

Artikelsgewijze toelichting op Verordening financieel beleid en beheer gemeente Doetinchem 2006

Artikel 2. Programmabegroting

De verordening gaat uit van de nieuwe opzet van de begroting, waarbij de gemeenteraad stuurt via de programmabegroting en het college via de productenraming.

Artikel 2 bevat een aantal bepalingen over de inrichting van de begroting waarin zowel de kaderstellende als de controlerende functie van de raad tot uiting komt. Op basis van dit artikel legt de raad namelijk een belangrijk deel van de infrastructuur van de begroting vast evenals de kengetallen waarop de raad wil sturen en controleren. De basis hiervoor ligt in politiek bestuurlijke wensen. Dat is ook de reden dat de gemeente onder het nieuwe regime zijn eigen begrotingsopzet kan kiezen. Meestal zal die vaststelling voor enkele jaren gelden, bijvoorbeeld voor een gehele raadsperiode. Indien daartoe echter aanleiding is, kan de raad de indeling wijzigen.

Een programma is gebaseerd op de drie w-vragen: wat willen we bereiken, wat gaan we daar voor doen en wat mag dat kosten? Vooral voor de eerste twee vragen zullen in de praktijk indicatoren nodig zijn. In het dualistisch bestel moet de raad de w-vragen zelf beantwoorden; hij kan dat niet overlaten aan het college en / of de ambtelijke organisatie.

De bepaling van de informatievoorziening en het vastleggen en verzamelen van de noodzakelijke gegevens zal uiteraard nog ingevuld moeten worden. Dat dit moet gaan gebeuren ligt hiermee in de verordening vast. Met ingang van de begroting 2007 zal hier een verbeterslag op gemaakt worden. Deze begroting krijgt een gewijzigde programma-indeling waaraan Meedoen aan Doetinchem, Toekomstperspectief en GSO-programma's ten grondslag liggen.

Gewijzigde onderdelen:

Het vaststellen van de programma-indeling is aan de raad. Dit staat verwoord in het eerste lid van dit artikel. Dit eerste lid is gewijzigd ten opzichte van de vorige verordening (Verordening financieel beleid en beheer gemeente Doetinchem 2005). Hierin stond namelijk dat de raad bij aanvang van de nieuwe raadsperiode een programma-indeling vaststelt. Deze termijn is niet haalbaar aangezien de nieuwe begroting van het volgende jaar samengesteld wordt op het moment dat de nieuwe raad werkt aan haar bestuursakkoord dat de basis is voor de programma-indeling. De tweede begroting die een nieuwe raad vaststelt kan dus pas geënt zijn op een nieuwe programma-indeling. Daarom is in deze nieuwe verordening opgenomen dat de raad uiterlijk in het tweede jaar van de nieuwe raadsperiode een programma-indeling vaststelt.

Artikel 3. Producten

De raad stuurt met behulp van de programmabegroting, het college met behulp van de productenraming. Voor de verschillende organisatieonderdelen kan vervolgens gewerkt worden met jaarplannen. De informatie van de verschillende niveaus moet dienstbaar zijn aan sturing en beheersing door het volgende niveau.

Het college is belast met de uitvoering van de begroting. Hiertoe stelt het college binnen de kaders van de programmabegroting een productenraming op. Het college kan die raming tussentijds aanpassen in het belang van de sturing op het gewenste eindresultaat. Het college is vrij in het aantal producten en de indeling daarvan. Volgend op de verbeterslag zoals deze in de begroting 2007 doorgevoerd wordt (zie hiervoor bij art. 2) zullen ook de producten en de productenraming onderzocht en eventueel verbeterd worden.

De productenraming is in de systematiek van het BBV geen onderdeel van de begroting. In het 2^e lid wordt geregeld dat de raad tijdens de jaarcyclus een overzicht krijgt van de producten behorende bij de verschillende programma's/programmaliijnen. Het eenmaal gekozen kader en de indeling kan – vanwege de interne vergelijkbaarheid – niet jaarlijks aan verandering onderhevig zijn.

