

Verordening financieel beleid, beheer en organisatie Regio Achterhoek 2023

Het algemeen bestuur van Regio Achterhoek,

Overwegende:

- het voorstel van het dagelijks bestuur van 29 maart 2023;
- gelet op artikel 212 van de Gemeentewet;

Besluit:

- de Verordening financieel beleid, beheer en organisatie Regio Achterhoek 2023 vast te stellen;

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- inkomsten*: totaal van de baten voor onttrekking reserves;
- netto schuld*: bruto schuld minus de omvang van de geldelijke bezittingen die niet zijn ingezet voor de publieke taak. Onder bruto schuld wordt verstaan het totaal van langlopende leningen, kortlopende schulden, crediteuren en overlopende passiva. Onder geldelijke bezittingen die niet zijn ingezet voor de publieke taak wordt verstaan het totaal van langlopende uitzettingen, vorderingen, liquide middelen en overlopende activa;
- deelprogramma*: onderdeel van een programma bestaande uit een samenstel van een aantal samenhangende producten of een enkel product van de productenraming en productenrealisatie.
- rechtmatigheidsverantwoording*: de rapportage van het dagelijks bestuur waarbij aangegeven wordt in welke mate de totstandkoming van de financiële beheershandelingen en de vastlegging daarvan overeenstemmen met de relevante wet- en regelgeving.

Hoofdstuk 2. Begroting en verantwoording

Artikel 2. Programma-indeling

1. Het algemeen bestuur stelt bij het opstellen van een begroting een programma-indeling voor het begrotingsjaar vast.
2. Het algemeen bestuur stelt op voorstel van het dagelijks bestuur per programma relevante indicatoren vast voor het meten van en het afleggen van verantwoording over de regionale beleid en de maatschappelijke effecten van het regionale beleid.
3. Het algemeen bestuur kan bij aanvang van iedere bestuursperiode vaststellen over welke onderwerpen hij in extra paragrafen naast de verplichte paragrafen in de begroting en rekening kaders wil stellen en wil worden geïnformeerd.

Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken

1. Bij de begroting worden onder elk van de programma's de lasten en baten per programma weergegeven en bij de jaarstukken worden onder elk van de programma's de gerealiseerde lasten en baten per programma weergegeven.

2. Bij de uiteenzetting van de financiële positie in de begroting wordt van de nieuwe investeringen per investering het benodigde investeringskrediet weergegeven en wordt van de lopende investeringen het geautoriseerde investeringskrediet en de raming van de uitputting van het krediet in het lopende boekjaar weergegeven.
3. Bij de uiteenzetting van de financiële positie in de begroting wordt in aanvulling op het bepaalde in artikel 20 en artikel 21 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten inzicht gegeven in de ontwikkeling van de schuldpositie als gevolg van de begroting, de meerjarenraming en de investeringen.
4. In de jaarrekening wordt van de investeringen en meerjarige projecten de uitputting van de geautoriseerde investeringskredieten en de actuele raming van de totale uitgaven weergegeven.

Artikel 4. Kaders begroting

1. Het dagelijks bestuur biedt voor 30 april een kaderbrief aan aan de deelnemende gemeenten conform artikel 34b WGR.
2. In de begroting wordt een post onvoorzien van € 8.000 opgenomen.

Artikel 5. Autorisatie begroting en investeringskredieten

1. Het algemeen bestuur autoriseert met het vaststellen van de begroting de baten en de lasten per programma.
2. Nieuwe investeringen worden bij de begrotingsbehandeling met het vaststellen van de financiële positie geautoriseerd. Het algemeen bestuur kan bij de begrotingsbehandeling aangeven van welke nieuwe investeringen hij op een later tijdstip een apart voorstel voor autorisatie van het investeringskrediet wil ontvangen.
3. Het dagelijks bestuur informeert het algemeen bestuur vooraf als ze verwacht dat de lasten de geautoriseerde lasten (op programmaniveau) of de investeringsuitgaven de geautoriseerde investeringskredieten dreigen te overschrijden of de baten op programmaniveau de geautoriseerde baten dreigen te onderschrijden. Het algemeen bestuur geeft vervolgens aan of hij hiervoor een voorstel wil voor wijziging van het budget of een voorstel voor bijstelling van het beleid.
4. Bij de behandeling van de tussenrapportages in het algemeen bestuur als bedoeld in artikel 6, eerste lid, doet het dagelijks bestuur voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde budgetten en de investeringskredieten en het bijstellen van het beleid.
5. Voor een investering waarvan het investeringskrediet niet met het vaststellen van de begroting is geautoriseerd, legt het dagelijks bestuur vooraf aan het aangaan van verplichtingen een investeringsvoorstel met een voorstel voor het vaststellen van een investeringskrediet aan het algemeen bestuur voor.

