

Wijzigingsverordening rechtmatigheid gemeente Overbetuwe 2007

Onderwerp: Financiële verordening Overbetuwe

Ons kenmerk: 06rb000089

Nr. 9

De raad van de gemeente Overbetuwe besluit,

gelet op artikel(en) 212 van de Gemeentewet

b e s l u i t :

vast te stellen de

Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede de regels voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Overbetuwe.

Hoofdstuk 1. Inleidende bepalingen

Artikel 1. Begripsomschrijvingen

Deze verordening verstaat onder:

- a. afdeling: iedere organisatorische eenheid binnen de gemeentelijke organisatie met een eigen rechtstreekse verantwoordelijkheid aan het college;
- b. administratie: het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie voor het besturen van, het functioneren en het beheersen van (onderdelen van) de organisatie van de gemeente Overbetuwe en voor de verantwoording die daarover moet worden afgelegd.

Hoofdstuk 2. Begroting en verantwoording

Artikel 2. Programma-indeling

De raad stelt bij aanvang van een nieuwe raadsperiode een programma-indeling voor de komende raadsperiode vast.

Artikel 2a. Planning- en Controlcyclus

Voor aanvang van een begrotingsjaar biedt het college aan de raad een overzicht aan met daarin in elk geval de datums voor het aanbieden door het college en het vaststellen door de raad van de jaarstukken, de Kadernota, de tussentijdse rapportages en de begroting met de meerjarenraming.

Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken

1. Bij de begroting wordt een overzicht gegeven van de productenraming ingedeeld naar programma's en bij het jaarverslag wordt een overzicht gegeven van de productenrealisatie ingedeeld naar programma's.
2. Als bijlage bij de uiteenzetting van de financiële positie van de begroting wordt van de nieuwe investeringen per investering het benodigde investeringskrediet weergegeven.
3. In de jaarrekening wordt van de investeringen de uitputting van de geautoriseerde investeringskredieten en de actuele raming van de totale uitgaven weergegeven.

Artikel 3a. Kaders ontwerpbegroting

1. Het college biedt voor 1 juli aan de raad een nota aan met een voorstel voor het beleid en de financiële kaders van de ontwerpbegroting voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming.
2. In de ontwerpbegroting wordt een post onvoorzien opgenomen.

Artikel 4. Autorisatie begroting en investeringskredieten en begrotingswijzigingen

1. De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting de totale lasten en de totale baten per programma en het overzicht van de algemene dekkingsmiddelen.
2. Bij de begrotingsbehandeling geeft de raad aan van welke nieuwe investeringen hij op een later tijdstip een apart voorstel voor autorisatie van het investeringskrediet wil ontvangen. De overige

- nieuwe investeringen worden bij de begrotingsbehandeling met het vaststellen van de financiële positie geautoriseerd.
3. Indien het college voorziet dat een geautoriseerd budget of investeringskrediet dreigt te worden overschreden, wordt dit door het college gemeld in de voor- of najaarsnota. Het college voegt hierbij een voorstel voor wijziging van het budget of het investeringskrediet.
 4. Voor investeringen in de loop van het begrotingsjaar die niet in de begroting zijn opgenomen, legt het college vooraf aan het aangaan van verplichtingen een investeringsvoorstel en een voorstel voor het autoriseren van een investeringskrediet aan de raad voor, met uitzondering van de situaties, genoemd in artikel 4a.

Artikel 4a. Autorisatie achteraf

1. Ten behoeve van een soepele voortgang in de bedrijfsvoering en/of besluitvormingstrajecten is vooraf geen budgetverlening door de raad noodzakelijk voor:
 - a. nieuwe uitgaven met een eenmalig karakter van maximaal € 150.000 exclusief compensabele BTW;
 - b. nieuwe meerjarige verplichtingen waarvan de jaarlijkse lasten maximaal € 20.000 exclusief compensabele BTW zijn.
2. Van de financiële consequenties van transacties die het eerste lid onder a. en b. genoemde bedragen niet te boven gaan worden achteraf in het betreffende begrotingsjaar administratieve begrotingswijzigingen opgesteld, die worden opgesomd in het totaaloverzicht bij het maandelijks raadsvoorstel begrotingswijzigingen en alsnog vastgesteld of de betreffende financiële consequenties worden meegenomen in een één van de tussentijdse rapportages aan de raad, bedoeld in artikel 5, eerste lid en de daaruit voortvloeiende begrotingswijziging.
3. Bij de bepaling van overschrijding van programma's wordt geen rekening gehouden met overschrijdingen, die het gevolg zijn van een hogere toerekening van loonkosten van de eigen organisatie.
4. Kredietopeningen ten behoeve van grondexploitatie-activiteiten waarvoor een actuele, door de raad vastgestelde exploitatieopzet voorhanden is, kunnen ongelimiteerd door het college worden afgewikkeld, indien deze uitgaven passen binnen de bedoelde exploitatieopzet.

Artikel 5. Tussentijdse rapportage

1. Het college informeert de raad door middel van tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting van de gemeente over de eerste drie maanden (voorjaarsnota) en de eerste acht maanden (najaarsnota) van het begrotingsjaar.
2. De tussenrapportages bevatten een uiteenzetting over de uitvoering en de bijstelling van het beleid en een overzicht met de bijgestelde raming van:
 - a. de baten en lasten per programma;
 - b. het overzicht van de algemene dekkingsmiddelen;
 - c. het resultaat voor bestemming volgend uit de onderdelen a en b;
 - d. de (beoogde) toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma;
 - e. het resultaat na bestemming, volgend uit de onderdelen c en d, alsmede een realisatie en raming van de productenrealisatie en de realisatie en raming van de uitputting van de investeringskredieten.
3. In de tussenrapportage worden alleen afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en lasten en investeringskredieten in de begroting van € 50.000 en hoger per programma toegelicht.