Artikel 4. Kaders begroting

Dit artikel voorziet in een kader voor het Visiedebat. In het Visiedebat bepaalt de raad op hoofdlijnen wat er in het nieuwe begrotingsjaar (en de daarop volgende jaren) zal worden voorgenomen. De uiteindelijke invulling van dit kader vindt plaats bij de begroting. De raad houdt dit debat in het eerste kwartaal.

Gewijzigde onderdelen:

Het eerste lid van dit artikel is gewijzigd ten opzichte van de vorige verordening (Verordening financieel beleid en beheer gemeente Doetinchem 2005). Hierin werd namelijk bedoeld op de Voorjaarsnota waarin

informatie uit het lopende en vorige jaar betrokken werd. Nu we het hebben over een in het eerste kwartaal te houden Visiedebat kunnen de jaarstukken van het voorgaande jaar niet betrokken worden, omdat deze nog niet vastgesteld zijn. Daarom is de tekst van artikel 4, lid 1 zodanig aangepast dat een kadernota aangeboden wordt waarin “de ontwikkelingen van het afgelopen en het lopende jaar betrokken worden”.

Artikel 5. Uitvoering begroting

In het duale stelsel ligt de uitvoering bij het college. De raad autoriseert de begroting op programmaniveau en dat is het kader voor het college. Niet alleen qua middelen, maar ook qua uit te voeren activiteiten en te realiseren producten en diensten en maatschappelijke effecten. De raad geeft aan wat men wil bereiken, wat men daarvoor wil doen en hoeveel het mag kosten. De specificatie van het antwoord op de vraag wat men wil doen ligt ook bij de raad. Wil de raad in detail aangeven wat er gedaan moet worden dan mag de raad dat aangeven (en heeft dus ook recht op verantwoording daarover).

In eerste instantie zal het college de producten (en de daarmee verband houdende kredieten) aan de verschillende organisatieonderdelen moeten toebedelen, zodat eenieder weet wat hem te doen staat en welke middelen hij daarvoor heeft.

Schuiven binnen een programma is dus voor het college wel mogelijk, individuele producten binnen een programma moeten echter – door een bepaalde overschrijding - niet een dermate zware druk gaan leggen op het totale programma, dat andere producten niet meer uitgevoerd kunnen worden. Het interne administratieve systeem moet hierop ingericht zijn. Immers bijstelling van toegekende budgetten binnen een bepaald programma (ten laste van andere producten binnen dat programma) is geen wijziging van de Programmabegroting. Toch zullen deze bijstellingen gevolgd en beheerst moeten worden. Wij verwerken dergelijke wijzigingen middels management- en bestuursrapportages in een begrotingswijziging.

De accountant toetst in het kader van de begrotingsrechtmatigheid of financiële beheershandelingen tot stand gekomen zijn binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's. Dit is het zogenaamde begrotingscriterium waarmee het belang van artikel 5 onderstreept wordt.

Artikel 6. Interne controle

Elke eenheid (organisatieonderdeel) wordt periodiek aan een toets onderworpen. Deze toets heeft dan betrekking op de wijze waarop het betreffende onderdeel functioneert. Uitgaande van 4 eenheden betekent dit dat elke twee jaar een dergelijke toets plaatsvindt. Het onderhavige artikel richt zich op de toets van rechtmatigheid van de verschillende organisatieonderdelen. Dit artikel moet in het verlengde worden gezien van artikel 2 van de verordening op basis van artikel 213a. Daar wordt de toets op de doelmatigheid geregeld en daar is meer vrijheid gelaten. Het kan uiteraard wel betekenen dat de rechtmatigheidstoets informatie oplevert op basis waarvan het college besluit om (in een komend jaar) ook een doelmatigheidstoets uit te voeren.

Gewijzigde onderdelen:

Aan dit artikel is een vijfde lid toegevoegd waarin is opgenomen dat het college beleid ontwikkelt rond de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen. Dit zogenaamde M&O-beleid is een gebied dat volop in beweging is in gemeenteland. Daarom wordt in deze bepaling ruimte gelaten hoe het college dit beleid formuleert. Dat kan zijn middels een overkoepelende beleidsnotitie, het kan ook zijn dat bepalingen in diverse afzonderlijke regelingen volstaat. In 2006 hebben we dit in beeld gebracht.