Artikel 6. Tussentijdse rapportage

1. Het dagelijks bestuur informeert het algemeen bestuur door middel van tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting van de Regio over de eerste 4 maanden en de eerste 8 maanden van het lopende boekjaar.
2. De tussenrapportages bevatten een uiteenzetting over de uitvoering en de bijstelling van het beleid en een overzicht met de bijgestelde raming van:
 - a. de baten en de lasten per programma uitgesplitst naar deelprogramma's;
 - b. het overzicht van de overhead;
 - c. het totale saldo van de baten en de lasten volgend uit onderdeel a en b;
 - d. de (beoogde) toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma; en
 - e. het resultaat, volgend uit de onderdelen c en d,
 - f. de realisatie en raming van de uitputting van de investeringskredieten.

3. In de tussenrapportages worden afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en de lasten van deelprogramma's en investeringskredieten in de begroting groter dan € 2.000 toegelicht.

Artikel 7. Jaarstukken

1. Gelijkijdig met het aanbieden van de jaarstukken biedt het dagelijks bestuur het algemeen bestuur het voorstel aan over de bestemming van het jaarrekeningresultaat. Een eventueel overschot in het jaarrekeningresultaat wordt toegevoegd aan het investeringsfonds met een beperking tot maximaal € 0,50 per inwoner.
2. 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. Het dagelijks bestuur biedt dit voorstel uiterlijk in december van het betreffende jaar aan aan het algemeen bestuur.

Artikel 8. Informatieplicht

Het dagelijks bestuur besluit niet over:

- a. de aan- en verkoop van goederen, werken en diensten groter dan € 500.000;
- b. het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties groter dan € 100.000; en
- c. het verstrekken van kapitaal aan instellingen en ondernemingen, dan nadat het algemeen bestuur is geïnformeerd over het voornemen en hiertoe in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het dagelijks bestuur te brengen.

Artikel 9. EMU-saldo

Wanneer het Rijk de Regio bericht dat alle gemeenten samen het collectieve aandeel van gemeenten in het EMU-tekort, bedoeld in artikel 3, zesde lid, van de Wet houdbare overheidsfinanciën, hebben overschreden, informeert het dagelijks bestuur het algemeen bestuur of een aanpassing van de begroting nodig is. Als het dagelijks bestuur een aanpassing nodig acht, doet het dagelijks bestuur een voorstel voor het wijzigen van de begroting.

Hoofdstuk 3. Rechtmatigheidsverantwoording

Artikel 10. Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

1. Het algemeen bestuur stelt vast op welke wijze zij 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 3% van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves.
3. In de paragraaf bedrijfsvoering worden de geconstateerde afwijkingen (fouten of onduidelijkheden) groter dan € 5.000 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 het algemeen bestuur jaarlijks uiterlijk op 15 juli 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. Bij (investerings-)projecten wordt de begrotingsrechtmatigheid beoordeeld op het niveau van het totaal gevoteerde kredietbedrag. Een overschrijding van het jaarbudget, passend binnen het totaal bedrag van het krediet, wordt daarmee als rechtmatig beschouwd.
4. Uitgangspunt is dat iedere afwijking van de begroting als onrechtmatig wordt beschouwd. Afwijkingen worden als acceptabel aangemerkt in de volgende situaties:
 - a. Er is sprake van een overschrijding waarbij direct gerelateerde inkomsten de overschrijding compenseren.
 - b. Er is sprake van een overschrijding op een open-einde regeling.
 - c. De overschrijding is geautoriseerd door middel van de vaststelling van een tussentijdse rapportage.
5. Begrotingsonrechtmatigheden die passen binnen het bestaande beleid van het algemeen bestuur, worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (voor zover de verantwoordingsgrens voor afzonderlijke fouten of onduidelijkheden is overschreden), maar worden niet nader toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.

Artikel 13. Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

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 overheidsmiddelen en regio eigendommen bij financiële beheershandelingen.

Hoofdstuk 4. Financieel beleid

Artikel 14. Waardering en afschrijving vaste activa

1. Materiële vaste activa met economisch nut worden annuïtair afgeschreven in maximaal:
 - a. 12 jaar: Meubilair
 - b. 5 jaar: Elektronische middelen
2. Activa met economisch nut en een verkrijgingsprijs van minder dan € 2.000 worden niet geactiveerd.

Artikel 15. Voorziening voor oninbare vorderingen

Voor de vorderingen op verbonden partijen en derden wordt een voorziening wegens oninbaarheid gevormd op basis van een individuele beoordeling op inbaarheid van de openstaande vorderingen.

