

**Concept
Nota
Financieel beleid**

VRK

Herzien per 1 januari 2021

Inhoudsopgave

Inleiding.....	3
1. Begrotings- en verantwoordingscyclus.....	4
1.1 Inleiding.....	4
1.2 Bestuurlijk instrumentarium.....	5
1.3 Samenhang met begroting gemeenten.....	7
1.4 Andere stakeholders.....	7
1.5 Managementinstrumenten.....	9
2. Gemeentelijke bijdrage (en zienswijze).....	10
2.1 Op basis van de gemeenschappelijke regeling (GR).....	10
2.2 Aanvullende bekostiging (en de betrokkenheid van raden daarbij).....	11
3. Reservebeleid.....	12
3.1 Samenvatting.....	12
3.2 Instellen reserve of voorziening.....	12
3.3 Weerstandspositie.....	12
4. Activabeleid.....	14
4.1 Samenvatting.....	14
4.2 Uitwerking.....	14
5. Begrotingsbeheer.....	16
5.1 Budgetrecht van het Algemeen Bestuur.....	16
5.2 Sturen en beheersen van de uitvoering.....	16
5.3 Begrotingskaders.....	17
5.4 Omgaan met ontwikkelingen en afwijkingen tijdens de uitvoering.....	20
6. Budgetbeheer.....	21
6.1 Handvat budgethouders.....	21
6.2 Referentiekader.....	22
6.3 Soorten budgetten en budgetbeheer.....	22
6.4 Omgaan met afwijkingen tijdens de uitvoering.....	25
6.5 In acht te nemen werkprocessen.....	26
Bijlage 1: uitgangspunten activabeleid (cf. eerder genomen besluiten).....	29

Inleiding

Deze nota is de opvolger van de 'nota begrotings- en budgetbeheer'. Eerdere versies waren door het AB vastgesteld per januari 2014 en januari 2017.

In deze versie is de nota uitgebreid met een aantal aspecten van financieel beleid die voorheen in separate nota's waren verwoord. Onder andere is overgenomen hetgeen over het financieel beleidsinstrumentarium vastlag in besluiten die het AB al in 2010 genomen heeft, in de periode vlak na de totstandkoming van de VRK. Inmiddels zijn deze instrumenten doorontwikkeld en is de organisatie in een andere fase. Daarnaast zijn er naar aanleiding van zienswijzen van raden bij begrotingen of jaarverslagen soms financiële beleidsuitgangspunten verwoord bij de vaststelling van deze begrotingen en jaarverslagen. Deze zijn nu ook terug te vinden in de deze ene nota.

Met de uitbreiding van het aantal onderwerpen is de nota geëvolueerd tot een nota Financieel Beleid, waarin alle financieel beleidsmatige kaders die gelden voor het functioneren van de VRK zijn verwoord. Deze nota financieel beleid geeft zo een actuele invulling aan artikel 41 van de gemeenschappelijke regeling. In dat artikel is verwoord dat het Algemeen Bestuur regels stelt over onder meer de begrotings- en verantwoordingsinstrumenten, het begrotingsbeheer, kostentoe-rekeningen, reservebeleid, activabeleid, het beleid inzake de gemeentelijke bijdrage en het budgetbeheer.

Alleen voor het onderwerp financiering kent de VRK een separate nota, het Treasurystatuut (AB 10 december 2018). Hierin zijn de taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot de treasuryfunctie gedefinieerd.

Hiernaast kent de VRK, in overeenstemming met artikel 213 van de Gemeentewet een verordening voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de Veiligheidsregio Kennemerland (AB 10 december 2012)

Met deze Nota Financieel Beleid, het treasurystatuut en de financiële verordening voldoet de VRK aan de wettelijk vereisten ten aanzien van financiële kaderstelling en controle.

Deze nota Financieel Beleid is van toepassing met ingang van *1 januari 2021*, en zal in 2024 opnieuw worden herijkt.

1. Begrotings- en verantwoordingscyclus

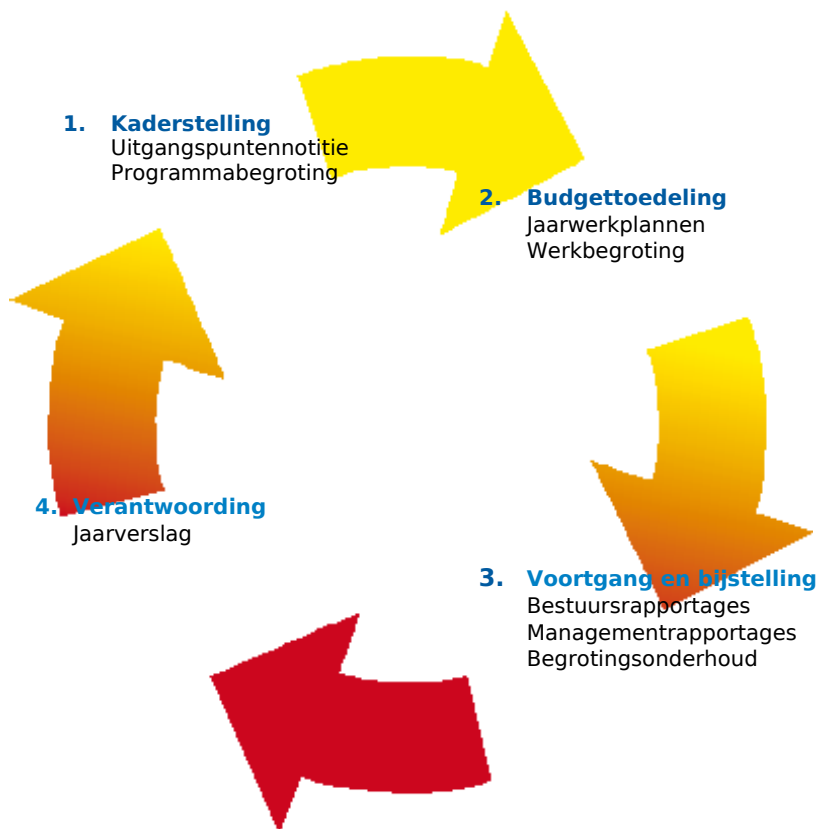
1.1 Inleiding

De begrotings- en verantwoordingscyclus van de VRK omvat de processen en instrumenten om te komen tot kaderstelling, budgettoedeling, tussentijdse informatievoorziening over de voortgang en jaarverantwoording over de realisatie.

De verschillende instrumenten zijn dienstbaar voor informatievoorziening tussen gemeenten en bestuur, tussen bestuur en management en tussen de managementlagen. Hiermee ligt een belangrijke basis voor sturing en beheersing.

Goede bestuurlijke informatievoorziening in dit verband gaat over de geldstromen in relatie tot wat de organisatie ervoor doet, met welke kwaliteit en welke risico's daarbij spelen. Doelstellingen, indicatoren, benchmarks, risico's en klanten moeten alle hun plek krijgen in de begrotings- en verantwoordingsinstrumenten.

De cyclus in een oogopslag:



1.2 Bestuurlijk instrumentarium

Begrotings- en verantwoordingsdocumenten zijn belangrijke bestuurlijke instrumenten. Inhoud en de momenten van bestuurlijke behandeling zijn zo gekozen, dat het dagelijks en het algemeen bestuur er optimaal gebruik van kunnen maken om (bij) te sturen.

Bij het DB ligt de primaire verantwoordelijkheid voor de voortgang van een gezonde bedrijfsvoering, op de korte maar ook de lange termijn. Bij het AB ligt de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de kaders waarbinnen die bedrijfsvoering kan plaatsvinden.

De bestuurlijke begrotings- en verantwoordingscyclus bestaat uit de volgende onderdelen, waarbij sommige onderdelen tot de bevoegdheid van het AB behoren, andere tot het domein van het DB.

- Uitgangspuntennotitie programmabegroting
- Programmabegroting
- Begrotingsonderhoud
- Twee bestuursrapportages
- Jaarverslag

Uitgangspuntennotitie programmabegroting

De uitgangspuntennotitie legt het raamwerk voor de programmabegroting vast. Het is te zien als opdracht om een programmabegroting te bouwen en vult de parameters waarmee dient te worden gewerkt. Daarnaast spelen er ontwikkelingen, waar de VRK weinig invloed op kan uitoefenen, maar die wel een effect kunnen hebben op het begrotingsbeeld en de verwachting die gemeenten mogen hebben over de inwonerbijdrage die daarvan het gevolg is. Bij gemeenten worden in de regel dit type ontwikkelingen betrokken bij de afweging "nieuw voor oud", maar dat is een stuk complexer in het geval van de GR, omdat al in een vroeg stadium een begroting dient te worden opgebouwd (zodat gemeenten dit als basis kunnen nemen voor de eigen begroting) en het niet meenemen van 'vaststaande' ontwikkelingen, later in het proces tot financiële onzekerheid kan leiden omdat – als dit type autonome ontwikkelingen niet wordt meegenomen – de gemeente voor onverwachte financiële effecten kan komen te staan. Immers de uitgaven van de GR zijn voor de gemeenten verplichte bijdragen. Aan de ene kant kan dit het beeld oproepen dat op autonome ontwikkelingen minder goed kan worden gestuurd, terwijl aan de andere kant het verwachtingsbeeld over de kosten juist scherper wordt gesteld en het uitgavenpatroon minder zal fluctueren. Transparantie is vanzelfsprekend een belangrijke randvoorwaarde wil het nemen van enige manoeuvreerruimte ook draagvlak houden bij gemeenten. Daar waar sprake is van ontwikkelingen waar in vrijheid een keuze kan worden gemaakt, is sprake van nieuw beleid en de afwegingen die hieraan ten grondslag liggen, kennen een eigen proces, waarbij de zienswijzen van gemeenteraden belangrijke input zijn. De vaststelling door het DB van dit raamwerk vindt normaliter plaats in januari (begrotingsjaar -1).

