

Verordeningen ex artikel 212, 213 en 213a
gemeentewet.

Emmeloord, 16 september 2003.

Aan de raad.

In de Wet dualisering gemeentebestuur is opgenomen dat gemeenteraden drie verordeningen vaststellen die van belang zijn voor de financiële functie van de gemeente. Het gaat hierbij om de volgende verordeningen:

- de financiële verordening voorgeschreven in artikel 212 gemeentewet;
- de controle verordening voorgeschreven in artikel 213 gemeentewet;
- de verordening betreffende doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken voorgeschreven in artikel 213a gemeentewet.

Vornoemde (concept-)verordeningen zijn, inclusief een toelichting op de artikelen, bijgevoegd.

Het belang van de verordeningen is gelegen in het feit dat de raad ermee aangeeft binnen welke kaders het college zijn bestuur moet voeren. De verordeningen 212 en 213 zijn niet nieuw, maar door de dualisering wel van karakter veranderd. Voorheen bevatten de verordeningen vooral de regels voor de administratieve organisatie van de ambtelijke organisatie. De nieuwe verordeningen bevatten meer de beleidsmatige uitgangspunten voor de uitoefening van de financiële functie.

De verordening ex artikel 213a is nieuw en dient om de controle op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur te versterken. Met deze verordeningen waarborgt de raad dat de aandacht voor doelmatigheid en doeltreffendheid verankerd wordt in de gemeentelijke organisatie. Daarnaast zijn er ook enkele wijzigingen met betrekking tot de accountantsverklaring en de rol van de raad daarbij. De opdracht aan de accountant heeft een nauwe relatie met de controleverordening. Beide zijn dan ook in artikel 213 geregeld.

De verordeningen artikel 212 en 213 dienen vóór 15 november 2003 te zijn vastgesteld door de raad. De reden hiervoor is dat op 15 november 2003 de begroting voor 2004 vastgesteld moet zijn. De vernieuwde opdracht aan de accountant is verplicht met ingang van de controle van de jaarrekening 2004. De verordening artikel 213a dient op 7 maart 2003 te zijn vastgesteld, met de mogelijkheid dit met een jaar uit te stellen. De raad heeft hiertoe besloten bij besluit van 27 maart 2003

Wij stellen u voor de verordeningen ex artikel 212, 213 en 213a gemeentewet vast te stellen.

Burgemeester en wethouders van Noordoostpolder,
de secretaris. de burgemeester.

Advies commissie: de commissie adviseert unaniem positief over dit voorstel en adviseert het voorstel als hamerstuk te beschouwen.

De raad van de gemeente Noordoostpolder,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 16 september 2003, no. 12368-1;

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

B E S L U I T:

Vast te stellen:

Verordening op de inrichting van de financiële organisatie, het financiële beheer en de uitgangspunten van het financiële beleid van de gemeente Noordoostpolder.

Artikel 1. Definities.

In deze verordening wordt verstaan onder:

a. dienst:

iedere organisatorische eenheid binnen de gemeentelijke organisatie die als zodanig een eigen rechtstreekse verantwoordelijkheid aan het college heeft.

b. administratie:

het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, het functioneren en het beheersen van (onderdelen van) de organisatie van de gemeente Noordoostpolder en ten behoeve van de verantwoording die daarover moet worden afgelegd.

c. financiële administratie:

het onderdeel van de administratie dat omvat het systematisch maken en verwerken van aantekeningen betreffende de financiële gegevens van (onderdelen van) de organisatie van de gemeente Noordoostpolder, teneinde te komen tot een goed inzicht in:

1. de financieel-economische positie;
2. het financiële beheer;
3. de uitvoering van de begroting;
4. het afwikkelen van vorderingen en schulden;
5. alsmede tot het afleggen van rekening en verantwoording daarover.

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 ten behoeve van de verantwoordelijke leiding.

e. financieel beheer:

het uitoefenen van bestuur over en toezicht op het beheer van middelen en het uitoefenen rechten van de gemeente Noordoostpolder.

f. rechtmatigheid:

ontvangsten en bestedingen vinden plaats in overeenstemming met geldende wet- en regelgeving, waaronder gemeentelijke verordeningen, raadsbesluiten en collegebesluiten.

g. doelmatigheid:

het streven om binnen de gestelde kaders met een zo beperkt mogelijke inzet van beschikbare middelen het gewenste resultaat bereiken.

h. doeltreffendheid:

de mate waarin de gemeente erin slaagt met de geleverde prestaties de gestelde doelen of de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken.

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. De raad stelt per programma vast:
 - a. de beoogde maatschappelijke effecten: wat willen we bereiken?
 - b. de te leveren goederen en diensten: wat gaan we daarvoor doen?
 - c. de baten en lasten: wat mag het kosten?
3. Het college stelt per programma indicatoren voor met betrekking tot de beoogde maatschappelijke effecten en de te leveren goederen en diensten.
4. De raad stelt de indicatoren, bedoeld in het derde lid, vast.
5. Het college draagt zorg voor het verzamelen en vastleggen van gegevens over de geleverde goederen en diensten en de maatschappelijke effecten, opdat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid zoals vastgesteld door de raad, kunnen worden getoetst.

Artikel 3. Producten.

1. Bij iedere begroting en jaarstukken wordt een overzicht gegeven van welke producten uit de productraming onder welke programma's horen.
2. De onderverdeling van de programma's in de producten staat voor de raadsperiode vast, tenzij er dringende redenen zijn tot wijzigen. Wijzigingen worden bij de begroting expliciet vermeld.

Artikel 4. Kaders begroting.

1. Het college biedt uiterlijk 1 juli van het begrotingsjaar een nota aan over de kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie opvolgende jaren. In deze nota worden de bevindingen betrokken uit de rapportage van de begrotingsuitvoering bedoeld in artikel 7 en de jaarstukken bedoeld in artikel 8.
2. De raad stelt deze nota binnen drie maanden nadat de nota is aangeboden.

Uitvoering.

Artikel 5. Uitvoering begroting.

1. Het college stelt regels die waarborgen dat de uitvoering van de begroting rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verloopt.
2. Het college draagt ten aanzien van de productenraming er zorg voor dat:
 - a. de lasten en baten, door middel van kostentoerekening, eenduidig zijn toegewezen aan de producten van de productraming;
 - b. de budgetten uit de productraming en kredieten voor investeringen passen binnen de kaders zoals geautoriseerd bij de vaststelling van de uiteenzetting van de financiële positie;
 - c. de lasten van de producten niet dusdanig worden overschreden dat de realisatie van andere producten binnen hetzelfde programma onder druk komt.
3. Het college draagt er zorg voor dat de lasten van de programma's zoals geautoriseerd in de (gewijzigde) begroting niet worden overschreden.

Beheersing en Interne controle.**Artikel 6. Interne controle.**

1. Het college draagt ten behoeve van 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 ten minste elke vier jaar een nota aan inzake 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 zorg voor de jaarlijkse interne toetsing van een aantal bedrijfsonderdelen op juistheid, volledigheid en tijdigheid van de bestuurlijke informatievoorziening, de rechtmatigheid van beheershandelingen en op misbruik en oneigenlijk gebruik van de gemeentelijke regelingen.
4. Het college zorgt op basis van de resultaten van de toets bedoeld in het derde lid indien nodig voor een plan van verbetering. Het college neemt op basis van het plan van verbetering maatregelen voor herstel van de tekortkomingen.
5. De resultaten van de toets en het plan van verbetering worden ter kennisgeving aan de raad aangeboden.

Rapportage en Verantwoording.**Artikel 7. Tussentijdse rapportage en informatie.**

1. Het college informeert de raad door middel van tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting van de gemeente over de eerste vier maanden en de eerste acht maanden van het lopende boekjaar.
2. De tussenrapportages worden aan de raad aangeboden op de volgende tijdstippen:
 - a. de viermaands rapportage vóór 1 juli van het lopende begrotingsjaar;
 - b. de achtmaands rapportage vóór 1 december van het lopende begrotingsjaar;
3. De inrichting van de tussentijdse rapportages sluit aan bij de programma-indeling van de begroting.
4. De rapportages gaan in op afwijkingen, zowel wat betreft de lasten, de geleverde goederen en diensten en indien daar aanleiding voor is de maatschappelijke effecten.
5. Het college informeert in ieder geval 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 voorzover het betreft niet bij begroting vastgestelde afzonderlijke verplichtingen inzake:
 - a. investeringen groter dan EUR 50.000,00;
 - b. aankoop en verkoop van goederen en diensten groter dan EUR 50.000,00;
 - c. het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties, indien
 - de gevolgen van de rechtshandeling niet of nauwelijks passen in het bestaande beleid
 - er ten aanzien van de gevolgen van de rechtshandeling sprake is van niet voorzienbare (financiële) risico's
 - de te verwachten maatschappelijke impact groot is.
6. Het college informeert vooraf de raad en neemt pas een besluit nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen indien het college nieuwe meerjarige verplichtingen aangaat waarvan de jaarlijkse lasten groter zijn dan EUR 50.000,00.