Artikel 16. Reserves en voorzieningen

Het dagelijks bestuur biedt het algemeen bestuur eens in de vier jaar een nota reserves en voorzieningen aan. Deze nota wordt door het algemeen bestuur vastgesteld en behandelt:

- a. de vorming en besteding van reserves;
- b. de vorming en besteding van voorzieningen;
- c. de rentetoe rekening aan reserves en voorzieningen;
- d. bij welke specifiek benoemde taakvelden het verschil tussen het geraamde saldo van baten en lasten en het gerealiseerde saldo van baten en lasten mogen worden verrekend met een daartoe in het leven geroepen reserve.

Artikel 17. Prijzen economische activiteiten

1. Voor de levering van diensten aan overheidsbedrijven en derden en met welke bijbehorende activiteiten de Regio in concurrentie met marktpartijen treedt, wordt tenminste de geraamde integrale kostprijs in rekening gebracht. Bij afwijking doet het dagelijks bestuur vooraf voor elk van deze activiteiten afzonderlijk een voorstel voor een AB-besluit, waarin het publiek belang van de activiteit wordt gemotiveerd.
2. Bij het verstrekken van leningen of garanties aan overheidsbedrijven en derden brengt de Regio de geraamde integrale kosten in rekening. Bij afwijking doet het dagelijks bestuur vooraf een voorstel voor een AB-besluit, waarin het publiek belang van de lening of garantie wordt gemotiveerd.
3. Bij het verstrekken van kapitaal door de Regio aan overheidsbedrijven en derden gaat het dagelijks bestuur uit van een vergoeding van tenminste de geraamde integrale kosten van de verstrekte middelen. Bij afwijking doet het dagelijks bestuur vooraf een voorstel voor een AB-besluit, waarin het publiek belang van de kapitaalverstrekking wordt gemotiveerd.
4. AB-besluiten met de motivering van het publiekbelang als bedoeld in de vorige leden zijn niet nodig als sprake is van een van de uitzonderingen zoals genoemd in artikel 25h van de Mededingingswet.

Artikel 18. Financieringsfunctie

1. Het dagelijks bestuur neemt bij het uitzetten en het aantrekken van middelen de volgende kaders in acht:
 - a. voor het aantrekken van financieringen met een looptijd langer dan één jaar worden tenminste twee prijsopgaven bij verschillende financiële instellingen gevraagd; en
 - b. er wordt geen gebruik gemaakt van financiële derivaten als bedoeld in artikel 1, onder c, van de Wet financiering decentrale overheden.
2. Bij het verstrekken van leningen, het verstrekken van garanties en het verstrekken van risicodragend kapitaal bedingt het dagelijks bestuur indien mogelijk zekerheden.
3. Bij het verstrekken van een garantie wordt een voorziening ten laste van de begroting gevormd ter grootte van het risico dat de Regio met de garantie loopt. Als in de begroting niet is voorzien in budget voor deze voorziening dan doet het dagelijks bestuur vooraf aan de garantieverlening een voorstel aan het algemeen bestuur voor een begrotingswijziging.

Hoofdstuk 5. Paragrafen

Artikel 19. Weerstandsvermogen & risicobeheersing

1. In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing bij de begroting en de jaarstukken neemt het dagelijks bestuur naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 11 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op:
 - a. de solvabiliteitsratio;
 - b. de netto schuldquote;
 - c. de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen
 - d. structurele exploitatieruimte

2. Voor het in beeld brengen van de weerstandscapaciteit van de Regio wordt beoordeeld of de Regio bij een risicoscenario de schuldverplichtingen in de toekomst kan blijven nakomen zonder dat de uitgaven aan en de investeringen in noodzakelijke publieke voorzieningen in de knel komen.

Artikel 20. Onderhoud kapitaalgoederen

De Regio heeft geen kapitaalgoederen in eigendom.

Artikel 21. Financiering

In de paragraaf financiering bij de begroting en de jaarstukken neemt het dagelijks bestuur naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 13 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op:

- a. de schulden met een looptijd korter dan een jaar en het verschuldigde rentepercentage;
- b. de schulden met een looptijd langer dan een jaar en het verschuldigde rentepercentage;
- c. de liquiditeitsplanning en de financieringsbehoefte voor de komende vier jaar;
- d. de rentevisie.

Artikel 22. Bedrijfsvoering

In de paragraaf bedrijfsvoering bij de begroting en de jaarstukken neemt het dagelijks bestuur 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 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 eventueel 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. een 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.

Hoofdstuk 6. Financiële organisatie en financieel beheer

Artikel 23. 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 van de Regio;
- b. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van de vaste activa, voorraden, vorderingen, schulden en contracten;
- c. het verschaffen van informatie over uitputting van de toegekende budgetten en investeringskredieten en voor het maken van kostencalculaties;
- d. het verschaffen van informatie over indicatoren met betrekking tot de diensten van de Regio en de maatschappelijke effecten van het beleid;

- e. het afleggen van verantwoording over de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en relevante wet- en regelgeving; en
- f. de controle van de registratie van gegevens als zodanig en van de daaraan ontleende informatie, alsmede voor de controle op de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en relevante wet- en regelgeving.

