

Financiële verordening 2023 Regionale Dienst Werk en Inkomen Kromme Rijn Heuvelrug

Het Algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling Regionale Dienst Werk en Inkomen Kromme Rijn Heuvelrug, hierna te noemen RDWI.

Gelet op:

- Artikel 212 Gemeentewet;
- Artikel 23 van de Gemeenschappelijke Regeling RDWI;

Besluit:

Vast te stellen de:

De Financiële Verordening 2023 van de gemeenschappelijke regeling RDWI, onder gelijktijdige intrekking van de Financiële verordening 2018 RDWI.

Paragraaf 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

1. Administratie: het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie ten hoeve van het besturen, het functioneren en het beheersen van de organisatie van de gemeenschappelijke regeling RDWI en ten behoeve van de verantwoording die daarover moet worden afgelegd.
2. Administratieve organisatie: het stelsel van organisatorische maatregelen gericht op het tot stand brengen en het in stand houden van de goede werking van de bestuurlijke en ambtelijke informatieverzorging ten behoeve van de verantwoordelijke leiding.
3. BBV: Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.
4. Doelmatigheid: het realiseren van bepaalde prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen.
5. Doeltreffendheid: de mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald.
6. Financieel beheer: het uitoefenen van bestuur over en toezicht op het beheer van middelen en het uitoefenen van rechten van de RDWI.
7. Financiële administratie: het onderdeel van de administratie dat omvat het systematisch maken en verwerken van aantekeningen betreffende de financiële gegevens van de RDWI, teneinde te komen tot een goed inzicht in:
 - a. De financieel-economische positie;
 - b. Het financiële beheer;
 - c. De uitvoering van de begroting;
 - d. Het afwikkelen van vorderingen en schulden;
 - e. Alsmede tot het afleggen van rekening van verantwoording daarover.
8. Gemeenschappelijk regeling: de gemeenschappelijke regeling RDWI.
9. Investering: een investering is een uitgaaf voor een goed of object met een gebruiksduur langer dan een jaar.
10. Overhead: alle kosten die samenhangen met de sturing en ondersteuning van medewerkers in het primair proces;
11. Rechtmatigheid: het in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving en de besluiten van het bestuur.
12. Rechtmatigheidsverantwoording: de rapportage van het dagelijks bestuur waarbij aangegeven wordt in welke mate de totstandkoming van de financiële beheershandelingen en de vastlegging daarvan overeenstemmen met de relevante wet- en regelgeving.
13. Taakvelden: eenheden waarin de programma's bedoeld in artikel 8, tweede lid BBV zijn onderverdeeld.
14. Verkrijgingsprijs: de verkrijgingsprijs omvat de inkoopprijs en de bijkomende kosten.
15. Weerstandscapaciteit: de middelen en mogelijkheden waarover de RDWI beschikt of kan beschikken om niet voorziene tegenvallers te bekostigen.

Paragraaf 2. Begroting en verantwoording

Artikel 2. Vaststelling programma-indeling en paragrafen

1. Het Algemeen bestuur stelt bij aanvang van iedere bestuursperiode een programma-indeling voor die zittingsperiode vast.
2. Het Algemeen bestuur stelt bij aanvang van iedere bestuursperiode op voorstel van het Dagelijks bestuur per programma vast:
 - a. de taakvelden, en
 - b. de beleidsindicatoren. Het voorstel van het Dagelijks bestuur bevat in ieder geval de verplichte beleidsindicatoren, bedoeld in artikel 25, tweede lid, onder a, van het BBV.
3. Het Algemeen bestuur kan bij aanvang van iedere bestuursperiode een nadere onderverdeling van de programma's vaststellen.
4. Het Algemeen bestuur kan bij aanvang van iedere bestuursperiode vaststellen over welke onderwerpen hij in extra paragrafen naast de verplichte paragrafen van de begroting en de jaarstukken kaders wil stellen en wil worden geïnformeerd.

Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken

1. Bij de begroting en de jaarstukken wordt het overzicht van overhead en de baten en lasten weergegeven.
2. Bij de uiteenzetting van de financiële positie in de begroting wordt:
 - a. 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 investeringskrediet in het lopende boekjaar weergegeven, en
 - b. in aanvulling op het bepaalde in de artikelen 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.
3. In de jaarrekening wordt van de investeringen de uitputting van de geautoriseerde investeringskredieten en de actuele raming van de totale uitgaven en inkomsten weergegeven.
4. In de jaarrekening wordt een overzicht van de incidentele baten en lasten per programma weergegeven.

