

Financiële verordening Gulpen-Wittem

De Raad van de gemeente Gulpen-Wittem

Gezien het voorstel van burgemeester en wethouders van 15 november 2016;

Gelet op

artikel 212, 213 en 213a van de Gemeentewet;

Besluit:

Vast te stellen de:

“Financiële verordening Gulpen-Wittem”

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsbepaling

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. administratie: het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, functioneren en beheersen van de gemeentelijke organisatie en de verantwoording die daarover moet worden afgelegd;
- b. afdeling: iedere organisatorische eenheid binnen de gemeentelijke organisatie met een eigen rechtstreekse verantwoordelijkheid aan het college;
- c. accountant: een door de raad benoemde accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek belast met de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening.
- d. accountantscontrole: de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening uitgevoerd door de door de raad benoemde accountant van:
 - het getrouwe beeld van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten en de grootte en samenstelling van het vermogen;
 - het rechtmatig tot stand komen van de baten en lasten en balansmutaties;
 - het in overeenstemming zijn van de door het college opgestelde jaarrekening met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels bedoeld in artikel 186 Gemeentewet;
 - de inrichting van het financieel beheer en de financiële organisatie gericht op de vraag of deze een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken;waarbij de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van het zesde lid van artikel 213 Gemeentewet, in acht worden genomen.
- e. rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole: het overeenstemmen van het tot stand komen van de financiële beheershandelingen en de vastlegging daarvan met de relevante wet- en regelgeving, zoals bedoeld in het Besluit accountantscontrole gemeenten.
- f. deelverantwoording: een in opdracht van de raad ten behoeve van de verslaglegging opgestelde verantwoording van een afzonderlijke organisatie-eenheid binnen de gemeentelijke organisatie, welke verantwoording onderdeel uit maakt van de jaarrekening.
- g. doeltreffendheid: de mate waarin de gewenste prestaties en beoogde maatschappelijke effecten van het beleid daadwerkelijk worden behaald.
- h. doelmatigheid: de mate waarin de gewenste prestaties en beoogde maatschappelijke effecten worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen, of met de beschikbare middelen zo veel mogelijk resultaat wordt bereikt.

Hoofdstuk 2. Begroting en verantwoording

Artikel 2. Programma-indeling

1. De raad stelt bij aanvang van iedere raadsperiode een programma-indeling voor die raadsperiode vast.
2. Indien de raad geen programma-indeling vaststelt, geldt de indeling zoals omschreven in de Regeling informatie voor derden.

Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken

1. Bij de uiteenzetting van de financiële positie in de begroting wordt van de nieuwe investeringen per investering het benodigde investeringskrediet weergegeven en wordt van de lopende investeringen het geautoriseerde investeringskrediet en de raming van de uitputting van het investeringskrediet in het lopende boekjaar weergegeven.
2. In de jaarrekening wordt van de investeringen de uitputting van de geautoriseerde investeringskredieten en de actuele raming van de totale uitgaven en inkomsten weergegeven.

Artikel 4. Autorisatie begroting en investeringskredieten

1. De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting de baten en de lasten per programma.
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. Voor een investering waarvan het investeringskrediet niet met het vaststellen van de begroting is geautoriseerd, legt het college voorafgaand aan het aangaan van verplichtingen een investeringsvoorstel met een voorstel voor het vaststellen van een investeringskrediet aan de raad voor. Hierbij informeert het college de raad in het voorstel over het effect van de investering op de schuldpositie van de gemeente.

Artikel 5. Tussentijdse rapportage

1. Het college informeert de raad door middel van een tussentijdse rapportage over de realisatie van de begroting van de gemeente over de eerste 6 maanden van het lopende boekjaar.
2. De tussenrapportage bevat een uiteenzetting over de uitvoering en het bijstellen van het beleid en een overzicht met de bijgestelde raming van:
 - a. de baten en de lasten per programma uitgesplitst naar taakvelden;
 - b. het overzicht van de algemene dekkingsmiddelen;
 - c. de (beoogde) toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma;
 - d. het resultaat, voor en na bestemming;
 - e. de raming en realisatie van de uitputting van de investeringskredieten.
3. In de tussenrapportages worden afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en lasten van taakvelden, prioriteiten en investeringskredieten in de begroting groter dan € 10.000 toegelicht, tenzij de oorzaak van de afwijkingen ligt in de seizoensinvloeden.

Hoofdstuk 3. Financieel beleid

Artikel 6. Waardering en afschrijving vaste activa

1. Geactiveerde kosten voor onderzoek en ontwikkeling voor een bepaald actief worden lineair in 5 jaar afgeschreven.
2. Kosten voor het afsluiten van geldleningen worden direct ten laste van de exploitatie gebracht.
3. De materiële vaste activa worden lineair afgeschreven in maximaal:
 - 60 jaar: nieuwbouw onderwijsgebouwen voor 1 januari 2004;
 - 50 jaar: rioleringen;
 - 40 jaar: nieuwbouw onderwijs- en bedrijfsgebouwen, sporthal en overige gebouwen niet voor de publieke dienst bestemd;
 - 40 jaar: wateropvangbassins;
 - 40 jaar: aanleg gasnet;
 - 30 jaar: brandweerkazerne;
 - 25 jaar: verbouwing/uitbreiding/herstel onderwijs- en bedrijfsgebouwen, sporthal en overige gebouwen;
 - 25 jaar: renovatie/reconstructie markt- en kermis- terreinen;
 - 25 jaar: aanleg/reconstructie wegen binnen/buiten de bebouwde kom;
 - 25 jaar: aanleg parkeerstroken/-plaatsen;
 - 25 jaar: aanleg recreatieterreinen en sportvelden;
 - 25 jaar: bouw kleedaccommodaties sportterreinen;
 - 25 jaar: restauratie monumenten;
 - 20 jaar: plaatsen verkeerslichten;
 - 20 jaar: pompgemalen riolering;
 - 15 jaar: brandweerauto's;
 - 10 jaar: overige auto's;
 - 10 jaar: inrichting onderwijs- en bedrijfsgebouwen, sporthal en overige gebouwen;
 - 10 jaar: woonwagen;
 - 7 jaar: software automatisering;
 - 7 jaar: hardware automatisering, thin cliënts;
 - 5 jaar: hardware automatisering, PC's en laptops;
 - 20 jaar: armaturen openbare straatverlichting;
 - 40 jaar: masten openbare straatverlichting.
4. Op gronden en terreinen wordt niet afgeschreven.
5. Activa met een verkrijgingprijs van minder dan € 25.000 worden niet geactiveerd.