Artikel 24. Financiële organisatie

Het dagelijks bestuur draagt zorg voor:

- a. een eenduidige indeling van de organisatie en een eenduidig toewijzing van taken aan de onderdelen;
- b. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden;
- c. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten;
- d. de interne regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening van de financieringsfunctie;
- e. de te maken afspraken met de afdelingen over de te leveren prestaties, de daarvoor beschikbare middelen en de wijze en frequentie van rapportage over de voortgang van de activiteiten en uitputting van middelen;
- f. het beleid en de interne regels voor de inkoop en de aanbesteding van goederen, werken en diensten;
- g. het beleid en de interne regels voor de steunverlening en de toekenning van subsidies aan ondernemingen en instellingen;
- h. 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 25. 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 22 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 Regio 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 en registergoederen en bedrijfsmiddelen tenminste eenmaal in de 5 jaar. Bij afwijkingen in de administratie neemt het dagelijks bestuur maatregelen voor herstel van de tekortkomingen.

Hoofdstuk 7. Slotbepalingen

Artikel 26. Slotbepalingen

1. Deze verordening kan worden aangehaald als Verordening financieel beleid, beheer en organisatie Regio Achterhoek 2023.
2. Deze verordening treedt in werking op de dag nadat de door het algemeen bestuur vastgestelde verordening bekend gemaakt is in het Blad gemeenschappelijke regeling, met dien verstande dat zij van toepassing is op de accountantscontrole van de jaarrekening en deelverantwoordingen van het verslagjaar 2023 en later.
3. Op het in het tweede lid genoemde tijdstip wordt de Financiële verordening 2021 Regio Achterhoek ingetrokken.

Aldus vastgesteld in de vergadering van het algemeen bestuur van Regio Achterhoek op 19 april 2023.

drs. S. Veneman MBA,
secretaris/directeur

mr. M. Boumans MBA MPM,
voorzitter

Toelichting Verordening financieel beleid, beheer en organisatie

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 het algemeen bestuur bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid vaststelt, en daarnaast de uitgangspunten voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan. De Verordening financieel beleid, beheer en organisatie vult daarnaast de vrije ruimte nader in die Regio Achterhoek heeft bij de inrichting van het eigen financieel beleid, beheer en organisatie en de rechtmatigheid.

De Gemeentewet biedt de belangrijkste kaders en regelt bijvoorbeeld dat er nadere eisen worden gesteld aan de inrichting van de begroting en de jaarrekening. Dit wordt vervolgens uitgewerkt in het Besluit begroting en verantwoording gemeentes en provincies (hierna: BBV). Het BBV schrijft voor op welke wijze Regio Achterhoek 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; Regio Achterhoek behoort zich hier aan te houden. Met stellige uitspraken geeft de commissie BBV een interpretatie van de regelgeving die leidend is. Indien Regio Achterhoek toch een afwijkende interpretatie kiest, dan moet zij dit expliciet motiveren en kenbaar maken bij de begroting en jaarstukken. De aanbevelingen zijn niet dwingend. Hierbij gaat het om uitspraken die 'steun en richting geven aan de praktijk'. De commissie BBV spoort Regio Achterhoek aan om deze aanbevelingen te volgen, omdat dat naar haar oordeel bijdraagt aan het inzicht in de financiële positie (transparantie).

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 het dagelijks bestuur heeft de commissie BBV de Kadernota rechtmatigheid 2023 opgesteld.

Nieuwe ontwikkeling: rechtmatigheidsverantwoording door het dagelijks bestuur

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

Met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording toetst de accountant uitsluitend of de jaarrekening getrouw is, maar toetst daarbij ook of de rechtmatigheidsverantwoording dat is. Dit betekent onder meer dat afwijkingen van rechtmatigheid (voor zover deze niet tevens van invloed

zijn op het getrouwe beeld), geen invloed hebben op de strekking van de controleverklaring. Hierdoor kan het bijvoorbeeld voorkomen dat er omvangrijke afwijkingen van rechtmatigheid opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording van het dagelijks bestuur, terwijl de strekking van de controleverklaring toch goedkeurend is, omdat de omvangrijke rechtmatigheidsfouten getrouw opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording.

