

Nota voor Burgemeester en Wethouders

Team: Finance en Control

Onderwerp:

Wijziging van verordeningen als gevolg van de invoering van een rechtmatigheidsverantwoording in de jaarstukken door het college.

Notagegevens

Bestuursorgaan	: B-en-W 17-10-2023
Notanummer	: 2023-710
Datum	: 17-10-2023
Programma	: 12 - Algemene dekkingsmiddelen
Portefeuillehouder	: Wethouder Elferink,
Bijlage(n)	: Bijlage 1 - Algemene toelichting - RV.docx, Bijlage 2 - Financiële verordening (ex art. 212) - wijzigingen en integrale tekst - RV.docx, Bijlage 3 - Controleverordening (ex art. 213) - wijzigingen en integrale tekst - RV.docx, Bijlage 4 - Verordening onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid (ex art. 213a) - wijzigingen en integrale tekst - RV.docx

Parafering

14-09-2023: Wethouder12-10-2023: Wethouder11-10-2023: Strategisch adviseur

Agendering

- * 14-09-2023: Gemeentesecretaris/algemeen directeur
- * 15-09-2023: Teammanager Concernstaf en Adjunct-secretaris
- * 12-10-2023: Teammanager Concernstaf en Adjunct-secretaris
- * 12-10-2023: Gemeentesecretaris/algemeen directeur

Definitieve akkoord

20-09-2023

B & W d.d.: 17-10-2023

Besluit

1. In te stemmen met de wijzigingen in de volgende verordeningen:
 - * Financiële verordening (ex art. 212 Gemeentewet) Deventer 2023
 - * Controle verordening (ex art. 213 Gemeentewet) Deventer 2023
 - * Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid bestuur (ex art. 213a Gemeentewet) Deventer 2023
2. Het raadsvoorstel en het ontwerp-raadsbesluit vast te stellen
3. De stukken ter bespreking aan de auditcommissie aan te bieden
4. De stukken - na behandeling in de auditcommissie - aan te bieden aan de raad

De nota en het besluit openbaar te maken

Inleiding

De gemeentewet is gewijzigd waardoor het college vanaf boekjaar 2023 verplicht is een rechtmatigheidsverantwoording op te nemen in de jaarrekening. Dat is een toelichting waarin het college aangeeft in hoeverre de in de jaarrekening verantwoorde baten, lasten en balansmutaties, rechtmatig tot stand zijn gekomen. De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is mede bedoeld om het gesprek te ondersteunen tussen de raad en college, over de (financiële) rechtmatigheid, en hiermee de kaderstellende en controlerende rol van de raad te

versterken.

De implementatie vraagt aanpassing van een twee verordeningen: de Financiële verordening en de Controleverordening. Dit voorstel bevat ook een wijziging in een derde verordening, namelijk de Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid. In de Financiële verordening wordt de verantwoordingsgrens en de rapportagegrens vastgelegd. Deze geven vanaf welk bedrag er verantwoord wordt over onrechtmatigheden en wanneer daar in de paragraaf bedrijfsvoering een toelichting op wordt gegeven. In deze verordening worden ook de criteria benoemd die worden gehanteerd. De Controleverordening wordt gewijzigd omdat de accountant niet meer zal controleren op rechtmatigheid, maar wel op de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording. Tegelijk met deze wijzigingen worden een aantal andere aspecten in de financiële verordening en in de Verordening onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid aangepast. Het college kan alleen een rechtmatigheidsverantwoording afgeven als er een adequaat systeem van interne beheersing en controle aanwezig is om te waarborgen dat de gemeente zich bij alle financiële handelingen en transacties aan de wet- en regelgeving houdt. Voor Deventer zal het effect van deze wetswijziging beperkt zijn, aangezien er al veel aandacht besteed wordt aan rechtmatigheid. Het heeft een goed functionerend systeem van interne beheersing en kan steunen op een bewezen effectieve bijzondere interne controlefunctie, zoals ook bevestigd is door de externe accountant.

Het voorstel bevat ook een wijzigingen in de Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid (ex art. 213a) en voldoet daarmee weer aan de Gemeentewet.

Beoogd maatschappelijk resultaat

- * Implementeren van de wetswijziging met betrekking tot de rechtmatigheidsverantwoording.
- * Actualiseren van de verordeningen
- * Het verbeteren van de interne beheersing en controle.

Kader

- * De Gemeentewet
- * Financiële verordening gemeente Deventer
- * Controle verordening.gemeente Deventer

In deze verordeningen wordt verwezen naar het normenkader, het auditplan, de paragraaf bedrijfsvoering, de verantwoording in de jaarrekening en het accountantsverslag. Dit kader wordt toegelicht in bijlage 1.

Betrokken partijen en participatie

- * Interne organisatie
- * Accountant

Argumenten voor en tegen

1.1 De Financiële verordening (ex art. 212 Gemeentewet) moet worden gewijzigd als gevolg van de invoering van de rechtmatigheidsverklaring

Aanpassing is nodig door de Wet versterking decentrale rekenkamers en de wijziging van de Gemeentewet met betrekking tot de

rechtmatigheidsverantwoording. Een algemene toelichting op de wijzigingen en de gevolgen is opgenomen in Bijlage 1: algemene toelichting.

1.1.1 Verantwoordingsgrens gelijk stellen aan de goedkeuringstolerantie bij de accountantscontrole.

De verantwoordingsgrens is een bedrag waarboven rechtsmatigheidsfouten en onduidelijkheden in de rechtmatigheidsverantwoording worden opgenomen en toegelicht. Het college stelt voor 1% te hanteren als verantwoordingsgrens, waarmee zoveel als mogelijk aan de informatiebehoefte van de raad wordt voldaan en waarmee de grens gelijk is aan de goedkeuringstolerantie bij de accountantscontrole. Door bij deze grens aan te sluiten voor de rechtmatigheidsverantwoording wordt met een eenduidige tolerantie voor alle controles gewerkt.

Kantttekeningen

De goedkeuringstolerantie van de accountant staat ter discussie. Er is een voorstel door het rijk gedaan om deze te verhogen naar 2%, en de tolerantie voor onzekerheden te verlagen van 3% naar 2%. Hierdoor verdwijnt het onderscheid meer tussen fouten en onzekerheden. Als dit voorstel wordt doorgevoerd zou de verantwoordingsgrens voor rechtmatigheidsfouten ook op 2% gesteld kunnen worden. Hierdoor wordt de eenduidigheid van normen hersteld.

De wetswijziging is nog niet vastgelegd in het Besluit begroting en verantwoording (BBV), maar wel in de kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV. Het is onwaarschijnlijk dat dit leidt tot andere/nieuwe wijzigingen.

1.1.2 Rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording gelijk stellen aan €200.000.

In de paragraaf bedrijfsvoering worden de geconstateerde afwijkingen (fouten of onduidelijkheden) nader toegelicht. Het college stelt voor deze rapportagegrens op €200.000 te leggen, waarboven in de paragraaf bedrijfsvoering alle afwijkingen worden toegelicht en de maatregelen vermeld die het college neemt om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen. Hierbij is afgewogen rapporteren voldoende informatie op te nemen over significante overschrijdingen. De grens waarboven incidentele baten en lasten worden toegelicht is gelijk aan dit bedrag.

1.1.3. Alle gewijzigde artikelen en de nieuwe financiële verordening met toelichting zijn opgenomen in de bijlage 2.

De verantwoordings- en rapportagegrens worden opgenomen in artikel 29a van de gewijzigde verordening. In de artikelen 29b,c en d zijn de drie criteria die worden gehanteerd conform de kadernota rechtmatigheid uitgewerkt.

1.2 De Controle verordening (ex art. 213 Gemeentewet) wordt gewijzigd (bijlage 3)

Deze verordening wordt gewijzigd als gevolg van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording. Tegelijk is de verordening op punten aangepast zodat voor de algemene bepalingen de modelverordening van de VNG wordt gevolgd. Door deze wijzigingen is de verordening weer actueel zonder de specifieke aanpassingen in Deventer te verliezen.

1.3 Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid bestuur (ex art 213a Gemeentewet) in lijn brengen met Gemeentewet (bijlage 4).

In de 213a verordening legt de raad vast hoeveel onderzoeken per jaar uitgevoerd

worden en op welke manier daarover gerapporteerd wordt. De onderzoeksfrequentie was niet in overeenstemming met de formulering in de wet - elk jaar dient zowel onderzoek gedaan te worden naar de doelmatigheid en doeltreffendheid. Ook wordt in een nieuw artikel vastgelegd hoe de raad wordt geïnformeerd over voorgenomen onderzoeken: een onderzoeksplan als onderdeel van het auditplan en in de jaarrekening wordt gerapporteerd over de bevindingen, naast de gebruikelijke rapportage zodra onderzoeken zijn afgerond.

Financiële consequenties en dekking

Geen financiële consequenties

Openbaarmaking en communicatie

Na vaststelling door de Raad worden de verordeningen gepubliceerd via 'lokaleregelgeving.overheid.nl'.

Aanpak en uitvoering

De verantwoordelijkheid van het college voor het opstellen van een betrouwbare rechtmatigheids-toelichting brengt aanvullend met zich mee dat het college moet zorgdragen dat de gemeentelijke administratie een adequate onderbouwing bevat voor de beweringen in de rechtmatigheidstoelichting.

In dat kader zullen de rechtmatigheidsbevindingen (centraal) worden geregistreerd. Deze registratie geeft inzicht in de ontwikkeling van de onrechtmatigheden (gedurende het jaar en over jaargrenzen heen), kan corrigerend worden opgetreden om onrechtmatigheden te voorkomen en waar mogelijk te herstellen. Ook zijn risicogebieden te onderkennen om de interne beheersing tijdig te kunnen aanscherpen.

RAADSVOORSTEL

Onderwerp	:	Wijziging van verordeningen als gevolg van de invoering van een rechtmatigheidsverantwoording in de jaarstukken door het college.
Portefeuillehouder	:	Wethouder Elferink,
Voorstelnummer	:	2023-710
Datum B en W besluit	:	17-10-2023
Team	:	DEV-FC

Inleiding

De gemeentewet is gewijzigd waardoor het college opdraagt vanaf boekjaar 2023 verplicht is een rechtmatigheidsverantwoording op te nemen in de jaarrekening. Dat is een toelichting waarin het college aangeeft in hoeverre de in de jaarrekening verantwoorde baten, lasten en balansmutaties, rechtmatig tot stand zijn gekomen. De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is mede bedoeld om het gesprek te ondersteunen tussen de raad en college, over de (financiële) rechtmatigheid, en hiermee de kaderstellende en controlerende rol van de raad te versterken.

De implementatie vraagt aanpassing van een twee verordeningen: de Financiële verordening en de Controleverordening. Dit voorstel bevat ook een wijziging in een derde verordening, namelijk de Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid. In de de Financiële verordening wordt de verantwoordingsgrens en de rapportagegrens vastgelegd. Deze geven vanaf welk bedrag er verantwoord wordt over onrechtmatigheden en wanneer daar in de paragraaf bedrijfsvoering een toelichting op wordt gegeven. In deze verordening worden ook de criteria benoemd die worden gehanteerd. De Controleverordening wordt gewijzigd omdat de accountant niet meer zal controleren op rechtmatigheid, maar wel op de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording. Tegelijk met deze wijzigingen worden een aantal andere aspecten in de financiële verordening en in de Verordening onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid aangepast. Het college kan alleen een rechtmatigheidsverantwoording afgeven als er een adequaat systeem van interne beheersing en controle aanwezig is om te waarborgen dat de gemeente zich bij alle financiële handelingen en transacties aan de wet- en regelgeving houdt. Voor Deventer zal het effect van deze wetswijziging beperkt zijn, aangezien er al veel aandacht besteed wordt aan rechtmatigheid. Het heeft een goed functionerend systeem van interne beheersing en kan steunen op een bewezen effectieve verbijzonderde interne controlefunctie, zoals ook bevestigd is door de externe accountant.

Het voorstel bevat ook een wijzigingen in de Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid (ex art. 213a) en voldoet daarmee weer aan de Gemeentewet.

Raadsvoorstel

De volgende gewijzigde verordeningen vast te stellen:

1. Financiële verordening (ex art. 212 Gemeentewet) Deventer 2023
2. Controle verordening (ex art. 213 Gemeentewet) Deventer 2023
3. Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid bestuur (ex art.213a Gemeentewet) Deventer 2023

Kern raadsvoorstel

De raad besluit drie (financiële) verordeningen te wijzigingen, waarmee de rechtmatigheidsverantwoording van het college in de jaarrekening wordt ingevoerd. Tevens worden de verordeningen geactualiseerd.

Beoogd resultaat

- * Implementeren van de wetswijziging met betrekking tot de rechtmatigheidsverantwoording.
- * Actualiseren van de verordeningen
- * Het verbeteren van de interne beheersing en controle.

Kader

- * De Gemeentewet
- * Financiële verordening gemeente Deventer
- * Controle verordening.gemeente Deventer

In deze verordeningen wordt verwezen naar het normenkader, het auditplan, de paragraaf bedrijfsvoering, de verantwoording in de jaarrekening en het accountantsverslag. Dit kader wordt toegelicht in bijlage 1.

Argumenten ten behoeve van de raad

1.1 De Financiële verordening (ex art. 212 Gemeentewet) moet worden gewijzigd als gevolg van de invoering van de rechtmatigheidsverklaring

Aanpassing is nodig door de Wet versterking decentrale rekenkamers en de wijziging van de Gemeentewet met betrekking tot de rechtmatigheidsverantwoording. Een algemene toelichting op de wijzigingen en de gevolgen is opgenomen in Bijlage 1: algemene toelichting.

1.1.1 Verantwoordingsgrens gelijkstellen aan de goedkeuringstolerantie bij de accountantscontrole.

De verantwoordingsgrens is een bedrag waarboven rechtsmatigheidsfouten en onduidelijkheden in de rechtmatigheidsverantwoording worden opgenomen en toegelicht. Het college stelt voor 1% te hanteren als verantwoordingsgrens, waarmee zoveel als mogelijk aan de informatiebehoefte van de raad wordt voldaan en waarmee de grens gelijk is aan de goedkeuringstolerantie bij de accountantscontrole. Door bij deze grens aan te sluiten voor de rechtmatigheidsverantwoording wordt met een eenduidige tolerantie voor alle controles gewerkt.