Artikel 8. Jaarstukken.

1. Het college draagt zorg voor een adequate vertaling van de verantwoording van de diensten naar de productenrealisatie en naar de programma verantwoording.
2. Het college legt verantwoording af over de uitvoering van de programma's. In de verantwoording geeft het college aan:
 - a. wat hebben we bereikt?
 - b. wat hebben we ervoor gedaan?
 - c. wat heeft het gekost?
 - d. hoe verhouden zich de resultaten tot de in de begroting gestelde doelen?
3. De raad bepaalt aan de hand van de uitvoering van de programma's of de beleidsdoelen van de programma's voor het lopende jaar bijstelling behoeven.

Titel 2. Financiële positie.**Kaderstellen.****Artikel 9. Financiële positie.**

1. Het college draagt er zorg voor, dat al het beleid waartoe de raad heeft besloten, in de uiteenzetting van de financiële positie en de meerjarenramingen is opgenomen.
2. Het totaalbedrag aan verleende garanties en waarborgen worden bij de uiteenzetting van de financiële positie expliciet vermeld.
3. De raad autoriseert met het vaststellen van de financiële positie de investeringskredieten.

Artikel 10. Waardering & afschrijving vaste activa.

1. Het college biedt tenminste eenmaal in de vier jaar een (bijgestelde) nota Afschrijvingsbeleid aan.
2. De nota dient ondermeer aan te geven welke investeringen worden gerubriceerd onder activa met een meerjarig maatschappelijk nut en de afschrijvingsmethode en -vorm van de immateriële vaste activa met economisch nut, zoals bedoeld in artikel 35 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

Artikel 11. Voorziening voor oninbare vorderingen

1. Voor openstaande vorderingen betreffende:
 - a. onroerende zaakbelasting gebruikers;
 - b. onroerende zaakbelasting eigenaren;
 - c. precariobelasting;
 - d. hondenbelasting;
 - e. rioolrechten;
 - f. en reinigingsrechten;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 12. Reserves en voorzieningen.

1. Het college biedt tenminste eenmaal in de vier jaar een (bijgestelde) nota reserves en voorzieningen aan.
2. De nota behandelt in ieder geval:
 - a. de vorming en besteding van reserves;
 - b. de vorming en besteding voorzieningen;
 - c. de toerekening en verwerking van rente over de reserves en de voorzieningen, in relatie tot de nota weerstandsvermogen bedoeld in artikel 17.
3. Jaarlijks komt in de in artikel 4 genoemde nota de totale reservepositie, inclusief de voorzieningen en met inachtneming van voornoemde nota reserves en voorzieningen, aan de orde.

Artikel 13. Kostprijsberekening.

1. Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van producten en diensten van de gemeente Noordoostpolder wordt een systeem van kostentoerekening gehanteerd. Bij de kostentoerekening worden naast de directe kosten alleen die indirecte kosten betrokken, die rechtstreeks samenhangen met de door de gemeente verleende diensten.
2. Bij de indirecte kosten worden betrokken de bijdragen aan reserves voor de noodzakelijke vervanging van de betrokken activa, de kapitaallasten van de in gebruik zijnde activa en voor rioolrechten, reinigingsrechten en afvalstoffenheffing de compensabele BTW.

Artikel 14: 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 college neemt bij de uitvoering van de financieringsfunctie de richtlijnen, alsmede de regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening zoals die zijn opgenomen in het door de raad vastgestelde Financieringsstatuut gemeente Noordoostpolder, in acht.
3. Verstrekken van leningen en garanties en het aangaan van financiële participaties anders dan genoemd in het tweede lid worden uitsluitend gedaan uit hoofde van de publieke taak. Bij het uitzetten van middelen, het verstrekken van garanties en het aangaan van financiële participaties uit hoofde van de publieke taak bedingt het college indien mogelijk zekerheden. Het college motiveert in zijn besluit het openbaar belang van dergelijke uitzettingen van middelen, verstrekkingen van garanties en financiële participaties.

Artikel 15. Registratie bezittingen, activa en vermogen.

1. Het college draagt zorg voor een actuele en volledige registratie van bezittingen. In de registratie worden ook opgenomen niet-geactiveerde kunstvoorwerpen met cultuurhistorische waarde en de niet- of netto-geactiveerde investeringen in de openbare ruimte.
2. Het college draagt er zorg voor, dat de registratie en de ontwikkeling van de bezittingen en het vermogen van de gemeente systematisch worden gecontroleerd, met dien verstande dat de waardepapieren, de voorraden, de uitstaande leningen, de (debiteuren-)vorderingen, de liquiditeiten, de opgenomen leningen en de (crediteuren-)schulden jaarlijks worden gecontroleerd en registergoederen en bedrijfsmiddelen tenminste eenmaal in de vier jaar.

3. Bij afwijkingen in de registratie van bezittingen neemt het college maatregelen voor herstel van de tekortkomingen. De resultaten van de controle en eventuele plannen van verbetering worden ter kennisgeving aan de raad aangeboden.

Titel 3. Paragrafen.

Artikel 16. Lokale heffingen.

1. Het college biedt tenminste eenmaal in de vier jaar een (bijgestelde) nota lokale heffingen aan. Deze nota behandelt in ieder geval:
 - de samenstelling van het pakket aan gemeentelijke belastingen en heffingen;
 - de verdeling van de druk van de belastingen over de diverse bevolkingsgroepen en belanghebbenden;
 - de kostendekkendheid van de heffingen;
 - de druk van de lokale belastingen en heffingen;
 - het kwijtscheldingsbeleid en het tarievenbeleid.
2. De nota bevat voorts een overzicht van de verordeningen met de bijbehorende vaststellingsdata waarin tarieven, heffingen en prijzen zijn vastgelegd. Het college draagt er zorg voor dat er een actueel overzicht is van de tarieven, heffingen, prijzen en kosten per verstrekte dienst. De raad stelt de nota vast binnen drie maanden nadat de nota is aangeboden.
3. Voor het vaststellen van de hoogte van gemeentelijke tarieven, heffingen en prijzen door de raad verstrekt het college aan de raad per verordening de actueel geraamde hoeveelheden per door de gemeente verstrekte dienst, waarover de tarieven, heffingen en prijzen in rekening worden gebracht en per verordening het totaal van de geraamde kosten van de erin genoemde door de gemeente verstrekte diensten.
4. Bij de begroting en jaarstukken doet het college in de paragraaf lokale heffingen verslag van: de opbrengsten per lokale heffing; het volume en bedrag aan kwijtscheldingen; de kostendekkendheid van de rioolrechten en de afvalstoffenheffing; de (ontwikkeling van de) lokale lastendruk voor eenpersoonshuishoudingen, meerpersoonshuishoudingen en bedrijven.

Artikel 17. Weerstandsvermogen en risicomanagement.

1. Het college biedt tenminste eenmaal in de vier jaar een (bijgestelde) nota weerstandsvermogen en risicomanagement aan. In deze nota wordt ingegaan op het risicomanagement, het opvangen van risico's door verzekeringen, voorzieningen, het weerstandsvermogen of anderszins. In de nota wordt tevens het gewenste weerstandscapaciteit bepaald. De raad stelt de nota vast binnen *drie* maanden nadat de nota is aangeboden.
2. Het college geeft aan in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en van de jaarstukken de risico's van materieel belang en een inschatting van de kans dat deze risico's zich voordoen. Het college brengt hierbij in elk geval de risico's in beeld en actualiseert de risico's genoemd in de nota bedoeld in het eerste lid. Hierbij wordt speciale aandacht gegeven aan:
 - a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
 - b. een inventarisatie van de risico's;
 - c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's
 - d. tegenvallende rente-ontwikkelingen op de kapitaalmarkt;
 - e. tegenvallende resultaten uit grondexploitatie;
 - f. lopende en te verwachten claims van derden;
 - g. nog niet getaxeerde kosten van (vermoedde) milieuverontreiniging;
 - h. overschrijding openeinde regelingen en subsidies;
 - i. dreigend faillissement van verbonden partijen;
 - j. dreigend faillissement van derden bij wie borgstellingen, garanties, leningen of vorderingen uitstaan.