Artikel 7. Tussentijdse rapportages

De raad die op afstand bestuurt, moet wel goed geïnformeerd worden. Dat geschiedt door middel van bestuursrapportages. In dit artikel geeft de raad de aard van de informatie aan die het college standaard dient te verstrekken en de frequentie van de rapportages. De tijdstippen worden vastgesteld in het kader van het gehele P&C-proces.

Bij tussentijdse rapportages gaat het om de voortgang en/of afwijkingen in de uitvoering van de programmabegroting en de daarin opgenomen activiteiten die tot een maatschappelijk effect moeten leiden. Op basis van deze informatie kan de raad de uitvoering van de begroting volgen en besluiten of bijsturing nodig is. Het budget is daarbij één van de pijlers.

In de rapportages wordt in elk geval gerapporteerd over de afwijkingen, terwijl er ook ruimte is om te rapporteren over lopende zaken die wel volgens planning verlopen.

Het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties is een zaak van het college, ervan uitgaande dat dit past binnen de budgettaire kaders van de begroting. In de leden 4 en 5 wordt een aantal grenzen gegeven waarboven de raad altijd geïnformeerd moet worden.

Gewijzigde onderdelen:

Overigens worden met de in lid 4 en 5 bedoelde verplichtingen bedoeld de verplichtingen die zowel in algemeen beschrijvende zin als cijfermatig onderdeel uitmaken van een programma, maar niet met zoveel woorden in de programmabegroting zijn vermeld. (Deze tekst is opgenomen naar aanleiding van het advies van Gedeputeerde Staten van Gelderland d.d. 28 oktober 2004)

Artikel 8. Jaarstukken

De jaarstukken zijn het sluitstuk van het proces en dus afgestemd op het begin, te weten de programmabegroting. De conclusies uit de jaarstukken kunnen dienen als input voor de bijstelling van het programma in het lopende jaar, dan wel voor de komende jaren. Dit stelt eisen aan de kwaliteit van de verantwoording in de jaarstukken.

De termijnen voor de vaststelling van de rekening zijn vastgelegd in de Gemeentewet.

Artikel 9. Financiële positie

Bij de vaststelling van de programmabegroting worden de voorgenomen activiteiten van een plan en een budget voorzien. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze taken. Tevens wordt hier expliciet vastgelegd hoe de raad bij de begroting de investeringskredieten autoriseert. Indien de raad voor bepaalde grote investeringen of politiek gevoelige onderwerpen geïnformeerd wil worden voordat het college tot uitvoering overgaat dan moet dat geregeld zijn. In lid 3 van dit artikel wordt dit qua financiële kaders geregeld.

Artikel 10. Waardering en afschrijving activa

In artikel 212 Gemeentewet is bepaald dat nu voorliggende verordening vastgesteld moet worden. In het tweede lid van dit wetsartikel staat in onderdeel a dat deze verordening regels moet bevatten voor waardering en afschrijving van activa. Veel speelruimte heeft een gemeente hier echter niet. In het BBV is namelijk bepaald op welke activa moet worden afgeschreven. Voorts is vastgelegd dat de afschrijvingstermijnen voor de materiële activa met een economisch nut – als een vaststaand gegeven – bepaald moeten worden. De termijnen moeten aansluiten bij de economische levensduur van het betreffende actief.

Middels het zesde lid van dit artikel wordt het college opgedragen om de speelruimte die de gemeente nog heeft naast het BBV en deze verordening in te kaderen in de vorm van waarderings- en afschrijvingsbeleid. Doel hiervan is een consistente gedragslijn ten aanzien van activa te garanderen. In het verlengde van artikel 212, tweede lid, onderdeel a van de Gemeentewet moet dit beleid worden vastgesteld door de raad. Hierop is het zesde lid van artikel 10 van deze verordening aangepast ten opzichte van de vorige verordening (Verordening financieel beleid en beheer gemeente Doetinchem 2005).