Artikel 5a. Tussentijdse rapportage en informatie

1. Het college informeert in ieder geval vooraf de raad en neemt pas een besluit over een privaatrechtelijke rechtshandeling, als bedoeld in artikel 160, eerste lid, sub e. van de Gemeentewet, nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen van:
 - a. het aangaan van verplichting voor werken groter dan € 1.000.000;
 - b. het aangaan van verplichtingen voor leveringen en diensten groter dan € 500.000;
 - c. het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties groter dan € 1.000.000.
2. Het bepaalde in het eerste lid, onder c. is niet van toepassing op het aangaan van achtervangovereenkomsten met het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, voorzover het de (her)financiering betreft van de in de gemeente gelegen woongelegenheden.

Hoofdstuk 3. Financieel beleid

Artikel 6. Waardering & afschrijving vaste activa

1. Geactiveerde kosten voor onderzoek en ontwikkeling voor een bepaald actief en het saldo van agio en disagio worden op annuïteitbasis in maximaal 5 jaar afgeschreven.
2. De kosten van sluiten van geldleningen worden direct ten laste van de exploitatie verantwoord.
3. Materiële vaste activa met economisch nut worden op annuïteitbasis afgeschreven in:
 - a. 60 jaar: aanleg van riolen;
 - b. 45 jaar: aanleg van pompputten en persleidingen;
 - c. 40 jaar: nieuwbouw woonruimten en bedrijfsgebouwen.;
 - d. 25 jaar: renovatie, restauratie woonruimten en bedrijfsgebouwen;
 - e. 15 jaar: technische installaties in bedrijfsgebouwen; aanleg van pompinstallaties;
 - f. 10 jaar: veiligheidsvoorzieningen bedrijfsgebouwen; telefooninstallaties; kantoormeubilair; schoolmeubilair; aanleg tijdelijke terreinwerken; nieuwbouw tijdelijke woonruimten en bedrijfsgebouwen; groot onderhoud woonruimten en bedrijfsgebouwen;
 - g. 5 jaar: automatiseringsapparatuur en programmatuur;
 - h. afzonderlijk door de raad vast te stellen afschrijvingstermijnen voor unieke projecten niet vallend onder het bovenstaande.
4. Op gronden en terreinen wordt niet afgeschreven.
5. Activa met een verkrijgingsprijs van minder dan € 5.000 worden niet geactiveerd, uitgezonderd gronden en terreinen.
6. Voor materieel van de afdelingen openbare ruimte en veiligheid worden de afschrijvingstermijnen gehanteerd die zijn opgenomen in de door de raad vastgestelde vervangingsschema's van dit materieel.
7. Kapitaaluitgaven in de openbare ruimte met een meerjarig maatschappelijk nut (aanleg, groot onderhoud en reconstructie van wegen, waterwegen; civiele kunstwerken, groen en kunstwerken) worden afgeschreven in 20 jaar.
8. Kapitaaluitgaven met een meerjarig maatschappelijk nut niet gedaan in de openbare ruimte worden onder aftrek van bijdragen van derden en bestemmingsreserves in één keer ten laste van de exploitatie gebracht. Hiervan kan bij raadsbesluit worden afgeweken. In geval van activering bij raadsbesluit wordt het actief annuïteitsgewijs afgeschreven over de verwachte levensduur van het actief of een kortere, door de raad aan te geven tijdsduur.
9. In afwijking van het derde lid onder c worden de oorspronkelijke afschrijvingstermijnen van 60 jaar van (oude) investeringen van schoolgebouwen, waarvan de WOZ-waarde hoger is dan de restant-boekwaarde, niet meer aangepast.

Artikel 7. Kostprijsberekening

1. Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van goederen, werken en diensten wordt een systeem van kostentoerekening gehanteerd. Bij de kostentoerekening worden naast de directe kosten alleen die indirecte kosten betrokken, die rechtstreeks samenhangen met de door de gemeente verleende diensten.
2. Bij de indirecte kosten worden betrokken de bijdragen aan en onttrekkingen van voorzieningen voor de noodzakelijke vervanging van de betrokken activa, de kapitaallasten van de in gebruik zijnde activa en voor rioolrecht, reinigingsrecht en afvalstoffenheffing de compensabele BTW.
3. De omslagrente voor de rententoerekening aan de activa wordt bepaald door het rentetotaal van de uitstaande leningen en de bij begroting vastgestelde gecalculeerde rente over het eigen vermogen en de voorzieningen (onder aftrek van de aan activa toegerekende specifieke rente).

Artikel 8. Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen

1. Het college doet de raad jaarlijks een voorstel voor de hoogte van de gemeentelijke tarieven voor belastingen, rioolrecht, reinigingsrecht, afvalstoffenheffing en diverse overige heffingen, zoals leges en begraafrechten.
2. Het college biedt jaarlijks een nota aan ter vaststelling van prijzen voor de uitgifte van gronden. Eens in de 4 jaar biedt het college de raad een nota aan met de kaders voor de prijzen voor de verhuur en verkoop van overige onroerende zaken. De raad stelt de nota's vast.
3. Het college biedt eens in de 4 jaar de raad een nota aan met de kaders voor de prijzen van gemeentelijke diensten anders dan genoemd in het tweede lid. De raad stelt de nota vast.
4. De besluiten voor het vaststellen van nieuwe prijzen en het wijzigen van prijzen worden ter kennisneming aan de raad aangeboden.

