

Verordening financieel beleid, beheer en organisatie

De raad van de gemeente Hof van Twente;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders;

gelet op artikel 212 van de Gemeentewet en het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten;

besluit:

1. in te trekken de verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Hof van Twente, zoals vastgesteld in de raadsvergadering van 21 december 2004;

2. vast te stellen de navolgende **VERORDENING FINANCIIEEL BELEID, BEHEER EN ORGANISATIE**.

Artikel 1 Definities

1. In deze verordening wordt verstaan onder:
 - a. financiële administratie: het systematisch maken en verwerken van aantekeningen betreffende de financiële gegevens van (onderdelen van) de organisatie van de gemeente Hof van Twente, teneinde te komen tot een goed inzicht in:
 1. de financieel-economische positie;
 2. het financiële beheer;
 3. de uitvoering van de begroting;
 4. het afwikkelen van vorderingen en schulden;
 5. alsmede tot het afleggen van rekening en verantwoording daarover;
 - b. 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;
 - c. financieel beheer: het uitoefenen van bestuur over en toezicht op het beheer van middelen en rechten van de gemeente Hof van Twente;
 - d. rechtmatigheid: het in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving, waaronder gemeentelijke verordeningen en overige raadsbesluiten;
 - e. doelmatigheid: het realiseren van bepaalde prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen;
 - f. doeltreffendheid: de mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald.

Hoofdstuk 1 Begroting en verantwoording

Artikel 2 Programmabegroting

1. De raad stelt in ieder geval bij de aanvang van de nieuwe raadsperiode een programma-indeling vast. De raad kan besluiten de programma-indeling te wijzigen.
2. Bij vaststelling van de programmabegroting stelt de raad per programma een drietal onderdelen vast op basis van de navolgende W-vragen:
 - a. "Wat willen we bereiken?", bevattende een beschrijving van doelstellingen;
 - b. "Wat gaan we daarvoor doen?", bevattende een beschrijving van activiteiten en te behalen (deel-)resultaten;

- c. "Wat mag het kosten?", bevattende een overzicht van baten en lasten.
3. De raad stelt, voor zover mogelijk en wenselijk, per programma vast:
 - a. indicatoren met betrekking tot de beoogde maatschappelijke effecten,
 - b. kwantitatieve en kwalitatieve resultaten,
 - c. concrete, meetbare activiteiten.

Artikel 3 Kadernota

1. Het college biedt uiterlijk voor 1 juli van het begrotingsjaar aan de raad een nota aan over de kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie opvolgende jaren. In deze kadernota worden de bevindingen betrokken uit de eerste bestuursrapportage, bedoeld in artikel 5 en de jaarstukken bedoeld in artikel 7.
2. De raad stelt de kadernota vast vóór 1 augustus.

Artikel 4 Bestuursrapportages

1. Het college informeert de raad door middel van tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting van de gemeente over de eerste vier maanden (eerste bestuursrapportage) en de eerste acht maanden (tweede bestuursrapportage) van het lopende boekjaar.
2. De bestuursrapportages sluiten aan bij de programma-indeling van de begroting en omvatten tevens de paragrafen weerstandsvermogen en grondbeleid.
3. De bestuursrapportages gaan in op afwijkingen, zowel wat betreft de lasten en baten als de geleverde prestaties.
4. De twee bestuursrapportages worden door de raad vastgesteld vóór 1 juli respectievelijk 1 november van het lopende begrotingsjaar.

Artikel 5 Consulteren raad bij privaatrechtelijke rechtshandelingen

1. Gelet op artikel 169 Gemeentewet informeert het college bij het aangaan van verplichtingen of het uitoefenen van bevoegdheden met ingrijpende gevolgen voor de gemeente vooraf de raad en neemt pas een besluit nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen. Hiervan is sprake bij:
 - a. investeringen groter dan € 500.000,-;
 - b. aankoop en verkoop van goederen en diensten met een waarde groter dan € 250.000,-, met uitzondering van aan- en verkopen van grond en overige verplichtingen voortvloeiend uit een door de raad goedgekeurde bouwgrondexploitatie;
 - c. het aangaan van overige financiële verplichtingen waaronder het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties groter dan € 100.000,-.
2. Het college informeert vooraf de raad en neemt pas een besluit nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen indien het college nieuwe meerjarige verplichtingen aangaat waarvan de jaarlijkse lasten groter zijn dan € 100.000,-.

