

**FINANCIËLE VERORDENING SAMENWERKINGSORGAAN HOLLAND RIJNLAND 2014**

(DE VERORDENING EX ARTIKEL 212 VAN DE GEMEENTEWET)

**Wettechnische informatie**

**Gegevens van de regeling**

<b>Overheidsorganisatie</b>	Samenwerkingsorgaan Holland Rijnland
<b>Officiële naam regeling</b>	Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van het samenwerkingsorgaan Holland Rijnland 2014
<b>Citeertitel</b>	Financiële verordening samenwerkingsorgaan Holland Rijnland 2014 (Verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet)
<b>Vastgesteld door</b>	Algemeen Bestuur Holland Rijnland
<b>Onderwerp</b>	financiën
<b>Eigen onderwerp</b>	geen

**Opmerking m.b.t. de regeling**

**Wettelijke grondslag(en) of bevoegdheid waarop de regeling is gebaseerd**

- Artikel 212 Gemeentewet
- Artikel 28 Gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland
- Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)
- Wet financiering decentrale overheden (wet Fido)
- Mededingingswet in casu het Hoofdstuk 4b Overheid en overheidsbedrijven.

**Regelgeving die op deze regeling is gebaseerd (gedelegeerde regelgeving)**

Geen

Datum inwerkingtreding	Terugwerkende kracht t/m	Datum uitwerkingtreding	betreft	Datum ondertekening Bron bekendmaking	Kenmerk voorstel
1 januari 2015	1 januari 2014	n.v.t.	Nieuwe regeling		

## Inhoudsopgave:

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen .....	3
Artikel 1. Begripsbepaling .....	3
Hoofdstuk 2. Begroting en verantwoording.....	3
Artikel 2. Programma-indeling .....	3
Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken.....	3
Artikel 4. Kaders begroting .....	4
Artikel 5. Autorisatie begroting en investeringskredieten.....	4
Artikel 6. Tussentijdse rapportage.....	5
Hoofdstuk 3. Financieel beleid .....	5
Artikel 7. Waardering en afschrijving vaste activa .....	5
Artikel 8. Kostprijsberekening.....	6
Artikel 9. Prijzen economische activiteiten .....	6
Artikel 10. Financieringsfunctie.....	7
Hoofdstuk 4. Financiële organisatie en financieel beheer.....	7
Artikel 11. Administratie .....	7
Artikel 12. Financiële organisatie .....	8
Artikel 13. Interne controle .....	8
Hoofdstuk 5. Slotbepalingen .....	8
Artikel 14. Intrekken oude verordening .....	8
Artikel 15. Inwerkingtreding en citeertitel .....	8
Toelichting op de artikelen.....	10

## **Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen**

### **Artikel 1. Begripsbepaling**

In deze verordening wordt verstaan onder:

a. afdeling:

iedere organisatorische eenheid binnen de organisatie van het samenwerkingsverband Holland Rijnland met een eigen rechtstreekse verantwoordelijkheid aan het dagelijks bestuur;

b. inkomsten:

totaal van de baten voor onttrekking reserves;

c. administratie:

het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, functioneren en beheersen van de organisatie van het samenwerkingsorgaan Holland Rijnland en ten behoeve van de verantwoording die daarover moet worden afgelegd.

## **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 algemeen bestuur stelt op voorstel van het dagelijks bestuur per programma relevante indicatoren vast voor het meten van en het afleggen van verantwoording over de productie van goederen en diensten van Holland Rijnland en de maatschappelijke effecten van het beleid van Holland Rijnland.
3. Het algemeen bestuur stelt bij aanvang van iedere bestuursperiode vast over welke onderwerpen hij in extra paragrafen naast de verplichte paragrafen in de begroting en rekening kaders wil stellen en wil worden geïnformeerd.

Aanpassing t.o.v 2011 artikel 2 is bedoeld de begroting transparanter en SMARTer te maken

### **Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken**

1. Bij de begroting wordt per programmaonderdeel een overzicht gegeven van de projecten en bij de jaarstukken wordt een overzicht van de gerealiseerde lasten en baten per project ingedeeld naar programmaonderdelen weergegeven.
2. 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.
3. Bij de uiteenzetting van de financiële positie in 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 ontwikkeling van de schuldpositie als gevolg van de begroting, de meerjarenraming en de investeringen.
4. In de jaarstukken wordt van de investeringen en meerjarige projecten de uitputting van de geautoriseerde investeringskredieten en de actuele raming van de totale uitgaven weergegeven.

