



gemeente BOARNSTERHIM

TOELICHTING OP DE ARTIKELEN

Artikel 2. Programmabegroting

Artikel 2 bevat een aantal bepalingen over de inrichting van de begroting waarin de kaderstellen- de 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 ver- plicht 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 wen- sen. 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 in- deling 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 indica- toren nodig zijn. Aan de hand van die indicatoren kan de raad zijn kaderstellende functie vervul- len. 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 Besluit begroting en verantwoording - 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 program- mabegroting en verantwoording een overzicht wil hebben van welke producten er bij de pro- gramma'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 grond- slag 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. Er is voor gekozen om de kaders van de begroting te regelen bij 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 be- groting 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. Lid 3 doet hetzelfde voor de uitvoering van de programma's van de begroting.

In het duale stelsel geeft de raad geen nadere uitvoeringsregels om aan de prestatie-eis te vol- doen. Deze uitvoeringsregels zijn aan het college.



De begrotingsrechtmatigheid ligt op het niveau van lid 3.

Ten aanzien van lid 2c. Indien de lasten van de producten met meer dan 50% worden overschreden met een minimum van € 25.000 moet in de controldocumenten antwoord worden gegeven op de vraag andere producten niet onder druk zijn komen te staan door de overschrijding.

Artikel 6. 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 eisen genoemd in met name artikel 5, eerste lid, zal kunnen voldoen. De minimaal gewenste zekerheid voor de getrouwheid en rechtmatigheid is vastgelegd in verordening 213. Het vereiste niveau van de interne controle, is het niveau dat een goedkeurende accountantsverklaring wordt verkregen ten aanzien van getrouwheid en financiële rechtmatigheid en een minimaal systeem van risico-analyse ten aanzien van niet financiële rechtmatigheid. Tot op heden vinden er in de gemeente geen interne controles plaats. Hier kan op korte termijn geen formatie voor vrij worden gemaakt. Indien een proces goed is geregeld is dat ook niet altijd nodig. Ten aanzien van de getrouwheid zullen op korte termijn geen interne controles plaatsvinden door het college. Het is de bedoeling van het college om aan de raad een plan van aanpak voor de invoering van de rechtmatigheid. Hierin speelt risico-analyse een belangrijke rol. Deze risico-analyse is in de nieuwe tekst tot uitdrukking gebracht door de woorden indien hier aanleiding toe is.

Er zal een nota misbruik en oneigenlijk gebruik moeten worden gemaakt. Dit zal worden meegenomen bij de invoering van rechtmatigheid.

Het vierde lid is in het verlengde van lid 1. Dergelijke toetsingen vonden tot op heden niet plaats. De formulering is daarom ruimer geformuleerd. Toetsingen vinden niet plaats, omdat het moet maar omdat het op grond van de risico-analyse nodig is. Het college kan niet in een jaar overwegen niets te doen, zonder risico-analyse of andere onderbouwing.

Het vierde en vijfde 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.

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 Gemeentewet.

Artikel 7. Tussentijdse rapportage en informatie

Lid 1 en 2

De raad geeft het college de volgende aanwijzingen mee voor de inrichting van de planning en controlcyclus, alsmede de momenten van communicatie.