Het college geeft aan in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en van de jaarstukken de weerstandscapaciteit en in hoeverre schade en verliezen als gevolg van de risico's van materieel belang met de weerstandscapaciteit kunnen worden opgevangen.

Artikel 18. Onderhoud kapitaalgoederen.

1. Het college biedt tenminste eens in de vier jaar een nota onderhoud openbare ruimte aan. De nota geeft het kader weer voor de inrichting van het onderhoud en het beoogde onderhoudsniveau voor het openbaar groen, water, wegen, kunstwerken en straatmeubilair en eveneens de normkostensystematiek en het meerjarig budgettair beslag. De raad stelt de nota vast binnen drie maanden nadat de nota is aangeboden.
2. Het college biedt ten minste eens in de vier jaar een nota rioleringsplan aan. De nota geeft het kader weer voor de inrichting van het onderhoud, het beoogde onderhoudsniveau en de uitbreiding van de riolering alsmede de kwaliteit van het milieu en eveneens de normkostensystematiek en het meerjarig budgettair beslag. De raad stelt de nota vast binnen drie maanden nadat de nota is aangeboden.
3. Het college biedt eens in de vier jaar een nota onderhoud gebouwen aan ter behandeling en vaststelling door de raad. De nota bevat de voorstellen voor het te plegen onderhoud en de bijbehorende kosten aan de gemeentelijke gebouwen en eveneens de normkostensystematiek en het meerjarig budgettair beslag.
4. Bij de begroting en de jaarstukken doet het college in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen verslag over de voortgang van het geplande onderhoud en het eventuele achterstallig onderhoud aan openbaar groen, water, wegen, kunstwerken, straatmeubilair, riolering, gebouwen.

Artikel 19. Financiering.

Bij de begroting en de jaarstukken doet het college in de paragraaf financiering in ieder geval verslag van:

- a de kasgeldlimiet;
- b de renterisico norm;
- c de liquiditeitsplanning en de financieringsbehoefte voor de komende drie jaar;
- d de rentevisie en
- e de rentekosten en rente-opbrengsten verbonden aan de financieringsfunctie.

Artikel 20. Bedrijfsvoering.

1. Het college stelt tenminste eenmaal in de vier jaar een nota bedrijfsvoering vast. De nota wordt ter kennisgeving aan de raad gezonden. In de nota wordt speciale aandacht geschonken aan de relatie tussen het gemeentelijk apparaat en de inwoners van de gemeente.
2. In de bedrijfsvoeringsparagraaf in de begroting wordt ingegaan op de tijdelijke en actuele onderwerpen die aandacht behoeven. In de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag wordt gerapporteerd over de bij de begroting bepaalde onderwerpen aangaande de bedrijfsvoering alsmede over nieuwe ontwikkelingen
3. Het college rapporteert in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de begroting en jaarstukken over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid, bedoeld in artikel 213a Gemeentewet, en de uitputting van de bijbehorende budgetten.

Artikel 21. Verbonden partijen.

1. In de begroting en de jaarstukken wordt in de paragraaf verbonden partijen in elk geval ingegaan op nieuwe verbonden partijen, het beëindigen van bestaande verbonden partijen, het wijzigen van bestaande verbonden partijen en eventuele problemen bij bestaande verbonden partijen.

Artikel 22. Grondbeleid.

1. Het college biedt ten minste eens in de vier jaar een (bijgestelde) nota grondbeleid aan ter behandeling en vaststelling door de raad. In deze nota wordt aandacht besteed aan:
 - a. de relatie met de programma's van de begroting;
 - b. de strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente;
 - c. aan te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten;
 - d. de voorraadverwerving en uitgifte van gronden;
 - e. de uitgifte van gronden in erfpacht en de bijstelling van erfpachtvergoedingen.De raad stelt de nota vast binnen drie maanden nadat de nota is ingediend.
2. In de paragraaf grondbeleid van de begroting en de jaarstukken wordt ingegaan op de uitvoering van de nota grondbeleid, met name de belangrijkste financiële ontwikkelingen zoals verlies/winstverwachtingen, de verwerving van gronden e.d. en de relaties van het grondbeleid met de programma's.

Bij de begroting en de jaarstukken doet het college in de paragraaf grondbeleid verslag van:

 - a. een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
 - b. een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
 - c. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
 - d. een onderbouwing van de geraamde winstneming;
 - e. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Artikel 23. Verstrekking subsidies.

1. Het college biedt tenminste eens in de vier jaar een (bijgestelde) nota verstrekking gemeentelijke subsidies aan. De nota bevat het kader voor de verstrekking van gemeentelijke subsidies en een overzicht van de toegekende gemeentelijke subsidies.
2. De raad stelt de nota vast binnen drie maanden na aanbidding van de nota door het college.

Titel 4. Financiële organisatie en administratie.**Artikel 24. Administratie.**

1. 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 diensten;
 - b. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van activa met economisch nut, activa met maatschappelijk nut, voorraden, vorderingen en schulden, enzovoorts.;
 - c. het verschaffen van informatie aan de budgethouders en voor het maken van kostencalculaties;
 - d. het bevorderen van de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en ter zake geldende wet- en regelgeving;
 - 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 ter zake geldende wet- en regelgeving;
 - f. de controle van de registratie van gegevens als zodanig en van de daaraan ontleende informatie alsmede voor de controle op de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen.

Artikel 25. Financiële administratie.

Het college draagt er zorg voor dat:

- a. de inrichting en de werking van de financiële administratie voldoet aan het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten en andere relevante wet- en regelgeving;
- b. de vereiste informatie verstrekt wordt aan het rijk, de provincie en de Europese Unie, alsmede aan andere instellingen die specifieke verantwoordingsverplichtingen opleggen aan gemeenten.

Artikel 26. 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 diensten
- b. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, zodat aan de eisen van interne controle wordt voldaan en de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie aan beleids- en beheersorganen is gewaarborgd;
- c. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten;
- d. de regels voor de opdrachtverlening en de verrekening van leveringen tussen de diensten van de gemeente;
- e. de te maken afspraken met de diensten over de te leveren prestaties, de daarvoor beschikbare middelen en de wijze en frequentie van rapportage over de voortgang van de activiteiten en uitputting van middelen;
- f. de regels voor de verlening van décharge over het gevoerde beheer van de diensten.

Artikel 27. Aanbesteding en inkoop.

Het college draagt zorg voor en legt (in een besluit) vast de interne regels (protocol) 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 28. Subsidieverstrekking en steunverlening.

Het college draagt zorg voor en legt (in een besluit) vast de interne regels (protocol) voor de toekenning van steunverlening aan ondernemingen en subsidies. De regels waarborgen dat wordt gehandeld in overeenstemming met de regels terzake van de Europese Unie en de subsidieverordening van de gemeente Noordoostpolder.

Titel 5. Slotbepalingen.**Artikel 29. Inwerkingtreding.**

Deze verordening treedt in werking per 15 november 2003, met dien verstande dat de begroting, meerjarenraming, de jaarstukken, de uitvoeringsinformatie en de informatie voor derden en de daarbij behorende toelichtingen met ingang van de begroting voor het begrotingsjaar 2004 voldoen aan de bepalingen van deze verordening. Met ingang van genoemde datum vervalt de verordening met betrekking tot het financieel beheer, de organisatie van de financiële administratie en het kasbeheer van de gemeente, vastgesteld bij raadsbesluit van 25-11-1982, met dien verstande dat de verordening nog van toepassing is op de jaarrekening 2003.

Artikel 30. Citeertitel.

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

Vastgesteld in de openbare vergadering
van 23 oktober 2003
de griffier,

de voorzitter,

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. Zo kan een gemeente programma's indelen naar doelgroepen of indelen volgens de pijlers van het grote stedenbeleid. Omdat er een politiek-bestuurlijke keuze ten grondslag ligt aan de 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 de indeling wijzigen.

