

Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland 2024

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsbepaling

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. Holland Rijnland: de gemeenschappelijke regeling Samenwerkingsorgaan Holland Rijnland
- b. afdeling: iedere organisatorische eenheid binnen de organisatie van de gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland met een eigen rechtstreekse verantwoordelijkheid aan het Dagelijks Bestuur;
- c. administratie: het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, functioneren en beheersen van de organisatie van Holland Rijnland en ten behoeve van de verantwoording die daarover moet worden afgelegd;
- d. rechtmatigheid: het handelen in overeenstemming met geldende wet- en regelgeving;
- e. rechtmatigheidsverantwoording: de rapportage van het Dagelijks Bestuur waarbij aangegeven wordt in welke mate de totstandkoming van de financiële beheershandelingen en de vastlegging daarvan overeenstemmen met de relevante wet- en regelgeving.

Hoofdstuk 2. Begroting en verantwoording

Artikel 2. Programma-indeling

1. Het Algemeen Bestuur stelt bij aanvang van iedere bestuursperiode een programma-indeling voor die bestuursperiode vast.
2. Het Dagelijks Bestuur stelt bij aanvang van iedere bestuursperiode de producten per programma vast.
3. Het Algemeen Bestuur stelt op voorstel van het Dagelijks Bestuur per programma relevante indicatoren vast. Het voorstel van het Dagelijks Bestuur bevat ten minste de verplichte beleidsindicatoren, bedoeld in artikel 25, tweede lid onder a, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.
4. Het Algemeen Bestuur stelt bij aanvang van iedere bestuursperiode vast of en over welke onderwerpen hij in extra paragrafen naast de verplichte paragrafen kaders wil stellen en gedurende de bestuursperiode wil worden geïnformeerd.

Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken

1. In de begroting en de jaarstukken worden onder elk van de programma's de geraamde respectievelijk gerealiseerde baten, lasten en het saldo daarvan weergegeven.
2. In de begroting en de jaarstukken wordt een overzicht van respectievelijk de geraamde en gerealiseerde algemene dekkingsmiddelen en de overhead opgenomen.
3. Bij de uiteenzetting van de financiële positie in de begroting wordt van de nieuwe investeringen per investering het benodigde investeringskrediet weergegeven en wordt van de lopende investeringen het geautoriseerde investeringskrediet en de raming van de uitputting van het krediet in het lopende boekjaar weergegeven.
4. Bij de uiteenzetting van de financiële positie in de begroting wordt in aanvulling op het bepaalde in artikel 20 en artikel 21 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten inzicht gegeven in de meerjarige ontwikkeling van de schuldpositie. In de jaarstukken wordt van de investeringen en meerjarige projecten de uitputting van de geautoriseerde investeringskredieten en de actuele raming van de totale uitgaven en inkomsten weergegeven.

Artikel 4. Kaders begroting

1. Het Dagelijks Bestuur biedt voor 1 april van het komend begrotingsjaar aan het Algemeen Bestuur een nota aan met een voorstel voor het beleid en de financiële kaders voor de begroting en de meerjarenraming.
2. Het Algemeen Bestuur stelt deze nota voor 15 april vast.

Artikel 5. Autorisatie begroting en investeringskredieten

1. Het Algemeen Bestuur autoriseert met het vaststellen van de begroting de baten en de lasten per programma.
2. In afwijking van het eerste lid kan het Algemeen Bestuur een activiteit welke onderdeel is van een programma als prioriteit aanwijzen en daarvoor de baten en lasten apart autoriseren.
3. Bij de begrotingsbehandeling geeft het Algemeen Bestuur aan van welke nieuwe investeringen hij op een later tijdstip een apart voorstel voor autorisatie van het investeringskrediet wil ontvangen. De overige nieuwe investeringen worden bij de begrotingsbehandeling met het vaststellen van de financiële positie geautoriseerd.
4. Het Dagelijks Bestuur informeert het Algemeen Bestuur als ze verwacht dat een geautoriseerd lastenniveau of een geautoriseerde investeringskrediet dreigt te overschrijden of een geautoriseerd batenniveau dreigt te onderschrijden. Het Algemeen Bestuur geeft vervolgens aan of zij hiervoor een voorstel wil voor wijziging van de geautoriseerde lasten van het programma of de prioriteit, voor het wijzigen van het geautoriseerde investeringskrediet of voor het bijstellen van het beleid.
5. In tussenrapportages aan het Algemeen Bestuur als bedoeld in artikel 6, lid 1, doet het Dagelijks Bestuur voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde baten en lasten, het wijzigen van de geautoriseerde investeringskredieten of voor het bijstellen van het beleid.
6. Voor een investering waarvan het investeringskrediet niet met het vaststellen van de begroting is geautoriseerd, legt het Dagelijks Bestuur vooraf aan het aangaan van verplichtingen een investeringsvoorstel met een voorstel voor het vaststellen van een investeringskrediet aan het Algemeen Bestuur voor.