Artikel 9. Financieringsfunctie

1. Het college zorgt bij het uitvoeren van de financieringsfunctie voor:
 - a. het aantrekken van voldoende financiële middelen en het uitzetten van overtollige gelden om de programma's binnen de door de raad vastgestelde kaders van de begroting uit te voeren;
 - b. het beheersen van de risico's verbonden aan de financieringsfunctie zoals renterisico's, koersrisico's en kredietrisico's;
 - c. het beperken van de kosten van leningen en het bereiken van een voldoende rendement op uitzettingen;
 - d. het beperken van de interne verwerkingskosten en externe kosten bij het beheren van de geldstromen en financiële posities.
2. Het college neemt bij het uitvoeren van de financieringsfunctie de richtlijnen van het Treasurystatuut in acht.
3. Bij het uitzetten van middelen, het verstrekken van garanties en het aangaan van financiële participaties uit hoofde van de publieke taak bedingt het college, indien mogelijk, zekerheden. Het college motiveert in zijn besluit het openbaar belang van dergelijke uitzettingen van middelen, verstrekkingen van garanties en financiële participaties.

Hoofdstuk 4. Financieel beheer en interne controle

Artikel 10. Administratie

De administratie is zodanig van opzet en werking, dat zij dienstbaar is voor:

- a. het sturen en het beheersen van activiteiten en processen in de gemeente als geheel en in de afdelingen;
- b. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van activa met economisch nut, activa met maatschappelijk nut, voorraden, vorderingen, schulden, en contracten;
- c. het verschaffen van informatie over uitputting van de toegekende budgetten en investeringskredieten en voor het maken van kostencalculaties;
- d. het verschaffen van informatie over indicatoren over de gemeentelijke productie van goederen en diensten en de maatschappelijke effecten van het gemeentelijke beleid;
- e. het afleggen van verantwoording over de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en relevante wet- en regelgeving;
- f. de controle van de registratie van gegevens als zodanig en van de daaraan ontleende informatie, alsmede voor de controle op de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en relevante wet- en regelgeving.

Artikel 11. Interne controle

Het college zorgt ten behoeve van het getrouwe beeld van de jaarrekening en de rechtmatigheid van de baten en lasten en de balansmutaties, voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Bij afwijkingen neemt het college maatregelen tot herstel.

Artikel 12. Misbruik en oneigenlijk gebruik

Het college zorgt voor en legt vast de regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen.

Hoofdstuk 5. Financiële organisatie

Artikel 13. Financiële organisatie

1. Het college zorgt voor en legt vast:
 - a. een eenduidige indeling van de gemeentelijke organisatie en een eenduidige toewijzing van de gemeentelijke taken aan de afdelingen;
 - b. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, zodat aan de eisen van interne controle wordt voldaan en de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie aan beleids- en beheersorganen is gewaarborgd;
 - c. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten;

- d. de regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening van de financieringsfunctie;
- e. de kostenverdeelsleutels voor het eenduidig toewijzen van de lasten en baten aan de producten van de productraming en de productrealisatie.

Artikel 13a. Inkoop en aanbesteding

Het college zorgt voor en legt vast de interne regels voor de inkoop en aanbesteding van goederen, werken en diensten.

Hoofdstuk 6. Slotbepalingen

Artikel 14. Hardheidsclausule

De raad en het college kunnen één of meerdere artikelen van deze verordening buiten toepassing laten of daarvan afwijken, voor zover toepassing gelet op het belang van het financieel beleid, het financieel beheer of de inrichting van de financiële organisatie, leidt tot een onbillikheid van overwegende aard.

Artikel 15. Intrekking oude regeling

De Financiële verordening gemeente Overbetuwe 2005, zoals vastgesteld bij besluit van 21 december 2004, wordt ingetrokken.

Artikel 16. Inwerkingtreding

De verordening treedt in werking op 1 januari 2007.

Artikel 17. Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Financiële verordening gemeente Overbetuwe 2007.

Aldus besloten in zijn openbare vergadering

van 31 oktober 2006.

De raad voornoemd,

de griffier,

drs. A.J. van den Brink

de wnd. voorzitter,

M.M. Melaard.

Toelichting op de Financiële verordening Overbetuwe

I. Indeling en inhoud van de financiële verordening

Voor de indeling van de nieuwe financiële verordening is de inhoud van artikel 212 Gemeentewet gevolgd. Dit artikel uit de Gemeentewet zegt dat de financiële verordening de uitgangspunten voor het financieel beleid en regels voor het financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie moet bevatten. De elementen financieel beleid, financieel beheer en financiële organisatie komen terug in de hoofdstukindeling; achtereenvolgens de hoofdstukken 3, 4 en 5 gaan over deze onderwerpen.

Het eerste lid van artikel 212 Gemeentewet stelt aanvullende eisen aan de inhoud van de verordening. De verordening moet waarborgen dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en interne controle wordt voldaan. Ook deze eisen vindt men terug in de indeling van de verordening. Zo behandelt het 2e hoofdstuk de verantwoording over de uitvoering van de begroting.

In hoofdstuk 3 zijn kaders voor het financieel beleid opgenomen en in hoofdstuk 5 kaders voor de financiële organisatie. Deze kaders maken tezamen de interne controle waaronder de controle op de rechtmatigheid van de (financiële) beheershandelingen mogelijk. Regels over interne controle zelf staan in hoofdstuk 4, het hoofdstuk over het financieel beheer. De interne controle richt zich mede op de rechtmatigheid van de (financiële) beheershandelingen.

Het tweede lid van artikel 212 Gemeentewet geeft aan welke regels in elk geval in de verordening moeten zijn opgenomen. De verordening moet in elk geval regels bevatten voor waardering en afschrijving van vaste activa, grondslagen voor de berekening van tarieven en prijzen en de algemene doelstellingen en te hanteren richtlijnen en limieten voor de financieringsfunctie. Deze regels zijn opgenomen in het hoofdstuk 3, het hoofdstuk over het financieel beleid.