Aanpassing t.o.v 2011 artikel 3 is een gevolg van aanpassing BBV (artikel 20 en 21) en is gebaseerd op de Wet houdbare overheidsfinanciën (wet HOF).

#### **Artikel 4. Kaders begroting**

1. Het dagelijks bestuur biedt voor 1 april aan het algemeen bestuur een nota aan met een voorstel voor het beleid en de financiële kaders van de begroting voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming. Het algemeen bestuur stelt deze nota voor 15 april vast.
2. In de begroting wordt een post onvoorzien van 0,5% van de totale lasten opgenomen.

**Kaag en Braassem**

In de begroting wordt een post onvoorzien van 0,5% van de totale lasten opgenomen.

Op zich is het verstandig dat deze post wordt opgenomen in de begroting en dat er een nadere bepaling in de vorm van een bedrag of percentage is vastgelegd in de Financiële verordening. Wat ik de bestuurder wel wil meegeven is, dat dit een knop is waar het bestuur aan kan draaien.

De volgende vragen kunnen hierbij worden gesteld:

- Is dit percentage noodzakelijk dan wel toereikend (ook bezien in relatie tot het begrotingstotaal van de begroting Holland Rijnland en de ontwikkelingen hieromtrent (stijgt het bedrag voor onvoorzien evenredig mee met de uitbreiding van de begroting of is het met de wijzigingen en ontwikkelingen te hoog of te laag) ?

**Antwoord: Het percentage van 0,5 is gebaseerd op de begrotingen tot 2015. De gevolgen van Kracht#15 zijn daarin niet meegenomen. Indien daar aanleiding toe is zal de verordening moeten worden aangepast. Dit geldt voor alle gevolgen van Kracht#15.**

**Verordening wordt niet aangepast**

In het hoofdstuk begroting en verantwoording ontbreken de artikelen over de informatieplicht en het EMU saldo.

**Holland Rijnland is vrijgesteld van de IV3 en derhalve is wet Hof niet van toepassing.**

#### **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. 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.
3. Het dagelijks bestuur informeert het algemeen bestuur vooraf als ze verwacht dat de lasten de geautoriseerde lasten of de investeringsuitgaven de geautoriseerde investeringskredieten dreigen te overschrijden of de baten de geautoriseerde baten dreigen te onderschrijden. Het algemeen bestuur geeft vervolgens aan of hij hiervoor een voorstel wil voor wijziging van het budget of een voorstel voor bijstelling van het beleid.
4. Bij de behandeling van de tussenrapportages in het algemeen bestuur doet het dagelijks bestuur voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde budgetten en de investeringskredieten en het bijstellen van het beleid.
5. 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.

**Aanpassing t.o.v. 2011 artikel 5 is een logische aanvulling voor de autorisatie bij tussentijdse rapportages**

#### Artikel 6. Tussentijdse rapportage

1. Het dagelijks bestuur informeert het algemeen bestuur door middel van tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting van het samenwerkingsorgaan Holland Rijnland;
2. Eén tussenrapportage per 1 april van het lopende begrotingsjaar wordt aan het algemeen bestuur aangeboden vóór 1 juli van het lopende begrotingsjaar; Daarnaast kan het dagelijks bestuur gedurende de loop van het begrotingsjaar tussenrapportages aanbieden.
3. De inrichting van de tussentijdse rapportages sluit aan bij de programma-indeling van de begroting.
4. De tussenrapportages bevatten een uiteenzetting over de uitvoering en de bijstelling van het beleid en gaat in op afwijkingen, zowel wat betreft de lasten en baten, de geleverde goederen en diensten en indien daar aanleiding voor is de maatschappelijke effecten.
5. In de tussenrapportages worden afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en de lasten van prioriteiten en investeringskredieten in de begroting groter dan € 10.000 toegelicht.

Kaag en Braassem

In rapportages worden afwijkingen groter dan € 10.000 toegelicht. Is dit ook een reëel bedrag voor afwijking op investeringskredieten? Is het voor afwijking op investeringskredieten niet beter om afwijkingen, groter dan een x percentage toe te lichten. Bijvoorbeeld 5% of 10%? (afhankelijk van de gemiddelde omvang van de investeringskredieten bij Holland Rijnland)

Dit bedrag is overgenomen uit het oude statuut. Dit is bewust gebeurd omdat dit statuut ook van toepassing is op het jaar 2014 en dit statuut achteraf met terugwerkende kracht wordt vastgesteld. De gevolgen van Kracht#15 kunnen leiden tot aanpassing van de verordening.