PLANNING & CONTROLCYCLUS		INHOUDELIJKE BEHANDELING
juni	Voorjaarsnota	Doel : Kijkt beleidsmatig vooruit (kader) Hierbij wordt ingegaan op : a. Voortgang bestaand beleid b. Wensen voor nieuw beleid c. financiële mogelijkheden om wensen te realiseren (heroverwegingenlijst) d. Ontwikkeling financiële positie waaronder , investeringsparagraaf en update reserves en voorzieningen
sept/okt	Doorkijk	Doel : Geeft een update van de voorjaarsnota, voorzover nieuwe inzichten in beleidsmatig en financiële zin zijn gebleken en in concept vooraf inzicht in de begroting voor het komende jaar.
nov	Programmabegroting	Verwerkt de uitkomsten van de voorjaarsnota en evt. de conceptbegroting in de begroting voor het komende jaar.
dec.	Najaarsnota	Doel : Legt verantwoording over het beleid van het lopende begrotingsjaar af. Hierbij moeten afwijkingen in beleidsmatige en financiële zin ten opzichte van de begroting worden gemeld. Indien : a. Bij beleidsafwijkingen of anderszins nieuwe inzichten b. Overschrijding van de lasten van de programma's of de investeringskredieten of verschuiving van middelen tussen programma's
april	jaarverslag en jaarrekening	Legt beleidsmatig en financieel verantwoording af over het (vorige) begrotingsjaars.

Lid 3 en 4

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 overigens de informatieplicht voor het college gelden, zoals neergelegd in artikel 169, vierde lid, Gemeentewet, dat wil zeggen dat het college gehouden is de raad te informeren over het gebruik van collegebevoegdheden indien er om welke reden dan ook ingrijpende gevolgen zijn te verwachten. Een andere mogelijkheid voor de vormgeving van dit artikel is het uitdrukken van de limieten in percentages van het begrotingstotaal.

Het is natuurlijk wel zaak dat de limietbedragen in de verordening voldoende hoog zijn vastgesteld, zodat het college niet bij elke kleine zaak eerst de raad moet raadplegen. Hierdoor zou kostbare tijd van de raad en het college verloren gaan en de handelingsvrijheid van het college worden gefrustreerd. Iets wat de dualiseringsoperatie juist probeert te voorkomen. Voor het vaststellen van de limieten moet vanzelfsprekend rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van de gemeente.

De raad en het college zullen steeds moeten afwegen de kosten die aan de informatievoorziening is verbonden versus het nut, de toegevoegde waarde ervan.

De actieve informatieplicht geldt alleen indien transacties bij het vaststellen van de begroting of in andere kaderdocumenten zijn geautoriseerd.



Artikel 8. Jaarrekening

Artikel 8 is het sluitstuk van de begrotingscyclus, de verantwoording over de begrotingsuitvoering door het college, cq. de controle van de raad daarop. Basis daarvoor is de productrealisatie. In het eerste lid wordt daarvoor een kwaliteitseis gesteld. Het tweede lid is de tegenpool van artikel 2, lid 2.

Artikel 9. De financiële positie

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

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

De gemeenteraad stelt de investeringskredieten afzonderlijk vast. Kredieten, waarvan de gewenste resultaten en maatregelen nog onvoldoende duidelijk zijn gemaakt worden niet vastgesteld. De gemeenteraad autoriseert het krediet dan op basis van een nog voor te leggen afzonderlijk voorstel.

Artikel 10. Waardering & afschrijving vaste activa

Het activerings- en afschrijvingsbeleid wordt grotendeels bepaald door het BBV. Voor de gemeenteraad is op de volgende onderdelen een keuzemogelijkheid :

- de te hanteren afschrijvingsmethode (lineair of annuïtair)
- Toepassing van de componentenmethode.
- Versneld afschrijven van materiële vaste activa met een economisch nut en kosten van onderzoek en ontwikkeling.

In deze verordening is daarom primair naar het BBV verwezen en is voor bovenstaande punten een richting aangegeven, waarbij aan de huidige systematiek van afschrijven wordt aangehaakt. Wijzigingen op deze punten moet bij de raad worden voorgelegd.

