

Financiële verordening Veiligheidsregio Zeeland 2023 (artikel 212 gemeentewet)

Het Algemeen Bestuur van Veiligheidsregio Zeeland (hierna VRZ);
gelezen het voorstel van het Dagelijks Bestuur van 30 november 2023;
gelet op

- artikel 212, eerste lid van de gemeentewet;
- Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten
- De Wet gemeenschappelijke regelingen

besluit vast te stellen de volgende verordening per 1 januari 2023:

Financiële verordening Veiligheidsregio Zeeland 2023 (artikel 212 gemeentewet)

Paragraaf 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- administratie: het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, functioneren en beheersen van de organisatie en de verantwoording die daarover moet worden afgelegd.
- rechtmatigheid: het in overeenstemming handelen met geldende wet- en regelgeving, waaronder verordeningen en besluiten van het Algemeen Bestuur
- financiële rechtmatigheid: het voldoen aan wet- en regelgeving bij het uitvoeren van financiële beheershandelingen
- 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.
- begrotingsonrechtmatigheid: afwijkingen van de (gewijzigde) begroting zonder dat het bevoegd orgaan hierover een besluit heeft genomen
- financiële 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 financiële informatieverzorging ten behoeve van de verantwoordelijke leiding.
- financieel beheer: het uitoefenen van bestuur over en toezicht op het beheer van middelen en het uitoefenen van rechten van VRZ.
- doelmatigheid: het realiseren van bepaalde prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen of met een bepaalde inzet van middelen zo veel mogelijk prestaties realiseren.
- doeltreffendheid: de mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald.
- BBV: Besluit begroting en verantwoording Provincies en Gemeenten

Paragraaf 2. Begroting en verantwoording

Artikel 2 Planning & Control cyclus

De Planning & Control cyclus van VRZ bestaat uit de volgende onderdelen:

- Doorkijk naar volgend begrotingsjaar (facultatief)
- Begroting
- Tussentijdse Bestuursrapportage/ begrotingswijziging
- Jaarstukken

Artikel 3. Doorkijk naar volgend begrotingsjaar

Het Dagelijks Bestuur biedt, indien noodzakelijk, voor 31 december van jaar T aan het Algemeen Bestuur een nota aan met een voorstel voor het (nieuw) beleid inclusief financiële gevolgen voor het begrotingsjaar T + 2.

Artikel 4. Begroting

- Het Dagelijks Bestuur stelt jaarlijks voorafgaand aan het jaar waarop de begroting betrekking heeft een ontwerpbegroting op, rekening houdend met de termijnen gesteld in de Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Zeeland.

2. In de ontwerpbegroting wordt een meerjarenraming opgenomen voor minimaal drie opeenvolgende jaren, volgend op het begrotingsjaar.
3. Het Algemeen Bestuur stelt overeenkomstig de Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Zeeland de begroting voor het eerstvolgend begrotingsjaar vast. De drie opeenvolgende jaren worden voor kennisname aangenomen.
4. Het Algemeen Bestuur stelt door middel van het vaststellen van de begroting een programma-indeling vast.
5. Het Algemeen Bestuur stelt op voorstel van het Dagelijks Bestuur per programma relevante beleidsindicatoren vast voor het meten en afleggen van verantwoording over de te leveren prestaties.
6. Het Algemeen bestuur kan vaststellen over welke onderwerpen zij in extra paragrafen naast de verplichte paragrafen in de begroting en jaarstukken kaders wil stellen en wil worden geïnformeerd.
7. Bij de uiteenzetting van de financiële positie in de begroting wordt:
 - a. 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.
8. In de begroting wordt een post onvoorzien van minimaal € 50.000 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. 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. Bij investeringen groter dan € 100.000 informeert het Dagelijks Bestuur het Algemeen Bestuur in het voorstel over het effect van de investering op de schuldpositie van VRZ.
3. Bij investeringen met een meerjarig karakter stelt het Dagelijks Bestuur aan het Algemeen Bestuur voor op welke wijze de jaarschijven binnen het investeringsbudget worden opgebouwd.
4. Bij de behandeling van de tussentijdse rapportage(s)/ begrotingswijziging(en) doet het Dagelijks Bestuur voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde baten en lasten, het wijzigen van de geautoriseerde investeringskredieten en overheveling van budgetten naar volgend jaar