In het PHO van 14 november is besloten hier minimaal 5% met een minimum bedrag van € 10.000,- van te maken

### Hoofdstuk 3. Financieel beleid

#### Artikel 7. Waardering en afschrijving vaste activa

1. Materiële vaste activa met een meerjarig maatschappelijk nut worden onder aftrek van bijdragen van derden geactiveerd.

Kaag en Braassem

In de toelichting is geschreven dat er in de verordening voor is gekozen om MVA met een maatschappelijk nut te activeren in plaats van deze meteen ten laste van de exploitatie te brengen. Waarom is hiervoor gekozen? MVA met een maatschappelijk nut hebben immers een lagere of geen economische waarde en dan zou de balans een te rooskleurig beeld van waarde van bezittingen geven.

Ook hier geldt dat dit is overgenomen uit de oude verordening. Op zich het activeren van een MVA met meerjarig maatschappelijk nut niet voor bij Holland Rijnland. Gezien het lopende jaar niet wijzigen.

Onze inschatting dat geen direct nut zien om het artikel aan te passen aangezien hier geen gebruik van gemaakt zal worden

2. Materiële vaste activa met economisch nut worden, te beginnen in het jaar na aanschaf, lineair afgeschreven, afhankelijk van de economische levensduur, in maximaal:
  - a. 10 jaar voor telefooninstallaties, bekabeling en meubilair;
  - b. 5 jaar voor automatiseringsapparatuur;
  - c. 5 jaar voor software met een verkrijgingprijs van groter dan € 1.500

De afschrijving van de niet genoemde soorten investeringen wordt afgestemd op de verwachte economische levensduur.

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.
5. Geactiveerde kosten voor onderzoek en ontwikkeling voor een bepaald actief worden lineair in 4 jaar afgeschreven.

### **Artikel 8. Kostprijsberekening**

1. Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van goederen, werken en diensten, die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, wordt een systeem van kosten-toerekening gehanteerd. Bij de kostentoerekening worden naast de directe kosten de indirecte kosten betrokken, die rechtstreeks samenhangen met de door het samenwerkingsorgaan Holland Rijnland verleende diensten.
2. Bij de kosten worden betrokken de bijdragen **aan bestemmingsreserves en** voorzieningen voor de noodzakelijke vervanging van de betrokken activa, de kapitaallasten van de in gebruik zijnde activa.
3. Voor de inzet van materiele activa worden naast directe kosten, indirecte kosten en afschrijvingskosten, de rente voor de financiering van het actief toegerekend. Deze rente is een vergoeding voor de inzet van vreemd vermogen en van eigen vermogen. Het rentepercentage voor deze vergoeding is in de nota bedoeld in artikel 4 opgenomen.

Kaag en Braassem

**Tekstueel; het hierin genoemde artikel 4 zou ik specifieker maken en wijzigen in artikel 4, lid 1.**

**Het vaststellen van het rentepercentage zal in artikel 4 lid 1 opgenomen**

### **Artikel 9. Prijzen economische activiteiten**

1. Voor de levering van goederen, diensten of werken aan overheidsbedrijven en derden en met welke bijbehorende activiteiten het samenwerkingsorgaan Holland Rijnland in concurrentie met marktpartijen treedt, wordt tenminste de geraamde integrale kostprijs in rekening gebracht. Bij afwijking doet het dagelijks bestuur vooraf voor elk van deze activiteiten afzonderlijk een voorstel voor een besluit van het algemeen bestuur, waarin het publiek belang van de activiteit wordt gemotiveerd.
2. Bij het verstrekken van leningen of garanties aan overheidsbedrijven en derden brengt het samenwerkingsorgaan Holland Rijnland de geraamde integrale kosten in rekening. Bij afwijking doet het dagelijks bestuur vooraf een voorstel voor een besluit van het algemeen bestuur, waarin het publiek belang van de lening of garantie wordt gemotiveerd.
3. Bij het verstrekken van kapitaal door het samenwerkingsorgaan Holland Rijnland aan overheidsbedrijven en derden gaat het dagelijks bestuur uit van een vergoeding van tenminste de geraamde integrale kosten van de verstrekte middelen. Bij afwijking doet het dagelijks bestuur vooraf een voorstel voor een besluit van het Algemeen Bestuur, waarin het publiek belang van de kapitaalverstrekking wordt gemotiveerd.
4. Besluiten van het algemeen bestuur met de motivering van het publiek belang als bedoeld in de vorige leden zijn niet nodig als sprake is van:
  - a. leveringen van goederen, diensten of werken en het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal aan andere overheden voor zover deze leveringen en verstrekkingen zijn bedoeld voor de uitoefening van de publieke taak door die andere overheid;
  - b. een bevoordeling van activiteiten in het kader van een bij wet opgedragen publiek rechtelijke taak;
  - c. een bevoordeling van activiteiten in het kader van een toegekend bijzonder of uitsluitend recht waarvoor prijsvoorschriften gelden;