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

Artikelsgewijze toelichting

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

Artikel 2. Programma-indeling

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

Het tweede lid van artikel 2 van de financiële verordening bepaalt dat op voorstel van het dagelijks bestuur het algemeen bestuur niet-financiële indicatoren per programma vaststelt. Het is het zogenaamde SMART maken van de begroting. Het derde lid van artikel 8 BBV stelt namelijk dat per programma wordt aangegeven wat de doelstelling – in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten – is en hoe er naar wordt gestreefd deze effecten te bereiken. Overigens bepaalt dit artikel niet dat elk begrotingsjaar de gehele begroting en jaarstukken moeten worden herzien. In de meeste gevallen is dat niet raadzaam. Als de indeling en gebruikte indicatoren de vorige periode goed zijn bevallen, kunnen deze ongewijzigd opnieuw worden vastgesteld. In andere gevallen zijn (kleine) bijstellingen of wijzigingen meestal voldoende. Het BBV schrijft een aantal verplichte paragrafen voor. In een paragraaf wordt het algemeen bestuur integraal over een bepaald thema dat dwars door de begroting loopt, geïnformeerd. Het derde lid van artikel 2 van de financiële verordening bepaalt dat het algemeen bestuur bij aanvang een nieuwe bestuursperiode kan aangeven welke paragrafen hij nog meer wenst. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een paragraaf subsidies of een paragraaf duurzaamheid.

Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken

In dit artikel zijn aanvullend op het BBV bepalingen opgenomen voor de inrichting van de begroting. Het artikel bevat de bepaling dat de lasten en baten onder de programma's in de begroting per programma worden weergegeven.

In het tweede lid wordt de verplichting in het BBV (artikel 20) om in de begroting aandacht te besteden aan de investeringen nader uitgewerkt door te bepalen dat er bij de uiteenzetting van de financiële positie een overzicht van de investeringen wordt gegeven. Het derde lid bepaalt dat in aanvulling op het bepaalde in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten de gevolgen van de begroting en meerjarenraming voor de schuldpositie inzichtelijk worden gemaakt. In het vierde lid wordt dit geregeld voor de jaarrekening.

Artikel 4. Kaders begroting

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

Het eerste lid van het artikel bepaalt dat het algemeen bestuur vooraf aan het opstellen van de begroting een nota vaststelt waarin de hoofdlijnen voor het beleid en de financiële kaders voor de komende jaren zijn vastgelegd. De kaders geven richting aan het dagelijks bestuur voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming. De kaderbrief wordt uiterlijk 30 april voorafgaand aan het begrotingsjaar naar de deelnemende gemeenten gestuurd.

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

Artikel 5. Autorisatie begroting en investeringskredieten

Artikel 5 van de financiële verordening bevat nadere regels voor de autorisatie van de baten en lasten in de begroting en van de investeringskredieten. Op grond van artikel 189 Gemeentewet berust het budgetrecht bij het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur neemt uiteindelijk de beslissing welke bedragen zij voor taken en activiteiten op de begroting beschikbaar stelt.

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

Het algemeen bestuur kan kiezen op welk niveau hij budgetten beschikbaar stelt. Er is voor gekozen de budgetten per programma te autoriseren. Op grond van het vierde lid van artikel 8 BBV kan een gemeente of provincie de baten en lasten van een programma onderverdelen in baten en lasten voor deelprogramma's.

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

In het derde lid is opgenomen dat het dagelijks bestuur dreigende overschrijdingen van geautoriseerde lasten op programmaniveau en investeringskredieten en dreigende overschrijdingen van geautoriseerde baten op programmaniveau bij het bekend worden aan het algemeen bestuur dient te melden, zodat het algemeen bestuur kan besluiten of het budget moet worden gewijzigd of dat het beleid moet worden bijgesteld.

Voor het behandelen van de daadwerkelijke begrotingswijzigingen en bijstellingen van beleid is er voor gekozen deze mee te nemen bij de behandeling van de tussenrapportages (vierde lid). Meestal komen gedurende het begrotingsjaar nieuwe investeringsvoornemens op tafel die bij het opstellen van de begroting niet waren voorzien. Het vijfde lid van het artikel regelt de autorisatie van de investeringskredieten anders dan bij vaststelling van de begroting. Dus ook voor investeringen die pas in de loop van het begrotingsjaar worden voorzien.

Artikel 6. Tussentijdse rapportage

Een belangrijk onderdeel van de planning- en controlcyclus voor het algemeen bestuur zijn de tussenrapportages. Op basis van tussenrapportages wordt het algemeen bestuur geïnformeerd

over de uitputting van budgetten en investeringskredieten en de voortgang van de uitvoering van het beleid. Het tweede lid bevat bepalingen over de minimale inhoud van de rapportage. Het derde lid bepaalt welke afwijkingen ten opzichte van de begroting het dagelijks bestuur in de tussenrapportages moet toelichten (> € 2.000).

Artikel 7. Jaarstukken

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

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

Artikel 8. Informatieplicht

In artikel 8 van de financiële verordening is een nadere invulling van de informatieplicht van het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur opgenomen. Het betreft een uitwerking van het vierde lid van artikel 169 Gemeentewet. Dat artikel verplicht het dagelijks bestuur vooraf aan het aangaan van bepaalde verplichtingen het algemeen bestuur inlichtingen te verstrekken indien het algemeen bestuur daar om verzoekt of indien de uitoefening van deze bevoegdheden van het dagelijks bestuur ingrijpende gevolgen heeft voor Regio Achterhoek.