Kanttekeningen

De goedkeuringstolerantie van de accountant staat ter discussie. Er is een voorstel door het rijk gedaan om deze te verhogen naar 2%, en de tolerantie voor onzekerheden te verlagen van 3% naar 2%. Hierdoor verdwijnt het onderscheid meer tussen fouten en onzekerheden. Als dit voorstel wordt doorgevoerd zou de verantwoordingsgrens voor rechtmatigheidsfouten ook op 2% gesteld kunnen worden. Hierdoor wordt de eenduidigheid van normen hersteld.

De wetswijziging is nog niet vastgelegd in het Besluit begroting en verantwoording (BBV), maar wel in de kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV. Het is onwaarschijnlijk dat dit leidt tot andere/nieuwe wijzigingen.

1.1.2 Rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording gelijkstellen aan €200.000.

In de paragraaf bedrijfsvoering worden de geconstateerde afwijkingen (fouten of onduidelijkheden) nader toegelicht. Het college stelt voor deze rapportagegrens op €200.000 te leggen, waarboven in de paragraaf bedrijfsvoering alle afwijkingen worden toegelicht en de maatregelen vermeld die het college neemt om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen. Hierbij is afgewogen rapporteren voldoende informatie op te nemen over significante overschrijdingen. De grens waarboven incidentele baten en lasten worden toegelicht is gelijk aan dit bedrag.

1.1.3. Alle gewijzigde artikelen en de nieuwe financiële verordening met toelichting zijn opgenomen in de bijlage 2.

De verantwoordings- en rapportagegrens worden opgenomen in artikel 29a van de

gewijzigde verordening. In de artikelen 29b,c en d zijn de drie criteria die worden gehanteerd conform de kadernota rechtmatigheid uitgewerkt.

1.2 De Controle verordening (ex art. 213 Gemeentewet) wordt gewijzigd (bijlage 3)

Deze verordening wordt gewijzigd als gevolg van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording. Tegelijk is de verordening op punten aangepast zodat voor de algemene bepalingen de modelverordening van de VNG wordt gevolgd. Door deze wijzigingen is de verordening weer actueel zonder de specifieke aanpassingen in Deventer te verliezen.

1.3 Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid bestuur (ex art 213a Gemeentewet) in lijn brengen met Gemeentewet (bijlage 4).

In de 213a verordening legt de raad vast hoeveel onderzoeken per jaar uitgevoerd worden en op welke manier daarover gerapporteerd wordt. De onderzoeksfrequentie was niet in overeenstemming met de formulering in de wet - elk jaar dient zowel onderzoek gedaan te worden naar de doelmatigheid en doeltreffendheid. Ook wordt in een nieuw artikel vastgelegd hoe de raad wordt geïnformeerd over voorgenomen onderzoeken: een onderzoeksplan als onderdeel van het auditplan en in de jaarrekening wordt gerapporteerd over de bevindingen, naast de gebruikelijke rapportage zodra onderzoeken zijn afgerond.

Betrokken partijen en participatie

- * Interne organisatie
- * Accountant


Financiële consequenties

Geen financiële consequenties

Betrokkenheid raad

Het vaststellen van verordeningen is een bevoegdheid van de gemeenteraad. De voorstellen worden eerst besproken in de auditcommissie zodat de commissie kan adviseren over besluitvorming van de raad op het gebied van kaderstelling en controle inzake de gemeentefinanciën.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Deventer,
de secretaris, de burgemeester,



J.P. Wassens



R.C. König

RAADSBESLUIT

Onderwerp : Wijziging van verordeningen als gevolg van de invoering van een rechtmatigheidsverantwoording in de jaarstukken door het college.
Voorstelnummer : 2023-710
Raadstafel d.d. :
Raadsvergadering :

De raad van de gemeente Deventer,
Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 17-10-2023, nummer 2023-710

BESLUIT

De volgende gewijzigde verordeningen vast te stellen:

1. Financiële verordening (ex art. 212 Gemeentewet) Deventer 2023
2. Controle verordening (ex art. 213 Gemeentewet) Deventer 2023
3. Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid bestuur (ex art.213a Gemeentewet) Deventer 2023

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van

De raad voornoemd,

de griffier,

de voorzitter,

A. Kerver

R.C. König

Bijlage 1. Algemene toelichting

Inhoud

1.1	Inleiding	1
1.2	De rolverdeling tussen de raad, accountant en het college.....	2
1.3	Financiële verordening	3
1.3.1	Wat wordt verstaan onder financiële rechtmatigheid?	3
1.3.2	Begrotingscriterium	4
1.3.3	Voorwaardencriterium	4
1.3.4	Het M&O-criterium.....	4
1.3.5	Verantwoordingsgrens	5
1.4	Controleverordening	6
1.5	Auditplan.....	6
1.6	Paragraaf Bedrijfsvoering	7
1.7	Accountantsverslag (Jaarrekening)	7
1.7.1	Rechtmatigheidsverantwoording (Jaarrekening).....	7
1.7.2	Modelverantwoording (verplicht)	8
1.8	Uitvoeringsaspecten	8

1.1 Inleiding

In deze bijlage wordt een algemene toelichting gegeven op het onderwerp rechtmatigheid en de wijzigingen. De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording leidt tot een aantal wijzigingen in de rolverdeling, verordeningen en in planning en controle documenten. Eerst wordt ingegaan op de gevolgen voor het proces en de rolverdeling tussen de raad, college en andere betrokkenen.

1.2 De rolverdeling tussen de raad, accountant en het college

Onderstaand overzicht geeft inzicht in de verschillen tussen de huidige situatie en de nieuwe situatie. De doelstelling van de wetgever is meer verantwoordelijkheid van het college over de mate van het rechtmatig handelen binnen de interne organisatie en hier verantwoording over af te leggen aan de raad. Daarnaast is deze meer gericht op de dialoog tussen raad en college over de rechtmatige besteding van de gemeentelijke middelen. Dit betekent dat ook de rollen van de raad, college, ambtelijke organisatie en externe accountant zullen veranderen. Op hoofdlijnen zijn de verschillen als volgt:

Oude situatie (t/m verslagjaar 2022)		Nieuwe situatie (vanaf verslagjaar 2023)	
STAP 1	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Normenkader wordt vastgesteld door de raad ➤ Accountant toetst aan normenkader 	STAP 1	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Normenkader wordt vastgesteld door de raad, waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen de normen voor de rechtmatigheid en overige normen. ➤ College van B&W toetst aan onderdeel rechtmatigheid in het normenkader
STAP 2	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Accountant rapporteert over getrouwe beeld en rechtmatigheid ➤ Rechtmatigheidsfouten en onzekerheden zijn medebepalend voor de strekking van de controleverklaring 	STAP 2	<ul style="list-style-type: none"> ➤ College van B&W rapporteert over rechtmatigheidsfouten en eventuele onduidelijkheden op basis van gewijzigde verordeningen ➤ Accountant betreft de rechtmatigheidsverantwoording bij het oordeel over getrouwheid
STAP 3	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Raad spreekt met accountant over bevindingen rechtmatigheid 	STAP 3	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Raad spreekt met College van B&W over bevindingen rechtmatigheid

De (nieuwe) rollen worden op de volgende manier ingevuld:

Rol	Invulling/ betrokkenheid rol
Gemeenteraad	<p>Verantwoordelijk voor het normenkader. Hiertoe is het vooraf bespreken van de mate van rechtmatigheid, normstelling en risicobereidheid van belang. Bepaalt verantwoordingsgrens (en rapportagegrens) in de financiële verordening</p> <p>Jaarlijks verantwoording van college aan raad. Het college legt verantwoording af inclusief de beheers- en verbetermaatregelen die moeten plaatsvinden. Een overleg kan met de gehele raad worden gevoerd of met een afvaardiging van de raad (auditcommissie).</p> <p>Rol tussen raad en accountant zal veranderen. De accountant zal geen oordeel meer verstrekken over de rechtmatigheid en de raad hierover informeren, maar alleen over de getrouwheid.</p>

Rol	Invulling/ betrokkenheid rol
College van Burgemeester en	<p>Rechtmatigheid is een integrale verantwoordelijkheid van het college. Dit betekent een andere rol van het college waarbij zij zich moet vergewissen van de rechtmatigheid.</p>

Wethouders	<p>College zal zelf een verantwoording opstellen. Het college stelt normenkader op en legt normenkader aan raad voor, en geeft opdracht aan de organisatie hierop te controleren. Hierbij spelen diverse vraagstukken zoals de effecten op de bedrijfsvoering en de diepgang (toleranties) waar deze verklaring mee wordt opgesteld.</p> <p>Borgen in de organisatie is van belang. Het college moet geïnformeerd worden waarop zij kunnen sturen.</p> <p>College legt verantwoording af aan de raad. Dit zal zoveel mogelijk aansluiten op de huidige P&C-cyclus. Rapporteert resultaten interne controle in de rechtmatigheidsverantwoording aan de raad, en kan aanvullend tussentijds de raad informeren over de bedrijfsvoering of afwijkingen van de norm die worden gesignaleerd.</p>
-------------------	---

Rol	Invulling/ betrokkenheid rol
Ambtelijke organisatie	<p>De ambtelijke organisatie is verantwoordelijk voor de adequate borging rechtmatigheid en getrouwheid in het primaire proces. Daarbinnen wordt door de control organisatie (concerncontrol, business control, audit) de verbijzonderde interne controle op rechtmatigheid uitgevoerd ten behoeve van rechtmatigheidsverantwoording van het college.</p> <p>Veranderingen in verantwoordelijkheden brengt een cultuurverandering met zich mee. Van belang is de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording te verankeren in de organisatie. In Control zijn betekent: borgen van processen en systemen. Dit moet aantoonbaar zijn.</p>

Rol	Invulling/ betrokkenheid rol
Accountant	<p>Houdt een controlerend rol, oordeelt niet meer gericht op rechtmatigheid, maar nog wel op getrouwheid van de jaarrekening en ook getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording.</p> <p>Belangrijkere rol in de natuurlijke adviesfunctie. Accountant moet actief kijken hoe op de interne beheersing kan worden gesteund en minder hoeft te controleren. Hierdoor kan de controle door de accountant mogelijk efficiënter ingericht worden.</p> <p>Geen tussentijdse controle meer door accountant op rechtmatigheid. Ambtelijke organisatie zal tot een oordeel moeten komen en accountant zal deze (werkwijze) toetsen.</p>

1.3 Financiële verordening

In de financiële verordening, ook wel bekend als de verordening ex artikel 212, legt de gemeenteraad de basisprincipes vast voor het financiële beleid, het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.

1.3.1 Wat wordt verstaan onder financiële rechtmatigheid?

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) wordt onderscheid gemaakt tussen het juridische begrip rechtmatigheid en de rechtmatigheid in het kader en de verantwoording. Het juridische begrip rechtmatigheid heeft in beginsel betrekking op van de controle alle geldende wetten en regels. Rechtmatigheid is het handelen in overeenstemming met deze wetten en regels. Het begrip rechtmatigheid in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording is veel beperkter. Bij de rechtmatigheidsverantwoording bestaat een directe relatie met het financiële beheer, waarvoor drie criteria worden gehanteerd: het begrotingscriterium, voorwaardecriterium en het M&O-criterium. Als voldaan wordt aan deze criteria kan worden bepaald of baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen.

1.3.2 Begrotingscriterium

Bij de rechtmatigheidscontrole vormt het begrotingscriterium een belangrijk toetsingscriterium. In de toelichting op het Besluit accountantscontrole decentrale overheden wordt begrotingsrechtmatigheid omschreven als: "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). In de begroting zijn de maxima voor de lasten vermeld die door de raad zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheershandelingen dienen te passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma, de toereikendheid van het begrotingsbedrag, alsmede het begrotingsjaar van belang zijn." De financiële beheershandelingen moeten tot stand komen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting. Als blijkt dat de gerealiseerde bedragen hoger zijn dan de geraamde bedragen is er sprake van een onrechtmatigheid (begrotingsonrechtmatigheid). Dit omdat de overschrijding een inbreuk vormt op het budgetrecht van de gemeenteraad.

In de financiële verordening is vastgelegd op welke wijze om wordt gegaan met begrotingsonrechtmatigheden en hoe afwijkingen moeten worden geïnterpreteerd in het kader van het budgetrecht van de raad (artikel 29c-lid 4). Bij hogere lasten dan was begroot, wordt bijvoorbeeld beoordeeld of deze worden gecompenseerd door aan de lasten gerelateerde hogere baten. Ook zijn regels opgesteld voor het schuiven van budgetten binnen programma's, tussen programma's en tussen begrotingsjaren en voor de door het college in acht te nemen procedures bij begrotingswijzigingen. Deze afspraken zijn uitgewerkt in de nota beleidsregels begroting. Begrotingsonrechtmatigheden die binnen deze beleidskaders van de raad passen, worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (voor zover de verantwoordingsgrens voor afzonderlijk fouten of onduidelijkheden is overschreden), maar worden niet nader toegelicht in de rechtmatigheidsverantwoording (stellig uitspraak van de commissie BBV).

Binnen de financiële verordening wordt vastgelegd hoe begrotingsonrechtmatigheden worden behandeld. 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.

Begrotingsonrechtmatigheden die passen binnen het bestaande beleid van de raad, 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. Hierin wordt bijvoorbeeld bepaald hoe afwijkingen moeten worden geïnterpreteerd in het kader van het budgetrecht van de raad.

1.3.3 Voorwaardencriterium

Het voorwaardecriterium heeft betrekking op eisen die worden gesteld bij de uitvoering van financiële beheershandelingen zoals subsidievoorwaarden, aanbesteding en belastingwetgeving. Het ten onrechte niet toepassen van de Aanbestedingswet 2012 leidt bijvoorbeeld tot een financiële rechtmatigheidsfout. Gemeenten stellen via de financiële verordening en/of onderliggende nota's kaders vast die van invloed zijn op verslaggeving. Het gaat hier om de invulling van de ruimte die het BBV geeft voor eigen gemeentelijke kaders. Denk hierbij aan grenzen voor het activeren van investeringen, afschrijvingstermijnen, omgang met reserves en voorzieningen en dergelijke. Deze vallen onder het getrouwe beeld en vallen onder de reikwijdte van de reguliere accountantscontrole.

