

Bijlage 1 bij de Financiële verordening gemeente Bronckhorst

1. Overzicht van effectindicatoren

Het overzicht van effectindicatoren zoals bedoeld in artikel 3, 1^e lid onder d van de Financiële verordening gemeente Bronckhorst wordt in de begroting opgenomen onder de kop “wat willen we bereiken”.

De tabel wordt ingevoegd zodra het format van de Programmabegroting in het najaar van 2008 is vastgesteld.

In de tabel worden alle deelprogramma's opgenomen, zodat een duidelijke relatie mogelijk is met de productenraming (waarvoor het College verantwoordelijk is) en via de tabel voor te realiseren resultaten een duidelijke doorkoppeling kan plaatsvinden naar te leveren prestaties op de werkvloer van de organisatie. Per deelprogramma kan een aantal indicatoren worden benoemd. Het is wel zaak hier de goede maat te vinden. De bedoeling is met zo weinig mogelijk indicatoren zoveel mogelijk te bestrijken van wat belangrijk is. Het is dus de bedoeling dat de meest **cruciale indicatoren** worden opgenomen. Een volledig overzicht is niet de bedoeling. Als er voor een deelprogramma geen indicator beschikbaar is (of bewust geen indicator wordt opgenomen), blijkt dat uit de tabel en kan dat aanleiding zijn voor een vraag.

2. Overzicht van resultaatindicatoren

Het overzicht van resultaatindicatoren zoals bedoeld in artikel 3, 1^e lid onder e van de Financiële verordening gemeente Bronckhorst wordt opgenomen in de begroting onder de kop “wat gaan we daarvoor doen” en ziet er als volgt uit:

De tabel wordt ingevoegd zodra het format van de Programmabegroting in het najaar van 2008 is vastgesteld.

Bij het invullen van deze tabel gelden dezelfde richtlijnen als bij effecten.

3. Overzicht van programmakosten per deelprogramma

Het overzicht van programmakosten per deelprogramma zoals bedoeld in artikel 3, 1^e lid onder g van de Financiële verordening gemeente Bronckhorst wordt opgenomen in de begroting onder de kop “wat gaan dat kosten” en ziet er uit als volgt:

De tabel wordt ingevoegd zodra het format van de Programmabegroting in het najaar van 2008 is vastgesteld.

Het overzicht van productenraming zoals bedoeld in artikel 3, 2^e lid van de Financiële verordening gemeente Bronckhorst wordt opgenomen in de begroting als bijlage.

De tabel wordt ingevoegd zodra het format van de Programmabegroting in het najaar van 2008 is vastgesteld.

Bijlage 2 bij de Financiële verordening gemeente Bronckhorst

Het overzicht per programma van afwijkingen ten opzichte van in de begroting opgenomen lasten, baten, resultaten en effecten conform, zoals bedoeld in artikel 7, 5^e lid van de Financiële verordening gemeente Bronckhorst, ziet er als volgt uit:

De tabel wordt ingevoegd zodra het format van de Programmabegroting in het najaar van 2008 is vastgesteld.

Bijlage 3 bij de Financiële verordening gemeente Bronckhorst

Voor het in artikel 9, 2^e lid onder c van de Financiële verordening gemeente Bronckhorst bedoelde afschrijven van de van de materiële vaste activa met economisch nut worden de methodieken en termijnen gehanteerd zoals vastgesteld door de raad bij de nota waardering en afschrijving, als bedoeld in artikel 9, 1^e lid.

De nota en daarmee de te hanteren termijnen worden uiterlijk eind 2008 vastgesteld.

Toelichting Inleiding

Door middel van deze verordening wordt uitvoering gegeven aan het herziene artikel 212 van de Gemeentewet. Uitdrukkelijker dan voorheen heeft de wetgever vastgelegd, dat de raad zijn de verordenende bevoegdheid dient te gebruiken om vooraf het financieel beleid en de kaders voor het financieel beheer vast te leggen. De raad bepaalt daarmee ook de kaders voor de controle. Het is de bedoeling dat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol gaat versterken (Wet Dualisering Gemeentebestuur, stb.2003, 57).

Over het financieel beheer legt het college verantwoording af aan de raad. De ambtelijke organisatie legt verantwoording af aan het college. Artikel 212, eerste lid, schrijft voor dat de financiële verordening dient te waarborgen, dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan. Het beheer door het college moet daartoe ordelijk, controleerbaar en transparant zijn. De eisen aan de verantwoording omvatten ook de doelmatigheid van de uitvoering en de doeltreffendheid van het beleid.