In artikel 8 verzoekt het algemeen bestuur het dagelijks bestuur om informatie vooraf aan het aangaan van de opgesomde rechtshandelingen met een financieel gevolg, indien het aangaan van deze verplichtingen de in het artikel genoemde bedragen overschrijden.

De bepalingen uit het artikel ontslaan het dagelijks bestuur niet van de informatieplicht in andere gevallen. Ook moeten besluiten van het dagelijks bestuur voor het doen van privaatrechtelijke rechtshandelingen passen binnen de kaders van het beleid dat door het algemeen bestuur is uiteengezet. Het artikel scheidt slechts duidelijkheid tussen het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur over wanneer het algemeen bestuur in elk geval vóóraf wenst te worden geïnformeerd en in de gelegenheid wil worden gesteld zijn wensen en bedenkingen aan het dagelijks bestuur kenbaar te maken.

Artikel 9. EMU-saldo

Het EMU saldo is van toepassing voor alle decentrale overheden, dus ook voor Regio Achterhoek. Voor gemeenten (lees ook regio) is in de Wet houdbare overheidsfinanciën vastgelegd dat ze aandeel hebben in het plafond voor het totale EMU-tekort van Nederland. Wordt dit gemeentelijk aandeel in het EMU-tekort door de gezamenlijke gemeenten overschreden dan kan dat tot een correctieve maatregel van het Rijk leiden of tot een boete uit Europa die naar gemeenten wordt doorvertaald. Maar het kan ook zijn dat de overschrijding niet erg is. Gemeenten krijgen in het voorjaar van het Rijk bericht of het gemeentelijk aandeel in het nationale toegestane EMU-tekort met de lopende begroting dreigt te worden overschreden. Ook wordt dan duidelijk of daarop actie van gemeenten is gewenst. Pas als dit laatste het geval is, moeten gemeenten met een individueel EMU-saldo hoger dan gemeentelijke EMU-referentiewaarde hun begroting neerwaarts bijstellen om de overschrijding van het collectieve aandeel ongedaan te maken.

In het artikel is opgenomen dat het dagelijks bestuur het algemeen bestuur informeert bij een overschrijding van het toegestane EMU-tekort voor alle gemeenten. Als daarop actie nodig is van de gemeente, doet het dagelijks bestuur een voorstel voor het wijzigen van de begroting.

Artikel 10. Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

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

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

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

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

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

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

Artikel 11 Voorwaardencriterium

In het eerste lid wordt de definitie weergegeven van het voorwaardencriterium, het zogenaamde “normenkader”. In het tweede lid is aangegeven dat het normenkader ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording jaarlijks door het algemeen bestuur moet worden vastgesteld en voor 15 juli aan het algemeen bestuur moet worden aangeboden.

Artikel 12 Begrotingscriterium

Artikel 12 gaat expliciet in op de begrotingsrechtmatigheid. In het eerste lid wordt het begrip begrotingsrechtmatigheid gedefinieerd. De baten en lasten moeten zich bewegen binnen de door het algemeen bestuur goedgekeurde en vastgestelde budgetplafonds. Indien er een overschrijding plaatsvindt is er in principe sprake van een begrotingsonrechtmatigheid. Dat is geregeld in het tweede lid.

Artikel 13 Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

Dit artikel voorziet in het zogenaamde “misbruik en oneigenlijk gebruik criterium”. Van misbruik is sprake bij het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheids subsidies 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.

Artikel 14. Waardering & afschrijving vaste activa

In het tweede lid, onder a, van artikel 212 Gemeentewet is opgenomen dat de financiële verordening in elk geval de regels voor waardering en afschrijving van activa bevat. Hieraan is in artikel 14 invulling gegeven. Gekozen is voor de systematiek van een maximale afschrijvingstermijn, omdat van een maximale afschrijvingstermijn naar beneden kan worden afgeweken.

Het BBV laat een aanzienlijke beleidsvrijheid voor het zelf vaststellen van de eigen afschrijvingsmethodieken en afschrijvingstermijnen. Natuurlijk geldt hierbij wel het criterium dat Regio Achterhoek de afschrijvingsmethodiek en afschrijvingstermijn van een actief moeten afstemmen op de verwachte levensduur. Indien dit wordt nagelaten, wordt het getrouwe beeld van de jaarrekening aangetast.

Artikel 15. Voorziening voor oninbare vorderingen

Voor de oninbaarheid van vorderingen moet de Regio een voorziening vormen. Vorderingen worden individueel beoordeeld op oninbaarheid. Op zich zijn de bepalingen van artikel 15 niet noodzakelijk. De accountant controleert bij zijn controle van het getrouwe beeld van de jaarrekening sowieso de hoogte van deze voorziening.