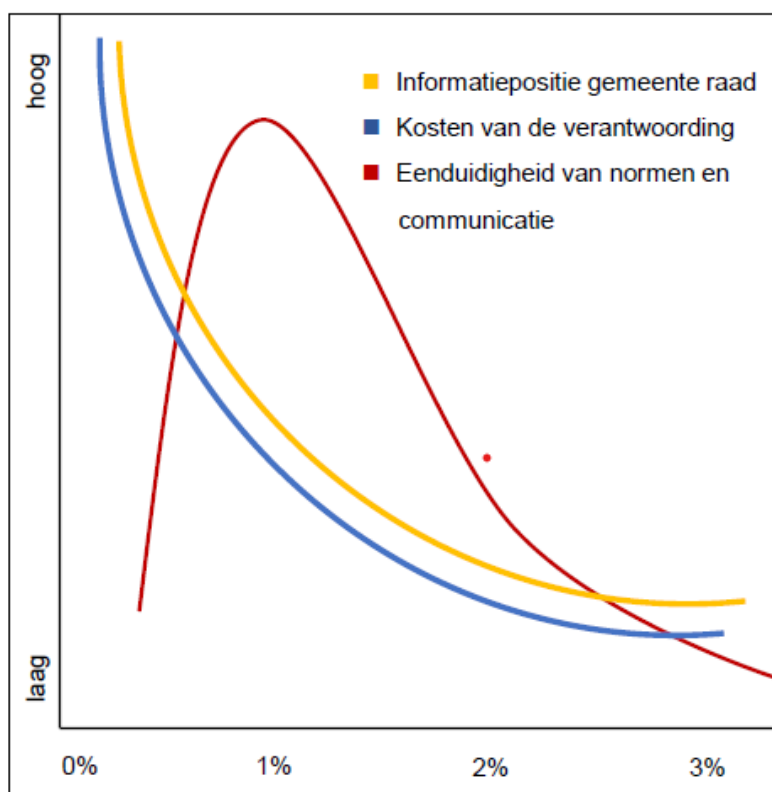
1.3.4 Het M&O-criterium

Het M&O-criterium (misbruik en oneigenlijk gebruik) gaat over op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt bij het gebruik van overheidsregelingen (= misbruik) en de toetsing of het gebruik van overheidsregelingen geen (rechts)handelingen hebben verricht die in strijd zijn met het doel of de strekking van de regeling (= oneigenlijk gebruik). Dit heeft betrekking op subsidieregelingen, kwijtschelding, uitkeringen en aanbesteding.

1.3.5 Verantwoordingsgrens

De verantwoordingsgrens betekent dat rechtmatigheidsfouten in de rechtmatigheidsverantwoording worden opgenomen en toegelicht, wanneer deze boven het vastgestelde percentage komen. Dit geldt ook als niet duidelijk is of financieel rechtmatig is gehandeld, ook z.g. onduidelijkheden worden toegelicht als deze boven de verantwoordingsgrens uitkomen. Onduidelijkheid over de rechtmatigheid is een situatie waarin deskundigen en adviseurs (bijvoorbeeld juristen) van mening verschillen over de rechtmatigheid van een financiële beheershandeling.

De grens waarboven fouten en onduidelijkheden in de verantwoording moeten worden opgenomen wordt door de raad bepaald maar bedraagt maximaal 3% van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan de reserves). Het college geeft in de paragraaf bedrijfsvoering een toelichting op alle afwijkingen, die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen en welke maatregelen worden genomen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen.



De keuze is een afweging tussen de informatiepositie van de raad, de inspanningen die verbonden zijn aan het detecteren en rapporteren van de rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden, en eenduidigheid van normen (zie figuur). De informatiepositie van de raad heeft baat bij een lage grens, zodat zo volledig mogelijk wordt gerapporteerd over alle fouten en onduidelijkheden in de rechtmatigheid. De kosten van de interne controle en dossiervorming stijgt als de grens laag wordt vastgesteld, er zijn meer controles en steekproeven nodig en meer overschrijdingen zullen worden vastgelegd. De eenduidigheid van normen heeft betrekking op de relatie met de norm die geldt voor de andere criteria die de accountant gebruikt voor de controle op getrouwheid van de jaarrekening. De controle van de accountant hanteert een goedkeuringstoleranties en een rapporteringstolerantie.

De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som van fouten in de jaarrekening of onzekerheden in de controle aangeeft, die maximaal mogen voorkomen, zonder dat de bruikbaarheid van de jaarrekening voor de oordeelsvorming kan worden beïnvloed. Voor fouten bedraagt de tolerantie 1%, ten aanzien van onzekerheden bedraagt deze tolerantie maximaal 3%. De rapporteringstolerantie is een bedrag dat gelijk is aan of lager is dan de bedragen voortvloeiend uit de goedkeuringstolerantie, en is vastgesteld op 10% van de goedkeuringstolerantie. Bij overschrijding van dit bedrag vindt door de accountant rapportering plaats in het verslag van bevindingen. Hierbij is de afweging voldoende informatie op te nemen over significante overschrijdingen.

Voor de rechtmatigheidsverantwoording zullen vergelijkbare grensbedragen gekozen worden. Het college stelt voor aan te sluiten bij de goedkeuringstolerantie van de accountant – en de verantwoordingsgrens op 1% vast te stellen. Een voordeel hiervan is een eenduidige norm en daarmee gelijk houden van de manier waarop de verschillende criteria worden beheerst en gecontroleerd. De rapportagegrens wordt op €200.000 gesteld. In de paragraaf bedrijfsvoering (zie ook par. 1.5) worden de geconstateerde afwijkingen (fouten of onduidelijkheden) groter dan €200.000 toegelicht waarmee transparantie over significante afwijkingen wordt nagestreefd.

1.4 Controleverordening

De verordening controle op financieel beheer (ex artikel 213) beschrijft het protocol voor de accountantscontrole van de jaarrekening en de inrichting van de financiële organisatie. Jaarlijks stelt de raad het normenkader vast, dat bestaat uit een set wet- en regelgeving waaraan de gemeente moet voldoen om rechtmatig te handelen. Hierbij gaat het om Europese regelgeving, wettelijke bepalingen en gemeentelijke verordeningen die financiële beheershandelingen bevatten. Ook andere besluiten van de raad met een kaderstellend karakter en die bepalingen bevatten over financiële beheershandelingen, zijn een verplicht onderdeel van het normenkader (begroting, raadsbesluiten over investeringsvoorstellen, beleidsnota's).

Het normenkader zal bij de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording wijzigingen, in die zin dat er een onderscheid gemaakt wordt tussen normen die de rechtmatigheid betreffen, en de normen die gericht zijn op de getrouwheid. Hierdoor is duidelijk waar de rechtmatigheid aan getoetst wordt in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording.

1.5 Auditplan

Het auditplan identificeert op basis van het normenkader de processen en producten die nader onderzoek of controle vereisen. Hierbij wordt informatie uit interne controles en de inbedding van interne controlemaatregelen in de organisatie gebruikt om de kwaliteit van de bedrijfsvoering te verbeteren. In het plan wordt vastgelegd welke specifieke onderzoeken en verbijzonderde interne controles (VIC's) worden uitgevoerd. De VIC is een aanvulling op de reguliere interne controle en richt zich op processen met de grootste financiële en maatschappelijke risico's. Het geeft een objectief oordeel gegeven wordt over de opzet, het bestaan en de werking van de interne controles en beheersmaatregelen, die in de lijn uitgevoerd worden. In de uitvoering van de controles wordt gestreefd naar een optimale aansluiting tussen de uitgevoerde verbijzonderde interne controle en door de extern accountant te verrichten werkzaamheden. Er vindt periodieke afstemming plaats.

1.6 Paragraaf Bedrijfsvoering

In de paragraaf bedrijfsvoering wordt een toelichting gegeven op de afwijkingen die zijn opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording, evenals de genomen maatregelen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen. Het gaat om afwijkingen boven de tolerantiegrenzen. De toelichting omvat de oorzaken van geconstateerde onrechtmatigheden, de omvang ervan en eventuele redenen voor afwijkingen van voorschriften in regelingen. Meer concreet:

- De oorzaken voor de geconstateerde onrechtmatigheden worden toegelicht;
- De omvang van de financiële onrechtmatigheden worden opgenomen, in overeenstemming met de rapporteringstoleranties;
- Er wordt een verklaring gegeven voor de geconstateerde onrechtmatigheden. Er kunnen bijvoorbeeld redenen zijn waarom er afgeweken is van een voorschrift in een regeling.
- De beheersmaatregelen die gericht zijn op het in de toekomst voorkomen en het opheffen van onrechtmatigheden.

Naast de voorstellen die betrekking hebben op de rechtmatigheidsverantwoording heeft de commissie BBV ook de volgende voorschriften gegeven:

- Indien bij inkoop een aanbesteding de normen uit de gids proportionaliteit veelvuldig niet nageleefd worden of slecht gedocumenteerd en/of gemotiveerd zijn, rapporteert het college hierover in de paragraaf bedrijfsvoering.
- Niet-financiële onrechtmatigheden in verband met het niet naleven van bepalingen in de wet Fido en bijbehorende Regelingen worden opgenomen en toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.

- Het college rapporteert ook over geconstateerde fraude door eigen medewerkers in deze paragraaf.
- In de begroting wordt ingegaan op de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering.

1.7 Accountantsverslag (Jaarrekening)

Met ingang van 2023 controleert de accountant de jaarrekening alleen nog op getrouwheid, en is het college verantwoordelijk voor de rechtmatigheidsverantwoording. Het afzonderlijke rechtmatigheidsoordeel in de controleverklaring van de accountant komt te vervallen. De accountant controleert wel of de rechtmatigheidsverantwoording van het college getrouw tot stand is gekomen. Er is een uitzondering gemaakt voor de specifieke uitkeringen: in de Gemeente- en provinciewet is bepaald dat de controleverklaring van de accountant aangeeft dat de baten en lasten (alsmede de balansmutaties) met betrekking tot specifieke uitkeringen rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dit betekent dat naast het getrouwheidsoordeel bij de jaarrekening als geheel, nog een oordeel van de accountant wordt gevraagd bij de rechtmatigheid van de specifieke uitkeringen in de SiSa-bijlage. Dit heeft geen invloed op de rechtmatigheidsverantwoording door het college, die zal ook de rechtmatigheidsaspecten van de specifieke uitkeringen toetsen.

1.7.1 Rechtmatigheidsverantwoording (Jaarrekening)

De rechtmatigheidsverantwoording, een door het BBV voorgeschreven standaardtekst, moet vanaf 2023 jaarlijks in de jaarrekening worden opgenomen. Hierin licht het college toe: de datum van vaststelling van het normenkader, de door de raad vastgestelde goedkeurings- en rapporteringstoleranties, in hoeverre aan de vastgestelde kaders is voldaan, en de geconstateerde afwijkingen boven de verantwoordingsgrens. De toelichting op de afwijkingen wordt opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering. Verantwoord in hoeverre de in de jaarrekening verantwoorde baten, lasten en balansmutaties het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium zijn nageleefd, in overeenstemming zijn met het normenkader. De commissie BBV heeft bepaald dat begrotingsonrechtmatigheden die binnen de beleidskaders van de raad passen, moeten worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording maar niet nader toegelicht in de rechtmatigheidsverantwoording.

1.7.2 Modelverantwoording (verplicht)

Het wettelijk verplichte model voor de rechtmatigheidsverantwoording moet gezien worden als de minimaal vereiste verantwoording. Colleges kunnen in hun ambities verder willen gaan en een zogenaamd 'in control statement' willen afgeven. Gemeenteraden kunnen in hun kaderstellende rol ook aangeven of zij vinden dat het college over meer dan alleen de financiële rechtmatigheid een verantwoording moet afgeven. Het model is onderdeel van de jaarstukken en ziet er zo uit:

Verantwoordelijkheid college van burgemeester en wethouders¹⁷

De baten en lasten alsmede de balansmutaties moeten getrouw in de jaarrekening worden opgenomen. Uit het getrouw opnemen van de baten en lasten alsmede de balansmutaties, blijken een drietal rechtmatigheidscriteria niet expliciet. Dit betreffen het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium. In deze rechtmatigheidsverantwoording licht het college van burgemeester en wethouders toe in hoeverre bij de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium zijn nageleefd. Dit houdt in dat de verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties in overeenstemming zijn met door de raad vastgestelde kaders zoals de begroting en gemeentelijke verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving. Bij de waarderingsgrondslagen in de jaarrekening is het door de raad op <datum> vastgestelde normenkader van de relevante wet- en regelgeving verder toegelicht.

Deze verantwoording hanteert een grensbedrag omdat alleen de van belang zijnde aspecten in de verantwoording hoeven te worden betrokken. Deze grens is door de raad bepaald en bedraagt <x>% (maximaal 3) van de totale lasten inclusief toevoegingen aan de reserves en is daarmee vastgesteld op € <x>.

Bevinding

Het college is van mening dat de in deze jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties <niet> rechtmatig tot stand zijn gekomen binnen de daarvoor gestelde grens.

De geconstateerde afwijkingen betreffen¹⁸:

-
-

In de paragraaf bedrijfsvoering is op basis van de Kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV en op basis van de afspraken met de raad aanvullende informatie opgenomen over de financiële rechtmatigheid. In deze paragraaf heeft het college ook beschreven welke actie hij onderneemt om vermelde afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

De tekst van de verantwoording ligt vast en moet door het college op de volgende punten worden aangevuld:

1. Datum vaststelling normenkader;
2. Het door de raad vastgestelde grensbedrag;
3. Wel of niet voldoen aan rechtmatigheid criteria;
4. Geconstateerde afwijkingen boven de verantwoordingsgrens.

Het college maakt in haar verantwoording gebruik van de begrippen 'fouten' en 'onduidelijkheden' (ieder afzonderlijk) om de afwijkingen te duiden.

1.8 Uitvoeringsaspecten

In dat kader zullen de rechtmatigheidsbevindingen (centraal) worden geregistreerd. De registratie van bevindingen kan onder andere de volgende informatie bevatten:

- De omvang van de financiële onrechtmatigheid (waarschijnlijk/exact en/of maximaal) en de periode waar deze op betrekking heeft.
- Het totaal aan financiële onrechtmatigheden en impact op de rechtmatigheidstoelichting.
- Aanbeveling en status opvolging.
- De keuze om wel of niet een herstelactie uit te voeren en status/tijdspad en impact voor het betreffende boekjaar.
- Of er sprake is van een bewuste keuze om af te wijken van wet- en regelgeving met verwijzing naar college/gemeenteraadsbesluit.