Artikel 6. Tussentijdse rapportages

1. Het Dagelijks Bestuur informeert het Algemeen Bestuur door middel van een tussentijdse bestuurlijke rapportage conform de richtlijnen van de Vereniging van Zeeuwse gemeenten .
2. de inrichting van de rapportage sluit aan bij de indelingsystematiek van de begroting
3. De rapportage gaat in op relevante afwijkingen in de lasten en baten en geplande prestaties. Toelichting vindt plaats bij relevante afwijkingen > € 25.000.
4. Het Dagelijks Bestuur informeert het Algemeen Bestuur vooraf en neemt pas een besluit nadat het Algemeen Bestuur in de gelegenheid is gesteld haar wensen en bedenkingen naar voren te brengen indien het betreft NIET bij begroting vastgestelde afzonderlijke verplichtingen van
 - a. investeringen > 100.000
 - b. aankoop en verkoop van goederen en diensten > 100.000
 - c. nieuwe meerjarige verplichtingen waarvan de jaarlijkse structurele exploitatielasten > 25.000 bedragen
5. Het Dagelijks Bestuur informeert het Algemeen Bestuur bij de eerstvolgende vergadering bij:
 - a. overschrijdingen > 100.000 op het in de vastgestelde begroting geautoriseerde investeringskrediet
 - b. overschrijding > 25.000 op de in de vastgestelde begroting begrote structurele jaarlijkse afschrijvingslast per krediet

Artikel 7. Jaarstukken

1. Het Dagelijks Bestuur stelt de jaarstukken op conform de Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Zeeland en BBV voorschriften.
2. Voor de bestemming van het jaarresultaat wordt een afzonderlijk voorstel opgesteld. Dit wordt in procedure gebracht conform de richtlijnen van de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten
3. In de jaarrekening wordt van de investeringen de uitputting van de geautoriseerde investeringskredieten en de actuele raming van de uitputting van het krediet weergegeven.

Artikel 8. EMU-saldo

Als het Rijk VRZ bericht dat alle decentrale overheden samen het collectieve aandeel van decentrale overheden 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.

Paragraaf 3. Rechtmatigheidsverantwoording

Artikel 9. Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

1. De rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening is gericht op de financiële rechtmatigheid en hantering van wettelijke normen. Door het Algemeen Bestuur is het ambitieniveau “financiële rechtmatigheid” vastgesteld tot en met 2025.
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 VRZ, inclusief de dotaties aan de reserves als het gaat om reguliere afwijkingen. De grens van 3% betreft zowel fouten als onduidelijkheden. Fouten en onduidelijkheden worden niet bij elkaar opgeteld.
3. 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 VRZ, inclusief de dotaties aan de reserves als het gaat om bestuurlijk relevante onderwerpen.
4. In de paragraaf bedrijfsvoering worden minimaal de geconstateerde afwijkingen (fouten of onduidelijkheden) groter dan de onder 2 en 3 genoemde verantwoordingsgrenzen nader toegelicht, evenals maatregelen om afwijkingen in de toekomst te voorkomen

Artikel 10. 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 tijdens de eerste vergadering van het betreffende jaar ter vaststelling een normenkader rechtmatigheid over het betreffende boekjaar aan. Dit kader bestaat uit alle relevante (interne) wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien.
3. Het Dagelijks Bestuur biedt het Algemeen Bestuur tijdens de eerste vergadering van het jaar volgend op het boekjaar een addendum op het onder lid 2 genoemde normenkader aan, indien tijdens het boekjaar relevante (nieuwe) wet- en regelgeving is gewijzigd.