Artikel 6a. Tussentijdse rapportage

1. Het Dagelijks Bestuur informeert het Algemeen Bestuur door middel van een tussentijdse rapportage over de realisatie van de begroting van Holland Rijnland.
2. Ten minste eenmaal per jaar, voor 1 november van het lopende begrotingsjaar, wordt een tussentijdse rapportage aangeboden aan het Algemeen Bestuur.
3. De inrichting van de tussentijdse rapportage sluit aan bij de programma-indeling van de begroting.
4. De tussentijdse rapportage bevat een uiteenzetting over de uitvoering en het bijstellen van het beleid en een overzicht met de afwijkingen van:
 - a. de baten en de lasten per programma;
 - b. het totale saldo van de baten en lasten volgend uit onderdeel a;
 - c. de (beoogde) toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma;
 - d. het resultaat, volgend uit de onderdelen b en c.
5. In de tussentijdse rapportage worden afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en de lasten op programmaniveau, van aangewezen prioriteiten en investeringskredieten in de begroting groter dan 5% met een minimum bedrag van € 25.000 toegelicht.

Artikel 6b. Slotwijziging

1. Het Dagelijks Bestuur biedt met de laatste vergadering van het kalenderjaar het Algemeen Bestuur een begrotingswijziging aan, met het voorstel om:
 - a. dan bekende mee- en tegenvallers ten opzichte van de gewijzigde begroting in de lopende begroting te verwerken;
 - b. resultaten volgens de geldende kaders van het Algemeen Bestuur te verrekenen met bestemmingsreserves;
 - c. incidentele / tijdelijke budgetten die nodig zijn om afgesproken prestaties af te ronden naar een volgend begrotingsjaar over te hevelen.
2. Besluitvorming over de inzet van ontstane financiële ruimte of het oplossen van tekorten vindt plaats bij de eerstvolgende kaderbrief.

Artikel 7. Jaarstukken

1. Gelijktijdig met het aanbieden van de jaarstukken biedt het Dagelijks Bestuur het Algemeen Bestuur het voorstel aan over de bestemming van het jaarrekeningresultaat.

Hoofdstuk 3. Rechtmatigheidsverantwoording

Artikel 8. Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

1. Het Algemeen Bestuur stelt vast op welke wijze hij door middel van de Paragraaf Bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken, naast de verplichte onderdelen van deze paragraaf, wil worden geïnformeerd over rechtmatigheid.

2. In de rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening rapporteert het Dagelijks Bestuur aan het Algemeen Bestuur over afwijkingen met een verantwoordingsgrens van 1% van de totale lasten inclusief de dotaties aan de reserves van Holland Rijnland.
3. In de Paragraaf Bedrijfsvoering van de jaarstukken worden de geconstateerde afwijkingen (fouten of onduidelijkheden) groter dan € 25.000 nader toegelicht.

Artikel 9. Voorwaardencriterium

1. Het voorwaardencriterium is het criterium van rechtmatigheid, dat betrekking heeft op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De eisen/voorwaarden zijn afkomstig uit diverse wet- en regelgeving en hebben betrekking op aspecten als doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur.
2. Het Dagelijks Bestuur biedt het Algemeen Bestuur jaarlijks uiterlijk op 1 april ter vaststelling een normenkader rechtmatigheid aan. Dit kader bestaat uit alle relevante (interne) wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien. Het Dagelijks Bestuur operationaliseert voor de interne regelgeving dit normenkader in een toetsingskader ten behoeve van de interne beheersing.

Artikel 10. Begrotingscriterium

1. Het begrotingscriterium is een criterium van rechtmatigheid dat betrekking heeft op de grenzen van de baten en lasten in de door het Algemeen Bestuur geautoriseerde begroting van exploitatie en investeringskredieten, waarbinnen de financiële beheershandelingen tot stand moeten zijn gekomen.
2. De begrotingsrechtmatigheid wordt beoordeeld op het niveau waarop de begroting door het Algemeen Bestuur is geautoriseerd, zoals is opgenomen in artikel 5.
3. Bij investeringsprojecten wordt de begrotingsrechtmatigheid beoordeeld op het niveau van het totaal gevoteerde kredietbedrag. Een overschrijding van het jaarbudget, passend binnen het totaal bedrag van het krediet, wordt daarmee als rechtmatig beschouwd.
4. Uitgangspunt is dat iedere afwijking van de begroting als onrechtmatig wordt beschouwd. Afwijkingen worden als acceptabel aangemerkt in de volgende situaties:
 - a. er is sprake van een overschrijding waarbij direct gerelateerde inkomsten de overschrijding compenseren;
 - b. er is sprake van een overschrijding op een open-einde regeling;
 - c. de overschrijding is geautoriseerd door middel van de vaststelling van een tussentijdse rapportage.
5. Begrotingsonrechtmatigheden die passen binnen het bestaande beleid van het Algemeen Bestuur worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (voor zover de verantwoordingsgrens voor afzonderlijke fouten of onduidelijkheden is overschreden), maar worden niet nader toegelicht in de Paragraaf Bedrijfsvoering.