Bijlage 2 Financiële verordening (ex art. 212)

Wijzigingen en integrale tekst en toelichting

Inhoud

1. Wijzigingen.....	1
2. Integrale tekst en toelichting	4



1. Wijzigingen

Deze verordening wordt gewijzigd als gevolg van de invoering van de rechtmatigheidsverklaring. Achter de wijzigingen is de integrale tekst van de gewijzigde verordening opgenomen.

Wijziging in artikel 1. Definities

Toegevoegd is de definitie voor rechtmatigheidsverantwoording.

Wijziging in artikel 6

Het vaststellen van het normenkader is nu opgenomen in het nieuwe artikel 29c. Het eerste lid van artikel 6 is daarmee komen te vervallen.

Wijziging in artikel 25 Bedrijfsvoering

In dit artikel zijn onderdelen d en e van het eerste lid toegevoegd:

In de paragraaf bedrijfsvoering bij de begroting en de jaarstukken neemt het college een

- d. toelichting op de rechtmatigheidsverantwoording
- e. verantwoording beleid misbruik en oneigenlijk gebruik
- f. toelichting op niet-financiële onrechtmatigheden in verband met het niet naleven van bepalingen in de wet Fido en bijbehorende Regelingen.

Wijziging hoofdstukindeling

Een nieuwe indeling is gemaakt, waarbij rechtmatigheid en audit vallen onder hoofdstuk 'Rechtmatigheidsverantwoording' en de overige artikelen vanaf artikel 30 onder hoofdstuk 5 Financieel beheer.

Wijziging artikel 29 Audits

Als gevolg van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording wordt aan lid 1 toegevoegd: ... en rapporteert het college daarover in de rechtmatigheidsverantwoording, zoals beschreven in artikel 29a.

Nieuw artikel 29a Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

1. De raad stelt vast op welke wijze hij 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 college aan de raad over afwijkingen met een verantwoordingsgrens van 1% 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 €200.000 nader toegelicht.

Nieuw artikel 29b. 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 college biedt de raad jaarlijks uiterlijk op 31 december van het begrotingsjaar ter vaststelling een normenkader rechtmatigheid aan. Dit kader bestaat uit alle relevante (interne) wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien.

Nieuw artikel 29c Begrotingscriterium

1. Het begrotingscriterium is een criterium van rechtmatigheid dat betrekking heeft op de grenzen van de baten en lasten in de door de raad 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 de raad is geautoriseerd, zoals is opgenomen in artikel 5.
3. Bij investeringsprojecten wordt de begrotingsrechtmatigheid beoordeeld op het niveau van het totaal gevoteerde kredietbedrag. Een overschrijding van het jaarbudget, passend binnen het totaalbedrag 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 de raad, 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.

Nieuw artikel 29d 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 overheidsmiddelen en gemeentelijke eigendommen bij financiële beheershandelingen.
2. Het college zorgt voor en legt vast de regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen en een nota misbruik en oneigenlijk gebruik.
3. In de paragraaf bedrijfsvoering wordt over misbruik en oneigenlijk gerapporteerd, waaronder fraude door eigen personeel.

De toelichting

De toelichting op de gewijzigde artikelen is aangepast, nieuwe artikelen zijn toegelicht. Daarnaast zijn enkel toelichtingen gecorrigeerd waar die in strijd waren met de regelgeving, geactualiseerd waar het verouderde verwijzingen bevatte en gereedigd om de leesbaarheid te verbeteren:

- Artikel 4 verwijzing naar productenbegroting weggelaten – we werken niet meer met ‘producten’
- Artikel 7 verwijzing naar oude nota verwijderd.
- Artikel 18 redactionele wijziging en aanpassing op basis van wet M&O.
- Artikel 19 vanwege het nieuwe treasury statuut 2021
- Artikel 21 redactioneel
- Artikel 29, 29a, b, c en d vanwege wijzigingen rechtmatigheidsverantwoording
- Artikel 35 – de frequentie van het wijzigingen van deze verordening aangepast vanwege de verwachting dat er vaker wijzigingen nodig zijn.

2. Integrale tekst en toelichting

Financiële verordening gemeente Deventer 2023

Hoofdstuk 1

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. organisatieonderdeel: een afgebakend geheel van taken, producten en diensten onder verantwoordelijkheid van een leidinggevende.
- b. administratie: het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, het functioneren en het beheersen van de organisatie van de gemeente Deventer of onderdelen daarvan en ten behoeve van de verantwoording die daarover moet worden afgelegd;
- c. administratieve organisatie (AO/IB): het stelsel van organisatorische maatregelen gericht op het tot stand brengen en het in stand houden van de goede werking van de bestuurlijke en ambtelijke informatieverzorging ten behoeve van de verantwoordelijke leiding.
- d. financieel beheer: het uitoefenen van bestuur over en toezicht op het beheer van middelen en het uitoefenen van rechten van de gemeente Deventer.
- e. rechtmatigheid: het in overeenstemming zijn van de financiële beheershandelingen met geldende wet- en regelgeving, waaronder gemeentelijke verordeningen, raadsbesluiten en relevante collegebesluiten.
- f. rechtmatigheidsverantwoording: de toelichting in de jaarrekening waarin het college aangeeft in hoeverre de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties, rechtmatig tot stand zijn gekomen;
- g. doelmatigheid: het realiseren van bepaalde prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen dan wel gegeven een bepaalde hoeveelheid inzet van middelen het realiseren van zoveel mogelijk prestaties.
- h. doeltreffendheid: de mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid daadwerkelijk worden behaald.
- i. verbonden partijen: rechtspersonen waarin de gemeente een bestuurlijke en financieel belang heeft.

Hoofdstuk 2 Begroting en verantwoording

Artikel 2 Kalender

1. Het College van B&W biedt jaarlijks, vóór 31 december, een bestuurlijke planning voor het volgende begrotingsjaar aan de Raad aan. In deze planning zijn de data opgenomen met betrekking tot het aanbieden en vaststellen van de Planning en Controlproducten.
2. De planning- en Control in een kalenderjaar documenten bevatten: kaderbrief, Voorjaarsnota, begroting, rekening en vier tussentijdse rapportages.

Artikel 3 Programmabegroting

1. De raad stelt de programma-indeling vast en herijkt deze zo nodig.

2. De raad stelt per programma vast:

- a. omschrijving programma
- b. actuele beleidscontext
- c. strategische doelen
- d. doelstellingen
- e. prestaties

3. De raad stelt op voorstel van het college per programma de beleidsindicatoren vast. Het voorstel van het college bevat ten minste de verplichte beleidsindicatoren, bedoeld in artikel 25, tweede lid, onder a, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

4. Het college geeft per programma bij de prestaties weer welk budget nodig is om deze prestaties te realiseren

Artikel 4 Taakveldenbegroting

De raad stelt op voorstel van het college de taakvelden per programma vast.

Artikel 5 Autorisatie begroting, investeringskredieten en begrotingswijzigingen

1. Bij de behandeling van de begroting bepaalt de raad van welke nieuwe investeringen hij op een later tijdstip een apart voorstel voor autorisatie van het investeringskrediet wil ontvangen. De overige nieuwe investeringen worden bij de begrotingsbehandeling met het vaststellen van de financiële positie geautoriseerd.

2. In een apart onderdeel van de programmabegroting 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 besteding van het krediet in het lopende boekjaar weergegeven.

3. De raad onderscheidt begrotingswijzigingen binnen het begrotingsjaar op raads-, college en ambtelijke niveau en begrotingswijzigingen tussen begrotingsjaren.

4. De raad stelt regels vast inzake het schuiven van budgetten binnen programma's, tussen programma's en tussen begrotingsjaren en voor de door het college in acht te nemen procedures bij begrotingswijzigingen.

Artikel 6 Uitvoering begroting

1. Het college neemt maatregelen die waarborgen dat de uitvoering van de begroting doelmatig en doeltreffend verloopt.

2. Het college draagt er zorg voor dat de lasten en de baten van de programma's zoals geautoriseerd in de begroting of gewijzigde begroting niet worden overschreden, respectievelijk onderschreden.

3. Het college informeert de raad zo spoedig mogelijk over belangrijke afwijkingen in de uitvoering van de begroting op programmakader en krediet. Daarbij voegt het college een toelichting en een voorstel tot bijsturing.

Artikel 7 Nieuw beleid

1. Voorstellen voor nieuw beleid worden alleen gedaan bij de Voorjaarsnota en/of begroting.
2. Tussentijds kan het college alleen de raad voorstellen de begroting te wijzigen voor nieuw beleid, indien dit nieuw beleid voldoet aan de 3O's: een "onvermijdelijke", "onuitstelbare" en "onvoorziene" situatie.

Artikel 8 Tussentijdse rapportage en informatie

1. Het college informeert de raad door middel van vier kwartaalrapportages over:
 - a. beleidsmatige financiële afwijkingen van de begroting voor zowel exploitatie als investeringen
 - b. prognose over de realisatie van de doelstellingen en prestaties
2. De inrichting van de kwartaalrapportages sluit aan bij de programma-indeling van de begroting.

Artikel 9 Jaarstukken

1. Het college legt verantwoording af over de uitvoering van de programma's. In de verantwoording geeft het college aan:
 - a. wat de realisatie is per programma van de doelstellingen en prestaties
 - b. welke budgetten zijn ingezet om de prestaties te realiseren
 - c. de analyse op hoofdlijnen van de afwijkingen ten opzichte van de oorspronkelijke en de definitieve begroting.
2. De programma's in het jaarverslag bevatten een toelichting waarin oorzaken van afwijkingen worden aangegeven en of deze van structurele aard zijn.
3. In de jaarrekening wordt van de investeringen de uitputting van de geautoriseerde investeringskredieten en de actuele raming van de totale uitgaven in relatie tot de nog te verrichten werkzaamheden weergegeven.
4. Het college draagt zorg voor het verzamelen en vastleggen van gegevens over de mate waarin de doelen en effecten zijn bereikt, de ingezette beleidsinstrumenten en de kosten, opdat doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid zoals vastgesteld door de raad, kunnen worden getoetst.

Artikel 10 Financiële positie

1. Het college draagt er zorg voor, dat het beleid dat door de raad is vastgesteld in de uiteenzetting van de financiële positie en de meerjarenramingen is opgenomen.
2. In de begroting wordt op basis van een bedrag per inwoner een post onvoorzien opgenomen.

Artikel 11 Incidentele lasten en baten

1. Conform het besluit begroting en verantwoording wordt bij de begroting en jaarrekening een overzicht incidentele lasten en baten toegevoegd. Bedragen per programma kleiner dan € 25.000 worden in een totaalbedrag per programma zichtbaar gemaakt.

2. De raad kan bij afzonderlijke voorstellen besluiten dat voor bepaalde baten en lasten een einddatum geldt en dat deze baten en lasten dan als zodanig van eenmalige aard zijn.

Artikel 12 Waardering en afschrijving

1. Het college biedt de raad periodiek een nota activering en afschrijving aan. De raad stelt de nota vast.

2. De nota behandelt:
- a. de waarderingsgrondslagen;
 - b. het afschrijvingsbeleid;
 - c. de afschrijvingstermijnen.

Artikel 13 Budgetoverheveling

Het college informeert de raad via de 4e kwartaalrapportage over de budgetten die bij de jaarrekening worden overgeheveld.

Artikel 14 Budgettaire spelregels

De raad stelt op voorstel van het college budgettaire regels vast welke gaan over de verhouding tussen het programmabudget en de algemene middelen.

Artikel 15 Reserves en voorzieningen

1. Het college biedt de raad periodiek een nota reserves en voorzieningen aan. De raad stelt de nota vast.

2. De nota behandelt:
- a. de vorming en besteding van reserves;
 - b. de vorming en besteding van voorzieningen;
 - c. de toerekening en verwerking van rente over de reserves en de voorzieningen.

3. Bij een voorstel voor de instelling van een reserve gaat het college in ieder geval in op:
- a. de argumenten die aan de keuze voor een reserve ten grondslag liggen;
 - b. het specifieke doel van de reserve;
 - c. de voeding van de reserve;
 - d. de maximale hoogte van de reserve;
 - e. de maximale looptijd.

Artikel 16 Voorzieningen voor oninbare vorderingen

Voor openstaande vorderingen worden voorzieningen wegens oninbaarheid gevormd op basis van een beoordeling van deze vorderingen.

Artikel 17 Verstrekken van garanties en geldleningen aan derden

1. Het college biedt de raad periodiek een nota verstrekken ge garanties en geldlening aan derden aan. De raad stelt de nota vast.

2. De nota behandelt in ieder geval:

- a. de wet- en regelgeving
- b. ongeoorloofde of onrechtmatige staatssteun
- c. de marktconforme rente bij geldlening
- d. aanwijzingen voor vergoeding
- e. bedingen van zekerheden
- f. relatie met risicomangement en weerstandsvermogen

3. Het totaalbedrag aan verleende garanties, waarborgen en overige niet uit de balans blijkende rechten en verplichtingen wordt bij de uiteenzetting van de financiële positie expliciet vermeld.

Artikel 18 Kostprijsberekening

1. Voor het bepalen van (1) de geraamde kostprijs van taken die via rechten en heffingen aan inwoners worden doorberekend, en van (2) goederen en diensten die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, wordt een extracomptabel stelsel van kostentoekening gehanteerd.

2. Bij de kostentoekening worden naast de directe kosten betrokken:

- a. de overheadkosten;
- b. de rente van de inzet van vreemd vermogen;
- c. de bijdragen en onttrekkingen aan voorzieningen;
- d. de afschrijvingskosten van de in gebruik zijnde activa.

3. Voor de rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, worden bij de directe kosten ook de compensabele belasting over de toegevoegde waarde (BTW) en de gedeelde inkomsten van het kwijtscheldingsbeleid betrokken.