- d. een bevoordeling van sociale werkplaatsen;
- e. een bevoordeling van onderwijsinstellingen;
- f. een bevoordeling van publieke media-instellingen; en
- g. een bevoordeling die valt onder de reikwijdte van de staatssteunregels van het Werkingsverdrag van de Europese Unie en daarmee verenigbaar is.

Artikel 9 t.o.v. 2011 is nieuw en een gevolg van hoofdstuk 4b van de Mededingingswet.

Kaag en Braassem

Informatieplicht: zijn er zaken waar het Algemeen Bestuur specifiek over wil zijn ingelicht alvorens het dagelijks bestuur hierover een besluit neemt? Bijvoorbeeld: aan- en verkoop van goederen, werken en diensten waarbij het geraamde bedrag hoger is dan het Europees drempelbedrag. Ander voorbeeld: bij het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties, groter dan een x bedrag? (Zie ook artikel 9, lid 2. Als dit niet van toepassing is bij HR, is artikel 9 lid 2 ook niet van toepassing.)

Artikel 9.2 gaat over het toepassen van de integrale kostprijs. Zodra het Dagelijks Bestuur hiervan af wil wijken dan zal het AB daarover geïnformeerd worden. Daarnaast zijn wij wel gehouden aan de Europese drempelbedragen wat betreft aanbestedingen.

#### **Artikel 10. Financieringsfunctie**

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

#### **Hoofdstuk 4. Financiële organisatie en financieel beheer**

##### **Artikel 11. 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 het samenwerkingsorgaan 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.

Kaag en Braassem

Er wordt hier gesproken over de maatschappelijke effecten van het gemeentelijk beleid. Is dat ook wat bedoeld is of is hier bedoeld beleid van het samenwerkingsorgaan Holland Rijnland?

Is er tussendoor geglipt. Zal aangepast worden.

### **Artikel 12. Financiële organisatie**

Het dagelijks bestuur draagt zorg voor:

- a. een eenduidige indeling van de organisatie van het samenwerkingsorgaan 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 producten van de productenraming en de productenrealisatie;
- opdat aan de eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording wordt voldaan.

### **Artikel 13. Interne controle**

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.

Kaag en Braassem

Onder dit artikel is geen bepaling opgenomen waarin het dagelijks bestuur wordt opgedragen zorg te dragen voor een systematische controle van de registratie en ontwikkeling van de bezittingen en het vermogen van Holland Rijnland. In dit artikel kan worden geregeld dat de waardepapieren, uitstaande en opgenomen geldleningen en kortlopende schulden jaarlijks worden gecontroleerd en dat bij afwijkingen het dagelijks bestuur maatregelen neemt voor herstel van de tekortkomingen. Waarom is deze bepaling niet opgenomen? Hoe is deze controle geborgd binnen Holland Rijnland, voorafgaand aan de accountantscontrole?

Zie hiervoor het Treasurystatuut onder Administratieve organisatie en interne controle

## **Hoofdstuk 5. Slotbepalingen**

### **Artikel 14. Intrekken oude verordening**

De Financiële verordening samenwerkingsorgaan Holland Rijnland 2011, vastgesteld door het Algemeen Bestuur op 14 december 2011, wordt gelijktijdig met de inwerkingtreding van deze verordening ingetrokken.

### **Artikel 15. Inwerkingtreding en citeertitel**

1. Deze verordening treedt, met terugwerkende kracht tot 1 januari 2014, in werking op 1 januari 2015.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Financiële verordening samenwerkingsorgaan Holland Rijnland 2014.