Uitgangspunt voor deze nieuwe verordening is de verkorte versie van de modelverordening van de VNG.

In enkele gevallen zijn artikelen uit de uitgebreide versie overgenomen. In dat geval is aan het artikelnummer een "a" toegevoegd conform de nummering in die uitgebreide versie. Op deze wijze blijft er aansluiting met de huidige modelverordeningen van de VNG en de wijzigingen en aanvullingen, die daarin de komende jaren zullen plaatsvinden.

Tevens zijn enkele artikelen uit de thans nog geldende financiële verordening van Overbetuwe overgenomen (hierna te noemen "oude verordening").

In de artikelsgewijze toelichting op de volgende pagina's wordt tevens aangegeven, waaraan de artikelen zijn ontleend. Indien daarover niets is vermeld, zijn de artikelen afkomstig uit de verkorte modelverordening van de VNG. In een enkel geval heeft in die artikelen uit praktische overwegingen nog een kleine aanpassing plaatsgevonden.

II. Toelichting op de artikelen.

Artikel 1. Definities

Voor de gehanteerde begrippen in de verordening gelden de definities uit de Gemeentewet, de Wet Fido, het Besluit begroting en verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) en het Besluit accountantscontrole Provincies en Gemeenten. Overige begrippen worden in artikel 1 van de verordening gedefinieerd.

In de oude Financiële verordening werden van veel meer begrippen de definities gegeven, zoals van doelmatigheid, doeltreffendheid, etc. Uitgangspunt van de nieuwe verordening is om overbodige ballast zoveel mogelijk te vermijden.

Zo bevatte de oude verordening ook nog veel bepalingen over bijvoorbeeld de inhoud van de verplichte paragrafen bij de programmabegroting. Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) geeft hierover al veel nadere regels.

Aan de belangrijkste kaders voor de paragrafen wordt aandacht besteed in de Kadernota.

Daarom zijn in de nieuwe verordening dergelijke uitgebreide bepalingen achterwege gelaten.

Artikel 2. Programma-indeling

Dit artikel bevat bepalingen over de inrichting van de begroting en de jaarstukken. De indeling van de programma's worden bij aanvang van iedere raadsperiode door de raad vastgesteld. Het BBV bepaalt in aanvulling hierop dat het college de producten aan de programma's toewijst.

Op grond van artikel 189 Gemeentewet berust het budgetrecht bij de raad. De raad neemt uiteindelijk de beslissing welke bedragen hij voor taken en activiteiten op de begroting beschikbaar stelt. Gedurende het begrotingsjaar kan de raad op grond van artikel 192 Gemeentewet besluiten nemen tot wijziging van de begroting. De gemeente kan slechts uitgaven doen voor de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht (vierde lid artikel 189 Gemeentewet).

De raad kan kiezen op welk niveau hij budgetten beschikbaar stelt. Hij kan er voor kiezen een budget voor een samenstel van activiteiten beschikbaar te stellen. In de nieuwe verordening is deze keuze vertaald naar het beschikbaar stellen van budgetten per programma. Dit laat onverlet dat bij de programma's de budgetten nader kunnen worden uitgesplitst naar speerpunten, e.d.

Artikel 2a Planning- en controlcyclus (P&C)

Dit artikel is overgenomen uit de uitgebreide versie van de Modelverordening.

Het is al een goed gebruik in gemeente Overbetuwe om jaarlijks een concernplanning te maken, waarin de data van aanbieding en vaststelling van de belangrijkste stukken van de P&C-cyclus zijn opgenomen. Wij vinden het een goede zaak dat de raad voor het begin van het begrotingsjaar van de hoofdlijnen van deze planning in kennis wordt gesteld.

Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken

In dit artikel zijn in aanvulling op het BBV bepalingen opgenomen voor de inrichting van de begroting. Zo wordt in het eerste lid het college opgedragen de productenraming bij de begroting te voegen. En zo wordt ook bepaald de productrealisatie bij het jaarverslag te voegen. Dit zijn geen standaardverplichtingen in het BBV. Het gaat hier niet om de uitgebreide productenraming en productrealisatie, maar om overzichten per programma van de producten, die bij de programma's horen met daarbij vermeld de totaal geraamde lasten en baten resp. de totaal gerealiseerde lasten en baten per product.

Verder wordt de verplichting in het BBV om in de begroting aandacht te besteden aan de investeringen nader uitgewerkt door te bepalen dat er bij de uiteenzetting van de financiële positie een overzicht van

de investeringen wordt gegeven. In Overbetuwe gebeurt dat in een aparte bijlage bij de Programmabegroting, namelijk in het Programma Nieuwe Lasten (PNL).

Investeringen en lasten van door de raad vastgestelde beheersprogramma's zoals het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) worden niet meer in dat PNL opgenomen maar rechtstreeks in de productenraming; de raad hoeft hiervoor dan ook geen afzonderlijke budgetten meer vast te stellen (de financiële consequenties zijn via de producten al opgenomen bij de programma's)

Artikel 3a. Kaders begroting

Het eerste lid van het artikel is overgenomen uit de uitgebreide modelverordening en bepaalt dat de gemeenteraad vooraf aan het opstellen van de begroting (voor de zomer) een nota vaststelt waarin de hoofdlijnen voor het beleid en de financiële kaders voor de komende jaren zijn vastgelegd. De kaders geven richting aan het college voor het opstellen van de ontwerpbegroting en de meerjarenraming. In Overbetuwe is dit al enkele jaren een goed gebruik en wordt jaarlijks de Kadernota door de raad vastgesteld, waarop dit eerste lid doelt.