Artikel 4. Kaders begroting en meerjarenraming

1. Het dagelijks bestuur zendt voor 30 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, de algemene financiële en beleidsmatige kaders aan de raden.
2. Als basis voor de opbouw van de begroting voor het komende jaar dient de begroting voor het lopende jaar plus het vastgestelde nieuwe beleid.

Artikel 5. Autorisatie begroting en investeringskredieten

1. Het DB stelt jaarlijks voorafgaand aan het begrotingsjaar een ontwerpbegroting op en zendt deze twaalf weken voordat deze door het AB wordt vastgesteld toe aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten.
2. De raden kunnen bij het Dagelijks bestuur hun zienswijze over de ontwerpbegroting naar voren brengen.
3. Het Dagelijks bestuur voegt de commentaren waarin deze zienswijze is vervat bij de (ontwerp)begroting en biedt de (ontwerp)begroting aan bij het Algemeen bestuur ter vaststelling.
4. Het Algemeen bestuur autoriseert met het vaststellen van de begroting de baten en lasten per programma alsmede de in de begroting opgenomen investeringskredieten.
5. Bij de behandeling van de eerste en de tweede tussentijdse nota in het Algemeen bestuur doet het Dagelijks bestuur voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde budgetten, de investeringskredieten en het bijstellen van het beleid.
6. Voor een investering waarvan het investeringskrediet niet met het vaststellen van de begroting is geautoriseerd, legt het Dagelijks bestuur voorafgaand aan het aangaan van verplichtingen een investeringsvoorstel met een voorstel voor het vaststellen van een investeringskrediet aan het Algemeen bestuur voor. In het voorstel is het effect van de investering op de schuldpositie van RDWI opgenomen.
7. De verdeling van uitgaven binnen een investeringskrediet over meerdere jaarschijven is een bevoegdheid van het dagelijks bestuur.

Artikel 6 Tussentijdse rapportage

1. Het Dagelijks bestuur informeert het Algemeen bestuur door middel van twee tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting van het lopend boekjaar.
2. De tussentijdse rapportages bevatten een uiteenzetting over de uitvoering en de bijstelling van het beleid en een overzicht met de bijgestelde raming van

- a. de baten en lasten en het totale saldo;
 - b. de (beoogde) toevoeging en onttrekking aan de reserves;
 - c. het resultaat, volgend uit de onderdelen a en b;
 - d. de realisatie en de raming van de uitputting van de investeringskredieten.
3. In de rapportage worden afwijkingen van de baten en lasten en investeringskredieten ten opzichte van de begroting toegelicht.

Artikel 7 Jaarstukken

1. Het Dagelijks bestuur biedt voor 30 april de ontwerp-jaarrekening aan, aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten.
2. De raden kunnen bij het Dagelijks bestuur uiterlijk voor 1 juni hun zienswijze over de ontwerp-jaarrekening naar voren brengen.
3. Het Dagelijks bestuur voegt de commentaren waarin deze zienswijze is vervat bij de ontwerp-jaarrekening en biedt de ontwerp-jaarrekening aan bij het Algemeen bestuur.
4. Gelijktijdig met het aanbieden van de jaarstukken biedt het Dagelijks bestuur aan het Algemeen bestuur het voorstel aan over de bestemming van het jaarrekeningresultaat.
5. Vooruitlopend op het bestemmingsvoorstel over het jaarrekeningresultaat kan het dagelijks bestuur het algemeen bestuur voorstellen om restantmiddelen op onderdelen van het rekeningresultaat over te hevelen naar het volgende begrotingsjaar.
6. Het Algemeen bestuur stelt de jaarrekening vast voor 15 juli in het jaar volgende op het jaar waarop deze betrekking heeft.
7. Het Dagelijks bestuur zendt uiterlijk 15 juli de vastgestelde jaarrekening aan gedeputeerde staten.

Artikel 8 Informatieplicht (wensen en bedenkingen over grote onderwerpen)

Indien de aan- en verkoop van goederen, werken en diensten niet in de begroting is opgenomen en groter dan € 100.000, besluit het Dagelijks bestuur hierover nadat het Algemeen bestuur is geïnformeerd over dit voornemen en in de gelegenheid is gesteld hiertoe zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het Dagelijks bestuur te brengen.

