

**Onderwerp**

Actualisatie en wijzigen Financiële kaders in verband met invoering rechtmatigheidsverantwoording

Gedeputeerde Staten stellen voor:

## 1. Beslispunten

1. De financiële verordening te wijzigen met de verwerking van de kadernota rechtmatigheid 2023 van de commissie BBV, inhoudende dat de volgende zaken worden toegevoegd:
  - a. Een artikel over de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken;
  - b. De totale lasten (inclusief de toevoegingen aan de reserves) vormen de te hanteren omvangbasis voor het berekenen van de verantwoordingsgrens;
  - c. de verantwoordingsgrens;
  - d. de rapportagegrens;
  - e. een artikel over het jaarlijks vaststellen van het normenkader door Provinciale Staten;
  - f. een artikel over het niveau waarop de beoordeling van het begrotingscriterium wordt uitgevoerd, waarin is vastgelegd:
    1. dat de begrotingsrechtmatigheid wordt beoordeeld op het niveau waarop de begroting door provinciale Staten is geautoriseerd;
    2. dat bij investeringsprojecten de begrotingsrechtmatigheid beoordeeld wordt op het niveau van het totaal gevoteerde krediet bedrag.
  - g. een artikel over het misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium, gericht op het voorkomen daarvan.
2. Nadere invulling van de financiële verordening toe te voegen, inhoudende dat:
  - a. In de paragraaf bedrijfsvoering in ieder geval wordt opgenomen:
    - i. een toelichting op afwijkingen in de rechtmatigheid, voor zover deze de rapportagegrens overschrijden;
    - ii. 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;
    - iii. geconstateerde fraude door eigen medewerkers;
  - b. de verantwoordingsgrens wordt vastgesteld op 3%;
  - c. de rapportagegrens wordt vastgesteld op € 125.000;
  - d. overschrijdingen van begrote lasten als acceptabel worden aangemerkt als:
    - i. er sprake is van een overschrijding waarbij direct gerelateerde inkomsten de overschrijding compenseren;
    - ii. Er is sprake van een overschrijding op een open-einde regeling;
    - iii. de overschrijding is geautoriseerd door middel van de vaststelling van een tussentijdse rapportage;
    - iv. de begrotingsonrechtmatigheden passen binnen het bestaande beleid van Provinciale Staten. Deze worden

*Provinciale Staten*

28 februari 2024

*Agendapunt**Lelystad*

12 december 2023

*Registratienummer*

3183652

*Afdeling/ Bureau*

EFIN

*Portefeuillehouder*

Hofstra, H.J.

*Routing**Commissie Economie, Mobiliteit en Samenleving:***10 januari 2024****07 februari 2024**

opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording, maar worden niet nader toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.

- e. Begrotingsafwijkingen, zijn overschrijdingen van de baten en/of onderschrijdingen van baten en lasten. Deze zijn niet onrechtmatig, mits zij tijdig zijn gemeld. Melden bij de jaarrekening wordt daarbij beschouwd als tijdig.
  3. De Controleverordening te wijzigen. Diverse artikelen aan te passen en weer in lijn te brengen met de nieuwe wet- en regelgeving, huidige terminologie en organisatiestructuur. Bepalingen die verwijzen naar de controle door de accountant op de rechtmatigheid zijn verwijderd en/of aangepast.
  4. Het controleprotocol te wijzigen.
    - i. diverse artikelen aan te passen en weer in lijn te brengen met de nieuwe wet- en regelgeving en de huidige terminologie;
    - ii. nieuwe bepalingen op te nemen in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording inhoudende dat:
      - a. normenkader, de door Provinciale Staten gedelegeerde bevoegdheden aan het college en collegebesluiten maken geen onderdeel uit van het normenkader;
      - b. rechtmatigheidsfout en getrouwheidsfout, een rechtmatigheidsfout die tevens een getrouwheidsfout is wordt niet meegenomen in de rechtmatigheidsverantwoording, maar telt mee in het accountantsoordeel;
      - c. rapportering door het college, het college legt in de jaarstukken verantwoording af over de rechtmatigheidscontrole overeenkomstig de modelverantwoording van de commissie BBV.
  5. Het Normenkader 2023 vast te stellen.
  6. Nieuw artikel toe te voegen in de financiële verordening over bijdragen in activa van derden die kunnen worden geactiveerd. Dit is niet specifiek in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording.
2. Doelstelling programmabegroting  
Niet van toepassing.
  3. Eerdere behandeling  
De huidige Financiële verordening (2021) is op 13 oktober 2021 door uw Staten vastgesteld. De huidige Controleverordening (2012) en Controleprotocol (2011) zijn op 7 december 2011 door uw Staten vastgesteld. De vaststelling van het Normenkader was tot en met verslagjaar 2022 door u gedelegeerd aan Gedeputeerde Staten.
  4. Bevoegdheden PS en doel behandeling  
Doelstelling is om de provinciale financiële kaders aan te passen met de introductie van de rechtmatigheidsverantwoording door GS. De vaststelling van die kaders is een bevoegdheid van Provinciale Staten.
  5. Verdere behandeling PS  
Op basis van de vastgestelde kaders wordt u in de Jaarstukken 2023 en volgende jaren – en in het accountantsverslag 2023 en volgende jaren - geïnformeerd over de uitkomsten.
  6. Korte toelichting op voorstel  
Op 27 september 2022 is de Wet versterking decentrale rekenkamers aangenomen in de Eerste Kamer. Onderdeel van deze wet is dat het college van Gedeputeerde Staten vanaf verslagjaar 2023 een rechtmatigheidsverantwoording (RMV) moet opnemen in de jaarrekening. Waar