Artikel 16. Reserves en voorzieningen

Dit artikel bepaalt dat het dagelijks bestuur eens in vier jaar een nota over de reserves en voorzieningen aan het algemeen bestuur aanbiedt. Met het vaststellen van deze nota stelt het algemeen bestuur de kaders vast voor de vorming van reserves en voorzieningen.

Artikel 17. Prijzen economische activiteiten

Als Regio Achterhoek diensten levert aan overheidsbedrijven of derden dan mag zij deze activiteiten niet bevoordelen als het economische activiteiten betreft. Economische activiteiten zijn hier activiteiten waarmee de Regio in concurrentie met ander ondernemingen treedt. Het bevoordelingsverbod houdt feitelijk in dat tenminste een integrale kostprijs voor de levering van diensten en het verstrekken van leningen garanties en kapitaal in rekening moet worden gebracht. Van deze verplichting kan worden afgeweken als de activiteiten worden ontplooid in het kader van het publiek belang. Daarvoor is wel nodig dat in een besluit van het algemeen bestuur het publiek belang van de activiteit wordt gemotiveerd. Het besluit van het algemeen bestuur moet worden aangemerkt als een concretiserend besluit van algemene strekking. Het besluit moet worden bekendgemaakt in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad en moet open staan voor bezwaar en beroep. Belanghebbenden kunnen dan binnen uiterlijk zes weken na bekendmaking van het besluit een bezwaarschrift indienen bij Regio Achterhoek (Artikel 6:7 Algemene wet bestuursrecht). De Regio moet binnen zes weken een besluit nemen over het bezwaarschrift of – indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 Algemene wet bestuursrecht is ingesteld – binnen twaalf weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. Bij afwijzing van de bezwaren kan de belanghebbende beroep instellen bij de bestuursrechter.

Voor het verplicht in rekening brengen van minimaal een integrale kostprijs voor de levering van diensten of voor het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal gelden een aantal uitzonderingen die genoemd staan in artikel 25h van de Mededingingswet.

Artikel 18. Financieringsfunctie

Artikel 212 Gemeentewet bevat de bepaling dat de financiële verordening in elk geval regels voor de algemene doelstelling en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie bevat.

Artikel 18 geeft invulling aan deze plicht. Het artikel bevat kaders voor het financieringsbeleid. De kaders voor de financiële organisatie van de financieringsfunctie staan in artikel 24.

In aanvulling op de regels uit de wet Financiering decentrale overheden en daaruit volgende besluiten en regelingen stelt het eerste lid een aantal aanvullende kaders. Zo mag geen gebruik worden gemaakt van financiële derivaten.

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

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

Hoofdstuk 5. Paragrafen

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten geeft in de artikelen 9 tot en met 16 aan wat er in de paragrafen lokale heffingen, weerstandsvermogen en risicobeheersing, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid ten minste moet staan. In de financiële verordening kan het algemeen bestuur bepalen dat zij ook over aanvullende zaken in de paragrafen wil worden geïnformeerd.

Artikel 19. Weerstandsvermogen & risicobeheersing

In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten staat in artikel 11 welke informatie de paragraaf weerstandsvermogen in elk geval moet bevatten. Het kan zijn dat het algemeen bestuur aanvullende wensen heeft. Dit model heeft daarom een artikel waarin deze aanvullende informatie van het algemeen bestuur wordt gedefinieerd. Er is opgenomen dat het algemeen bestuur voor het vormen van een oordeel van de weerstandscapaciteit in deze paragraaf ook wordt geïnformeerd over de solvabiliteitsratio, de ontwikkeling van de netto schuldquote en de ontwikkeling van de uitleenquote en de structurele exploitatieruimte.

In het tweede lid wordt aangegeven op welke wijze in beeld moet worden gebracht of de weerstandscapaciteit voldoende is.

Artikel 21. Financiering

In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten staat in artikel 13 welke informatie de paragraaf financiering in elk geval moet bevatten. In dit artikel wordt de aanvullende informatie van het algemeen bestuur gedefinieerd. Er is opgenomen dat het algemeen bestuur in de paragraaf financiering ook wordt geïnformeerd over de opbouw van de korte en lange schuldpositie, de liquiditeitsplanning en de rentevisie voor de komende jaren.

Artikel 22. Bedrijfsvoering

In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten staat in artikel 14 welke informatie de paragraaf bedrijfsvoering in elk geval moet bevatten. Het kan zijn dat het algemeen bestuur aanvullende wensen heeft voor de informatie in deze paragraaf. Dit model heeft daarom een artikel waarin deze aanvullende informatie van het algemeen bestuur wordt gedefinieerd. Er is opgenomen dat het algemeen bestuur in de paragraaf bedrijfsvoering ook wordt geïnformeerd over de kosten, de opbouw en het verloop van het personeelsbestand, de kosten inhuur derden, de

huisvestingskosten, de automatiseringskosten en de budgetten voor het algemeen bestuur en de accountant.