Het afschrijven van immateriële activa en de daaraan gekoppelde afschrijvingstermijnen is in het BBV beperkt en bepaald. Er zijn nog twee mogelijkheden voor immateriële activa, te weten:

- disagio van geldleningen; kan afgeschreven worden overeenkomstig de looptijd van de lening, maar zo mogelijk direct als lasten afboeken in het lopende boekjaar;
- kosten van onderzoek onder bepaalde condities; kan afgeschreven worden in maximaal 5 jaar.

In de verordening wordt ook een minimumgrens van € 5.000 bepaald ten aanzien van al of niet afschrijven, hetgeen inhoudt dat kleinere investeringen direct ten laste van de exploitatie komen.

Activa in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut komen in principe onmiddellijk ten laste van de exploitatie, maar de raad kan besluiten -vanwege budgettaire overwegingen- deze af te schrijven. Omdat het gaat om een keuze met consequenties voor de meerjarige financiële positie bepaalt de verordening dat besluitvorming hierover apart plaatsvindt.

Artikel 11. Voorziening voor oninbare debiteuren

Het is gewenst/noodzakelijk om voor de openstaande debiteuren van oudere datum een voorziening te treffen wegens oninbaarheid. Daarbij wordt in de verordening onderscheid gemaakt in de jaarlijks terugkerende invorderingen (de belastingen van de burgers en bedrijven) en de meer incidentele vorderingen.

Voor het eerste deel van vorderingen wordt voorgesteld een voorziening te hebben overeenkomstig het

historische percentage van de oninbaarheid van de jaarlijkse vorderingen aangezien individuele beoordeling ondoenlijk is. Bij de overige vorderingen wordt dit meer afhankelijk gesteld van de aard van de openstaande vordering en het risico van oninbaarheid.

Artikel 12. Reserves en voorzieningen

Gewijzigde onderdelen:

In de vorige verordening (Verordening financieel beleid en beheer gemeente Doetinchem 2005) werd in het tweede lid van dit artikel bepaald dat jaarlijks met de Voorjaarsnota een Nota reserves en voorzieningen aan de raad aangeboden moest worden. In het kader van deregulering en transparantie wordt daar in deze nieuwe verordening vanaf gezien. Beoogd wordt om het stellen van (globale) kaders voor de omvang van het eigen vermogen, waarmee de raad stuurt op bijvoorbeeld de gewenste dekking van risico's of het bestemmen van ruimte voor specifieke doelen of maatschappelijke investeringen, niet in een afzonderlijke nota te regelen maar om dit te integreren in de P&C-cyclus. Daarom wordt in deze nieuwe verordening niet meer gesproken over een afzonderlijke nota maar krijgt het college de opdracht jaarlijks middels de toelichting op de balans in de jaarrekening over de aard en reden van elke reserve en voorziening en de toevoegingen en onttrekkingen daaraan te berichten. Dit sluit aan op het BBV waarin de artikelen 54 en 55 regelen dat in de toelichting op de balans in de jaarrekening de aard en reden van elke reserve en voorziening en de toevoegingen en onttrekkingen daaraan toegelicht worden. Ook moet het verloop gedurende het jaar uitgelegd worden. Daarnaast worden in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicomanagement, die zowel in de begroting als in de jaarrekening aan de orde komt, risico's afgezet tegen de weerstandscapaciteit waarvan reserves onderdeel uitmaken. De jaarlijkse informatievoorziening voor de raad rond reserves en voorzieningen moet hiermee gewaarborgd zijn. Op deze manier wordt recht gedaan aan de kaderstellende rol van de raad, die daartoe inzicht heeft in de actuele vermogenspositie van de gemeente en deze dus kan betrekken bij haar afwegingen voor de komende budgetperiode.

