

Financiën en Control

Gemeentestukken: 2011 – 136A

De raad van de gemeente Ridderkerk;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 13 december 2011, nummer 136;

gelet op artikel 212 van de Gemeentewet;

b e s l u i t :

vast te stellen de

Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, en voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Ridderkerk 2012

Artikel 1 Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

a. afdeling: iedere organisatorische eenheid binnen de gemeentelijke organisatie met een eigen rechtstreekse verantwoordelijkheid aan het college.

b. administratie: het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie voor het besturen, het functioneren en het beheersen van (onderdelen van) de organisatie van de gemeente Ridderkerk en voor de verantwoording die daarover moet worden afgelegd.

c. financiële administratie:
het onderdeel van de administratie dat omvat het systematisch maken en verwerken van aantekeningen over de financiële gegevens van (onderdelen van) de organisatie van de gemeente Ridderkerk, om te komen tot een goed inzicht in:

- de financieel-economische positie;
- het financiële beheer ;
- de uitvoering van de begroting;
- het afwikkelen van vorderingen en schulden;

en rekening en verantwoording af te leggen daarover.

d. administratieve organisatie:
het stelsel van organisatorische maatregelen gericht op het tot stand brengen en het in stand houden van de goede werking van de bestuurlijke en ambtelijke informatieverzorging voor de verantwoordelijke leiding.

e. financieel beheer:
het uitoefenen van bestuur over en toezicht op het beheer van middelen en het uitoefenen van rechten van de gemeente Ridderkerk.

f. rechtmatigheid:
het in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving, waaronder gemeentelijke verordeningen, raadsbesluiten en collegebesluiten.

g. doelmatigheid:

het realiseren van bepaalde prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen.

h. doeltreffendheid:

de mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald.

Titel 1 Begroting en verantwoording

Kaderstellen

Artikel 2 Programmabegroting

1. De raad stelt in ieder geval bij de aanvang van de nieuwe raadsperiode een programma-indeling vast.
2. Het college stelt per programma indicatoren voor over de beoogde maatschappelijke effecten en de te leveren prestaties.
3. De raad stelt de indicatoren, bedoeld in het tweede lid, vast.
4. Het college draagt zorg voor het verzamelen en vastleggen van gegevens over de geleverde prestaties en de maatschappelijke effecten, opdat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door de raad vastgestelde beleid kunnen worden getoetst.

Artikel 3 Kaders begroting

1. Het college biedt uiterlijk 21 mei van het begrotingsjaar de raad een nota aan over de kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie opvolgende jaren. In deze nota worden de bevindingen betrokken uit de eerste afwijkingenrapportage bedoeld in artikel 6 en de jaarstukken bedoeld in artikel 8.
2. De raad stelt deze nota uiterlijk 30 juni na het aanbieden vast.

Artikel 4 Uitvoering begroting

1. Het college stelt regels vast die waarborgen dat de uitvoering van de begroting rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verloopt.
2. Het college draagt er zorg voor dat de lasten van de programma's zoals geautoriseerd in de (gewijzigde) begroting niet worden overschreden.

Artikel 5 Interne controle

1. Het college draagt voor het getrouwe beeld en de rechtmatigheid van de jaarrekening zorg 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.
2. Het college biedt periodiek een nota aan over de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de gemeentelijke regelingen. De raad stelt deze nota vast binnen drie maanden nadat deze is aangeboden.
3. Het college draagt er zorg voor, dat de registratie en de ontwikkeling van de bezittingen, de vaste activa en het vermogen van de gemeente systematisch worden gecontroleerd, waarbij de waardepapieren, de voorraden, de uitstaande leningen, de (debiteuren-)vorderingen, de liquiditeiten, de opgenomen leningen en de (crediteuren-)schulden jaarlijks worden gecontroleerd.

Artikel 6 Tussentijdse rapportage en informatie

1. In het begin van het lopende begrotingsjaar biedt het college de raad een raadsinformatiebrief aan.
2. Het college informeert de raad, volgens de bestuurlijke planning, twee keer in het lopende begrotingsjaar over de realisatie van de begroting van de gemeente. In elk geval wordt er

Gemeentestukken: 2011 – 136A

gerapporteerd over afwijkingen in samenhangende lasten en baten groter dan € 50.000 en afwijkingen in te realiseren maatschappelijke effecten en prestaties.