Artikel 11. Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

1. Het misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium is het criterium van rechtmatigheid, dat betrekking heeft op het voorkomen, detecteren en corrigeren van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden en eigendommen van de organisatie bij financiële beheershandelingen.
2. Het Dagelijks Bestuur zorgt voor en legt regels vast voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen.

Hoofdstuk 4. Financieel beleid

Artikel 12. Waardering en afschrijving vaste activa

1. Materiële vaste activa worden, te beginnen in het jaar na aanschaf of realisatie, lineair afgeschreven waarbij de afschrijvingstermijn wordt afgestemd op de verwachte economische levensduur. In ieder geval geldt de volgende investeringssoorten als maximale termijn:
 - a. 10 jaar voor telefooninstallaties, bekabeling en meubilair;
 - b. 5 jaar voor automatiseringsapparatuur;
 - c. 5 jaar voor software.
2. De ondergrens voor activeren ligt financieel op een bedrag van € 20.000 en qua gebruiksduur op minimaal drie jaar. Als hieraan niet wordt voldaan, worden de kosten rechtstreeks in de exploitatie opgenomen.
3. De rentetoerekening vindt plaats op basis van de boekwaarde per 1 januari.
4. Kosten voor het afsluiten van geldleningen worden direct ten laste van de exploitatie gebracht.

Artikel 13. Bestemmingsreserves

1. Bij een voorstel voor de instelling van een bestemmingsreserve wordt minimaal aangegeven:
 - a. het specifieke doel van de reserve;
 - b. de voeding van de reserve;
 - c. de maximale hoogte van de reserve; en
 - d. de maximale looptijd.
2. Als een bestemmingsreserve binnen de aangegeven maximale looptijd niet volledig is benut, valt de bestemmingsreserve vrij.

Artikel 14. Kostprijsberekening

1. Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, en van goederen, werken en diensten, die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, wordt een extracomptabel stelsel van kostentoe rekening gehanteerd. Bij deze kostentoe rekening worden naast de directe kosten de overheadkosten betrokken.
2. Voor de toerekening van de overheadkosten aan de kostprijs van rechten en heffingen, wordt uitgegaan van een aandeel overheadkosten conform het percentage van de totale overheadkosten ten opzichte van de exploitatielasten (exclusief onttrekkingen en toevoegingen).

Artikel 15. Vaststelling hoogte heffingen

Het Dagelijks Bestuur doet het Algemeen Bestuur minimaal eenmaal per vier jaar een voorstel voor de hoogte van de tarieven.

Artikel 16. Financieringsfunctie

In het door het Algemeen Bestuur vastgestelde Treasurystatuut zijn regels en richtlijnen opgenomen met betrekking tot de financieringsfunctie.

Hoofdstuk 5. Financiële organisatie en financieel beheer

Artikel 17. Administratie

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

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

Artikel 18. Financiële organisatie

Het Dagelijks Bestuur draagt zorg voor:

- a. een eenduidige indeling van de organisatie van Holland Rijnland en een eenduidig toewijzing van de gemeentelijke taken aan de afdelingen;
- b. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden;
- c. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten;
- d. de interne regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening van de financieringsfunctie;
- e. de te maken afspraken met de afdelingen 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; en
- f. de kostenverdeelsleutels voor het eenduidig toewijzen van de lasten en baten aan de taakvelden;
- g. het beleid en de interne regels voor de inkoop en de aanbesteding van goederen, werken en diensten;

- h. het beleid en de interne regels voor de steunverlening en de toekenning van subsidies; en
- i. het beleid en de interne regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik, opdat aan de eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording wordt voldaan.

Artikel 19. Interne controle

1. Het Dagelijks Bestuur zorgt ten behoeve van het getrouwe beeld van de jaarrekening, bedoeld in artikel 213, derde lid, onder a van de Gemeentewet, en de rechtmatigheid van de baten en lasten en de balansmutaties, bedoeld in artikel 213, derde lid, onder b van de Gemeentewet, voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Bij afwijkingen neemt het Dagelijks Bestuur maatregelen tot herstel.
2. Het Dagelijks Bestuur zorgt voor de systematische controle van de registratie en de ontwikkeling van de bezittingen en het financieel vermogen met dien verstande dat de debiteurenvorderingen, de liquiditeiten en de vorderingen van crediteuren periodiek worden gecontroleerd. Bij afwijkingen in de registratie neemt het Dagelijks Bestuur maatregelen voor herstel van de tekortkomingen.