6. Aan materiele vaste activa wordt geen rente toegerekend. Bij het bepalen van de tarieven voor belastingheffing wordt rekening gehouden met een rente gelijk aan het gewogen gemiddelde rente over het vreemd vermogen.
7. In afwijking van het hier boven gestelde worden activa die betrokken zijn in de heffing van vennootschapsbelasting afgeschreven volgens de fiscale regelgeving.

Artikel 7. Reserves en voorzieningen

1. In de beleidsbegroting, de financiële begroting, het jaarverslag en de jaarrekening vindt geen toerekening van rente over de reserves en voorzieningen aan de taakvelden plaats.
2. Het college biedt de raad eens in de vier jaar een nota reserves en voorzieningen aan. Deze nota wordt door de raad vastgesteld en behandelt:
 - a. de vorming en besteding van reserves;
 - b. de vorming en besteding van voorzieningen.

Artikel 8. Kostprijsberekening

Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, en van goederen, werken en diensten die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, wordt een extracomptabel stelsel van kostentoe rekening gehanteerd. Bij deze kostentoe rekening worden naast de directe kosten, de overheadkosten en de rente van de inzet van vreemd vermogen, reserves en voorzieningen voor de financiering van de in gebruik zijnde activa betrokken.

Artikel 9. Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen

1. Het college doet de raad jaarlijks een voorstel voor de hoogte van de gemeentelijke tarieven voor de belastingen, de rioolheffingen en de afvalstoffenheffing.
2. Het college biedt de raad eens in de vier jaar een nota aan met de kaders voor de prijzen voor de levering van gemeentelijke goederen, werken en diensten aan overheidsbedrijven en derden en voor de huren en de erfpachten.

Hoofdstuk 4. Paragrafen

Artikel 10. Onderhoud kapitaalgoederen

1. Het college biedt de raad ten minste eens in de vier jaar een onderhoudsplan openbare ruimte aan. Het plan geeft het kader weer voor het beoogde onderhoudsniveau, de planning van het onderhoud en de kosten van het onderhoud voor het openbaar groen, wegen, en openbare verlichting. De raad stelt het plan vast.
2. Het college biedt de raad ten minste eens in de vier jaar een rioleringsplan aan. Het plan geeft het kader weer voor het beoogde onderhoudsniveau, de planning van het onderhoud, de uitbreiding van de riolering en de kosten van het onderhoud en de eventuele uitbreidingen. De raad stelt het plan vast.
3. Het college biedt de raad ten minste eens in de vier jaar een onderhoudsplan gebouwen en accommodaties aan. Het plan bevat voorstellen voor het te plegen onderhoud en de bijbehorende kosten aan de gemeentelijke gebouwen. De raad stelt het plan vast.

Artikel 11. Grondbeleid

Het college biedt de raad ten minste eens in de vier jaar een nota grondbeleid aan. De raad stelt de nota vast. In de nota wordt aandacht besteed aan:

- a. de strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente;
- b. te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten;
- c. het verloop van de grondvoorraad;
- d. de uitgangspunten voor de verkoopprijzen van gronden.

Hoofdstuk 5. Financiële organisatie en financieel beheer

Artikel 12. Administratie

De administratie is zodanig van opzet en werking, dat zij in ieder geval 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 de vaste activa, 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 met betrekking tot 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; en
- 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 13. Financiële organisatie

Het college draagt zorgt voor:

- a. een eenduidige indeling van de gemeentelijke organisatie en een eenduidig toewijzing van de gemeentelijke taken aan de afdelingen;
- b. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden;
- c. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten;
- d. de interne regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening van de financieringsfunctie;
- e. de kostenverdeelsleutels voor het eenduidig toewijzen van baten en lasten aan de taakvelden;
- f. het beleid en de interne regels voor de inkoop en de aanbesteding van goederen, werken en diensten;
- g. het beleid en de interne regels voor de steunverlening en de toekenning van subsidies aan ondernemingen en instellingen; en
- h. het beleid en de interne regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen,

opdat aan de eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording wordt voldaan.

Artikel 14. Interne controle

Het college zorgt ten behoeve van het getrouwe beeld van de jaarrekening, bedoeld in artikel 213, derde lid, onder a, van de Gemeentewet, en de rechtmatigheid van de baten en lasten en de balansmutaties, bedoeld in artikel 213, derde lid, onder b, van de Gemeentewet, 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.

Hoofdstuk 6. De controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente

Artikel 15. Opdrachtverlening accountantscontrole

1. De accountantscontrole wordt opgedragen aan een door de raad te benoemen accountant. De benoeming van de accountant geschiedt voor een periode van 4 jaar.
2. Het college bereidt in overleg met de auditcommissie de aanbesteding van de accountantscontrole voor.
3. De raad stelt voor de aanbesteding van de accountantscontrole het programma van eisen vast. In het programma van eisen worden voor de jaarlijkse accountantscontrole opgenomen:
 - a. de toe te passen goedkeuringstoleranties (en afwijkende rapporteringstoleranties) bij de controle van de jaarrekening;
 - b. de apart te controleren deelverantwoordingen en de daarbij toe te passen omvangsbases en goedkeuringstoleranties (en afwijkende rapporteringstoleranties);
 - c. de inrichtingseisen voor het verslag van bevindingen;
 - d. de eventueel aanvullende uit te voeren tussentijdse controles;
 - e. de frequentie en inrichtingseisen van de aanvullende tussentijdse rapportering; en voor ieder afzonderlijk te controleren begrotingsjaar:
 - f. de posten van de jaarrekening en deelverantwoordingen met bijbehorende afwijkende rapporteringstoleranties, waaraan de accountant bij zijn controle specifiek aandacht dient te besteden;
 - g. de gemeentelijke producten en of organisatieonderdelen met bijbehorende afwijkende rapporteringstoleranties, waaraan de accountant bij zijn controle specifiek aandacht dient te besteden.

Artikel 16. Informatieverstrekking door college

1. Het college is verantwoordelijk voor de samenstelling van de jaarrekening conform de geldende interne - en externe wet- en regelgeving en overlegt deze aan de accountant voor controle.
2. Het college draagt er zorg voor dat alle aan de jaarrekening ten grondslag liggende verordeningen, nota's, collegebesluiten, deelverantwoordingen, administraties, plannen, overeenkomsten, berekeningen e.d. voor de accountant ter inzage liggen en goed toegankelijk zijn.
3. Bij de jaarrekening bevestigt het college schriftelijk aan de accountant, dat alle hem bekende informatie van belang voor de oordeelsvorming van de accountant is verstrekt.
4. Alle informatie die na afgifte van de accountantsverklaring en voor behandeling van de jaarrekening in de raad beschikbaar komt en die van invloed is op het beeld dat de jaarrekening geeft, wordt terstond door het college aan de raad en de accountant gemeld.

