

Verordening op de uitgangspunten van het financiële beleid alsmede op de regels voor het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Dongen

De raad van de gemeente Dongen;

gelet op de artikelen 149 en 212 van de gemeentewet;
overwegende dat het noodzakelijk is de "Financiële beheersverordening gemeente Dongen", zoals vastgesteld op 16 december 2004, te wijzigen;

b e s l u i t:

vast te stellen de volgende: Verordening op de uitgangspunten van het financiële beleid alsmede op de regels voor het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Dongen.

Hoofdstuk I Definities

Artikel 1. Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

a.dienst

iedere organisatorische eenheid binnen de gemeentelijke organisatie die als zodanig een eigen rechtstreekse verantwoordingsplicht naar het college heeft.

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 Dongen en ten behoeve van de verantwoording die daarover moet worden afgelegd.

c.financiële administratie

de financiële administratie is een onderdeel van de administratie en omvat het systematisch maken en verwerken van aantekeningen betreffende de financiële gegevens van (onderdelen van) de organisatie van de gemeente Dongen, teneinde te komen tot een goed inzicht in:

- de financieel-economische positie;
- het beheren van vermogenswaarden;
- de uitvoering van de begroting;
- het afwikkelen van vorderingen en schulden;
- het afleggen van rekening en verantwoording.

d. administratieve organisatie

het stelsel van organisatorische maatregelen gericht op het tot stand brengen en het in stand houden van de goede werking van de bestuurlijke en ambtelijke informatieverzorging ten behoeve van de verantwoordelijke leiding.

e.financieel beheer

het uitoefenen van bestuur en toezicht op het beheer van middelen en het uitoefenen van rechten van de gemeente Dongen.

f.rechtmatigheid

Het in overeenstemming zijn met de begroting en van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke regelingen.

g.doelmatigheid

de mate waarin de gewenste prestaties en beoogde maatschappelijke effecten worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen, of de mate waarin met de beschikbare middelen zo veel mogelijk resultaat wordt bereikt.

h.doeltreffendheid

de mate waarin de gemeente erin slaagt met de geleverde prestaties de gestelde doelen of de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken.

i.planning en control

ontwikkelen, invoeren en beheren van beleids en beheersingsinstrumentarium met betrekking tot het (strategisch) beleid alsmede het financieel-, juridisch-, personeel-, organisatie-, communicatie- en informatiserings- en financieringsbeleid.

Hoofdstuk II Begroting en Verantwoording

Artikel 2. Programmabegroting

1. De programmabegroting is ingedeeld overeenkomstig de voorgeschreven indeling in het "Besluit begroting en verantwoording Provincies en Gemeenten".
2. De programmabegroting bevat op hoofdlijnen de beleidsdoelstellingen en maatschappelijke effecten die worden nagestreefd, alsmede de middelen die daarvoor beschikbaar zijn, één en ander zo mogelijk uitgedrukt in relevante prestatiecijfers en kengetallen.
3. De raad stelt per programma vast:
 - § de beoogde maatschappelijke effecten?
 - § Wat zijn de doelen?
 - § de te leveren producten: wat gaan we daarvoor doen?
 - § de beschikbare middelen: wat mag het kosten?
4. Het college draagt zorg voor het verzamelen en vastleggen van gegevens over de geleverde producten en de maatschappelijke effecten, zodat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid zoals vastgesteld door de raad, kunnen worden getoetst.

Artikel 3. Productgroepen

1. Bij iedere begroting wordt een overzicht gegeven van de productgroepen die in de verschillende programma's zijn opgenomen.
2. De onderverdeling van de programma's staat vast, tenzij er dringende redenen tot wijzigen zijn;

Artikel 4. Uitvoering begroting

1. Het college draagt zorg voor regels die bewerkstelligen dat de uitvoering van de begroting rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verloopt.
2. Het college draagt er zorg voor dat:
 - a. de producten in de financiële administratie waaraan de lasten en baten door middel van kostentoe rekening worden toegerekend, eenduidig zijn toe te wijzen aan de productgroepen en programma's.
 - b. de budgetten voor de producten en voor investeringen eenduidig worden toegewezen aan de budgethouders.
 - c. de lasten van de programma's niet worden overschreden.
 - d. de lasten van de productgroepen niet dusdanig worden overschreden dat de resultaten en prestaties van andere productgroepen binnen hetzelfde programma niet gerealiseerd kunnen worden; de raad wordt hierover geïnformeerd.
3. Het inzetten van budgetten van de ene productgroep voor de andere vindt plaats door middel van een collegebesluit.