Het opnemen van 'standaard' te hanteren afschrijvingstermijnen van vaste activa *met economisch nut* in de verordening ex art 212 GW is niet gewenst omdat die afschrijvingsduur dwingend bepaald wordt door een objectieve schatting van de levensduur van het specifieke investeringsobject. Bovendien verhindert het vastleggen van verplicht te hanteren afschrijvingstermijnen in een verordening de noodzakelijke flexibiliteit in geval van herschattingen. Blijkt de levensduur mee of tegen te vallen, dan vergt het BBV een bijstelling van de oorspronkelijke schatting (met uiteraard de bijbehorende financiële gevolgen). Een verordening die zo'n herschatting verhindert, is dus eigenlijk onrechtmatig. Investerings beneden de € 5.000 worden niet geactiveerd. Dit wil niet zeggen dat alle investeringen boven de 5.000 geactiveerd moeten worden

Artikel 11. Waardering oninbare vorderingen

Artikel 11 geeft de regels voor de bepaling van de hoogte van de voorziening voor oninbare vorderingen. Voor het bepalen van de hoogte van de voorziening is in dit artikel gekozen voor een scheiding in de bulkfacturen van de gemeente en de overige facturen. Voor de bulkfacturen van gemeenten wordt een voorziening getroffen op basis van een in te schatten percentage van oninbaarheid, omdat individuele beoordeling ondoenlijk is. In gemeenten betreft het hier veelal vorderingen facturen lokale heffingen en rechten.



Artikel 12. 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 gaan we een investering financieren door belastingverhoging of door het interen op het eigen vermogen, zijn financieel beleidsmatige vragen die thuishoren bij de raad.

Artikel 11 bepaalt, dat het college 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. Kaders stellen voor voorzieningen is veelal niet aan de orde, omdat voorzieningen een verplichtend karakter kennen. Wel is het inzichtelijk in de nota in te gaan op de voorzieningen.

Artikel 13. Kostprijsberekening

In artikel 13 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 13, 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. Veel gemeenten hanteren daarnaast het mechanisme van rentetoerekening over de reserves en de voorzieningen aan in gebruik zijnde kapitaalgoederen. Artikel 13, lid 2 van de modelverordening bepaalt, dat deze beide kosten ook daadwerkelijk worden meegenomen voor de berekening van de geraamde kostprijs. Indien is gekozen voor het systeem van het toerekenen van bespaarde rente dan is het verplicht deze rente als lasten mee te nemen in de kostprijs.

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.

Het rentepercentage van de toerekening van kapitaallasten is van invloed op de lasten, maar ook van invloed op de kostprijs. Indien men voor de bouw van een school een lening heeft afgesloten, kan men er voor kiezen de rentelasten op de kosten van het schoolgebouw te laten drukken. Dit wordt in de gemeentelijke boekhouding bereikt door de zogenaamde rente-omslagmethode. Het rentepercentage dat wordt gehanteerd bij de omslagmethode, is van invloed op de kostprijs. Het rentepercentage valt zodoende onder het budgetrecht van de raad. Daarnaast is bij de renteomslag van de kapitaallasten toerekening van de bespaarde rente over het eigen vermogen toegestaan. Artikel 13, lid 3 legt het te hanteren rentepercentage voor de omslagrente van de kapitaallasten vast.

Artikel 14. 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, tweede lid onder c. Het gaat om de kaders voor het uitvoeren van de finan-



cieringsfunctie. 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 dit artikel stelt de raad doelstellingen, richtlijnen en limieten die voor het college gelden. Het vierde lid van het artikel draagt het college op een financieringsstatuut (treasurystatuut) op te stellen dat met name protocollen bevat voor de dagelijkse uitvoering. Onderwerpen die in zo'n besluit aan de orde komen zullen met name betreffen het derivatenbeheer (indien van toepassing), het kasbeheer, het risicobeheer, de financiering en de administratieve organisatie. Onder het risicobeheer vallen het renterisicobeheer, het kredietrisicobeheer, het koersrisicobeheer, het interne liquiditeitsbeheer en het valutarisicobeheer (indien van toepassing).

In het derde lid onder a wordt gesproken van een vereiste rating die een financiële instelling moet hebben. De regelgeving schrijft voor dat het minimaal om een A-rating moet gaan. Gemeenten kunnen zelf een zwaardere rating vaststelling, bijvoorbeeld AA.