Artikel 13. Kostprijsberekeningen

Hier wordt vastgelegd wat wel (en niet) in het bepalen van de kostprijs van een activiteit of dienst kan/mag worden meegenomen. Uitgangspunt daarbij is dat de volgende kosten worden meegenomen:

- alle directe kosten;
- de indirecte kosten voor zover ze verband houden met de verrichte dienst; dit zijn dus de kosten van de urenbesteding die met de fabricage van het product of het verrichten van de dienst zijn gemoeid. In deze uurkosten mag en is een opslag voor de algemene overhead van de organisatie opgenomen;
- de indirecte kosten die verband houden met het afschrijven op de betrokken activa, dan wel de reserveringen voor het instandhouden ervan;
- voorts mag bij afvalstoffenheffing en reinigingsrecht, alsmede bij rioolrecht de compensabele BTW als kostenpost worden meegenomen. Dit is overeenkomstig de regels van de gemeentewet;

Artikel 14. Financieringsfunctie

Dit artikel bevat regels en handreikingen om het besluit financieringsstatuut (Treasurystatuut) invulling te geven.

Gewijzigde onderdelen:

Stond in de vorige verordening (Verordening financieel beleid en beheer gemeente Doetinchem 2005) nog dat het college het Treasurystatuut vaststelt, in deze verordening is dat zodanig gewijzigd dat het vaststellen van het Treasurystatuut is voorbehouden aan de raad. Artikel 212, lid 2, onderdeel c bepaalt namelijk dat de raad in nu voorliggende verordening "regels stelt inzake de algemene doelstellingen en de te hantieren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie, alsmede inzake de administratieve organisatie van de financieringsfunctie, daaronder begrepen taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening". Voor zover deze onderwerpen (verder) worden uitgewerkt in een ander besluit, i.c. het Treasurystatuut, dan moet ook dat besluit door de raad worden vastgesteld.

Artikel 15. Registratie van bezittingen en activa

Voor een goed beeld van de financiële positie is een volledige en juiste registratie van de gemeentelijke bezittingen onontbeerlijk. Om te garanderen dat de registratie actueel en juist is, wordt het college in dit

artikel opgedragen er voor te zorgen dat het administratief proces voldoende gecontroleerd verloopt en bij afwijkingen maatregelen tot herstel te treffen.

Hoofdstuk III: Paragrafen

Dit zijn verplicht voorgeschreven onderdelen bij begroting en jaarstukken. In het BBV worden eisen genoemd, die hier zijn vertaald in afspraken. Ze behandelen onderwerpen die (voor de raad) belangrijk zijn voor het inzicht in de financiële positie. Veel van deze informatie is reeds voorhanden en werd in notities gebruikt.

Gewijzigde onderdelen:

In het kader van deregulering en transparantie is ervoor gekozen om de beleidskaders voor de onderwerpen genoemd in de artikelen 16 t/m 22 zoveel mogelijk op te nemen in de paragrafen in begroting en jaarstukken. Voor lokale heffingen (art. 16), weerstandsvermogen en risicomanagement (art. 17), financiering (art. 19), bedrijfsvoering (art. 20) en verbonden partijen (art. 21) worden dan ook geen afzonderlijke nota's opgesteld. De raad kan snel en accuraat inspringen op nieuwe ontwikkelingen en inzichten wanneer kaders rond deze onderwerpen jaarlijks in begroting en jaarrekening gesteld worden.

De onderwerpen onderhoud kapitaalgoederen (art. 18), grondbeleid (art. 22) en subsidies (art. 23) lenen zich minder goed om middels paragrafen beleidskaders op te zetten. Daarom moet in deze gevallen wel afzonderlijke nota's opgesteld worden. Bij onderhoud kapitaalgoederen hebben we het over een nota onderhoud openbare ruimte (wegen en groen), een gemeentelijke rioleringsplan en een nota onderhoud gebouwen. In Doetinchem kennen we deze als onder andere het POGG, MOP en GRP. Hierbij moet een meerjarige afweging gemaakt worden over onderhoudsniveau in relatie tot inzet van middelen.

Middels de nota grondbeleid moet de gemeenteraad een strategische visie vormen op het toekomstig en derhalve meerjarig grondbeleid van de gemeente. Het onderwerp subsidies, tenslotte, komt niet via een afzonderlijke paragraaf terug in begroting of jaarrekening waardoor het stellen van kaders wel via een afzonderlijke nota moet.