Zie toelichting bij artikel 14 en 15 waarom de terugwerkende kracht van toepassing is. De verordening kan pas ingaan op 1 januari 2015. Dit houdt in dat zonder terugwerkende kracht de oude verordening van toepassing is op 2014.



De financiële verordening is van toepassing op de JR 2014 en moet daarom met terugwerkende kracht worden opgesteld (begroting t-1 wijst dus naar de JR van 2013)

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van het algemeen bestuur van 17 december 2014

De secretaris,

de voorzitter,

R. van Netten

H.J.J. Lenferink

Kaag en Braassem

In de financiële verordening is geen hoofdstuk over de paragrafen opgenomen. Als het algemeen bestuur wil dat het dagelijks bestuur meer informatie opneemt in de begroting en jaarrekening, dan verplicht is volgens de BBV, dan heeft het algemeen bestuur hier de mogelijkheid om de gewenste extra informatie te benoemen. Dit kan een uitbreiding zijn van de informatie in de verplichte paragrafen, maar het kunnen ook geheel nieuwe paragrafen zijn (bijvoorbeeld over subsidies of duurzaamheid, zoals de voorbeeld Verordening noemt. Andere onderwerpen zijn ook mogelijk). (zie ook artikel 2 lid 3 van de verordening)

Holland Rijnland voldoet aan de BBV wat betreft de paragrafen. Er zijn daarom geen artikelen opgenomen. Ook hier geldt de terugwerkende kracht tot en met het jaar 2014.

## **Toelichting op de artikelen**

### **Artikel 2. Programma-indeling**

Dit artikel bevat bepalingen over de inrichting van de begroting en de jaarstukken. De indeling van de programma's worden bij aanvang van iedere raadsperiode door het algemeen bestuur vastgesteld. Het BBV bepaalt in aanvulling hierop dat het dagelijks bestuur de producten aan de programma's toewijst.

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. Gedurende het begrotingsjaar kan het algemeen bestuur op grond van artikel 192 Gemeentewet besluiten nemen tot wijziging van de begroting. Het samenwerkingsorgaan Holland Rijnland kan slechts uitgaven doen voor de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht (derde lid artikel 189 Gemeentewet).

Het algemeen bestuur kan kiezen op welk niveau budgetten beschikbaar worden gesteld. Er is voor gekozen een budget voor een samenstel van activiteiten beschikbaar te stellen. Op grond van het vierde lid van artikel 8 BBV kan een gemeente of provincie de baten en lasten van een programma onderverdelen in baten en lasten voor prioriteiten. (In sommige gemeenten wordt voor het begrip prioriteit ook wel de benaming deelprogramma gehanteerd.) Het algemeen bestuur kan in afwijking van het bepaalde in deze verordening er ook voor kiezen de budgetten per programma te autoriseren. Gelet op de gevolgen van Kracht#15 en de terugwerkende kracht van deze verordening tot 1 januari 2014 is gekozen voor handhaving van de autorisatie op het niveau van programma's.

Het tweede lid van artikel 2 van de financiële verordening bepaalt dat op voorstel van het dagelijks bestuur het algemeen bestuur niet-financiële indicatoren per programma vaststelt. Het is het zogenaamde SMART maken van de begroting. Het derde lid van artikel 8 BBV stelt namelijk dat 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.

Overigens bepaalt dit artikel niet dat elke nieuwe raadsperiode de gehele begroting en jaarstukken moeten worden herzien. In de meeste gevallen is dat niet raadzaam. Als de indeling en gebruikte indicatoren de vorige raadsperiode goed zijn bevallen, kunnen deze ongewijzigd opnieuw worden vastgesteld. In andere gevallen zijn (kleine) bijstellingen of wijzigingen meestal voldoende.

Het BBV schrijft een aantal verplichte paragrafen voor. In een paragraaf wordt het algemeen bestuur integraal over een bepaald thema dat dwars door de begroting loopt, geïnformeerd. Het derde lid van artikel 2 van de financiële verordening bepaalt dat het algemeen bestuur bij aanvang een nieuwe raadsperiode kan aangeven welke paragrafen hij nog meer wenst. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een paragraaf subsidies of een paragraaf duurzaamheid.

### **Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken**

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

In het tweede 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. In het vierde lid wordt dit geregeld voor de jaarstukken.