In onderdeel b wordt verder gesproken over een hoofdsomgarantie voor uitzettingen. Dit is de minimumeis die volgens de regeling geldt. De nominale waarde van de uitzetting blijft dan in ieder geval in takt. Gemeenten kunnen een lager risicoprofiel kiezen voor uitzettingen indien op de hoofdsom een inflatiepercentage gezet wordt van bijvoorbeeld 2%.

De kasgeldlimiet en de renterisiconorm zijn wettelijk geregeld (Wet financiering decentrale overheden, artikel 3 en 4, respectievelijk 5 en 6). Overschrijding is niet toegestaan. Gedeputeerde staten van de provincie moeten in hun hoedanigheid van toezichthouder ingrijpen, maar kunnen onder bijzondere omstandigheden een tijdelijke overschrijding tolereren. Bij overschrijding kan de gemeente worden geconfronteerd met preventief toezicht op het sluiten van kortlopende (kasgeldlimiet) of langlopende (renterisiconorm) leningen. De raad dient daarom wanneer overschrijding dreigt terstond geïnformeerd te worden.

Artikel 15. 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 en juist is, wordt in dit artikel het college opgedragen periodiek de registratie te controleren en bij afwijkingen maatregelen tot herstel te treffen.

De situatie van de huidige bedrijfsvoering is dat wel enige vorm van registratie plaatsvindt alleen niet gegroepeerd. Controles vindt sowieso niet plaats. Ook zijn geen minima benoemt. Het zal niet de bedoeling zijn om elke paperclip te registreren.

Lid 1 wordt ingevuld door een overzicht te maken van de huidige activaregistratie, verzekerde waarden, kadastrale gegevens en stille reserves. Al hetgeen hierin is geregistreerd is de basis voor de controle in lid 2.

Lid 2. De waardepapieren, voorraden, uitstaande leningen, (debiteuren) vorderingen, de liquiditeiten, de opgenomen leningen en (crediteuren) schulden vinden hun basis in de financiële administratie. Deze worden dagelijks bewaakt en jaarlijks door de accountant gecontroleerd. Op deze (huidige) wijze wordt de jaarlijkse controle ingevuld. De lijst uit lid 1 wordt eens in de 4 jaar gecontroleerd. Planning om dit voor het eerst te controleren is 2007. Immers om de lijst samen te stellen moet al deels een controleslag plaats vinden.

Artikel 16. Lokale heffingen

Het nieuwe artikel 212 Gemeentewet eist in het tweede lid, onderdeel b, dat de verordening 212 Gemeentewet minimaal de grondslagen bevat voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen tarieven voor rechten als bedoeld in artikel 229b Gemeentewet en in rekening te brengen heffingen als bedoeld in artikel 15.33 Wet milieubeheer. In de modelverordening is er voor gekozen om als uitgangspunt van het financieel beleid de grondslagen voor de bepaling van heffingen, tarieven en prijzen in het algemeen te verankeren. Zo zijn ook opgenomen regels voor de bepaling van de lokale belastingen.



Het eerste lid van artikel 15 regelt, dat het college elk jaar een nota lokale heffingen aan de raad aanbiedt ter behandeling en vaststelling van de lokale lasten. Deze nota moet voor de begrotingsbehandeling door de raad worden vastgesteld. Door vastleggen van de datum van aanbidding in de verordening kan de raad de nota agenderen.

Op grond van de vastgestelde nota moeten vervolgens de bijbehorende belastingverordeningen worden aangepast en door de raad worden vastgesteld. De nota bevat eveneens een overzicht van de overige verordeningen, waarin heffingen, tarieven en prijzen zijn vastgelegd. Zo kan de raad op grond van de nota ook de actualisatie van deze verordeningen agenderen.