voorheen de accountant het rechtmatigheidsoordeel gaf over de in de jaarrekening verantwoorde baten, lasten en balansmutaties is het nu het college van Gedeputeerde Staten dat het oordeel over de rechtmatigheid afgeeft. De accountant geeft nog uitsluitend een oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening waarin ook de RMV van het college is opgenomen. Met één uitzondering. Voor de SISA regelingen geldt dat zowel de accountant (in opdracht van het Rijk) als het college van Gedeputeerde Staten de rechtmatigheid van de bestedingen moet toetsen. Om een goede invulling te kunnen geven aan de nieuwe wetgeving is het noodzakelijk dat er een aantal besluiten door Provinciale Staten wordt genomen. In de RMV verklaart het college van Gedeputeerde Staten op basis van de door Provinciale Staten vastgestelde verantwoordingsgrens of de in de jaarrekening verantwoorde baten, lasten en balansmutaties al dan niet rechtmatig tot stand zijn gekomen. De verantwoordingsgrens is opgenomen in de Financiële verordening 2021 en is vastgesteld op 1% van de totale werkelijke lasten. Voorgesteld wordt om de verantwoordingsgrens te wijzigen naar 3%. Voor een uitgebreide toelichting op de invoering van de RMV wordt verwezen naar de bijlage: Kadernota rechtmatigheid 2023 (#3194060).

7. Beoogd effect

Met de voorgestelde wijzigingen worden de provinciale verordeningen en de overige Financiële kaders weer in overeenstemming gebracht met vigerende wet- en regelgeving.

8. Argumenten

1 t/m 5 *De financiële kaderstelling moet worden aangepast met de introductie van de rechtmatigheidsverantwoording door GS*

De Financiële kaders van Flevoland moet worden aangepast met de introductie van de rechtmatigheidsverantwoording door GS. Dit op basis van de kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV.

De commissie BBV geeft via de kadernota rechtmatigheid haar visie over de invulling van het begrip rechtmatigheid in de rechtmatigheidsverantwoording. Met 'stellige uitspraken' geeft de commissie een interpretatie van de regelgeving die leidend is. Dit betekent dat verwacht wordt dat de stellige uitspraken worden gevolgd. Bij 'aanbevelingen' gaat het om uitspraken die 'steun en richting geven aan de praktijk'. De commissie BBV spoort provincies aan om deze aanbevelingen te volgen, omdat dat naar haar oordeel bijdraagt aan het inzicht in de financiële positie (transparantie). Voor de stellige uitspraken en aanbevelingen wordt verwezen naar de bijlage: Notitie Rechtmatigheidsverantwoording 2023 pagina's 14 en 15 (#3091621).