Het derde 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.

#### **Artikel 4. Kaders begroting**

Artikel 4 van de financiële verordening biedt de kaders voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming. Hierin staan een aantal uitgangspunten die het dagelijks bestuur bij het opstellen van deze stukken in acht moet nemen. Dit in aanvulling op de bepalingen van de artikelen 189 en 193 Gemeentewet en het BBV.

Het eerste lid van het artikel bepaalt dat de gemeenteraad vooraf 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. Deze systematiek wordt in veel gemeenten toegepast en deze nota draagt vaak de naam kadernota of voorjaarsnota.

Artikel 8 van het BBV zegt dat het bedrag voor onvoorzien moet zijn opgenomen in het programmaplan. In het tweede lid van artikel 4 wordt een nadere invulling aan deze wettelijke verplichtingen gegeven door de omvang van het bedrag voor onvoorzien vast te leggen.

#### **Artikel 5. Autorisatie begroting en investeringskredieten**

Artikel 5 van de financiële verordening bevat nadere regels voor de autorisatie van de baten en lasten in de begroting en van de investeringskredieten. Autorisatie van de baten en de lasten vindt plaats op het niveau van programma's (eerste lid). Zie ook de toelichting bij artikel 3. Naast lopende uitgaven doet een gemeenten investeringen. Ook uitgaven voor investeringen moeten worden geautoriseerd – denk hierbij ook aan de grondexploitatie. Voor de autorisatie van deze investeringskredieten is gekozen deze bij de begrotingsbehandeling mee te nemen (tweede 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 dagelijks bestuur dient 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.

Voor het behandelen van de daadwerkelijke begrotingswijzigingen en bijstellingen van beleid is er voor gekozen deze mee te nemen bij de behandeling van de tussenrapportages (vierde lid).

Meestal komen gedurende het begrotingsjaar nieuwe investeringsvoornemens op tafel die bij het opstellen van de begroting niet waren voorzien. Het vijfde lid van het artikel regelt de autorisatie van de investeringskredieten anders dan bij vaststelling van de begroting. Dus ook voor investeringen die pas in de loop van het begrotingsjaar worden voorzien. Daarbij draagt dit lid aan het dagelijks bestuur op bij grote investeringen aan te geven wat het effect is op de schuldpositie van het samenwerkingsorgaan Holland Rijnland.

#### **Artikel 6. Tussentijdse rapportage**

Een belangrijk onderdeel van de planning- en controlcyclus voor het algemeen bestuur zijn de tussenrapportages. Op basis van tussenrapportages wordt het algemeen bestuur geïnformeerd over de uitputting van budgetten en investeringskredieten en de voortgang van de uitvoering van het beleid.

Het vierde lid bevat bepalingen over de minimale inhoud van de rapportage.

Het vijfde lid bepaalt welke afwijkingen ten opzichte van de begroting het dagelijks bestuur in de tussenrapportages moet toelichten. Deze afwijking kunnen ook als een percentage worden gedefinieerd.

### **Artikel 7. 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 aan gemeenten voor het zelf vaststellen van de eigen afschrijvingsmethodieken en afschrijvingstermijnen. Natuurlijk geldt hierbij wel het criterium dat gemeenten de afschrijvingsmethodiek en afschrijvingstermijn van een actief moeten afstemmen op de verwachte levensduur. Indien dit wordt nagelaten, wordt het getrouwe beeld van de jaarrekening aangetast. In de verordening is er voor gekozen activa met maatschappelijke nut te activeren in plaats van deze meteen ten laste van de exploitatie te brengen.

### **Artikel 8. Kostprijsberekening**

Artikel 212 Gemeentewet bepaalt in het tweede lid, onder b, dat de verordening in ieder geval bevat de grondslagen voor de berekening van de door het algemeen bestuur in rekening te brengen prijzen en tarieven voor rechten en heffingen. De grondslag voor de prijzen en tarieven vormt de opbouw van de kostprijs van de goederen en diensten waarvoor prijzen en heffingen in rekening worden gebracht. In artikel 8 van de verordening staan de kaders voor de bepaling van de kostprijzen van de gemeentelijke diensten die worden geleverd aan derden. Het eerste lid van het artikel bepaalt dat de kostprijs bestaat uit de directe kosten en de indirecte kosten die direct met de dienst samenhangen.