Artikel 229b Gemeentewet en artikel 15.33 Wet milieubeheer stellen echter randvoorwaarden aan de hoogte van de meeste tarieven en heffingen. Behalve tarieven voor het geven van gemakkelikheden en belastingen mogen de tarieven en heffingen niet het bedrag van de geraamde kostprijs te boven gaan. Voor het vaststellen van de hoogte van de verschillende tarieven en heffingen heeft de raad dus de geraamde kostprijs per tarief c.q. heffing nodig.

In afwijking van de voorgaande alinea is bij meer producten en diensten opgenomen in één verordening het mogelijk dat een bepaald product hoger wordt geprijsd dan de geraamde kostprijs zolang het totaal van de geraamde opbrengst de totale kosten van de in de verordening genoemde producten en diensten niet overschrijdt. Dit is het geval bij de leges, welke in de regel bijeen worden gebracht in één legesverordening.

Voor inzicht in de hoogte van de baten in begrotingstechnische zin heeft de raad ook informatie nodig over de geraamde afzet in hoeveelheid. Het tweede lid regelt, dat het college de geraamde kostprijs per verordening en de geraamde hoeveelheden per product/dienst aan de raad verstrekt voor vaststelling van de heffingen, tarieven en prijzen.

Het derde lid regelt over welke feiten aangaande de lokale lasten de raad in elk geval in de verplichte paragraaf lokale heffingen bij de begroting en jaarstukken wordt geïnformeerd. Hier kan de raad invulling geven aan zijn eigen informatiebehoefte over de lokale lasten en heffingen. 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.
- Daarnaast kan men bijvoorbeeld opnemen:
- de kostendekkendheid van de rioolrechten, reinigingsheffing en afvalstoffenheffing;
 - de lokale lastendruk voor eenpersoonshuishoudens, meerpersoonshuishoudens en bedrijven;
 - het aantal en het bedrag aan kwijtscheldingen;
 - de waardeontwikkeling van onroerende zaken in de gemeente.

Artikel 17. 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. Daarnaast kiezen gemeenten er soms voor om voor bepaalde verzekerbare risico's eigen risicodragers te worden door zich bewust niet voor deze risico's te verzekeren.

De niet verzekerde risico's hebben, als ze zich voordoen, (grote) financiële consequenties. Het is dus zaak voor een gemeente, dat ze zich bewust is van de risico's die ze loopt, en ze beheerst. Het uitsluiten van risico's is echter niet mogelijk. Waar gewerkt wordt vallen spaanders. Niet verzekerde risico's die zich voordoen, moet de gemeente opgevangen met het eigen vermogen, door belastingverhoging of door beleidsmatige ombuigingen op de begroting.

Het eerste lid van artikel 17 eist dat het college eens in de vier jaar een nota aan de raad aanbiedt, waarin het college uiteenzet hoe hij omgaat met de inventarisatie en beheersing van risico's. Dit zijn bijvoorbeeld regels over welke bezittingen van de gemeente moeten worden verze-



kerd en welke procedures hiervoor gelden. Een ander voorbeeld van een regel voor de beheersing van risico's is, dat er jaarlijks een rentevisie wordt gemaakt, waarmee de gemeente het renterisico op haar leningportefeuille op een aanvaardbaar niveau houdt. Ieder college kan zelf invulling geven hoever hij met deze regels wil gaan. Ten tweede moet het college in deze nota de risico's kwantificeren en aan de hand ervan het gewenste weerstandscapaciteit bepalen.

Het tweede lid 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:

- een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- een inventarisatie van de risico's;
- het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's;
- Voor de speciale aandacht in de verordening kan men denken aan een opsomming van de risico's zoals:
 - tegenvallende rente-ontwikkeling op de kapitaalmarkt;
 - tegenvallende resultaten uit grondexploitatie;
 - tegenvallende realisatie op begrote subsidieverwachtingen;
 - lopende en te verwachten claims van derden;
 - nog niet getaxeerde kosten van (vermoedde) milieuverontreiniging;
 - overschrijding opneemde regelingen en subsidies;
 - dreigend faillissement van verbonden partijen;
 - dreigend faillissement van derden bij wie borgstellingen, garanties, leningen of vorderingen uitstaan.