Artikel 6 Jaarstukken

1. In het jaarverslag legt het college verantwoording af over de uitvoering van de programma's uit de programmabegroting. In deze verantwoording geeft het college antwoord op de navolgende vragen:
 - a. Wat wilden we bereiken?
 - b. Wat hebben we daarvoor gedaan?
 - c. Wat heeft het gekost?

Hoofdstuk 2 Financiële positie

Artikel 7 Volledigheid begroting

Het college draagt er zorg voor, dat de budgettaire effecten van al het beleid waartoe de raad heeft besloten, in de begroting en de meerjarenramingen worden opgenomen.

Artikel 8 Waardering & afschrijving vaste activa

De raad stelt een nota afschrijvingsbeleid vast, waarin beleidsregels worden gesteld met betrekking tot afschrijvingstermijnen.

Artikel 9 Reserves en voorzieningen

De raad stelt een nota reserves en voorzieningen vast. Hierin worden beleidsregels gesteld met betrekking tot de algemene reserves, bestemmingsreserves en onderhoudsvoorzieningen.

Artikel 10 Kostprijsberekening

1. Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van producten en diensten van de gemeente wordt een systeem van kostentoe rekening gehanteerd.
2. Bij de indirecte 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 rioolrechten, reinigingsrechten, afvalstoffenheffing, de compensabele BTW en kwijtschelding.
3. De omslagrente voor de rentetoe rekening van de kapitaallasten wordt bepaald door het rentetotaal van de uitstaande leningen en de bij begroting vastgestelde gecalculerde rente over het eigen vermogen en voorzieningen. Bij raadsbesluit kan worden bepaald dat aan activa een andere rente dan de omslagrente wordt toegerekend.

Artikel 11 Treasurystatuut

1. De raad stelt een treasurystatuut vast. Hierin worden uitgangspunten, doelstellingen en limieten op het gebied van financiering vastgelegd.
2. Het college neemt bij de uitvoering van de financieringsfunctie de richtlijnen opgenomen in het treasurystatuut in acht.

Hoofdstuk 3 Financiële organisatie en administratie

Artikel 12 Gemeentelijke organisatie

1. Het college draagt de zorg voor en legt in een besluit vast:
 - a. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, zodat aan de eisen van interne controle wordt voldaan;
 - b. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten;
2. Het college draagt ten behoeve van het getrouwe beeld en de rechtmatigheid van de jaarrekening zorg voor de interne toetsing van de getrouwheid en rechtmatigheid van de beheershandelingen volgend uit de gemeentelijke regelingen, alsmede op misbruik en oneigenlijk gebruik.

Artikel 13 Aanbesteding en inkoop

Het college draagt zorg voor en legt in een besluit vast de interne beleidsregels voor de inkoop en aanbesteding van werken en diensten. De regels waarborgen dat wordt gehandeld in overeenstemming met de regels terzake van de Europese Unie.

Hoofdstuk 5 Slotbepalingen

Artikel 14 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2007.

Artikel 15 Citeertitel

Deze verordening kan worden aangehaald onder de naam "Financiële verordening Hof van Twente 2007".

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Hof van Twente d.d. 16 januari 2007.

De raad van de gemeente Hof van Twente,

de griffier, de voorzitter,

A.W. Averink, Drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten.

Toelichting op de artikelen

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 resultaten waarop de raad wil sturen en controleren. De raad bepaalt 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. Indien daartoe aanleiding is, kan de raad de indeling wijzigen.

Artikel 3 Kadernota

Artikel 3 betreft vooral de infrastructuur van de begroting. Het gaat over het meerjarige budgettaire kader, de kadernota. Deze vormt de grondslag voor de eigenlijke begroting. Gegeven het grote belang van het budgetrecht van de raad, is het juist dat de raad expliciet een budgettair kader vaststelt.

Artikel 4 Bestuursrapportages

Artikel 4 formaliseert een belangrijk onderdeel van de planning en control van de raad. De raad geeft namelijk aan de aard van de informatie die het college standaard dient te verstrekken evenals de reguliere frequentie. Op basis van deze informatie kan de raad de uitvoering van de begroting volgen en besluiten of bijsturing nodig is.

