

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING VERORDENING 212 GEMEENTEWET

Artikel 2. Programmabegroting

Artikel 2 bevat een aantal bepalingen over de inrichting van de begroting waarin de kaderstellende functie van de raad tot uiting komt. De raad legt op basis van dit artikel een belangrijk deel van de infrastructuur van de begroting vast, evenals de kengetallen waarop de raad wil sturen en controleren.

In het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 was de indeling van de begroting in functies verplicht voorgeschreven. In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten is dat niet meer zo. De gemeente bepaalt nu zelf het aantal en de inhoud van de programma's van de begroting en kan daardoor de begrotingsopzet aanpassen aan de eigen politiek-bestuurlijke wensen. Zo kan een gemeente programma's indelen naar doelgroepen of indelen volgens de pijlers van het grote stedenbeleid. Omdat er een politiek-bestuurlijke keuze ten grondslag ligt aan de indeling van de programma's, stelt de raad de indeling vast. Meestal zal die vaststelling voor enkele jaren gelden, bijvoorbeeld voor een gehele raadsperiode. Indien daartoe 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. Aan de hand van die indicatoren kan de raad zijn kaderstellende functie vervullen. Ook dienen zij om de raad de gelegenheid te bieden zijn controlerende functie in te vullen door de uitkomsten en resultaten van de programma's te beoordelen. 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.

Artikel 3. Producten

De raad stelt de programmabegroting vast. Ter uitvoering van de begroting stelt het college - zoals geregeld in het BBV - een productraming op. Het college is vrij in het aantal producten en de indeling daarvan. De productraming is in de systematiek van het besluit geen onderdeel van de begroting. De raad kan van oordeel zijn dat hij bij de programmabegroting en verantwoording een overzicht wil hebben van welke producten er bij de programma's horen. Dit wordt geregeld in het eerste lid.

Artikel 4. Kaders begroting

De artikelen 2 en 3 betreffen vooral de infrastructuur van de begroting. Artikel 4 gaat over het meerjarige budgettaire kader. Dat vormt, zoals in de meeste gemeenten gebruikelijk is, de grondslag voor de eigenlijke begroting. Gegeven het grote belang van het budgetrecht van de raad, is het logisch dat de raad expliciet een budgettair kader vaststelt. In de gemeente Ommen vindt dit plaats via de voorjaarsnota.

Artikel 5. Uitvoering begroting

In artikel 5 legt de raad het college een aantal eisen op die voor een goede uitvoering van de begroting noodzakelijk zijn. In het eerste lid wordt bepaald dat het college de rechtmatigheid, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de uitvoering dient te waarborgen.

Lid 2 stelt eisen voor de onderwerpen die van belang zijn voor de opstelling van de productraming.

Het 3e lid doet hetzelfde voor de uitvoering van de programma's van de begroting.

In dit lid wordt nog eens expliciet het budgetrecht van de raad tot uitdrukking gebracht. Dit budgetrecht beperkt zich tot het totaal van de programma's. Wijzigingen als gevolg van overschrijding en onderschrijding binnen een programma is uitvoering c.q. beheer en dus een bevoegdheid van het college.

Artikel 6. Interne controle

De modelverordening geeft aan het college mee het uitgangspunt bij de inrichting van de financiële organisatie verschillende maatregelen te treffen op het gebied van interne controle. We kunnen hierbij denken aan het treffen van een adequate functiescheiding. Voor een goede interne controle zijn echter aanvullende onderzoeken nodig. In het eerste en tweede lid van artikel 6 geeft de raad aan, welke onderzoeken hij nodig acht om de eisen van controle te waarborgen en met welke frequentie deze onderzoeken moeten worden uitgevoerd.

De genoemde onderzoeken in dit artikel omvatten niet de interne onderzoeken van het college naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur. Regels voor deze interne onderzoeken zijn opgenomen in de verordening artikel 213a GW.

Het derde en vierde lid regelt dat het college op grond van de uitkomsten van de onderzoeken bij tekortkomingen maatregelen tot herstel treft en dat de raad over de uitkomsten van de onderzoeken en de eventuele maatregelen tot herstel op de hoogte wordt gebracht.