Hoofdstuk 6. Slotbepalingen

Artikel 20. Intrekking oude verordening en overgangsrecht

1. De Financiële verordening samenwerkingsorgaan Holland Rijnland 2019, vastgesteld door het Algemeen Bestuur op 13 maart 2019, wordt ingetrokken per 1 januari 2023.
2. De Financiële verordening Holland Rijnland 2024 is van toepassing op de jaarstukken 2023.

Artikel 21. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2023.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Financiële verordening Holland Rijnland 2024.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van het Algemeen Bestuur van 3 april 2024.

De secretaris,

L. Vokurka

de voorzitter,

P. A. C. M. van der Velden

Algemene toelichting

De Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet) heeft haar basis in artikel 212, eerste lid, van de Gemeentewet, waarin is opgenomen dat de raad – in het geval van Holland Rijnland het Algemeen Bestuur – bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid vaststelt, en daarnaast de uitgangspunten voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan. De Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet) vult daarnaast de vrije ruimte nader in die iedere gemeenschappelijke regeling heeft bij de inrichting van het eigen financieel beleid, beheer en organisatie en de rechtmatigheid.

De Gemeentewet biedt de belangrijkste kaders en regelt bijvoorbeeld dat er nadere eisen worden gesteld aan de inrichting van de begroting en de jaarrekening. Dit wordt vervolgens uitgewerkt in het Besluit begroting en verantwoording gemeentes en provincies (hierna: BBV). Het BBV schrijft voor op welke wijze de gemeenschappelijke regeling moet begroten en verantwoorden en de wijze waarop zij uitvoeringsinformatie vastlegt. Om een correcte interpretatie van deze artikelen te waarborgen is er een commissie voor het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: commissie BBV). De commissie BBV draagt zorg voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV, en voor een visie ten aanzien van rechtmatigheid in de controleverklaring (artikel 75, tweede lid, van het BBV).

Richtlijnen van de commissie BBV aan gemeenten en andere decentrale overheden zijn een belangrijk instrument van de commissie BBV om in navolging van artikel 75 van het BBV de eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV te bevorderen. De richtlijnen van de commissie BBV worden onderverdeeld naar stellige uitspraken en aanbevelingen. De stellige uitspraken zijn dwingend; een gemeenschappelijke regeling behoort zich hier aan te houden. Met stellige uitspraken geeft de commissie BBV een interpretatie van de regelgeving die leidend is. Indien een gemeenschappelijke regeling toch een afwijkende interpretatie kiest, dan moet zij dit expliciet motiveren en kenbaar maken bij de begroting en jaarstukken. De aanbevelingen zijn niet dwingend. Hierbij gaat het om uitspraken die 'steun en richting

geven aan de praktijk'. De commissie BBV spoort gemeenschappelijke regelingen aan om deze aanbevelingen te volgen, omdat dat naar haar oordeel bijdraagt aan het inzicht in de financiële positie (transparantie). Omdat deze aanbevelingen vanuit de expertise van de commissie BBV zijn opgesteld, zijn specifiek die aanbevelingen die gaan over de Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet) opgenomen als onderdeel van de verordening.

In artikel 75, tweede lid, onder b, van het BBV is vastgelegd dat de commissie BBV een kadernota rechtmatigheid opstelt voor het geven van een visie ten aanzien van rechtmatigheid in de controleverklaring. Met het instellen van de rechtmatigheidsverantwoording door burgemeester en wethouders (voor Holland Rijnland: het Dagelijks Bestuur) heeft de commissie BBV de Kadernota rechtmatigheid 2023 opgesteld.

Nieuwe ontwikkeling: rechtmatigheidsverantwoording door Dagelijks Bestuur

Vanaf boekjaar 2023 neemt het Dagelijks Bestuur een rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening. Deze verantwoording is een standaardmodel dat bij wet is vastgelegd en het geeft inzicht in hoeverre de gemeenschappelijke regeling rechtmatig heeft gehandeld. Waar de accountant voorheen een oordeel vormde over de getrouwheid én rechtmatigheid van de jaarverslaggeving, beperkt de accountant zich nu tot een oordeel over het getrouwe beeld van de jaarrekening (inclusief de rechtmatigheidsverantwoording). De accountant geeft vanaf dit moment dus geen afzonderlijk oordeel meer over de rechtmatigheid.

Met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording toetst de accountant uitsluitend of de jaarrekening getrouw is, maar toetst daarbij ook of de rechtmatigheidsverantwoording dat is. Dit betekent onder meer dat afwijkingen van rechtmatigheid (voor zover deze niet tevens van invloed zijn op het getrouwe beeld), geen invloed hebben op de strekking van de controleverklaring. Hierdoor kan het bijvoorbeeld voorkomen dat er omvangrijke afwijkingen van rechtmatigheid opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording van het Dagelijks Bestuur, terwijl de strekking van de controleverklaring toch goedkeurend is, omdat de omvangrijke rechtmatigheidsfouten getrouw opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording.