Artikel 11. 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 investeringsprojecten wordt de begrotingsrechtmatigheid beoordeeld op het niveau van het totaal beschikbaar gestelde (meerjarig) kredietbedrag per investering. Een overschrijding van het jaarbudget, passend binnen het totaal bedrag van het meerjarig investeringskrediet, wordt daarmee als rechtmatig beschouwd.
4. Begrotingsonrechtmatigheden die niet met een begrotingswijziging gecorrigeerd worden, worden expliciet zichtbaar gemaakt en toegelicht in de jaarstukken. Indien het Algemeen Bestuur de jaarstukken vaststelt, wordt ook ingestemd met deze begrotingsonrechtmatigheden.
5. 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 van de lasten waarbij direct gerelateerde inkomsten de overschrijding compenseren.
 - b. Er is sprake van een overschrijding van de lasten op basis van een open-einde regeling.
 - c. De overschrijding van de lasten is geautoriseerd door middel van de vaststelling van een tussentijdse rapportage/ tussentijdse begrotingswijziging.
6. 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 12. Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

1. Het misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium is het criterium van rechtmatigheid, dat betrekking heeft op het voorkomen, detecteren en corrigeren van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden en eigendommen van VRZ 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 VRZ.

Paragraaf 4. Financieel beleid

Artikel 13. Beleidsnota's

1. Het Algemeen Bestuur stelt de kaders waarbinnen het financieel beleid moet passen vast in beleidsnota's
2. Het Algemeen Bestuur stelt ten minste eenmaal in de vier jaar de volgende beleidsnota's vast:
 - a. Investeren, waardering en afschrijving vaste activa
 - b. Reserves en voorzieningen
 - c. Treasurystatuut
 - d. Risicomanagement en weerstandsvermogen

Artikel 14. Investeren, waardering en afschrijving vaste activa

1. Het investeringsplan wordt jaarlijks opgenomen in de begroting en verantwoord in de jaarrekening.
2. Het Dagelijks Bestuur bieden het Algemeen Bestuur eens in de 4 jaar een nota investeren, waardering en afschrijving vaste activa aan. Deze nota wordt door het Algemeen Bestuur vastgesteld en behandelt in ieder geval:
 - a. de duur van de afschrijving naar soort, die is vastgelegd in de afschrijvingstabel per onderdeel.
 - b. de wijze van afschrijven.
 - c. de wijze van waarderen van activa
3. Indien de investering vertraging oploopt of versnelt wordt uitgevoerd, blijft het investeringsbudget intact en beschikbaar over de jaargrens heen, zolang het beschikbare budget niet wordt overschreden. Het Algemeen Bestuur wordt hiervan in kennis gesteld middels de bestuursrapportage/ begrotingswijziging en/of jaarverslag.

Artikel 15. Reserves en voorzieningen

1. 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 in ieder geval:
 - a. de vorming en besteding van (bestemmings) reserves;
 - b. de vorming en besteding van voorzieningen
 - c. rentetoerekening aan reserves en voorzieningen.
2. Als een bestemmingsreserve voor een investeringsvoornemen binnen de aangegeven maximale looptijd niet heeft geleid tot een investering, valt de bestemmingsreserve vrij en wordt deze aan de algemene reserve toegevoegd.

Artikel 16. Kostprijsberekening

Voor de toerekening van de overheadkosten worden de overheadkosten die kunnen worden toegerekend aan activiteiten welke geheel of deels worden bekostigd met een specifieke uitkering of subsidie, binnen het taakveld overhead apart geadministreerd en in de desbetreffende verantwoordingen over de besteding toegerekend aan die activiteiten (integrale toerekening van kosten)

Artikel 17. Prijzen economische activiteiten

1. Voor de levering van goederen, diensten en werken door VRZ aan overheidsbedrijven en derden waarbij VRZ in concurrentie met marktpartijen treedt, wordt ten minste de geraamde integrale kostprijs (inclusief BTW) in rekening gebracht.
2. Bij afwijking van het eerste lid vanwege een publiek belang doet het Dagelijks Bestuur vooraf voor elk van deze activiteiten afzonderlijk een voorstel voor een bestuursbesluit, waarin het publiek belang van de activa wordt gemotiveerd.
3. Bestuursbesluiten met de motivering van het publiek belang als bedoeld in het vorige lid zijn niet nodig als minder dan de integrale kostprijs in rekening wordt gebracht en er sprake is van een van de uitzonderingen zoals genoemd in artikel 25h van de Mededingingswet.