Artikel 9 Uitvoering begroting

1. Het Dagelijks bestuur stelt regels, die waarborgen, dat de uitvoering van de begroting rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verloopt.
2. Het Dagelijks bestuur draagt ten aanzien van de financiële ramingen er zorg voor dat:
 - a. de lasten en baten, door middel van kostentoe rekening eenduidig zijn toegewezen;
 - b. de budgetten en kredieten voor investeringen passen binnen de kaders zoals geautoriseerd bij de vaststelling van de uiteenzetting van de financiële positie;
 - c. de lasten niet dusdanig worden overschreden dat de realisatie van andere taken binnen de begroting onder druk komt.
3. Het Dagelijks bestuur draagt er zorg voor, dat de taakstellingen zoals geautoriseerd in de (gewijzigde) begroting niet worden overschreden.

Paragraaf 3. Rechtmatigheidsverantwoording

Artikel 10. Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

1. Het Algemeen bestuur stelt vast op welke wijze het door middel van de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken, naast de verplichte onderdelen van deze paragraaf, wil worden geïnformeerd over rechtmatigheid.
2. In de rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening rapporteert het Dagelijks bestuur aan het Algemeen bestuur over afwijkingen met een verantwoordingsgrens van 1% van de totale lasten van de GR, inclusief de dotaties aan de reserves.
3. In de paragraaf bedrijfsvoering worden de geconstateerde afwijkingen (fouten of onduidelijkheden) groter dan € 50.000 nader toegelicht.

Artikel 11. Voorwaardencriterium

1. Het voorwaardencriterium is het criterium van rechtmatigheid, dat betrekking heeft op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De eisen/voorwaarden zijn afkomstig uit diverse wet- en regelgeving en hebben betrekking op aspecten als doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur.
2. Het Dagelijks bestuur biedt aan het Algemeen bestuur jaarlijks uiterlijk op 31 december ter vaststelling een normenkader rechtmatigheid aan. Dit kader bestaat uit alle relevante (interne) wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien. Het Dagelijks bestuur operationaliseert dit normenkader in een toetsingskader ten behoeve van de interne beheersing.

Artikel 12 Begrotingscriterium

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

Artikel 13 Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

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

Paragraaf 4. Financieel beleid

Artikel 14 Waardering & afschrijving vaste activa

1. Immateriële en materiële vaste activa worden afgeschreven volgens de methodiek en de termijnen zoals vermeld in de bijlage afschrijvingsbeleid bij deze verordening
2. Kosten voor het afsluiten van geldleningen worden direct ten laste van de exploitatie gebracht.

Artikel 15 Voorziening voor oninbare vorderingen

Voor de overige vorderingen wordt een voorziening wegens oninbaarheid gevormd op basis van een beoordeling op inbaarheid van de openstaande vorderingen ouder dan drie maanden.

Artikel 16 Reserves en voorzieningen

1. In de begroting neemt het Dagelijks bestuur in de staat reserves en voorzieningen bepalingen op welke worden gehanteerd voor het vormen en besteden van reserves en voorzieningen.
2. Bij een voorstel voor de instelling van een bestemmingsreserve (voor een investeringsvoornemen) wordt minimaal aangegeven:
 - a. het specifieke doel van de reserve;
 - b. het bestedingsplan van de reserve;
 - c. de voeding van de reserve;
 - d. de maximale hoogte van de reserve;
 - e. de maximale looptijd.
3. Als een bestemmingsreserve voor een investeringsvoornemen binnen de aangegeven maximale looptijd niet heeft geleid tot een investering, valt de bestemmingsreserve vrij ten gunste van de exploitatie en wordt deze via de resultaatbestemming aan de deelnemende gemeenten teruggegeven.
4. Het Dagelijks bestuur draagt er zorg voor dat bij het vormen van reserves en voorzieningen de richtlijnen worden gevolgd.

Artikel 17 Financieringsfunctie

Het Dagelijks bestuur draagt bij de uitoefening van de financieringsfunctie zorg voor de uitvoering van de richtlijnen zoals vastgelegd in het Treasurystatuut RDWI.

Paragraaf 5. Paragrafen bij de begroting en jaarstukken

Artikel 18 Paragrafen

De het Dagelijks bestuur draagt er zorg voor dat zowel in de programmabegroting als in de jaarrekening de paragrafen worden opgenomen, zoals bedoeld in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten.