Artikel 5. Interne controle

1. Het college draagt ten behoeve van het getrouwe beeld en de rechtmatigheid van de jaarrekening zorg voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatievoorziening en de rechtmatigheid van de beheerhandelingen.
2. Bij afwijkingen neemt het college maatregelen tot herstel.
3. Het college draagt zorg voor de periodieke interne toetsing van bedrijfsonderdelen op juistheid, volledigheid en tijdigheid van de bestuurlijke informatievoorziening en de rechtmatigheid van de beheershandelingen.
4. Het college zorgt op basis van de resultaten van de toets genoemd in lid 3 voor een plan van verbetering. Het college neemt op basis van het plan van verbetering maatregelen voor herstel van tekortkomingen.

Artikel 6. Budgetbewaking en tussentijdse rapportage

1. Onder budgetbewaking wordt verstaan het periodiek signaleren van overschrijdingen (budgetbewaking in engere zin) en eventueel andere afwijkingen van het budget alsmede de (bedrijfseconomische) analyse van de verschillen tussen budget en werkelijkheid (budgetbewaking in ruimere zin).
2. Het college rapporteert periodiek de raad over de realisatie van de politiek bestuurlijke speerpunten van het begrotingsjaar via de collectieve voortgangsberichten.

3. Het college rapporteert periodiek over de realisatie van de begroting aan de raad via de Periodieke Begrotingswijzing (PBW) en sluit de verantwoording af met de jaarrekening
4. De periodieke begrotingswijzingen gaan in op afwijkingen betreffende de baten en lasten.
5. Het Managementteam (MT) stelt periodiek een managementrapportage (marap) op over de financiële ontwikkeling van de budgetten. Deze marap's worden aan het College aangeboden..

Artikel 7. Gemeenterekening

1. De gemeenterekening is ingedeeld overeenkomstig de voorgeschreven indeling in het Besluit begroting en verantwoording.
2. Het college legt jaarlijks verantwoording af over de programma's via beantwoording van de vragen:
 - § wat hebben we bereikt?
 - § wat hebben we daarvoor gedaan?
 - § wat heeft het gekost?

Hoofdstuk III Kaderstellingen

Artikel 8. Reserves en Voorzieningen

1. Het college geeft jaarlijks bij de programmabegroting een overzicht van de reserves en voorzieningen. De bijbehorende bestedingsplannen worden opgenomen in de investeringsbegroting.
2. Het college neemt daarbij de richtlijnen in acht die zijn vastgelegd in het Beleidskader Reserves en voorzieningen. Daarin is opgenomen:
 - a. de instelling van een reserve of voorziening;
 - b. de voeding en onttrekking van/aan de reserve of voorziening;
 - c. de eventuele normering, bandbreedte;
 - d. de rentetoerekening;
 - e. de looptijd.
3. Het Beleidskader Reserves en voorzieningen wordt elke vijf jaar geactualiseerd en aan de raad ter vaststelling aangeboden.

Artikel 9. Waardering & afschrijving vaste activa

1. Het college neemt omtrent het waarden, activeren en afschrijven van activa de richtlijnen in acht die zijn vastgelegd in het Beleidskader Waarden en afschrijven van activa. Daarin is opgenomen:
 - a. de duur van de afschrijving naar soort, vastgelegd in de afschrijvingstabel
 - b. de wijze van afschrijven;
2. Het Beleidskader Waarden en afschrijven van activa wordt elke vijf jaar geactualiseerd en aan de raad ter vaststelling aangeboden.