Artikel 18. Financieringsfunctie

1. Het Dagelijks Bestuur biedt het Algemeen Bestuur eens in de vier jaar een treasurystatuut aan. Deze nota wordt door het Algemeen Bestuur vastgesteld en hierin is onder meer het volgende verwerkt:
 - a. Het verzekeren van een duurzame toegang tot de vermogensmarkten om geld aan te kunnen trekken tegen de scherpst mogelijke condities, de werkwijze omtrent het aangaan van leningen, garanties en risicodragend kapitaal;
 - b. Het voldoen aan wet- en regelgeving op het gebied van treasury (Wet FiDO, Wet HoF);
 - c. Het beperken van de financiële risico's voor de VRZ;
 - d. Het minimaliseren van de kosten van de treasuryfunctie;
 - e. Een adequate informatievoorziening ten behoeve van het cashmanagement

Paragraaf 5. Paragrafen bij de begroting en jaarstukken

Artikel 19. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

1. Het Dagelijks Bestuur neemt in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting en de jaarstukken inzicht in de risico's van materieel belang en maakt een inschatting van de kans dat deze risico's zich voordoen. Hierbij wordt tevens de weerstandscapaciteit inzichtelijk gemaakt en wordt aangegeven in hoeverre schade en verliezen als gevolg van de risico's van materieel belang opgevangen kunnen worden.
2. De kaders voor risicomanagement zijn vastgelegd in de beleidsnota "risicomanagement en weerstandsvermogen"

Artikel 20. Onderhoud kapitaalgoederen

1. Het Dagelijks Bestuur neemt in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de begroting en de jaarstukken de verplichte onderdelen op grond van artikel 12 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten op.

Artikel 21. Financiering

Het Dagelijks Bestuur neemt in de paragraaf financiering van de begroting en de jaarstukken de verplichte onderdelen op grond van artikel 13 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten op.

Artikel 22. Bedrijfsvoering

Het Dagelijks Bestuur nemen 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:

1. Algemeen
 - a. de omvang, opbouw en ontwikkeling van het personeelsbestand en de loonkosten;
 - b. de kosten van inhuur derden
 - c. Ziekteverzuim
 - d. Toelichting op de Algemene Verordening Gegevensbescherming en de naleving van de Wet Open Overheid
2. Het onderdeel rechtmatigheidsverantwoording waarin
 - a. 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;
 - b. 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;
 - c. rapportage van het (indien voorkomend) veelvuldig niet naleven van normen uit de gids proportionaliteit en/of slechte documentatie of naleving hiervan,
 - d. Indien van toepassing: een toelichting op het verschil van de bevindingen getoetst op de materialiteitsgrens van de accountant ten opzichte van de rechtmatigheidsgrens van het Algemeen Bestuur
 - e. Een toelichting indien het Dagelijks Bestuur van mening verschilt met de accountant over een bepaald onderwerp
 - f. Een toelichting indien de rechtmatigheidsverantwoording gedurende de accountantscontrole wordt aangepast.

Artikel 23. Verbonden partijen

Het Dagelijks Bestuur neemt in de paragraaf verbonden partijen van de begroting en de jaarstukken de verplichte onderdelen op grond van artikel 15 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten op. Tevens een overzicht van de samenwerkingsverbanden onder fiscale Kosten Gemene Rekening. Hierbij worden ook de relevante en actuele ontwikkelingen vermeld.