De aanbevelingen en uitspraken zijn verwerkt in de beslispunten 1 t/m 5 en hebben betrekking op de financiële verordening, de controleverordening, het controleprotocol en het normenkader. Dit is de wettelijke variant en vergelijkbaar met de rechtmatigheidscontrole zoals die voorheen (tot en met boekjaar 2022) werd uitgevoerd door de externe accountant. De wettelijke variant van de RMV kan worden ingevoerd zonder dat dit leidt tot een grote toename van extra (controle)werkzaamheden en -kosten.

1 t/m 5 *Verordeningen weer in overeenstemming met wet- en andere regelgeving*

Artikelen in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording zijn toegevoegd of, indien niet meer van toepassing, verwijderd uit de financiële kaders.

1 t/m 6 *De vaststelling is een bevoegdheid van Provinciale Staten*

Op grond van de Provinciewet stellen Provinciale Staten de verordeningen vast en als opdrachtgever aan de accountant (getrouwheid) en het college van Gedeputeerde Staten (rechtmatigheid) stellen Provinciale Staten het controleprotocol en het normenkader vast.

## 2.1 Provinciale Staten geven zelf nadere invulling aan de grenzen voor controle en de wijze van verantwoording.

Met het vaststellen van de onderwerpen onder beslispunt 2. geeft u als Staten invulling aan de wijze waarop het college van Gedeputeerde Staten zich moet verantwoorden over de rechtmatigheid in de jaarrekening en de grenzen die daarbij gelden. En gaan over verantwoordingsgrens, rapportage grens en acceptabele begrotingsonrechtmatigheden.

## 2.2 Verantwoordingsgrens in relatie tot de controledruk en lerende vermogen

De afgelopen 2 jaren (2021 en 2022) heeft de accountant op het gebied van rechtmatigheid een controleverklaring met beperking afgegeven. Om te bepalen of het een goedkeurende controleverklaring of een controleverklaring met beperking moest worden heeft zowel de accountant als de organisatie veel extra werkzaamheden moeten uitvoeren. Met als gevolg, een langere doorlooptijd van de controle - en daarmee oplevering van de jaarstukken - en hogere (extra) uitvoerings- en controlekosten. Om de controledruk vanuit de accountant en de daarbij behorende extra kosten (meerwerk) binnen de perken te houden, wordt voorgesteld om de verantwoordingsgrens vast te stellen op 3% (de kadernota rechtmatigheid geeft aan dat de verantwoordingsgrens tussen 0% en 3% moet liggen). De accountant hoeft in dat geval minder controles uit te voeren om de getrouwheid van de RMV te beoordelen dan bij de huidige verantwoordingsgrens van 1%. Hierover heeft reeds afstemming plaatsgevonden met de accountant. In praktische zin blijven we er dan voor zorgen dat de accountant gebruik kan blijven maken van de (verbijzonderde) interne controlewerkzaamheden. Dit wordt gerealiseerd door in de praktische uitvoering (door de provincie) een tolerantie van 1% te hanteren bij de door de provincie uitgevoerde controles.

Aanvullend argument is dat de aanpassing van de grens naar 3% de organisatie de gelegenheid geeft om de processen met name op het gebied van de inkooprechtmatigheid verder op orde te brengen en haar te richten op het verbeteren van de kwaliteit en de uitbreiding (SiSa) van de (verbijzonderde) interne controles. Hiermee ligt de focus op de inhoud, in plaats van op de "rekenkundige" grens.

In de Notitie Rechtmatigheidsverantwoording van de commissie BADO<sup>1</sup> wordt benadrukt dat er na de invoering van de RMV, sprake zal zijn van een groeiproces. Een groeiproces gericht op het betrekken van de gehele provincie bij de verbetering van de bedrijfsvoering en de interne beheersing. Dit zal voor zowel provincies als accountants een leerproces zijn. Iedereen moet gaan ervaren hoe dit in de praktijk werkt.

Daarom adviseren we, naarmate onze processen beter op orde zijn, om de formele grens van 3% in de komende jaren – in afstemming met uw commissie P&C - aan te scherpen en in vier jaar af te bouwen naar 1%.