3. Het college informeert vooraf de raad en neemt pas een besluit nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen als het college nieuwe meerjarige verplichtingen aangaat waarvan de jaarlijkse lasten groter zijn dan € 50.000,-.
4. Het college is bevoegd tot een bedrag van € 50.000 te schuiven tussen raadsprogramma's. In de eerstvolgende programmamonitor wordt de gemeenteraad hierover geïnformeerd.
5. Het college is bevoegd, om in uitzonderingsgevallen zonder voorafgaand raadsbesluit, de belangen van de gemeente en de organisatie, naar de inzichten op dat moment, zo goed mogelijk te behartigen. Deze omstandigheden zijn aan de orde als het gemeentebelang en/of het organisatiebelang in een bepaalde situatie (mogelijke) nadelige gevolgen zou oplopen als geen beslissing kan worden genomen en ingrijpen geen uitstel duldt. Deze uitzonderingsgevallen worden betiteld als "brandzaak" en terstond na het collegebesluit gemeld aan de raad.

Artikel 7 Programmarekening

1. Het college neemt in de programmarekening een overzicht op van de financiële rechtmatigheid.

Artikel 8 Investerings

1. Voor de rente en afschrijvingen van nieuwe investeringen wordt door de raad per raadsprogramma voor het nieuwe begrotingsjaar en de drie opvolgende jaren bij de begroting een lijst van nieuwe investeringen vastgesteld.
2. De raad stelt de omvang van de meerjarige kapitaallasten vast.
3. Het college voert de investeringslijst uit.

Artikel 9 Waardering & afschrijving vaste activa

1. De afschrijving van een investering geschiedt in het aantal jaren dat is vastgelegd in de afschrijvingstabel behorende bij deze verordening. Investerings met economisch nut af met een vast percentage per jaar van de aanschaffingswaarde van een object en wordt zo lang voortgezet tot het object geheel is afgeschreven. Tenzij in deze verordening of bij een afzonderlijk besluit anders is bepaald.
2. Uitzonderd gronden, terreinen en aandelen, worden investeringen kleiner dan € 10.000,- of met een levensduur korter dan drie jaar niet geactiveerd maar ineens als kosten verantwoord.
3. Kosten van uitbreidingen of verbeteringen aan een object worden afgeschreven over de resterende afschrijvingstermijn van dit object, c.q. samen met de boekwaarde over de nieuw te schatten levensduur van het object.
4. Objecten met uitsluitend een maatschappelijk nut worden regulier afgeschreven.
5. Als voor een object een bijdrage in de aanschaffingswaarde is verkregen, wordt deze bijdrage in mindering op de aanschaffingswaarde gebracht en wordt over het verschil afgeschreven.
6. Als investeringen in een periode langer dan één kalenderjaar worden gerealiseerd, wordt jaarlijks rente over de boekwaarde per 31 december bijgeschreven.
7. Als de gebruiksduur van een afzonderlijk object aanmerkelijk korter is dan in de afschrijvingstabel is aangegeven, kunnen burgemeester en wethouders onder opgaaf van redenen van de afschrijvingstabel afwijken.

Artikel 10 Voorziening voor oninbare vorderingen

1. Voor openstaande vorderingen over:
 - onroerende-zaakbelasting;
 - precariobelasting;

- rioolheffing;
 - en afvalstoffenheffing;
- wordt een voorziening wegens oninbaarheid gevormd ter grootte van het historische percentage van oninbaarheid.
2. Voor de overige vorderingen wordt een voorziening wegens oninbaarheid gevormd op basis van een beoordeling op inbaarheid van de openstaande vorderingen ouder dan drie maanden.

Artikel 11 Reserves en voorzieningen

1. Het college biedt periodiek een nota reserves en voorzieningen aan. De nota behandelt:
 - de vorming en besteding van reserves;
 - de vorming en besteding van voorzieningen;
 - de toerekening en verwerking van rente over de reserves en de voorzieningen.
2. De raad stelt deze nota uiterlijk drie maanden nadat deze is aangeboden vast.