4. Voor de toerekening van de overheadkosten aan de kostprijs van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, wordt uitgegaan van een aandeel in de totale overheadkosten ter grootte van de geraamde directe kosten van de economische categorieën 1.1 Salarissen en sociale lasten en 3.5.1 Ingeleend personeel die worden besteed aan de desbetreffende goederen, werken, diensten en heffingen, gedeeld door de totale geraamde directe kosten voor de gemeentelijke formatie in de economische categorieën 1.1 Salarissen en sociale lasten;

5. Voor goederen en diensten, die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden worden de overheadkosten, die worden gemaakt voor deze goederen en diensten in de kostprijs meegenomen.

Artikel 19 Treasuryfunctie

De raad stelt op voorstel van het college een treasurystatuut vast waarin regels worden opgenomen voor het dagelijkse geldstromenbeheer en voor liquiditeitsrisico, renterisico, kredietrisico en relatiebeheer, administratieve organisatie en interne controle voor de financieringsfunctie.

Artikel 20 Registratie bezittingen, activa en vermogen en verzekeringen

1. Het college draagt zorg voor een actuele en volledige registratie van bezittingen.

2. Het college draagt er zorg voor, dat de registratie en de ontwikkeling van de bezittingen en het vermogen van de gemeente systematisch worden gecontroleerd. De waardepapieren, de voorraden, de uitstaande leningen, de (debiteuren-)vorderingen, de liquiditeiten, de opgenomen leningen en de (crediteuren-)schulden worden jaarlijks gecontroleerd en registergoederen en bedrijfsmiddelen tenminste eenmaal in de 4 jaar.

3. Bij afwijkingen in de registratie van bezittingen neemt het college maatregelen voor herstel van de tekortkomingen. De resultaten van de controle en eventuele plannen tot verbetering worden ter kennis van de raad gebracht.

4. Het college draagt zorg voor voldoende verzekering van de bezittingen.

Hoofdstuk 3 Paragrafen

Artikel 21 Lokale heffingen

1. Het college doet de raad jaarlijks bij de begroting een voorstel voor de hoogte van de gemeentelijke tarieven voor de: belastingen, marktgelden, havengelden, leges, de rioolheffing, de afvalstoffenheffing, precario en parkeerbelasting

2. De paragraaf lokale heffingen bevat naast de verplichte onderdelen op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval informatie over:

- a. de inkomsten die voortvloeien uit de belastingen, heffingen en tarieven.
- b. het volume en bedrag met betrekking tot kwijtscheldingen bij de belastingen, heffingen en tarieven
- c. de ontwikkeling van de lokale belastingdruk

Artikel 22 Weerstandsvermogen

1. De paragraaf weerstandsvermogen bevat naast de verplichte onderdelen op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval informatie over:

- a. het risicomangement-proces;
- b. de wijze van bepalen van de bestanddelen van de beschikbare weerstandscapaciteit;
- c. de wijze van bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit;
- d. de bepaling van het weerstandsvermogen en de mate van toereikendheid daarvan;
- e. de beleidsgevolgen en de maatregelen die het college voorstelt bij een overschot dan wel tekort aan weerstandsvermogen.

2. Het college biedt de raad periodiek een beleidsnota risicomangement en weerstandsvermogen aan. De raad stelt deze vast.

Artikel 23 Onderhoud kapitaalgoederen

Bij de begroting en de jaarstukken geeft het college in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen naast de verplichte onderdelen op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten informatie over de voortgang van het geplande onderhoud conform vastgestelde onderhoudsplannen;

- a. de omvang van het achterstallig onderhoud en van de consequenties daarvan, met betrekking tot openbaar groen, waterwerken, wegen, kunstwerken, riolering en gebouwen.

- b. Het college biedt de raad periodiek visie en een uitvoeringsprogramma aan, waarin minimaal het kader voor het beoogde onderhoudsniveau aan openbaar groen, waterwerken, wegen, kunstwerken, riolering en gebouwen is opgenomen. De raad stelt dit vast.
- c. Het college biedt de raad periodiek een meerjaren onderhoudsplan aan, waarin de definitieve programmering is opgenomen.

Artikel 24 Financiering

De paragraaf financiering bevat naast de verplichte onderdelen op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval informatie over:

- a. de kasgeldlimiet;
- b. de renterisico norm;
- c. de liquiditeitsplanning en de financieringsbehoefte voor de komende drie jaar;
- d. de rentevisie;
- e. de rentekosten en rente-opbrengsten verbonden aan de financieringsfunctie;
- f. de uitvoering van het schatkistbankieren
- g. de analyse van de rente-resultaten en de besteding daarvan.

Artikel 25 Bedrijfsvoering

In de paragraaf bedrijfsvoering bij de begroting en de jaarstukken neemt het college 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. een specificatie van de overheadkosten.
- d. toelichting op de rechtmatigheidsverantwoording
- e. verantwoording beleid misbruik en oneigenlijk gebruik
- f. toelichting op niet-financiële onrechtmatigheden in verband met het niet naleven van bepalingen in de wet Fido en bijbehorende Regelingen.

Artikel 26 Verbonden partijen

Het college legt periodiek in een beleidsnota vast hoe de gemeente besluit tot samenwerking in een verbonden partij en wat de rollen van het college en de gemeenteraad zijn bij deelname en oprichting, bij het sturen en beheersen ervan en bij de evaluatie en heroverweging van het samenwerkingsverband van verbonden partijen. In de beleidsnota worden de gemeentelijke uitgangspunten meegegeven voor de inrichting van de governance van verbonden partijen.

Artikel 27 Grondbeleid

1. Bij de begroting en de jaarstukken geeft het college in de paragraaf grondbeleid naast de verplichte onderdelen op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten informatie over:

- a. de middels het grondbeleid gegeven invulling aan de in de programma's van de begroting opgenomen beleidsdoelen;
- b. de strategische visie op marktontwikkelingen en in te zetten instrumenten en maatregelen gekoppeld aan het vigerende grondbeleid en grondprijzenbeleid;
- c. de nog te ontwikkelen strategische locaties en in ontwikkeling genomen bouwgronden in exploitatie en de te verwachten planresultaten;
- d. de aan- en verkoop van vastgoed en/ of gronden;

- e. in erfpacht uitgegeven gronden;
- f. de toereikendheid van de beschikbare weerstandsreserves in relatie tot de risico's van de bouwgronden in exploitatie en overige voorraden.

2. Het college biedt de raad periodiek een nota grondbeleid en grondprijzenbeleid aan. De raad stelt de nota vast. In de nota wordt aandacht besteed aan:

- a. de strategische visie van de gemeente;
- b. het te voeren grond- en grondprijzenbeleid in relatie met de programma's van de begroting;
- c. de inzet van de beleids- en beheersinstrumenten; de methodiek en uitgangspunten voor prijsstelling van de verkoop van gronden.

3. Het college biedt de raad periodiek een uitvoeringskader beheersing grondexploitaties aan. De raad stelt dit vast. Hierin wordt naast de verplichte onderdelen van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten aandacht besteed aan:

- a. de waardering van de strategische voorraden en het onderhanden werk
- b. wijze van beheersing grondexploitaties
- c. informatievoorziening aan de raad
- d. besluitvormingsproces

4. Het college biedt de raad periodiek een nota erfpachtbeleid aan. De raad stelt de nota vast. In de nota wordt aandacht besteed aan:

- a. strategische visie op erfpachtbeleid
- b. uitgangspunten berekening erfpachtcanon

Artikel 28 Verstrekking subsidies

Het college biedt de raad periodiek een subsidieverordening aan. De verordening bevat het kader voor de verstrekking van gemeentelijke subsidies.

Hoofdstuk 4 Rechtmatigheidsverantwoording

Artikel 29 Audits

1. Het college draagt ten behoeve van het getrouwe beeld en de rechtmatigheid van de jaarrekening en het jaarverslag zorg voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Bij afwijkingen neemt het college maatregelen tot herstel en rapporteert het college daarover in de rechtmatigheidsverantwoording, zoals beschreven in artikel 29a.

2. Het college draagt zorg voor de jaarlijkse planmatige uitvoering van interne toetsing door middel van audits welke zijn gebaseerd op een risicoanalyse van de binnen de organisatie respectievelijk te leveren diensten, voort te brengen producten, alsmede de onderliggende processen. De audits richten zich op juistheid, volledigheid en tijdigheid van de bestuurlijke informatievoorziening, de rechtmatigheid van beheershandelingen, fraude- en corruptierisico's en op misbruik en oneigenlijk gebruik van de gemeentelijke regelingen.

3. Indien nodig zorgt het college op basis van de resultaten van de audits genoemd in het tweede lid voor een plan van verbetering. Het college neemt op basis van het plan van verbetering maatregelen voor het herstel van de tekortkomingen.

4. De rapportage met betrekking tot de resultaten van de uitgevoerde audits en het plan van verbetering worden tenminste tweemaal per jaar ter kennis van de raad gebracht.

Artikel 29a. Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

1. De raad stelt vast op welke wijze hij 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 college aan de raad over afwijkingen met een verantwoordingsgrens van 1% 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 €200.000 nader toegelicht.

Artikel 29b. 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 college biedt de raad jaarlijks uiterlijk op 31 december van het begrotingsjaar ter vaststelling een normenkader rechtmatigheid aan. Dit kader bestaat uit alle relevante (interne) wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien.

Artikel 29c Begrotingscriterium

1. Het begrotingscriterium is een criterium van rechtmatigheid dat betrekking heeft op de grenzen van de baten en lasten in de door de raad 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 de raad is geautoriseerd, zoals is opgenomen in artikel 5.

3. Bij investeringsprojecten wordt de begrotingsrechtmatigheid beoordeeld op het niveau van het totaal gevoteerde kredietbedrag. Een overschrijding van het jaarbudget, passend binnen het totaalbedrag 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 de raad, 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 29d 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 overheidsmiddelen en gemeentelijke eigendommen bij financiële beheershandelingen.

2. Het college zorgt voor en legt vast de regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen en een nota misbruik en oneigenlijk gebruik.

3. In de paragraaf bedrijfsvoering wordt over misbruik en oneigenlijk gerapporteerd, waaronder fraude door eigen personeel.

Hoofdstuk 5 Financieel beheer

Artikel 30 Administratie

Het college draagt er zorg voor dat de administratie (niet alleen de financiële administratie maar in brede zin van het woord) zodanig van opzet en werking is, dat zij in ieder geval dienstbaar is voor:

- a. doelmatige uitvoering administratie
- b. het sturen en het beheersen van activiteiten en processen in de gemeente als geheel en in de afdelingen;
- c. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van de vaste activa, voorraden, vorderingen, schulden en contracten];
- d. het verschaffen van informatie over uitputting van de toegekende budgetten en investeringskredieten en voor het maken van kostencalculaties;
- e. het verschaffen van informatie over indicatoren met betrekking tot de gemeentelijke productie van goederen en diensten en de maatschappelijke effecten van het gemeentelijke beleid;
- f. 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
- g. 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 31 Financiële administratie

1. Het college draagt er zorg voor dat:
 - a. de inrichting en de werking van de financiële administratie voldoet aan het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten en andere relevante wet- en regelgeving;
 - b. de vereiste informatie verstrekt wordt aan het rijk, de provincie en de Europese Unie, evenals aan andere instellingen die specifieke verantwoordingsverplichtingen opleggen aan gemeenten.
 - c. financiële administratie:

het onderdeel van de administratie dat omvat het systematisch vastleggen en verwerken van de financiële gegevens van de organisatie van de gemeente Deventer of onderdelen daarvan, teneinde te komen tot een goed inzicht in:

- 1° de financieel-economische positie;
- 2° het financiële beheer;
- 3° de uitvoering van de begroting;
- 4° het afwikkelen van vorderingen en schulden,

Artikel 32 Financiële organisatie

1. Het college draagt de zorg voor en legt in het Organisatiebesluit vast:
 - a. een eenduidige indeling van de gemeentelijke organisatie en een eenduidige toewijzing van de gemeentelijke taken aan de organisatie onderdelen;
 - b. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, zodat aan de eisen van interne controle wordt voldaan en de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie aan beleids- en beheersorganen is gewaarborgd;
 - c. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten;
 - d. de regels voor de opdrachtverlening en de verrekening van leveringen tussen de organisatieonderdelen van de gemeente;
 - e. de te maken afspraken met de organisatieonderdelen 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. de regels voor de verlening van décharge over het gevoerde beheer van de organisatieonderdelen.

2. Het college brengt het Organisatiebesluit ter kennis van de raad.

Artikel 33 Aanbesteding en inkoop

Het college legt in de beleidsnota “inkoop- en aanbestedingsbeleid” de spelregels vast die gelden voor de inkoop en aanbesteding van werken, leveringen en diensten. De regels waarborgen, dat wordt gehandeld in overeenstemming met de regels van de Europese Unie.

Artikel 34 Intrekken oude verordening en overgangsrecht

De Financiële verordening 2019 wordt ingetrokken.

Artikel 35 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2024.

Artikel 36 Evaluatie

De werking van deze verordening wordt periodiek door de raad geëvalueerd.

Artikel 37 Citeertitel

De verordening wordt aangehaald als Financiële verordening 2023.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van XXXX

Toelichting

Artikel 1. Begripsbepalingen

Voor de gehanteerde begrippen in de verordening gelden de definities uit de Gemeentewet, de Wet Fido, het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten. Overige begrippen uit de verordening worden in artikel 1 van deze verordening gedefinieerd.

Artikel 2. Kalender

In de doorontwikkeling P en C-cyclus (raadsbesluit juni 2017) is de P en C-cyclus vastgesteld. Dit betekent o.a. dat de zomer- en najaarsrapportage in de verordening zijn geschrapt. Hiervoor komen de kwartaalrapportages in de plaats. Ook is geen artikel meer opgenomen over de diverse data van de raadsbehandeling met betrekking tot de P en C-documenten. Hiervoor in de plaats is een artikel gekomen waarin staat dat elk jaar voor 31 december door het college van Ben W een voorstel aan de raad wordt gedaan over de diverse data van de P en C-documenten voor het komend jaar. Een voordeel hiervan is dat ingespeeld kan op de actualiteit zonder dat dit in strijd is met de verordening.