Artikel 7. Tussentijdse rapportage en informatie

Het college legt in de jaarstukken achteraf verantwoording af over het gevoerde bestuur in het desbetreffende begrotingsjaar. Een raad heeft in de regel aan deze ene verslaglegging over de uitvoer van de begroting niet genoeg. Zo wil de raad voor het vaststellen van de begroting voor het komende jaar inzicht hebben in de stand van zaken van en prognose voor het lopende begrotingsjaar. Dit om daarmee het beleid voor het komende jaar af te stemmen. De jaarstukken over het jaar voorafgaand aan het lopende jaar zijn daar in de regel niet actueel genoeg voor. Tussen deze laatst genoemde jaarstukken en het te begroten jaar zit een vol jaar. In de loop van dat jaar kunnen zich tal van wijzigingen hebben voorgedaan.

Artikel 7 regelt wanneer de raad tussentijds over de stand van zaken in het lopende begrotingsjaar moet worden geïnformeerd. In dit artikel is gekozen voor twee tussenrapportages. Dit sluit aan bij de huidige werkwijze.

Door het vastleggen van de datum in het artikel stelt de raad een maximale termijn waarbinnen de tussenrapportages moeten worden samengesteld en opgeleverd.

In het derde lid van het artikel geeft de raad kaders voor de inrichting van de tussenrapportages. In het vierde lid geeft de raad aan waarover zij in elk geval in de tussenrapportages wil worden geïnformeerd. Om de gemeentelijke organisatie niet op te zadelen met een rapportagecircuit is het natuurlijk wel zaak, dat men de tussenrapportages niet te uitgebreid en overzichtelijk houdt.

Artikel 8. Jaarstukken

Artikel 8 is het sluitstuk van de begrotingscyclus, de verantwoording over de begrotingsuitvoering door het college, c.q. de controle van de raad daarop. Basis hiervoor is de productrealisatie. In het 1^e lid wordt daarvoor een kwaliteitseis gesteld. Het 2^e lid is de tegenpool van artikel 2, lid 2.

Artikel 9. Financiële positie

De raad geeft in het 1^e lid enkele belangrijke uitgangspunten aan die het college voor de voor de uiteenzetting van de financiële positie en de meerjarenraming moet volgen. In het 2^e lid wordt expliciet vastgelegd dat de raad bij het vaststellen van de financiële positie, de investeringskredieten autoriseert.

In artikel 169 Gemeentewet is de actieve informatieplicht van het college aan de raad neergelegd. Het vierde lid van dat artikel zegt onder andere, dat het college de raad vooraf inlichtingen verstrekt over het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen. Hij hoeft echter de raad hierover alleen te informeren, indien de raad hierom verzoekt of de uitoefening ingrijpende gevolgen voor de gemeente heeft. Het college mag in dergelijke gevallen geen besluit nemen dan, nadat hij de raad in de gelegenheid heeft gesteld zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

In het 3^e lid van artikel 9 schrijft de raad voor welke privaatrechtelijke rechtshandelingen in elk geval vooraf aan de raad moeten worden gemeld. In feite verzoekt de raad op deze plaats om informatie aangaande privaatrechtelijke rechtshandelingen. De raad perkt hiermee de politieke vrijheid in van het college door zelf te bepalen wat belangrijk genoeg is om vooraf aan de raad mee te delen. De raad scheidt op deze wijze echter ook zekerheid voor het college. Het college weet welke informatie hij in elk geval vooraf aan de raad moet mededelen. Het haalt mogelijke misverstanden en politieke spanningen uit de lucht. Voor verschillende privaatrechtelijke rechtshandelingen kunnen in de verordening limietbedragen worden ingevuld. Bij de rechtshandelingen boven deze limieten wordt het college verplicht vooraf het gevoel van de raad in te winnen. Beneden deze bedragen blijft de actieve informatieplicht voor het college gelden, zoals neergelegd in artikel 169, lid 4 Gemeentewet.