Het gaat bij al deze onderwerpen om vastlegging van de beleidsmatige uitgangspunten en kaders. Deze geven de grenzen aan waarbinnen het college dient te opereren (Memorie van toelichting bij wetsontwerp dualisering gemeentebestuur, pagina 45 e.v.).

De raad van Bronckhorst wil door middel van zijn financiële verordening de randvoorwaarden creëren voor een effectieve invulling van zijn budgetrecht. Vanouds gelden dit recht als hét middel van de volksvertegenwoordiging om richting te geven aan de uitvoering door het dagelijks bestuur.

Om goed te kunnen sturen en controleren moet de raad het volgende kunnen doen:

- **Kiezen:** de raad geeft aan voor welke doelen hij welke middelen ter beschikking stelt;
- **Autoriseren:** de raad machtigt het college om de gekozen doelen met inzet van de ter beschikking gestelde middelen te realiseren;
- **Beheersen:** door middel van de begroting krijgt de raad greep op de rechtmatigheid, doelmatigheid en de doeltreffendheid van het bestuur van het college;
- **Controleren:** aan de hand van vergelijking tussen rekening en begroting controleert de raad achteraf of het college aan voorschriften en afspraken heeft voldaan.

In de voorgaande financiële verordeningen lag het accent op de financieel-technische kant van het beheer. Daarnaast zijn regels nodig voor de inrichting van de begroting en de rapportage over de uitvoering. Met deze laatste categorie streeft de raad twee doelen na. In de eerste plaats wil hij duidelijk vastleggen welke informatie hij nodig heeft om zijn budgetrecht goed te kunnen uitoefenen. Daarnaast wil hij ervoor zorgen, dat de informatie in de begroting en de rapportages in een zodanige vorm wordt gepresenteerd, dat helder wordt wat de relatie is tussen aan de ene kant de volgens deze documenten te realiseren maatschappelijke effecten, prestaties en kosten en aan de andere kant, wat daar feitelijk voor wordt gedaan door het College en de ambtelijke organisatie. Dat is van belang, omdat dan goed zichtbaar is welke producten en diensten bijdragen leveren aan welke maatschappelijke effecten. De Raad krijgt op deze wijze een beeld van de doorvertaling van de begroting via het college naar de werkvloer en de werkvloer krijgt zicht op wat de raad wil voor de burger.

Verder wil de raad in de verordening verankeren dat de begroting, gespecificeerd naar programma's en deelprogramma's, een beeld geeft van de totale productie en dienstverlening en de daaraan verbonden kosten. De betreft grotendeels reguliere taken en daarnaast een aantal speerpunten (deelprogramma's). Alleen als beide in de begroting voldoende tot hun recht komen, kan de begroting het beoogde integraal afweeginstrument zijn en alleen dan is de raad goed in staat keuzes te maken en

verantwoording af te nemen.

Tenslotte zijn enkele bepalingen opgenomen die ertoe strekken dat op basis van de begroting beter gestuurd kan worden op de doelmatigheid van de uitvoering. Dit betreft het verkrijgen van meer inzicht in de hoogte van te maken kosten als mede het verkrijgen van meer inzicht in de relatie tussen kosten en kwaliteit van productie en dienstverlening.

Het naleven van deze verordening zal van het College en de organisatie veranderingen vragen. Deze zullen niet van het ene op het andere jaar zijn gerealiseerd. De raad beschouwt de gewenste ontwikkelingen en verbeteringen als een leerproces en gaat ervan uit dat twee tot drie jaar nodig zal zijn om de budgetcyclus op het gewenste basis niveau te krijgen. Daarna gaat het proces van leren en verbeteren uiteraard door. Over de voortgang van dit proces wordt gerapporteerd in de paragraaf bedrijfsvoering. Om de vier jaar zal de raad deze verordening evalueren. Op basis van de evaluaties zal de raad zijn ambities ten aanzien van zijn budgetrecht zonnig herformuleren.

Toelichting op de artikelen

Artikel 1. Definities

Voor de gehanteerde begrippen in de verordening gelden de definities uit de Gemeentewet, het Besluit begroting en verantwoording Provincies, Gemeenten (BBV), het Besluit accountantscontrole Provincies en Gemeenten en de Wet Financiering decentrale overheden. Een aantal andere begrippen uit de verordening wordt in artikel 1 van de verordening gedefinieerd.