Artikel 12 Kostprijsberekening

1. Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van prestaties van de gemeente Ridderkerk wordt een systeem van kostentoerekening gehanteerd. Bij de kostentoerekening worden naast de directe kosten alleen die indirecte kosten betrokken, die rechtstreeks samenhangen met de door de gemeente verleende diensten.
2. De omslagrente voor de rentetoerekening van de kapitaallasten wordt bepaald door het rentetotaal van de uitstaande leningen, de bij begroting vastgestelde gecalculeerde rente over het eigen vermogen en voorzieningen en de rente over het financieringstekort, cq –overschot per 1 januari in het begrotingsjaar.

Artikel 13 Financieringsfunctie

1. Het college draagt bij de uitoefening van de financieringsfunctie zorg voor:
 - a. het aantrekken van voldoende financiële middelen en het uitzetten van overtollige gelden om de programma's binnen de door de raad vastgestelde kaders van de begroting uit te kunnen voeren;
 - b. het beheersen van de risico's verbonden aan de financieringsfunctie zoals renterisico's, koersrisico's en kredietrisico's;
 - c. het zo veel mogelijk beperken van de kosten van de leningen en het bereiken van een voldoende rendement op de uitzettingen;
 - d. het beperken van de interne verwerkingskosten en externe kosten bij het beheren van de geldstromen en financiële posities.
2. Het Financieringsstatuut 2001, vastgesteld bij raadsbesluit van 16 juli 2001 nr. 414 blijft onverkort van toepassing.

Artikel 14 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 activa met economisch nut, activa met maatschappelijk nut, voorraden, vorderingen, schulden en contracten;
- c. het verschaffen van informatie over uitputting van de toegekende budgetten en investeringskredieten en voor het maken van kostencalculaties;
- d. het verschaffen van informatie over indicatoren over de gemeentelijke productie van goederen en diensten en de maatschappelijke effecten van het gemeentelijke beleid;
- e. het afleggen van verantwoording over de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur.

Gemeentestukken: 2011 – 136A

- f. de controle van de registratie van gegevens als zodanig en van de daaraan ontleende informatie, en voor de controle op de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur.

Artikel 15 Financiële organisatie

Het college draagt de zorg voor en legt in een besluit vast:

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

Artikel 16 Aanbesteding en inkoop

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

Artikel 17 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking 6 weken na de bekendmaking, met dien verstande dat de jaarstukken, de uitvoeringsinformatie en de informatie voor derden en de daarbij behorende toelichtingen met ingang van het begrotingsjaar 2012 voldoen aan de bepalingen van deze verordening.

Artikel 18 Intrekking oude verordeningen

Met ingang van 26 januari 2012 is vervallen:

- de Verordening 212, 2003.

Artikel 19 Citeertitel

Deze verordening kan worden aangehaald onder de naam "Financiële verordening gemeente Ridderkerk 2012".

Ridderkerk, 26 januari 2012

De raad voornoemd,
de griffier,

de voorzitter,

J.G. van Straalen

mw. A. Attema

R.N./695/

Afschrijvingstabel behorende bij de 1^e wijziging van de Financiële verordening gemeente Ridderkerk 2003 (raadsbesluit 19 december 2005 ingaande 1-1-2005)

omschrijving		termijn in jaren	toelichting
Immateriële vaste activa			
1	kosten sluiten geldleningen en saldo van agio/disagio	looptijd nieuwe geldlening	alleen bij oversluiten van een geldlening kunnen bijkomende kosten worden geactiveerd gedurende de looptijd van de nieuwe lening die voor de oude in de plaats komt.
2	kosten van onderzoek en ontwikkeling voor een bepaald actief	5	dit betreft kosten nodig voor het verkrijgen van informatie om een besluit over de aanschaf/vervaardiging van het desbetreffende actief te kunnen nemen. Het gaat dus niet om voorbereidingskosten van het actief zelf. Indien het actief toch niet wordt vervaardigd moeten de kosten van onderzoek alsnog ineens worden afgeschreven.
Materiële vaste activa			
gronden en terreinen			
3	grond	0	grond slijt niet door gebruik zodat er van een waardevermindering geen sprake is.
4	inrichting van terreinen	20	dit betreft kosten voor het geschikt maken van een terrein voor het beoogde gebruik; bijvoorbeeld aanleg paden en verharding, recreatieve voorzieningen, speeltoestellen, groeninrichting, hekwerken, aanleg sportvoorzieningen, inrichting weekmarkt.
5	(her)inrichting van begraafplaatsen	20	dit betreft kosten voor het geschikt maken van een terrein voor het gebruik als begraafplaats; bijvoorbeeld aanleg paden en verharding, groeninrichting, hekwerken, aanleg graven, aanleg urnentuinen, ruimen van graven.
6	levensduur verlengende en waardevermeerderende renovatie en aanpassing van (de inrichting van) terreinen en begraafplaatsen	restant levensduur of nieuwe levensduur	restant levensduur is alleen mogelijk bij waardevermeerdering; bij levensduurverlenging wordt door het college een nieuwe levensduur bepaald met een maximum van 20 jaar.
gebouwen			
7	bouwkosten permanent	50	
8	bouwkosten semi-permanent	25	
9	noodlokalen voor onderwijs	15	
10	overige noodgebouwen	10	