Artikel 19 Bedrijfsvoering

Het Dagelijks bestuur neemt in de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 14 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op:

- a. de omvang, opbouw en ontwikkeling van het personeelsbestand en de loonkosten;
- b. de kosten van inhuur derden;
- c. de huisvestingskosten;
- d. de automatiseringskosten;
- e. de budgetten voor het Algemeen bestuur, de rekenkamer en de accountant;
- f. een toelichting op alle afwijkingen in rechtmatigheid, die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen, *(voor zover deze de rapportagegrens, zoals bedoeld in artikel 10 overschrijden)* en welke maatregelen worden genomen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen;
- g. een overzicht van en toelichting op niet-financiële onrechtmatigheden in verband met het niet naleven van bepalingen in de Wet financiering decentrale overheden en de bijbehorende ministeriële regelingen, als deze voorkomen;
- h. rapportage van het veelvuldig niet naleven van normen uit de gids proportionaliteit en/of slechte documentatie of naleving hiervan, als deze voorkomen;
- i. geconstateerde fraude door eigen medewerkers, als dit voorkomt.

Paragraaf 6. Financiële organisatie en administratie

Artikel 20 Administratie

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

- a. Het sturen en het beheersen van activiteiten en processen in de RDWI;
- b. Het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van activa, voorraden, vorderingen en schulden, enzovoorts;
- c. Het verschaffen van informatie over uitputting van 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 van de gemeenschappelijke regeling en de maatschappelijke effecten van het beleid;
- e. Het afleggen van verantwoording door het Dagelijks bestuur aan het Algemeen bestuur over de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde Bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en ter zake geldende wet- en regelgeving;
- f. De controle van de registratie van gegevens als zodanig en van de daaraan ontleende informatie evenals voor de controle op de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde beleid in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en relevante wet- en regelgeving.

Artikel 21 Verantwoordingseisen

Het Dagelijks bestuur draagt er zorg voor dat:

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

Artikel 22 Financiële organisatie

Het Dagelijks bestuur draagt zorg voor:

1. Een eenduidige indeling van de organisatie en een eenduidige toewijzing van de taken aan de organisatieonderdelen;
2. Een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden;
3. De verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten;
4. De interne regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening van de financieringsfunctie;

5. De te maken interne afspraken met de units 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;
6. De kostenverdeelsleutels voor het eenduidig toewijzen van baten en lasten aan de taakvelden;
7. Het beleid en de interne regels voor de inkoop en de aanbesteding van goederen, werken en diensten; en
8. Het beleid en de interne regels voor het voorkomen van fraude van gemeenschappelijke regelingen en eigendommen, opdat aan de eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording wordt voldaan.
9. Het verzamelen en vastleggen van gegevens over de geleverde prestaties en de maatschappelijke effecten zodat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, zoals vastgesteld door het algemeen bestuur, kunnen worden getoetst.

Artikel 23 Interne controle

1. Het Dagelijks bestuur draagt zorg voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Bij afwijkingen rapporteert het Dagelijks bestuur daarover in de rechtmatigheidsverantwoording, zoals beschreven in artikel 19 onder f. Daarnaast informeert het Dagelijks bestuur het Algemeen bestuur over genomen maatregelen tot herstel van de tekortkomingen.
2. Het Dagelijks bestuur zorgt voor de systematische controle van de administratie en de ontwikkeling van de bezittingen en het financieel vermogen van de gemeenschappelijke regeling met dien verstande dat de waardepapieren, de voorraden, de uitstaande leningen, de debiteurenvorderingen, de liquiditeiten, de opgenomen leningen, de kortlopende schulden en de vorderingen van crediteuren jaarlijks worden gecontroleerd. Bij afwijkingen in de administratie neemt het dagelijks bestuur maatregelen tot herstel van de tekortkomingen.

Paragraaf 7. Slotbepalingen

Artikel 24 Intrekken oude verordening

De Financiële verordening 2018 Regionale Dienst Werk en Inkomen Kromme Rijn Heuvelrug wordt ingetrokken. Deze intrekking werkt terug tot en met 1 januari 2023 met dien verstande dat zij van toepassing blijft op de jaarrekening, het jaarverslag, de accountantscontrole en het verslag van bevindingen van het begrotingsjaar 2022.

Artikel 25 Inwerkingtreding en Citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2023.
2. Deze verordening kan worden aangehaald onder de naam "Financiële verordening 2023 Regionale Dienst Werk en Inkomen Kromme Rijn Heuvelrug".

Aldus besloten in de openbare vergadering van het Algemeen bestuur van de Regionale Dienst Werk en Inkomen Kromme Rijn Heuvelrug, gehouden op 8 november 2023.