De inrichting van de afdelingen is een verantwoordelijkheid van het College. De afdelingen van de gemeente Bronckhorst worden logisch rondom taakvelden gevormd.

Op het moment dat de verordening van kracht wordt zijn dat de afdelingen:

Maatschappij en organisatie, Belastingen en organisatie-ondersteuning, Openbare werken, Ruimtelijke en economische ontwikkeling, Werk, inkomen en zorg, Publiekszaken, Veiligheid, vergunningen en handhaving alsmede de Griffie.

Op het moment dat de verordening van kracht wordt ook een vernieuwde programmabegroting gerealiseerd. Hierin zullen aan de gekozen programma's een aantal thema's als deelprogramma zijn gekoppeld. De deelprogramma's geven de invulling aan de gewenste raadsinformatie.

Een indicator is een kenmerk dat wordt gemeten. De waarde van het kenmerk geeft een bepaalde mate van inzicht in relatie tot het doel van de meting. In het kader van het budgetrecht heeft dat doel heeft altijd te maken met het verbeteren van doeltreffendheid, doelmatigheid, rechtmatigheid van beleid en uitvoering.

Een resultaatindicator kan bijvoorbeeld zijn het aantal producten dat wordt gemaakt.

Een effectindicator kan zijn de waardering door de burger van het straatbeeld, een kwaliteitsindicator kan zijn het aantal fouten dat wordt gemaakt bij de toekenning van bouwvergunningen. Er is een grote verscheidenheid aan indicatoren te bedenken. De kunst is met behulp van een beperkt aantal indicatoren een redelijk betrouwbaar inzicht te krijgen in de uitkomsten en effecten van wat de gemeente doet. Het is de bedoeling dat de belangrijkste indicatoren in de begroting worden opgenomen en wel zodanig dat een redelijk compleet beeld ontstaat van de gewenste producten, de daarmee beoogde effecten, en daaraan gerelateerde kosten. Het werken met indicatoren is een voortdurend leerproces. Naarmate meer inzicht ontstaat in de relaties tussen kosten, processen, resultaten en effecten wordt sturing met behulp van indicatoren effectiever. Omdat processen aan verandering onderhevig zijn zullen voortdurend nieuwe indicatoren moeten worden bedacht.

Artikel 2. Programma-indeling

Een programma is een geheel van activiteiten, dat gericht is op een bepaald doel. Als er fundamentele wijzigingen in doelen optreden, of als bij het realiseren van doelen andere accenten worden gelegd, kan voor een andere indeling van programma's worden gekozen. De relatie tussen producten en te realiseren doelen bepaalt onder welk programma de producten worden gerangschikt. Soms levert dat indelingsproblemen op omdat één en hetzelfde product bijdragen levert aan meer dan één programma. Voor dergelijke producten kan de keuze worden gemaakt ze te rangschikken onder het programma waar ze bij het meeste bij horen. Bij de desbetreffende andere programma's kan dan een verwijzing plaatsvinden. In dit artikel is vastgelegd dat de raad in ieder geval bij de aanvang van iedere raadsperiode een programma vaststelt, de deelprogramma's daarbinnen en de gewenste indicatoren. Voor de uitvoering daarvan (producten) is het college verantwoordelijk en wijst daarvoor producten toe aan programma's.

Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken

In het BBV is voorgeschreven dat de begroting uit een beleidsbegroting bestaat en een financiële begroting. De beleidsbegroting omvat programma's en paragrafen. De paragrafen hebben voor een belangrijk deel betrekking op onderwerpen die op de begroting als geheel betrekking hebben, zoals lokale heffingen, onderhoud kapitaalgoederen, bedrijfsvoering, grondbeleid en verbonden partijen. De financiële begroting bestaat uit een recapitulatie van de per programma geraamde lasten en baten en een uiteenzetting over de financiële positie van de gemeente. Van cruciaal belang is de bepaling van het BBV die zegt dat de indeling van de begroting en de jaarstukken identiek is. Dit voorschrift dient strikt te worden nageleefd. Afwijking ervan gaat ten koste van de controle mogelijkheden van de raad.

In de toelichting op de programma's van de beleidsbegroting dient volgens het BBV per programma tot uitdrukking te komen:

- De doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten (wat willen we bereiken?);
- de wijze waarop ernaar gestreefd wordt die effecten te bereiken (wat gaan we daarvoor doen?);
- de raming van lasten en baten (wat gaat dat kosten?).