Programmabegroting

Het Algemeen Bestuur heeft het budgetrecht.

Met de vaststelling van de programmabegroting door het Algemeen Bestuur (AB) zijn de kaders vastgelegd waarbinnen de uitvoering voor het komend begrotingsjaar dient plaats te vinden.

De programmabegroting bevat een meerjarige kaderstelling, met het doel dat ook op de middellange termijn gestuurd kan worden.

De besluitvorming over de programmabegroting start met de ambtelijke aanbieding aan het Dagelijks Bestuur in maart.

Met het vaststellen van de begroting wordt voldaan aan een verplichting in het kader van wetgeving en de gemeenschappelijke regeling. De programmabegroting is mede dienend voor de begrotingen die de regiogemeenten in november opstellen.

Artikel 42 van de gemeenschappelijke regeling regelt de procedure:

1. Het dagelijks bestuur zendt, gehoord de bestuurscommissies, de ontwerpbegroting vóór 15 april van het jaar dat voorafgaat aan het kalenderjaar waarop de begroting betrekking heeft, toe aan de raden van de gemeenten. De ontwerpbegroting is voorzien van een behoorlijke toelichting.
2. De raden van de gemeenten kunnen binnen twee maanden na toezending hun zienswijzen op de ontwerpbegroting naar voren brengen bij het dagelijks bestuur.
3. Het dagelijks bestuur voegt de commentaren waarin deze zienswijze is vervat bij de ontwerpbegroting en biedt de ontwerpbegroting en de zienswijzen aan het algemeen bestuur.

Begrotingsonderhoud

Met de vaststelling van de programmabegroting zijn de kaders vastgelegd waarbinnen de uitvoering dient plaats te vinden. Wijziging van die kaders kan alleen plaatsvinden door een besluit van het Algemeen Bestuur. Dit kan door middel van een begrotingswijziging. Zienswijzen van raden zijn daarbij in sommige situaties aan de orde, hierop wordt verder in de nota ingegaan.

Bestuursrapportages

De bestuursrapportages (Beraps) zijn tussentijdse rapportages na vier maanden en na acht maanden, gericht op incidentele dan wel structurele afwijkingen t.o.v. de begroting, relevante bestuurlijke ontwikkelingen en eventuele voorstellen voor bijsturing. De Beraps liggen voor in juni en september/oktober. Begrotingswijzigingen die voortkomen uit de bestuursrapportages worden vastgesteld door het AB.

Jaarstukken (Jaarverslag en Jaarrekening)

Het jaarverslag is de verantwoording van het Dagelijks Bestuur (DB) naar het Algemeen bestuur (AB), het strekt het DB tot décharge. Maar het jaarverslag heeft ook de functie van verantwoording aan de aangesloten gemeenten, J&V en de provincie. De inrichting is overeenkomstig de programmabegroting, aangezien er verantwoord dient te worden op hetgeen in de begroting is vastgelegd. Het dagelijks bestuur zendt, gehoord de bestuurscommissies, het ontwerpjaarverslag over het afgelopen kalenderjaar voor 15 april van het daaropvolgende jaar aan het algemeen bestuur en de raden van de gemeenten. Het jaarverslag is vergezeld van een accountantsverklaring en een verslag van bevindingen, zoals bedoeld in artikel 213 van de Gemeentewet.

Voor 10 juli wordt het jaarverslag door het AB vastgesteld.

Onderdeel van het jaarverslag is de jaarrekening. Beide zijn ingericht op basis van de wettelijke vereisten in de Wet op de jaarrekening en het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), en worden op getrouwheid en rechtmatigheid beoordeeld door de accountant.

Met ingang van 2021 is de vaststelling van de rechtmatigheid de verantwoording van het bestuur.

1.3 Samenhang met begroting gemeenten

De belangrijkste betrokkenen bij de begroting van de VRK zijn de regiogemeenten. De middelen die de VRK in kan zetten voor haar doelen worden voornamelijk opgebracht door de gemeenten. Dit legt een verantwoordelijkheid bij de VRK om ervoor te zorgen dat het beroep op die middelen altijd verantwoord kan worden. De doelmatigheid van de organisatie moet evident zijn, de gemeenten moeten erop kunnen vertrouwen dat zij waar voor hun geld krijgen. Een beroep op extra middelen vraagt om zorgvuldige onderbouwing, waarbij ook hoort dat de organisatie eerst kijkt of 'nieuw voor oud' kan gelden.

Mocht er voldoende rechtvaardiging zijn voor het vragen van extra middelen, dan is het ook noodzakelijk dat gemeenten hier voldoende op kunnen anticiperen. Daarom is het van belang het begrotings- en verantwoordingsproces goed te laten aansluiten bij de gemeentelijke cyclus. De gemeenten moeten de ontwikkelingen die van invloed zijn op de beleidsmatige en/of financiële kaders tijdig in hun eigen traject kunnen meenemen.

Financieel-technische wijzigingen die voortvloeien uit de uitgangspuntennotitie van de VRK (waarin naast nominale ontwikkelingen ook autonome ontwikkelingen worden meegenomen) kunnen de gemeenten meenemen in hun eigen Kadernota's. De programmabegroting van de VRK, die voor half april in concept bekend is, en in juli wordt vastgesteld, dient als input voor de begrotingen die gemeenten in november vaststellen.

Om goed te kunnen (bij)sturen, behandelt het AB in één vergadering het jaarverslag van het afgelopen jaar, de eerste bestuursrapportage van het lopende jaar inclusief voorstellen voor begrotingswijzigingen, en de programmabegroting van het komend jaar. Deze werkwijze maakt het mogelijk om in één zienswijze-traject de gemeenteraden te betrekken. De raden kunnen hun zienswijze dan geven op de financiële effecten van ontwikkelingen op zowel de nieuwe programmabegroting als op de begroting van het lopende boekjaar.

1.4 Andere stakeholders

Naast de gemeenten kent de VRK nog vele andere stakeholders, die ook een belang hebben bij de inhoud van de financiële stukken van de VRK. Hieronder worden de stakeholders die het meest direct zijn betrokken bij de financiën van de VRK benoemd.

Provincie Noord-Holland

Een gemeenschappelijke regeling dient het jaarverslag voor 15 juli en de begroting voor 1 augustus toe te sturen aan de provincie in het kader van het financieel toezicht (artikel 34 Wet gemeenschappelijke regelingen). De besluitvormingsprocessen zijn daarop afgestemd. De laatste jaren pakt de provincie dit toezicht weer actief op.

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Van het ministerie van J&V worden structurele middelen ontvangen in de vorm van een Rijksbijdrage. De verantwoording over de besteding van deze middelen, is opgenomen in het jaarverslag (Sisa-verklaring).

Veiligheidsregio Amsterdam - Amstelland

Voor de interregionale versterking is er een direct samenwerkingsverband met de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland. Kennemerland ontvangt de gelden van het Rijk hiervoor en dient zorg te dragen voor de verantwoording, ook voor het deel dat door Amsterdam- Amstelland besteed wordt. Dit is onderdeel van de bovengenoemde Sisa-verklaring.

Coöperatie Brandweerschool Noord-Holland U.A

In 2019 is de Coöperatie Brandweerschool Noord-Holland opgericht. Dit is een samenwerkingsverband met de Veiligheidsregio's Noord-Holland Noord en Zaanstreek-Waterland en heeft als doel het organiseren van opleidingen en trainingen ten behoeve van de Vakbekwaamheid en ontwikkeling van het personeel van de drie regio's, om zo effectief en efficiënt invulling te geven aan de eisen waaraan brandweero opleidingen hebben te voldoen.

Coöperatieve vereniging Regionale Ambulancevoorziening (RAV)

De VRK neemt deel in de Coöperatieve vereniging Regionale Ambulancevoorziening (RAV). Deze vereniging is opgericht met de ambulancevervoerders Witte Kruis en Ambulance Amsterdam en heeft als doel het (daadwerkelijk) verlenen van ambulancezorg in het algemeen en in de regio Kennemerland in het bijzonder, en het in stand houden van een meldkamer ambulancezorg. De RAV is houder van de ambulancevergunning. De RAV is met ingang van 2013 aanspreekpunt voor budgettering en verantwoording naar het ministerie van VWS en de zorgverzekeraars. Jaarlijks wordt door het bestuur van de RAV het, met de zorgverzekeraars afgesproken, budget verdeeld over de deelnemers volgens een budget verdeelmodel. De deelnemers dienen daarmee hun bedrijfsvoering te dekken. Eventuele financiële risico's daarbinnen dient elke deelnemer voor eigen rekening te voorzien.

Landelijke Meldkamer Samenwerking (LMS)

De Meldkamer Noord-Holland (hierna: MKNH) is een samenwerkingsverband van negen organisaties: de Veiligheidsregio's Noord-Holland Noord, Zaanstreek-Waterland en Kennemerland, de Regionale Ambulancevoorzieningen Noord-Holland Noord, Zaanstreek-Waterland en Kennemerland, de politie-eenheid Noord-Holland, de Koninklijke Marechaussee en de Landelijke Meldkamer Samenwerking (organisatorisch onderdeel van de Nationale Politie).

De VRK voert de financiële administratie van de Meldkamer Brandweer en voor de multidisciplinaire samenwerking (rampenbestrijding en crisisbeheersing).