Een programma is gebaseerd op de drie w-vragen: wat willen we bereiken, wat gaan we daar voor doen en wat mag dat kosten? Vooral voor de eerste twee vragen zullen in de praktijk 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. In het dualistisch bestel moet de raad de w-vragen zelf beantwoorden; hij kan dat niet overlaten aan het college en/of de ambtelijke organisatie.

Artikel 3. Producten.

De raad stelt de programmabegroting vast. Ter uitvoering van de begroting stelt het college - zoals geregeld in het Besluit begroting en verantwoording - een productraming op. Het college is vrij in het aantal producten en de indeling daarvan. De productraming is in de systematiek van het besluit geen onderdeel van de begroting. De raad kan van oordeel zijn dat hij bij de programmabegroting en verantwoording een overzicht wil hebben van welke producten er bij de programma's horen. Dit wordt geregeld in het eerste lid.

Artikel 4. Kaders begroting.

De artikelen 2 en 3 betreffen vooral de infrastructuur van de begroting. Artikel 4 gaat over het meerjarige budgettaire kader. Dat vormt, zoals in de meeste gemeenten gebruikelijk is, de grondslag voor de eigenlijke begroting. Gegeven het grote belang van het budgetrecht van de raad, is het logisch dat de raad expliciet een budgettair kader vaststelt. In de gemeente Noordoostpolder vindt dit plaats via de voorjaarsrapportage.

Keuzemogelijkheid.

➤ *De gekozen data in dit artikel sluiten aan bij de bestaande werkwijze en procedures.*

Artikel 5. Uitvoering begroting.

In artikel 5 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. Lid 2 stelt eisen voor de onderwerpen die van belang zijn voor de opstelling van de productraming. Lid 3 doet hetzelfde voor de uitvoering van de programma's van de begroting.

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

Artikel 6. Interne controle.

De raad legt in dit artikel enkele basiscondities vast voor de interne controle. Daarmee verkrijgt de raad de zekerheid dat het college aan de eisen genoemd in met name artikel 5, eerste lid, zal kunnen voldoen.

De verordening geeft in het eerste en tweede lid aan het college de opdracht voor de inrichting van de financiële organisatie verschillende maatregelen te treffen op het gebied van interne controle, bijvoorbeeld een adequate functiescheiding. Voor een goede interne controle zijn echter aanvullende onderzoeken nodig. In het derde lid van artikel 6 geeft de raad aan, welke onderzoeken hij nodig acht om de eisen van controle te waarborgen. Het vierde en vijfde lid regelt dat het college op grond van de uitkomsten van de onderzoeken bij tekortkomingen maatregelen tot herstel treft en dat de raad over de uitkomsten van de onderzoeken en de eventuele maatregelen tot herstel op de hoogte wordt gebracht.

De genoemde onderzoeken in dit artikel omvatten niet de interne onderzoeken van het college naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur. Regels voor deze interne onderzoeken zijn opgenomen in de verordening artikel 213a Gemeentewet.

Artikel 7. Tussentijdse rapportage en informatie.

Artikel 7, eerste tot en met vierde lid, formaliseert een belangrijk onderdeel van de planning en control van de raad. De raad geeft namelijk aan de aard van de informatie die het college standaard dient te verstrekken evenals de reguliere frequentie. Op basis van deze informatie kan de raad de uitvoering van de begroting volgen en besluiten of bijsturing nodig is.

Artikel 7 regelt wanneer de raad tussentijds over de stand van zaken in het lopende begrotingsjaar moet worden geïnformeerd. In dit artikel is gekozen voor twee tussenrapportages.

Keuzemogelijkheid.

- *Er kan natuurlijk ook gekozen worden voor slechts één tussenrapportage net voor de begrotingsbehandeling. Een andere mogelijkheid is een tussenrapportage per kwartaal, waarmee wordt aangesloten op cyclus voor het aanleveren van financiële informatie aan o.a. het CBS en de Europese Unie. Vooralsnog sluiten we aan bij de bestaande werkwijze en procedures en is de frequentie van 2 rapportages per jaar in de verordening opgenomen.*

Door het vastleggen van de datum in het artikel kan de raad een maximale termijn vastleggen, waarbinnen de tussenrapportages moeten worden samengesteld en opgeleverd.

In het derde lid van het artikel geeft de raad kaders voor de inrichting van de tussenrapportages.

In het vierde lid geeft de raad aan waarover hij in elk geval in de tussenrapportages wil worden geïnformeerd. Om de gemeentelijke organisatie niet op te zadelen met een rapportagecircuit is het natuurlijk wel zaak, dat de tussenrapportages niet te uitgebreid en overzichtelijk zijn.

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

Het vijfde en zesde lid gaan in op de informatieplicht van het college voor nieuwe, niet in de begroting opgenomen activiteiten.

De raad autoriseert het college met het vaststellen van de begroting op hoofdlijnen het door het college uit te voeren beleid. Hiermee worden alle afzonderlijke verplichtingen die in de programma's besloten liggen in materiële zin oftewel financieel geaccordeerd. Bij de uitvoering van de begroting geldt voor het college de informatieplicht uit het vierde lid artikel 169

Gemeentewet. Bij het aangaan van verplichtingen of het uitoefenen van bevoegdheden door het college met ingrijpende gevolgen voor de gemeente moet het college eerst het gevoelen van de raad inwinnen. De raad schrijft nu in dit artikel voor welke privaatrechtelijke rechtshandelingen in elk geval vooraf aan de raad moeten worden gemeld. De raad perkt hiermee de beoordelingsvrijheid in van het college door zelf te bepalen wat belangrijk genoeg is om vooraf aan de raad mee te delen.

De raad schept op deze wijze echter ook zekerheid voor het college. Het college weet welke informatie hij in elk geval vooraf aan de raad moet mededelen. Het haalt mogelijke misverstanden en politieke spanningen uit de lucht.

Keuzemogelijkheid.

- *Het is natuurlijk wel zaak dat de limietbedragen in de verordening voldoende hoog zijn vastgesteld, zodat het college niet bij elke kleine zaak eerst de raad moet raadplegen. Hierdoor zou kostbare tijd van de raad en het college verloren gaan en de handelingsvrijheid van het college worden gefrustreerd. Iets wat de dualiseringsoperatie juist probeert te voorkomen. Voor het vast stellen van de limieten moet vanzelfsprekend rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van de gemeente. De raad en het college zullen steeds moeten afwegen de kosten die aan de informatievoorziening is verbonden versus het nut, de toegevoegde waarde ervan. Al snel namelijk wordt er in de praktijk een overvloed aan informatie gevraagd. In de verordening is een limietbedrag van EUR 50.000,00 aangehouden, zijnde het huidige geldende plafondbedrag voor uitgaven voor niet gepland beleid.*

Artikel 8. Jaarrekening.

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

Artikel 9. De financiële positie.

De raad geeft in dit artikel enkele belangrijke uitgangspunten aan die het college voor de uiteenzetting van de financiële positie en de meerjarenramingen moet volgen. Tevens wordt hier expliciet vastgelegd hoe de raad bij het vaststellen van de financiële positie, de investeringskredieten autoriseert.

Artikel 10. Waardering & afschrijving vaste activa.**Keuzemogelijkheid.**

- *De verordening moet volgens artikel 212 Gemeentewet in elk geval bevatten de "regels voor waardering en afschrijving activa". Men zou ertoe kunnen overgaan om alle regels voor de waardering en afschrijving van de vaste activa in deze verordening op te nemen. Dit zou dan dubbelop zijn omdat deze informatie ook wordt opgenomen in de nota afschrijvingsbeleid gemeente Noordoostpolder. Vanuit praktisch oogpunt hebben wij gemeend in de verordening op te nemen om eenmaal in de vier jaar een nota afschrijvingsbeleid aan de raad aan te bieden. De paragrafen in begroting en rekening dienen dan als planning en controlinstrument voor de uitvoering van beleid zoals uiteengezet in de nota.*

Artikel 11. Waardering oninbare vorderingen.

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

Artikel 12. Reserves en voorzieningen.

Een belangrijk beleidsmatig aspect betreft de omvang van het eigen vermogen van een gemeente. Het eigen vermogen van een gemeente bestaat uit de algemene reserves en bestemmingsreserves.

Hoe groot moet het eigen vermogen zijn om risico's op te vangen en gaan we een investering dekken door belastingverhoging of door het interen op het eigen vermogen, zijn financieel beleidsmatige vragen die thuishoren bij de raad.

Keuzemogelijkheid.