De in deze punten opgenomen vragen staan bekend als de "drie -w vragen". Wij vinden het van groot belang dat de antwoorden op deze vragen op een uniforme en overzichtelijke wijze in de begroting tot uitdrukking komen en dat daarbij zoveel mogelijk met eenduidig gedefinieerde indicatoren wordt gewerkt. Daarom bevat het eerste lid een aantal vormvoorschriften.

De beschrijving van de hoofddoelen (lid 1 onder a) kan in de vorm van een doelenboom worden gegoten. Dat is een schematisch overzicht, dat de samenhang tussen hogere doelen en daarvan afgeleide doelen tot uitdrukking brengt. Instrumenten (lid 1 onder b) zijn specifieke middelen die worden ingezet om doelen te realiseren. Voorbeelden zijn subsidies, vergunningen, regels, contracten etc.

Vermelding van kritieke succesfactoren (wat moet vooral goed gaan om de doelen te realiseren ?) en in die samenhang knelpunten (welke problemen ervaren wij ?) verdiept het inzicht in de beleidsuitvoering, zodat de raad beter in staat is keuzes te maken (lid 1 onder c).

Effectindicatoren en resultaatindicatoren worden in tabelvorm opgenomen (lid 1 onder d en e). Door de indeling van de tabellen wordt de samenhang zichtbaar tussen "wat willen we bereiken en "wat gaan we daarvoor doen". De koppeling van indicatoren aan deelprogramma's garandeert dat de indicatoren de totale productie en dienstverlening

omvatten, wat ten goede komt aan de integrale afweging door de raad. Aan de deelprogramma's zijn immers de gemeentelijke producten toegewezen. Het is de bedoeling dat in de tabellen de meest cruciale indicatoren worden opgenomen. Denkbaar is, dat voor bepaalde deelprogramma's nog geen indicatoren beschikbaar zijn, bijvoorbeeld omdat de onderliggende informatie nog niet aanwezig is. Dat is op zich geen probleem. Het vullen van de tabellen zien wij als een leerproces. In de begroting dient in onze ogen ook tot uitdrukking te komen hoe de doelmatigheid van productie en dienstverlening wordt bevorderd. Dit kan door melding te maken van maatregelen ter verbetering van processen (lid 1 onder f). Indien mogelijk worden daaraan indicatoren verbonden, die een beeld geven van de kosten per eenheid product, afgezet tegen een norm voor deze kosten. Om het inzicht in de ontwikkeling van kosten te vergroten worden in tabelvorm per deelprogramma afzonderlijk de programmakosten opgenomen. De ontwikkeling van de kosten geeft een globaal beeld van de doelmatigheid van de uitvoering, de ontwikkeling van de programmakosten geeft een globaal beeld van de relatie tussen kosten en effecten. In het bij de begroting gevoegde overzicht van de kostensoorten (lid 2) worden de apparaatskosten en programmakosten inzichtelijk gemaakt. Het overzicht draagt bij aan de vergroting van de overzichtelijkheid en de toegankelijkheid van de begroting en om de relatie met de werkvloer inzichtelijk te maken. Met de vaststelling van de begroting worden ook de lasten voortvloeiend uit investeringen geautoriseerd. Deze lasten zijn onder de programma's echter niet afzonderlijk zichtbaar. Om die reden is in het BBV voorgeschreven onder de uiteenzetting van de financiële positie informatie op te nemen over investeringen. In lid 3 en lid 4 is voorgeschreven hoe deze informatie dient uit te zien. Om uit verschillen tussen begroting en jaarstukken lering te kunnen trekken is het van belang de oorzaken van deze verschillen te kennen. Lid 5 strekt ertoe deze expliciet te vermelden. Een opsomming van kostenposten waaruit de verschillen zijn opgebouwd is derhalve niet toereikend.

Artikel 4. Autorisatie begroting en investeringskredieten

Artikel 4 bevat nadere regels voor de autorisatie van de begroting en investeringskredieten. Autorisatie van de baten en lasten vindt plaats op programmaniveau (lid 1). Voor begrotingswijzigingen doet het college gedurende het jaar voorstellen aan de raad (lid 4). Tussentijdse wijzigingen dienen echter een uitzondering te zijn. Ze zijn alleen gerechtvaardigd als ze onvoorzienbaar, onvermijdelijk en onuitstelbaar zijn. Deze beperking is nodig omdat anders afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van integrale afweging.