*De voorzitter,
W.J. van Dijk*

*De directeur,
B. de Ruiter*

Toelichting op de artikelen

Algemeen

De Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet) heeft haar basis in artikel 212, eerste lid, van de Gemeentewet, waarin is opgenomen dat de raad bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid vaststelt, en daarnaast de uitgangspunten voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan. De Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet) vult daarnaast de vrije ruimte nader in die iedere gemeente heeft bij de inrichting van het eigen financieel beleid, beheer en organisatie en de rechtmatigheid. Hetzelfde geldt voor een gemeenschappelijke regeling. Dit is ook van toepassing op gemeenschappelijke regelingen.

De Gemeentewet biedt de belangrijkste kaders en regelt bijvoorbeeld dat er nadere eisen worden gesteld aan de inrichting van de begroting en de jaarrekening. Dit wordt vervolgens uitgewerkt in het Besluit

begroting en verantwoording gemeentes en provincies (hierna: BBV). Het BBV schrijft voor op welke wijze de gemeente of GR moet begroten en verantwoorden en de wijze waarop zij uitvoeringsinformatie vastlegt. Om een correcte interpretatie van deze artikelen te waarborgen is er een commissie voor het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: commissie BBV). De commissie BBV draagt zorg voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV, en voor een visie ten aanzien van rechtmatigheid in de controleverklaring (artikel 75, tweede lid, van het BBV).

Richtlijnen van de commissie BBV aan gemeenten en andere decentrale overheden zijn een belangrijk instrument van de commissie BBV om in navolging van artikel 75 van het BBV de eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV te bevorderen. De richtlijnen van de commissie BBV worden onderverdeeld naar stellige uitspraken en aanbevelingen. De stellige uitspraken zijn dwingend. Met stellige uitspraken geeft de commissie BBV een interpretatie van de regelgeving die leidend is. Indien er toch wordt gekozen voor een afwijkende interpretatie, dan moet dit expliciet gemotiveerd en kenbaar worden gemaakt bij de begroting en jaarstukken. De aanbevelingen zijn niet dwingend. Hierbij gaat het om uitspraken die 'steun en richting geven aan de praktijk'. De commissie BBV spoort gemeenten en GR-en aan om deze aanbevelingen te volgen, omdat dat naar haar oordeel bijdraagt aan het inzicht in de financiële positie (transparantie). Omdat deze aanbevelingen vanuit de expertise van de commissie BBV zijn opgesteld, zijn specifiek die aanbevelingen die gaan over de Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet) opgenomen als onderdeel van de verordening.

In artikel 75, tweede lid, onder b, van het BBV is vastgelegd dat de commissie BBV een kadernota rechtmatigheid opstelt voor het geven van een visie ten aanzien van rechtmatigheid in de controleverklaring. Met het instellen van de rechtmatigheidsverantwoording door burgemeester en wethouders van gemeenten en dagelijks besturen van gemeenschappelijke regelingen heeft de commissie BBV de Kadernota rechtmatigheid 2023 opgesteld.

Nieuwe ontwikkeling: rechtmatigheidsverantwoording door het dagelijks bestuur

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

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

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is mede bedoeld om het gesprek te ondersteunen tussen AB en DB, over de (financiële) rechtmatigheid. Het doel hiervan is om de kaderstellende en controlerende rol van het AB op dit vlak te versterken. Het is daarnaast de verwachting dat dit een kwaliteitsimpuls zal geven aan de interne processen en beheersing, zodat het DB kan steunen op een adequaat functionerend systeem. Ook is de verwachting dat er meer vooruitgekeken gaat worden naar het oplossen van onrechtmatigheden, omdat het DB ook beheersmaatregelen moeten formuleren (Kadernota rechtmatigheid 2023). Zie ook de toelichting bij artikel 6a.

Artikelsgewijs

Enkel die bepalingen die verdere toelichting behoeven, worden hieronder nader toegelicht.

Artikel 2. Vaststelling programma-indeling en paragrafen

Eerste lid

De programma-indeling wordt bij aanvang van iedere bestuursperiode door het AB vastgesteld. Artikel 66, eerste lid, onder c, van het BBV bepaalt in aanvulling hierop dat de taakvelden aan de programma's moeten worden toegewezen.

Tweede lid, onder b

Op voorstel van het DB stelt het AB beleidsindicatoren per programma vast. Het is het zogenaamde SMART maken van de begroting (de daarin vervatte informatie is specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden). Wat de verplichte beleidsindicatoren zijn, volgt uit de (ministeriële) Regeling vaststelling beleidsindicatoren door gemeenten in programma's en programmaverantwoording, die

zijn grondslag vindt in artikel 25, tweede lid, onder a, van het BBV. Ook deze regeling is van toepassing op GR-en.