In het onderhavige artikel is er voor gekozen om de beleidslijnen uit te zetten in een nota. De desbetreffende, volgens het Besluit begroting en verantwoording voorgeschreven paragraaf informeert dan vooral de uitvoering en toepassing van de nota. Alhoewel niet voor de hand liggend, is het ook mogelijk om niet met een nota te werken, maar om de beleidsmatige contouren en de uitvoering beide in de paragraaf op te nemen. Deze opmerking geldt ook voor de artikelen 16, 18 tot en met 23.

Artikel 18. Onderhoud kapitaalgoederen

In artikel 18 stelt de raad regels voor de begrotings- en verantwoordingsinformatie aan de raad over het onderhoud aan kapitaalgoederen. De verantwoordingsinformatie wordt gesplitst. Het eerste tot en met het vierde lid regelen, dat er nota's aan de raad worden aangeboden over het onderhoud aan de verschillende categorieën kapitaalgoederen. Hierin kan op de stand van zaken worden ingegaan en kan de raad de kaders voor het toekomstig beleid uiteenzetten.

In de huidige paragraaf "onderhoud kapitaalgoederen" is per kapitaalgoed de stand van zaken ten aanzien van de beleidsnota's en beheerplannen opgenomen. Het gewenste kwaliteits- en kosten-niveau zal per kapitaalgoed worden vastgelegd aan de hand van een beheersplan. De raad moet dan wel keuzemogelijkheden voorgelegd worden.

Artikel 18, vierde lid, regelt over welke feiten aangaande het financieel beheer van het onderhoud van kapitaalgoederen de raad in de verplichte paragraaf onderhoud kapitaalgoederen bij de begroting en jaarstukken in elk geval geïnformeerd wordt. Hier kan de raad invulling geven aan zijn eigen informatiebehoefte over het onderhoud kapitaalgoederen. 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 en de vertaling daarvan in de begroting van het onderhoud wegen, het onderhoud riolering, het onderhoud water, het onderhoud groen en het onderhoud gebouwen.



Artikel 19. Financiering

De basis voor dit artikel is gelegen in artikel 14. Artikel 19 regelt over welke feiten inzake het financieel beheer van de financieringsfunctie de raad in elk geval in de verplichte paragraaf financiering bij de begroting en jaarstukken wordt geïnformeerd. De raad kan aangeven om over meerdere zaken geïnformeerd te willen worden zoals de samenstelling en omvang van het vreemde vermogen en van de uitzettingen en de liquiditeitspositie.

Artikel 20. 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. In het eerste lid van artikel 19 van de modelverordening over het financieel middelenbeheer van de bedrijfsvoering wordt dan ook slechts een nota over de bedrijfsvoering ter kennisgeving aan de raad overlegd.

Het tweede lid regelt verder 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. Men kan hiervoor bijvoorbeeld opnemen:

- aantal personeelsleden in dienst onderverdeeld naar leeftijd en beloningsschaal;
- de instroom, uitstroom en het percentage ziekteverzuim van personeel;
- de directe loonkosten;
- de personeelskosten
- de kosten inleenkrachten;
- de kosten van ingehuurde externen;
- de huisvestingskosten;
- de automatiseringskosten;
- vernieuwing, uitbreiding, herstructurering, reorganisatie en inkrimping van de ambtelijke organisatie, de gemeentelijke huisvesting, het gemeentelijk materieel en de gemeentelijke automatiseringssystemen.