De VRK draagt zorg voor de periodieke doorbelasting van de (exploitatie)kosten van deze onderdelen aan de Veiligheidsregio's Noord-Holland Noord en Zaanstreek Waterland conform de daarvoor overeengekomen verdeelsleutel en stelt periodiek rapportages op.

CBS

Naast de reguliere begrotings- en verantwoordingsdocumenten die in deze nota zijn beschreven, dient de VRK regulier informatie aan te leveren aan het CBS volgens een voorgeschreven model en indeling: Iv3 (Informatie voor Derden).

De informatievoorziening bestaat uit:

- Begroting komend jaar: uiterlijk 15 november van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar.
- EMU-enquête: uiterlijk 15 november van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar.
- Kwartaalrapportages: uiterlijk 1 maand na verstrijken van het kwartaal.
- Jaarrekening (inclusief Sisa-verklaring): uiterlijk 15 juli van het jaar volgend op het verantwoordingsjaar.

Subsidieverstrekkers

Een aantal gemeenten verstrekt subsidies voor specifieke taken. Hierbij is het van belang dat er sprake is van een evenredige verhouding tussen de uitvoering van de opdracht en de daarover af te leggen verantwoording. Bovendien dient bij het aanvaarden van opdrachten op basis van een subsidierelatie te worden gerealiseerd dat het opnemen van dit type taken een structurele arbeidsinzet vraagt en daarmee ook een vraag ontstaat hoe de risico's worden beheerst die ontstaan als de subsidierelatie wordt beëindigd.

1.5 Managementinstrumenten

Naast de bestuurlijke begrotings- en verantwoordingsinstrumenten, zijn er ook instrumenten voor het management ten behoeve van het begroten en verantwoorden. Dit zijn:

- Het jaarwerkplan inclusief de Werkbegroting
- De managementrapportages
- De jaarverantwoording

Jaarwerkplan

Het jaarwerkplan heeft tot doel om de in de programmabegroting vastgestelde doelstellingen te vertalen naar concrete plannen. Bij de VRK is gekozen om dat alleen te expliciteren voor ontwikkelingen en vernieuwingen (growing concern). Het veelgebruikte model van A3 is daarvoor in gebruik. De financiële uitwerking hiervan vindt plaats in de werkbegrotingen.

De managementrapportage

De managementrapportage (maraps) betreft de interne verantwoording over de voortgang t.o.v. de Jaarwerkplannen, trends en achtergronden m.b.t. output en bedrijfsvoering, en de budgetuitputting. Het biedt een basis voor afstemming tussen de managementlagen en voor bijsturing waar nodig. De maraps na vier en acht maanden worden als basis gebruikt voor de verantwoording via de bestuursrapportages (Beraps).

2. Gemeentelijke bijdrage (en zienswijze)

2.1 Op basis van de gemeenschappelijke regeling (GR)

De bekostiging door de gemeenten voor de gemeenschappelijke taken die zijn benoemd in de GR vindt grotendeels plaats op basis van een tweetal grondslagen. Uitgezonderd hierop zijn de taken voor de Technische Hygiënezorg (bekostiging op basis van verrichte activiteiten), Hygiënisch Woningtoezicht (o.b.v. aantal dossiers) en het Digitaal Dossier JGZ (op basis van kind aantallen).

- Een bedrag per inwoner: deze wijze van bekostiging wordt toegepast voor het overgrote deel van de taken zoals die in de GR zijn beschreven. De omvang van het bedrag per inwoner wordt vastgesteld aan de hand van het aantal inwoners per gemeente, zoals gepubliceerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek per 1 januari van het jaar dat vooraf gaat aan het jaar waarop de begroting betrekking heeft.
- De lokale bestuursafspraken brandweer: deze bekostiging is het historisch fundament van de (financiële) overdracht van de lokale brandweezorg naar de veiligheidsregio.

Ten aanzien van mutaties in de gemeentelijke bijdragen gelden de volgende uitgangspunten:

- Voor de programma's OGZ, JGZ en Veiligheidshuis leidt een wijziging van het aantal inwoners tot een evenredige mutatie van de inwonerbijdrage. Het gaat hier niet om aanpassing van het bedrag per inwoner, maar om het bekostigingsvolume als gevolg van een veranderend aantal inwoners.
Deze mutatie wordt opgenomen onder de autonome begrotingsontwikkelingen in de eerstvolgende primitieve begroting.
- Een noodzakelijke verhoging van de gemeentelijke bijdrage voor de brandweer vindt plaats door middel van ophoging van de inwonerbijdrage.
Verlaging van de gemeentelijke bijdrage aan de brandweer wordt geëffectueerd op basis van de lokale bestuursafspraken.
Met deze wijze van handelen wordt een geleidelijke nivellering van de gemeentelijke bijdrage voor de brandweer gerealiseerd.
- Incidentele teruggave van niet benodigde gemeentelijke bijdragen (normaliter als uitkomst van de jaarrekening) vindt plaats op basis van de verhouding 25% inwonerbijdrage - 75% lokale bestuursafspraken. Deze verhouding is afgeleid van de begrotingsvolumes van deze twee vormen van gemeentelijke bijdrage.
- Teruggave van niet benodigde middelen voor Veilig Thuis worden separaat afgerekend omdat gemeente Uitgeest hier niet aan deelneemt en omdat er bij gemeente Haarlem sprake is van regionale middelen. Een voordeel wordt op basis van financiële inbreng aan de deelnemers terugbetaald.

Artikel 43 van de GR schrijft voor dat begrotingswijzigingen, die van invloed zijn op de omvang van de gemeentelijke bijdrage, voor zienswijze worden voorgelegd aan de raden van de deelnemende gemeenten.

Op basis van een evaluatie van het begrotingsproces 2020 is besloten de regeling zo te interpreteren dat besluiten die leiden tot teruggave van saldi aan gemeenten, dan wel verlaging van de gemeentelijke bijdrage, niet hoeven te leiden tot het vragen van een zienswijze aan de raden. Materieel wordt daarin geen meerwaarde gezien.

2.2 Aanvullende bekostiging (en de betrokkenheid van raden daarbij)

Naast de taken vermeld in de GR verricht de VRK aanvullende taken op basis van extra opdrachten van de gemeenten.

Vormen van extra bekostiging:

- Sommige aanvullende taken worden bekostigd op basis van een bedrag per inwoner (bijv. het meldpunt i.h.k.v. de Wet verplichte GGZ, bluswater).
- Subsidies of specifieke bijdrage: bekostiging gerelateerd aan een taak die door één of enkele gemeenten is opgedragen, bijvoorbeeld voor de Brede Centrale Toegang (BCT) of JGZ 0-4. Ook worden subsidies of bijdragen ontvangen van andere (overheidsinstanties).
- Met ingang van 2020 is Veilig Thuis, op basis van een overeenkomst, onderdeel van de VRK. Bekostiging vindt plaats op basis van afgesproken bedragen per gemeente (uitgezonderd gemeente Uitgeest) en de specifieke uitkering (DUVO-gelden) die via de centrumgemeente Haarlem wordt ontvangen.

Een aanvullende taakopdracht van gemeenten leidt uiteraard tot wijziging van de gemeentelijke bijdrage en een wijziging van de VRK-begroting. De vraag is of dit er dan toe zou leiden dat het VRK-bestuur over deze extra opdrachten van gemeenten de zienswijze van de raad zou moeten vragen. De conclusie is dat dat niet passend is in de verhoudingen die gelden binnen de gemeenten. Als het college aan de VRK een dergelijke opdracht verstrekt, is er een beoogd resultaat, wordt belang gezien die taak bovenlokaal uit te voeren en voteren de gemeenten ieder voor zich de daarvoor benodigde middelen.

Weliswaar leidt dat onvermijdelijke tot aanpassing van de begroting van de VRK, maar dat is niet meer dan een logisch gevolg van de opdrachtverstrekking. Immers het is de vraag aan het gemeentebestuur of zij de uitgave binnen de door hun raad meegegeven financiële kader (budgetrecht raad) en het afgesproken autorisatieniveau (mandaat) kunnen doen. Afhankelijk van dat kader en het mandaat is het ofwel aan de gemeenteraad ofwel aan het college hierover een besluit te nemen.

Het artikel in de GR dient geïnterpreteerd te worden als van toepassing op wijzigingen in de omvang van de gemeentelijke bijdragen, die ontstaan door besluiten van het VRK-bestuur waarop de gemeenten niet al rechtstreeks invloed uitoefenen op een wijze waarbij het budgetrecht van de gemeenteraden een plek heeft gekregen.

3. Reservebeleid

3.1 Samenvatting

Reserves en voorzieningen kunnen alleen worden ingesteld, benut en opgeheven op basis van een besluit van het algemeen bestuur:

- Jaarlijks, bij de opmaak van de jaarrekening van het afgelopen jaar en de programmabegroting van het komend jaar worden alle reserves en voorzieningen beoordeeld op actueel gehalte van de bestemming c.q. de noodzaak van de voorziening, en op de vraag of het uitstaand volume toereikend is
- De weerstandspositie heeft een omvang van 0,7 van het totaal van de benodigde weerstandscapaciteit (het totaal van de gekwantificeerde risico's).

3.2 Instellen reserve of voorziening

Het instellen en opheffen van een reserve of voorziening is voorbehouden aan het Algemeen Bestuur. Bij een bestemmingsreserve (eigen vermogen) geeft het Algemeen Bestuur aan voor welk doel de middelen worden ingezet. Bij een voorziening ligt dat anders, daar ligt de verplichte besteding voor toekomstige uitgaven vast (bijvoorbeeld in het kader van een onderhoudsplan). Jaarlijks, bij de opmaak van de jaarrekening van het afgelopen jaar en de programmabegroting van het komend jaar worden alle reserves en voorzieningen beoordeeld op actueel gehalte van de bestemming c.q. de noodzaak van de voorziening, en op de vraag of het bedrag toereikend is.