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is mede bedoeld om het gesprek te ondersteunen tussen het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur over de (financiële) rechtmatigheid. Het doel hiervan is om de kaderstellende en controlerende rol van het Algemeen Bestuur op dit vlak te versterken. Het is daarnaast de verwachting dat dit een kwaliteitsimpuls zal geven aan de interne processen en beheersing, zodat het Dagelijks Bestuur kan steunen op een adequaat functionerend systeem. Ook is de verwachting dat er meer vooruitgekeken gaat worden naar het oplossen van onrechtmatigheden, omdat het Dagelijks Bestuur ook beheersmaatregelen moet formuleren (Kadernota rechtmatigheid 2023).

Artikel 2. Programma-indeling

Dit artikel bevat bepalingen over de inrichting van de begroting en de jaarstukken.

In het eerste lid is vastgelegd dat de indeling van de programma's bij aanvang van iedere periode door het Algemeen Bestuur wordt vastgesteld.

Het tweede lid bepaalt dat het Dagelijks Bestuur de taakvelden aan de programma's toewijst.

Het derde lid verplicht het Algemeen Bestuur beleidsindicatoren vast te stellen waarmee de maatschappelijke effecten van het beoogde of gerealiseerde beleid kunnen worden toegelicht. Het is het zogenaamde SMART maken van de begroting. Per programma wordt aangegeven wat de doelstelling – in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten – is en hoe er naar wordt gestreefd deze effecten te bereiken. De indicatoren die daarbij ten minste moeten worden gebruikt zijn landelijk vastgelegd. Het Algemeen Bestuur kan besluiten ook nog andere indicatoren op te nemen in de begroting en jaarrekening.

Het BBV schrijft geeft in artikel 9 aan dat afzonderlijke paragrafen over lokale heffingen, weerstandsvermogen en risicobeheersing, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid in de begroting en jaarstukken moeten worden opgenomen. In deze paragrafen wordt het Algemeen Bestuur integraal over een bepaald thema dat dwars door de begroting loopt, geïnformeerd. De paragrafen verbonden partijen en grondbeleid zijn niet van toepassing op het samenwerkingsorgaan Holland Rijnland.

Het vierde lid geeft het Algemeen Bestuur de mogelijkheid bij aanvang van de bestuursperiode extra paragrafen toe te voegen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een paragraaf subsidies of een paragraaf duurzaamheid.

Overigens bepaalt dit artikel niet dat bij het aantreden van een nieuw Algemeen Bestuur de gehele begroting en jaarstukken moeten worden herzien. In de meeste gevallen is dat niet raadzaam. Als de indeling en gebruikte indicatoren de vorige periode goed zijn bevallen, kunnen deze ongewijzigd opnieuw worden vastgesteld. In andere gevallen zijn (kleine) bijstellingen of wijzigingen meestal voldoende.

Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken

In dit artikel zijn aanvullend op het BBV bepalingen opgenomen voor de inrichting van de begroting en jaarstukken.

In het derde lid wordt de verplichting in het BBV (artikel 20) om in de begroting aandacht te besteden aan de investeringen nader uitgewerkt door te bepalen dat er bij de uiteenzetting van de financiële positie een overzicht van de investeringen wordt gegeven.

Het vierde lid bepaalt dat in aanvulling op het bepaalde in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten de gevolgen van de begroting en meerjarenraming voor de gemeentelijke schuldpositie inzichtelijk worden gemaakt.

Het vijfde lid bepaalt dat net als in de begroting ook in de jaarstukken informatie over de investeringen dient te worden opgenomen.

Artikel 4. Kaders begroting

Het eerste lid bepaalt, in aanvulling op de artikelen 189 en 193 Gemeentewet en het BBV, dat het Algemeen Bestuur voorafgaand aan het opstellen van de begroting een nota vaststelt waarin de hoofdlijnen voor het beleid en de financiële kaders voor de komende jaren zijn vastgelegd. De kaders geven richting aan het Dagelijks Bestuur voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming.

Artikel 5. Autorisatie begroting en investeringskredieten

Op grond van artikel 189 Gemeentewet berust het budgetrecht bij het Algemeen Bestuur. Het Algemeen Bestuur neemt uiteindelijk de beslissing welke bedragen voor taken en activiteiten op de begroting beschikbaar worden gesteld. Holland Rijnland kan slechts uitgaven doen voor de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht (derde lid artikel 189 Gemeente- wet).

Het Algemeen Bestuur kan kiezen op welk niveau budgetten beschikbaar worden gesteld. Het in de financiële verordening 2014 daartoe vastgelegde niveau van programma's is gehandhaafd gebleven. Het eerste lid bepaalt dat de autorisatie van de baten en de lasten plaats vindt op het niveau van programma's.