Artikel 17. Inrichting accountantscontrole

1. De accountant bepaalt binnen het kader van de opdrachtverlening de wijze waarop de accountantscontrole wordt ingericht, alsmede de aard en de omvang van de daarbij behorende werkzaamheden.
2. De accountant bepaalt binnen het kader van de opdrachtverlening de frequentie van de uit te voeren controles. De accountant kan de controlewerkzaamheden zonder voorafgaande kennisgeving uitvoeren.
3. Ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole vindt zonodig overleg plaats tussen de accountant en (een vertegenwoordiger uit) de raad, de portefeuillehouder financiën en de directeur interne dienstverlening.

Artikel 18. Toegang tot informatie

1. De accountant is bevoegd tot het opnemen van alle kassen, waardepapieren en voorraden en het inzien van alle boeken, notulen, brieven, computerbestanden en overige bescheiden, waarvan hij inzage voor de accountantscontrole nodig oordeelt. Het college draagt er zorg voor dat de accountant voor de uitvoering van zijn controlewerkzaamheden een onbelemmerde toegang heeft tot alle kantoren, magazijnen, werkplaatsen, terreinen en informatiedragers van de gemeente.
2. De accountant is bevoegd om van alle ambtenaren mondelinge en schriftelijke inlichtingen en verklaringen te verlangen die hij voor de uitvoering van zijn opdracht denkt nodig te hebben. Het college draagt er zorg voor, dat de desbetreffende ambtenaren hieraan hun medewerking verlenen.
3. Het college draagt er zorg voor, dat alle organisatie-eenheden van de gemeente zijn gehouden de accountant alle informatie te verstrekken, opdat de accountant zich een juist en volledig oordeel kan vormen over de rechtmatige totstandkoming van baten, lasten, balansmutaties en het gevoerde beheer en over de getrouwheid van de daarover verstrekte informatie.

Artikel 19. Overige controles en opdrachten

1. Het college kan de door de raad benoemde accountant opdracht geven tot het uitvoeren van specifieke werkzaamheden met betrekking tot de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid voor zover de onafhankelijkheid van de accountant daarmee niet in het geding komt. Het college informeert de raad vooraf over deze aan de accountant te verstrekken opdrachten.
2. Het college draagt de zorg voor de uitvoering van het beleid betreffende de specifieke uitkeringen volgens de eisen van rechtmatigheid van de ministeries. Het college is voor de controle van de rechtmatige besteding van specifieke uitkeringen bevoegd de opdracht te verlenen aan een andere dan de door de raad benoemde accountant, indien dit in het belang van de gemeente is.
3. Het college draagt de zorg voor de verantwoording aan derden (Belastingdienst, ABP, Sociale verzekeringsbank, CBS, e.d.) en neemt hierbij de gestelde controle-eisen in acht. Indien een deel van deze vereisten moet worden uitgevoerd door een accountant, is het college bevoegd hiervoor de opdracht verlenen aan een andere dan de door de raad benoemde accountant, indien dit in het belang van de gemeente is.

Artikel 20. Rapportering

1. Indien de accountant bij een controle afwijkingen constateert die leiden tot het niet afgeven van een goedkeurende verklaring, meldt hij deze terstond schriftelijk aan de raad en zendt een afschrift hiervan aan het college.
2. In aanvulling op het in de wet voorgeschreven verslag van bevindingen brengt de accountant over de door hem uitgevoerde (deel)controles verslag uit over zijn bevindingen van niet van bestuurlijk belang aan de directeur interne dienstverlening.
3. De accountantsverklaring en het verslag van bevindingen worden voor verzending aan de raad door de accountant aan het college voorgelegd met de mogelijkheid voor het college om op deze stukken te reageren.
4. De accountant bespreekt voorafgaand aan de raadsbehandeling van de jaarstukken het verslag van bevindingen met (een vertegenwoordiger van) de raad.

Hoofdstuk 7. Periodiek onderzoek door het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur.

Artikel 21. Onderzoeksfrequentie

Het college onderzoekt jaarlijks de doelmatigheid van (onderdelen van) de organisatie-eenheden van de gemeente en de uitvoering van taken door de gemeente. Iedere gemeentelijke organisatie-eenheid en gemeentelijke taak wordt minimaal eens in de 8 jaar in zijn geheel aan een dergelijke toets onderworpen.

Artikel 22. Onderzoeksplan

1. Het college zendt ieder jaar uiterlijk vóór 1 november een onderzoeksplan naar de raad voor de in het erop volgende jaar te verrichten interne onderzoeken naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid.
2. In het onderzoeksplan wordt per intern onderzoek globaal aangegeven:
 - a. het object van onderzoek;
 - b. de reikwijdte van het onderzoek;
 - c. de onderzoeksmethode;
 - d. doorlooptijd van het onderzoek;
 - e. de wijze van uitvoering.
3. In het jaarplan wordt aangegeven welke budgetten in de begroting zijn opgenomen voor de uitvoering van de onderzoeken.

Artikel 23. Voortgang onderzoeken

Het college rapporteert in de bedrijfsvoeringparagraaf van de begroting en jaarstukken over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid en de uitputting van bijbehorende budgetten.

Artikel 24. Rapportage en gevolgtrekking

1. De uitkomsten van een onderzoek worden vastgelegd in een rapportage. Elke rapportage bevat tenminste een analyse van de onderzoeksresultaten en indien nodig aanbevelingen voor verbeteringen.
2. Op basis van de resultaten van ieder onderzoek stelt het college indien nodig een plan van verbetering op. De rapportage en het plan van verbetering worden ter kennisgeving aan de raad aangeboden. Het college neemt op basis van het plan van verbetering organisatorische maatregelen.

Hoofdstuk 8. Slotbepalingen

Artikel 25. Intrekken oude verordening en overgangsrecht

De Financiële verordening Gulpen-Wittem van d.d. 2 maart 2009, laatstelijk gewijzigd bij raadsbesluit van 28 januari 2016, wordt ingetrokken, met dien verstande dat zij van toepassing blijft op de jaarrekening en het jaarverslag en bijbehorende stukken van het begrotingsjaar 2016.

Artikel 26. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2017.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Financiële verordening Gulpen-Wittem.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de raad van 22 december 2016.