3.3 Weerstandspostie

De omvang van de algemene reserve staat in relatie tot de beoogde weerstandspositie. Deze is verwoord in het onderstaand kader (vastgesteld door het Algemeen Bestuur d.d. 13 februari 2017). Op grond van het Gemeenschappelijk Toezichtkader Gemeenten (GTK 2020) is het beleid op onderdelen aangescherpt. Dit houdt in dat alleen het saldo van de Algemene Reserve mag worden meegenomen bij het berekenen van de weerstandspositie.

De weerstandspositie wordt uitgedrukt in een ratio. Deze ratio wordt, overeenkomstig de BBV-regels (Besluit Begroting en Verantwoording), als volgt bepaald:

Beschikbare weerstandscapaciteit

Benodigde weerstandscapaciteit

Naast de algemene reserve maakt de ruimte in de bestaande begroting deel uit van de weerstandscapaciteit. Immers, deze ruimte kan worden ingezet om tegenvallers op te vangen. De begroting bevat een structurele post voor onvoorzien van € 124.000. Voor het betreffende begrotingsjaar geeft dat een weerstandsbedrag van € 124.000.

Door het Nederlands Instituut voor Risicomanagement (NARIS) is een, in overheidsland breed toegepaste, beoordelingsmatrix opgesteld om de weerstandsratio te kunnen kwalificeren.

Ratio beoordeling

Groter dan 2	uitstekend
Tussen de 1,4 en 2	ruim voldoende
Tussen de 1 en 1,4	voldoende
Tussen de 0,8 en 1	matig
Tussen de 0,6 en 0,8	onvoldoende
Lager dan 0,6	ruim onvoldoende

Deze beoordelingstabel gaat uit van een eigenstandige verantwoordelijkheid van de organisatie voor de weerstandspositie.

Het bestuur van de VRK gaat er echter vanuit dat de regiogemeenten mede-risicodragers zijn, hetgeen leidt tot een vastgestelde ratio van 0,7. De kans dat een beroep moet worden gedaan op de gemeenten is groter naar mate de reserve van de VRK kleiner is, maar er mag vanuit gegaan worden dat die situatie zich niet snel zal voordoen. Risico's manifesteren zich normaal gesproken niet gelijktijdig. Spreiding in de tijd geeft de gelegenheid om, als sprake is van een tegenvaller, tijdig voor aanvulling van de reserve zorg te dragen.

De volgende spelregels gelden voor de situaties dat de reserves feitelijk hoger of lager zijn dan het gewenste niveau op basis van het reservebeleid. Daarbij geldt als uitgangspunt dat het niet wenselijk is steeds te moeten acteren bij heel kleine afwijkingen. Hieruit volgen deze spelregels:

- Als de reserves meer dan € 0,25 miljoen uitstijgen boven het gewenste niveau, neemt het AB in overweging reservemiddelen terug te laten vloeien naar de gemeenten
- Als de reserves meer dan € 0,25 miljoen onder het gewenste niveau zijn, neemt het algemeen bestuur maatregelen in overweging om – in eerste instantie binnen de bestaande begrotingskaders van de VRK – tot het versterken van het reserveniveau te komen.

Ieder jaar wordt de risicoanalyse herijkt. Op basis van bovenstaande ratio wordt vervolgens de omvang van de algemene reserve bepaald.

4. Activabeleid

4.1 Samenvatting

- Onderdeel van de vaststelling van de programmabegroting is het beschikbaar stellen van budgetten voor investeringen (zogenoemde 'kredieten') voor het komende begrotingsjaar.
- Alleen onderhouds- en vervangingsinvesteringen worden ingebracht in het Meerjaren Investeringsplan (MJIP); mutaties in de meerjarenramingen die voortvloeien uit de jaarlijkse actualisering van het MJIP zijn onderdeel van de autonome ontwikkelingen (zie paragraaf 5.3). Nieuwe investeringen worden bestuurlijk voorgelegd in combinatie met andere voorstellen voor versterkt en nieuw beleid.
- Investeringskredieten kunnen meegenomen worden naar het volgende begrotingsjaar op basis van besluiten door het AB bij het jaarverslag. Uitgangspunt is dat dit eenmalig kan; m.a.w. een (restant)krediet valt vrij na twee jaar of moet bij besluit dan expliciet herbevestigd worden.

4.2 Uitwerking

Als onderdeel van de programmabegroting wordt jaarlijks het Meerjaren Investeringsplan (MJIP) opgesteld. Dit plan is bedoeld in beeld te brengen welke onderhouds- en vervangingsinvesteringen gepland staan voor de komende jaren. Bij de vaststelling van de programmabegroting, worden tevens de investeringskredieten voor het begrotingsjaar vastgesteld en worden bijstellingen voor het lopende jaar doorgevoerd. Voor dit laatste wordt de begroting van het lopende jaar gewijzigd bij de 1^e bestuursrapportage.

De effecten van het MJIP komen in de meerjarenraming van de begroting tot uitdrukking in de raming van de kapitaallasten. Dit vindt plaats op basis van waarderingsgrondslagen (verkrijgings- of vervaardigingsprijs) en de vastgestelde afschrijvingstermijnen.

Het kan zijn dat nieuwe inzichten aanleiding zijn voor een voorstel om de afschrijvingstermijn van een investering te wijzigen. Ook dit wordt bij de programmabegroting voorgelegd aan het Algemeen Bestuur.

De jaarlijkse actualisering van het MJIP leidt tot herziening van de meerjarenraming van de kapitaallasten. De effecten hiervan op de meerjarenbegroting worden opgenomen onder de zogenoemde autonome ontwikkelingen.

Nieuwe investeringen worden eveneens meegenomen in het begrotingsproces. De dekking van de kapitaallasten die voortvloeien uit deze investeringen, maakt onderdeel uit van het afwegingskader nieuw en versterkt beleid.

Het geheel aan uitgangspunten zijn weergegeven in bijlage 1 van deze nota.

Kredieten worden normaliter bij de begroting vastgesteld voor het begrotingsjaar. Kredieten kunnen meegenomen worden naar het volgende begrotingsjaar op basis van bestuurlijke besluitvorming bij het jaarverslag. Uitgangspunt is dat dit eenmalig kan; m.a.w. een (restant)krediet valt vrij na twee jaar of moet bij besluit expliciet herbevestigd worden.

Het is uitgangspunt dat de afschrijving op investeringen start het jaar nadat de investering is afgerond.

De rente is gebaseerd op de gemiddelde kosten van financiering, uitgedrukt in een omslagrente voor alle investeringen. Daarop kunnen worden uitgezonderd investeringen waar een-op-een een geldlening voor opgenomen wordt en waar de kapitaallasten van de investering specifiek worden afgerekend (voorbeeld: overgenomen kazernes) of als basis dienen voor de bepaling van de verhuurprijs (voorbeeld: meldkamergebouw).

5. Begrotingsbeheer

Met het begrotingsbeheer regelt het Algemeen Bestuur het referentiekader, waarbinnen de directie de uitvoering van de begroting ter hand neemt.

Dit hoofdstuk beoogt ook houvast te bieden om in de praktijk invulling te kunnen geven aan een tijdige en transparante informatievoorziening over ontwikkelingen en afwijkingen, zodat alle actoren daarin hun verantwoordelijkheid kunnen nemen.

5.1 Budgetrecht van het Algemeen Bestuur

Begrotingsbeheer begint bij het budgetrecht van het Algemeen Bestuur, binnen de kaders die in de gemeenschappelijke regeling zijn vastgelegd.

Het Algemeen Bestuur stelt jaarlijks de programmabegroting vast, waarbij wordt besloten over de hoogte van budgetten voor de programma's en investeringen voor de komende jaarschijf. Het Algemeen Bestuur overweegt hierbij de ingebrachte zienswijzen van de raden van de regiogemeenten op de voorgelegde programmabegroting, en besluit na inbreng van de bestuurscommissies.

Alle programma's en investeringen behoren tot de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het Algemeen Bestuur, ongeacht de vraag of programma's en/of investeringen worden opgebracht uit gemeentelijke bijdragen of andere dekkingsbronnen.

Uitgangspunt is dat op de door het Algemeen Bestuur geautoriseerde niveaus geen overschrijdingen van de uitgaven en onderschrijdingen van inkomsten behoren plaats te vinden. Zolang het Algemeen Bestuur niet besluit over bijstelling van de kaders (= wijziging van de begroting) is de ruimte voor de uitvoering beperkt tot die kaders.

Uiteraard gaat het niet alleen om financiële kaders. De middelen staan in relatie met te realiseren producten en prestaties, afgeleid van het vastgesteld beleid. Sturing door het Algemeen Bestuur vindt tevens plaats op de effecten en output.

De financiële kaders die het Algemeen Bestuur vaststelt zijn:

- De lasten en baten op programmaniveau van het desbetreffende jaar
- Mutaties in reserves en voorzieningen
- Investeringskredieten, samengevat in de jaarschijf kredieten

Deze onderdelen maken deel uit van de begroting (primitief of gewijzigd).

5.2 Sturen en beheersen van de uitvoering

Het DB is verantwoordelijk voor de uitvoering en legt daarover verantwoording af in het jaarverslag. De uitvoering wordt bij mandaat neergelegd bij de directie. Tweemaal per jaar, na vier en na acht maanden, wordt de stand van zaken weergegeven in een bestuursrapportage.