Derde lid

Met dit lid geeft het AB aan dat het de programma's (lid 1) nader wil onderverdelen in sub-onderwerpen die een nadere duiding geven aan de inhoud van de programma's.

Vierde lid

Het BBV schrijft een aantal verplichte paragrafen van de begroting en de jaarstukken voor. In een paragraaf wordt het AB integraal geïnformeerd over een bepaald thema dat dwars door de begroting loopt. Het (facultatieve) derde lid bepaalt, dat het AB bij aanvang van een nieuwe bestuursperiode kan aangeven, welke paragrafen het nog meer wenst. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een paragraaf subsidies, een paragraaf duurzaamheid en energietransitie of een paragraaf digitale transformatie.

Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken

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

Tweede lid, onder a

In het eerste lid, onder a, wordt de verplichting in artikel 20, tweede lid, onder b, van het BBV 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. Dit is nodig om ook de autorisatie van investeringskredieten mogelijk te maken. Bij investeringen moet ook worden gedacht aan grondexploitaties.

Tweede lid, onder b

Het eerste lid, onder b, bepaalt, dat in aanvulling op het bepaalde in het BBV de gevolgen van de begroting en meerjarenraming, investering en grondexploitatie voor de schuldbestand inzichtelijk worden gemaakt.

Vierde lid

In het derde lid wordt geregeld vanaf welk grensbedrag incidentele baten en lasten worden gespecificeerd in het overzicht van de (geraamde) incidentele baten en lasten per programma, conform het advies van de commissie BBV (Kadernota rechtmatigheid 2023, augustus 2021).

Artikel 4. Kaders begroting en meerjarenraming

Artikel 4 biedt de kaders voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming. Hierin staat een aantal uitgangspunten die het DB bij het opstellen van deze stukken in acht moeten nemen. Dit is in aanvulling op de bepalingen van de artikelen 189 en 193 van de Gemeentewet en het BBV.

Eerste lid

Op grond van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) dient het bestuur voor 30 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient algemene financiële en beleidsmatige kaders aan de raden van de deelnemende gemeenten aan te bieden.

Tweede lid

De basis van de begroting vormt de geactualiseerde begroting van het lopende jaar plus het vastgestelde nieuwe beleid.

Artikel 5. Autorisatie begroting en investeringskredieten

Op grond van artikel 189 van de Gemeentewet berust het budgetrecht bij de raad. De raad neemt uiteindelijk de beslissing welke bedragen hij voor taken en activiteiten op de begroting beschikbaar stelt. Gedurende het begrotingsjaar kan de raad op grond van artikel 192 van de Gemeentewet besluiten nemen voor het wijzigen van de begroting. De gemeente kan slechts uitgaven doen voor de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht (artikel 189, derde lid, van de Gemeentewet). De raad kan kiezen op welk niveau hij budgetten beschikbaar stelt. Autorisatie door de raad van de baten en de lasten vindt plaats op het niveau van programma's of programmaonderdelen of taakvelden. In artikel 34 van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen zijn deze autorisaties doorvertaald naar het AB van de GR.

Ook uitgaven voor investeringen moeten door het AB worden geautoriseerd. Voor de autorisatie van deze investeringskredieten is er voor gekozen deze bij de begrotingsbehandeling mee te nemen. Wel kan het AB bij de begrotingsbehandeling aangeven, welke investeringskredieten het op een later tijdstip wenst te autoriseren. Zo kan het AB de autorisatie van politiek belangrijke investeringen combineren met de behandeling van de inhoudelijke kant van het investeringsvoorstel. Het bedrag voor een derge-

lijke investering blijft wel op de begroting staan als voorziene uitgaaf, maar het AB autoriseert de uitgaaf nog niet. Het DB is nog niet bevoegd verplichtingen voor de investering aan te gaan.

Het DB dient dreigende overschrijdingen van geautoriseerde lasten en investeringskredieten en dreigende onderschrijdingen van geautoriseerde baten bij het bekend worden aan het AB te melden, zodat het AB kan besluiten of het budget moet worden gewijzigd of dat het beleid moet worden bijgesteld. Dit is de actieve informatieplicht van het DB.