Artikel 10. Waardering openstaande vorderingen en invorderingsbeleid

1. Het college zorgt voor regels voor inning en waardering van openstaande vorderingen. Deze regels worden vastgelegd in een beleidskader dat ter vaststelling aan de raad wordt aangeboden.
2. De regels voor inning en waardering van openstaande vorderingen zijn gebaseerd op gangbare bedrijfseconomische principes.
3. Dit beleidskader wordt elke vijf jaar geactualiseerd en aan de raad ter vaststelling aangeboden.

Artikel 11. Grondslagen lokale heffingen

1. Voor het bepalen van de hoogte van de lokale heffingen van de gemeente Dongen wordt een systeem van kostentoerekening gehanteerd, met als uitgangspunt dat tarieven kostendekkend en marktconform dienen te zijn.
2. Bij de kostentoerekening worden alle kosten meegenomen die samenhangen met de door de gemeente geleverde producten.

Artikel 12. Financieringsfunctie

1. Het college draagt bij de uitoefening van de financieringsfunctie zorg voor het correct uitvoeren van de richtlijnen zoals vastgelegd in het door de raad vastgestelde Treasurystatuut.
2. De regels ter uitvoering van de taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening zijn in het treasurystatuut vastgelegd.
3. Het Treasurystatuut wordt elke vijf jaar geactualiseerd en aan de raad ter vaststelling aangeboden.

Hoofdstuk IV Paragrafen in begroting en jaarstukken

Artikel 13. Paragrafen

A . Lokale heffingen

Het college draagt er zorg voor dat er een actueel overzicht is van de tarieven, heffingen, prijzen en kosten bij de aanvang van het begrotingsjaar.

Bij de begroting en jaarstukken doet het college in de paragraaf lokale heffingen verslag van de opbrengsten per lokale heffing; het volume en bedrag aan kwijtscheldingen; de kostendekkendheid, de ontwikkeling van de lokale lastendruk voor huishoudens en bedrijven.

B.Weerstandsvermogen

Het college geeft bij de begroting en gemeenterekening inzicht in de belangrijkste risico's van materieel belang op concernniveau.

De risico's worden gekoppeld aan het aanwezige weerstandsvermogen; hierbij wordt ingeschat in hoeverre schaden en verliezen als gevolg van de risico's van materieel belang met het weerstandsvermogen kunnen worden opgevangen.

Het college zorgt voor een beleidskader Weerstandsvermogen dat elke vijf jaar wordt geactualiseerd en ter vaststelling aan de raad wordt aangeboden.

C.Onderhoud Kapitaalgoederen

Bij de begroting en de jaarstukken doet het college in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen verslag over de voortgang van het geplande onderhoud en het eventuele achterstallige onderhoud aan openbaar groen, water, wegen, kunstwerken, straatmeubilair, riolering en gebouwen;

D.Financiering

Het college neemt voor het aantrekken en uitzetten van gelden, het verlenen van gemeentegaranties, het kasbeheer, de administratieve organisatie en interne controle van de financieringsfunctie worden de regels in acht die zijn opgenomen in het Treasurystatuut.

Bij de begroting en de jaarstukken doet het college in de paragraaf financiering verslag van het risico-beheer (kasgeldlimiet, renterisiconorm), de kredietrisico's op leningen, beleggingen en gemeentegaranties, de opgenomen geldleningen, de uitzettingen, het kasbeheer en de informatievoorziening.

E.Bedrijfsvoering

In het onderdeel bedrijfsvoering van de begroting wordt ingegaan op de tijdelijke en actuele onderwerpen die aandacht behoeven; in het onderdeel bedrijfsvoering bij de jaarstukken wordt gerapporteerd over de bij de begroting bepaalde onderwerpen aangaande de bedrijfsvoering en over nieuwe ontwikkelingen;

F.Verbonden Partijen

In de begroting en de jaarstukken wordt in de paragraaf verbonden partijen ingegaan op nieuwe participaties, het beëindigen van bestaande participaties, het wijzigen van bestaande belangen en het aanwezig zijn van problemen bij bestaande participaties. Van elk van de verbonden partijen wordt bij de begroting en jaarstukken een opgave verstrekt van:

het openbaar belang;

het eigen en vreemd vermogen en het resultaat, voor zover bekend;

het financieel belang en de zeggenschap.