Gemeentestukken: 2011 – 136A

omschrijving		termijn in jaren	toelichting
11	levensduur verlengende en waardevermeerderende renovatie en aanpassing van (de inrichting van) aanpassing van gebouwen	restant levensduur of nieuwe levensduur	restant levensduur is alleen mogelijk bij waardevermeerdering; bij levensduurverlenging wordt door het college een nieuwe levensduur bepaald met een maximum van a. 50 jaar voor permanente gebouwen b. 25 jaar voor semi-permanente gebouwen c. 15 jaar voor installaties d. 10 jaar voor inrichting
12	liftinstallatie	15	
13	verwarmings- en luchtbehandelingsinstallaties	15	dit betreft bijvoorbeeld een cv-installatie en cv-leidingen, een luchtbehandelingsinstallatie, een luchtkoelinstallatie, een klimaatbeheersingsinstallatie
14	overige technische installaties	10	
15	verlichting	10	dit betreft bijvoorbeeld TL-verlichting, noodverlichting,
16	inrichting	10	dit betreft bijvoorbeeld sanitaire voorzieningen, meubilair, stoffering, vloerbedekking, wandversiering
17	(dak)isolatie	30	dit betreft vooral bestaande investeringen in gebouwen die niet of onvoldoende geïsoleerd waren en die tussentijds van isolatie zijn voorzien.
18	aanpassingen tbv van gebruiksvergunningen	15	dit betreft vooral kosten van bestaande investeringen in gebouwen die gedaan zijn voor het verwijderen van asbest, de bestrijding van legionella en het aanpassen van gebouwen aan nieuwe eisen voor het verkrijgen van een gebruiksvergunning. In de praktijk ligt de nadruk op aanpassing van installaties maar er zijn ook bouwkundige aanpassingen gedaan.
materieel			
19	lichte voertuigen	7	voorbeelden hiervan zijn personenauto's en kleine bedrijfsauto's, electrowagens
20	zware voertuigen	10	voorbeelden hiervan zijn zoutstrooiers, sneeuwdeur/-schuif, marktwagen, vuilophaalwagens, vrachtwagens, bulldozer
21	zware brandweervoertuigen	15	voorbeelden hiervan zijn blus- en hulpverleningsvoertuigen, brandweervoertuig

