



Aan Provinciale Staten

<p>ONDERWERP</p> <p>DATUM</p> <p>DOCUMENTNUMMER</p> <p>VAN</p> <p>NUMMER PS</p>	<p>Normenkader 2023 en wijzigingen in financiële – en controle verordening</p> <p>07-11-2023</p> <p>UTSP-1817509148-150</p> <p>Noureddine El Mansouri</p>	<p>TELEFOONNUMMER</p> <p>E-MAILADRES</p> <p>DOMEIN/OPGAVE</p> <p>TEAM</p> <p>PORTEFEUILLEHOUDER</p>	<p>+31634499909</p> <p>noureddine.el.mansouri@provincie-utrecht.nl</p> <p>CCO</p> <p>TCC</p> <p>Bakker</p>
<p>BIJLAGEN</p>	<p>1. Normenkader Rechtmatigheid 2023</p> <p>2. Overzicht wijzigingen normenkader 2023 t.o.v. 2022</p> <p>3. Controleverordening 2023</p> <p>4. Financiële verordening 2023</p> <p>5. Toelichting Actualisatie controleverordening naar aanleiding van invoering rechtmatigheidsverantwoording</p> <p>6. Toelichting Actualisatie financiële verordening naar aanleiding van invoering rechtmatigheidsverantwoording</p>		

## Gevraagde besluiten:

1. het normenkader rechtmatigheid 2023 en overzicht wijzigingen normenkader 2023 ten opzichte van 2022 vast te stellen en het normenkader voor het voorwaarden criterium te beperken tot die bepalingen die recht, hoogte en/of duur van besteding of inning van gelden betreffen.
2. de gewijzigde financiële verordening vast te stellen;
3. de gewijzigde controle verordening vast te stellen.

## Inleiding:

Door een wijziging van de provinciewet moeten wij vanaf het boekjaar 2023 een rechtmatigheidsverantwoording afleggen in de jaarstukken. De achterliggende gedachte hierbij is dat een expliciete financiële rechtmatigheidsverantwoording de politieke aanspreekbaarheid op de mate waarin rechtmatig gehandeld wordt benadrukt. Dit kan een kwaliteitsverhogend effect hebben op de financiële bedrijfsvoering. Om de rechtmatigheid te toetsen is een actueel normenkader nodig. Het gaat alleen om financiële rechtmatigheid en niet de juridische rechtmatigheid. Om vast te stellen wanneer een afwijking opgenomen dient te worden in de rechtmatigheidsverantwoording, moeten uw Staten een verantwoordingsgrens vast te stellen. De verantwoordingsgrens is bedoeld om afspraken te maken over de omvang van de bevindingen die voortkomen uit de controle van de rechtmatigheid en om uw Staten hierover te informeren. De hoogte van de verantwoordingsgrens heeft invloed op de omvang van de te verrichten interne controlewerkzaamheden. Hoe lager de grens hoe meer werkzaamheden de organisatie dient te verrichten. Deze grens moet volgens de commissie Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) <sup>1</sup> tussen de 0 procent en maximaal 3 procent liggen. Hiervan afgeleid wordt de rapportagegrens opgesteld om afwijkingen op te nemen en toe te lichten in de paragraaf bedrijfsvoering. Rechtmatigheidsafwijkingen die opgenomen moeten worden in de

<sup>1</sup> Het is wettelijk vastgelegd dat gemeenten, provincies en waterschappen jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moeten opstellen. Voor gemeenten en provincies is de regelgeving hieromtrent vastgelegd in het Besluit begroting en verantwoording (BBV). Voor waterschappen ligt deze regelgeving vast in het Waterschapsbesluit. In het BBV is opgenomen dat er een commissie is met als taak zorg te dragen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV.