De voorzitter, De griffier,

Toelichting Financiële verordening Gulpen-Wittem

1. Algemeen

De financiële verordening van een gemeente is een belangrijk instrument van de raad om invloed uit te oefenen op het financiële proces. Met de verordening regelt de raad op hoofdlijnen de spelregels voor het financieel beleid, de financiële organisatie en het financieel beheer. Met de financiële verordening creëert de raad waarborgen voor de kwaliteit van de financiële functie van de gemeente. Ook geeft de verordening een nadere invulling aan de (financiële) verantwoording van het college aan de raad. Gezien deze belangrijke functie verdient de inhoud van de financiële verordening aandacht van de raad. Vaak volstaat een verordening met minder toeters en bellen om de gemeente aan te sturen en de raad goed te informeren. Een te uitgebreide verordening kan zelfs verlamdend op het gemeentelijk apparaat werken. De raad kan ondersneeuwen in aangeleverde informatie, het ambtelijk apparaat kan met te veel procedurele verplichtingen worden opgezadeld en het college kan te veel in een keurslijf worden geperst.

De verordening is beknopt en regelt de kaders waarbinnen het college verdere richtlijnen kan geven voor het financiële beheer. Hierbij zijn de modelverordeningen van de VNG als basis gebruikt. Het gaat om de modelverordening "Financiële verordening", de "Verordening voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie" en de "Verordening voor periodiek onderzoek door het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur". Geregeld is wat geregeld moet worden. De producten in de planning en controlcyclus komen tot stand in nauwe samenwerking tussen gemeenteraad, college en ambtelijk apparaat. Daarbij wordt voortdurend gestreefd naar verdere optimalisering van de producten en processen. Een grotere detaillering van de regelgeving leidt er toe dat bij elke verbetering de regeling opnieuw moet worden vastgesteld.

In deel 2 van deze toelichting wordt per artikel een nadere toelichting gegeven. Hierbij wordt ook stil gestaan bij wijzigingen ten opzichte van de bestaande regelgeving.

In deel 3 van deze toelichting wordt een toelichting gegeven op de verschillen tussen de vorige Financiële verordening en de nieuwe Financiële verordening van de gemeente Gulpen-Wittem.

2. Toelichting per artikel

Artikel 1. Begripsbepaling

Het begrip administratie is gedefinieerd ten behoeve van artikel 12 van de verordening.

Het begrip afdeling is gedefinieerd ten behoeve van de artikelen 12 en 13 van de verordening. De begrippen accountant, accountantscontrole, rechtmatigheid en deelverantwoording zijn gedefinieerd ten behoeve van hoofdstuk 6 en de begrippen doeltreffendheid en doelmatigheid ten behoeve van hoofdstuk 7 van de verordening.

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 *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten* (hierna: BBV) bepaalt in aanvulling hierop, dat de taakvelden aan de programma's moeten worden toegewezen.

Indien geen aparte programma-indeling wordt vastgesteld, geldt de indeling die het rijk voorschrijft. Overigens bepaalt dit artikel niet dat elke nieuwe raadsperiode de gehele begroting en jaarstukken moeten worden herzien. In de meeste gevallen is dat niet raadzaam. Als de indeling en gebruikte beleidsindicatoren de vorige raadsperiode goed zijn bevallen, kunnen deze ongewijzigd opnieuw worden vastgesteld. In andere gevallen zijn (kleine) bijstellingen of wijzigingen meestal voldoende.

Het BBV schrijft een aantal verplichte paragrafen voor. In een paragraaf wordt de raad integraal over een bepaald thema dat dwars door de begroting loopt, geïnformeerd.

Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken

In dit artikel zijn aanvullend op het BBV bepalingen opgenomen voor de inrichting van de begroting. In het eerste lid wordt de verplichting in het BBV (artikel 20) 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. Dit is nodig om ook de autorisatie van investeringskredieten mogelijk te maken. Bij investeringen moet ook worden gedacht aan grondexploitaties. In het tweede lid wordt voor de jaarrekening het inzicht in de uitputting van investeringskredieten geregeld.

Artikel 4. Autorisatie begroting en investeringskredieten

Artikel 5 bevat regels voor de autorisatie van de baten en lasten in de begroting en van de investeringskredieten. Op grond van artikel 189 van de Gemeentewet berust het budgetrecht bij de raad. De raad neemt uiteindelijk de beslissing welke bedragen zij voor taken en activiteiten op de begroting beschikbaar stelt. Gedurende het begrotingsjaar kan de raad op grond van artikel 192 van de Gemeentewet besluiten nemen voor het wijzigen van de begroting. De gemeente kan slechts uitgaven doen voor de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht (derde lid van artikel 189 van de Gemeentewet). De raad kan kiezen op welk niveau hij budgetten beschikbaar stelt. Autorisatie door de raad van de baten en de lasten vindt plaats op het niveau van programma's (eerste lid).

Naast lopende uitgaven doet een gemeente investeringen, waaronder investeringen in grondexploitaties. Ook uitgaven voor investeringen moeten door de raad worden geautoriseerd. Voor de autorisatie van deze investeringskredieten is er voor gekozen deze bij de begrotingsbehandeling mee te nemen (tweede lid). Wel kan de raad bij de begrotingsbehandeling aangegeven, 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 begroting niet waren voorzien. Het derde lid van het artikel regelt de autorisatie van de investeringskredieten anders dan bij vaststelling van de begroting. Dus ook voor investeringen die pas in de loop van het begrotingsjaar worden voorzien. Daarbij draagt dit lid aan het college op bij grote investeringen aan te geven wat het effect is op de schuldpositie van de gemeente.

Artikel 5. Tussentijdse rapportage

De tussenrapportage is een belangrijk onderdeel van de planning- en controlcyclus voor de raad. Op basis van tussenrapportage wordt de raad geïnformeerd over de uitputting van budgetten en investeringskredieten en de voortgang van de uitvoering van het beleid.

Er is gekozen voor 1 tussenrapportage over de realisatie van de begroting over de eerste 6 maanden van het lopende jaar.

Het tweede lid bevat bepalingen over de minimale inhoud van de rapportage, waarbij informatie over de grondexploitatie valt onder de investeringskredieten.

Het derde lid bepaalt, welke afwijkingen ten opzichte van de begroting het college in de tussenrapportage moet toelichten.

Artikel 6. Waardering en afschrijving vaste activa

In het tweede lid, onder a, van artikel 212 van de Gemeentewet is 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 dit artikel zijn de afschrijvingstermijnen opgenomen per actief. Ook is een ondergrens opgenomen. Investerings van minder dan € 25.000 worden niet geactiveerd maar komen direct ten laste van de exploitatie. Dit om te voorkomen dat langjarig geringe kapitaallasten in de begroting moeten worden opgenomen.

Vanaf 1 januari 2017 is ook het activeren van investeringen met maatschappelijk nut verplicht. Het BBV laat 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 moeten afstemmen op de verwachte gebruiksduur. Indien dit wordt nagelaten, wordt het getrouwe beeld van de jaarrekening aangetast.