Het tweede lid biedt het Algemeen Bestuur de mogelijkheid binnen een programma activiteiten als prioriteit te bestempelen en daarvoor (op een lager niveau) de baten en lasten te autoriseren.

Naast lopende uitgaven kunnen investeringen gedaan worden. Ook uitgaven voor investeringen moeten worden geautoriseerd. Voor de autorisatie van deze investeringskredieten is gekozen deze bij de begrotingsbehandeling mee te nemen (derde lid). Wel kan het Algemeen Bestuur bij de begrotingsbehandeling aangegeven welke investeringskredieten hij op een later tijdstip wenst te autoriseren. Zo kan het Algemeen Bestuur de autorisatie van politiek belangrijke investeringen combineren met de behandeling van de inhoudelijke kant van het investeringsvoorstel. Het bedrag voor een dergelijke investering blijft wel op de begroting staan als voorziene uitgaaf, maar het Algemeen Bestuur autoriseert de uitgaaf nog niet. Het Dagelijks Bestuur is nog niet bevoegd verplichtingen voor de investering aan te gaan.

Het vierde lid verplicht het Dagelijks Bestuur dreigende overschrijdingen van geautoriseerde lasten en investeringskredieten en dreigende onderschrijdingen van geautoriseerde baten bij het bekend worden aan het Algemeen Bestuur te melden, zodat het Algemeen Bestuur kan besluiten of het budget moet worden gewijzigd of dat het beleid moet worden bijgesteld.

Gedurende het begrotingsjaar kan het Algemeen Bestuur op grond van artikel 192 Gemeentewet besluiten nemen tot wijziging van de begroting. Het vijfde lid bepaalt dat over begrotingswijzigingen en bijstellingen van beleid bij de behandeling van de tussenrapportages besloten kan worden.

Meestal komen gedurende het begrotingsjaar nieuwe investeringsvoornemens op tafel die bij het opstellen van de begroting niet waren voorzien. Het zesde lid van het artikel regelt de autorisatie van de investeringskredieten anders dan bij vaststelling van de begroting. Dus ook voor investeringen die pas in de loop van het begrotingsjaar worden voorzien.

Artikel 6a. Tussentijdse rapportage

Een belangrijk onderdeel van de planning- en controlcyclus voor het Algemeen Bestuur zijn de tussentijdse rapportages. Op basis daarvan wordt het Algemeen Bestuur geïnformeerd over de (on-)uitputting van budgetten en de voortgang van de uitvoering van het beleid.

Artikel 6b. Slotwijziging

Dit artikel regelt binnen welke kaders het Dagelijks Bestuur de laatste begrotingswijziging van het jaar aan het Algemeen Bestuur kan voorleggen. Omdat bij de slotwijziging ook mee- en tegenvallers worden verwerkt, kan de slotwijziging leiden tot financiële ruimte of tekorten. Besluitvorming over de inzet van ontstane financiële ruimte of het oplossen van tekorten vindt plaats bij het eerstvolgende integrale afwegingsmoment: de kaderbrief.

Artikel 7. Jaarstukken

Eerste lid

De jaarrekening zal een positief, dan wel een negatief saldo kennen. In het eerste lid wordt geregeld dat burgemeester en wethouders een voorstel doen voor de bestemming van het positieve saldo, dan wel de afdekking van een eventueel negatief saldo.

Tweede lid

Het tweede lid biedt de mogelijkheid om vooruitlopend op de bestemming van het rekeningresultaat budgetten die niet tot besteding zijn gekomen over te hevelen naar het volgende begrotingsjaar. Bedacht moet worden dat dit uiteraard gevolgen heeft voor de mate waarin het rekeningsaldo nog kan worden bestemd, zoals bedoeld in het eerste lid.

Artikel 8. Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

Bij de verantwoording over rechtmatigheid wordt gekeken naar negen criteria. Het Dagelijks Bestuur legt verantwoording af over alle negen criteria in de jaarrekening. Zie Kadernota rechtmatigheid 2023, augustus 2021, blz. 9 e.v. voor de criteria en bijbehorende toelichting. De eerste zes criteria zijn niet opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Deze betreffen verantwoording met betrekking tot getrouwheid en rechtmatigheid. Ze komen tot uitdrukking in de balans en het overzicht van baten en lasten. Dit zijn het calculatiecriterium, valuteringscriterium, adresseringscriterium, volledigheidscriterium, aanvaardbaarheidscriterium en leveringscriterium.