- *Artikel 12 bepaalt, dat het college een nota over de reserves en voorzieningen aanbiedt ter behandeling en vaststelling door de raad. In deze nota kan de raad het kader vaststellen voor de omvang van de reserves (kaders stellen voor voorzieningen is veelal niet aan de orde, omdat voorzieningen een verplichtend karakter kennen. Wel is het inzichtelijk in de nota in te gaan op de voorzieningen). De aanbieding van voornoemde nota kan jaarlijks geschieden, maar praktischer is het om de nota reserves en voorzieningen eens per vier jaar aan de raad aan te bieden. Via de paragraaf in begroting en rekening kan de raad periodiek worden geïnformeerd omtrent de uitvoering van het beleid zoals uiteengezet in de nota. Daarnaast wordt jaarlijks de totale reservepositie van de gemeente Noordoostpolder bij de voorjaarsrapportage in beeld gebracht.*

Artikel 13. Kostprijsberekening.

In artikel 13 is de grondslag voor de bepaling van heffingen en tarieven neergelegd, zoals dat door artikel 212, lid 2, let b Gemeentewet wordt geëist. De grondslag voor de hoogte van heffingen en tarieven is namelijk politieke besluitvorming door de raad op basis van de geraamde hoeveelheden en de geraamde kostprijzen. Kostprijzen laten zich op vele manieren berekenen. In dit artikel worden uitgangspunten voor de bepaling van de kostprijzen gegeven.

Artikel 13, lid 1 bepaalt, dat naast de direct aan een product toe te rekenen kosten ook de indirecte kosten die rechtstreeks samenhangen met de vervaardiging van het product, worden meegenomen voor de kostprijsbepaling. De salariskosten van de burgemeester hoeven dus niet worden meegenomen voor de kostprijsberekening van de rioolrechten. Het toe te rekenen deel van de overhead van de gemeentelijke dienst waaronder het rioolbeheer valt moet dus wel worden meegenomen in de kostprijsberekening.

Artikel 229b, lid 2, Gemeentewet stelt, dat bijdragen aan bestemmingsreserves en voorzieningen voor noodzakelijke vervanging van de betrokken activa voor bepaling van de geraamde kostprijs en dus voor de bepaling van het tarief of de heffing mogen worden meegenomen. Op grond van lid 2 moeten ook worden meegenomen de kosten compensabele BTW voor rioolrechten, reinigingsrechten en afvalstoffenheffing. De begroting en jaarstukken zijn exclusief de compensabele BTW. Voor dit soort heffingen is echter in de wet bepaald dat ze wel meegenomen mogen worden in de kostprijsberekening, omdat de gemeente deze kosten wel heeft, ook al wordt de BTW gecompenseerd.

Artikel 14. Financieringsfunctie.

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

Keuzemogelijkheid.

- *Via dit artikel kan de raad doelstellingen, richtlijnen en limieten stellen die voor het college gelden. Doelstellingen zijn opgenomen onder lid 1 van dit artikel, terwijl het tweede lid het college verplicht om bij de uitvoering van de financieringsfunctie zich te conformeren aan de kaders c.q. uitgangspunten zoals die zijn opgenomen in het Financieringsstatuut gemeente Noordoostpolder. Het is dan niet praktisch om de reeds geldende richtlijnen en regels met betrekking tot financiering nogmaals in een verordening op te nemen.*

Artikel 15. Registratie bezittingen en activa.

Voor een goed beeld van de financiële positie is een volledige registratie van de gemeentelijke bezittingen onontbeerlijk. Om te garanderen dat de registratie actueel en juist is, wordt in dit artikel het college opgedragen periodiek de registratie te controleren en bij afwijkingen maatregelen tot herstel te treffen.

Artikel 16. Lokale heffingen.

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

Het eerste lid van artikel 15 regelt, dat het college eenmaal in de vier jaar een nota lokale heffingen aan de raad aanbiedt. De nota bevat een overzicht van de belastingverordeningen en van de overige verordeningen, waarin heffingen, tarieven en prijzen zijn vastgelegd, de kostendekkendheid, de lokale belastingdruk, het kwijtscheldingsbeleid en het tarievenbeleid. Voor inzicht in de hoogte van de baten in begrotingstechnische zin heeft de raad ook informatie nodig over de geraamde afzet in hoeveelheid. Het derde lid regelt, dat het college de geraamde kostprijs per verordening en de geraamde hoeveelheden per product/dienst aan de raad verstrekt voor vaststelling van de heffingen, tarieven en prijzen.

Het vierde lid regelt over welke feiten aangaande de lokale lasten de raad in elk geval in de verplichte paragraaf lokale heffingen bij de begroting en jaarstukken wordt geïnformeerd. Hier kan de raad invulling geven aan zijn eigen informatiebehoefte over de lokale lasten en heffingen. Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten schrijft de minimumeisen voor die in de paragraaf moeten worden vermeld, namelijk:

- a. de geraamde inkomsten;
- b. het beleid ten aanzien van de lokale heffingen;
- c. een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen;
- d. een aanduiding van de lokale lastendruk;
- e. een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid.

Artikel 17. Weerstandsvermogen.

Het eerste lid van artikel 17 eist dat het college eens in de vier jaar een nota aan de raad aanbiedt, waarin het college uiteenzet hoe hij omgaat met de inventarisatie en beheersing van risico's. Dit zijn bijvoorbeeld regels over welke bezittingen van de gemeente moeten worden verzekerd en welke procedures hiervoor gelden. Een ander voorbeeld van een regel voor de beheersing van risico's is, dat er jaarlijks een rentevisie wordt gemaakt, waarmee de gemeente het renterisico op haar leningportefeuille op een aanvaardbaar niveau houdt. Ieder college kan zelf invulling geven hoever hij met deze regels wil gaan. Ten tweede moet het college in deze nota de risico's kwantificeren en aan de hand ervan het gewenste weerstandscapaciteit bepalen.

Het tweede lid regelt over welke risico's en hun financiële consequenties de raad in de verplichte paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en de jaarstukken moet worden geïnformeerd. Het "Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten" verplicht een aantal zaken op te nemen in de paragraaf, namelijk:

- a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- b. een inventarisatie van de risico's;
- c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's;

Keuzemogelijkheid.

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

De onderdelen a tot en met h zijn in de gemeentelijke verordening opgenomen.

In het onderhavige artikel is er voor gekozen om de beleidslijnen uit te zetten in een nota. De desbetreffende, volgens het Besluit begroting en verantwoording voorgeschreven paragraaf informeert dan vooral de uitvoering en toepassing van de nota.

Artikel 18. Onderhoud kapitaalgoederen.

In artikel 18 stelt de raad regels voor de begrotings- en verantwoordingsinformatie aan de raad over het onderhoud aan kapitaalgoederen. De verantwoordingsinformatie wordt gesplitst. Het eerste tot en met het vierde lid regelen, dat er nota's aan de raad worden aangeboden over het onderhoud aan de verschillende categorieën kapitaalgoederen. Hierin kan op de stand van zaken worden ingegaan en kan de raad de kaders voor het toekomstig beleid uiteenzetten. Voor de nota's is in de verordening een actualisatie termijn opgenomen van 4 jaar.

Artikel 18, vierde lid, regelt over welke feiten aangaande het financieel beheer van het onderhoud van kapitaalgoederen de raad in de verplichte paragraaf onderhoud kapitaalgoederen bij de begroting en jaarstukken in elk geval geïnformeerd wordt..

Artikel 19. Financiering.

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

Artikel 20. Bedrijfsvoering.

Het domein van de ambtelijke organisatie is de verantwoordelijkheid van het college. Beleid op dit gebied wordt in de eerste plaats vormgegeven door het college. Er wordt dan ook slechts ter kennisgeving eens per vier jaar een nota over de bedrijfsvoering aan de raad overlegd.

Het tweede lid regelt verder over welke feiten aangaande het financieel beheer van de bedrijfsvoering de raad in de verplichte paragraaf bedrijfsvoering geïnformeerd wordt. In dit artikel kan de raad invulling geven aan zijn eigen informatiebehoefte over de middelen bedrijfsvoering.

Artikel 21. Verbonden partijen.

Artikel 21 stelt regels voor de verantwoordingsinformatie over de verbonden partijen.

Keuzemogelijkheid.