Artikel 10. Waardering & afschrijving vaste activa

De verordening moet volgens artikel 212 Gemeentewet in elk geval bevatten de “regels voor waardering en afschrijving activa”. Men kan alle regels voor de waardering en afschrijving van de vaste activa in deze verordening opnemen. Vanuit praktisch oogpunt is in de verordening opgenomen om eenmaal in de vier jaar een nota Afschrijvingsbeleid aan de raad aan te bieden. De paragrafen in begroting en rekening dienen dan als planning en controlinstrument voor de uitvoering van beleid zoals uitgezet in de nota.

Artikel 11. Reserves en voorzieningen

Een belangrijk beleidsmatig aspect betreft de omvang van het eigen vermogen van een gemeente. Het eigen vermogen van een gemeente bestaat uit de algemene reserves en bestemmingsreserves, terwijl ook de vorming van voorzieningen van invloed is op de omvang van het eigen vermogen. Hoe groot moet het eigen vermogen zijn om risico's op te vangen en gaan we een investering financieren door belastingverhoging of door het interen op het eigen vermogen, zijn financieel beleidsmatige vragen die thuishoren bij de raad.

Dit artikel bepaalt, dat het college elk jaar bij de begroting een nota over de reserves en voorzieningen aanbiedt ter behandeling en vaststelling door de raad. In deze nota kan de raad het kader vaststellen voor de omvang van de reserves en voorzieningen.

Artikel 12. Kostprijsberekening

In artikel 12 is de grondslag voor de bepaling van heffingen en tarieven neergelegd, zoals dat door artikel 212, lid 2, let b Gemeentewet wordt geëist. De grondslag voor de hoogte van heffingen en tarieven is namelijk politieke besluitvorming door de raad op basis van de geraamde hoeveelheden en de geraamde kostprijzen. Kostprijzen laten zich op vele manieren berekenen. In dit artikel worden uitgangspunten voor de bepaling van de kostprijzen gegeven.

Artikel 12, lid 1 bepaalt, dat naast de direct aan een product toe te rekenen kosten ook de indirecte kosten die rechtstreeks samenhangen met de vervaardiging van het product, worden meegenomen voor de kostprijsbepaling. De salariskosten van de burgemeester hoeven dus niet worden meegenomen voor de kostprijsberekening van de rioolrechten. Het toe te rekenen deel van de overhead van de gemeentelijke dienst waaronder het rioolbeheer valt moet dus wel worden meegenomen in de kostprijsberekening.

Artikel 229b, lid 2, Gemeentewet stelt, dat bijdragen aan bestemmingsreserves en voorzieningen voor noodzakelijke vervanging van de betrokken activa voor bepaling van de geraamde kostprijs en dus voor de bepaling van het tarief of de heffing mogen worden meegenomen.

Op grond van lid 2 moeten ook worden meegenomen de kosten compensabele BTW voor rioolrechten, reinigingsrechten en afvalstoffenheffing. De begroting en jaarstukken zijn exclusief de compensabele BTW. Voor dit soort heffingen is echter in de wet bepaald dat ze wel meegenomen mogen worden in de kostprijsberekening, omdat de gemeente deze kosten wel heeft, ook al wordt de BTW gecompenseerd.

Artikel 13 Financieringsfunctie

De financieringsfunctie (treasury) is een belangrijk onderdeel van het middelenbeheer. Gezien de operationele kwetsbaarheid van deze functie bevat artikel 212 het expliciete voorschrift dat de verordening een onderdeel over de financieringsfunctie heeft. In dit artikel wordt uitvoering gegeven aan artikel 212. Het gaat om de kaders voor het uitvoeren van de financieringsfunctie. De uitvoering van de financieringsfunctie komt aan de orde in de financieringsparagraaf in de begroting en de rekening zoals die in het Besluit begroting en verantwoording is voorgeschreven.

Artikel 14. Registratie bezittingen en activa

Voor een goed beeld van de financiële positie is een volledige registratie van de gemeentelijke bezittingen onontbeerlijk. Om te garanderen dat de registratie actueel is, wordt in dit artikel het college opgedragen periodiek te controleren en bij afwijkingen maatregelen tot herstel te treffen.

Artikel 15. Lokale heffingen

In artikel 12 van deze verordening zijn de financiële uitgangspunten voor de bepaling van heffingen, tarieven en prijzen in het algemeen vastgelegd. Deze regels zijn ook van toepassing voor de bepaling van de lokale belastingen.