Lid 2 maakt autorisatie op deelprogrammaniveau mogelijk. De raad zal daartoe slechts overgaan als hij ontevreden is over de kwaliteit van het begrotingsvoorstel dat hem op het wordt voorgelegd en eerdere toezeggingen tot verbetering niet het gewenste resultaat hebben opgeleverd. Als het voorgestane leerproces tot stand komt zal deze situatie zich niet gaan voordoen.

Lid 3 strekt tot autorisatie van de investeringskredieten die zijn opgenomen in de uiteenzetting van de financiële positie. Deze autorisatie staat naast de autorisatie van uit investeringen voortvloeiende lasten (rente en afschrijving). De raad kan ervoor kiezen bepaalde investeringen niet bij de vaststelling van de begroting, maar op een later tijdstip te autoriseren. Hij zal dat bijvoorbeeld doen bij investeringen waaraan een zo groot belang is verbonden dat naar zijn mening nadere afweging nodig is, of wanneer hij is dat hij tijdens de begrotingsbehandeling nog onvoldoende is geïnformeerd. Het bedrag voor een dergelijke investeringen blijft wel op de begroting

staan, maar de raad autoriseert de uitgaaf nog niet. Het college is derhalve nog niet bevoegd verplichtingen voor de investering aan te gaan.

Het komt voor dat gedurende het begrotingsjaar nieuwe investeringsvoornemens op tafel komen die bij het opstellen van de ontwerp -begroting nog niet waren voorzien. Het laatste lid van dit artikel regelt de autorisatie van de investeringskredieten voor deze investeringen.

De raad gaat er vanuit dat begrotingswijzigingen van een opeenvolgende nummering worden voorzien.

Artikel 5. Informatieplicht

Het eerste lid opent de mogelijkheid dat de raad aan het College afzonderlijke periodieke rapportage vraagt over, bijvoorbeeld, financieel omvangrijke projecten of projecten waaraan grote risico's zijn verbonden.

Het tweede lid is deels een nadere uitwerking van de artikelen 160 (lid 1 onder e) en 169 (lid 4) van de Gemeentewet. Artikel 160 legt de bevoegdheid tot privaatrechtelijke rechtshandelingen bij het College. Artikel 169 bepaalt dat het College en elk van zijn leden afzonderlijk de raad vooraf inlichtingen geven indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening van de bevoegdheden ingrijpende gevolgen voor de gemeente kan hebben.

In lid 2 onder a tot en met c zijn algemene bepalingen opgenomen over het verstrekken van inlichtingen ingeval van voorgenomen privaatrechtelijke rechtshandelingen, waarvan het financieel belang een bepaald bedrag te boven gaat. De leden d en e bevatten vergelijkbare voorschriften voor subsidies (die zowel een publiekrechtelijk als een privaatrechtelijk karakter kunnen hebben). Het hoeft geen betoog dat de bepalingen van artikel 5 onverlet laten de algemene actieve informatieplicht van het College

Artikel 6. Uitvoering van de begroting

Dit artikel bevat een aantal voorschriften die bij het College de verantwoordelijkheid leggen voor het beheersbaar maken en feitelijk beheersen van de begrotingsuitvoering. Lid d impliceert dat schuiven met budgetten tussen deelprogramma's binnen een programma alleen is toegestaan als dat niet ten koste gaat van het verwezenlijken van geraamde resultaten en effecten. Deze bepaling maakt het van groot belang dat de gerealiseerde prestaties en effecten op een ordelijke en controleerbare wijze worden vastgelegd.

Artikel 7. Tussentijdse rapportage

Het tweede lid noemt uiterste data voor het ter beschikking stellen van tussentijdse rapportages aan de raad.

In de rapportage wordt de indeling van de begroting gevolgd (lid 4). De voorgeschreven tabel betreft afwijkingen van zowel geraamde lasten en baten als van prestaties en effecten. Deze worden inhoudelijk toegelicht en verklaard. Als afwijking geldt ook het achterblijven van prestaties in relatie tot beschikbare budgetten (hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn als de helft van het budget is besteed, doch slechts een kwart van de prestaties is geleverd). Afwijkingen in termen van effecten blijken soms pas op langere termijn. Dat maakt het niet minder noodzakelijk verwachtingen op dit punt zo vroeg mogelijk te melden en te verklaren in het kader van tussentijdse rapportages. Uiteraard geldt ook hier de actieve informatieplicht van het College. Deze impliceert dat belangrijke afwijkingen gemeld worden op het moment dat daarover informatie beschikbaar komt. Melding in het kader van de tussentijdse informatie kan zaken betreffen die pas aan het licht komen in het kader van de rapportage, maar ook

overige voor het verkrijgen van inzicht in de afwijkingen gewenste informatie.