omschrijving		termijn in jaren	toelichting
22	onderhoudsmaterieel	5	voorbeelden hiervan zijn veegmachines, trekkers, versnipperaars,
	informatie- en communicatiemiddelen		
23	netwerken en bekabeling	10	voorbeelden hiervan zijn glasvezelkabels, computer- en telefoonnetwerken in gebouwen
24	netwerkcomponenten en computerapparatuur	4	dit betreft bijvoorbeeld computers, beeldschermen, laptops, printers, servers, telefooncentrale
25	audio-visuele middelen	5	televisie, projectoren, projectieschermen
26	zend- en ontvanginstallaties	8	dit betreft bijvoorbeeld zend- en ontvangapparatuur, alarmontvangers
27	overige tele-communicatieapparatuur	5	dit betreft bijvoorbeeld portofoons, telefoontoestellen
28	software: basisadministraties	7	dit betreft bijvoorbeeld vastgoedregistratie, financiële administratie, GBA, uitkeringsadministratie; grote systemen met een groot aantal gebruikers
29	overige software	5	dit betreft bijvoorbeeld software voor het netwerk en het systeembeheer, werkplekautomatisering, specifieke applicaties met een beperkt aantal gebruikers
	grond- weg- en waterbouwkundige werken		
30	technische haveninstallaties	15	dit betreft bijvoorbeeld havenlichten
31	rioleringen	40	dit betreft de bijvoorbeeld rioolleidingen zoals rioolbuizen en persleidingen, bouwkundige voorzieningen zoals rioolgemalen en pompstations
32	elektrische installaties riolering	10	
33	mechanische installaties riolering	15	
34	aanleg wegen, straten en paden incl kunstwerken	20	dit betreft bijvoorbeeld wegen, straten, pleinen, rotondes, viaducten, tunnels, voet- en fietsbruggen, fiets- en wandelpaden, dijktrappen, kabels en leidingen openbare verlichting
35	restant investeringen aanleg Rotterdamseweg c.a.	termijnen volgens verfijningsuitkering WUW	in een bijlage is een overzicht opgenomen van de investeringen Rotterdamseweg met de restant levensduur overeenkomstig het verloop van de verfijningsuitkering WUW; deze termijnen zijn bepalend.

Gemeentestukken: 2011 – 136A

omschrijving		termijn in jaren	toelichting
36	straatmeubilair en verkeersregelininstallaties	12	verkeerslichten, busbeïnvloedingsinstallaties,abri's. lantaarnpalen,
37	milieuparken	20	
38	mechanische afvalinzameling	20	
39	technische installaties afvalinzameling	10	dit betreft bijvoorbeeld klepininstallaties van mechanische afvalinzameling
40	apparaten	10	dit betreft bijvoorbeeld een waterpasinstrument, een theodoliet.
overige bedrijfsmiddelen			
41	brandweeruniformen	7	dit betreft uniformen voor de brandweer
42	overige brandweerkleding	10	dit betreft bijvoorbeeld beschermende kleding voor de brandweer zoals helmen
43	brandweergereedschappen en -apparaten	10	dit betreft bijvoorbeeld hydraulische apparaten, aggregaten
financiële vaste activa			
44	geldleningen	duur van de overeenkomst	de duur van de overeenkomst betreft de aflossingsperiode.
45	waardepapieren	0	dit betreft bijvoorbeeld obligaties en aandelen; van een slijtage door gebruik is geen sprake zodat er van een waardevermindering geen sprake is.

Bijlage afschrijvingstermijn restant investeringen Rotterdamseweg			
nr.	omschrijving	termijn in jaren	
35a	Aanleg Rotterdamseweg	8	
35b	Aanleg Rotterdamseweg, Populierenlaan-Industrieweg (1)	1	
35c	Grondwerk Rotterdamseweg, Populierenlaan-Industrieweg (2)	1	
35d	Grondwerk Rotterdamseweg, Populierenlaan-Industrieweg (3)	2	
35e	Aanleg Rotterdamseweg, Rijnsingel-Populierenlaan (2)	2	
35f	Verharding Rotterdamseweg	3	
35g	Busstroken t.b.v. kruispunten	3	
35h	Busbaan Industrieweg-Vondellaan	3	
35i	Busbaan Ringsingel-Populierenlaan	3	
35j	Bouw tunnel Sportlaan (2)	1	
35k	Bouw tunnel Sportlaan (3)	2	
35l	Bouw tunnel Sportlaan (4)	3	
35m	Bouw viaduct Ringdijk en tunnel Benedenrijweg (1)	1	
35n	Bouw viaducten Havenkade, Ringdijk en tunnel Benedenrijweg (2)	2	
35o	Aanpassen viaduct Havenkade	3	

Toelichting algemeen

Met ingang van 2004 is duaal bestuur bij de gemeenten ingevoerd. De raad kreeg de kaderstellende en controlerende rol en het college de uitvoerende rol. De Gemeentewet is op deze nieuwe verhouding tussen de raad en het college aangepast. Voor de gemeentefinanciën zijn vanaf 2004 drie nieuwe verordeningen voorgeschreven: de financiële verordening (artikel 212), de verordening op de accountantscontrole (artikel 213) en de verordening op onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid van de beleidsuitvoering (artikel 213a).