Dit artikel regelt over welke feiten aangaande de lokale lasten de raad in elk geval in de verplichte paragraaf lokalen heffingen bij de begroting en jaarstukken wordt geïnformeerd. Het besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten schrijft de minimumeisen voor die in de paragraaf moeten worden vermeld, namelijk:

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

Artikel 16. Weerstandsvermogen

Een gemeente loopt risico's. Deze risico's zijn van uiteenlopende aard. Tegen een deel van deze risico's kan een gemeente zich verzekeren, of er moeten voorzieningen worden gevormd, of ze kunnen anderszins worden opgevangen. Voor een deel van de risico's is dit echter niet het geval. Het uitsluiten van risico's is echter niet mogelijk.

Niet verzekerde risico's die zich voordoen, moet de gemeente opgevangen met het eigen vermogen, door belastingverhoging of door beleidsmatige ombuigingen op de begroting.

Dit artikel regelt over welke risico's en hun financiële consequenties de raad in de verplichte paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en de jaarstukken moet worden geïnformeerd. Het "Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten" verplicht een aantal zaken op te nemen in de paragraaf, namelijk:

- a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- b. een inventarisatie van de risico's;
- c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

Artikel 17. Onderhoud kapitaalgoederen

In artikel 17 stelt de raad regels voor de begrotings- en verantwoordingsinformatie aan de raad over het onderhoud aan kapitaalgoederen.

Dit artikel regelt over welke feiten aangaand het financieel beheer van het onderhoud van kapitaalgoederen de raad in de verplichte paragraaf onderhoud kapitaalgoederen bij de begrotingen jaarstukken in elk geval geïnformeerd wordt. Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten schrijft enige feiten voor, die in de paragraaf moeten worden vermeld. Namelijk het beleidskader, de daaruit voortvloeiende financiële consequenties daarvan in de begroting van het onderhoud van wegen, riolering, water, groen en gebouwen.

Artikel 18. Financiering

Dit artikel regelt over welke feiten aangaande het financieel beheer van de financieringsfunctie de raad in elk geval in de verplichte paragraaf financiering bij de begroting en jaarstukken wordt geïnformeerd. Hier kan de raad invulling geven aan haar eigen informatiebehoefte over de financieringsfunctie.

Artikel 19. Bedrijfsvoering

Het domein van de ambtelijke organisatie is de verantwoordelijkheid van het college. Beleid op dit gebied wordt in de eerste plaats vormgegeven door het college. Het eerste lid regelt over welke feiten aangaande het financieel beheer van de bedrijfsvoering de raad in de verplichte paragraaf bedrijfsvoering geïnformeerd wordt. In dit artikel kan de raad invulling geven aan zijn eigen informatiebehoefte over de middelen bedrijfsvoering.

Artikel 20. Verbonden partijen

Dit artikel stelt regels voor de verantwoordingsinformatie over de verbonden partijen.

In de verordening kan worden opgenomen dat er een nota verbonden partijen aan de raad wordt aangeboden, waarin op de stand van zaken van de verbonden partijen wordt ingegaan en de raad de kaders voor het toekomstig beleid uiteen kan zetten. Deze nota zou eens in de vier jaar dus minimaal één keer per raadsperiode door het college aan de raad kunnen worden aangeboden.

In onze gemeente kennen we niet al te veel verbonden partijen. Om die reden hebben wij er voor gekozen geen vierjaarlijkse nota over de verbonden partijen aan te bieden. Via de paragraaf verbonden partijen bij de begroting en de jaarstukken wordt de benodigde informatie aan de raad aangeboden.

Artikel 20 regelt over welke feiten aangaande het financieel beheer van verbonden partijen de raad in elk geval in de verplichte paragraaf verbonden partijen bij de begroting en jaarstukken geïnformeerd wil worden. Hier kan de raad invulling geven aan haar eigen informatiebehoefte over de verbonden partijen. Wel schrijft het “Besluit begroting en verantwoording gemeenten en provincies” enige feiten verplicht voor die in de paragraaf moeten worden vermeld, namelijk:

- 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.