Artikel 3. Programmabegroting

In het "Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten" is de indeling van de begroting in programma's niet verplicht voorgeschreven. De gemeente bepaalt zelf het aantal en de inhoud van de programma's van de begroting en kan daardoor de begrotingsopzet aanpassen aan de eigen politiek-bestuurlijke wensen. Omdat er een politiek-bestuurlijke keuze ten grondslag ligt aan de indeling van de programma's stelt de raad de indeling vast. Meestal zal die vaststelling voor enkele jaren gelden, bijvoorbeeld voor een gehele raadsperiode. Indien daartoe aanleiding is, kan de raad de indeling wijzigen.

Artikel 4. Taakvelden

Op basis van het besluit begroting en verantwoording (BBV) moet bij de financiële begroting en rekening ook een de bijlage met het overzicht van de geraamde baten en lasten per taakveld worden toegevoegd. De te hanteren taakvelden zijn voorgeschreven. Hiermee wordt beoogd de transparantie toe te laten nemen en gemeenten onderling vergelijkbaar te maken, omdat taakveldinformatie landelijk wordt gepubliceerd op www.waarstaatjegemeente.nl.

Artikel 5. Autorisatie begroting, investeringskredieten en begrotingswijzigingen

In dit artikel wordt expliciet vastgelegd dat de raad bij het vaststellen van de financiële positie, de investeringskredieten autoriseert. De autorisatie van deze kredieten zou anders als gevolg van het door gemeenten gehanteerde lasten en batenstelsel buiten de boot vallen. De samenvattende informatie over investeringen is in een apart onderdeel van de programmabegroting opgenomen.

Investeringen van gemeenten worden voornamelijk geactiveerd en drukken zodoende in het jaar van aanschaf niet op de onder de programma's verantwoorde lasten. Al naar het belang dat wordt toegekend aan een bepaald investeringsproject kan de raad uitspreken dat van een bepaald project eerst nadere voorstellen ter vaststelling worden voorgelegd voordat het college de uitvoering ter hand kan nemen.

In een afzonderlijke beleidsnota worden regels opgenomen met betrekking tot het wijzigen van de begroting.

Artikel 6. Uitvoering begroting

In dit artikel worden regels gesteld die ertoe dienen om te borgen dat de uitvoering van de begroting conform de kaders loopt en bij afwijkingen tijdig wordt gerapporteerd, waarbij het college een actieve informatierol heeft richting de raad.

Artikel 7. Nieuw beleid

Doel van de P&C-cyclus is zoveel mogelijk in integrale afwegingen keuzes te maken over beleidsrichting en allocatie van de gemeentelijke middelen. Buiten de momenten van integrale afweging is er beperkt ruimte om op programmaniveau de begroting te wijzigen om nieuwe beleidsinitiatieven mogelijk te maken. Slechts bij wijze van uitzondering kan het college tussentijds de raad voorstellen de begroting te wijzigen voor nieuw beleid. Een raadsbesluit moet “onvermijdelijk”, “onuitstelbaar” en over een “onvoorziene” situatie gaan: de raad hanteert het criterium van de 3O’s. In alle andere gevallen wordt een besluit genomen binnen de P&C-cyclus. Dit laat onverlet dat hét keuzemoment, namelijk de Begrotingstafel, in het voorjaar voorbereid wordt aan de hand van discussienota’s over onderwerpen, waarover de raad aan de Begrotingstafel zich politiek uit kan spreken: de keuze wordt op dat moment gemaakt. Daarbuiten alleen in geval van de 3O’s.

Artikel 8. Tussentijdse rapportage en informatie

Artikel 8 formaliseert een belangrijk onderdeel van de planning en control van de raad. De raad geeft namelijk aan de aard van de informatie die het college standaard dient te verstrekken evenals de reguliere frequentie. Op basis van deze informatie kan de raad de uitvoering van de begroting volgen en besluiten of bijsturing nodig is. Er zijn conform de doorontwikkeling P en C-cyclus vier kwartaalrapportages.

Artikel 9. Jaarstukken

Artikel 9 is het sluitstuk van de begrotingscyclus, de verantwoording over de begrotingsuitvoering door het college, c.q. de controle van de raad daarop. De jaarrekening is ingedeeld overeenkomstig de in het BBV voorgeschreven indeling, waaraan wordt toegevoegd een verslag zoals bedoeld in artikel 197 van de Gemeentewet. Tezamen vormen deze de jaarstukken.

Artikel 11. Incidentele lasten en baten

Op grond van artikel 189 Gemeentewet ziet de raad erop toe dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is. Hiervan kan de raad afwijken indien aannemelijk is dat het structureel en reëel evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht. Met structureel evenwicht wordt bedoeld dat structurele lasten worden gedekt door structurele baten. Daarbij moet opgemerkt worden dat voor een structureel begrotingsevenwicht de structurele lasten altijd gedekt dienen te worden door structurele baten, maar dat incidentele lasten zowel door incidentele als door structurele baten gedekt mogen worden. Het overzicht is onderdeel van de begroting en jaarrekening, in dit artikel wordt een grensbedrag opgenomen waarboven de posten worden toegelicht.

Artikel 12. Waardering en afschrijving

Conform het tweede lid van artikel 212 Gemeentewet wordt in dit artikel verwezen naar de regels voor de waardering en afschrijving van de vaste activa. De vaste activa worden verplicht ingedeeld in immateriële vaste activa, materiële vaste activa en financiële vaste activa.

Artikel 13 Budgetoverhevelingen

Geraamde lasten en baten met betrekking tot de exploitatie die in een bepaald jaar in de jaarrekening niet hebben geleid tot werkelijke lasten en baten, zullen soms in verband met het voldoen aan raads- en of B&W-besluiten nog in een volgend jaar moeten worden besteed of

worden ontvangen. Het college Informeert de raad via de 4e kwartaalrapportage over de budgetten die bij de jaarrekening worden overgeheveld.

Artikel 18. Kostprijsberekening

De grondslag voor de hoogte van heffingen en tarieven is een politieke besluitvorming door de raad op basis van de geraamde hoeveelheden en de geraamde kostprijzen. Kostprijzen laten zich op vele manieren berekenen. In dit artikel worden uitgangspunten voor de bepaling van de kostprijzen gegeven.

Op grond van lid 2 moeten ook de kosten compensabele BTW voor rioolrechten, reinigingsrechten en afvalstoffenheffing worden meegenomen. Dit is toegestaan vanwege het feit dat gemeenten voor het BTW-deel dat nu compensabel is, is gekort in het gemeentefonds.

De overhead moet bij de kostprijsberekening op een consistente wijze worden toegerekend. Doordat de overhead op een apart taakveld wordt begroot, staan de overheadkosten niet meer bij de programma's/taakvelden van bijvoorbeeld leges, riolering en afvalverwerking. De wijze waarop overhead wordt meegenomen in de berekening van maximaal kostendekkende tarieven moet daarom worden toegelicht in de paragraaf lokale heffingen. De gemeenteraad moet hiertoe de methodiek voor de toerekening van overhead aan maximaal kostendekkende tarieven opnemen in de financiële verordening artikel 212.

Lid 5 is van belang met betrekking tot de wet Markt en Overheid. Als een gemeente goederen, diensten of werken levert aan overheidsbedrijven of derden dan mag zij deze activiteiten niet bevoordelen als het economische activiteiten betreft. Economische activiteiten zijn hier activiteiten waarmee de gemeenten in concurrentie met ander ondernemingen treedt. Het bevoordelingsverbod houdt feitelijk in dat tenminste een integrale kostprijs voor de levering van goederen, diensten werken in rekening moet worden gebracht. De Wet M en O is niet van toepassing op economische activiteiten die plaatsvinden in het algemeen belang. De algemeen belangvaststelling dient te geschieden door de Gemeenteraad. Het besluit waarin de algemeen belangvaststelling is opgenomen, dient goed onderbouwd te worden.

Artikel 19. Treasuryfunctie

De financieringsfunctie (treasury) is een belangrijk onderdeel van het middelenbeheer. Gezien de operationele kwetsbaarheid van deze functie bevat artikel 212 van de Gemeentewet het expliciete voorschrift dat de verordening een onderdeel over de financieringsfunctie heeft. Artikel 19 draagt het college op een treasurystatuut op te stellen. Het treasurystatuut geldt als een gedragscode voor de Gemeente Deventer als het gaat om het nemen van beslissingen op het gebied van financiering, beleggingen, rentemanagement, liquiditeitenbeheer en de financiële logistiek. Het treasurystatuut bevat de kaders voor de uitvoering, besluitvorming en verantwoording over de activiteiten binnen het treasuryproces.

Artikel 21. Lokale heffingen

Het vaststellen van de tarieven voor belastingen, rechten en leges is een bevoegdheid van de raad, die niet kan worden gedelegeerd (artikel 156 Gemeentewet). Het eerste lid van het artikel bepaalt welke door de raad worden vastgesteld: belastingen, marktgelden, havengelden, leges, de rioolheffing, de afvalstoffenheffing, precario en parkeerbelasting

Het vaststellen van de prijs voor een gemeentelijke dienst of de levering van goederen of werken is een privaatrechtelijk besluit. Dergelijke besluiten zijn een bevoegdheid van het college (eerste lid, letter e artikel 160 Gemeentewet).

Artikel 22. Weerstandsvermogen

De paragraaf weerstandsvermogen is een van de ijkpunten bij het bepalen van de soliditeit van de begroting en het meerjarenperspectief. De paragraaf rapporteert op systematische wijze over de beschikbare weerstandsmiddelen en de benodigde weerstandsmiddelen. De benodigde weerstands-middelen worden ontleend aan de risico-inventarisatie, die vervolgens met behulp van onderbouwde uitgangspunten en statistische aannames wordt vertaald in financiële termen.

Artikel 28. Verstrekking subsidies

De subsidieverordening gaat in op procedures die het verstrekken van subsidies omgeven en is in dit opzicht vergelijkbaar met een nota over aanbestedingsbeleid (artikel 33). De nota gaat niet over inhoudelijke afwegingen om bepaalde programmatische doelstellingen via subsidies te bereiken maar over het systeem van toekenning, monitoring en vaststelling. Hierbij wordt aandacht besteed aan recht- en doelmatigheid en het voorkomen van oneigenlijk gebruik.

Artikel 29. Audits

Dit artikel draagt het college op maatregelen te treffen opdat gedurende het jaar of voorafgaand aan de accountantscontrole de gemeente zelf nagaat of de cijfers in de administratie een getrouw beeld geven en of de financiële beheershandelingen die aan de baten en lasten en balansmutaties ten grondslag liggen rechtmatig (zijn) verlopen. Het college legt verantwoording af over de rechtmatigheid, de accountant rapporteert over de getrouwheid.

Artikel 29a

Het college legt verantwoording af over negen rechtmatigheidscriteria in de jaarrekening. Verantwoording over getrouwheid en rechtmatigheid komen tot uitdrukking in de balans en het overzicht van baten en lasten. Dit zijn het calculatiecriterium, valueringscriterium, adresseringscriterium, volledigheidscriterium, aanvaardbaarheidscriterium en leveringscriterium. Hierover wordt niet verantwoord in de rechtmatigheidsverantwoording. Die gaat de overige drie criteria:

- 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 de raad bij aanvang van iedere raadsperiode vaststelt op welke wijze hij door middel van de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken geïnformeerd wil worden over rechtmatigheid.

In het tweede lid stelt de raad de verantwoordingsgrens van 1% vast, waarboven het college moet rapporteren aan de raad. Deze grens moet tussen 0% en 3% liggen van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves.

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

In de rechtmatigheidsverantwoording rapporteert het college aan de raad over afwijkingen als die in totaal groter zijn dan de verantwoordingsgrens van 1% van het totaal van de gemeentelijke lasten (inclusief toevoegingen aan de reserves). In de paragraaf bedrijfsvoering worden alle afwijkingen toegelicht als die groter zijn dan €200.000. Hierbij worden de maatregelen vermeld, die het college neemt om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

Niet-financiële onrechtmatigheden in verband met het niet naleven van bepalingen in de wet Fido en bijbehorende Regelingen moeten worden opgenomen en toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering (kadernota rechtmatigheid).

Artikel 29b Voorwaardencriterium

In dit artikel wordt de definitie weergegeven van het voorwaardencriterium, het zogenaamde “normenkader” dat door de gemeenteraad moet worden vastgesteld en voor het einde van het jaar aan de raad moet worden aangeboden. Het normenkader bestaat uit alle relevante (interne) wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien.

Artikel 29c Begrotingscriterium

Dit artikel gaat expliciet in op de begrotingsrechtmatigheid. In het eerste lid wordt het begrip begrotingsrechtmatigheid gedefinieerd – waar de begroting het normenkader vormt.

In het tweede lid is bepaald dat overschrijdingen onrechtmatig zijn als dit leidt tot afwijkingen van de begrotingstotalen van de individuele programma's. Er wordt daarmee niet gekeken naar overschrijdingen van individuele budgetten of taakveldtotalen. Voor kredieten geldt het totale kredietbedrag als norm voor de begrotingsrechtmatigheid (lid 3).

In lid 4 gaat over de weging van de overschrijdingen. De baten en lasten moeten zich bewegen binnen de door de raad goedgekeurde en vastgestelde budgetplafonds. Indien er een overschrijding plaatsvindt is er in principe sprake van een begrotingsonrechtmatigheid. Hoe afwijkingen worden gewogen zijn uitgewerkt in de beleidsregels begroting zoals bedoeld in artikel 5.

Artikel 29d Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

Dit artikel gaat in op het zogenaamde “misbruik en oneigenlijk gebruik criterium”. In het eerste lid wordt het criterium gedefinieerd. Van misbruik is sprake bij het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte 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. In het tweede lid wordt aan het college opgedragen regels op stellen voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen. Het college rapporteert over dit criterium in de paragraaf bedrijfsvoering (lid 3). Daarbij wordt indien voorgevallen ook gerapporteerd over fraude door eigen personeel, hoewel dit niet binnen de (enge) definitie van dit criterium valt.

Artikel 30. Administratie

In artikel 30 worden de kaders gegeven voor de inrichting van administraties van de gemeente. In hoofdlijnen wordt opgedragen welke gegevens moeten worden vastgelegd en aan welke eisen de vastgelegde gegevens moeten voldoen. Deze verordening regelt niet de regels en activiteiten die daarvoor in de uitvoering nodig zijn. Dat is een taak van het college. Het college zal deze zaken in een besluit vastleggen voor de aansturing van de ambtelijke organisatie.