Voor deze verordeningen heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten modelverordeningen opgesteld. De door de gemeenteraad in 2003 vastgestelde verordeningen zijn grotendeels op deze modelverordeningen gebaseerd.

Duaal bestuur moest nog inhoud krijgen. De Financiële verordening van 2003 heeft een sterk theoretisch karakter. Gebleken is dat veel bepalingen uit het model van de Financiële verordening in de praktijk niet of anders worden toegepast dan beschreven. Er wordt ook meer in geregeld dan in artikel 212 van de Gemeentewet is voorgeschreven.

De Financiële verordening voldoet niet meer als instrument dat de kaders van het financieel beheer voor het college aangeeft.

De verordening is tegen het licht gehouden. Uitgangspunten voor de modernisering zijn:

- wat niet verplicht is wordt geschrapt
 - wat niet wordt toegepast wordt geschrapt, tenzij het onderwerp voor het financieel beheer van groot belang is. Maar dan wordt in het vervolg het artikel ook toegepast
 - vaste termijnen voor beleidsnota's etc. worden zoveel mogelijk vermeden. Het is aan het overleg tussen de raad en het college om te bepalen wanneer een beleidsnota etc. aanpassing behoeft.
- In een bijlage is in de structuur van de verordening uit 2003 per artikel aangegeven hoe deze drie criteria zijn toegepast en tot welke wijziging dit heeft geleid.

In de onderstaande toelichtingen per artikel is vooral aangegeven waarom een onderwerp in de verordening moet worden geregeld.

Toelichting op de artikelen

Artikel 2. Programmabegroting

Artikel 2 bevat een aantal bepalingen over de inrichting van de begroting waarin de kaderstellende functie van de raad tot uiting komt. De raad legt op basis van dit artikel een belangrijk deel van de infrastructuur van de begroting vast, evenals de kengetallen waarop de raad wil sturen en controleren.

In het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 was de indeling van de begroting in functies verplicht voorgeschreven. In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten is dat niet meer zo. De gemeente bepaalt nu zelf het aantal en de inhoud van de programma's van de begroting en kan daardoor de begrotingsopzet aanpassen aan de eigen politiek-bestuurlijke wensen. Omdat er een politiek-bestuurlijke keuze ten grondslag ligt aan de indeling van de programma's, stelt de raad de indeling vast. Meestal zal die vaststelling voor enkele jaren gelden, bijvoorbeeld voor een gehele raadsperiode. Indien daartoe aanleiding is, kan de raad bij een volgende begroting de indeling wijzigen. De programma-indeling van een lopende begroting mag niet veranderd worden.

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 indicatoren nodig zijn. Aan de hand van die indicatoren kan de raad zijn kaderstellende functie vervullen. 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.

Artikel 3. Kaders begroting

Dit artikel gaat over het meerjarige budgettaire kader. Dat vormt de grondslag voor de eigenlijke begroting. Gegeven het grote belang van het budgetrecht van de raad, is het logisch dat de raad jaarlijks expliciet een budgettair kader vaststelt.

Het college bereidt de nieuwe begroting voor. De raad moet de kaders voor die nieuwe begroting tijdig voor het college hebben bepaald. Daarom is in de verordening opgenomen dat de raad de Kadernota uiterlijk op 30 juni vaststelt.

Artikel 4. Uitvoering begroting

In artikel 4 legt de raad het college een aantal eisen op die voor een goede uitvoering van de begroting noodzakelijk zijn. In het eerste lid wordt bepaald dat het college de rechtmatigheid, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de uitvoering dient te waarborgen. Regels voor het budgetbeheer door de ambtelijke organisatie zijn opgenomen in het Organisatiebesluit. Dit besluit is laatstelijk aangepast aan de organisatieaanpassing van 1 april 2011.

In lid 2 staat dat het college moet zorgen dat er budgetdiscipline wordt toegepast. De door de raad vastgestelde lasten mogen niet overschreden worden.

Artikel 5. Interne controle

De raad legt in dit artikel enkele basiscondities vast voor de interne controle. Daarmee verkrijgt de raad de zekerheid dat het college aan de eisen genoemd in met name artikel 4 lid 1, zal kunnen voldoen. Uitgangspunt voor rechtmatig handelen is dat de bedrijfsvoering zodanig is ingericht dat het risico op onrechtmatig handelen beheerst wordt.