Daarnaast is er een aantal criteria waarbij de verantwoording specifiek gaat over rechtmatigheid. Deze komen wel tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording:

- begrotingscriterium: de financiële handelingen passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting;
- voorwaardencriterium: voorwaarden in wet- en regelgeving worden nageleefd, zoals subsidievoorwaarden;
- misbruik en oneigenlijk gebruik criterium: er vindt een toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt plaats, met het oog op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Eerste lid

In relatie tot de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is in het eerste lid opgenomen dat het Algemeen Bestuur bij aanvang van iedere zittingsperiode vaststelt op welke wijze hij door middel van de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken geïnformeerd wil worden over rechtmatigheid (Kadernota rechtmatigheid 2023, augustus 2021).

Tweede lid

In het tweede lid stelt het Algemeen Bestuur de verantwoordingsgrens vast, waarboven het Dagelijks Bestuur moet rapporteren aan het Algemeen Bestuur (Kadernota rechtmatigheid 2023, augustus 2021). Deze grens moet tussen 0 en 3% liggen van de totale lasten van de gemeenschappelijke regeling, inclusief de dotaties aan de reserves.

Derde lid

Het derde lid geeft aan boven welk bedrag afzonderlijke afwijkingen nader moeten worden toegelicht (rapportagegrens).

Artikel 9. Voorwaardencriterium

Eerste lid

In het eerste lid wordt de definitie weergegeven van het voorwaardencriterium, het zogenaamde "normenkader".

Tweede lid

Artikel 11 geeft aan dat jaarlijks het normenkader ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording door het Algemeen Bestuur moet worden vastgesteld en voor een bepaalde datum aan de het Algemeen Bestuur moet worden aangeboden.

Artikel 10. Begrotingscriterium

Eerste lid

Artikel 12 gaat expliciet in op de begrotingsrechtmatigheid. In het eerste lid wordt het begrip begrotingsrechtmatigheid gedefinieerd.

Tweede lid

De baten en lasten moeten zich bewegen binnen de door het Algemeen Bestuur goedgekeurde en vastgestelde budgetplafonds. Indien er een overschrijding plaatsvindt is er in principe sprake van een begrotingsonrechtmatigheid. Dat is geregeld in het tweede lid.

Artikel 11. Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

Eerste lid

Dit artikel voorziet in het zogenaamde "misbruik en oneigenlijk gebruik criterium". In het eerste lid wordt het criterium gedefinieerd. Van misbruik is sprake bij het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen. Van oneigenlijk gebruik is sprake indien bij het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, het verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving is maar in strijd met het doel en de strekking daarvan is.

Tweede lid

Aan het Dagelijks Bestuur wordt opgedragen om regels op stellen voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen.

Artikel 12. Waardering & afschrijving vaste activa

In het tweede lid, onder a, van artikel 212 Gemeentewet is opgenomen dat de financiële verordening in elk geval de regels voor waardering en afschrijving van activa bevat. Hieraan is in artikel 7 invulling gegeven. In dit artikel zijn de bepalingen over afschrijvingsmethodieken en afschrijvingstermijnen van de materiële vaste activa opgenomen. Optioneel is het stellen van een maximale afschrijvingstermijn. Van een maximale afschrijvingstermijn kan naar beneden worden afgeweken. Reden hiervoor is dat de economische levensduur van bijvoorbeeld nieuwe riolering langer is dan die van oude riolering. Door het opnemen van de maximale afschrijvingstermijn kan voor oude riolering een korte afschrijvingstermijn worden toegepast zonder hiervoor in de verordening een aparte bepaling op te nemen. Het BBV laat een aanzienlijke beleidsvrijheid voor het zelf vaststellen van de eigen afschrijvingsmethodieken en afschrijvingstermijnen. Natuurlijk geldt hierbij wel het criterium dat de afschrijvingsmethodiek en afschrijvingstermijn van een actief moeten afstemmen op de verwachte levensduur. Indien dit wordt nagelaten, wordt het getrouwe beeld van de jaarrekening aangetast.

Artikel 13. Bestemmingsreserves

Voor een voorgenomen bestedingen kan het Algemeen Bestuur een bestemmingsreserve vormen. Hiermee wordt op de balans tot uitdrukking gebracht dat deze voornemens in de loop van de jaren middels de afschrijvingen een beslag op het eigen vermogen gaan leggen. In het eerste lid zijn de voorwaarden voor een voorstel voor een dergelijke bestemmingsreserve opgenomen. Voornemens worden niet altijd uitgevoerd. Er bestaat het gevaar, dat bestemmingsreserves op de balans blijven staan. Door een maximale "houdbaarheidsdatum" op te nemen kan dit worden voorkomen. Het tweede lid bepaalt dat bestemmingsreserves die de houdbaarheidsdatum hebben overschreden, vervallen.