Paragraaf 6. Financiële organisatie en financieel beheer

Artikel 24. Administratie

1. De inrichting en de werking van de (financiële) administratie voldoet aan het BBV en andere relevante wetgeving, zodat kan worden voldaan aan het verstrekken van informatie aan het Rijk, de Provincie en de Europese Unie, alsmede aan andere instellingen die specifieke verantwoordingsverplichtingen hebben opgelegd aan de VRZ.
2. 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 VRZ als geheel en in de afdelingen;
 - b. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van de vaste activa, voorraden, vorderingen, schulden, contracten;
 - c. het verschaffen van informatie over uitputting van de toegekende budgetten en investeringskredieten en voor het maken van kostencalculaties;
 - d. 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 relevante wet- en regelgeving, en 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 25. Financiële organisatie

Het Dagelijks Bestuur draagt in ieder geval zorg voor:

- a. een eenduidige indeling van de organisatie en een eenduidig toewijzing van de taken aan de afdelingen;
- b. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden en 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 het voorkomen van fraude, opdat aan de eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording wordt voldaan.
- i. het verzamelen en vastleggen van gegevens over de geleverde prestaties zodat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, zoals vastgesteld door het Algemeen Bestuur, kunnen worden getoetst.
- j. regels voor het verlenen van decharge over het gevoerde beheer van de organisatieonderdelen.

Artikel 26. Interne controle

1. Het Dagelijks Bestuur draagt zorg voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de (financiële) beheershandelingen. Bij afwijkingen rapporteert het Dagelijks Bestuur daarover in de rechtmatigheidsverantwoording. Daarnaast informeert het Dagelijks Bestuur het Algemeen Bestuur over genomen maatregelen tot herstel en verbetering van de tekortkomingen.
2. Het Dagelijks Bestuur draagt zorg voor een interne toetsing van organisatie onderdelen op juistheid, volledigheid en tijdigheid van de bestuurlijke informatievoorziening en de rechtmatigheid van beheershandelingen vastgelegd in interne controles
3. Voor de interne toetsing, zoals genoemd in lid 1, wordt vierjaarlijks onder verantwoordelijkheid van de concerncontroller een strategisch intern controleplan opgesteld met jaarlijks daarvan afgeleid een jaarlijks uitvoeringsplan. In het controleplan is vermeld welke processen worden gecontroleerd en met welke periodiciteit, en op welke wijze wordt gerapporteerd over de bevindingen.

Paragraaf 7. Slotbepalingen

Artikel 27. Intrekking oude regeling

De Financiële verordening art. 212 VRZ 2018 wordt ingetrokken, met dien verstande dat zij

- a. Van toepassing blijft op de jaarrekening en het jaarverslag en bijbehorende stukken van het begrotingsjaar voorafgaand aan het jaar waarin deze verordening in werking treedt
- b. Voor wat betreft afschrijvingsbeleid/ termijnen van toepassing blijft zolang nog geen notitie investeren, waardering en afschrijving activa is vastgesteld

Artikel 28. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op de eerste dag na bekendmaking en werkt terug tot en met 1 januari 2023.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Financiële Verordening VRZ 2023.

Aldus vastgesteld in de openbare bestuursvergadering van 15 december 2023.

*Voorzitter van het Algemeen Bestuur,
H.J.A. van Merrienboer*

*Secretaris van het Algemeen Bestuur,
J. Gaemers*

Toelichting

Algemeen

De Financiële Verordening is gewijzigd als gevolg van de volgende ontwikkelingen:

- a. De invoer van de rechtmatigheidsverantwoording ook voor een veiligheidsregio vanaf boekjaar 2023
- b. De wijziging van de Wet Gemeenschappelijke regeling waardoor ook de gemeenschappelijke regeling VRZ hierop wordt aangepast. Naar verwachting zal dit zijn beslag krijgen in 2024. Indien mogelijk en niet in strijd met de huidige vigerende gemeenschappelijke regeling VRZ zijn de nieuwe ontwikkelingen in deze verordening verwerkt
- c. De Vereniging van Zeeuwse Gemeenten heeft een rapport uitgebracht in 2022 over verbonden partijen. De hierin vermelde zaken met betrekking tot de P&C cyclus zijn zonnodig in deze financiële verordening verwerkt.