Misbruik van gemeentelijke regelingen is een ernstige zaak. Het gaat daarbij niet alleen om fraude maar ook om integer handelen. De burger moet erop kunnen vertrouwen dat (namens) de overheid zuiverheid van motieven het uitgangspunt is. Het tegengaan van misbruik van gemeentelijke regelingen is een groot maatschappelijk belang. Dat wordt benadrukt door het voorschrift dat het college de raad hierover een beleidsnota moet aanbieden.

De genoemde toetsen en controles 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 6. Tussentijdse rapportage en informatie

Artikel 6 regelt wanneer de raad tussentijds over de stand van zaken in het lopende begrotingsjaar moet worden geïnformeerd. In dit artikel zijn de afspraken opgenomen die in de Auditcommissie over de tussentijdse rapportage zijn gemaakt. Aan het begin van het jaar een raadsinformatiebrief en tweemaal per jaar een rapportage over afwijkingen in budgetten en te realiseren prestaties.

De stand van zaken van en prognose voor het lopende begrotingsjaar is naast de jaarstukken van het afgelopen jaar mede een belangrijke basis voor het inzicht voor en het opstellen van de komende begroting.

De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting het college voor de totale lasten per raadsprogramma. De raad heeft het budgetrecht, maar afwijkingen tijdens de uitvoering van de begroting zijn niet te voorkomen. De bedrijfsvoering door het college moet normaal doorgang kunnen vinden. Daarom is in artikel 6 enige "scharrelruimte" voor het college opgenomen.

Als zich calamiteiten voordoen moet het college bevoegd zijn om gelijk maatregelen te nemen tot herstel of erger te voorkomen. Door dit in artikel 6 te regelen wordt voorkomen dat het college in zo'n situatie onrechtmatig zou handelen.

Bij de uitvoering van de begroting geldt voor het college de informatieplicht uit het vierde lid artikel 169 Gemeentewet. Bij het aangaan van verplichtingen of het uitoefenen van bevoegdheden door

het college met ingrijpende gevolgen voor de gemeente moet het college eerst het gevoelen van de raad inwinnen.

Artikel 7. Programmarekening

In het Besluit begroting en Verantwoording gemeenten 2004 is bepaald dat de inhoud van de rekening de inhoud van de begroting volgt. Ook zijn in het BBV bepalingen opgenomen over de bepaling van de financiële positie op balansdatum. In de verordening hoeft de raad hier geen aanvullende bepalingen over op te nemen.

In samenhang met artikel 5 Interne controle is het gebruik geworden om een uitgebreide rechtmatigheid analyse van de uitvoering van de begroting in de rekening op te nemen. Dit overzicht is ook voor de accountant een belangrijk gegeven voor zijn verklaring op de financiële rechtmatigheid. Door dit overzicht op de rechtmatigheid voor te schrijven wordt het belang ervan nog eens benadrukt.

Artikel 8. Investerings

In dit artikel wordt 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.

In 2009 is een nieuw financieel instrument ingevoerd om de jaarlijkse boeggolf aan kapitaallasten terug te dringen: het investeringsvolume. In dit artikel is het principe opgenomen van het investeringsvolume zoals dat in de begroting 2012 heeft vorm gekregen.

Artikel 9. Waardering & afschrijving vaste activa

De verordening moet volgens artikel 212 Gemeentewet in elk geval bevatten de "regels voor waardering en afschrijving activa".

In het BBV wordt onderscheid gemaakt in investeringen met economisch nu en in investeringen met maatschappelijk nut. Bij de herziening van het afschrijvingsbeleid in 2005 heeft de raad besloten geen onderscheid te maken in de afschrijvingsmethode voor deze investeringen. Wel is in de afschrijvingstabel vastgelegd dat investeringen met maatschappelijk nut in maximaal 20 jaar worden afgeschreven.

Uit een oogpunt van doelmatigheid in het beheer is opgenomen dat investeringen kleiner dan € 10.000 en met een levensduur korter dan 3 jaar niet worden geactiveerd.

Het college mag om gegronde redenen een kortere afschrijvingsperiode toepassen. Een langere afschrijvingsduur dan in de tabel opgenomen mag niet worden toegepast. Voorkomen moet worden dat lasten naar de toekomst worden verschoven.