Artikel 14. Kostprijsberekening

Artikel 212 Gemeentewet bepaalt in het tweede lid, onder b, dat de verordening in ieder geval de grondslagen dient te bevatten voor de berekening van de, door het Algemeen Bestuur, in rekening te brengen tarieven voor heffingen. De grondslag voor de tarieven wordt gevormd door de opbouw van de kostprijs. Met de herziening van het BBV moeten de overheadkosten apart worden verantwoord en niet meer worden doorberekend aan specifieke taken of activiteiten. Daarmee vervalt de mogelijkheid om de integrale kostprijzen in de administratie van de baten en lasten op taakvelden van de beleidsbegroting, de financiële begroting, het jaarverslag en de jaarrekening in beeld te brengen. Het eerste lid van artikel 9 bepaalt, dat de kostprijsberekeningen extracomptabel worden berekend en vastgelegd en dat de kostprijzen bestaan uit de directe kosten en een opslag voor de overhead. Het tweede lid bepaalt dat voor de toerekening van overhead aan de kostprijs van de heffingen het percentage totale overhead ten opzichte van de totale exploitatie wordt gehanteerd.

Artikel 15. Vaststelling hoogte heffingen

Het vaststellen van de tarieven is een bevoegdheid van het Algemeen Bestuur. Deze bevoegdheid kan niet worden gedelegeerd (artikel 156 van de Gemeentewet). Artikel 10 bepaalt dat de tarieven minimaal eenmaal per vier jaar dienen te worden vastgesteld. De bijbehorende verordeningen dienen dan eveneens te worden herzien.

Artikel 16. Financieringsfunctie

De financieringsfunctie is opgenomen in het Treasurystatuut van Holland Rijnland. Het Treasurystatuut geeft invulling aan de verplichting (artikel 212 Gemeentewet) regels voor de algemene doelstelling en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financierings-functie op te nemen.

Artikel 17. Administratie

Onder artikel 12 zijn algemene bepalingen opgenomen voor de inrichting van de administratie. Op hoofdlijnen wordt opgedragen welke gegevens systematisch moeten worden vastgelegd en aan welke eisen deze gegevens en de vastlegging er van moeten voldoen.

Artikel 18. Financiële organisatie

Artikel 13 geeft een opsomming van de terreinen van de financiële organisatie waarvoor het Dagelijks Bestuur beleid en interne regels moet stellen. Om hier invulling aan te geven ligt het voor de hand dat het Dagelijks Bestuur een organisatiebesluit, een Treasurystatuut en de volmachten en mandaten alsook de kostenverdeelsleutels voor de kostentoerekening vastlegt. Bij het beleid en interne regels voor de inkoop en aanbesteding kan gedacht worden aan een inkoopreglement en ook aan vastgestelde inkoopvoorwaarden.

Bij het beleid en interne regels voor steunverlening en subsidieverstrekking gaat het om procedures die naleving van de Europese staatssteunregels, regels voor diensten van algemeen economisch belang, de Algemene wet bestuursrecht en regels zoals bijvoorbeeld opgenomen in een Algemene Subsidieverordening waarborgen. In geval van misbruik en oneigenlijk gebruik gaat het om bijvoorbeeld het treffen van voldoende verificatiemaatregelen voordat bijvoorbeeld een subsidie aan een organisatie verleend wordt.

Artikel 19. Interne controle

De accountant toetst jaarlijks of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de financiën van Holland Rijnland en of de (financiële) beheershandelingen die eraan ten grondslag liggen, rechtmatig zijn verlopen. Het eerste lid draagt het Dagelijks Bestuur op maatregelen te treffen opdat gedurende het jaar of vooraf aan de accountantscontrole Holland Rijnland zelf nagaat of de cijfers in de administraties een getrouw beeld geven en of de financiële beheershandelingen die aan de baten, de lasten en de balansmutaties ten grondslag liggen rechtmatig (zijn) verlopen.

Het tweede lid verplicht het Dagelijks Bestuur regelmatig te controleren of de administratie over het financieel vermogen overeenkomt met wat Holland Rijnland daadwerkelijk bezit. Advies is om deze controle eens in de vier of vijf jaar uit te voeren.

Artikel 20. Intrekken oude verordening en overgangsrecht

Bij het inwerkingtreden van de nieuwe verordening moet de oude worden ingetrokken. De nieuwe verordening is van toepassing op alle stukken die betrekking hebben op het begrotingsjaar 2024 en later. De jaarstukken 2023 stellen we volgens de bepalingen van de nieuwe verordening op. Hiervoor is een overgangsbepaling opgenomen.

Artikel 21. Inwerkingtreding en citeertitel

De nieuwe verordening treedt met terugwerkende kracht datum op 1 januari 2024 in werking.

Vaststelling

Binnen twee weken na vaststelling door het Algemeen Bestuur moet het Dagelijks Bestuur de verordening aan gedeputeerde staten zenden (artikel 214 Gemeentewet). Gedeputeerde staten kunnen te allen tijde een onderzoek instellen naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie en de verordening ex artikel 212 Gemeentewet (artikel 215 Gemeentewet).