Daar de begroting, jaarstukken en nota's openbare stukken zijn, kan vermelding van bepaalde in de verordening vereiste informatie de belangen van de gemeente schaden. We kunnen bijvoorbeeld denken aan het voornemen om een financieel belang af te stoten, hetgeen in bepaalde situaties de onderhandelingspositie van de gemeente aantast. Deze gegevens neemt men vanzelfsprekend niet herkenbaar op in de begroting, jaarstukken en openbare nota's.

Artikel 21. Grondbeleid

Een belangrijke taak van een gemeente is het daadwerkelijk ingrijpen in de ruimtelijke ordening van een gemeente door zelf vastgoedlocaties te (laten) ontwikkelen. De uitgangspunten van het financieel beleid ten aanzien van het grondbeleid horen bij de raad thuis. Artikel 21, lid 1, regelt dat het college in deze paragraaf aandacht besteed aan de ontwikkelingen rond het grondbeleid.

Het tweede lid van artikel 21 schrijft de feiten voor aangaande het grondbeleid waarover de raad in elk geval in de verplichte paragraaf grondbeleid bij de begroting en jaarstukken moet worden geïnformeerd. Hier kan de raad invulling geven aan haar eigen informatiebehoefte over het grondbeleid. Dit naast de verplichtingen die het “Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten” voorschrijft. Het besluit schrijft voor:

- 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.

Daar de begroting, jaarstukken en nota's openbare stukken zijn, kan vermelding van bepaalde in de verordening geëiste informatie de belangen van de gemeente schaden. We kunnen bijvoorbeeld denken aan het opnemen van de financiële onderhandelingsruimte in de begroting voor de aankoop van een stuk grond. Dergelijke informatie tast de onderhandelingspositie van de gemeente aan. Zulke gegevens neemt men vanzelfsprekend niet herkenbaar op in de begroting, jaarstukken en openbare nota's.

Artikel 22. Administratie

In artikel 22 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. Een en ander geldt ook voor de artikelen 23, 24 en 25.

Artikel 23. 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 gemeenten en provincies" zijn onder andere waarderingsgrondslagen, indelingen van te onderscheiden kostensoorten 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 de Provincie, het Rijk, de Europese Unie etc.

Artikel 24. Financiële organisatie

In dit artikel worden uitgangspunten voor de inrichting van de financiële organisatie gegeven, waaraan het college bij het stellen van regels voor de ambtelijke organisatie invulling moet geven. De uitgangspunten vormen kaders voor het college, waaraan zij zich moet houden.

In de onderdelen a en b worden eisen gesteld aan de toedeling van taken aan organisatieonderdelen van de gemeente en de toewijzing van functies aan functionarissen.

Artikel 25. Inkoop

Artikel 25 legt aan het college de zorg op om regels voor de inkoop van goederen en diensten en de aanbesteding van werken in te stellen en vast te leggen, alsmede algemene inkoopvoorwaarden en voorwaarden voor de aanbesteding van werken op te stellen en te hanteren. Bij de eerste genoemde regels kunnen we denken aan hoeveel offertes bij een aankoop boven een bepaald bedrag moeten worden aangevraagd. Het hanteren van algemene inkoopvoorwaarden en voorwaarden voor de aanbesteding van werken zijn een vorm van risicobeheersing. Aansprakelijkheid kan worden beperkt en er wordt jegens derden rechtszekerheid gecreëerd.

Doordat de regels worden vastgelegd kan de accountant bij zijn controle van de jaarstukken nagaan of bij de inkoop en de aanbesteding van werken de interne regels (en de Europese regelgeving) zijn nageleefd, het is een onderdeel van de rechtmatigheidtoets. De accountant beoordeelt hiervoor tevens het systeem van interne regels.

Artikel 26. Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in de plaats van de op grond van het oude artikel 212 Gemeentewet opgestelde verordening. De wetgever heeft bepaald, dat de nieuwe verordening artikel 212 Gemeentewet bij alle gemeenten op het begrotingsjaar 2004 van toepassing moet zijn. De oude verordening blijft nog van kracht op de begroting en jaarrekening van 2003.

Artikel 27. Citeertitel

In dit artikel wordt de naam gegeven, waarmee men in de gemeentelijke stukken naar deze verordening kan verwijzen.