Voor het behandelen van de daadwerkelijke begrotingswijzigingen en bijstellingen van beleid is er voor gekozen deze mee te nemen bij de behandeling van de tussentijdse rapportages. Bij investeringen met een meerjarig karakter, vindt bij elke begroting een actualisatie van de ramingen plaats en doet het DB aan het AB voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde investeringskredieten.

Meestal komen gedurende het begrotingsjaar nieuwe investeringsvoornemens op tafel, die bij het opstellen van de begroting niet waren voorzien. Het zesde lid regelt de autorisatie van de investeringskredieten anders dan bij vaststelling van de begroting. Het gaat hier dus ook om investeringen die pas in de loop van het begrotingsjaar worden voorzien. Daarbij draagt dit lid aan het DB op bij grote investeringen aan te geven wat het effect is op de schuldpositie van de organisatie.

In het zevende lid worden afspraken tussen DB en AB over verschuivingen van uitgaven tussen jaarschrijven in een investeringsbudget vastgelegd (Kadernota rechtmatigheid 2023, augustus 2021), conform het advies van de commissie BBV.

Artikel 6. Tussentijdse rapportages

De tussentijdse rapportages zijn een belangrijk onderdeel van de planning- en control-cyclus voor het AB. Op basis van tussentijdse rapportages wordt het AB geïnformeerd over de uitputting van budgetten en investeringskredieten en de voortgang van de uitvoering van het beleid.

Eerste lid

Er is gekozen voor twee tussentijdse rapportages, waarvan de eerste op tijd is om te gebruiken als input voor de kadernota.

Tweede lid

Het tweede lid bevat bepalingen over de minimale inhoud van de tussentijdse rapportages, waarbij informatie over de grondexploitatie valt onder de investeringskredieten.

Derde lid

Het derde lid bepaalt welke afwijkingen ten opzichte van de begroting het DB in de tussentijdse rapportages moet toelichten.

Artikel 7. Jaarstukken

Vierde lid

De jaarrekening zal een positief, dan wel een negatief saldo kennen. In het vierde lid wordt geregeld dat het DB een voorstel doet voor de bestemming van het positieve saldo, dan wel de afdekking van een eventueel negatief saldo.

Vijfde lid

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

Artikel 8. Wensen en bedenkingen over grote onderwerpen

In artikel 8 is een nadere invulling van de informatieplicht van het DB aan het AB opgenomen. Het betreft een uitwerking van artikel 169, vierde lid, van de Gemeentewet. Dat artikel verplicht burgemeester en wethouders vooraf aan het aangaan van bepaalde verplichtingen de raad inlichtingen te verstrekken, indien de raad daar om verzoekt of indien de uitoefening van deze bevoegdheden van burgemeester en wethouders ingrijpende gevolgen heeft voor de gemeente. Dit is dus ook van toepassing op het DB en AB van een gemeenschappelijke regeling.

Artikel 10 Uitgangspunten rechtmatigheidsverantwoording

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

calculatiecriterium, valueringscriterium, adresseringscriterium, volledigheidscriterium, aanvaardbaarheidscriterium en leveringscriterium.

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

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

Eerste lid

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

Tweede lid

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

Derde lid

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

Artikel 11 Voorwaardencriterium

Eerste lid

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

Tweede lid

Artikel 11 geeft aan dat jaarlijks het normenkader ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording voor een bepaalde datum ter vaststelling aan het AB moet worden aangeboden.

Artikel 12 Begrotingscriterium

Eerste lid

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

Tweede lid

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

Derde en vierde lid

In het derde en vierde lid zijn afspraken vastgelegd ten aanzien van de beoordeling van bepaalde typen onrechtmatigheden die kunnen voorkomen.

Vijfde lid

In het vijfde lid worden afspraken vastgelegd over de beoordeling van de begrotingsrechtmatigheid van investeringskredieten en eventuele verschuivingen van bestedingen over de jaarschijven.

Artikel 13 Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

Eerste lid

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

Tweede lid

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

Artikel 14. Waardering en afschrijving vaste activa

In artikel 212, tweede lid, onder a, van de Gemeentewet is opgenomen, dat de Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet) in elk geval de regels voor waardering en afschrijving van activa bevat. Hieraan is in artikel 14 invulling gegeven.

Eerste lid

Voor de bepalingen over afschrijvingsmethodieken en afschrijvingstermijnen van de immateriële en materiële vaste activa wordt in de verordening verwezen naar de bijlage afschrijvingsbeleid bij deze verordening. In deze bijlage zijn naast de methodiek de afschrijvingstermijnen voor de verschillende categorieën immateriële vaste activa, materiële vaste activa met economisch nut en materiële vaste activa met maatschappelijk nut opgenomen. Deze vorm sluit aan bij de voorheen gebruikelijke werkwijze in sommige gemeenten en GR-en om de afschrijvingstermijnen in een apart document vast te leggen.