## 2.3 De rapportagegrens in relatie tot de informatievoorziening aan PS

Voorstel is om de rapportagegrens op € 125.000 vast te stellen. Deze grens is vergelijkbaar met de huidige grens die door de accountant wordt gehanteerd in het kader van de jaarrekeningcontrole. Hiermee wijzigt de informatievoorziening aan uw Staten ten opzichte van voor de invoering van de RMV niet.

---

<sup>1</sup> Commissie **B**edrijfsvoering, **A**uditing, **D**ecentrale **O**verheden bestaat uit deskundigen die onder meer werkzaam zijn bij decentrale overheden, de VNG, beroepsorganisaties, accountantskantoren en het Rijk. En richten zich op de verheldering van vraagstukken die spelen op het raakvlak van auditing en bedrijfsvoering. [Notitie Rechtmatigheidsverantwoording](https://open.overheid.nl/documenten/e9651b77-5f6d-45f9-bfd3-6c9e2f7022e5/file): <https://open.overheid.nl/documenten/e9651b77-5f6d-45f9-bfd3-6c9e2f7022e5/file>

## 2.4 Acceptabele begrotingsoverschrijdingen in relatie tot de rechtmatigheidsverantwoording

De vorige kadernota rechtmatigheid bevatte stellige uitspraken met betrekking tot acceptabele begrotingsoverschrijdingen. Hierin werd door de commissie BBV aangegeven wat de consequentie van de betreffende overschrijding zou moeten zijn voor het accountantsoordeel. Nu de accountant niet meer het oordeel afgeeft over de rechtmatigheid is dit in de huidige kadernota vervallen. Stellige uitspraak van de commissie BBV is om afspraken met betrekking tot begrotingsoverschrijdingen die binnen het beleidskader van de staten passen op te nemen in de financiële verordening. Het voorliggende voorstel is overeenkomstig aan de acceptabele begrotingsoverschrijdingen uit de vorige kadernota rechtmatigheid.

## 5.1 Vaststelling Normenkader 2023 door PS

Het normenkader moet geactualiseerd en aangepast worden op basis van nieuwe wet- en regelgeving en moet jaarlijks worden vastgesteld.. Voorheen was het binnen Flevoland gebruikelijk dat het normenkader werd vastgesteld door GS en ter kennisname aan PS werd gezonden. In de nieuwe kadernota van de commissie BBV is vastgelegd dat het normenkader door Provinciale Staten wordt vastgesteld.

## 6.1 Investerings in activa in eigendom van derden kunnen worden geactiveerd

Naast bovenstaande wijzigingen in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording vindt er nog een inhoudelijke aanpassing plaats. Het betreft Artikel 9 Waardering en afschrijving vaste activa. Hier is het onderdeel bijdragen aan activa in eigendom van derden toegevoegd. De BBV staat deze manier van activeren en afschrijvingen toe. Door het opnemen van dit artikel in de verordening maakt PS het ook mogelijk om deze werkwijze toe te passen.

## 9. Kanttekeningen

In de kadernota rechtmatigheid doet commissie BBV de aanbeveling tot het maken van een overkoepelend beleidsstuk misbruik & oneigenlijk gebruik. We onderzoeken of het wenselijk is om een overkoepelend beleid op te stellen, gezien het voorkomen van misbruik & oneigenlijk gebruik al geregeld is in de verordeningen.

## 10. Bijlagen

| Naam stuk:   | eDocs nummer: | Bijgevoegd of periode ter inzage |
|--|---------------|----------------------------------|
| Financiële verordening provincie Flevoland 2021 met wijzigingsvoorstellen 2024         | 3184337       | Bijgevoegd                       |
| Financiële verordening provincie Flevoland 2024  | 3176219       | Bijgevoegd                       |
| Controleverordening Provincie Flevoland 2012 (inclusief voorgestelde wijzigingen 2024) | 3183756       | Bijgevoegd                       |
| Controleverordening provincie Flevoland 2024   | 3181836       | Bijgevoegd                       |
| Controleprotocol 2011 en volgende jaren (inclusief voorgestelde wijzigingen 2024)      | 3184102       | Bijgevoegd                       |
| Controleprotocol 2024 en volgende jaren  | 3181839       | Bijgevoegd                       |
| Normenkader 2023   | 3175878       | Bijgevoegd                       |
| Kadernota rechtmatigheid 2023 (commissie BBV)  | 3194060       | Bijgevoegd                       |