Artikel 8. Jaarstukken

Het is de bedoeling van de raad de jaarstukken in mei te behandelen samen met de eerste tussentijdse rapportage en samen met de Perspectiefnota. Om dit mogelijk te maken dient de rekening op 1 april beschikbaar te zijn.

Artikel 9. Waardering & afschrijving vaste activa

Op dit moment is er nog niet een nota zoals bedoeld in lid 1. Daarom hebben de termijnen bedoeld in lid 2 een voorlopig karakter en kunnen voor het afschrijven van materiële activa met economisch nut nog geen termijnen worden opgenomen. De raad acht het van belang uiterlijk eind 2008 over een nota waardering en afschrijving vaste activa te beschikken, zodat de verordening kort daarop kan worden aangepast. Op basis van de uitkomsten van de behandeling van de nota worden de uitgangspunten voor waardering en afschrijving in de verordening verankerd. Niet de nota maar de verordening is in deze maatgevend.

Artikel 10. Reserves en voorzieningen

Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat het college eens in de vier jaar een nota over de reserves en voorzieningen aan de raad aanbiedt. Met het vaststellen van deze nota stelt de raad nadere regels vast voor de vorming van reserves en voorzieningen. De regels van deze verordening zijn daarbij maatgevend.

Reserves leggen beslag op bestedingsruimte. Ze dienen hoog genoeg te zijn om als buffer te dienen voor financiële tegenvallers en in verband met risico's die de gemeente loopt. Ze dienen dit niveau niet te boven te gaan, omdat het nu een maal het doel van een gemeentelijke overheid is middelen om te zetten in producten en diensten en niet om te sparen.

Bestemmingsreserves hebben een bepaald bestedingsdoel en onderscheiden zich daarmee van de algemene reserve. De raad is er voorstander bij de afweging om tot instelling van een bestemmingsreserve over te gaan het "nee, tenzij" beginsel toe te passen. Als belangrijkste argument daarbij geldt dat de aanwezigheid van "potjes" het inzicht in de financiële situatie vertroebelt en geweld aandoet aan het beginsel van integrale afweging. Bij de concretisering van het "nee tenzij" beginsel kan als uitgangspunt gelden dat slechts tot instelling wordt overgegaan als:

- Het majeure ontwikkelingen betreft, die verstorend kunnen werken op het begrotingsevenwicht;
- Het incidentele bestedingen betreft voor niet reguliere taken;
- Sprake is van een substantieel financieel belang;
- Het bestedingsdoel concreet is;
- De dekking aantoonbaar niet op een andere wijze mogelijk is.

De raad acht het van belang uiterlijk eind 2008 over een nota reserves en voorzieningen te beschikken. Na behandeling daarvan kan hij besluiten de uitgangspunten voor het "nee, tenzij" beginsel op te nemen in deze verordening. Investeringsvoornemens leiden niet altijd tot investeringen. Door bij het instellen van een bestemmingsreserve een maximale "houdbaarheidsdatum" voor bestemmingsreserves op te nemen kan worden voorkomen dat onnodig beslag wordt gelegd om middelen. Dit is geregeld in lid 4. In lid 6 is bepaald dat bestemmingsreserves die de houdbaarheidsdatum hebben overschreden, vervallen en aan de algemene reserve worden toegevoegd.

Lid 5 heeft als doel het inzicht in de kostendekkendheid van riooltarieven te vergroten. Hiermee wordt gevolg gegeven aan een advies van de Commissie BBV over dit

onderwerp (Advies van de Commissie BBV van 17 juli 2007).

Artikel 11. Kostprijsberekening

Artikel 212 Gemeentewet (tweede lid, onder b) bepaalt dat in de financiële verordening in ieder geval de grondslagen worden opgenomen voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en tarieven voor rechten. Deze grondslagen betreffen de kostprijs van de diensten waarvoor prijzen en tarieven in rekening worden gebracht. In artikel 11 van deze verordening staan de kaders voor de bepaling van de

kostprijzen van de gemeentelijke diensten.

