpartij bepalend voor de totstandkoming van de overeenkomst. Als het besluit onderhevig is aan een voorhangprocedure bij raad of commissie, dan is het dus zaak de betrokken derden daarvan op de hoogte te brengen.

De bepalingen in artikel 7 ontslaan het college niet van de informatieplicht in andere gevallen. Hiervoor geldt de ‘Handreiking Actieve Informatieplicht’. Het artikel schept slechts duidelijkheid tussen het college en de raad/commissie over wanneer de raad/commissie in elk geval vooraf wenst te worden geïnformeerd en in de gelegenheid wil worden gesteld zijn wensen en bedenkingen aan het college kenbaar te maken (raad) dan wel het besluit wenst te bespreken (commissie).

Daarbij dient wel te worden gerealiseerd dat de algemene uitgangspunten zoals deze zijn geformuleerd in de Handreiking Actieve Informatieplicht ook bij de in artikel 7 van deze verordening

genoemde besluiten van toepassing zijn. Dat betekent dat er voor het al dan niet toepassen van artikel 7 steeds dient te worden getoetst aan de volgende uitgangspunten:

- a. Het gaat om een maatschappelijk relevant onderwerp of situatie. Daarvan is sprake wanneer:
 - het een maatschappelijk keuzevraagstuk betreft, waar sprake is van belangenafwegingen en/of dilemma's in de samenleving;
 - het onderwerp leeft in de samenleving (of is van belang voor toekomstige generaties);
 - voor het onderwerp media-aandacht bestaat.
- b. Het onderwerp is complex, omdat sprake is van:
 - een groot aantal actoren/belanghebbenden;
 - groot aantal raakvlakken met andere beleidsterreinen.
- c. Er is sprake van een bestuurlijk risico, doordat:
 - het een conflict betreft met een andere overheid;
 - het mogelijk de integriteit van het bestuur kan aantasten;
 - sprake is van een conflict bij een door de gemeente gesubsidieerde maatschappelijke organisatie;
 - financiële belangen van de gemeente in het geding zijn.
- d. Vanwege de kaderstellende taak van de raad informeert het college de raad over:
 - alle relevante Europese, landelijke en provinciale ontwikkelingen, voorzover deze ontwikkelingen tot vorming van nieuwe kaders of tot wijziging van de bestaande kaders van de gemeente Haarlem kunnen leiden;
 - ontwikkelingen bij of ten aanzien van maatschappelijke organisaties en projecten, waardoor de continuïteit van beleid in gevaar komt en/of waardoor in bestuurlijke of financiële zin voor de gemeente een risico ontstaat;
 - de fases in de beleidscyclus, waarin de specifiek door de raad bij de Kadernota aangewezen dossiers zich bevinden.

Artikel 8. Waardering en afschrijving vaste activa

De nota activabeleid, door de raad vastgesteld, bevat de gemeentelijke kaders voor wat betreft waardering en afschrijving. Het BBV laat de gemeente een aanzienlijke beleidsvrijheid voor het zelf vaststellen van de eigen afschrijvingsmethodiek en afschrijvingstermijnen. Daarbij geldt wel het uitgangspunt dat die methode is afgestemd op de verwachte levensduur van een actief. Daarin is vastgelegd dat vervangingsinvesteringen met maatschappelijk nut, indien de budgettaire ruimte het toelaat, niet worden geactiveerd.

Artikel 9. Voorziening voor oninbare vorderingen

Voor oninbaarheid van vorderingen moet de gemeente een voorziening vormen. In dit artikel is vastgelegd dat die voorziening wordt gevormd op basis van het historische percentage van oninbaarheid, met uitzondering van een individuele vordering groter dan € 25.000.

Artikel 10. Reserves en voorzieningen

De raad stelt de kaders vast voor de vorming van reserves en voorziening. De raad doet dit door het vaststellen van de nota reserves en voorzieningen. Veelal worden deze kaders voor langere termijn vastgelegd. Periodiek kunnen die kaders, als er concrete aanleiding voor is, ter vaststelling aan de raad worden aangeboden.

Artikel 11. Kostprijsberekening

Artikel 212 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 en heffingen bevat. De kaders voor de kostprijzen staan voor de heffingen, rechten en leges in artikel 229b Gemeentewet en voor prijzen in de artikelen 25i, 25j en 25m van de Mededingingswet. Omdat die kaders expliciet in deze wet zijn opgenomen, is geen afzonderlijke bepaling opgenomen voor prijzen van economische activiteiten, omdat dat geen toegevoegde waarde heeft.