De bestuursrapportages zijn ingericht op het kaderstellend niveau van het Algemeen Bestuur, dat wil zeggen dat de informatie in de bestuursrapportages is ingericht op programmaniveau, investeringskredieten en reserves en voorzieningen. Aangezien de bestuursrapportages tot doel hebben om bijsturen mogelijk te maken, wordt de inhoud beperkt tot relevante ontwikkelingen en afwijkingen. Daarbij is de vuistregel dat afwijkingen in financiële zin van € 50.000 of meer in ieder geval worden opgenomen.

De directie organiseert de uitvoering door de verantwoordelijke organisatieonderdelen Jaarwerkplannen op te laten stellen, die de directie vaststelt. Deze Jaarwerkplannen bevatten tevens de budgettering (Werkbegroting).

De verantwoordelijke organisatieonderdelen verantwoorden middels managementrapportages, en met een jaarverantwoording (zie onderdeel 1.5).

5.3 Begrotingskaders

5.3.1 Samenvatting

In de onderstaande paragrafen wordt ingegaan op verschillende aspecten van de begrotingskaders. Daaraan voorafgaand de belangrijkste kaders op een rij

- Begrotingsontwikkelingen worden onderscheiden in drie categorieën:
 - Nominale ontwikkelingen
 - Autonome en externe ontwikkelingen
 - Nieuw en versterkt beleid(zie paragraaf 5.3.2 voor de definities hiervan)
- Integrale afweging is leidend; daarom worden alle begrotingsontwikkelingen gezamenlijk voor besluitvorming voorgelegd aan het bestuur, als onderdeel van de programmabegroting.
- In het geval de in beeld gebrachte loon- en prijsontwikkelingen voor het nieuwe begrotingsjaar ook gevolgen hebben voor het lopende begrotingsjaar geldt als uitgangspunt dat nominale ontwikkelingen groter dan 1% voor compensatie worden voorgelegd aan het bestuur. Het Algemeen bestuur weegt, op basis van een advies van het Dagelijks bestuur, af of er daadwerkelijk voor compensatie een beroep gedaan wordt op de gemeenten en/of dat dekking binnen bestaande kaders dient plaats te vinden.
- Voor de programma's OGZ, JGZ en Veiligheidshuis leidt een wijziging van het aantal inwoners tot een evenredige mutatie van de inwonerbijdrage. Deze mutatie wordt opgenomen onder de autonome begrotingsontwikkelingen.
- Een verhoging van de gemeentelijke bijdrage voor de brandweer vindt plaats door middel van ophoging van de inwonerbijdrage. Verlaging van de gemeentelijke bijdrage aan de brandweer wordt geëffectueerd op basis van de lokale bestuursafspraken. Met deze wijze van handelen wordt, op het niveau van de lokale bestuursafspraken, een geleidelijke nivellering van de gemeentelijke bijdrage voor de brandweer gerealiseerd.
- De kosten van overhead zijn ondergebracht in een separaat programma Interne Dienstverlening. Het niveau van de begrote uitgaven van dit programma is gelimiteerd op maximaal 21.5% van het begrotingstotaal conform uitgangspunten bij de oprichting van de VRK.
- Bekostiging op basis van subsidies en dienstverleningen o.b.v. contracten zijn gebaseerd op de directe kosten (loonkosten, bijkomende personele kosten, materiële kosten), verhoogd met 21.5% voor overhead.
- De begroting bevat een post voor onvoorziene lasten. Dit budget kan worden ingezet voor onvoorziene (incidentele) kosten op basis van een voorstel aan het DB bij de 1^e of 2^e bestuursrapportage. In het geval er sprake is van structurele doorwerking dienen de kostenstijgingen, voorzien van een dekkingsvoorstel, betrokken te worden in het eerstvolgende begrotingsproces.

5.3.2 Ordening begrotingsontwikkelingen

De opmaak van de programmabegroting start bij het bestaand kader, dat wil zeggen dat de vastgestelde begroting van het jaar ervoor, aangevuld met de bestuurlijke besluiten sinds de vaststelling van die begroting, de vertreksituatie vormt voor de begroting van het komende jaar. Vervolgens worden de nieuwe ontwikkelingen geïnventariseerd. Het gaat dan om uit de jaarrekening van het afgelopen jaar gebleken afwijkingen, verwachtingen voor loon- en prijsontwikkelingen en initiatieven voor nieuw of versterkt beleid.

Het voorgaande wordt in de programmabegroting vervolgens uitgewerkt in de volgende categorieën en uitgangspunten:

- Besluiten van het bestuur met financiële consequenties, genomen na de vaststelling van de vorige begroting
- Nominale ontwikkelingen: dit zijn de loon- en prijsontwikkelingen.
De loonontwikkelingen betreffen gevolgen van een nieuwe cao en ontwikkelingen in de werkgeverspremies.
De prijsontwikkeling wordt bepaald op basis van het IMOC-index, zoals afgegeven door het Centraal Planbureau (CPB).
De dekking van de nominale ontwikkelingen, voor zover het betrekking heeft op taken die door de gemeenten worden bekostigd, wordt normaliter gerealiseerd door de gemeentelijke bijdragen te verhogen op basis van een gewogen gemiddelde loon- en prijsontwikkeling.
De niet gecompenseerde nominale kostenstijgingen van de z.g. Versterkingsgelden worden op dezelfde wijze gedekt. Daar waar de nominale kostenstijgingen voor alle andere producten, die opgebracht worden uit de andere dekkingsbronnen (subsidies, Rijksbijdrage, zorgverzekeraars), niet of niet geheel worden gecompenseerd, volgt een dekkingsvoorstel bij de begrotingsaanbieding.
- Autonome en externe ontwikkelingen: dit betreffen kostenontwikkelingen, die zonder beleidswijziging van de VRK zelf tot stand komen. Gedacht kan worden aan verscherpte milieueisen aan voertuigen of een stijging van het aantal kinderen binnen de jeugdgezondheidszorg.
Kostenontwikkelingen, die voortvloeien uit autonome en externe ontwikkelingen, worden bij de begroting voorgelegd aan het bestuur, waarbij over het geheel van deze ontwikkelingen een dekkingsvoorstel wordt gevoegd.
- Nieuw en versterkt beleid: nieuw beleid is het starten van activiteiten die de VRK niet eerder deed; versterkt beleid is het verbeteren of uitbreiden van een bestaande dienstverlening.
Uitgangspunt is dat VRK-initiatieven tot nieuw en versterkt beleid in eerste instantie gepaard gaan met herziening van bestaand beleid (nieuw voor oud).

Met als doel tot integrale bestuurlijke afweging te komen worden in beginsel begrotingsontwikkelingen alleen voorgelegd bij de aanbidding van de programmabegroting. Aangezien bij een gemeenschappelijke regeling als de VRK relatief vroeg wordt besloten over de programmabegroting, kan het zijn dat kort voor of in de loop van het begrotingsjaar wijziging van de begroting gewenst is. De aangewezen momenten voor besluitvorming hierover zijn de bestuursrapportages.

Hierboven is ingegaan op de wijze waarop wordt omgegaan met loon-en prijsontwikkelingen als onderdeel van het begrotingsproces voor het volgende jaar.

Loon- en prijsontwikkelingen kunnen ook al effect hebben in het lopende begrotingsjaar. Dan geldt als uitgangspunt dat nominale ontwikkelingen die meer dan 1% afwijken van het lopend begrotingsjaar, worden voorgelegd aan het bestuur, met een voorstel over dekking van dit nadeel. Het bestuur weegt af of er een beroep gedaan wordt op de gemeenten voor compensatie voor het lopende begrotingsjaar of dat dekking redelijkerwijs (voor een deel) kan worden gevonden binnen de bestaande kaders.

5.3.3 Overhead

De kosten van overhead zijn ondergebracht in een separaat bestuurlijk programma Interne Dienstverlening. Dit is in overeenstemming met de BBV-regels (BBV = Besluit Begroting en Verantwoording) die op dit gebied sinds 2017 gelden.

Conform de BBV-definitie is in de begroting onder overhead vervat: de kosten van Financiën, HRM, Inkoop, Communicatie, Juridische Zaken, Bestuurszaken en Bestuursondersteuning, Informatievoorziening en automatisering, Informatiebeheer, Facilitaire Zaken, Kantoorhuisvesting en Leidinggevenden primair proces en hun managementondersteuning.

De VRK heeft als opdracht ambitieus te zijn op het vlak van kostenbewust zijn ten aanzien van het aandeel van de overhead. Het streven is dan ook de overheadkosten, conform uitgangspunten bij de oprichting van de VRK, binnen de 21.5% te houden.

5.3.4 Subsidies en overige dienstverlening

De VRK, met name de GGD, verricht werkzaamheden, die gebaseerd zijn op subsidies van individuele gemeenten en andere instanties. De VRK voert ook op basis van contracten of op declaratiebasis taken uit. Het verkrijgen van een subsidiebeschikking wordt gevolgd door het aanbrenge van een begrotingswijziging. Bij de eerstvolgende bestuurlijke rapportage (1^e of 2^e bestuursrapportage of jaarverslag) wordt melding gemaakt van nieuw verkregen subsidies.

De financiële grondslagen voor werken op basis van subsidies en voor dienstverlening op basis van contracten zijn gebaseerd op het formatiebudget + bijkomende personeelskosten + materiële kosten + 21.5% overhead.

Dienstverleningen op basis van contracten of andere privaatrechtelijke grondslagen kunnen onderhevig zijn aan specifieke wetgeving: wet Markt en Overheid en fiscale regels met betrekking tot vennootschapsbelasting en btw.

Voordat activiteiten op een dergelijke basis worden gestart wordt daarom eerst een risicoanalyse uitgevoerd.