Het derde lid geeft aan dat in de kostprijs ook de kosten van de financiering van materiele activa moet worden meegenomen in de vorm van een rente over het eigen vermogen en over het vreemd vermogen. Kaders voor de kostprijzen staan voor heffingen, rechten en leges in artikel 229b Gemeentewet en voor prijzen in de artikelen 25i, 25j en 25m van de Mededingingswet.

### **Artikel 9. Prijzen economische activiteiten**

Als een gemeente goederen, diensten of werken levert aan overheidsbedrijven of derden dan mag zij deze activiteiten niet bevoordelen als het economische activiteiten betreft. Economische activiteiten zijn hier activiteiten waarmee de gemeenten in concurrentie met andere ondernemingen treedt. Het bevoordelingsverbod houdt feitelijk in dat tenminste een integrale kostprijs voor de levering van goederen, diensten, werken en het verstrekken van leningen garanties en kapitaal in rekening moet worden gebracht.

Van deze verplichting kan worden afgeweken als de activiteiten worden ontplooid in het kader van het publiek belang. Daarvoor is wel nodig dat in een besluit van het algemeen bestuur het publiek belang van de activiteit wordt gemotiveerd. Het besluit moet worden aangemerkt als een concreterend besluit van algemene strekking. Het besluit moet worden bekendgemaakt in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad en moet open staan voor bezwaar en beroep. Belanghebbenden kunnen dan binnen uiterlijk zes weken na bekendmaking van het besluit een bezwaarschrift indienen bij het samenwerkingsorgaan Holland Rijnland (Artikel 6: 7 Algemene wet bestuursrecht). Het samenwerkingsorgaan Holland Rijnland moet binnen zes weken een besluit nemen over het bezwaarschrift of – indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 Algemene wet bestuursrecht is ingesteld – binnen twaalf weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het

bezwaarschrift is verstreken. Bij afwijzing van de bezwaren kan de belanghebbende beroep instellen bij de bestuursrechter.

Voor het verplicht in rekening brengen van minimaal een integrale kostprijs voor de levering van goederen, werken en diensten of voor het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal gelden een aantal uitzonderingen. Deze uitzonderingen worden in het vierde lid opgesomd.

### **Artikel 10. Financieringsfunctie**

De financieringsfunctie is opgenomen in het Treasurystatuut van Holland Rijnland, waarbij rekening is gehouden met in de modelverordening opgenomen artikel 15 en onderstaande toelichting.

Artikel 212 Gemeentewet bevat de bepaling dat de financiële verordening in elk geval regels voor de algemene doelstelling en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie bevat. Artikel 15 geeft invulling aan deze plicht. Het artikel bevat kaders voor het financieringsbeleid. De kaders voor de financiële organisatie van de financieringsfunctie staan in artikel 27.

In aanvulling op de regels uit de wet Financiering decentrale overheden en daaruit volgende besluiten en regelingen stelt het eerste lid een aantal aanvullende kaders. Zo mag geen gebruik worden gemaakt van financiële derivaten. Als in een gemeente wel gebruik mag worden gemaakt van financiële derivaten, dan moet deze bepaling uit de verordening worden weggelaten.

Het tweede lid bepaalt dat het dagelijks bestuur het algemeen bestuur informeert als de kasgeldlimiet of de renterisiconorm dreigt te worden overschreden. Artikel 4 respectievelijk 6 van de Wet financiering decentrale overheden (hierna: Wet Fido) geeft aan dat de toezichthouder (provincie) wordt geïnformeerd als het samenwerkingsorgaan Holland Rijnland voor het derde achtereenvolgende kwartaal de kasgeldlimiet respectievelijk renterisiconorm overschrijdt en dat het samenwerkingsorgaan Holland Rijnland aan de toezichthouder een plan voorlegt om weer binnen deze limiet te komen. Dit plan dient door de provincie goed gekeurd te worden. Indien hier niet aan wordt voldaan, kan de toezichthouder correctieve maatregelen treffen. Gemeenten mogen alleen leningen en garanties verstrekken en financiële participaties aangaan voor het behartigen van een publiek belang (artikel 2 Wet Fido). Daarbij bepaalt het tweede lid van artikel 160 Gemeentewet dat een besluit tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen niet eerder wordt genomen dan nadat het algemeen bestuur een ontwerpbesluit is toegezonden en hij zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het dagelijks bestuur heeft kunnen brengen.