Tweede lid

In het tweede lid is opgenomen hoe wordt omgegaan met de kosten van geldleningen.

Artikel 15. Voorziening voor oninbare vorderingen

Voor de oninbaarheid van vorderingen moet een voorziening worden gevormd. Dit artikel bevat regels voor het vaststellen van de hoogte van deze voorziening. Vorderingen van de RSD worden individueel beoordeeld op oninbaarheid.

Artikel 16. Reserves en voorzieningen

Dit artikel bevat de richtlijnen die worden toegepast bij het aanmaken en beheren van reserves en voorzieningen en het afleggen van verantwoording daarover.

Artikel 17. Financieringsfunctie

Artikel 212, tweede lid, onder c, van de Gemeentewet bevat de bepaling, dat de Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet) in elk geval regels voor de algemene doelstelling en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie bevat. Deze regels zijn uitgewerkt in het Treasurystatuut.

Artikel 18 en 19 Paragrafen

In artikel 18 is aangegeven dat in de begroting en jaarrekening de volgens het BBV verplichte paragrafen worden opgenomen. Voor de RDWI zijn echter niet alle paragrafen van toepassing (zoals lokale heffingen en grondexploitatie).

In artikel 19 wordt meer inhoudelijk toegelicht welke informatie we opnemen in de paragraaf bedrijfsvoering.

Artikel 20 en 21. Administratie en verantwoordingseisen

Onder artikel 20 zijn algemene bepalingen opgenomen voor de inrichting van de administratie.

Artikel 22. Financiële organisatie

Burgemeester en wethouders zijn op grond van artikel 160 van de 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 de Afdeling advisering van de Raad van State en het nader rapport uit 2003 over de wijziging van artikel 212 van de Gemeentewet. Dit geldt ook voor het DB van een GR.

Artikel 29 geeft een opsomming op welke terreinen van de financiële organisatie het DB beleid en interne regels stelt. Om hier invulling aan te geven ligt het voor de hand dat het DB een organisatiebesluit en een treasurystatuut vast stelt en dat het de volmachten en mandaten alsook de kostenverdeelsleutels voor de (extracomptabele) kostentoerekening vast legt.

Artikel 23. Interne controle

Eerste lid

De accountant toetst jaarlijks of de rekening een getrouw beeld geeft van de financiën. Het eerste lid draagt het DB op maatregelen te treffen, zodat gedurende het jaar of vooraf aan de accountantscontrole de organisatie 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.

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt, dat het DB maatregelen treft, zodat wordt gecontroleerd of de administratie van materiële bezittingen zoals gebouwen, voertuigen, computers, voorraden en de administratie van het financieel vermogen zoals aandelen en overeenkomsten van leningen, geldmiddelen, debiteurenvorderingen e.d. overeenkomen met hetgeen de organisatie daadwerkelijk bezit. Voor veel van deze bezittingen wordt een jaarlijkse controle gevraagd.

BIJLAGE

Afschrijvingsbeleid (bijlage artikel 10)

1. Geactiveerde kosten voor onderzoek en ontwikkeling voor een bepaald actief en het saldo van agio en disagio worden lineair in 4 jaar afgeschreven.
2. De materiële vaste activa met economisch nut wordt lineair afgeschreven in:
 - a. **Maximaal 40** jaar: nieuwbouw bedrijfsgebouwen;
 - b. **Maximaal 25** jaar: renovatie, restauratie en aankoop bedrijfsgebouwen;
 - c. **Maximaal 20** jaar: technische installaties in bedrijfsgebouwen;
 - d. **Maximaal 10** jaar: veiligheidsvoorzieningen bedrijfsgebouwen; telefooninstallaties; kantoor-meubilair; nieuwbouw tijdelijke bedrijfsgebouwen; groot onderhoud bedrijfsgebouwen;
 - e. **Maximaal 3** jaar: automatiseringsapparatuur;
 - f. **niet:** gronden en terreinen.
4. De eerste afschrijving vindt plaats in het jaar, volgend op het jaar van investeren.
5. Activa met een verkrijgingsprijs van minder dan € 5.000 worden niet geactiveerd, uitgezonderd gronden en terreinen. Deze laatst genoemden worden altijd geactiveerd.