De Financiële Verordening (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. Deze verordening geeft daarnaast de vrije ruimte nader aan, die VRZ heeft bij de inrichting van het eigen financieel beleid, beheer en organisatie en de rechtmatigheid.

Ad A. 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 VRZ rechtmatig heeft gehandeld. Waar de accountant voorheen een oordeel vormde over de getrouwheid én rechtmatigheid van de jaarverslaggeving, beperkt de accountant zich nu tot een oordeel over het getrouwe beeld van de jaarrekening (inclusief de rechtmatigheidsverantwoording). De accountant geeft vanaf dit moment dus geen afzonderlijk oordeel meer over de rechtmatigheid.

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

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

Artikelsgewijs

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

Artikel 3 Doorkijk naar volgend begrotingsjaar

Het Algemeen Bestuur stelt vooraf aan het opstellen van de begroting een nota vast, waarin de hoofdlijnen voor het (nieuwe) beleid met de financiële gevolgen daaruit zijn opgenomen. De kaders geven richting aan het Dagelijks Bestuur voor het opstellen van de begroting en de meerjarenraming.

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 Dagelijks Bestuur 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.

Lid 7

In dit lid is bepaald dat in de begroting een post onvoorzien van minimaal € 50.000 wordt opgenomen. Zie artikel 8, eerste lid, onder e, van het BBV.

Artikel 5. Autorisatie begroting en investeringskredieten

Eerste lid

Op grond van artikel 189 van de gemeentewet berust het budgetrecht bij het Algemeen Bestuur. Het Algemeen Bestuur neemt uiteindelijk de beslissing welke bedragen hij voor taken en activiteiten op de begroting beschikbaar stelt. Gedurende het begrotingsjaar kan het Algemeen Bestuur op grond van artikel 192 van de gemeentewet besluiten nemen voor het wijzigen van de begroting. De VRZ kan slechts uitgaven doen voor de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht (artikel 189, derde lid, van de gemeentewet). Het Algemeen Bestuur kan kiezen op welk niveau hij budgetten beschikbaar stelt. Autorisatie door het Algemeen Bestuur van de baten en de lasten vindt plaats op het niveau van de programma's.

Tweede lid

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 Dagelijks Bestuur op bij grote investeringen aan te geven wat het effect is op de schuldpositie van de VRZ.

Derde lid

In het derde lid worden afspraken tussen het Dagelijks Bestuur en het Algemeen Bestuur over verschuivingen van uitgaven tussen jaarschijven in een investeringsbudget vastgelegd (Kadernota rechtmatigheid 2023, augustus 2021), conform het advies van de commissie BBV.].

Vierde lid

De kadernota rechtmatigheid 2023 van de commissie BBV vermeldt een aantal opties met betrekking tot budgetoverheveling tussen begrotingsjaren en rechtmatigheid. Het Dagelijks Bestuur geeft uitvoering aan de door het Algemeen Bestuur vastgestelde begroting en de, in aanvulling daarop, gedurende het jaar vastgestelde beleids- en begrotingsaanpassingen. In de praktijk wijkt de werkelijke besteding af van de in de begroting opgenomen bedragen. Het komt regelmatig voor dat deze afwijkingen worden veroorzaakt doordat activiteiten, waarvoor het Algemeen Bestuur geld beschikbaar heeft gesteld, nog niet (geheel) zijn uitgevoerd. Dit leidt dan tot een voordelig saldo ten opzichte van de begroting. De activiteiten worden in het volgende begrotingsjaar (verder) uitgevoerd. Om geschetste problematiek rechtmatig op te lossen zijn vier opties mogelijk:

1. Indien de budgethouder/het Dagelijks Bestuur op basis van interne managementrapportages een goede inschatting kan maken van het bedrag dat moet worden overgeheveld, dan kan hij/zij het Algemeen Bestuur verzoeken het overgebleven bedrag via een begrotingswijziging toe te voegen aan een bestemmingsreserve (bijvoorbeeld 'nog uit te voeren werkzaamheden'). Over de vorming van de bestemmingsreserve moet in overeenstemming met de Gemeentewet door het Algemeen Bestuur zijn besloten **uiterlijk 31 december van het betreffende begrotingsjaar**. Voor een rechtmatige aanwending in het nieuwe jaar van de overgehevelde middelen moet de begroting van het nieuwe jaar op de 'overheveling' worden aangepast (**begrotingswijziging nieuw jaar door Algemeen Bestuur vastgesteld**)
Uit bovenstaande blijkt dat het besluit tot instelling van de bestemmingsreserve voor 31 december van het betreffende begrotingsjaar moet zijn besloten. Het gaat hier om het totaal overschot in één bestemmingsreserve bv nog uit te voeren werkzaamheden
2. Het Algemeen Bestuur neemt het besluit dat bij het niet volledig besteden van specifieke budgetten een bestemmingsreserve mag worden gevormd waaruit in een volgend jaar deze specifieke lasten kunnen worden gedekt. Het is een min of meer generiek besluit waarbij de specifieke budgetten worden benoemd. Het is aan het Algemeen Bestuur om een dergelijk besluit voor één of meerdere jaren te nemen. Ook bij deze optie geldt dat voor een rechtmatige aanwending in het nieuwe jaar van de overgehevelde middelen, de begroting van het nieuwe jaar op de 'overheveling' moet zijn aangepast (**begrotingswijziging nieuw jaar door Algemeen Bestuur vastgesteld**)
Uit bovenstaande blijkt dat dit besluit tot instelling van een bestemmingsreserve moet zijn genomen voor 31 december van het betreffende begrotingsjaar. Besluit is dan voor welke overschotten/ budgetten een bestemmingsreserve worden benoemd.
3. Indien het Algemeen Bestuur **niet vóór 31 december heeft besloten** de bedragen over te hevelen, leiden de niet bestede middelen als gevolg van achterstand in de uitvoering tot een voordelig effect op het jaarresultaat van de jaarrekening. Het Algemeen Bestuur kan in het begin van het nieuwe begrotingsjaar het besluit nemen de niet uitgevoerde werkzaamheden van het vorige begrotingsjaar alsnog uit te voeren in het huidige begrotingsjaar en de lasten (al dan niet in eerste instantie) te dekken uit de algemene reserve of te dekken uit het budget van het nieuwe begrotingsjaar. Bij deze optie informeert het Dagelijks Bestuur het Algemeen Bestuur dus vóóraf en dus zo snel mogelijk over de noodzakelijk geachte 'overheveling' van activiteiten, en wordt **voor een formeel rechtmatige uitvoering van die activiteiten in het nieuwe jaar het Algemeen Bestuur gevraagd dat via besluitvorming in de vorm van een begrotingswijziging te bekrachtigen. Dat laatste alleen indien dekking uit algemene reserve plaatsvindt. Niet als wordt gedekt uit het budget voor het nieuwe begrotingsjaar.**
4. Een laatste mogelijkheid is om de uitvoering van de 'overgehevelde' activiteiten en bijhorende lasten gewoon ten laste van de exploitatie in het nieuwe jaar te verantwoorden. Bij de vaststelling van de jaarrekening van het oude jaar en de daarbij behorende resultaatbestemming stemt het Algemeen Bestuur op grond van een geactualiseerde uitvoeringsplanning vervolgens in met het overhevelen van de niet aangewende middelen als gevolg van nog niet uitgevoerde activiteiten naar het nieuwe begrotingsjaar. (**PS> In Zeeland heeft de VZG bepaald dat voorstellen tot resultaatbestemming voor zienswijzen langs de raden moeten worden gebracht met minimaal 12 weken zienswijzenperiode indien geen toevoeging van het overschot aan algemene reserve maar aan bestemmingsreserve plaatsvindt**) In formele zin worden er dan in het begin van het nieuwe begrotingsjaar activiteiten uitgevoerd en budgetten van het afgesloten jaar naar het nieuwe begrotingsjaar overgeheveld zonder dat daar vooraf voor dat jaar toestemming is gegeven door het Algemeen Bestuur. Anderzijds zijn het wel activiteiten die passen binnen het beleid van het Algemeen Bestuur.