Het tweede lid handelt over de post onvoorzien.

Artikel 189, 2e lid van de Gemeentewet bepaalt dat de begroting mede een bedrag voor onvoorziene uitgaven bevat. Artikel 8 van het BBV zegt dat het bedrag voor onvoorzien moet zijn opgenomen in het programmaplan. In het tweede lid van artikel 3a van de uitgebreide versie wordt een nadere invulling aan deze wettelijke verplichtingen gegeven. De meeste gemeenten, waaronder ook Overbetuwe, nemen een bedrag voor onvoorzien op onder de algemene dekkingsmiddelen. Het tweede lid van de uitgebreide modelverordening bepaalt echter dat het college per programma een post voor onvoorziene uitgaven opneemt. Deze alternatieve invulling moet in relatie worden gezien met het derde lid van artikel 4 van de uitgebreide modelverordening. Dat bepaalt dat het college bevoegd is overschrijdingen van de lasten van een prioriteit en overschrijdingen van de baten van een prioriteit te dekken uit de post onvoorzien van het programma waarvan de prioriteit deel uitmaakt.

Deze uitgebreide bepalingen zijn niet overgenomen in de nieuwe verordening en wel om de volgende redenen:

1. Het college heeft voldoende mogelijkheden om met toepassing van artikel 4a soepel om te gaan met onvoorziene omstandigheden of overschrijdingen.
2. Vooraf is het moeilijk in te schatten wat de juiste verdeling over alle programma's en de post onvoorzien. Bovendien is deze post in verhouding tot de programmabegroting zeer laag, zodat een verdere versnippering over programma's geen toegevoegde waarde heeft.

In de nieuwe verordening is daarom volstaan met de bepaling dat er in de begroting een post voor onvoorzien wordt opgenomen (om niet voorziene structurele uitgaven en kapitaallasten op te vangen).

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 plaats vindt op programmaniveau plaats (lid 1). Voor begrotingswijzigingen doet het college gedurende het jaar voorstellen aan de raad (lid 3).

Naast lopende uitgaven doen gemeenten ook investeringen. Ook uitgaven voor investeringen moeten worden geautoriseerd. Voor de autorisatie van deze investeringskredieten is er in overeenstemming met de modelverordening voor gekozen deze bij begrotingsbehandeling mee te nemen (lid 2). Wel kan de raad bij de begrotingsbehandeling aangeven welke investeringskredieten hij op een later tijdstip wenst te autoriseren. Zo kan de raad de autorisatie van politiek belangrijke investeringen combineren met de behandeling van de inhoudelijke kant van het investeringsvoorstel. Het bedrag voor een dergelijke investering blijft wel op de begroting staan als voorziene uitgaaf, maar de raad autoriseert de uitgaaf nog niet. Het college is nog niet bevoegd verplichtingen voor de investering aan te gaan.

Meestal komen gedurende het begrotingsjaar nieuwe investeringsvoornemens op tafel die bij het opstellen van de ontwerpbegroting nog niet waren voorzien. Het laatste lid van het artikel regelt de autorisatie van de investeringskredieten voor deze investeringen.

Artikel 4a. Autorisatie achteraf

Het beschikbaar stellen van budgetten is op basis van de Gemeentewet een exclusief recht van de raad, dat niet kan worden overgedragen aan het college. Dit betekent dus dat het college bij alle onverwachte zaken en/of noodzakelijke kleine nieuwe verplichtingen die extra geld kosten formeel geredeneerd eerst moet wachten op een raadsbesluit tot aanvullende kredietopening. Dit doorkruist een soepele bedrijfsvoering en is natuurlijk niet praktisch. Daarom was er in de oude verordening al een regeling opgenomen dat het college voor nieuwe uitgaven tot een bepaald niveau niet hoefde te wachten op een voorafgaande door de raad vast te stellen begrotingswijziging. Alleen werd hiervoor, zoals nu achteraf is gebleken, tenorechte het artikel over de informatieplicht van het college aan de raad gebruikt.

In de nieuwe verordening is hiervoor een afzonderlijk artikel opgenomen, dat de handelwijze tot nu toe op een formele juiste wijze regelt en wel artikel 4a.

In dit artikel is geregeld binnen welke grensbedragen het college mag besluiten tot het doen van niet in de programmabegroting geraamde eenmalige en structurele uitgaven.

In die gevallen worden de verplichtingen dus al wel door het college aangegaan en/of de uitgaven al gedaan en wordt er pas achteraf bij een zogenaamde "administratieve" wijziging of bij één van de tussentijdse bestuursrapportages alsnog door de raad ingestemd met het benodigde aanvullende budget.

Het college moet er bij deze procedure natuurlijk wel op kunnen vertrouwen dat de raad hier soepel mee omgaat en dergelijke zaken niet telkens zwaar inhoudelijk gaat beschouwen. Anderzijds moet het college ook het vertrouwen, dat de raad door vaststelling van dit artikel aan het college geeft, niet schaden en dus artikel 4a alleen toepassen in die situaties waarvoor dit artikel is bedoeld.

Omdat de gevolgde lijn tot nu toe geen problemen heeft opgeleverd heeft het college er alle vertrouwen in dat deze lijn op een soepele wijze zal worden voorgezet.

De grensbedragen zijn grotendeels overgenomen uit het oude lid 6 van artikel 7.

Uit praktische overwegingen is er geen onderscheid meer gemaakt tussen werken, diensten, investeringen, etc. Er was namelijk vaak onduidelijkheid welke concrete zaken nu precies onder welke categorie vielen. In de oude regeling waren voor verschillende categorieën van eenmalige uitgaven (werken en leveringen/diensten) nog afzonderlijke grensbedragen opgenomen van € 100.000 en € 200.000. In de nieuwe regeling is gekozen voor één grensbedrag van € 150.000 voor alle uitgaven met een eenmalig karakter.