Artikel 7. Reserves en voorzieningen

Met de wijziging van het BBV met ingang van 2017 moeten de overheadkosten apart worden verantwoord. Daarom is het noodzakelijk geworden kostprijzen van rechten en heffingen en van gemeentelijke goederen, werken en diensten die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, extracomptabel te onderbouwen. Daarmee vervalt ook de noodzaak de rentevergoeding over reserves en voorzieningen in de beleidsbegroting, de financiële begroting, het jaarverslag en de jaarrekening aan de taakvelden toe te rekenen. Het eerste lid bepaalt daarom, dat voor de toerekening van rentelasten en rentebaten in de beleidsbegroting, de financiële begroting, het jaarverslag en de jaarrekening aan de taakvelden geen rentevergoeding over reserves en voorzieningen wordt meegenomen.

Het tweede lid bepaalt, dat het college eens in de vier jaar een nota over de reserves en voorzieningen aan de raad aanbiedt. Met het vaststellen van deze nota stelt de raad de kaders vast voor de vorming van reserves en voorzieningen.

Artikel 8. Kostprijsberekening

Artikel 12 Gemeentewet bepaalt in het tweede lid, onder b, dat de verordening in ieder geval de grondslagen bevat voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en van tarieven voor rechten als bedoeld in artikel 229b en heffingen als bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer. De grondslagen voor de prijzen die de gemeente bij overheidsbedrijven en derden in rekening brengt, en voor de tarieven van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, worden gevormd door de opbouw van de kostprijs.

Met de herziening van het BBV met ingang van 2017 moeten de overheadkosten apart worden verantwoord. Ze worden bij de gemeente niet meer doorberekend aan de taakvelden. Daarmee vervalt de mogelijkheid om de integrale kostprijzen in de administratie van de baten en lasten op taakvelden van de beleidsbegroting, de financiële begroting, het jaarverslag en de jaarrekening in beeld te brengen. De kostprijzen moeten daarom extracomptabel worden berekend en vastgelegd.

Dit artikel bepaalt dat de kostprijsberekeningen extracomptabel worden vastgelegd en dat de kostprijzen bestaan uit de directe kosten en een opslag voor de overhead en voor de rente over de inzet van vreemd vermogen, reserves en voorzieningen voor de financiering van (vaste) activa die voor desbetreffende rechten en heffingen en voor de desbetreffende goederen, werken en diensten worden ingezet.

Artikel 9. Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen

Het vaststellen van de tarieven voor belastingen, rechten, leges en heffingen is een bevoegdheid van de raad. Deze bevoegdheid kan niet worden gedelegeerd (artikel 156 van de Gemeentewet). Het eerste lid van artikel 14 bepaalt, dat de raad de tarieven voor de belastingen, rioolheffingen en afvalstoffenheffing jaarlijks vaststelt.

Het vaststellen van prijzen voor de levering van gemeentelijke goederen, diensten of werken die niet vallen onder artikel 229 van de Gemeentewet, is een privaatrechtelijke besluit. Deze besluiten zijn een bevoegdheid van het college (eerste lid, onder e, van artikel 160 van de Gemeentewet), maar hebben wel invloed op de hoogte van de inkomsten en raken daarom ook het budgetrecht van de raad.

Het tweede lid bepaalt, dat het college aan de raad eens in de vier jaar een nota aanbiedt met daarin de kaders voor de te hanteren prijzen, huren en tarieven voor erfpacht. De raad stelt deze nota vast.

Hoofdstuk 4. Paragrafen

Het BBV geeft in de artikelen 16 tot en met 21 aan wat er in de paragrafen lokale heffingen, weerstandsvermogen en risicobeheersing, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid ten minste moet staan. In de financiële verordening kan de raad bepalen, dat hij ook over aanvullende zaken in de paragrafen wil worden geïnformeerd. Hoofdstuk 4 van de financiële verordening geeft hier invulling aan.

Artikel 10. Onderhoud kapitaalgoederen

In het BBV staat in artikel 12, welke informatie de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in elk geval moet bevatten. Het eerste, tweede en derde lid bevatten bepalingen waaruit volgt, dat het college ten minste eens in de vier jaar de raad onderhoudsplannen aanbiedt over respectievelijk het onderhoud openbare ruimte, het onderhoud riolering en het onderhoud gebouwen. Hiermee kan de raad de kaders voor het toekomstig onderhoudsniveau vaststellen.

Artikel 11. Grondbeleid

Dit artikel bepaalt, dat het college eens de vier jaar aan de raad een nota grondbeleid aanbiedt. Met de nota kan de raad de kaders voor het toekomstig grondbeleid vaststellen.

Artikel 12. Administratie

Onder artikel 12 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 en de vastlegging er van moeten voldoen.

Artikel 13. Financiële organisatie

Artikel 13 geeft de uitgangspunten voor de financiële organisatie en draagt het college op hiervoor zorg te dragen. Het college is op grond van artikel 160 van de Gemeentewet bevoegd regels te stellen over de ambtelijke organisatie. Deze bevoegdheid betreft ook het stellen van regels voor de financiële organisatie, blijkt uit het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het nader rapport uit 2003 over de wijziging van artikel 212 van de Gemeentewet.

Artikel 13 geeft een opsomming op welke terreinen van de financiële organisatie het college beleid en interne regels moet stellen.

Bij het beleid en de interne regels voor de inkoop en aanbesteding kan gedacht worden aan een inkoopreglement en ook aan gemeentelijke inkoopvoorwaarden.

Bij het beleid en de interne regels voor steunverlening en subsidieverstrekking gaat het om procedures die naleving van de Europese staatssteunregels en regels voor diensten van algemeen economisch belang, de Algemene wet bestuursrecht en de gemeentelijke subsidieverordening waarborgen.

In geval van misbruik en oneigenlijk gebruik gaat het bijvoorbeeld om het treffen van voldoende verificatiemaatregelen vooraf van de antecedenten van een aanvrager van een gemeentelijke subsidie, zodat subsidies wel daadwerkelijk worden verstrekt aan rechthebbenden.

De uitgangspunten voor de financiële organisatie zijn nodig om voor het financieel beheer en het financieel beleid aan de eisen voor rechtmatigheid, controle en verantwoording te voldoen. Ze creëren de randvoorwaarden, waarop de interne controle en de accountantscontrole kan steunen bij het onderzoek naar de rechtmatigheid van de beheershandelingen met een financieel gevolg en de getrouwheid van de jaarrekening.

Artikel 14. Interne controle

De accountant toetst jaarlijks of de gemeenterekening een getrouw beeld geeft van de gemeentelijke financiën en of de (financiële) beheershandelingen die eraan ten grondslag liggen, rechtmatig zijn verlopen. Dit artikel draagt het college op maatregelen te treffen, zodat gedurende het jaar of vooraf aan de accountantscontrole de gemeente zelf nagaat of de cijfers in de administraties een getrouw beeld geven en of de financiële beheershandelingen die aan de baten, de lasten en de balansmutaties ten grondslag liggen, rechtmatig (zijn) verlopen.