Artikel 12. Vaststelling kaders belastingen, rechten, huren en pachten

Het vaststellen van de tarieven voor belastingen, rechten en leges is een bevoegdheid van de raad (artikel 156 Gemeentewet). In het eerste lid is bepaald dat de raad die tarieven jaarlijks vaststelt op basis van een voorstel van het college (de zogenaamde Haarlemse belastingvoorstellen). Het vaststellen van de tarieven van grondprijzen is een bevoegdheid van het college. Omdat de hoogte van de inkomsten wel het budgetrecht van de raad raken, dienen hiervoor ook kaders gesteld te worden. Daarom wordt voorgesteld die kaders in een jaarlijks uitbrengen nota grondprijzen op te nemen. Ook het vaststellen van huren en pachten is een bevoegdheid van het college, maar ook het budgetrecht van de raad raken. Omdat deze “prijzen” over het algemeen veel meer door andere regelingen wordt bepaald, is opgenomen dat de kaders hiervoor eenmaal per vier jaar in een afzonderlijke nota verhuurbeleid aan de raad worden voorgelegd. Eventuele tussentijdse wijzigingen worden via tussenrapportages ter besluitvorming voorgelegd.

Artikel 13. Financieringsfunctie

Artikel 212 Gemeentewet bevat de bepaling dat de financiële verordening in elk geval regels voor de algemene doelstelling en te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie bevat. Dat wordt door middel van deze bepaling ingevuld. In aanvulling op de regels uit de wet Financiering decentrale overheden stelt het tweede lid nog aanvullende kaders. Zo is bepaald dat geen gebruik wordt gemaakt van financiële derivaten en dat minimaal twee prijsopgaven worden gevraagd bij financiële instellingen bij het aantrekken van financiële middelen. Verder is bepaald dat het college de raad informeert als de gemeente voor het derde achtereenvolgende kwartaal de kasgeldlimiet respectievelijk de renterisiconorm overschrijdt. Gemeenten mogen alleen leningen en garanties verstrekken en financiële participaties aangaan voor het behartigen van een publiek belang (artikel 2 Wet Fido). Dit wordt bevestigd in het vierde lid, waarbij het college wordt opgedragen bij het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal zo mogelijk zekerheden te bedingen. Het vijfde lid bepaalt dat hiervoor een risicoafweging wordt gemaakt en dat de uitkomst wordt betrokken bij de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen.

Hoofdstuk 4 Grond- en gebouwenexploitaties (art. 14 t/m 18)

Hierover is niets geregeld in de modelverordening. Kaders voor wat betreft grondexploitatie waren voorheen geregeld in een aparte beheerverordening. Deze is ingetrokken (besluit 2012/372449) en de relevante kaders zijn opgenomen in de financiële verordening. Indien wordt voorgesteld een artikel te wijzigen, is er een korte toelichting opgenomen. Enkele bepalingen die betrekking hebben op gebouwenexploitatie zijn nu voor de duidelijkheid in een afzonderlijke bepaling opgenomen.

Artikel 14. Inbreng en overdracht

In dit artikel worden de kaders vastgelegd voor inbreng van gronden in een grondexploitatie.

Artikel 15. Grondexploitaties

Dezelfde kaders zijn aangehouden als die gelden voor kredieten en exploitatiebudgetten, dus afwijkingen van € 100.000 of meer in contante waarde worden aan de raad ter instemming voorgelegd.

Artikel 16. Waardering en marktwaarde

Aan lid 3 is toegevoegd dat uitname tegen marktwaarde niet van toepassing is bij een administratieve verschuiving binnen de gemeentelijke administratie. Daar is het uitgangspunt dat de waardering plaatsvindt tegen historische kostprijs.

Artikel 17. Resultaatbepaling en reservering

Lid 5 geeft kaders over tussentijdse winstneming bij grondexploitaties. Tussentijdse winstneming wordt beperkt door er van af te zien winst gerealiseerde winst te nemen als nog niet alle inkomsten zijn gerealiseerd (zekerheidsprincipe).

Artikel 18. Gebouwenexploitaties

Voor de duidelijkheid zijn de bepalingen omtrent gebouwenexploitatie nu in een afzonderlijke bepaling opgenomen. Daarin is o.m. opgenomen dat de kaders bij verhuur zijn vastgelegd in de Nota Verhuurbeleid.

Artikel 19. Administratie

Onder artikel 17 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 20. Financiële organisatie

Dit artikel legt de uitgangspunten voor de financiële organisatie vast en draagt het college op hiervoor zorg te dragen. Het college is op grond van artikel 160 Gemeentewet bevoegd regels te stellen voor de financiële organisatie over de ambtelijke organisatie. Dit betreft ook het stellen van regels voor de financiële organisatie. Dit wordt onder meer vormgegeven door middel van een zogenaamd Organisatiebesluit, een Delegatie-en mandateringsbesluit, een richtlijn voor de kostenverdeling en een Budgethoudersregeling. 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 verantwoording kan steunen bij het onderzoek naar de rechtmatigheid van de beheershandelingen en getrouwheid van de jaarstukken.

Artikel 21. Interne controle

De accountant toetst jaarlijks of de jaarstukken een getrouw beeld geven van de gemeentelijke financiën en of de (financiële) beheershandelingen die eraan ten grondslag liggen rechtmatig zijn verlopen. Dit artikel draagt het college op maatregelen te treffen opdat gedurende het jaar voorafgaande aan de accountantscontrole het college zelf na laat gaan of de cijfers een getrouw beeld geven en de beheershandelingen rechtmatig zijn verlopen.