Daarnaast is het grensbedrag van € 20.000 voor het aangaan van structurele financiële verplichtingen (exploitatiekosten/kapitaallasten) ongewijzigd uit de oude regeling overgenomen.

Indien deze grensbedragen niet worden overschreden mag het college in eerste instantie dus besluiten tot het doen van uitgaven, waarvoor nog geen budgetten beschikbaar zijn. Boven die grensbedragen moet altijd vooraf krediet worden gevraagd aan de raad (m.u.v. de afwijkende regeling voor grondexploitatie met vastgestelde exploitatieberekeningen).

Lid 3 is ingevoegd met het oog op de rechtmatigheid. Daarin is geregeld, dat bij de bepaling van de mate van overschrijding van programma's geen rekening wordt gehouden met verschuivingen in de toerekening van loonkosten tussen het ene en het andere Programma. Formeel geredeneerd is elke overschrijding van een programma namelijk onrechtmatig; bij deze beoordeling houdt de accountant er geen rekening mee dat andere programma's met dezelfde bedragen zijn onderschreden.

In de praktijk komt het door diverse oorzaken regelmatig voor dat bij het opmaken van de jaarrekening blijkt dat er verschuivingen hebben plaatsgevonden in de toerekening van de loonkosten (met toeslagen) van de eigen organisatie, terwijl het totaal van die toerekeningen binnen de hele begroting overeenstemt met de hiervoor geraamde bedragen. Omdat na 1 januari van een boekjaar formeel geen begrotingswijzigingen door de raad kunnen worden vastgesteld betekent dit dat dergelijke overschrijdingen niet meer gecorrigeerd kunnen worden en automatisch als onrechtmatig worden beoordeeld door de accountant (de raad heeft immers vooraf geen aanvullend budget geautoriseerd). Dit artikel biedt hiervoor dus een praktische oplossing.

Bij tussentijdse rapportages zal overigens wel worden nagegaan in hoeverre het mogelijk en zinvol is om de ramingen van de toerekening van de eigen loonkosten af te stemmen op de werkelijke toerekeningen.

Lid 4 is overgenomen uit de oude verordening en heeft betrekking op beschikbaar stellen van kredieten voor grondexploitatie-activiteiten. Voorzover hiervoor actuele door de raad vastgestelde exploitatieopzettingen voorhanden zijn, is de bevoegdheid om krediet voor de daadwerkelijke uitvoering daarvan beschikbaar te stellen, volledig in handen van het college gelegd. De raad heeft immers bij de vaststelling van de exploitatie-opzettingen ingestemd met de uitvoering en de daarin opgenomen kosten van bouwrijp maken, etc. Het is dan ook praktisch om de uitvoering hiervan, binnen de kaders van die exploitatieopzettingen aan het college over te laten.

Overigens laat dit artikel onverlet de informatieplicht die het college aan de raad heeft op grond van 5a over privaatrechtelijke rechtshandelingen. Ook wordt de raad bij diverse stukken van de Plannings- en Controlcyclus regelmatig geïnformeerd over de uitvoering van grondexploitaties.

Indien er geen actueel vastgestelde exploitatieopzet voorhanden is, geldt de procedure, zoals beschreven in het 1e en 2e lid van dit artikel.

Artikel 5. Tussentijdse rapportage

Een belangrijk onderdeel van de planning en controlcyclus voor de raad zijn de tussenrapportages. Op basis van tussenrapportages wordt de raad geïnformeerd over de uitputting van budgetten en investeringskredieten en de voortgang van de uitvoering van het beleid. Er is conform de verkorte versie van de modelverordening en de oude verordening van Overbetuwe gekozen voor twee tussenrapportages. Alleen zijn de perioden waarop in de rapportages verslag wordt gedaan, verkort. De oude verordening sprak nog van 4-maands en 9-maandsrapportages. Gelet op de voorbereidingstijd en het relatief veel tijd vragende politieke besluitvormingstraject van voorbespreking, collegebehandeling, presidium, commissie- en raadsbehandeling zijn deze perioden niet reëel haalbaar. Bovendien heeft de raad besloten

om de najaarsnota naar voren te halen; men wil de resultaten van de najaarsnota betrekken bij de begrotingsbehandeling.

In de nieuwe verordening worden daarvoor de volgende perioden aangehouden:

- voorjaarsnota: 3-maandsrapportage (t/m maart)
- najaarsnota: 8 maandsrapportage (t/m augustus).

Dit sluit meer aan bij de reële haalbaarheid, maar heeft met name voor de najaarsnota wel consequenties voor de juiste inschatting van het verwachte rekeningsresultaat, terwijl de raad –naast vervroeging van de behandeling- ook heeft aangegeven dat die inschatting bij de najaarsnota verbeterd dient te worden. Hier wordt ook naar gestreefd met andere maatregelen, maar het naar voren halen van de najaarsnota en de noodzakelijke verkorting van de rapportageperiode staat hier wel haaks op.

Het tweede lid bevat bepalingen over de minimale inhoud van de rapportage.

Het derde lid bepaalt over welke afwijkingen ten opzichte van de begroting het college zich in de rapportage moet verantwoorden. Uit praktische overwegingen is –in de lijn van de rapportages tot nu toe- gekozen voor een ondergrens van € 50.000 per programma.

In de managementrapportage van de organisatie aan het college wordt een ondergrens gehanteerd van € 10.000. Deze mutaties worden voor de raad dus samengevat tot een rapportage op hoofdlijnen.