- *In de verordening kan worden opgenomen dat er een nota verbonden partijen aan de raad wordt aangeboden, waarin op de stand van zaken van de verbonden partijen wordt ingegaan en de raad de kaders voor het toekomstig beleid uiteen kan zetten. Deze nota zou minimaal eens in de vier jaar door het college aan de raad kunnen worden aangeboden. In onze gemeente kennen we niet al te veel verbonden partijen. Om die reden hebben we er voor gekozen geen vierjaarlijkse nota over de verbonden partijen aan te bieden. Via de paragraaf verbonden partijen bij de begroting en de jaarstukken wordt de benodigde informatie aan de raad aangeboden.*

Artikel 21 regelt over welke feiten aangaande het financieel beheer van verbonden partijen de raad in elk geval in de verplichte paragraaf verbonden partijen bij de begroting en jaarstukken geïnformeerd wil worden. Hier kan de raad invulling geven aan zijn eigen informatiebehoefte over de verbonden partijen.

Daar de begroting, jaarstukken en nota's openbare stukken zijn, kan vermelding van bepaalde in de verordening vereiste informatie de belangen van de gemeente schaden. We kunnen bijvoorbeeld denken aan het voornemen om een financieel belang af te stoten, hetgeen in bepaalde situaties de onderhandelingspositie van de gemeente aantast. Deze gegevens neemt men vanzelfsprekend niet herkenbaar op in de begroting, jaarstukken en openbare nota's. Ingevolge het Besluit begroting en verantwoording dient een lijst van verbonden partijen te worden bijgehouden.

Artikel 22. Grondbeleid.

Een belangrijke taak van een gemeente is het daadwerkelijk ingrijpen in de ruimtelijke ordening van een gemeente door zelf vastgoedlocaties te (laten) ontwikkelen. De uitgangspunten van het financieel beleid ten aanzien van het grondbeleid horen bij de raad thuis. Artikel 22, eerste lid, regelt, dat het college eenmaal per raadsperiode een nota grondbeleid aan de raad aanbiedt ter behandeling en vaststelling. In deze nota kan de raad de kaders vaststellen voor het toekomstig grondbeleid. De raad kan de nota altijd tussentijds agenderen.

Het tweede lid van artikel 22 schrijft de feiten voor aangaande het grondbeleid waarover de raad in elk geval in de verplichte paragraaf grondbeleid bij de begroting en jaarstukken moet worden geïnformeerd. Hier kan de raad invulling geven aan zijn eigen informatiebehoefte over het grondbeleid. Dit naast de verplichtingen die het Besluit begroting en verantwoording voorschrijft.

Het besluit schrijft voor:

- a een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- b een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
- c een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- d een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- e de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Daar de begroting, jaarstukken en nota's openbare stukken zijn, kan vermelding van bepaalde in de verordening geëiste informatie de belangen van de gemeente schaden. We kunnen bijvoorbeeld denken aan het opnemen van de financiële onderhandelingsruimte in de begroting voor de aankoop van een stuk grond. Dergelijke informatie tast de onderhandelingspositie van de gemeente aan. Zulke gegevens neemt men vanzelfsprekend niet herkenbaar op in de begroting, jaarstukken en openbare nota's.

Artikel 23. Verstrekking subsidies.

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

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

Artikel 24. Administratie.

In artikel 24 worden de kaders gegeven voor de inrichting van administraties van de gemeente. In hoofdlijnen wordt opgedragen welke gegevens moeten worden vastgelegd en aan welke eisen de vastgelegde gegevens moeten voldoen. Deze verordening regelt niet - inherent aan het dualisme - de regels en activiteiten die daarvoor in de uitvoering nodig zijn. Dat is een taak van het college. Deze zal deze zaken wel in een besluit moeten vastleggen voor de aansturing van de ambtelijke organisatie. Een en ander geldt ook voor artikel 25, 26 en 27.

Artikel 25. Financiële administratie.

Een belangrijk onderdeel van de administratie is de financiële administratie. Bij algemene maatregel van bestuur stelt het Rijk eisen aan de verantwoordingsinformatie van gemeenten. In het Besluit begroting en verantwoording zijn onder andere waarderingsgrondslagen, balansindeling en verplicht op te leveren financiële gegevens vastgelegd. Vanuit de financiële administratie moeten gegevens worden aangeleverd voor de financiële verantwoordingsinformatie aan de raad, maar ook aan gedeputeerde staten, in hun rol als toezichthouder, het rijk, de Europese Unie etc.

Artikel 26. Financiële organisatie.

In dit artikel worden uitgangspunten voor de inrichting van de financiële organisatie gegeven, waaraan het college bij het stellen van regels voor de ambtelijke organisatie invulling moet geven. De uitgangspunten vormen kaders voor het college, waaraan hij zich moet houden. In de onderdelen a en b worden eisen gesteld aan de toedeling van taken aan organisatieonderdelen van de gemeente en de toewijzing van functies aan functionarissen. In de onderdelen c t/m f worden eisen gesteld aan de budgettoedeling en de verantwoording daarover.

Artikel 27. Aanbesteding en inkoop.

De inkoop van goederen en diensten en de aanbesteding van werken zijn belangrijke en kwetsbare activiteiten die een groot budgettair effect kunnen hebben. Het hanteren van een protocol is naast de desbetreffende administratieve aspecten tevens te zien als een vorm van risicobeheersing. De aansprakelijkheid kan worden beperkt en er wordt jegens derden rechtszekerheid gecreëerd. Artikel 27 legt aan het college de zorg op om regels op te stellen voor de aanbesteding van werken en inkoop van goederen en diensten. De regelgeving van de Europese Unie dient daarbij nageleefd te worden. Doordat de regels worden vastgelegd kan de accountant bij zijn controle van de jaarstukken nagaan of de interne regels (en de Europese regelgeving) zijn nageleefd, het is een onderdeel van de rechtmatigheidstoets. De accountant beoordeelt hiervoor eveneens het systeem van interne regels.

Artikel 28. Subsidieverstreking en steunverlening.

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

Artikel 29. Inwerkingtreding.

Deze verordening treedt in de plaats van de op grond van het oude artikel 212 Gemeentewet opgestelde verordening. De wetgever heeft bepaald, dat de nieuwe verordening artikel 212 Gemeentewet bij alle gemeenten op het begrotingsjaar 2004 van toepassing moet zijn. De oude verordening blijft nog van kracht op de begroting en jaarrekening van 2003.

Artikel 30. Citeertitel.

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

Vaststelling.

De begroting 2004 moet voor 15 november 2003 zijn toegezonden aan gedeputeerde staten (artikel 191 Gemeentewet) en dus moet de begroting voor die datum door de raad zijn vastgesteld. De nieuwe verordening 212 is van toepassing op de begroting 2004. De wetgever heeft dan ook bepaald dat de nieuwe verordening 212 voor 15 november 2003 door de raad moet zijn vastgesteld. Daarnaast moet de verordening binnen twee weken na vaststelling door de raad door het college naar gedeputeerde staten worden verzonden (artikel 214 Gemeentewet). De ondertekening van uitgaande stukken van de raad door de burgemeester is in het nieuwe duale bestel gehandhaafd (artikel 75, lid 1 Gemeentewet). Door de komst van de griffier zijn de taken van de gemeentesecretaris gewijzigd. De secretaris hoeft niet meer aanwezig te zijn bij de vergaderingen van de raad. Deze taak wordt overgenomen door de griffier (artikel 107b Gemeentewet). Door deze wijziging is het niet meer de secretaris, die de uitgaande stukken van de raad meeondertekent. De griffier moet de uitgaande stukken van de raadsvergaderingen meeondertekenen (artikel 107c Gemeentewet).

De raad van de gemeente Noordoostpolder,
gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 16 september 2003, no. 12368-1;
gelet op artikel 213 Gemeentewet en het Besluit accountantscontrole gemeenten;

B E S L U I T:

vast te stellen:

Verordening voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Noordoostpolder.

Artikel 1. definities.

In deze verordening wordt verstaan onder:

a. accountant

een door de raad benoemde:

- registeraccountant of
- accountant-administratieconsulent met een aantekening in het inschrijvingsregister als bedoeld in het derde lid van artikel 36, Wet op de Accountant-Administratieconsulenten of
- organisatie waarin voor de accountantscontrole bevoegde accountants samenwerken, belast met de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening.

b. 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 financiële 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.

c. 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.

d. 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.