Uiteraard komen de paragrafen onderhoud kapitaalgoederen en grondbeleid wel steeds terug in begroting en jaarrekening waardoor de raad wel een instrument heeft om bij te sturen.

Er is voor gekozen om het ontwikkelen en actualiseren van de onderliggende beleidskaders voor onderhoud kapitaalgoederen, grondbeleid en subsidies niet door middel van deze verordening aan rigide termijnen te verbinden. Dit is immers sterk afhankelijk van onderwerp en situatie. Zo kan bijvoorbeeld de actualiteit om vernieuwing van beleid vragen. In andere gevallen kan beleidsontwikkeling afhangen van bij het onderwerp passende cycli.

Bovenstaande heeft ertoe geleid dat de in de artikelen 16 (lokale heffingen) en 17 (weerstandsvermogen en risicomanagement) opgenomen vereiste tot opstellen van een nota is komen te vervallen. In artikel 18 (onderhoud kapitaalgoederen) is de vereiste van vierjaarlijkse nota's gewijzigd in het periodiek aanbieden van die nota's.

Artikel 16. Lokale heffingen

De paragraaf 'lokale heffingen' is gebaseerd op artikel 10 BBV.

Artikel 10:

De paragraaf betreffende de lokale heffingen bevat tenminste:

- a. de geraamde inkomsten;
- b. het beleid ten aanzien van de lokale heffingen;
- c. een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen;
- d. een aanduiding van de lokale lastendruk;
- e. een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid.

Bij de vaststelling van nieuwe tarieven, heffingen of prijzen wordt een zo volledig mogelijk beeld gegeven van de kostendekkendheid zodat de raad een afgewogen oordeel kan maken, gebaseerd op de algemeen uitgezette lijn.

In de jaarlijkse paragraaf bij begroting en rekening worden de cijfers geactualiseerd.

Artikel 17. Weerstandsvermogen en risicomanagement

De paragraaf 'weerstandvermogen' is gebaseerd op artikel 11 BBV.

Artikel 11:

1. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:
 - a. de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;
 - b. alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis zijn in relatie tot de financiële positie.
2. De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen bevat tenminste:
 - a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
 - b. een inventarisatie van de risico's
 - c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

In artikel 17 is de uitwerking hiervan voor de Gemeente Doetinchem geregeld.

In de jaarlijkse paragraaf bij de begroting en rekening wordt vervolgens ingezoomd op de actuele risico's, waarvan er in artikel 2 een aantal specifiek zijn benoemd. Deze lijst kan uiteraard ingekort of verlengd worden, maar de meest voorkomende risico's bij gemeenten worden vermeld.

Artikel 18. Onderhoud kapitaalgoederen

In artikel 12 BBV is het volgende opgenomen:

Artikel 12:

1. De paragraaf betreffende het onderhoud van kapitaalgoederen bevat ten minste de volgende kapitaalgoederen:
 - a. wegen
 - b. riolering;
 - c. water;
 - d. groen;
 - e. gebouwen.
2. Van de kapitaalgoederen, bedoeld in het eerste lid, wordt aangegeven:
 - a. het beleidskader;
 - b. de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties;
 - c. de vertaling van de financiële consequenties in de begroting.

In artikel 18 is dit uitgewerkt.

Binnen het begrotingsproces is het belangrijk dat de raad keuzes over meerjarige onderhoudsbudgetten altijd kan verbinden aan adequate inhoudelijke plannen.

Er zullen periodiek nota's in het kader van wegenonderhoud, groenplannen en het Gemeentelijk rioleeringsplan opgesteld worden. Voor gebouwenonderhoud is ook gekozen voor een nota waarin – op basis van het vastgestelde onderhoudsprogramma – inzichtelijk wordt gemaakt wat er de komende jaren te doen staat, welke kosten daarmee gemoeid zijn. De bekostiging vindt plaats uit de voorzieningen, waarvoor jaarlijkse dotatie structureel in de begroting is verwerkt. Een eventueel noodzakelijke bijstelling van de storting zal vroegtijdig in de begrotingsafweging ingebracht moeten worden.