Vanuit de financiële administratie moeten gegevens worden aangeleverd voor de financiële verantwoordingsinformatie aan de raad, maar ook aan gedeputeerde staten, in hun rol als toezichthouder en aan het rijk, zoals de verplichte informatievoorzieningen voor derden (IV-3).

Artikel 32. Financiële organisatie

In dit artikel worden uitgangspunten voor de inrichting van de financiële organisatie gegeven, waaraan het college bij het stellen van regels voor de ambtelijke organisatie invulling moet geven. De organisatieregeling wordt door het college vastgesteld. Omdat het van belang is dat in de organisatie de nodige checks and balances, waaronder functiescheiding, van kracht zijn, stelt de raad in artikel 32 eisen aan de inrichting door het college.

Artikel 33. Aanbesteding en inkoop

De inkoop van goederen en diensten en de aanbesteding van werken zijn belangrijke en kwetsbare activiteiten die een groot budgettair effect kunnen hebben. Het hanteren van een protocol is naast de desbetreffende administratieve aspecten tevens te zien als een vorm van risicobeheersing. De aansprakelijkheid kan worden beperkt en er wordt jegens derden rechtszekerheid gecreëerd. Artikel 33 legt aan het college de zorg op om regels op te stellen voor de aanbesteding van werken en inkoop van goederen en diensten. De regelgeving van de Europese Unie dient daarbij nageleefd te worden. Doordat de regels worden vastgelegd kan de accountant bij zijn controle van de jaarstukken nagaan of de interne regels (en de Europese regelgeving) zijn nageleefd, het is een onderdeel van de rechtmatigheidstoets.

Artikel 35. Inwerkingtreding en geldigheidsduur

Deze verordening treedt in de plaats van de vorige op grond van artikel 212 Gemeentewet opgestelde verordening. Het artikel bepaalt dat de verordening van toepassing is op alle stukken van het genoemde begrotingsjaar en latere jaren. De verordening zal worden vervangen door een door de raad vastgestelde geactualiseerde verordening zodra dit noodzakelijk of wenselijk is.

Artikel 37. Citeertitel

In dit artikel wordt de naam gegeven, waarmee men in de gemeentelijke stukken naar deze verordening dient te verwijzen.

Bijlage 3. Controleverordening (ex art. 213)

Wijzigingen en integrale tekst en toelichting

Inhoud

1. Wijzigingen	2
2. Integrale tekst en toelichting	4

1. Wijzigingen

Deze verordening wordt gewijzigd als gevolg van de invoering van de rechtmatigheidsverklaring. Met deze wijziging wordt aangesloten bij de formulering van de modelverordening van de VNG.

Artikel 1. Definities

De gebruikte begrippen in deze verordening zijn overgenomen van de modelverordening.

Artikel 2. Opdrachtverlening accountantscontrole

Een nieuw lid wordt toegevoegd:

- 5. De raad stelt de selectiecriteria en per selectie criterium de bijbehorende wegingsfactoren vast.

Artikel 3. Overige controles en opdrachten (oude artikel 6)

Redactionele wijzigingen overgenomen van de modelverordening maar inhoudelijk niet gewijzigd. Behouden is een bepaling die ontbreekt in de modelverordening: Lid 1 onderdeel aanvullende opdrachten op gebied van getrouwheid.

Artikel 4. Inrichting accountantscontrole

Behouden is een bepaling die ontbreekt in de modelverordening: “De accountant bepaalt binnen het kader van de opdrachtverlening de frequentie van de uit te voeren werkzaamheden. “ Gewijzigd is de bepaling dat accountant zonder voorafgaande kennisgeving werkzaamheden kan uitvoeren –de nieuwe verordening stelt dat daarvoor voorafgaande kennisgeving nodig is. En waar voorheen ‘de portefeuillehouder financiën, de gemeentesecretaris/algemeen directeur en de concerncontroller’ werden genoemd staat nu: ‘vertegenwoordigers van de gemeente’.

Artikel 5. Informatieverstrekking door het college (oude artikel 3)

Redactioneel:

- De oude verordening noemt in lid 2 deze reeks: ‘verordeningen, nota’s, collegebesluiten, deelverantwoordingen, administraties, plannen, overeenkomsten, berekeningen, e.d.’ De nieuwe houdt het op ‘bescheiden’. De toelichting geeft voorbeelden.

Nieuwe bepaling:

- Met betrekking tot de rechtmatigheidsverantwoording:
 - De accountant maakt voor de controle van de in de jaarrekening opgenomen rechtmatigheidsverantwoording door burgemeester en wethouders zo veel mogelijk gebruik van het namens burgemeester en wethouders uitgevoerde onafhankelijke onderzoek.
 - De accountant maakt in de accountantscontrole zo veel mogelijk gebruik van de aanwezige interne beheersing van de werkzaamheden van de interne auditfunctie van de gemeente en stimuleert door een zo veel mogelijke organisatiegerichte accountantscontrole de verdere kwaliteitsverbetering en professionalisering van de ambtelijke organisatie.
 - Overige aanpassingen hebben betrekking op twee bepalingen uit de modelverordening die in de praktijk al worden toegepast:
 - Bij de jaarrekening bevestigen burgemeester en wethouders schriftelijk aan de accountant, dat alle burgemeester en wethouders bekende informatie van belang voor de oordeelsvorming van de accountant is verstrekt.

Artikel 6. Toegang tot informatie door accountant (oude artikel 5)

Redactionele wijziging:

- Het nieuwe artikel is meer algemeen geformuleerd – accountant heeft toegang tot alle informatie en relevante werkplaatsen ipv opsomming (kantoren, terreinen, boeken, bestanden, etc). Voorbeelden worden in de toelichting genoemd.

Artikel 7. Rapportering door accountant

Nieuw is:

- Lid 1 is uitgebreid met een oordeel over getrouwheid van de rechtmatigheidsverklaring.

Redactioneel:

- Lid 2 (oude lid 3) is vereenvoudigd - 'daarvoor in aanmerking komende ambtenaren' ipv een uitgebreide lijst van functionarissen.

Artikel 8 & 9 Intrekking oude regeling, inwerkingtreding en citeertitel

Geen inhoudelijke wijzigingen

Toelichting

De toelichting is overgenomen van de modelverordening en aangepast aan de specifieke punten waar Deventer afwijkt van het model.

2. Integrale tekst en toelichting

Verordening controle financiële beheer en organisatie (artikel 213 Gemeentewet) Deventer 2023

Artikel 1. Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

Accountant: een door de raad aangewezen accountant als bedoeld in artikel 213, tweede lid, van de Gemeentewet;

Accountantscontrole: controle van de in artikel 197 van de Gemeentewet bedoelde jaarrekening door de accountant;

Deelverantwoording: een in opdracht van de raad ten behoeve van de verslaglegging opgestelde verantwoording van een deel van de gemeentelijke organisatie, welke verantwoording onderdeel uitmaakt van de jaarrekening;

Jaarrekening: jaarrekening van de gemeente als bedoeld in artikel 197 van de Gemeentewet;

Rechtmatigheidsverantwoording: de rapportage van het college waarbij aangegeven wordt in welke mate de totstandkoming van de financiële beheershandelingen en de vastlegging daarvan overeenstemmen met de relevante wet- en regelgeving.

Artikel 2. Opdrachtverlening accountantscontrole

1. De accountantscontrole wordt opgedragen aan een door de raad te benoemen externe registeraccountant.

2. Het college bereidt in overleg met de raad de (Europese) aanbesteding van de accountantscontrole voor. De raad stelt het programma van eisen vast.

3. De raad stelt voor de aanbesteding van de accountantscontrole het programma van eisen vast. Het programma van eisen bevat voor de jaarlijkse accountantscontrole in ieder geval:

a. de toe te passen goedkeuringstoleranties bij de accountantscontrole, de verantwoordingsgrens door en afwijkende rapportagegrenzen;

b. de apart te controleren deelverantwoordingen en de daarbij toe te passen omvangsbases; en goedkeuringstoleranties en afwijkende rapporteringstoleranties;

c. de inrichtingseisen voor het verslag van bevindingen;

d. de aanvullende uit te voeren tussentijdse controles;

e. de frequentie en inrichtingseisen van de aanvullende tussentijdse rapportering;

f. de posten van de jaarrekening met bijbehorende afwijkende rapporteringstoleranties, waaraan de accountant bij zijn accountantscontrole specifiek aandacht dient te besteden;

g. de gemeentelijke producten of organisatieonderdelen met bijbehorende afwijkende rapporteringstoleranties, waaraan de accountant bij zijn accountantscontrole specifiek aandacht dient te besteden.

4. In afwijking van het derde lid, aanhef, kan de raad in het programma van eisen opnemen, dat de raad jaarlijks voorafgaand aan de accountantscontrole in overleg met de accountant de onder f en g genoemde onderdelen vaststelt.

5. De raad stelt de selectiecriteria en per selectie criterium de bijbehorende wegingsfactoren vast.

Artikel 3. Overige controles en opdrachten

1. Het college kan de door de raad benoemde accountant afzonderlijke opdrachten geven tot het uitvoeren van specifieke werkzaamheden met betrekking tot de getrouwheid, rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid voor zover de onafhankelijkheid van de accountant

daarmee niet in het geding komt. Het college informeert de raad vooraf over deze aan de accountant te verstrekken opdrachten.

2. Het college draagt de zorg voor de uitvoering van het beleid betreffende de specifieke uitkeringen volgens de eisen van rechtmatigheid van de ministeries. Het college is voor de controle van de rechtmatige besteding van specifieke uitkeringen bevoegd de opdracht te verlenen aan een andere dan de door de raadbenoemde accountant.

3. Het college draagt de zorg voor de verantwoording aan derden en neemt hierbij de gestelde controle-eisen in acht. Indien een deel van deze vereisten moet worden uitgevoerd door een accountant, is het college bevoegd hiervoor de opdracht te verlenen aan een andere dan de door de raad benoemde accountant.

Artikel 4. Inrichting accountantscontrole

1. De accountant bepaalt binnen het kader van de opdrachtverlening:

a. de wijze waarop de accountantscontrole wordt ingericht, alsmede de aard en de omvang van de daarbij behorende werkzaamheden. De accountant vraagt voorafgaand aan de accountantscontrole de benodigde dossierstukken schriftelijk op bij een vertegenwoordiger van de ambtelijke organisatie;

b. De accountant voert de controlewerkzaamheden met voorafgaande kennisgeving aan een vertegenwoordiger van de ambtelijke organisatie van de gemeente uit.

c. De accountant bepaalt binnen het kader van de opdrachtverlening de frequentie van de uit te voeren werkzaamheden.

2. Ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole vindt periodiek overleg plaats tussen de accountant, (een vertegenwoordiging uit) de raad, de rekenkamer en vertegenwoordigers van de gemeente.

Artikel 5. Informatieverstrekking door het college

1. Het college is verantwoordelijk voor de samenstelling van de jaarrekening, met de rechtmatigheidsverantwoording, conform de geldende wet- en regelgeving en overlegt deze aan de accountant voor accountantscontrole.

2. Het college draagt er zorg voor dat alle aan de jaarrekening ten grondslag liggende bescheiden voor de accountant ter inzage liggen en onbelemmerd toegankelijk zijn.

3. Bij de jaarrekening bevestigt het college schriftelijk aan de accountant, dat alle bij het college bekende informatie van belang voor de oordeelsvorming van de accountant is verstrekt.

4. Het college overlegt, conform de door het presidium vastgestelde planning, de gecontroleerde jaarrekening aan de raad zodat de jaarrekening voor 15 juli van het erop volgend jaar kan worden vastgesteld door de raad.

5. Alle informatie die na afgifte van de accountantsverklaring en voor behandeling van de jaarrekening in de raad beschikbaar komt en die van invloed is op het beeld dat de jaarrekening geeft, wordt terstond door het college aan de raad en de accountant gemeld.

6. De accountant maakt voor de controle van de in de jaarrekening opgenomen rechtmatigheidsverantwoording door het college zo veel mogelijk gebruik van het namens het college uitgevoerde onafhankelijke onderzoek.

7. De accountant maakt in de accountantscontrole zo veel mogelijk gebruik van de aanwezige interne beheersing van de werkzaamheden van de interne auditfunctie van de gemeente en stimuleert door een zo veel mogelijke organisatiegerichte accountantscontrole de verdere kwaliteitsverbetering en professionalisering van de ambtelijke organisatie.

Artikel 6. Toegang tot informatie door accountant

1. Het college draagt er zorg voor dat de accountant voor de uitvoering van zijn controlewerkzaamheden een onbelemmerde toegang heeft tot alle relevante werkplaatsen van de gemeente.

2. De accountant is bevoegd om van alle in de gemeentelijke organisatie werkende personen mondelinge en schriftelijke inlichtingen en verklaringen te verlangen die hij voor de uitvoering van zijn opdracht denkt nodig te hebben. Het college draagt er zorg voor, dat de in de gemeentelijke organisatie werkende personen hieraan hun medewerking verlenen.

3. Het college draagt er zorg voor, dat alle in de gemeentelijke organisatie werkende personen zijn gehouden de accountant alle informatie te verstrekken, opdat de accountant zich een juist en volledig oordeel kan vormen over het gevoerde financiële beheer, de getrouwheid van zowel het financiële beeld als de verklaring omtrent de rechtmatige totstandkoming van de baten en lasten.

Artikel 7. Rapportering door accountant

1. Indien de accountant bij een accountantscontrole tot het oordeel komt dat de rechtmatigheidsverantwoording door het college niet getrouw is, dan wel afwijkingen constateert die op zichzelf leiden tot het niet afgeven van een goedkeurende controleverklaring, meldt hij deze terstond schriftelijk aan de raad en zendt een afschrift hiervan aan burgemeester en wethouders.

2. Bij de constatering van de schending van integriteit waardoor en waarbij de accountant de controlewerkzaamheden die leiden tot het afgeven van een verklaring moet opschorten, rapporteert hij deze bevindingen terstond aan de burgemeester. De burgemeester draagt zorg voor het informeren van de raad hierover. Indien de schending van integriteit de burgemeester betreft, rapporteert de accountant aan diens plaatsvervanger.

3. In aanvulling op het verslag van bevindingen brengt de accountant over de door hem uitgevoerde controles verslag uit over zijn bevindingen die niet van bestuurlijk belang zijn aan de daarvoor in aanmerking komende ambtenaren.