Uitgangspunt is dat jaarlijks twee bestuursrapportages worden gemaakt. Hierbij wordt aangesloten bij de structuur van de programmabegroting. Voor wat betreft de paragrafen geldt, dat uitsluitend de paragrafen weerstandsvermogen en grondbeleid worden opgenomen. De gedachte hierachter is, dat voor de overige paragrafen volstaat om ze in de programma-begroting en het jaarverslag te behandelen.

Artikel 5 Consulteren raad bij privaatrechtelijke rechtshandelingen

De raad autoriseert het college met het vaststellen van de begroting op hoofdlijnen het door het college uit te voeren beleid. Hiermee worden alle afzonderlijke verplichtingen die in de programma's besloten liggen in materiële zin oftewel financieel geaccordeerd. Bij de uitvoering van de begroting geldt voor het college de informatieplicht uit het vierde lid artikel 169 Gemeentewet. Bij het aangaan van verplichtingen of het uitoefenen van bevoegdheden door het college met ingrijpende gevolgen voor de gemeente moet het college eerst het gevoelen van de raad inwinnen. De raad schrijft nu in dit artikel voor in welke gevallen men vooraf geconsulteerd wil worden. De besluitvorming blijft evenwel bij het college.

Artikel 6 Jaarstukken

Artikel 6 is het sluitstuk van de begrotingscyclus, de verantwoording over de begrotingsuitvoering door het college en de controle van de raad daarop. Basis daarvoor zijn het jaarverslag, waarin het gevoerde beleid en de gerealiseerde doelstellingen worden verwoord enerzijds en de jaarrekening anderzijds.

Artikel 7 Volledigheid begroting

De raad geeft in dit artikel enkele belangrijke uitgangspunten aan die het college voor het opstellen van de begroting en de meerjarenramingen moet volgen.

Tevens wordt hier expliciet vastgelegd hoe de raad bij het vaststellen van de begroting de investeringen autoriseert. De autorisatie van deze kredieten zou anders als gevolg van het door gemeenten gehanteerde lasten en batenstelsel buiten de boot vallen. Investeringen van gemeenten worden voornamelijk geactiveerd en drukken zodoende in het jaar van aanschaf niet op de onder de programma's verantwoorde lasten.

Artikel 8 Waardering & afschrijving vast activa

De verordening moet volgens artikel 212 Gemeentewet in elk geval bevatten de "regels voor waardering en afschrijving activa". Deze regels worden opgenomen in de nota afschrijvingsbeleid, die door de raad wordt vastgesteld.

Artikel 9 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. Hoe groot moet het eigen vermogen zijn om risico's op te vangen en de vraag of een investering gefinancierd wordt door belastingverhoging of door het interen op het eigen vermogen, zijn financieel beleidsmatige vragen die thuishoren bij de raad. Het college biedt bij de kadernota een doorrekening aan van de algemene reserve.

Artikel 10 Kostprijsberekening

In artikel 10 is de grondslag voor de bepaling van heffingen en tarieven neergelegd, zoals dat door artikel 212, lid 2, onder b, van de 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 10, 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.

Artikel 11 Treasurystatuut

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, tweede lid, onder c van de Gemeentewet. 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. In het treasurystatuut stelt de raad doelstellingen, richtlijnen en limieten die voor het college gelden.

Artikel 12 Gemeentelijke 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. Eisen worden gesteld aan de toedeling van taken aan organisatieonderdelen van de gemeente en de toewijzing van functies aan functionarissen. Tevens worden eisen gesteld aan de budgettoedeling en de verantwoording daarover.

Artikel 13 Aanbesteding en inkoop

De inkoop van goederen en diensten en de aanbesteding van werken zijn belangrijke en kwetsbare activiteiten die een groot budgettair effect kunnen hebben. Het hanteren van een protocol is naast de desbetreffende administratieve aspecten tevens te zien als een vorm van risicobeheersing. De aansprakelijkheid kan worden beperkt en er wordt jegens derden rechtszekerheid gecreëerd. Artikel 13 legt aan het college de zorg op om regels op te stellen voor de aanbesteding van werken en inkoop van goederen en diensten. De regelgeving van de Europese Unie dient daarbij nageleefd te worden. Doordat de regels worden vastgelegd kan de accountant bij zijn controle van de jaarstukken nagaan of de interne regels en de Europese regelgeving zijn nageleefd, het is een onderdeel van de rechtmatigheidstoets. De accountant beoordeelt hiervoor eveneens het systeem van interne regels.