G.Grondbeleid

Het college draagt zorg voor een nota Grondbeleid die iedere vijf jaar wordt geactualiseerd en ter vaststelling aan de raad wordt aangeboden. Daarin is opgenomen de strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente. Ook wordt daarin aandacht besteed aan te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten (complexen), de voorraadverwerving en uitgifte van gronden, tussentijdse winstneming, waardering niet in exploitatie genomen gronden, de wijze van activeren van kosten en de autorisatie van kredieten door de gemeenteraad.

In de paragraaf grondbeleid in de begroting en de jaarstukken wordt ingegaan op de uitvoering van de beleidsanalyse en de financiële ontwikkelingen zoals winst/verliesverwachtingen en de verwerving van gronden.

H.verstrekking subsidies

Het college biedt eens in de vijf jaar een nota verstrekking gemeentelijke subsidies aan. De nota bevat het kader voor de verstrekking van gemeentelijke subsidies en een overzicht van de toegekende subsidies.

Hoofdstuk V De financiële administratie en organisatie

Artikel 14. De financiële administratie

Het college zorgt er voor dat:

1. De inrichting en de werking van de financiële administratie voldoet aan het Besluit begroting en verantwoording en andere relevante wetgeving.
2. De administratie zodanig van opzet en werking is dat zij dienstbaar is voor:
 - a. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang vorderingen, schulden, voorraden etc;
 - b. het verschaffen van informatie aan de budgethouders;
 - c. het afleggen van verantwoording over de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en de geldende wet- en regelgeving.
3. De vereiste informatie wordt verstrekt aan het Rijk, de Provincie en de Europese Unie alsmede aan andere instellingen die specifieke verantwoordingsverplichtingen opleggen aan gemeenten.

Artikel 15. De financiële organisatie

Het college zorgt voor:

1. Een eenduidige indeling van de gemeentelijke organisatie en een eenduidige toewijzing van de gemeentelijke taken aan de diensten.
2. Een adequate scheiding van taken, functies en bevoegdheden, verantwoordelijkheden, zodat aan de eisen van interne controle wordt voldaan en de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie is gewaarborgd.
3. Verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten.

Hoofdstuk VI Slotbepalingen

Artikel 16. Inwerkingtreding

1. Deze verordening treedt in werking per 1 januari 2009, met dien verstande dat de begroting en de jaarstukken met ingang van de begroting voor het jaar 2009 voldoen aan de bepalingen van deze verordening.
2. Op dat tijdstip vervalt de "Financiële beheersverordening gemeente Dongen", zoals vastgesteld op 16 december 2004.

Artikel 17. Citeertitel

Deze verordening kan worden aangehaald onder de naam "Financiële beheersverordening gemeente Dongen".

Toelichting

Algemeen

Ter voorkoming van verwarring is het noodzakelijk dat de begripsdefinities duidelijk zijn. In Dongen kennen we de programmabegroting met acht programma's. Onder ieder programma zijn vervolgens productgroepen opgenomen. De raad stelt kaders en controleert op het niveau van de programma's, het college stuurt op het niveau van de productgroepen. De uitvoerende vakdiensten werken met producten.

Een voorbeeld ter verduidelijking. De raad zorgt voor een afgewogen programma Sociale Voorzieningen, waarbinnen inkomensondersteuning schuldhelpverlening, arbeidstoeleiding, faciliteiten WVG en Wet Maachappelijke Ondersteuning evenwichtig en volgens overdacht beleid aan de Dongense bevolking worden aangeboden. Het college draagt er vervolgens zorg voor dat Dongenaren die recht hebben op bijvoorbeeld inkomensondersteuning (productgroep) ook daadwerkelijk en volgens de regels worden geholpen. Voor de betreffende uitvoerende dienst is het van belang welke vorm van inkomensondersteuning kan of moet worden verleend, algemene bijstand of een vorm van bijzondere bijstand (producten).

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. Voorafgaand aan de programmabegroting biedt het college jaarlijks een Prioriteitennota aan waarin het college aangeeft hoe naar zijn oordeel in beleidsmatig opzicht de agenda voor de planperiode moet worden ingevuld.