Artikel 19. Financiering

In artikel 13 BBV is het volgende opgenomen:

Artikel 13:

De paragraaf betreffende de financiering bevat in ieder geval de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille.

In artikel 19 is dit uitgewerkt. De basis voor deze uitwerking is opgenomen in het treasurystatuut. Het gaat erom dat inzicht wordt gegeven in een goede en evenwichtige financieringspositie, waarbij aan de wettelijke normen (kasgeldlimiet, renterisiconorm) wordt voldaan.

Artikel 20. Bedrijfsvoering

In artikel 14 BBV is het volgende opgenomen:

Artikel 14:

De paragraaf betreffende de bedrijfsvoering geeft ten minste inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering.

In artikel 20 wordt dit uitgewerkt.

Het college is verantwoordelijk voor de ambtelijke organisatie. Beleid op dit gebied wordt in de eerste plaats vormgegeven door het college. Bedrijfsvoering is echter van belang voor de raad omdat het welzijn van de programma's afhankelijk is van de externe gerichtheid en resultaatgerichtheid van de ambtelijke organisatie.

Daarbij is het niet de bedoeling dat de raad op de stoel van het college gaat zitten. Hier zal evenwicht gevonden moeten worden tussen het geven van informatie aan de raad en de eigen verantwoordelijkheid van het college. Het is aan de raad om te bepalen of zij deze informatie afdoende vindt.

In de jaarlijkse paragraaf – zowel bij de begroting als de rekening – geeft het college via een aantal vaste en eventueel specifieke aandachtspunten informatie over de bedrijfsvoering. In de nu opgesomde inventarisatie betreft dat met name informatie over de samenstelling van het personeel en het personeelsverloop.

Artikel 21. Verbonden partijen

In artikel 15 BBV is het volgende opgenomen:

Artikel 15:

De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste:

- a. de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
- b. de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen.

In artikel 21 is dit verder uitgewerkt. In de modelverordening wordt uitgegaan van een vierjaarlijkse nota omtrent doel en beleid. Gelet op de aard en de omvang van de verbonden partijen in de Gemeente Doetinchem wordt deze nota achterwege te laten. Oprichting van- of deelname aan een verbonden partij zal conform dit artikel altijd aan de raad worden voorgelegd.

In de verplichte paragraaf bij begroting en rekening wordt met name aandacht besteed aan de verschillende deelnemingen, het financieel belang (en risico) en de mate van zeggenschap van de gemeente. Ook de eventuele ontwikkelingen en voornemens tot wijzigingen zullen opgenomen worden, uiteraard in relatie tot het beleid van de gemeente zoals opgenomen in de verschillende programma's.

Artikel 22. Grondbeleid

In artikel 16 BBV is het volgende opgenomen:

Artikel 16:

De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste:

- a. een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- b. een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
- c. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- d. een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- e. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Bij de ruimtelijke ontwikkeling van de stad heeft de raad een sturende positie. De gewenste ruimtelijke ontwikkeling en de realisatie daarvan vraagt bestuurlijke keuzes en kaders. Bij de realisatie gaat het om planologische voorbereiding, het verwerven van gronden, opstellen van contracten, civieltechnische werken en het (doen) realiseren. Ontwikkelingsvisies beslaan doorgaans een lange periode en daarnaast is ook in het grondbeleid consistentie een belangrijke factor. Dit betekent dat nota's grondbeleid met een behoorlijke tussenruimte kunnen worden geagendeerd. Bepalend is dat beleidsevaluatie plaatsvindt zodra ontwikkelingen daar aanleiding toe geven. Dit is geregeld in het tweede lid. In de jaarlijkse paragraaf zal met name informatie verstrekt moeten worden over de voortgang van de verschillende complexen, de mogelijke winsten dan wel verliezen, en de risico's, alsmede in welke mate deze zijn afgedekt. Bij dat laatste speelt uiteraard de voorraad gronden en de voorgenomen uitgifte ervan een grote rol.