Hoofdstuk 6 vervangt de vroegere "Verordening voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Gulpen-Wittem". In de wandelgangen wordt dit de artikel 213 verordening genoemd omdat in de artikel 213 van de Gemeentewet deze regelgeving is voorgeschreven.

Artikel 15. Opdrachtverlening accountantscontrole

Dit artikel regelt de opdrachtverlening van de accountantscontrole van de gemeentelijke jaarrekening. De hier vastgelegde regeling is reeds bestaande praktijk. Het eerste lid legt de periode van de verbintenis met de accountant voor de controle van de jaarrekening vast. Het tweede lid regelt dat het college verantwoordelijk is voor de uitvoering van de aanbesteding van de accountantscontrole van de jaarrekening. De periode van de verbintenis met de accountant uit het eerste lid impliceert niet dat daarna van accountant wordt gewisseld. De accountant maakt bij de nieuwe aanbesteding wederom kans op de opdracht.

Voor de accountantscontrole geldt het Besluit accountantscontrole gemeenten dat door de minister is vastgesteld. Het Besluit accountantscontrole gemeenten bevat onder andere regels voor de omvang bases en goedkeuringstoleranties voor de accountantsverklaring en de rapporteringstoleranties voor het verslag van bevindingen.

Voor de begrippen goedkeuringstolerantie en rapporteringstolerantie en de mogelijkheden die de raad daarmee heeft wordt hier verwezen naar het onderdeel Inleiding in dit hoofdstuk. In het derde lid van artikel 14 wordt invulling gegeven aan het gebruik van de mogelijkheden van de raad met betrekking tot de nadere bepaling van de toleranties. Ze moeten al bij de aanbesteding van de accountantscontrole worden bepaald en zodoende worden opgenomen in het programma van eisen. Een aanscherping van de eisen door de raad zal in veel gevallen leiden tot een hogere prijsstelling door de accountant(s). Daarnaast zijn onder dit lid aanvullende zaken opgenomen over eisen die de raad kan stellen aan de werkzaamheden van de accountant, zoals aanvullende inrichtingseisen voor het verslag van bevindingen en aanvullende extra rapportages en controles.

Artikel 16. Informatieverstrekking door college

Dit artikel regelt de verplichtingen van het college voor de verstrekking van de achterliggende informatie aan de accountant.

Voor de controle van de jaarrekening doet de accountant onderzoek naar de achterliggende bescheiden. Het tweede lid draagt aan het college op deze achterliggende bescheiden goed toegankelijk ter inzage aan de accountant beschikbaar te stellen.

Het derde lid verplicht het college een verklaring af te geven aan de accountant, waarin het college verklaart geen informatie die van belang is voor de beoordeling van de jaarrekening, te hebben achtergehouden. De verklaring wordt ook wel een LOR (Letter Of Representation) genoemd. Hoewel het een algemeen gebruik is, is het geen wettelijke verplichting, dat het college een dergelijke verklaring verstrekt. Het vierde lid van het artikel gebiedt het college alle informatie die van invloed is op het beeld van de jaarrekening en pas na de afgifte van de accountantsverklaring, maar voor de vaststelling van de jaarrekening door de raad aan het college bekend is geworden, terstond te melden aan de raad en de accountant. Het sluit verrassingen tijdens de raadsbehandeling uit.

Artikel 17. Inrichting accountantscontrole

Dit artikel van de verordening regelt de bevoegdheidsverdeling tussen de accountant en het college ten aanzien van de inrichting van de accountantscontrole. De accountant is leidend ten aanzien van de inrichting van de accountantscontrole. Hij mag zelfs onaangekondigd controles uitvoeren. Het college is hierin volgend. Wel moet er ter bevordering van een soepele accountantscontrole periodiek overleg worden gevoerd tussen de accountant en de verschillende vertegenwoordigers van de gemeente. Ook is uitwisseling van informatie gewenst over specifieke aandachtsgebieden bij de accountantscontrole.

Artikel 18. Toegang tot informatie

Dit artikel kent de bevoegdheid om onbelemmerd onderzoek te doen toe aan de accountant. Dit natuurlijk met in achtneming van de afspraken met de raad, zoals neergelegd in het programma van eisen bij de aanbesteding. Het artikel legt aan het college de plicht op om er voor te zorgen, dat de accountant een onbelemmerde toegang heeft tot alle burelen van de gemeente en de ambtenaren van de gemeente volledig meewerken aan de accountantscontrole.

Naast de controle van de jaarrekening zijn er meer werkzaamheden binnen de gemeente die de inzet van een accountant (kunnen) vereisen. Zo eisen ministeries voor de verantwoording over de uitvoering van de medebewindstaken door gemeenten (specifieke uitkeringen) soms nog een aparte accountantsverklaring. De aanwijzing van de accountant voor onder andere dit soort accountantscontroles is een bevoegdheid van het college. Ook kan het college besluiten om advieswerkzaamheden uit te besteden aan de door de raad benoemde accountant. Het betreft hier vanzelfsprekend advieswerkzaamheden die samenhangen met de natuurlijke adviesfunctie van de accountant die de onafhankelijkheid van de accountant niet in gevaar brengen.

Artikel 19. Overige controles en opdrachten

Het eerste lid van artikel 19 van de verordening regelt hoe het college moet omgaan met de uitbesteding van "advieswerkzaamheden" zoals de verbetering van de administratieve organisatie, aan de door de raad benoemde accountant. Door deze werkzaamheden te gunnen aan de door de raad benoemde accountant kan de onafhankelijkheid en daarmee de integriteit van de accountant ten aanzien van zijn controlewerkzaamheden voor de raad in het geding komen. Op de loer liggende belangenverstrengeling tussen college en accountant kan mogelijk een weerslag hebben op de kwaliteit van de controle van de jaarrekening. Hetzelfde geldt voor die gevallen waarbij de accountant bij de accountantscontrole zijn eigen werk moet controleren. Het lid bepaalt, dat het college voor advieswerkzaamheden, zoals bijvoorbeeld op het gebied van de bestuurlijke informatieverzorging of de rechtmatigheid, de door de raad benoemde accountant kan inschakelen. Indien het college dit voornemen heeft, dient hij de raad hier vooraf over te informeren. Dit biedt de raad de mogelijkheid om over de desbetreffende uitbesteding van werkzaamheden zijn oordeel te vormen en zijn bedenkingen aan het college kenbaar te maken. Het tweede en het derde lid regelen, dat het college voor de overige controlewerkzaamheden in het algemeen de door de raad benoemde accountant inschakelt. Het college mag hiervan afwijken indien dit in het belang van de gemeente is. De accountant die de jaarrekening controleert, is vaak beter bekend met de gemeentelijke administraties. Daarbij kunnen controles van de jaarrekening en controles van medebewindstaken tegelijkertijd door één accountant worden uitgevoerd (single audit). Dit levert een

aanzienlijke besparing op. In bepaalde gevallen is inschakeling van een andere accountant raadzaam en soms zelfs onoverkomelijk. De reden hiervoor kan van prijstechnische aard zijn, maar ook van bijvoorbeeld organisatorische aard (zo kunnen de controlewerkzaamheden gemeenschappelijke activiteiten met een andere gemeente betreffen en de accountantscontrole hiervan door de accountant van de andere gemeente worden uitgevoerd). De verordening regelt dat het college in deze gevallen vrij is in de keuze van de accountant.