Artikel 2. 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 drie jaar.
2. Het college bereidt in overleg met de meest gereede raadscommissie 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 bij de controle van de jaarrekening;
 - b. de inrichtingseisen voor het verslag van bevindingen;
 - c. de eventueel aanvullende uit te voeren tussentijdse controles
 - d. de frequentie en inrichtingseisen van de aanvullende tussentijdse rapportering; en voor ieder afzonderlijk te controleren begrotingsjaar:
 - e. de posten van de jaarrekening met bijbehorende afwijkende rapporteringstoleranties, waaraan de accountant bij zijn controle specifiek aandacht dient te besteden;
 - f. de gemeentelijke producten en of organisatieonderdelen met bijbehorende afwijkende rapporteringstoleranties, waaraan de accountant bij zijn controle specifiek aandacht dient te besteden;
4. In afwijking van het gestelde in lid 3, letters f en g kan de raad in het programma van eisen opnemen, dat de raad jaarlijks voorafgaand aan de accountantscontrole in overleg met de accountant vaststelt de posten van de jaarrekening, de gemeentelijke producten en de gemeentelijke organisatieonderdelen, waaraan de accountant bij zijn controle specifiek aandacht dient te besteden en welke rapporteringstoleranties hij daarbij dient te hanteren.
5. In geval van Europese aanbesteding van de accountantscontrole stelt de raad voor de selectie van de accountant de selectiecriteria vast en per selectie criterium de bijbehorende weging vast.

Artikel 3. 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. Het college overlegt de gecontroleerde jaarrekening samen met de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen, vergezeld van een boardletter, voor uiterlijk 1 juni aan de raad.
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 4. 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 periodiek (afstemmings-)overleg plaats tussen de accountant en (een vertegenwoordiger uit) de raad, (een vertegenwoordiger van) de rekenkamer(funcie), de portefeuillehouder financiën, de gemeentesecretaris, de (concern-)controller en het hoofd financiën.

Artikel 5. 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 toestandkoming van baten, lasten, balansmutaties en het gevoerde beheer en over de getrouwheid van de daarover verstrekte informatie.

Artikel 6. 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 7. Rapportering.

1. Indien de accountant bij een controle afwijkingen constateert die leiden tot het niet afgeven van een goedkeurende accountantsverklaring, 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 ambtenaar van wie het geldelijk beheer, het vermogensbeheer, de administratie en de beheersdaden zijn gecontroleerd, het hoofd van de dienst waar de ambtenaar werkzaam is, de (concern-)controller en het hoofd financiën dan wel andere daarvoor in aanmerking komende ambtenaren (managementletter).
3. De accountantsverklaring, het verslag van bevindingen en de boardletter 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 en de boardletter met (een voor dit doel door de raad ingestelde vertegenwoordiging van) de raad.

Artikel 8. Inwerkingtreding.

Deze verordening treedt in werking per 15 november 2003, met dien verstande dat zij van toepassing is op de accountantscontrole van de jaarrekening van het verslagjaar 2004 en later. Met ingang van genoemde datum vervalt de verordening met betrekking tot de controle op de met geldelijk beheer en met boekhouding belaste ambtenaren, alsmede tot het onderzoek naar de deugdelijkheid der rekeningen, vastgesteld bij raadsbesluit van 25-11-1982, met dien verstande dat de verordening nog van toepassing is op de jaarrekening 2003.

Artikel 9. Citeertitel.

Deze verordening kan worden aangehaald als "Controleverordening gemeente Noordoostpolder".

Aldus besloten in de openbare vergadering
van 23 oktober 2003.

De griffier, de voorzitter,

Toelichting op de artikelen.**Artikel 2. Opdrachtverlening accountantscontrole.**

Na afloop van ieder begrotingsjaar moet het college verantwoording afleggen aan de raad over het gevoerde bestuur door overlegging van de jaarrekening en het jaarverslag (artikel 197, lid 1 Gemeentewet). Voor het overleggen van deze stukken aan de raad moet de jaarrekening door een bevoegd accountant zijn gecontroleerd (artikel 197, lid 2 Gemeentewet). De accountant controleert de jaarrekening in opdracht van de raad. Het is dan ook de raad, die de accountant aanwijst (artikel 213, lid 2 Gemeentewet). De raad is echter niet het bestuursorgaan, dat de overeenkomst met de accountant ondertekent. Het is de burgemeester, die de overeenkomst voor de accountantscontrole met de accountant moet sluiten. De burgemeester vertegenwoordigt de gemeente in en buiten rechte, luidt het eerste lid van artikel 171 Gemeentewet.

Een bevoegd accountant voor de controle van de gemeentelijke jaarrekening is een registeraccountant, een accountant-administratieconsulent met een aantekening in het inschrijvingsregister als bedoeld in het derde lid van artikel 36 Wet op de Accountant-Administratieconsulenten of een organisatie waarin voor de accountantscontrole bevoegde accountants samenwerken. Het zevende lid van artikel 213 Gemeentewet zegt, dat de bevoegde accountant in gemeentelijke dienst kan worden aangesteld. Wel dient dan de benoeming, schorsing en het ontslag van de accountant door de raad te geschieden.

Artikel 2 van de verordening regelt de opdrachtverlening van de accountantscontrole van de gemeentelijke jaarrekening. 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. Een raad die per periode wil wisselen van controlerend accountant zal hierbij met de aanbesteding rekening moeten houden, door de controlerend accountant van de afgelopen periode uit te sluiten.

Keuzemogelijkheid.

- *Gekozen is voor een contractsduur van drie jaar. Het afsluiten van een driejarig contract met een accountant betekent dat, gezien de hoogte van het te contracteren bedrag, er een traject van Europese aanbesteding zal moeten worden ingegaan (zie ook hierna).*

Voor de accountantscontrole geldt het Besluit accountantscontrole gemeenten dat krachtens het zesde lid van artikel 213 Gemeentewet door de minister is vastgesteld. Het Besluit accountantscontrole gemeenten bevat onder andere regels voor de omvangsbases en goedkeuringstoleranties voor de accountantsverklaring en de rapporteringstoleranties voor het verslag van bevindingen.

Keuzemogelijkheid.

- *Er is ervoor gekozen om de verschillende mogelijkheden die de raad heeft met betrekking tot de begrippen goedkeurings- en rapporteringstoleranties niet in de verordening op te nemen, maar als onderdeel op te nemen in het programma van eisen bij de aanbesteding van de accountant (dit is conform het advies van de VNG).*

In het derde lid van artikel 2 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.

Mogelijk zal de raad de onderdelen van de jaarrekening en gemeentelijke organisatieonderdelen jaar op jaar willen vaststellen. Dit daar de raad dan rekening kan houden met gewijzigde politieke omstandigheden. Hierin voorziet het vierde lid van artikel 2. Het is raadzaam om ook hierover bepalingen in het programma van eisen bij de aanbesteding en opdrachtverlening op te nemen.

Het bedrag dat is gemoeid met de accountantscontrole van de jaarrekening met een contractsduur van drie jaar, is dermate hoog, dat de accountantscontrole Europees zal moeten worden aanbesteed. Bij Europese aanbesteding zijn het de selectiecriteria en de bijbehorende wegingsfactoren, die uiteindelijk de selectie van de accountant voor de controle van jaarrekening bepalen. De raad is het bestuursorgaan, dat de accountant aanwijst en dat dus de selectiecriteria en de bijbehorende wegingsfactoren moet vaststellen. Dit wordt geregeld in het vijfde lid van artikel 2.

Artikel 3. Informatieverstrekking door college.

In de nieuwe gedualiseerde verhoudingen is het college verantwoordelijk voor de samenstelling van de jaarrekening en het jaarverslag. Ten opzichte van de raad is het college ook verantwoordelijk voor de samenstelling van eventuele door de raad geëiste deelverantwoordingen. Artikel 3 van de verordening 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.

In het derde lid wordt een uiterlijke datum aan het college gesteld voor de overlegging van de gecontroleerde jaarrekening aan de raad. De jaarrekening moet namelijk binnen twee weken na vaststelling, maar in elk geval voor 15 juli worden toegezonden aan gedeputeerde staten (artikel 200 Gemeentewet). Voor deze datum, 1 juli, moet de jaarrekening door de raad zijn behandeld en moet een eventuele erop volgende indemniteitsprocedure (artikel 198 Gemeentewet) zijn doorlopen en de jaarrekening wel of niet zijn vastgesteld.

De accountant verzendt de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen rechtstreeks aan de raad. Het tweede lid van artikel 197 Gemeentewet bepaalt echter, dat het college bij de overlegging van de jaarrekening en het jaarverslag aan de raad daarbij moet toevoegen de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen, vergezeld van een boardletter..