rechtmatigheidsverantwoording kunnen ook voortkomen uit begrotingsonrechtmatigheden. Wanneer er wordt afgeweken van de door uw Staten vastgestelde begroting, moeten afwijkingen *tijdig* gemeld en toegelicht worden. Als dit niet gebeurt, kan dit leiden tot rechtmatigheidsfouten. Voor begrotingsrechtmatigheid hanteerden we binnen de provincie Utrecht de regels zoals vastgelegd in artikel 6 van de financiële verordening en de tabel van weging begrotingsafwijkingen die was opgenomen in de kadernota Rechtmatigheid 2018 van de commissie BBV. Deze is beknopt vastgelegd in de nota activeren, waarden en afschrijven. Eind 2022 heeft de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) modelteksten uitgebracht voor de financiële verordening en controleverordening. We stellen u voor om de afspraken tussen PS en GS zoals vastgelegd in artikel 6 van de financiële verordening te handhaven en hieraan de teksten uit de modelverordening van de VNG toe te voegen. Deze staat in ons voorstel opgenomen als artikel 8C. Daarnaast stellen we u voor om de tekst over begrotingsrechtmatigheid in de nota reserves en voorzieningen bij de volgende actualisatie te verwijderen. De afspraken over begrotingsrechtmatigheid leggen we immers centraal in de financiële verordening vast. Per 29 september 2023 heeft de commissie BBV de nieuwe kadernota rechtmatigheid uitgebracht. Deze is op 2 november nogmaals geactualiseerd wegens een aantal onduidelijkheden. Let op dat in de nieuwe situatie ook *onderschrijvingen* op baten en lasten die *te laat* zijn gemeld aan uw Staten (kunnen) leiden tot begrotingsonrechtmatigheden.

In de controleverordening is in het verleden vastgelegd dat het normenkader rechtmatigheid jaarlijks op 1 oktober dient te worden vastgesteld. Andere provincies hebben de deadline later in het jaar (bijvoorbeeld in december). Ze gebruiken hierbij als argument dat hierdoor meer (onderhanden) regelgeving kan worden meegenomen in het normenkader. In de praktijk is de datum van 1 oktober onhandig voor de actualisatie en aanlevering van informatie, ook omdat de actualisatie dan in het zomerreces valt. Daarom stellen wij u voor om de deadline voor het vaststellen van het normenkader rechtmatigheid te verzetten van 1 oktober naar uiterlijk 31 december.

In de controleverordening is de rol van de accountant opgenomen. Opgenomen dient hierin te worden dat de accountant de getrouwheid van de jaarrekening controleert inclusief de opgenomen rechtmatigheidsverantwoording. We stellen u voor om deze verordening tegelijkertijd met de financiële verordening aan te passen. Het betreft hier vooral technische wijzigingen.

#### **Juridische en andere relevante kaders:**

De wettelijke grondslag is artikel 217 van de Provinciewet. In de kadernota Rechtmatigheid geeft de Commissie BBV aan dat Provinciale Staten het normenkader dienen vast te stellen. Daarbij komt ook dat de financiële- en controleverordening aangepast dienen te worden. Dit naar aanleiding van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording.

#### **Argumentatie:**

1. Het is de verantwoordelijkheid van de provincie om een volledig overzicht van de relevante wet- en regelgeving te hebben om de rechtmatigheidsverantwoording te kunnen opstellen. Hierdoor kunnen we vaststellen dat de provincie (financieel) rechtmatig handelt en verantwoorden we de eventuele afwijkingen. Daarnaast zal de accountant de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording toetsen en vaststellen. Het normenkader is een onderdeel van de onderbouwing hierbij. Omdat de wet- en regelgeving voortdurend verandert, wordt het normenkader jaarlijks geactualiseerd en opnieuw vastgesteld.
2. Het voorwaardencriterium betreft voorwaarden gesteld aan de besteding en inning van gelden. Ten aanzien van het voorwaardencriterium is het toegestaan en landelijk gebruikelijk om een beperking toe te passen. Deze voorwaarden kunnen betrekking hebben op:
  - Recht
  - Hoogte
  - Duur
  - Termijnbepalingen
  - Administratieve bepalingen
  - Bevoegdheden
  - Bewijsstukken.Evenals in voorgaande jaren wordt voorgesteld het voorwaardencriterium te beperken tot recht, hoogte en duur. De overige bepalingen worden beschouwd als regels van orde. Dit houdt in dat deze bepalingen wel degelijk nageleefd moeten worden. Voor het oordeel over de rechtmatigheid spelen deze echter geen rol. Dit is tevens verwerkt in de financiële verordening in artikel 8 B.
3. De controleverordening (artikel 3 lid 5a) laat zien dat de goedkeuringstoleranties al bij de aanbesteding van de accountantsdiensten zouden moeten worden vastgelegd. In het aanbestedingsdocument van 5 juli 2018 staat onder hoofdstuk 5 (paragraaf 5.2) het volgende: 'Op dit moment is geen controleprotocol beschikbaar voor de uitvoering van de controle van de provinciale jaarrekening. Derhalve gelden de toleranties zoals opgenomen in het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO).'