Artikel 20. Rapportering

Dit artikel regelt aanvullende zaken aangaande de rapportering op grond van de door de accountant uitgevoerde controles. Zaken die dan natuurlijk wel in het programma van eisen bij de aanbesteding moeten worden geregeld.

Naast de uiteindelijke eindcontrole van de jaarrekening verricht de accountant meestal meerdere controles. Dit kunnen door de raad in het programma van eisen van de aanbesteding opgenomen tussentijdse controles (interim-controles) zijn. Het eerste lid van artikel 19 regelt, dat het college in elk geval bij geconstateerde afwijkingen door de accountant die leiden tot het niet afgeven van een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening, een afschrift krijgt van de schriftelijke mededeling hierover aan de raad. Dit opdat het college (in overleg met de raad en de accountant) mogelijk nog tijdig maatregelen tot herstel kan treffen. Het tweede lid van artikel 19 regelt, dat het management een rapportage krijgt van de door de accountant uitgevoerde (deel)controles. In deze rapportage worden kleine afwijkingen en tekortkomingen die niet leiden tot het niet afgeven van een goedkeurende verklaring en niet van bestuurlijk belang zijn, aan het management meegedeeld. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld opmerkingen over (kleine) rubriceringfouten en (kleine) onvolkomenheden in de administratieve organisatie, welke eenvoudig in onderling overleg met het management van de gemeente kunnen worden opgelost. Het management kan op grond van de rapportage actie ondernemen voor herstel van de afwijkingen en onvolkomenheden.

Voorts is in het artikel een lid opgenomen voor de procedure van hoor en wederhoor. De constatering in het verslag van bevindingen worden voorafgaand aan verzending van de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen aan de raad door de accountant besproken met het college. Het geeft het college de mogelijkheid kanttekeningen te plaatsen bij de constatering in het (concept-)verslag van bevindingen.

Tot slot in het vierde lid van dit artikel opgenomen, dat de accountant zijn verslag van bevindingen aan de raad mondeling toelicht.

Hoofdstuk 7 vervangt de vroegere "Verordening voor periodiek onderzoek door het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur van de gemeente Gulpen-Wittem". In de wandelgangen wordt dit de artikel 213a verordening genoemd omdat in de artikel 213a van de Gemeentewet deze regelgeving is voorgeschreven.

Artikel 21. Onderzoeksfrequentie

In dit artikel wordt het college opgedragen onderzoek te doen naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur.

De onderzoeken naar de doelmatigheid betreffen onderzoeken naar de uitvoering van het beleid en het beheer van middelen. De uitvoering wordt gedaan door ten eerste de gemeentelijke organisatie, zodat deze onderzoeken zich ten eerste richten op de organisatie-eenheden van de gemeente. Een tweede ingang voor de doelmatigheidsonderzoeken is de procesgang. Hiervoor kan men kijken naar de gemeentelijke taken. Het voordeel hiervan is dat ook de doelmatigheid van de uitvoering van gemeentelijk beleid en het beheer van middelen door derden wordt onderzocht.

Om te verzekeren dat alle onderdelen van de gemeente op doelmatigheid worden onderzocht, verplicht het artikel dat ieder onderdeel van de gemeente en elke gemeentelijke taak minimaal eens in de 8 jaar worden onderzocht. De onderzoeken naar de doeltreffendheid vinden plaats op basis van het in de programma's of paragrafen van de begroting geformuleerde beleid. Dit beleid kan gehele begrotingsprogramma's omvatten of delen daarvan. Ook kan het paragrafen van de begroting en jaarstukken of delen daarvan omvatten.

Artikel 22. Onderzoeksplan

Dit artikel regelt het onderzoeksplan. De beslissing wat te onderzoeken is aan het college. Vanzelfsprekend zal de raad willen weten wat de plannen zijn, en ook gelegenheid willen hebben om deze te bespreken en als hij dat nodig acht invloed uit te oefenen. Hierin voorziet het onderzoeksplan.

Het onderzoeksplan moet een volledig beeld geven van de voorgenomen onderzoeken, zij het uiteraard nog globaal. De onderzoeken in het onderzoeksplan worden per onderzoek uitgewerkt. Het onderzoeksplan wordt aangeboden aan de raad, en de raad kan het ter bespreking agenderen, maar het wordt door het college vastgesteld. In de verordening kan worden aangegeven wat in een onderzoeksplan in ieder geval moet worden opgenomen. De onderwerpen genoemd in het tweede lid kunnen als volgt worden toegelicht:

- a. Het object van een onderzoek wordt dusdanig omschreven dat duidelijk aangegeven is wat de afbakening van het onderzoek is. Daarbij worden bij de doelmatigheidsonderzoeken duidelijk de scheidlijnen aangegeven ten aanzien van de te onderzoeken procedures en instrumenten. Bij de doeltreffendheidsonderzoeken worden duidelijk de scheidlijnen met andere beleidsvelden aangegeven.

- b. De reikwijdte van ieder onderzoek strekt zich in beginsel uit over alle organen (raad, college), organisatie-eenheden en instellingen waarvoor de gemeente bestuurlijk verantwoordelijk is of waarvan de activiteiten geheel of in belangrijke mate door de gemeente worden bekostigd. De reikwijdte kan in het onderzoeksplan worden ingeperkt door het aangeven van het te onderzoeken tijdsvak en de te onderzoeken organen, organisatie-eenheden en instellingen. De reikwijdte van onderzoeken moet van tevoren duidelijk worden aangegeven. Aangegeven moet worden welk tijdsvak wordt onderzocht en welke organisatie-eenheden en niet gemeentelijke instellingen bij het onderzoek worden betrokken.
- c. Ook moet worden aangegeven welke methoden gebruikt zullen worden (benchmarking, enquête, enzovoorts).
- d. Een inschatting van de duur van het onderzoek, eventueel onderverdeeld in fasen.
- e. Onderzoeken kunnen in opdracht van het college worden uitgevoerd door het ambtelijke apparaat (al of niet met inbreng van deskundigheid van derden) of door derden. Indien de ambtelijke organisatie de onderzoeken uitvoert zullen in de onderzoeksopzet waarborgen dienen te worden ingebouwd, waarmee de onafhankelijkheid van de analyse en/of adviezen ter verbeteringen worden gegarandeerd. Dat betekent dat van het onderzoek wel mag worden uitgevoerd door functionarissen die in hun dagelijks werk betrokken zijn bij het onderzoeksobject. De analyse en de aanbevelingen tot verbetering echter moeten zoveel als mogelijk onafhankelijk tot stand komen en uitgevoerd worden door functionarissen die niet in hun dagelijks werk betrokken zijn bij het onderzoeksobject.