Het derde lid draagt het dagelijks bestuur op bij het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal zo mogelijk zekerheden te bedingen om zo het financiële risico waaraan het samenwerkingsorgaan Holland Rijnland bloot komt te staan te verminderen. Dit is zeker als het om grote bedragen gaat, iets om op te letten. Als instellingen bij een gemeente aankloppen voor een lening of garantiestelling dan hebben de banken er in de regel niet al te veel vertrouwen meer in.

Het vierde lid bepaalt dat voor het verlenen van garanties een voorziening wordt gevormd voor het risico dat het samenwerkingsorgaan Holland Rijnland loopt. Daarmee komt de verlening van garanties expliciet onder het budgetrecht van het algemeen bestuur te vallen en is voor ook de verlening van garanties tegen marktconforme tarieven instemming van het algemeen bestuur vereist.

### **Paragrafen**

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten geeft in zijn artikel 9 aan welke paragrafen bij de begroting en jaarstukken moeten worden opgenomen, namelijk lokale heffingen, weerstandsvermogen en risicobeheersing, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid. De paragrafen lokale heffingen en

grondbedrijf zijn niet van toepassing op het samenwerkingsorgaan Holland Rijnland en derhalve niet opgenomen.

In de financiële verordening kan het algemeen bestuur bepalen dat hij ook over aanvullende zaken in de paragrafen wil worden geïnformeerd. Dit is tot op heden niet noodzakelijk geweest.

#### **Artikel 11. Administratie**

Onder artikel 11 zijn algemene bepalingen opgenomen voor de inrichting van de gemeentelijke administratie. Op hoofdlijnen wordt opgedragen welke gegevens systematisch moeten worden vastgelegd en aan welke eisen deze gegevens en de vastlegging er van moeten voldoen.

#### **Artikel 12. Financiële organisatie**

Artikel 12 geeft de uitgangspunten voor de financiële organisatie en draagt het dagelijks bestuur op hiervoor zorg te dragen. Het dagelijks bestuur is op grond van artikel 160 Gemeentewet bevoegd regels te stellen over de ambtelijke organisatie. Deze bevoegdheid betreft ook het stellen van regels voor de financiële organisatie, blijkt uit het advies van het algemeen bestuur van State en het Nader rapport uit 2003 over de wijziging van artikel 212 Gemeentewet.

Artikel 12 geeft een opsomming op welke terreinen van de financiële organisatie 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 en een treasurystatuut vaststelt en dat het dagelijks bestuur 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 gemeentelijke inkoopvoorwaarden.

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

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

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

#### **Artikel 13. Interne controle**

De accountant toetst jaarlijks of de gemeenterekening een getrouw beeld geeft van de financiën van het samenwerkingsorgaan Holland Rijnland en of de (financiële) beheershandelingen die eraan ten grondslag liggen, rechtmatig zijn verlopen. Artikel 13 draagt het dagelijks bestuur op maatregelen te treffen opdat gedurende het jaar of vooraf aan de accountantscontrole het samenwerkingsorgaan 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.

#### **Artikel 14. Intrekken oude verordening en overgangsrecht**

Bij het inwerkingtreden van de nieuwe verordening moet de oude worden ingetrokken. Volgens de Gemeentewet is een begrotingsjaar gelijk aan een kalenderjaar. In begrotingsjaar t worden de jaarstukken uit het begrotingsjaar t-1 vastgesteld, wordt uitvoering gegeven aan

de begroting voor het jaar t en wordt tot slot de begroting voor het jaar t+1 vastgesteld. De nieuwe verordening is van toepassing op alle stukken die betrekking hebben op het begrotingsjaar t+1 en later. De oude verordening is ondanks het intrekken nog wel van toepassing op de jaarstukken van het begrotingsjaar t-1 en de begroting en jaarstukken van het jaar t. Hiervoor is in artikel 14 een overgangsbepaling opgenomen.

#### **Artikel 15. Inwerkingtreding en citeertitel**

Het verdient de voorkeur de nieuwe verordening in werking te laten treden op een datum voor het vaststellen van de voorjaarsnota en anders voor het vaststellen van de begroting van het jaar t+1.

Anders moet artikel 15 worden uitgebreid met een bepaling die voorziet in terugwerkende kracht, zodat de bepalingen uit de nieuwe verordening ook gelden voor de begroting voor het jaar t+1.

#### **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).