In het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) van 28 augustus 2003 zijn de goedkeurings-toleranties ten behoeve van de oordeelsvorming door de accountant bepaald. Deze houden in dat voor fouten in de jaarrekening een goedkeuringstolerantie van 1% van de totale lasten geldt. Voor onzekerheden in de jaarrekening geldt een goedkeuringstolerantie van 3 % van de totale lasten.

De conclusie hierbij is dat uw Staten hier niet meer over hoeven te besluiten omdat bij de aanbesteding is vastgelegd dat de goedkeuringstolerantie conform BADO in acht wordt genomen. De Minister van BZK wil vanaf boekjaar 2025 de goedkeuringstolerantie in BADO van 1% verhogen naar 2% om aan te sluiten bij het Rijk. Voor boekjaar 2023 is dit nog niet relevant. Echter, de verantwoordingsgrens moet wel door uw Staten voor 2023 worden vastgesteld. We stellen u voor om deze grens aan te laten sluiten op het BADO en dus de grens van de accountant. Dit moet ook worden opgenomen in de financiële verordening. We stellen u daarom voor om de verantwoordingsgrens voor 2023 vast te stellen op 1% van de totale lasten (inclusief dotaties reserves) en voor de boekjaren 2024 en verder aan te sluiten op de grens van de accountant. Op deze wijze wordt voorkomen dat er in 2024 middels een apart Statenvoorstel opnieuw hierover besloten moet worden.

**Doelen en brede welvaart indicatoren:**

Met ingang van het verslagjaar 2023 moet het college van GS zelf een rechtmatigheidsverantwoording opstellen. Deze dient opgenomen te worden in de jaarrekening en is wettelijk verplicht. De eenheid Concerncontrol is verantwoordelijk voor het actualiseren van het normenkader. Deze valt onder het overzicht Overhead beleidsdoel 10.4.1 uitvoeren van concerncontrol waaronder het adviseurschap van de Financiële auditcommissie.

**Participatie:**

n.v.t.

**Financiële consequenties:**

n.v.t.

**Kijk ook door de sociale bril:**

n.v.t.

n.v.t.

**Vervolg:**

Het normenkader, de financiële- en controle verordening zullen ter beschikking worden gesteld aan de accountant. Daarnaast zullen de controle- en financiële verordening na vaststelling door uw Staten worden gepubliceerd in de Staatscourant.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,  
mr. J.H. Oosters

Secretaris,  
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen

## **Ontwerp-besluit**

Besluit op 13-12-2023 tot vaststelling van Normenkader 2023 en de wijzigingen in de financiële- en controle verordening. Provinciale Staten van Utrecht; In vergadering bijeen op 13-12-2023.

Op het voorstel van Gedeputeerde Staten van 07-11-2023 met nummer UTSP-1817509148-150, van afdeling CCO, team TCC.

### **Overwegende dat:**

- Uit hoofde van de Provinciewet artikel 217 Provinciale staten bij verordening regels vaststellen voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening waarborgt dat de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst aan een normenkader voor vaststelling van de rechtmatigheid en;
- De commissie BBV in de Kadernota Rechtmatigheid stelt dat Provinciale Staten het normenkader vaststellen voor de rechtmatigheid en;
- Provinciale Staten kennis dienen te nemen van de goedkeuringstoleranties dan wel deze vaststellen.

### **Besluiten:**

1. het normenkader rechtmatigheid 2023 en overzicht wijzigingen normenkader 2023 ten opzichte van 2022 vast te stellen en het normenkader voor het voorwaardencriterium te beperken tot die bepalingen die recht, hoogte en/of duur van besteding of inning van gelden betreffen;
2. de gewijzigde financiële verordening vast te stellen;
3. de gewijzigde controle verordening vast te stellen.