Het eerste lid van het artikel bepaalt dat de kostprijs bestaat uit de directe kosten en de indirecte kosten, voor zover die direct met de dienst samenhangen. De kaders die in dit artikel worden geformuleerd vormen de basis van de door het College te hanteren systematiek van kostentoe rekening en kostenverdeelsleutels.

Artikel 12. Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen

Het vaststellen van de tarieven voor belastingen, rechten en heffingen is een bevoegdheid van de raad, die niet kan worden gedelegeerd (artikel 156 Gemeentewet). Het eerste lid van artikel 12 van deze verordening bepaalt dat de raad deze tarieven jaarlijks vaststelt.

Naast belastingen, rechten en heffingen kent de gemeente prijzen rechten, heffingen Het vaststellen van de prijs voor een gemeentelijke dienst of de levering van goederen of werken De vaststelling daarvan is een privaatrechtelijk besluit. Dergelijke besluiten zijn ingevolge artikel 160 Gemeentewet (lid 1 onder e) een bevoegdheid van het college.

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. Het tweede en derde lid bepalen dat de raad eens in de vier jaar deze kaders voor de prijzen voor gemeentelijke diensten en de verhuur en verkoop van onroerend goed vaststelt.

Het vierde lid bepaalt dat de besluiten voor het vaststellen van nieuwe prijzen en het wijzigen van prijzen ter kennisneming aan de raad worden aangeboden.

Artikel 13. Financieringsfunctie

De financieringsfunctie (treasury) is een belangrijk onderdeel van het middelbeheer. Artikel 212 van de Gemeentewet bepaalt dat de financiële verordening regels inzake het beleid en de organisatie van deze functie bevat. Dit voorschrift is opgenomen vanwege de risico's die aan de financieringsfunctie zijn verbonden. In artikel 13 van deze verordening wordt invulling aan deze wettelijke plicht gegeven. Het eerste lid bevat richtlijnen voor de uitvoering van de financieringsfunctie. In het tweede lid staan de kaders voor het financieel beleid opgesomd, die bij de uitvoering in acht moeten worden genomen.

Het verstrekken van leningen en garanties en het aangaan van financiële participaties is alleen toegestaan uit hoofde van de publieke functie van de gemeente (artikel 2 Wet Fido). Verder bepaalt het tweede lid van artikel 160 Gemeentewet dat een besluit tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, dat slechts is toegestaan als dat "in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor het behartigen van het daarmee te dienen openbaar belang", niet eerder wordt genomen,

dan nadat de raad een ontwerp-besluit is toegezonden en deze zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen. Het publieke belang moet ingevolge de wet door het college worden gemotiveerd. Het derde lid van dit artikel stelt hierbij aanvullende eisen door het College op te dragen bij het aangaan van dergelijke overeenkomsten zo mogelijk zekerheden te bedingen. Dit is zeker een aandachtspunt als het om grote bedragen gaat. Als bij een gemeente wordt aangeklopt voor bijvoorbeeld een lening of garantiestelling, hebben banken er in veel van die gevallen waarschijnlijk niet al te veel vertrouwen meer in.

Artikel 14. Onderhoud kapitaalgoederen

In het BBV (artikel 12) staat welke informatie de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in elk geval moet bevatten. Omdat de raad aanvullende wensen heeft ten aanzien van het beheer van kapitaalgoederen zijn in artikel 14 van deze verordening aanvullende bepalingen opgenomen.

Het eerste lid bepaalt welke informatie de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen naast die op grond van het BBV dient te bevatten.

In de nota's bedoeld in lid 2 tot en met 4 is voorgeschreven dat het college ten minste eens in de vier jaar de raad plannen aanbiedt over het onderhoud openbare ruimte, het onderhoud riolering en het onderhoud gebouwen. Op basis daarvan kan de raad de kaders voor het toekomstig onderhoudsniveau vaststellen.

Artikel 15. Bedrijfsvoering

In het BBV (artikel 14) staat welke informatie de paragraaf Bedrijfsvoering in elk geval moet bevatten. Omdat de raad aanvullende wensen heeft inzake de informatie over de bedrijfsvoering zijn in artikel 15 van deze verordening aanvullende bepalingen opgenomen.