5.3.5 Onvoorzien

De begroting bevat een post voor onvoorziene lasten. Het DB kan dit budget inzetten voor onvoorziene kosten op basis van de 1^e of 2^e bestuursrapportage. In het geval er sprake is van structurele doorwerking dienen de kostenstijgingen, voorzien van een dekkingsvoorstel, betrokken te worden in het eerstkomende begrotingsproces.

De post onvoorzien is onderdeel van de weerstandspositie.

5.4 Omgaan met ontwikkelingen en afwijkingen tijdens de uitvoering

5.4.1 Bestuurlijk referentiekader

Formeel mogen geen uitgaven worden gedaan waarvoor het Algemeen Bestuur, bij het vaststellen van de programmabegroting, geen goedkeuring voor heeft gegeven. Incidenteel kunnen omstandigheden toch maken dat overschrijdingen onvermijdbaar zijn.

Het voorleggen van dergelijke omstandigheden vindt in principe plaats bij de bestuursrapportages. Afweging kan dan plaatsvinden of dekking binnen de totale begroting mogelijk is. Als dat niet lukt, kan een overschrijding leiden tot een begrotingsonrechtmatigheid.

Investeringskredieten kunnen een langere doorlooptijd hebben dan een begrotingsjaar. Om die reden vormt het gevoteerde kredietbedrag de verantwoordingsbasis waarop het referentiekader van begrotingsbeheer van toepassing is.

5.4.2 Actieve informatieplicht

Bij de VRK wordt de kaderstellende en controlerende rol uitgeoefend door het Algemeen Bestuur. Wat betreft de actieve informatieplicht kan een parallel worden getrokken met de gemeenteraad. Het komt erop neer dat de gemeenteraad tijdig en adequaat dient te worden geïnformeerd over relevante ontwikkelingen om zodoende de kaderstellende en controlerende rol uit te kunnen oefenen.

Ditzelfde geldt voor het informeren van het Algemeen Bestuur. De actieve informatieplicht kan worden vervat in regels en richtlijnen. De kwaliteit ervan is in de praktijk echter vooral afhankelijk van de bestuurlijke sensitiviteit van leden van de directie en het DB. Van hen mag worden verwacht dat zij relevante ontwikkelingen tijdig en adequaat melden. Om deze reden bevat de nota geen specifieke criteria.

Er zijn ook geen specifieke criteria uit te werken op basis waarvan overgegaan wordt tot onverwijld informatievoorziening aan de gemeenten. De uitgangspunten van de actieve informatieplicht van bestuurders van een gemeenschappelijke regeling naar de gemeenteraad worden bepaald door de gemeenteraad zelf.

In z'n algemeenheid kan wel worden gesteld dat afwijkingen van materiële betekenis zo snel mogelijk ter kennis worden gebracht aan de gemeenten. Wanneer dat aan de orde is, is ter beoordeling aan het Algemeen Bestuur. Belangrijk is dat het Algemeen Bestuur zodanig geïnformeerd wordt, dat zij de gemeenten actief kán informeren.

6. Budgetbeheer

Budgetbeheer kan worden gedefinieerd als het geheel van spelregels en afspraken waarbinnen de budgetverantwoordelijken kunnen handelen ten aanzien van de middeleninzet ten behoeve van het tot stand brengen van bestuurlijk vastgestelde diensten en producten.

Budgetbeheer is derhalve het kader waarbinnen de bevoegdheid is geregeld voor het management c.q. de budgethouders voor het doen van uitgaven.

Met als doel dat kader handzaam te maken voor de budgethouders, start het onderdeel budgetbeheer met een handvat.

6.1 Handvat budgethouders

1. Alle begrotingsonderdelen behoren tot de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het Algemeen Bestuur, ongeacht de vraag of begrotingsonderdelen worden opgebracht uit gemeentelijke bijdragen of andere dekkingsbronnen.
2. Voorstellen voor nieuw of versterkt beleid en voorstellen voor dekking van nominale en autonome kostenontwikkelingen worden integraal voorgelegd aan het bestuur middels de programmabegroting. Dit maakt integrale afweging door het bestuur mogelijk.
3. Voor het in de begroting inpassen van nieuwe activiteiten of producten (nieuw of versterkt beleid) geldt als uitgangspunt 'oud-voor-nieuw'.
4. De bevoegdheid tot het aangaan van verplichtingen en het doen van uitgaven is vastgelegd in het register aanwijzingsbesluiten budgethouders bij de afdeling F&A. Het management is verantwoordelijk voor het actueel houden ervan.
5. De bevoegdheid tot het doen van uitgaven is beperkt tot het beschikbaar gestelde budget of investeringskrediet. Bij (dreigende) overschrijdingen wordt in overleg met de naast hogere leidinggevende gekomen tot bijsturingsmaatregelen.
6. Besluiten met financiële implicaties ten opzichte van de (werk)begroting, dienen te leiden tot een begrotingswijziging.
Hetzelfde geldt voor verkregen, nog niet in de begroting verwerkte, subsidies en wijziging in de bekostiging (door o.a. de zorgverzekeraars).
7. Ieder budget kent een budgethouder. Alleen hij of zij (of zijn of haar plaatsvervanger) kan ten laste van het budget uitgaven doen. Hierop zijn uitgezonderd de toegerekende kosten.
In principe worden alle facturen vóór fiatting door de budgethouder door de bij de prestatie betrokken medewerker voorzien van een prestatie-akkoord (vier-ogenprincipe)
8. Budgetten staan in relatie tot activiteiten. Het inzetten van budgetten voor andere doeleinden dan waarvoor ze beschikbaar zijn gesteld, is in principe onrechtmatig.
9. Het aangaan van contracten met derden voor het verlenen van diensten kunnen onderhevig zijn aan verplichtingen met betrekking tot B.T.W. en vennootschapsbelasting.
Neem altijd eerst contact op met de financieel adviseur.
10. Budgetbevoegdheid en het afleggen van verantwoording zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. In de managementrapportages en de jaarverantwoording wordt (tussentijds) verantwoording afgelegd.
11. Budgetten worden door de directie beschikbaar gesteld door de vaststelling van de Jaarwerkplannen en de bijbehorende werkbegrotingen.
12. Budgetten zijn bij het opstellen van de Werkbegroting uitwisselbaar, mits dit niet leidt tot verschuivingen op productniveau.
13. Verschuivingen op productniveau dienen door het DB te worden vastgesteld, op programmaniveau door het AB.

14. Alle over- en onderschrijdingen worden gemeld maar die van € 50.000 of groter worden toegelicht in de bestuursrapportage.
15. In verband met een veelheid aan wetten en regels verbonden aan aanbestedingen wordt, voorafgaand aan een aanbesteding, contact gelegd met de afdeling inkoop.
16. Alle inhuur van personeel verloopt, tenzij argumenten voor de directie aanleiding zijn om hiervan af te wijken, via de zogenoemde marktplaats-aanpak (vrkhuurtin.nl).

6.2 Referentiekader

De uitvoering van de begroting is gemandateerd aan de directie. Het gaat om: hoe realiseren we het beleid, wat zijn de risico's en met welke middelen. In deze context staan ook de afspraken over budgetbeheer op managementniveau. De wijze waarop dit wordt ingevuld is een zaak van eigen regelgeving. Bepalend hierbij zijn de organisatie-uitgangspunten en de managementfilosofie.

Uitgangspunt is dat de budgethouders, op basis van (onder)mandaat, bevoegd zijn tot het doen van uitgaven ten laste van de budgetten die onder de hun ressorterende producten (en de daarvan afgeleide afdelingslasten) en binnen het vastgestelde beleid vallen.

Leidend hierbij zijn de volgende uitgangspunten:

- De verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering is neergelegd bij het management (integraal management).
- Inherent aan het verkrijgen van bevoegdheid is het afleggen van verantwoording.
- Afspraken over budgetbeheer kenmerken zich door een goede balans tussen houvast en flexibiliteit, duidelijke afspraken en een gezonde en positieve verantwoordingscultuur, zonder te vervallen in een gedetailleerd keurslijf.

6.3 Soorten budgetten en budgetbeheer

Het onderstaand schema biedt een basisindeling van budgetten in vier hoofdgroepen met bijbehorende typering van het kader voor budgetbeheer.

<i>soort budget</i>	<i>omschrijving</i>	<i>typering kaders voor budgetbeheer</i>
Bestuurlijke product c.q. programma-budgetten	Direct aan afzonderlijke bestuurlijke producten, c.q. programma's verbonden kosten.	Het kader is het budget per bestuurlijk product in relatie tot bijbehorende prestaties en beoogde effecten. (externe verantwoording)
Kapitaallasten-budgetten	Afgeleide lasten van investeringsuitgaven	Het kader is het gevoteerde krediet voor het desbetreffende investeringsproject. Afwijkingen op kapitaallasten staan in beginsel apart van andere kostensoorten in de budgetten.
Bedrijfsvoering-budgetten	Geheel van budgetten dat zich richt op de bedrijfsvoering.	Het kader is het totaal van de bedrijfsvoering-budgetten per organisatorische eenheid, zoals die in de werkbegrotingen worden vastgelegd. (interne beheersing)
Projectbudgetten	Specifiek voor projecten met vastgestelde looptijd	Het kader is het budget wat voor een specifiek project beschikbaar is gesteld. Dit budget kan over de boekjaren heen lopen.

Deze vier categorieën budgetten en de spelregels daarin worden hieronder uitgewerkt.

6.3.1 *Programma- en productkosten*

De budgetten, doelstellingen en beoogde effecten/ resultaten (weergegeven in indicatoren) per programma resp. per bestuurlijk product zijn kaderstellend. Budgetverschuivingen daarbinnen kunnen door het management worden doorgevoerd, mits de doelstellingen en indicatoren ongemoeid blijven.