Voorzitter,  
mr. J.H. Oosters

Griffier,  
mr. C.A. Peters

## **Toelichting Actualisatie controleverordening naar aanleiding van invoering rechtmatigheidsverantwoording**

Als gevolg van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording wijzigt de verantwoordelijkheid van de accountant ten aanzien van rechtmatigheid. Het college van Gedeputeerde staten verklaart expliciet in de rechtmatigheidsverantwoording dat zij over het afgelopen jaar rechtmatig hebben gehandeld met uitzondering van de afwijkingen die opgenomen zijn in deze verantwoording. De accountant zal alleen de getrouwheid van de jaarstukken (inclusief rechtmatigheidsverantwoording) toetsen en niet meer een rechtmatigheidsoordeel verstrekken.

In de controleverordening van PU zijn naar aanleiding van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording de verantwoordelijkheden aangepast. Tevens zijn een aantal technische wijzigingen doorgevoerd. Hierbij is gebruik gemaakt van de modelverordeningen zoals door VNG gepubliceerd op 24 november 2022. Onze eigen controle verordening was al behoorlijk uitgewerkt en is ook uitgebreider dan de modelverordening.

## **Toelichting Actualisatie financiële verordening naar aanleiding van invoering rechtmatigheidsverantwoording**

Vanaf boekjaar 2023 wordt de rechtmatigheidsverantwoording ingevoerd en zal onderdeel uitmaken van de jaarrekening. In de rechtmatigheidsverantwoording zal GS het (financieel) rechtmatig handelen verklaren voor wat betreft de criteria begrotingsrechtmatigheid, voorwaardencriterium en Misbruik en Oneigenlijk gebruik.

Naar aanleiding van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording, waarbij de primaire gesprekspartner omtrent financiële rechtmatigheid nu GS wordt in plaats van de accountant, wijzigen een aantal regels. Deze zijn in de Kadernota Rechtmatigheid van de Commissie BBV uiteengezet.

De wijzigingen betreffen:

- 1) Het door PS vaststellen van een verantwoordingsgrens voor de Rechtmatigheidsverantwoording. Deze verantwoordingsgrens ligt tussen de 0 en 3% van de totale lasten inclusief de toevoegingen aan de reserves.
- 2) Het vaststellen van de rapportagegrens. Dit betreft de grens waarbij je afwijkingen rapporteert in de paragraaf bedrijfsvoering en deze toelicht. Deze grens zal dan ook gebruikt worden voor het bijhouden van de afwijkingenadministratie.
- 3) Afspraken vastleggen over hoe er omgegaan dient te worden met begrotingsafwijkingen.

Hieronder worden deze 3 punten verder toegelicht.

- 1) Deze verantwoordingsgrens bepaalt wanneer een afwijking opgenomen dient te worden in de Rechtmatigheidsverantwoording. In de proef-rechtmatigheidsverantwoording over 2022 zijn we hiervoor aangesloten bij de materialiteitsgrens van de accountant, namelijk 1%. Hoe lager de grens hoe meer werkzaamheden voor de interne controle en verbijzonderde interne controle gedaan moeten worden. Dus bij een grens van 3% hoeft de beheersing 'minder effectief' te zijn dan bij een grens van 1%. U laat bij 3% meer afwijkingen toe als Provinciale Staten. Voor boekjaar 2023 zal de materialiteit van de accountant nog op 1% zitten. In de regelgeving (commissie BADO) zijn op verzoek van Minister BZK acties ondernomen om de materialiteitsgrens van de accountant per boekjaar 2025 te verhogen van 1% naar 2%. Zodoende om aan te sluiten bij het Rijk. Aangezien uw Staten de grens voor 2023 en verder dienen vast te leggen in de financiële verordening, stellen wij voor wat betreft de verantwoordingsgrens voor om in lijn te blijven met de materialiteitsgrens van de accountant. Dit betekent dat we u voorstellen om de verantwoordingsgrens voor boekjaar 2023 vast te stellen op 1% conform de materialiteitsgrens van de accountant. Voor het boekjaar 2024 en verder aan te sluiten bij de grens van de accountant en dit op deze wijze vast te leggen in de financiële verordening. De voordelen hiervan zijn:
  - Er zit geen kloof tussen de grens van de accountant en van de provincie. Dit verlaagt het risico dat de accountant meer werk dient te verrichten. Aan de andere kant zorgt dit ervoor dat we naar een sterkere interne beheersing willen gaan in vergelijking met het vaststellen van bijvoorbeeld een grens van 3%.
  - Mogelijk nadeel is dat er flink doorgepakkt moet worden op de ingezette weg van versterking van de interne beheersing, de IC en VIC functie. De krappe arbeidsmarkt kan hierin een belemmering zijn. Er staan veel vacatures open die moeilijk vervuld worden. Ook de grote opgaven die op de provincie afkomen vragen uw aandacht. Uw risicobereidheid is hier belangrijk.
- 2) De rapportagegrens is de grens die bepaalt wanneer afwijkingen gerapporteerd worden. Afwijkingen die onder deze grens liggen worden in principe dan niet gerapporteerd. Behalve als het kwalitatieve aspect van de bevinding zodanig is dat er een afweging wordt gemaakt om u wel op de hoogte te stellen. Denk hierbij aan mogelijke misbruik van subsidiegelden. Wanneer een subsidiebedrag onder de rapportagegrens valt maar er blijkt dat er misbruik (risico op imagoschade) van gelden plaatsvindt, kan de afweging worden gemaakt om u wel in te lichten. Het is dan aan u om er over te besluiten. Alle afwijkingen die gelijk zijn aan de grens of deze overtreffen worden vastgelegd in de afwijkingen