Artikel 5a. Informatieplicht

In overeenstemming met uitgebreide versie van de modelverordening is een aanvullend artikel opgenomen voor een nadere invulling van de informatieplicht van het college aan de raad. Het betreft een uitwerking van het vierde lid van artikel 169 Gemeentewet. Dat artikel verplicht het college vooraf aan het aangaan van bepaalde verplichtingen de raad inlichtingen te verstrekken indien de raad daar om verzoekt of indien de uitoefening van deze bevoegdheden van het college ingrijpende gevolgen heeft voor de gemeente. In het artikel verzoekt de raad het college om informatie vooraf aan het aangaan van de opgesomde rechtshandelingen met een financieel gevolg, indien het aangaan van deze verplichtingen de in het artikel genoemde bedragen overschrijden (hierbij gaat het tevens om handelingen die voortvloeien uit eerdere besluitvorming van de raad).

De bepalingen uit het artikel ontslaan het college niet van de informatieplicht in andere gevallen. Ook moeten besluiten van het college voor het doen van privaatrechtelijke rechtshandelingen passen binnen de kaders van het beleid dat door de raad is uiteengezet. Het artikel scheidt duidelijkheid tussen het college en de raad over de vraag wanneer de raad in elk geval vooraf wenst te worden geïnformeerd en in de gelegenheid wil worden gesteld zijn wensen en bedenkingen aan het college kenbaar te maken.

Lid 3 is nieuw. Dit heeft betrekking op de achtervangovereenkomsten, die het college tot nu toe altijd heeft gesloten voor woningbouw. Formeel zou dit telkens vooraf aan de raad voorgelegd moeten worden, hetgeen mede met het oog op de beperkte risico's niet praktisch zou zijn. Daarom is deze bevoegdheid in de nieuwe verordening uitgezonderd.

Artikel 6. Waardering & afschrijving vaste activa

In het tweede lid van artikel 212 Gemeentewet is onder letter a de uitdrukkelijke bepaling opgenomen dat de financiële verordening in elk geval de regels voor waardering en afschrijving van activa bevat. Hieraan is in artikel 6 invulling gegeven. In het korte voorbeeld zijn de methoden en afschrijvingstermijnen direct in de verordening opgenomen. De bepalingen zijn overgenomen uit de oude verordening van Overbetuwe, die nog steeds actueel zijn.

Het BBV laat ook een aanzienlijke beleidsvrijheid aan gemeenten voor het zelf vaststellen van de eigen afschrijvingsmethodieken en afschrijvingstermijnen. Natuurlijk geldt hierbij wel het criterium dat gemeenten de afschrijvingsmethodiek en afschrijvingstermijn van een actief met economisch nut moeten afstemmen op de verwachte economische levensduur. Indien dit wordt nagelaten, wordt het getrouwe beeld van de jaarrekening namelijk aangetast.

Het 9e lid is nieuw toegevoegd en heeft betrekking op de afschrijvingstermijn van oude investeringen van schoolgebouwen, waarvoor op basis van de toen geldende richtlijnen nog een afschrijvingstermijn van 60 jaar is gehanteerd. In de paragraaf Weerstandsvermogen van de Programmabegroting is nader toegelicht, waarom de afschrijvingstermijnen van deze oude investeringen niet meer worden afgestemd op de voorgeschreven termijn van 40 jaar (restant-boekwaarde is toch al veel lager dan de WOZ-waarden, zodat verdere verlaging helemaal een vertekend beeld zou geven van de werkelijke waarde). Voor de uitgebreide toelichting hierop wordt verwezen naar de betreffende passage uit die paragraaf.

Artikel 7. Kostprijsberekening

Artikel 212 Gemeentewet bepaalt in het tweede lid, letter b dat de verordening in ieder geval de grondslagen bevat voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en tarieven voor rechten. De grondslag voor de prijzen en tarieven vormt de samenstelling van de kostprijs van de diensten waarvoor prijzen en heffingen in rekening worden gebracht. In artikel 7 van de verordening staan de kaders voor de bepaling van de kostprijzen van de gemeentelijke diensten.

Lid 1 van het artikel bepaalt dat de kostprijs bestaat uit de directe kosten en de indirecte kosten die direct met de dienst samenhangen.

Het tweede lid bepaalt dat onder de indirecte kosten ook worden verstaan bijdragen aan bestemmings-reserves en voorzieningen voor noodzakelijke vervanging van betrokken activa en *de compensabele BTW*. Hiermee wordt invulling gegeven aan de mogelijkheid die artikel 229b Gemeentewet biedt om bijvoorbeeld compensabele BTW door te belasten in rioolrecht, reinigingsrecht en afvalstoffenheffing, hetgeen in Overbetuwe sinds 2003 wordt toegepast.

De kaders in het artikel vormen de basis waarbinnen het college zijn systematiek van kostentoerekening kan vormgeven en de kostenverdeelsleutels voor de toerekening van indirecte kosten kan vaststellen.

Artikel 8. Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen

Het vaststellen van de tarieven voor belastingen, rechten en leges is een bevoegdheid van de raad, die niet kan worden gedelegeerd (artikel 156 Gemeentewet). Het eerste lid van de verkorte modelverordening artikel bepaalt dat de raad de tarieven voor de belastingen, rioolrechten en afvalstoffenheffing jaarlijks vaststelt.

Omdat het in Overbetuwe gebruikelijk is dat de raad voor meer heffingen zoals leges en begraafrechten de tarieven jaarlijks vaststelt is het eerste lid met deze heffingen uitgebreid.