In het eerste lid is vastgelegd dat het beleid op het gebied van bedrijfsvoering concreet en afrekenbaar moet worden gemaakt met behulp van resultaat- en effectindicatoren. Daarnaast is in het tweede lid een aantal onderwerpen opgenomen waarover de raad afzonderlijk geïnformeerd wil worden. Tevens is aangegeven hoe de gewenste informatie dient uit te zien.

Artikel 16. Grondbeleid

In het BBV (artikel 16) staat welke informatie de paragraaf Grondbeleid in elk geval moet bevatten. Omdat de raad aanvullende wensen heeft ten aanzien van dit beleid zijn in artikel 16 van deze verordening aanvullende bepalingen opgenomen.

Het eerste lid legt vast dat de raad in de paragraaf Grondbeleid ook wordt geïnformeerd over de verwerving van gronden, de te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten, evenals over de actuele waarde daarvan.

Het tweede lid bepaalt dat het college eens in de vier jaar aan de raad een nota grondbeleid aanbiedt, waarin een aantal specifiek genoemde onderwerpen wordt behandeld. Met de nota kan de raad de kaders voor het toekomstig grondbeleid vaststellen. De raad onderschrijft het advies van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten deze nota te combineren met de in het tweede lid van artikel 10 genoemde nota over onder andere het prijsbeleid voor de uitgifte van gronden.

Artikel 17. Administratie

In artikel 17 zijn algemene bepalingen opgenomen voor de inrichting van de gemeentelijke administratie. In hoofdlijnen wordt omschreven welke gegevens systematisch moeten worden vastgelegd en aan welke eisen deze gegevens moeten voldoen.

Artikel 18. Interne controle

De accountant toetst jaarlijks of de gemeenterekening een getrouw beeld geeft van de gemeentelijke lasten en baten en van de omvang en de samenstelling van het vermogen, alsmede of lasten baten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Artikel 18 draagt het college op de interne controle daarop af te stemmen.

Artikel 19. Misbruik en oneigenlijk gebruik

Artikel 19 bepaalt dat maatregelen worden getroffen om misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen te voorkomen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het regelen van voldoende verificatie van de antecedenten van een aanvrager van een gemeentelijke subsidie, zodat deze subsidie uitsluitend wordt verstrekt aan hen die daarvoor in aanmerking komen. Het treffen van afdoende beleid op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik maakt deel uit van het rechtmatigheidsoordeel van de accountant. Overigens is het natuurlijk zo dat de afweging om hiervoor in meer of mindere mate regels voor te stellen bij de gemeenteraad en het college thuishoort.

Artikel 20. Financiële organisatie

Volgens artikel 160 Gemeentewet (eerste lid onder c) is het college bevoegd regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de gemeente. Ingevolge artikel 212 (eerste lid) van dezelfde wet worden in de financiële verordening de uitgangspunten geformuleerd voor de financiële organisatie.

De regels bedoeld onder de letters a en b kan het college gezamenlijk vastleggen in een organisatiebesluit. Hierin kunnen ook de regels voor de inrichting van de organisatie van de financieringsfunctie worden opgenomen, zoals wordt bedoeld onder letter d. Een andere mogelijkheid voor het college is de regels voor de organisatie van de financieringsfunctie in een apart treasurystatuut vast te leggen. De verordening laat deze mogelijkheid open.

Onder letter e wordt het college opgedragen ook de kostenverdeelsleutels voor het toerekenen van kosten aan de producten vast te leggen.

Artikel 21. Inwerkingtreding

Het artikel bepaalt dat de verordening van toepassing is op alle stukken van het genoemde begrotingsjaar en latere jaren. De jaarstukken van het vorig begrotingsjaar zouden moeten voldoen aan de bepalingen uit de oude verordening. Als gevolg van de herindeling is er echter geen oude verordening. Voor de jaarstukken van vorige begrotingsjaren zal het college zo veel mogelijk volgens de uitgangspunten in deze verordening werken.

Artikel 22. Evaluatie

De verordening wordt na vier jaar geëvalueerd.

Artikel 23. Overgangsbepalingen

In verband met de benodigde voorbereidingstijd treden de bepalingen van artikel 3, eerste lid over de inrichting van begrotingsprogramma's in werking met ingang van de begroting 2010. Hetzelfde geldt voor de methodieken en termijnen voor afschrijvingen bedoeld in artikel 9, tweede lid, onder c.

Artikel 24. Citeertitel

Artikel 24 geeft de naam, waarmee in de gemeentelijke stukken naar deze verordening moet worden verwezen.