In verband met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording heeft de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en jaarstukken ook een grotere rol gekregen. De commissie BBV doet hierover een aantal stellige uitspraken:

- het dagelijks bestuur geeft in de paragraaf bedrijfsvoering een toelichting op alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen en eventueel welke maatregelen worden genomen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen.
- Indien de normen uit de gids proportionaliteit veelvuldig niet nageleefd worden of slecht gedocumenteerd en/of gemotiveerd zijn, dan moet het dagelijks bestuur hierover rapporteren via de paragraaf bedrijfsvoering.
- Niet-financiële onrechtmatigheden in verband met het niet naleven van bepalingen in de Wet fido en de bijbehorende ministeriële regelingen moeten worden opgenomen en toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.

Overigens adviseert de commissie BBV ook om afspraken te maken tussen algemeen en dagelijks bestuur over de wijze waarop met niet financiële onrechtmatigheden wordt omgegaan. Daarnaast adviseert de commissie BBV om geconstateerde fraude door eigen medewerkers toe te lichten in de paragraaf bedrijfsvoering.

Het algemeen bestuur kan ervoor kiezen om een rapportagegrens vast te leggen voor het toelichten van onrechtmatigheden in de paragraaf bedrijfsvoering, die afwijkt van de verantwoordingsgrens die is vastgelegd in artikel 10. Het dagelijks bestuur moet in de paragraaf bedrijfsvoering een nadere toelichting geven op alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen.

Artikel 23. Administratie

Onder artikel 23 zijn algemene bepalingen opgenomen voor de inrichting van de administratie van de organisatie. Op hoofdlijnen wordt opgedragen welke gegevens systematisch moeten worden vastgelegd en aan welke eisen deze gegevens en de vastlegging er van moeten voldoen.

Artikel 24. Financiële organisatie

Artikel 24 geeft de uitgangspunten voor de financiële organisatie en draagt het dagelijks bestuur op hiervoor zorg te dragen. Het dagelijks bestuur is op grond van artikel 160 Gemeentewet bevoegd regels te stellen over de ambtelijke organisatie. Deze bevoegdheid betreft ook het stellen van regels voor de financiële organisatie, blijkt uit het advies van het algemeen bestuur van Raad van State en het nader rapport uit 2003 over de wijziging van artikel 212 Gemeentewet. Artikel 24 geeft een opsomming op welke terreinen van de financiële organisatie het dagelijks bestuur beleid en interne regels moet stellen. Om hier invulling aan te geven ligt het voor de hand dat het dagelijks bestuur een organisatiebesluit en een treasurystatuut vaststelt en dat het dagelijks bestuur de volmachten en mandaten vastlegt.

Bij het beleid en interne regels voor de inkoop en aanbesteding kan gedacht worden aan een inkoopreglement en ook aan inkoopvoorwaarden.

Bij het beleid en interne regels voor steunverlening en subsidieverstrekking gaat het om procedures die naleving van de Europese staatssteunregels en regels voor diensten van algemeen economisch belang, de Algemene wet bestuursrecht en de subsidieverordening van Regio Achterhoek waarborgen.

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

Onder i is de opdracht voor het dagelijks bestuur neergelegd voor de registratie van de prestaties en de maatschappelijke effecten, die het algemeen bestuur kan betrekken bij de beoordeling van de jaarrekening.

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

Artikel 25. Interne controle

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

Het tweede lid bepaalt dat jaarlijks wordt gecontroleerd of de administratie van waardepapieren e.d. overeenkomen met hetgeen de Regio daadwerkelijk bezit. Het lid gebiedt daarbij dat eens in een nader aantal te bepalen jaar wordt gecontroleerd of de administratie van registergoederen en bedrijfsmiddelen overeenkomt met het daadwerkelijke bezit. Advies is om deze laatste controle eens in de vier of vijf jaar uit te voeren.

Artikel 26. Slotbepalingen

Volgens de Gemeentewet is een begrotingsjaar gelijk aan een kalenderjaar. In begrotingsjaar t worden de jaarstukken uit het begrotingsjaar t-1 vastgesteld, wordt uitvoering gegeven aan de begroting voor het jaar t en wordt tot slot de begroting voor het jaar t+1 vastgesteld. De nieuwe verordening is van toepassing op alle stukken die betrekking hebben op het begrotingsjaar t+1 en later.

De oude verordening is ondanks het intrekken nog wel van toepassing op de jaarstukken van het begrotingsjaar t-1 en de begroting en jaarstukken van het jaar t. Hiervoor is in het artikel een overgangsbepaling opgenomen.