administratie. Deze zullen dan opgenomen en toegelicht worden in de paragraaf bedrijfsvoering. De ambtelijk verantwoordelijke zal bij deze afwijkingen aangeven welke maatregelen er zijn genomen om de afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

We stellen uw Staten voor om deze grens vast te stellen op € 250.000 (conform grens accountant)

- 3) Bij de rechtmatigheidsverantwoording vormt het begrotingscriterium een belangrijk toetsingscriterium. Financiële beheershandelingen die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, alsmede de balansposten, dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's (begrotingscriterium). Uitgangspunt is het niveau waarop Provinciale Staten (PS) de budgetten in de begroting en bij investeringen geautoriseerd heeft. In de begroting zijn de bedragen voor de lasten en baten vermeld die door PS zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheershandelingen dienen te passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma, de juiste investering, het toereikend zijn van het begrotingsbedrag, alsmede het begrotingsjaar van belang zijn.

Als blijkt dat de gerealiseerde bedragen hoger zijn dan de, geraamde bedragen, dan kan er sprake zijn van onrechtmatige uitgaven (begrotingsonrechtmatigheid). Deze lasten zijn namelijk buiten het budgetrecht van PS tot stand zijn gekomen. Het gaat in de nieuwe situatie ook om *onderschrijdingen* van lasten en baten wanneer deze *te laat* zijn gemeld.

Om vast te stellen vanaf welk(e) bedrag(en) de fout of onduidelijkheid wordt opgenomen in de Rechtmatigheidsverantwoording of paragraaf Bedrijfsvoering is het vaststellen van eerdergenoemde verantwoordingsgrens en rapportagegrens van belang.

De commissie Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) schrijft het volgende over begrotingsrechtmatigheid:

'Het college en de raad leggen in de financiële verordening vast op welke wijze om wordt gegaan met begrotingsonrechtmatigheden. Hieruit moet blijken hoe afwijkingen geïnterpreteerd worden in het kader van het uitoefenen van het budgetrecht door de raad.' (Voor College en Raad, lezen wij Provinciale Staten en Gedeputeerde staten).

Uw Staten hebben zelf al in artikel 6 van de financiële verordening afspraken gemaakt met GS over wanneer u ingelicht wordt. Wij hebben in de nota reserves en voorzieningen een aantal afspraken vastgelegd over begrotingsrechtmatigheid. De nieuwe modelverordening voorziet hier echter ook in. Wij adviseren u om artikel 6 van de financiële verordening in combinatie met de nieuwe tekst uit de modelverordening welke wij in artikel 8 C hebben vastgelegd te gebruiken voor de weging van de vaststelling van de onrechtmatigheden ten aanzien van het begrotingscriterium. Dit betekent dat de tekst in de nota reserves en voorzieningen bij de actualisatie hiervan, hier uit kan.