Het is raadzaam afspraken voortkomend uit een van de hierboven genoemde opties vast te leggen in bijvoorbeeld de financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet. Gekozen is in de financiële verordening (artikel 5 lid 4) om de optie bij de tussentijdse bestuursrapportage/ begrotingswijzigingen aan het bestuur voor te leggen.

Artikel 6. Tussentijdse rapportages

De tussentijdse rapportages zijn een belangrijk onderdeel van de planning- en controlcyclus voor het Algemeen Bestuur. Op basis van tussentijdse rapportages wordt het Algemeen Bestuur geïnformeerd over de uitputting van budgetten en investeringskredieten en de voortgang van de uitvoering van het beleid. De Vereniging van Zeeuwse Gemeenten heeft namens haar leden aangegeven maximaal twee tussentijdse rapportages (met bijbehorende begrotingswijzigingen), t/m maart en/ of t/m mei te willen ontvangen voor de gemeenteraden. Indien geen (relevante) afwijkingen voorkomen ten opzichte van de beleidsbegroting, is geen bestuurlijke rapportage voor de gemeenteraden vereist. Deze periode is kort (vrij kort aan het begin van het nieuwe jaar) qua informatievoorziening/ prognosemogelijkheden voor de rest van het jaar. Dat betekent dat de informatiewaarde minder nauwkeurig is dan een tussentijdse rapportage later in het jaar.

Artikel 7. Jaarstukken

De Vereniging van Zeeuwse Gemeenten heeft besloten tot de volgende aangepaste Zeeuwse afspraak voor bestemming van het jaarresultaat, die aansluit bij het proces van de begroting:

- Het dagelijks bestuur zendt de voorlopige jaarrekening met het voorgenomen besluit over de resultaatbestemming twaalf weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden aan de deelnemers.
- Het uitgangspunt is dat een positief jaarrekeningresultaat wordt toegevoegd aan de algemene reserve van de gemeenschappelijke regeling. Indien de algemene reserve blijft voldoen aan VZG-richtlijn reservevorming (<5%), dan wordt geen zienswijze gevraagd. Indien de algemene reserve hiermee boven de VZG-richtlijn reservevorming uitkomt, dan wordt wel een zienswijze gevraagd.
- Indien het dagelijks bestuur met het positieve jaarrekeningresultaat een andere bestemming wenst, dan toevoeging aan de algemene reserve, wordt een zienswijze gevraagd.
- De deelnemers kunnen bij het dagelijks bestuur hun reactie geven over de voorgenomen resultaatbestemming. Het dagelijks bestuur voegt de commentaren waarin deze reactie is verrat bij de voorlopige jaarrekening, zoals deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden.

Artikel 9 Uitgangspunten rechtmatigheidsverantwoording

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

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

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

Eerste lid

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

Tweede lid

In het tweede lid stelt het Algemeen Bestuur de verantwoordingsgrens vast, waarboven het Dagelijks Bestuur moeten rapporteren aan het Algemeen Bestuur (Kadernota rechtmatigheid 2023, augustus 2021). Deze grens moet tussen 0 en 3% liggen van de totale lasten van de VRZ, inclusief de dotaties aan de reserves. Het Algemeen Bestuur heeft in oktober 2020 voor de eerste maal deze grens vastgesteld, lopend t/m boekjaar 2025.

Artikel 22. Bedrijfsvoering

In artikel 14 van het BBV staat welke informatie de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken in elk geval moet bevatten. In dit artikel is de aanvullende informatie van het Algemeen Bestuur voor deze paragraaf gedefinieerd.

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 geven 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 moeten 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 het Algemeen Bestuur en het 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. Voor dit laatste wordt niet gekozen gezien het feit dat dit slechts marginaal voorkomt en mede gezien de omvang van de organisatie waardoor eventuele fraudes snel tot personen herleidbaar zijn.

Artikel 26. Interne controle

Eerste lid

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

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt, dat het Dagelijks Bestuur 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 VRZ daadwerkelijk bezit.