Artikel 23 Voortgang onderzoeken

Dit artikel bepaalt dat de bedrijfsvoeringparagraaf van de begroting en jaarstukken inzicht geeft in de stand van zaken en de beleidsvoornemens omtrent de bedrijfsvoering. Daarbij dient een relatie te worden gelegd met de inhoud van de programma's van de begroting en jaarstukken. Het ligt voor de hand om in deze paragraaf eveneens te rapporteren over de stand van zaken bij de interne onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur.

Met de instelling van de onderzoeken beoogt de gemeente de transparantie van gemeentelijk handelen te vergroten en de publieke verantwoording daarover te versterken. De bevindingen van de onderzoeken worden dan ook neergelegd in rapporten voor de raad, zoals voorgeschreven in artikel 213a, tweede lid, van de Gemeentewet. De rapporten dienen volgens artikel 197 tweede lid van de Gemeentewet te worden gevoegd bij de jaarrekening en het jaarverslag.

Systematische aandacht voor doelmatigheid en doeltreffendheid impliceert ook het doel om te leren, om te denken over en te streven naar verbetering, daarom is in deze modelverordening opgenomen dat evaluatie en aanbevelingen voor verbetering onderdeel zijn van de rapportage, en dat zo nodig door middel van een plan van verbetering het vervolgtraject moet worden ingezet. De bedrijfsvoering is een zaak van het college. Het is dan ook het college dat maatregelen moet nemen tot verbetering. Het college moet een plan van verbetering opstellen en uitvoeren. Het plan van verbetering wordt uiteraard ook ter kennisgeving aan de raad gestuurd.

Hoofdstuk 8 regelt tot slot nog wat algemene zaken.

Artikel 25. Intrekken oude verordening en overgangsrecht

Bij het inwerkingtreden van de nieuwe verordening moet de oude worden ingetrokken. De oude verordening is ondanks het intrekken nog wel van toepassing op de jaarstukken van het begrotingsjaar t-1 en de begroting en jaarstukken van het jaar t. Hiervoor is in artikel 25 een overgangsbepaling opgenomen.

Artikel 26. Inwerkingtreding en citeertitel

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de verordening en krijgt de verordening zijn naam "Financiële verordening Gulpen-Wittem".

3. Wijzigingen ten opzichte van de vorige verordening

Vanwege de wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is de verordening aangepast. Onderstaand staat een opsomming van de aanpassingen.

Taakvelden in plaats van producten

Met de wijziging van het BBV komen de productenraming en productenrealisatie te vervallen, zodat voor de verslaglegging aan de raad niet meer rechtstreeks op een administratie in gemeentelijke producten kan worden gesteund. Er voor in de plaats komen vijftig verplichte taakvelden. Ook worden met de wijziging van het BBV negenendertig beleidsindicatoren verplicht gesteld. Dit leidt tot aanpassingen van de artikelen 2, 3, 4, en 5.

Geen rentetoe rekening meer

Het nieuwe BBV kenmerkt zich door een sterke vereenvoudiging om de inzichtelijkheid van de begroting te bevorderen. Met name de doorberekeningen van kosten vanuit de kostenplaatsen naar de exploitatie zijn hiervoor komen te vervallen. De rentelasten en -baten dienen rechtstreeks op het taakveld treasury te worden verantwoord. In de lijn met de ingezette vereenvoudiging is er voor gekozen deze rente niet door te berekenen aan de overige taakvelden. Er wordt dus ook geen rente toegerekend aan de investeringen. Voor het bepalen van het resultaat op de grondexploitaties wordt extracomptabel rekening gehouden met de rentelast. Daarbij wordt de netto rentelast toegerekend naar rato van de boekwaarde. Doordat er geen rente wordt doorberekend hebben we ook geen renteresultaat. Dit alles is vertaald in de aanpassingen van de artikelen 6 en 7.

Instellen van een overzicht van de kosten van overhead

Een andere wijziging van het BBV met gevolgen voor de financiële verordening is het instellen van een overzicht van de kosten van overhead. Door de wijziging worden de kosten van overhead apart in de beleidsbegroting, de financiële begroting, het jaarverslag en de jaarrekening opgenomen en niet doorbelast aan de taakvelden. Dat heeft gevolgen voor de kostprijsberekening van rechten en heffingen waarmee de gemeente kosten in rekening brengt en voor de kostprijsberekening van goederen, werken, diensten die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden. Deze kostprijzen kunnen door de wijziging niet rechtstreeks uit de financiële administratie van de baten en lasten op de taakvelden worden afgeleid. Voor het bepalen van een kostprijs moet eerst een deel van de kosten van overhead aan de desbetreffende directe kosten worden toegerekend. Dit leidt tot aanpassingen van de artikelen 8 en 9.

Activeren investeringen met maatschappelijk nut

Van het gewijzigde BBV moeten vanaf 1 januari 2017 investeringen met maatschappelijk nut verplicht worden geactiveerd en worden afgeschreven naar gelang de gebruiksduur. In de oude Financiële verordening was al opgenomen, dat investeringen met maatschappelijk nut altijd worden geactiveerd. Die bepaling is met de plicht van het BBV in de nieuwe Financiële verordening vervallen (aanpassing van artikel 6).

Daarnaast is nog een vaste activa toegevoegd:

- 7 jaar: hardware automatisering, thin cliënts

Ook zijn vaste activa verwijderd uit de lijst:

- 25 jaar: aanleg picknickplaatsen (de verkrijgingsprijs is minder dan € 25.000)

- 10 jaar: telefooninstallatie (is uit huis geplaatst)

- 5 jaar: communicatieapparatuur brandweer (deze taak is afgestoten)

Voor het overige zijn in de Financiële verordening op enkele plaatsen kleine redactionele wijzigingen aangebracht die verband houden met de wijziging van het BBV. Ook zijn hier en daar in de artikelen en de toelichting kleine wijzigingen aangebracht als verbetering van de vorige Financiële verordening.