Doelstelling is in elk geval ook om eventuele overschotten uit de grondexploitatie tijdig te betrekken bij de totale afweging door de gemeenteraad ten aanzien van het inzetten van de middelen. Hiermee wordt recht

gedaan aan integrale afweging van alle gemeentelijke middelen. In dat kader is het ook mogelijk om winstuitnames te doen, mits deze onderbouwd zijn.

Artikel 23. Subsidies

Subsidies vormen een belangrijk instrument bij het realiseren van de door de raad geformuleerde programmadoelstellingen. Artikel 4.23 Algemene wet bestuursrecht stelt dat een subsidie slechts door een bestuursorgaan kan worden verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift. Het voorschrift moet regelen voor welke activiteiten subsidies kunnen worden verstrekt. Voor incidentele gevallen met een subsidieduur van ten hoogste vier jaar geldt het bovengenoemde vereiste niet. Dit artikel draagt het college op te zorgen voor adequate toetsingskaders bij verlening van subsidies.

Momenteel wordt nieuw subsidiebeleid voorbereid (ingangdatum augustus 2006) waarmee diverse bevoegdheden rond subsidieverstreking bij het college neergelegd worden. Het is mogelijk dat middels dit nieuwe beleid een andere opdracht aan het college wordt gegeven dan nu in dit artikel is opgenomen.

Mocht dit inderdaad het geval zijn dan zal deze verordening gewijzigd moeten worden.

Hoofdstuk IV: Financiële organisatie

In dit hoofdstuk worden de voorschriften gegeven met betrekking tot de inrichting van de administratie. Voorschriften van de raad aan het college, opdat de administratie voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

Artikel 24. Administratie

In artikel 24 worden de kaders gegeven voor de inrichting van administraties van de gemeente. In hoofdlijnen wordt opgedragen welke gegevens moeten worden vastgelegd en aan welke eisen de vastgelegde gegevens moeten voldoen. Deze verordening regelt niet – inherent aan het dualisme – de regels en activiteiten die daarvoor in de uitvoering nodig zijn. Dat is een taak van het college. Deze zal deze zaken wel in een besluit moeten vastleggen voor de aansturing van de ambtelijke organisatie.

Artikel 25. Financiële administratie

Een belangrijk onderdeel van de administratie is de financiële administratie. Bij algemene maatregel van bestuur stelt het Rijk eisen aan de verantwoordingsinformatie van gemeenten. In het Besluit begroting en verantwoording zijn onder andere waarderingsgrondslagen, balansindeling en verplicht op te leveren financiële gegevens vastgelegd. Vanuit de financiële administratie moeten gegevens worden aangeleverd voor de financiële verantwoordingsinformatie aan de raad, maar ook aan gedeputeerde staten in hun rol als toezichthouder, het rijk, de Europese Unie etc.

Artikel 26. Financiële organisatie

Het college zal in een collegebesluit moeten vastleggen:

- de indeling van de organisatie en de toedeling van taken (producten);
- hoe invulling wordt gegeven aan de noodzakelijke en verplichte functiescheiding;
- hoe omgegaan wordt met het aangaan van verplichtingen (budgethoudersregeling);
- welke prestaties tegen welke middelen moeten worden geleverd en welke tussentijdse rapportages (wanneer? hoe? waarover?) daartoe verwacht worden.

Artikel 27. Aanbesteding en inkoop

De inkoop van goederen en diensten en de aanbesteding van werken beslaat een fors deel van het gemeentelijk budget en is in bepaalde gevallen een kwetsbare activiteit. In die zin zijn administratief-organisatorische spelregels te zien als een vorm van risicobeheersing. Dit artikel geeft het college opdracht om in een besluit vast te leggen hoe in de organisatie wordt omgegaan met inkoop van goederen, diensten en aanbesteding van werken.

Artikel 28. Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in plaats van de vorige op grond van artikel 212 Gemeentewet vastgestelde verordening.

Artikel 29. Citeertitel

In dit artikel wordt de naam gegeven waarmee in gemeentelijke stukken naar deze verordening kan worden verwezen.

Gebruikte afkortingen

BBV Besluit begroting en verantwoording