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. Omdat er een politiek-bestuurlijke keuze ten grondslag ligt aan de indeling van de programma's stelt de raad de indeling vast. Indien daartoe aanleiding is, kan de raad de indeling wijzigen.

Artikel 3. Productgroepen

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

Artikel 4. Uitvoering begroting

In artikel 4 legt de raad het college een aantal verplichtingen 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 moet waarborgen. Lid 2 stelt eisen voor de onderwerpen die van belang zijn voor de opstelling van de begroting naar productgroepen. In het duale stelsel geeft de raad geen nadere uitvoeringsregels; het vaststellen van uitvoeringsregels is de bevoegdheid van het college.

Artikel 5. Interne controle

De raad legt in dit artikel enkele basiscondities vast voor de interne controle. Daarmee verkrijgt de raad de zekerheid dat het college aan de verplichting genoemd in met name artikel 4, eerste lid, zal kunnen voldoen.

Artikel 6. Budgetbewaking en tussentijdse rapportage

Artikel 6 formaliseert een belangrijk onderdeel van de planning & control functie van de raad. De raad geeft namelijk aan welke informatie het college standaard dient te verstrekken evenals de frequentie waarmee de informatie moet worden verstrekt. Op basis van deze informatie kan de raad de uitvoering van de begroting volgen en besluiten of bijsturing nodig is.

Artikel 7. Gemeenterekening

Artikel 7 is het sluitstuk van de begrotingscyclus: de verantwoording over de begrotingsuitvoering door het college en de controle van de raad daarop. De gemeenterekening is ingedeeld overeenkomstig de in het Besluit Begroting en Verantwoording voorgeschreven indeling.

Artikel 8. Reserves en voorzieningen

Artikel 8 betreft de kaders voor reserves en voorzieningen.

Artikel 9. Waardering & afschrijving vaste activa

Artikel 9 betreft de kaders voor waardering, activering en afschrijving van activa.

Artikel 10. Waardering openstaande vorderingen en invorderingsbeleid

Artikel 10 draagt het college op regels te stellen voor waardering van debiteuren en overige vorderingen en voor het invorderingsbeleid. .

Artikel 11. Grondslagen lokale heffingen

In artikel 11 is de grondslag voor de bepaling van heffingen en tarieven neergelegd. 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.

Het uitgangspunt is dat heffingen en tarieven kostendekkend en marktconform moeten zijn. Dit geldt ook voor gesubsidieerde instellingen. Als zij hierdoor in financiële problemen komen, kan gekozen worden voor aanvullende subsidiëring.

Bij de kosten worden betrokken de bijdragen aan reserves voor de noodzakelijke vervanging van de betrokken activa, de kapitaallasten van de in gebruik zijnde activa en voor rioolheffing en reinigingsrechten de compensabele BTW.

De begroting en jaarstukken zijn exclusief de compensabele BTW. Voor dit soort rechten en heffingen is echter in de wet bepaald dat ze meegenomen worden in de kostprijsberekening, omdat de gemeente deze kosten wel heeft, ook al wordt de BTW gecompenseerd.

Artikel 12. Financieringsfunctie

De financieringsfunctie (treasury) is een belangrijk onderdeel van het middelenbeheer. Artikel 212 bevat het expliciete voorschrift dat de verordening een onderdeel over de financieringsfunctie heeft. De gemeente Dongen heeft de regels inzake de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en lijnen van de financieringsfunctie, alsmede inzake de administratieve organisatie van de financieringsfunctie in het Treasurystatuut vastgelegd.

Artikel 13. Paragrafen

In dit artikel worden de verplicht voorgeschreven paragrafen nader uitgewerkt. Per onderdeel is aangegeven bij welk product waarover en in welke vorm moet worden gerapporteerd.

Artikel 14. De financiële administratie

In artikel 14 worden de kaders gegeven voor de inrichting van de gemeentelijke administraties. 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 moeten vastleggen voor de aansturing van de ambtelijke organisatie.

Artikel 15. De 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 het zich moet houden.

Artikel 16. Inwerkingtreding

De wetgever heeft bepaald dat de nieuwe verordening artikel 212 Gemeentewet bij alle gemeenten op het begrotingsjaar 2004 van toepassing moet zijn.

Artikel 17. Citeertitel

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