Artikel 21. Verbonden partijen

Artikel 21 stelt regels voor de verantwoordingsinformatie over de verbonden partijen. De verantwoordingsinformatie wordt gesplitst. Het eerste lid regelt, 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 wordt minimaal eens in de vier jaar dus minimaal één keer per raadsperiode door het college aan de raad aangeboden. De raad kan de nota altijd tussentijds agenderen.

Gemeenten met niet al te veel verbonden partijen kunnen er voor kiezen in het geheel geen nota over de verbonden partijen aan te bieden. Deze gemeenten kunnen alles in de paragraaf verbonden partijen bij de begroting en de jaarstukken aan de raad te verantwoorden. In dat geval moet men artikel 20, lid 1 laten vervallen.

Artikel 20, lid 2 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 zijn eigen informatiebehoefte over de verbonden partijen. Wel schrijft het Besluit begroting en verantwoording enige feiten verplicht voor die in de paragraaf moeten worden vermeld, namelijk:

de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;

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.



Ingevolge het Besluit begroting en verantwoording dient een lijst van verbonden partijen te worden bijgehouden.

Artikel 22. 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 22, eerste lid, regelt, dat het college eenmaal per raadsperiode een nota grondbeleid aan de raad aanbiedt ter behandeling en vaststelling. In deze nota kan de raad de kaders vaststellen voor het toekomstig grondbeleid. De raad kan de nota altijd tussentijds agenderen.

Het tweede lid van artikel 22 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 zijn eigen informatiebehoefte over het grondbeleid. Dit naast de verplichtingen die het Besluit begroting en verantwoording voorschrijft. Het besluit schrijft voor:

- een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
- een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.
- Daarnaast kan men denken aan:
 - huidige vastgoedpositie
 - de aan- en verkoop van vastgoed
 - de deelname in PPS-constructies
 - de geraamde kosten en opbrengsten per in ontwikkeling genomen project
 - in erfpacht uitgegeven gronden
 - inkomsten erfpacht en bijstelling erfpachtvergoedingen

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 23. Verstrekking subsidies

Een belangrijke uitgaande middelenstroom, die de kaderstellende rol en het budgetrecht van de raad raakt, betreft de verstrekking van gemeentelijke subsidies. Hiervoor is geen paragraaf bij de begroting en de jaarstukken opgenomen. Artikel 4.23 Algemene wet bestuursrecht vereist dat een subsidie slechts door een bestuursorgaan kan worden verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift. Het voorschrift moet regelen voor welke activiteiten subsidies kunnen worden verstrekt. Voor incidentele gevallen met een subsidieduur van ten hoogste vier jaar geldt het bovengenoemde vereiste niet. Gemeenteraden hebben in de regel op grond van deze wettelijke bepaling een subsidieverordening vastgesteld.

Artikel 23 regelt, dat de raad periodiek een nota ontvangt waarin het college het voorgenomen beleid uiteenzet voor de verstrekking van subsidies en een overzicht van de toegekende subsidies. De nota wordt eens per raadsperiode aangeboden. De raad kan de nota altijd tussentijds agenderen.



Artikel 24. Administratie

In artikel 24 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 artikel 25, 26 en 27.

Artikel 25. 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 zijn onder andere waarderingsgrondslagen, balansindeling 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 gedeputeerde staten, in hun rol als toezichthouder, het rijk, de Europese Unie etc.

Artikel 26. 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 hij 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. In de onderdelen c t/m f worden eisen gesteld aan de budgettoedeling en de verantwoording daarover.

Artikel 27. 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 27 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.

Artikel 28. Subsidieverstrekking en steunverlening

Een ander kwetsbare activiteit van gemeenten is de subsidieverlening en steunverlening aan ondernemingen. Ook hiervoor is het hanteren van een protocol te zien als een vorm van risicobeheersing. Daarnaast is op delen van deze activiteit de Europese regelgeving inzake staatssteun van toepassing.

Artikel 29. Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in de plaats van de vorige 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 30. Citeertitel

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