Verschuivingen tussen programma's vereisen besluiten van het Algemeen Bestuur; verschuivingen tussen producten vereisen besluiten van het Dagelijks Bestuur.

Uitzondering op het bovenstaande vormt de afwijking in capaciteitsinzet. Zonder dat wordt afgeweken van het beleidsinhoudelijke zullen tijdens de uitvoering redenen zijn te schuiven met de inzet van capaciteit. Dergelijke aanpassingen behoren tot de verantwoordelijkheid van het management. Een geringe verschuiving wordt niet zichtbaar gemaakt op de bestuurlijke producten/ programma's. Wezenlijke verschuiving wel en daarover wordt achteraf verantwoording afgelegd.

6.3.2 *Investerings en kapitaallasten*

Onderscheid moet worden gemaakt tussen exploitatielasten en investeringen. Investeringsbedragen zijn duurzame aanschaffingen waar een aantal jaren gebruik van gemaakt wordt. Het jaarlijks gebruik wordt vertaald in kapitaallasten (afschrijving en rente). Kapitaallasten zijn jaarlijkse exploitatielasten. Investeringsbedragen vinden plaats op basis van een door het bestuur vastgesteld (meerjaren) investeringsplan, als onderdeel van de programmabegroting. Het kader daarbij is het (investerings)krediet per investering.

Dat wil zeggen dat:

- a. Investeringsbedragen niet voor andere doeleinden kunnen worden gebruikt
- b. Over- en onderschrijdingen op verschillende kredieten niet met elkaar verrekenend kunnen worden.
- c. Overschrijdingen van kredieten niet zijn toegestaan en dus gemeld moeten worden in de P&C-documenten.

Kapitaallasten zijn dus afgeleid van investeringsbedragen. Incidentele afwijkingen op kapitaallasten als gevolg van faseringsverschillen in de realisatie worden in die context verantwoord. Verantwoorde structurele over- en onderschrijdingen op kapitaallastenbudgetten worden meegenomen in de jaarlijkse actualisering van het meerjareninvesteringsplan (als onderdeel van het begrotingsproces).

In het meerjareninvesteringsplan wordt onderscheid gemaakt tussen vervangingsinvesteringen en nieuwe investeringen. Aangezien het bestaand budget aan kapitaallasten bedoeld is om de bestaande bezittingen te kunnen vervangen, is het noodzakelijk dat nieuwe investeringen voorzien worden van een dekkingsvoorstel.

6.3.3 *Bedrijfsvoeringkosten*

De bedrijfsvoeringkosten zijn onderverdeeld in afdelingskosten (met afdelingen worden alle organisatorische kostenplaatsen bedoeld, afgestemd op de verdeling van budgetverantwoordelijkheid) en kosten voor huisvesting en bedrijfsmiddelen.

De afdelingsbudgetten zijn opgebouwd uit een drietal onderdelen:

1. Directe personeelslasten: budget o.b.v. formatie & functiewaardering, aangevuld met functionele toelagen (ORT, piket, instructeursvergoedingen e.d.)
2. Bijkomende personeelsbudgetten voor opleiding (2% van de loonsom(ontwikkeling)), exclusief de opleiding om de accreditatie te behouden en exclusief oefenen), incidentele beloning e.d.
3. Specifieke afdelingsbudgetten: reis en verblijfkosten, teambuilding, kleding, externe adviseurs, uitbestedingen, etc.

Vanaf 2017 zijn de kosten van de overhead (leidinggevend primair proces, ICT, HRM, Communicatie en Facilitaire zaken e.d.) in een separaat programma Interne dienstverlening ondergebracht. Toerekening vindt alleen nog extracomptabel plaats naar producten of diensten wanneer daar om fiscale redenen aanleiding voor is of daar waar het relevant is vanuit de bekostiging.

De afdelingsbudgetten worden afgeleid van de bestuurlijke kaders en per budgethouder vastgesteld. De directie stelt de afdelingsbudgetten vast door het accorderen van de Jaarwerkplannen en de bijbehorende werkbegrotingen.

Budgetten zijn binnen een kostenplaats uitwisselbaar. Daarbij gelden de volgende spelregels:

- De verantwoordelijke budgethouder kan wijzigingen (zowel kwantitatief als kwalitatief) in de formatie doorvoeren, mits voldaan wordt aan de uitgangspunten, randvoorwaarden en procesgang, zoals dat is beschreven in het betreffende werkproces. Daarbij is leidend dat wijzigingen moeten passen binnen de budgettaire kaders en het functiegebouw volgens het functieboek, en dat wijzigingen geen ongewenste precedentwerking hebben binnen of buiten de betreffende organisatorische eenheid.
- In principe vindt het verrichten van werkzaamheden voor derden plaats o.b.v. het formatiebudget + bijkomende personeelskosten + materiële lasten + 21.5% voor overhead.
- Bij diverse organisatieonderdelen bestaat een directe relatie tussen het formatiebudget en het inhuren van tijdelijke capaciteit. Deze budgetten zijn uitwisselbaar, mits de bestuurlijke en budgettaire kaders intact blijven.
- Bij detachering binnen de organisatie worden de reguliere formatiekosten verrekend.

Huisvesting en bedrijfsmiddelen

Naast de afdelingsbudgetten beschikken diverse organisatieonderdelen ook over budgetten voor huisvesting en bedrijfsmiddelen. Ook ten aanzien van deze budgetten geldt dat de verantwoordelijk manager binnen de betreffende kostenplaatsen de exploitatiebudgetten kan uitwisselen, zolang de bestuurlijke en budgettaire kaders intact blijven.

In het geval de bedrijfsmiddelen dienstbaar zijn voor een groter deel van de organisatie dan alleen het organisatieonderdeel zelf (materieel brandweer, huisvesting, meubilair e.d.), kunnen de budgetten niet worden uitgewisseld met afdelingsbudgetten van het organisatieonderdeel waar de budgettaire verantwoordelijkheid voor de bedrijfsmiddelen zijn ondergebracht.

6.3.4 Reserves en voorzieningen

Het instellen en opheffen van een reserve of voorziening is voorbehouden aan het Algemeen Bestuur. Bij een bestemmingsreserve (eigen vermogen) geeft het Algemeen Bestuur aan voor welk doel de middelen worden ingezet. Bij een voorziening ligt dat anders, daar ligt de verplichte besteding voor toekomstige uitgaven vast (bijvoorbeeld in het kader van een onderhoudsplan).

Zowel bij een reserve als een voorziening wordt, ofwel via bestuursbesluit ofwel bestedingsplan, vastgelegd waarvoor die is gevormd en waar de middelen aan besteed zullen worden.

De budgethouder kent het bestedingsdoel en zorgt ervoor dat de stand van de reserve – als hoofdregel - positief blijft. Bij een reserve of voorziening hoort een bestedingsplan, dat minstens eens per jaar door de budgethouder wordt geactualiseerd.

De programmabegroting en het jaarverslag bevatten overzichten van alle reserves en voorzieningen. Reserves en voorzieningen, die geen doel meer hebben, vallen vrij.

6.3.5 Boeken van lasten en baten

Het dragen van verantwoordelijkheid voor budgetten brengt met zich mee dat de budgethouder (en zijn of haar vervanger) de enige is die boekingen kan laten verrichten ten laste van de hem of haar toebedeelde budgetten.

Dat brengt met zich mee dat het fiatteren van facturen, overboekingen e.d. alleen kan plaatsvinden door de betreffende budgethouder. Hierop zijn uitgezonderd administratieve correcties en centraal toegerekende kosten. De werkprocessen dienen het voorgaande te borgen. De vastlegging wie bevoegd is tot het doen van uitgaven ten laste van welk budgetten, ligt vast in een register aanwijzingsbesluiten budgethouders dat door de afdeling F&A wordt beheerd.

Het bovenstaande neemt niet weg dat een hogere managementlaag kan besluiten dat de budgethouder bepaalde kosten voor 'zijn' rekening moet nemen. Een hogere leidinggevende kan echter niet fiatteren ten laste van het budget van de betreffende budgethouder. Vervanging bij ziekte en/of vakantie is vastgelegd in het aanwijzingsbesluit budgethouders.

Lasten en baten die betrekking hebben op voorgaande jaren worden in principe geboekt op incidentele lasten en baten, onderdeel van het programma 'Financiële middelen'. Hierop wordt alleen uitgezonderd:

- Als het lasten en baten betreffen die opgebracht worden uit specifieke inkomstenbronnen.
- Als in de begroting rekening is gehouden met die lasten en baten.

6.4 Omgaan met afwijkingen tijdens de uitvoering

Uitgangspunt is dat met de bedrijfsvoeringbudgetten de afgesproken producten en doelstellingen moeten kunnen worden gerealiseerd. Dit houdt in dat budgetproblemen met betrekking tot de bedrijfsvoeringkosten, die niet veroorzaakt worden door bestuurlijke initiatieven, op managementniveau moeten worden opgelost. De directie is eindverantwoordelijk en kan vanuit die positie, in geval van specifieke problemen, de verdeling van budgetten wijzigen. Ook is die invloed van de directie aan de orde voor de structurele invulling van organisatiebrede taakstellingen.