Door afschrijvingstermijnen in de afschrijvingstabel naar soort te groeperen en voorbeelden daarvan te benoemen kan dit instrument met zijn tijd meegaan. Er is voor nieuwe ontwikkelingen niet telkens een nieuw raadsbesluit nodig: de tabel is immers geen limitatieve opsomming.

Artikel 10. Waardering oninbare vorderingen

Artikel 10 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. Dit betreft met name de vorderingen voor belastingen en heffingen..

Artikel 11. 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. De raad heeft het budgetrecht van reserves. De raad bepaalt hoe groot het

eigen vermogen moet zijn om risico's op te vangen en voor welke doelen bestemmingsreserves, hoe die worden gevormd en aangewend.

Reserves zijn van groot belang voor de financiële positie van de gemeente. De verplichting aan het college om het beleid voor reserves (en voorzieningen) in een nota aan de raad voor te leggen benadrukt dit belang. Kaders stellen voor voorzieningen is veelal niet aan de orde, omdat voorzieningen een verplichtend karakter kennen. Wel zijn voorzieningen van invloed op de financiële positie van de gemeente. Het ligt dus voor de hand om voorzieningen ook in de nota op te nemen.

Artikel 12. Kostprijsberekening

In artikel 12 is de grondslag voor de bepaling van heffingen en tarieven neergelegd, zoals dat in artikel 212, lid 2, letter b Gemeentewet wordt geëist. De hoogte van heffingen en tarieven wordt in politieke besluitvorming door de raad bepaald. Leges en retributies mogen niet hoger dan kostendekkend geheven worden. Er moet dus een kostprijsberekening voor de heffingen zijn waaruit de mate van kostendekkendheid blijkt. In dit artikel wordt het principe voor de kostprijsberekening vastgelegd. Dit principe komt overeen met het kader dat in de Rijksnota voor kostentoerekening van heffingen is opgenomen.

Onderdeel van de indirecte kosten is de rente van de gemeentebegroting. In artikel 12 is ook vastgelegd welke rente in de kostprijs voor heffingen betrokken wordt.

De Rijksnota voor kostentoerekening verplicht geen specifieke bedrijfseconomische methode voor het bepalen van kostprijzen. De te kiezen methode is mede afhankelijk van de inrichting van de bedrijfsvoering. De VNG heeft van een aantal heffingen modellen voor kostprijsberekeningen opgesteld. Deze modellen worden ook in de begroting van Ridderkerk toegepast. In de paragraaf lokale heffingen wordt een toelichting op de kostprijsberekening van de begroting gegeven.

Artikel 13. Financieringsfunctie

De financieringsfunctie (treasury) is een belangrijk onderdeel van het middelenbeheer. Gezien de operationele kwetsbaarheid van deze functie bevat artikel 212 van de Gemeentewet het expliciete voorschrift dat de verordening een onderdeel over de financieringsfunctie heeft. Het gaat om de kaders voor het uitvoeren van de financieringsfunctie. De uitvoering van de financieringsfunctie komt aan de orde in de financieringsparagraaf in de begroting en de rekening zoals die in het BBV is voorgeschreven.

In artikel 13 verplicht de raad het college tot een doelmatig beheer van financieringsmiddelen en het beheersen van kosten en risico's van de financieringsfunctie. De kaders voor de financieringsfunctie heeft de raad eerder vastgesteld in het Financieringsstatuur van 2001. De bepalingen van dit statuut zijn nog steeds van toepassing. De Financiële verordening hoeft op dit punt niet te worden gewijzigd.

Artikel 14. Administratie

In artikel 14 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. Het is de taak van het college om deze zaken in een besluit vast te leggen met regels voor de ambtelijke organisatie.

Artikel 15. Financiële organisatie

Een belangrijk onderdeel van de administratie is de financiële organisatie. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van functionarissen van de financiële organisatie moeten door het college in een besluit worden vastgelegd. In artikel 15 geeft de raad daarvoor de kaders aan.

Artikel 16. 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 16 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.

Artikel 17. Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in de plaats van de huidige verordening. De rekening 2011 wordt nog opgesteld onder de bepalingen van de Financiële verordening 2003, omdat die gold gedurende het kalenderjaar 2011.