Keuzemogelijkheid.

- *Vanuit de onderzoekscommissie van de jaarrekening is tijdens de behandeling van de jaarrekening 2002 het idee geopperd in de toekomst de commissie te voorzien van informatie op hoofdlijnen in de vorm van een zogenaamde boardletter. Dit als vervanger van de meer gedetailleerde managementletter.*

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 4. Uitvoering controle.

Artikel 4 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 5. Toegang tot informatie.

In het vorige artikel hebben we gezien dat de accountant leidend is voor wat betreft de inrichting van de accountantscontrole. Om een goede controle uit te voeren moet hij echter ook onbelemmerd onderzoek kunnen doen. Artikel 5 van de verordening 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.

Artikel 6. Overige controles en opdrachten.

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) vaak 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.

Het eerste lid van artikel 6 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. Overigens wordt de accountantswetgeving op het gebied van dit soort advieswerkzaamheden de komende jaren aangescherpt.

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 7. Rapportering.

Het derde en vierde lid van artikel 213 Gemeentewet regelt de rapportering en de inhoud daarvan van de accountant aan de raad en het college. Aanvullend daarop kan de raad in zijn programma van eisen bij de aanbesteding aanvullende inhoudelijke eisen stellen, maar ook aanvullende rapporteringen van de accountant verlangen (artikel 2, lid 3, letters c & e van deze verordening). Artikel 7 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 7 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 7 regelt, dat het management een rapportage (managementletter) 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.

Artikel 8. Inwerkingtreding.

Deze verordening treedt in de plaats van de vorige op grond van artikel 213 Gemeentewet (oud) opgestelde verordening. De wetgever heeft bepaald dat het nieuwe artikel 213 Gemeentewet bij alle gemeenten op het verslagjaar 2004 van toepassing is. De oude verordening blijft dus nog van kracht op de jaarrekening van 2003. De wetgever heeft bepaald, dat de nieuwe verordening 213 Gemeentewet samen met de nieuwe verordening 212 Gemeentewet voor 15 november 2003 moet zijn vastgesteld. De nieuwe verordening 213 Gemeentewet moet binnen twee weken na vaststelling door het college naar gedeputeerde staten worden verzonden (artikel 214 Gemeentewet).

Artikel 9. Citeertitel.

In dit artikel wordt de naam gegeven waarmee in gemeentelijke stukken naar deze verordening kan worden verwezen.

Vaststelling.

De ondertekening van uitgaande stukken van de raad door de burgemeester is in het nieuwe duale bestel gehandhaafd (artikel 75, lid 1 Gemeentewet). Door de komst van de griffier zijn de taken van de gemeentesecretaris gewijzigd. De secretaris hoeft niet meer aanwezig te zijn bij de vergaderingen van de raad. Deze taak wordt overgenomen door de griffier (artikel 107b Gemeentewet). Door deze wijziging is het niet meer de secretaris, die alle uitgaande stukken van de raad mede ondertekent. De griffier moet de uitgaande stukken van de raadsvergaderingen medeondertekenen (artikel 107c Gemeentewet).

De raad van de gemeente Noordoostpolder,
gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 16 september 2003, no. 12368-1;
gelet op artikel 213a Gemeentewet;

B E S L U I T:

vast te stellen:

Verordening voor periodiek onderzoek door het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur, van de gemeente Noordoostpolder.

Artikel 1. Definities.

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. Doelmatigheid
het streven om binnen de gestelde kaders met een zo beperkt mogelijke inzet van beschikbare middelen het gewenste resultaat bereiken..
- b. Doeltreffendheid
de mate waarin de gemeente erin slaagt met de geleverde prestaties de gestelde doelen of de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken.

Artikel 2. Onderzoeksfrequentie.

- 1. Het college onderzoekt jaarlijks de doelmatigheid van de in het onderzoeksplan, genoemd in artikel 3, opgenomen (onderdelen van) organisatie-eenheden van de gemeente en de uitvoering van taken door de gemeente.
- 2. Het college toetst jaarlijks de doeltreffendheid van het in het onderzoeksplan, genoemd in artikel 3, opgenomen (deel van) programma en/of paragraaf.

Artikel 3. Onderzoeksplan.

- 1. Het college zendt ieder jaar uiterlijk voor 31 december een onderzoeksplan naar de raad van 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

Artikel 4. Voortgang onderzoeken.

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

Artikel 5. 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.

Artikel 6. Inwerkingtreding.

Deze verordening treedt in werking met ingang van 15 november 2003.

Artikel 7. Citeertitel.

Deze verordening kan worden aangehaald als: "Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente Noordoostpolder".

Aldus besloten in de openbare vergadering
van 23 oktober 2003.

De griffier, de voorzitter,

Toelichting op de artikelen.

Artikel 2. Onderzoeksfrequentie.

In artikel 2 wordt het college opgedragen onderzoek te doen naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur. De raad eist een aantal uit te voeren interne onderzoeken per jaar van het college. Hierbij wordt een scheiding aangebracht tussen onderzoeken naar de doelmatigheid en onderzoeken naar de doeltreffendheid.

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.

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

Keuzemogelijkheid (gekozen is voor b).

- a. *Om te verzekeren dat alle onderdelen van de gemeente op doelmatigheid worden onderzocht, zou in het artikel kunnen worden opgenomen dat ieder onderdeel van de gemeente en elke gemeentelijke taak minimaal eens in de zoveel jaar wordt onderzocht. Hier kan iedere gemeente zelf de gewenste periode aangeven. Aanbevolen (VNG) wordt eenmaal in de twee raadsperioden. Een dergelijk verplichtend karakter zou ook kunnen worden opgelegd voor de toetsing van de doeltreffendheid van programma's en paragrafen.*
- b. *in deze concept-verordening is gekozen om de verplichting, zoals hiervoor bij a genoemd, niet op te nemen. De consequenties met betrekking tot werkdruk, prioriteitsstelling, financiële aspecten etc. van voornoemde verplichting zijn op dit moment moeilijk in te schatten. Vandaar dat in eerste instantie is gekozen voor een ruimere toepassing. Wel dient het college jaarlijks een onderzoeksplan ter kennisname aan de raad te brengen van de in het komende jaar uit te voeren onderzoeken. In de praktijk komt het erop neer dat veelal zal worden aangesloten bij op dat moment lopende onderzoeksprocedures en processen.*

Artikel 3. 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 scheidslijnen aangegeven ten aanzien van de te onderzoeken procedures en instrumenten. Bij de doeltreffendheidsonderzoeken worden duidelijk de scheidslijnen 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 tijdvak wordt onderzocht en welke organisatie-eenheden en niet gemeentelijke instellingen bij het onderzoek worden betrokken.

c) Hier wordt 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 4. Voortgang onderzoek.

De bedrijfsvoeringparagraaf van de begroting en jaarstukken dient inzicht te geven 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.

Artikel 5. Rapportage en gevolgtrekking.

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. Dat betreft uiteraard de verslagen die lopende het verslagjaar zijn afgerond. Dat sluit echter geenszins uit dat de raad, als hij dat wenst, de rapporten ontvangt zodra ze zijn vastgesteld.

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.

Artikel 6. Inwerkingtreding.

Volgens de Gemeentewet moet deze verordening per 7 maart 2003 zijn vastgesteld. De raad kan indien nodig bij raadsbesluit het vaststellen van de verordening met maximaal een jaar uitstellen. De raad van de gemeente Noordoostpolder heeft bij besluit van 27 maart 2003 hiertoe besloten.

Artikel 7. Citeertitel.

In dit artikel wordt de naam gegeven waarmee in gemeentelijke stukken naar deze verordening kan worden verwezen.

Vaststelling.

De ondertekening van uitgaande stukken van de raad door de burgemeester is in het nieuwe duale bestel gehandhaafd (artikel 75, lid 1 Gemeentewet). Door de komst van de griffier zijn de taken van de gemeentesecretaris gewijzigd. De secretaris hoeft niet meer aanwezig te zijn bij de vergaderingen van de raad. Deze taak wordt overgenomen door de griffier (artikel 107b Gemeentewet). Door deze wijziging is het niet meer de secretaris, die alle uitgaande stukken van de raad mede ondertekent. De griffier moet de uitgaande stukken van de raadsvergaderingen medeondertekenen (artikel 107c Gemeentewet).