Tegen deze achtergrond zijn de volgende spelregels ten aanzien van over- en overschrijdingen van toepassing:

- De Werkbegroting wordt op basis van het jaarwerkplan vastgesteld door de directie.
- De kaders van de werkbegrotingen kunnen alleen door de directie gewijzigd worden. Hierop is uitgezonderd de verwerking van verkregen subsidies c.a.
- Overschrijdingen op bedrijfsvoeringsbudgetten dienen binnen de organisatie-eenheid te worden gecompenseerd.
- In het geval de financiële problematiek naar het oordeel van de betreffende budgethouder uitstijgt boven de mogelijkheden van de organisatorische eenheid volgt (zo veel mogelijk vooraf) een oplossingsvoorstel ten behoeve van het sectorhoofd resp. directie.
- Via de managementrapportages informeert het sectormanagement de directie over de stand van zaken.

6.5 In acht te nemen werkprocessen

Budgetbeheer is omgeven met werkprocessen om ervoor te zorgen dat ontwikkelingen worden vervat in de juiste, volledige en tijdige informatievoorziening. De werkprocessen regelen daarmee de relatie tussen besluiten, bevoegdheden, administratievoering en controle.

Procedures die in dit verband relevant zijn:

- Besluitvorming en begrotingswijziging
- Verkrijgen subsidies, projectfinancieringen e.d.
- Mandaat
- Formatiewijzigingen
- Budgetoverheveling
- Verplichtingen
- Aanbesteding

Deze werkprocessen worden verankerd in beschrijvingen die door het management kunnen worden geraadpleegd.

Besluitvorming en begrotingswijziging

Zowel op bestuurlijk niveau als op managementniveau dienen voorstellen met financiële consequenties voorzien te zijn van dekkingsvoorstellen. Aan de hand van het dekkingsvoorstel kan dan worden gekomen tot een begrotingswijziging. Deze begrotingswijziging wordt bij het voorstel gevoegd.

Begrotingswijzigingen die tot gevolg hebben dat gemeenten meer dienen te bekostigen, vragen specifieke aandacht. Het kan dan nl. zijn dat er aanleiding is voor een zienswijzeprocedure.

Normaliter zijn dit wijzigingen die meegenomen worden in het bestuurlijk proces over de begroting van het komende jaar, de 1^e bestuursrapportage van het lopende jaar en de verantwoording over het afgelopen jaar.

Verkrijgen subsidies, projectfinancieringen e.d.

Verkrege subsidies, projectfinancieringen e.d. dienen ingepast te worden in de begroting. Het is de verantwoordelijkheid van de betreffende manager ervoor te zorgen dat die vastlegging plaatsvindt. In samenwerking tussen F&A en het lijnmanagement vormen een separate registratie en een werkprocesbeschrijving daarvoor de basis.

Mandaat

Vrijwel alle bevoegdheden tot het nemen van besluiten van het management voltrekken zich in mandaat. Dat wil zeggen dat wettelijk gezien het bestuur de bevoegdheid heeft en dat het bestuur veel van die bevoegdheden mandateert.

Het concretiseren van welke mandaten aan welke functies worden verleend is vastgelegd in het mandaatbesluit, zoals dat meest recentelijk is vastgesteld door het Algemeen Bestuur.

Het mandaatbesluit dient vervolgens verankerd te worden in de organisatie. Voor het beheren van budgetten is van belang dat goed zichtbaar is dat uitgaven (facturen, overboekingen, contracten e.d.) worden gefiatteerd door de juiste persoon (rechtmatigheid). Op basis van het mandateringsregister (waarin functies worden gemandateerd en bij de KVK worden geregistreerd) en op basis van aanwijzingsbesluiten budgethouders wordt bij de afdeling F&A een register bijgehouden dat de basis vormt voor de digitale autorisaties van inkoopfacturen, inkoopcontracten en declaraties. Dit register is tevens de controlemogelijkheid van F&A om te beoordelen of de factuur door de juiste budgethouder wordt afgedaan. Bij afwezigheid treedt de door de directie vastgestelde vervangingsregeling in werking. Deze vervangingsregeling is ook in de digitale autorisaties doorgevoerd.

Formatiewijzigingen

In paragraaf 6.3.3 is beschreven welke randvoorwaarden van toepassing zijn voor het doorvoeren van formatiewijzigingen. Deze wijzigingen worden gefaciliteerd door werkprocessen, waarmee ook de vastlegging in het personeelsinformatiesysteem wordt geregeld.

Budgetoverheveling

Als gevolg van uitstel van activiteiten kan aan de orde zijn dat budgetten overgeheveld moeten worden naar het volgende jaar. Veelal is dit alleen aan de orde als het gaat om eenmalige budgetten, maar daar zijn uitzonderingen op. In ieder geval is het instrument van budgetoverheveling niet bedoeld om budgetoverschotten mee te nemen naar het volgende jaar.

Overheveling is in principe niet aan de orde, tenzij:

- Een project, investering e.d. langer loopt dan gepland (en begroot)
- Als bijzondere activiteiten (met extra inkomsten) hebben geleid tot achterstanden in het reguliere werk die in het volgende jaar worden ingelopen.

Een voorstel voor het overhevelen van budgetten dient onderdeel te zijn van de voorgestelde besluitvorming bij het jaarverslag.

Verplichtingen/ inkoopcontracten

Als een aanbesteding is afgerond met als resultaat een getekend contract, dan is dit contract bindend en dient het contract vastgelegd te worden in de contractmodule van het financieel systeem.

Uitgangspunt is dat bestellingen digitaal gekoppeld worden aan de contracten. Via deze weg wordt een bestelling vastgelegd door een prestatieverklaarder en goedgekeurd door de budgethouder (vier ogen principe). Na goedkeuring wordt de inkooporder voor de leverancier aangemaakt en verzonden. In het financieel systeem wordt de financiële verplichting aangemaakt en de bestelling gelinkt aan het contract. Op deze manier tonen we een rechtmatige inkoop aan en wordt de budgetruimte direct bij het aangaan van de verplichting bijgewerkt.

Aanbesteden

Inkopen en het daaruit volgende gunnen van opdrachten is gebonden aan aanbestedingsregels. Deze regels zijn deels wettelijk bepaald en deels betreft het eigen beleid. Uitgangspunt is dat bij iedere inkoopprocedure verder de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht en ook de beginselen van behoorlijk bestuur in acht worden genomen.

De nadere uitwerking van de inkoopprocedures is in het inkoop- en aanbestedingsbeleid terug te vinden. Daar en in de externe regelgeving zijn de grensbedragen voor de verschillende aanbestedingsvormen terug te vinden.

Ook het inhuren van externen is gebonden aan aanbestedingsregels. De VRK huurt in via een zogenaamd Dynamisch Aankoopstelsel (DAS) die voldoet aan de wettelijke vereisten.

Bijlage 1: uitgangspunten activabeleid (cf. eerder genomen besluiten)

- Kader definiëring: kapitaallasten worden begroot op basis van de investeringsverwachting van de komende vier jaar. In de risicoparagraaf wordt opgenomen de eventuele structurele lastenstijging voor de periode na die vier jaar.
- De kosten van het sluiten van geldleningen en het saldo van agio en disagio worden niet geactiveerd, maar direct ten laste van de exploitatie gebracht.
- De kosten voor onderzoek en ontwikkeling worden niet geactiveerd, maar direct ten laste van de exploitatie gebracht, tenzij expliciet anders wordt besloten door het Algemeen Bestuur.
- Bijdragen van derden voor een investering worden ondergebracht in een investeringsfonds, tenzij sprake is van een investering in de onrendabele top. Het investeringsfonds wordt gebruikt door middel van vrijval van het gerelateerde deel van de dekking van de kapitaallasten van het betreffende actief.
- Kosten van onderhoud worden niet geactiveerd. Indien de kosten van onderhoud ten laste van een voorziening worden gebracht, dient daar een vastgesteld onderhoudsplan aan ten grondslag te liggen.
- Investerings van het komende begrotingsjaar die betrekking hebben op vervanging of levensduurverlengend zijn, waar de begroting in voorziet, worden bij vaststelling van de programmabegroting gevoteerd, tenzij het Algemeen Bestuur uitdrukkelijk anders benoemd.
- Nieuwe (uitbreidings)investeringen dienen in combinatie met andere voorstellen voor nieuw en versterkt beleid, voorzien van financiële dekking (zowel kapitaal- als exploitatielasten) aan het Algemeen Bestuur voorgelegd te worden.
- Voor zover niet anders vermeld zijn de activa gewaardeerd tegen de verkrijging- of vervaardigingsprijs. Materiële vaste activa zijn gewaardeerd tegen de verkrijgingswaarde, verminderd met de afschrijvingen. Afschrijving vindt plaats op grond van vastgestelde afschrijvingstermijnen.
- Activa worden aangepast voor duurzame waardevermindering. Duurzame waardevermindering van vaste activa wordt onafhankelijk van het resultaat van het boekjaar in aanmerking genomen.
- Investerings lager dan € 10.000 worden in principe niet geactiveerd maar ineens ten laste van de exploitatie gebracht, tenzij er sprake is van een samenhangende reeks leveringen. Uitzondering: Gronden en terreinen (deze dienen altijd geactiveerd te worden).
- De afschrijvingstermijnen zijn opgesomd in een bijlage van de programmabegroting. Aanpassingen daarin leiden bij de programmabegroting tot expliciete besluitvorming door het AB.
- Activa worden afgeschreven op basis van de lineaire methode, tenzij anders afgesproken.
- Bij afschrijvingen op investeringen wordt alleen bij voertuigen uitgegaan van een restwaarde (5% van de aanschafwaarde). Bij overige investeringen wordt uitgegaan van geen restwaarde.
- Voor de rentetoerekening van de kapitaallasten wordt uitgegaan van een rente-omslagpercentage, zoals in het BBV gedefinieerd. Bij AB-besluit kan hierop in het geval van investeringen die specifiek bekostigd worden, een uitzondering worden gemaakt.