Het vaststellen van de prijs voor een gemeentelijke dienst of de levering van goederen of werken (die niet vallen onder artikel 229 Gemeentewet) is een privaatrechtelijk besluit. Dergelijke besluiten zijn een bevoegdheid van het college (eerste lid, letter e artikel 160 Gemeentewet).

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.

In afwijking van de modelverordening is bepaald, dat in Overbetuwe de raad jaarlijks de prijzen voor uitgifte van gronden vaststelt.

Artikel 9. Financieringsfunctie

De financieringsfunctie (treasury) is een belangrijk onderdeel van het middelenbeheer. Gezien de kwetsbaarheid van deze functie bevat artikel 212 Gemeentewet de expliciete bepaling dat de financiële verordening hierover regels voor het beleid en de organisatie bevat. In artikel 9 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. Een gemeente kan echter binnen de ruimte die de Wet Fido biedt, ook kiezen voor strakkere of ruimere kaders.

In Overbetuwe zijn nadere regels van financiering e.d. opgenomen in een afzonderlijke Treasurystatuut, dat door de raad is vastgesteld. In lid 2 van artikel 9 wordt hiernaar dus op eenvoudige wijze worden verwezen en hoeven in deze financiële verordening verder geen uitgebreide bepalingen te worden opgenomen.

Het verstrekken van leningen en garanties en het aangaan van financiële participaties mogen gemeenten alleen uit hoofde van de publieke functie (artikel 2 Wet Fido). Daarbij 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 niet eerder wordt genomen dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en hij zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen.

Het derde lid stelt aanvullende eisen aan dergelijke besluiten. Het publieke belang moet door het college worden gemotiveerd.

Daarbij draagt de verordening het college op bij het aangaan van dergelijke overeenkomsten zo mogelijk zekerheden te bedingen. Dit laatste is zeker, als het om grote bedragen gaat, iets om op te letten. Als bij een gemeente wordt aangeklopt voor bijvoorbeeld, een lening of garantiestelling dan hebben banken in veel van die gevallen er blijkbaar er niet al te veel vertrouwen meer in.

Artikel 10. Administratie

Onder artikel 10 zijn algemene bepalingen opgenomen voor de inrichting van de gemeentelijke administratie. Op hoofdlijnen wordt opgedragen welke gegevens systematisch moeten worden vastgelegd en aan welke eisen deze gegevens moeten voldoen.

Artikel 11. Interne controle

De accountant toetst jaarlijks bij de controle van de gemeenterekening of deze een getrouw beeld geeft van de gemeentelijke financiën en of de (financiële) beheershandelingen die eraan ten grondslag liggen

rechtmatig zijn verlopen. Artikel 11 draagt het college op maatregelen te treffen op basis waarvan de gemeente zelf nagaat of de cijfers in de administraties een getrouw beeld geven en of de financiële beheershandelingen die aan de baten en lasten en de balansmutaties ten grondslag liggen rechtmatig (zijn) verlopen.

Artikel 12. Misbruik en oneigenlijk gebruik

Artikel 12 bepaalt dat in gemeentelijke regelingen en werkprocedures voldoende maatregelen worden getroffen om misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen te voorkomen. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld het treffen van voldoende verificatiemaatregelen vooraf van de antecedenten van een aanvrager van een gemeentelijke subsidie, zodat subsidies daadwerkelijk worden verstrekt aan rechthebbenden. Het treffen van afdoende maatregelen op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik maakt deel uit van het rechtmatigheidoordeel van de accountant.

Artikel 13. Financiële organisatie

Artikel 13 geeft de uitgangspunten voor de financiële organisatie. Volgens het eerste lid letter a van artikel 160 Gemeentewet is het college bevoegd regels vast te stellen voor de ambtelijke organisatie van de gemeente. Het college wordt onder letter a, b, c en d van het artikel uit de verordening opgedragen de regels die de financiële organisatie betreffen, vast te leggen in besluiten.

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. Zoals vermeld zijn in Overbetuwe de regels van de financieringsfunctie in een apart Treasurystatuut opgenomen.

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

Artikel 13a. Inkoop en aanbesteding

Artikel 13a is overgenomen uit de uitgebreide modelverordening en draagt het college op een inkoopreglement op te stellen. In Overbetuwe is een inkoop- en aanbestedingsregeling in voorbereiding. De regels moeten natuurlijk wel Europa-proof zijn. Europese aanbestedingsregels maar ook nationale aanbestedingsregels moeten worden nageleefd en vormen het kader waarbinnen een dergelijk inkoopreglement moet worden opgesteld.

Artikel 14. Inwerkingtreding

De verordening treedt in de plaats van de vorige op grond van artikel 212 Gemeentewet ingestelde verordening. Het artikel bepaalt dat de verordening in werking treedt met ingang van 1 januari 2007. Daarmee is bedoeld dat zij betrekking heeft op de begrotingstukken vanaf 2007. De jaarstukken van het begrotingsjaar 2006 moeten nog voldoen aan de bepalingen uit de oude verordening.

Artikel 15. Citeertitel

Artikel 15 geeft de naam aan (Financiële verordening Overbetuwe), waarmee in de gemeentelijke stukken naar deze verordening moet worden verwezen.

Vaststelling

Uitgaande stukken van de raad moeten door de voorzitter en de griffier worden ondertekend (artikel 32a Gemeentewet).

Binnen twee weken na vaststelling door de raad moet het college de verordening aan gedeputeerde staten zenden (artikel 214 Gemeentewet). Gedeputeerde staten kunnen op elk gewenst moment een onderzoek instellen naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie en de verordening ex artikel 212 Gemeentewet (artikel 215 Gemeentewet).

De Financiële verordening wordt bij besluit van de gemeenteraad vastgesteld. Bekendmaking geschiedt middels publicatie in een gratis huis-aan-huisblad.