4. De controleverklaring en het verslag van bevindingen worden voor verzending aan de raad door de accountant aan het college voorgelegd met de mogelijkheid voor het college om op deze stukken te reageren. Afschrift van deze rapportage wordt gezonden aan het college van burgemeester en wethouders en de algemeen directeur/ gemeentesecretaris en concerncontroller.

5. De accountant bespreekt voorafgaand aan de raadsbehandeling van de jaarstukken het verslag van bevindingen met [een voor dit doel door de raad ingestelde vertegenwoordiging van] de raad.

Artikel 8. Intrekking oude regeling

De Controleverordening gemeente Deventer 2019 wordt ingetrokken.

Artikel 9. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2024, met dien verstande dat zij van toepassing is op de accountantscontrole van de jaarrekening en deelverantwoordingen van het verslagjaar 2023 en later.

2. Deze verordening wordt aangehaald als: 'Controleverordening (ex art. 213) gemeente Deventer 2023'.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van [].

Toelichting

Algemeen

Artikel 213 van de Gemeentewet verplicht de raad bij verordening regels vast te stellen voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Hiermee stelt de raad de kaders voor de accountantscontrole. Het is de raad die de accountant voor de controle van de jaarrekening aanwijst. Burgemeester en wethouders kunnen daarnaast extra opdrachten aan dezelfde of een andere accountant verstrekken. Wanneer de opdracht is verleend, bepaalt de accountant binnen de kaders van de opdracht, op welke wijze hij de controle uitvoert.

Voor een goede uitvoering van en rapportage over de controle, hebben burgemeester en wethouders en de accountant verschillende rechten en plichten. Zo moeten burgemeester en wethouders ervoor zorgen dat de accountant alle informatie krijgt die hij nodig heeft om de controle uit te voeren. De accountant, aan de andere kant, zorgt dat betrokkenen tijdig worden geïnformeerd over bevindingen. Verder hebben burgemeester en wethouders een eigenstandige informatieplicht richting de raad.

Relatie met de rechtmatigheidsverantwoording door burgemeester en wethouders

Vanaf boekjaar 2023 nemen burgemeester en wethouders een rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening. De rechtmatigheidsverantwoording geeft inzicht in hoeverre de gemeente 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.

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is mede bedoeld om het gesprek te ondersteunen tussen de raad en burgemeester en wethouders, over de (financiële) rechtmatigheid. Met als doel om de kaderstellende en controlerende rol van de raad op dit vlak te versterken.

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 burgemeester en wethouders, terwijl de strekking van de controleverklaring toch goedkeurend is, omdat de omvangrijke rechtmatigheidsfouten getrouw opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording.

Artikelsgewijs

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

Artikel 2. Opdrachtverlening accountantscontrole

Artikel 2 regelt de opdrachtverlening van de accountantscontrole van de jaarrekening. In de opdrachtverlening kan de raad aandachtspunten meegeven aan de accountant die de raad nader belicht wil zien.

Eerste lid

Artikel 213 van de Gemeentewet geeft aan dat raad een of meerdere accountants aanwijst die voldoet aan de kwaliteitseisen uit het BW (boek 2, artikel 393, eerste lid). Door gebruikmaking van deze bevoegdheid kan de raad zijn controlerende rol richting de organisatie versterken. De periode van de verbintenis met de accountant voor de controle van de jaarrekening is ook vastgelegd in het eerste lid. Dit impliceert niet dat daarna van accountant wordt gewisseld. De accountant maakt bij de nieuwe aanbesteding wederom kans op de opdracht. Een raad die per periode wil wisselen van controlerend accountant zal hierbij met de aanbesteding rekening moeten houden, door de controlerend accountant van de afgelopen periode uit te sluiten.

Tweede lid

Het tweede lid dicht een uitvoerende rol toe aan burgemeester en wethouders. De raad heeft een kaderstellende rol; hij stelt de selectiecriteria vast op basis waarvan de keuze voor de accountant wordt bepaald. In de praktijk stellen burgemeester en wethouders het programma van eisen (in concept) op, in samenwerking met de raad. Ook voeren burgemeester en wethouders de aanbesteding uit. Na aanwijzing door de raad is het de burgemeester die de overeenkomst voor de accountantscontrole met de accountant sluit. De burgemeester vertegenwoordigt de gemeente in en buiten rechte, zie artikel 171, eerste lid, van de Gemeentewet.

Derde lid, onder a

Voor de accountantscontrole geldt het Bado, dat krachtens artikel 213, zesde lid, van de Gemeentewet door de minister is vastgesteld. Het Bado bevat onder andere regels voor de omvangsbases en goedkeuringstoleranties voor de accountantsverklaring en de rapporteringstoleranties voor het verslag van bevindingen.

De goedkeuringstoleranties zijn kwantitatieve criteria. Het geeft de grens weer van fouten of onzekerheden in de controle, die maximaal mogen voorkomen in een jaarrekening om een goedkeurende accountantsverklaring te ontvangen. Komen de fouten of onzekerheden boven deze grens uit, dan acht de accountant dat de jaarrekening geen getrouw beeld geeft. De bovengrenzen van de goedkeuringstoleranties zijn 1% van de omvangsbasis voor de fouten in de jaarrekening en 3% van de omvangsbasis voor de onzekerheden in de controle. De omvangsbasis is gelijk aan de totale lasten van de gemeente. De raad kan deze percentages aanscherpen, dat wil zeggen op een lager percentage dan 1% of 3% zetten. De accountant brengt hierover verslag uit in het verslag van bevindingen.

De toleranties moeten al bij de aanbesteding van de accountantscontrole worden bepaald en zodoende worden opgenomen in het programma van eisen. Een aanscherping van de eisen door de raad zal in veel gevallen leiden tot een hogere prijsstelling door de accountant(s), vanwege de daarmee gepaard gaande werkzaamheden

De verantwoordingsgrens en eventuele afwijkende rapportagegrenzen door burgemeester en wethouders worden geregeld in de Financiële verordening gemeente Deventer 2023. De verantwoordingsgrens is 1% van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves. Het geeft aan boven welke grens burgemeester en wethouders een fout of onduidelijkheid moeten rapporteren aan de raad via de rechtmatigheidsverantwoording. Daarnaast kan de raad een rapportagegrens vaststellen, waarboven burgemeester en

wethouders afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen moeten toelichten in de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarrekening.

Derde lid, onder b

Het derde lid, onder b, gaat in op de deelverantwoordingen die de accountant apart moet controleren.

Ook bij de deelverantwoordingen geldt dat de bovengrenzen van de goedkeuringstoleranties 1% van de omvangsbasis zijn voor de fouten in de jaarrekening en 3% van de omvangsbasis voor de onzekerheden in de controle. De raad kan ook hier de percentages aanscherpen, dat wil zeggen op een lager percentage dan 1% of 3% zetten. Op grond van (bijzondere) activiteiten van het deel van de gemeentelijke organisatie kan de accountant voor de berekening van de goedkeuringstoleranties voor bepaalde deelverantwoordingen gemotiveerd kiezen voor een andere omvangsbasis dan de totale lasten van de deelverantwoording (artikel 2, zesde lid, van het Bado).

Derde lid, onder c tot en met h

Bij de overige onderdelen in het derde lid is een aantal zaken gespecificeerd die mogelijk kostenverhogend kunnen werken. Daarom is hiervan expliciet opgenomen dat ze in de uitvraag voor de opdrachtverlening expliciet benoemd moeten worden.

Vierde lid

De raad kan de onderdelen van de jaarrekening, de onderdelen van deelverantwoording en gemeentelijke organisatieonderdelen jaarlijks opnieuw vaststellen. Op deze manier kan de raad rekening houden met gewijzigde politieke omstandigheden. Hierover worden bepalingen in het programma van eisen bij de aanbesteding en opdrachtverlening opgenomen.

Vijfde lid

Het bedrag dat is gemoeid met de accountantscontrole van de jaarrekening kan zo hoog zijn, dat deze controle Europees moet worden aanbesteed. Dit hangt natuurlijk ook af van de contractduur die met de accountant wordt aangegaan. Bij een langere contractduur is de prijs van het contract eveneens hoger. Bij Europese aanbesteding zijn het de selectiecriteria en de bijbehorende wegingsfactoren die uiteindelijk de selectie van de accountant voor de controle van jaarrekening bepalen. De raad stelt de selectiecriteria en de bijbehorende wegingsfactoren vast.

Artikel 3. Overige controles en opdrachten

Naast de controle van de jaarrekening zijn er meer werkzaamheden binnen de gemeente die de inzet van een accountant (kunnen) vereisen. Zo eisen ministeries voor de verantwoording over de uitvoering van de medebewindstaken door gemeenten (specifieke uitkeringen) vaak een aparte accountantsverklaring. De aanwijzing van de accountant voor dit soort accountantscontroles is een bevoegdheid van burgemeester en wethouders. Ook kunnen burgemeester en wethouders besluiten om advieswerkzaamheden uit te besteden aan de accountant. Het betreft hier vanzelfsprekend advieswerkzaamheden die samenhangen met de natuurlijke adviesfunctie van de accountant die de onafhankelijkheid van de accountant niet in gevaar brengen.

Eerste lid

Het eerste lid regelt hoe burgemeester en wethouders moeten omgaan met de uitbesteding van specifieke werkzaamheden met betrekking tot met betrekking tot de getrouwheid, rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid, zoals de verbetering van de administratieve organisatie, aan de accountant. Dit kan gaan om onderzoeken die vallen onder de reikwijdte van

de 'Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid bestuur (artikel 213a Gemeentewet) gemeente Deventer 2023'. Door deze werkzaamheden te gunnen aan de accountant kan de onafhankelijkheid en daarmee de integriteit van de accountant ten aanzien van zijn controlewerkzaamheden voor de raad in het geding komen. Op de loer liggende belangenverstrengeling tussen burgemeester en wethouders en accountant kan mogelijk een weerslag hebben op de kwaliteit van de controle van de jaarrekening. Indien burgemeester en wethouders het voornemen hebben de accountant te vragen voor advieswerkzaamheden, dienen burgemeester en wethouders de raad hier vooraf over te informeren. Dit biedt de raad de mogelijkheid om over de desbetreffende uitbesteding van werkzaamheden zijn oordeel te vormen en zijn bedenkingen aan burgemeester en wethouders kenbaar te maken.

Tweede en derde lid

Het tweede en het derde lid regelen, dat burgemeester en wethouders voor de overige controlewerkzaamheden in het algemeen de door de raad aangewezen accountant inschakelen. Voor de controles die worden bedoeld in het tweede en derde lid, gelden vaak afwijkende controle-eisen van de derden, bijvoorbeeld vanuit de ministeries. In dat geval dient in de opdrachtverlening aan de accountant te worden aangegeven dat de controle aan deze eisen moet voldoen.

Artikel 4. Inrichting accountantscontrole

Eerste lid

Het eerste lid regelt de bevoegdheidsverdeling tussen de accountant en burgemeester en wethouders ten aanzien van de inrichting van de accountantscontrole. De accountant is leidend ten aanzien van de inrichting van de accountantscontrole. Hij mag zelfs onaangekondigd controles uitvoeren en de frequentie van de werkzaamheden. Burgemeester en wethouders zijn hierin volgend.

Tweede lid

Wel moet er ter bevordering van een soepele accountantscontrole periodiek overleg worden gevoerd tussen de accountant, [een vertegenwoordiger uit] de raad en de verschillende vertegenwoordigers van de gemeente. Ook is uitwisseling van informatie gewenst over specifieke aandachtsgebieden bij de accountantscontrole.

Daarnaast moet men bewust zijn van het feit dat er vanuit verschillende invalshoeken controlerende werkzaamheden plaatsvinden: werkzaamheden vanuit de verbijzonderde interne controle, de onderzoeken die worden uitgevoerd door de lokale rekenkamer en de doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken die door burgemeester en wethouders worden uitgevoerd. Om te voorkomen dat er dubbel werk wordt verricht is het raadzaam dat er periodiek afstemming plaats vindt over de uit te voeren onderzoeken.

Artikel 5. Informatieverstrekking door burgemeester en wethouders

Eerste lid

Burgemeester en wethouder zijn verantwoordelijk voor de jaarrekening, de rechtmatigheidsverantwoording en eventuele deelverantwoordingen.

Tweede lid

Voor de controle van de jaarrekening doet de accountant onderzoek naar de achterliggende bescheiden, bijvoorbeeld verordeningen, nota's, collegebesluiten, deelverantwoordingen, administraties, plannen, overeenkomsten en berekeningen. Burgemeester en wethouders zorgen ervoor dat deze bescheiden voor de accountant ter inzage liggen en goed toegankelijk zijn.

Derde lid

Het derde lid verplicht burgemeester en wethouders een verklaring af te geven aan de accountant, waarin burgemeester en wethouders verklaren geen informatie die van belang is voor de beoordeling van de jaarrekening, te hebben achtergehouden. De verklaring wordt ook wel een Letter Of Representation (LOR) genoemd.

Vierde lid

De jaarrekening moet binnen twee weken na vaststelling, maar in elk geval vóór 15 juli worden toegezonden aan gedeputeerde staten (artikel 200 van de Gemeentewet). Dat betekent dat voor deze datum de jaarrekening door de raad moet zijn behandeld, een eventuele erop volgende indenniteitsprocedure (artikel 198 van de Gemeentewet) doorlopen en de jaarrekening wel of niet zijn vastgesteld.

Overigens verzendt de accountant de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen ook rechtstreeks aan de raad. Artikel 197, tweede lid, van de Gemeentewet bepaalt dat burgemeester en wethouders bij de overlegging van de jaarrekening en het jaarverslag aan de raad, de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen daarbij moeten toevoegen.

Vijfde lid

Het vijfde lid gebiedt burgemeester en wethouders alle informatie die van invloed is op het beeld van de jaarrekening – en pas na de afgifte van de accountantsverklaring, maar voor de vaststelling van de jaarrekening door de raad aan burgemeester en wethouders bekend is geworden – terstond te melden aan de raad en de accountant. Het sluit verrassingen tijdens de raadsbehandeling uit.

Zesde en zevende lid

De zesde en zevende leden beogen te waarborgen dat de accountant bij de uitvoering van zijn werkzaamheden zoveel als mogelijk zal steunen op de interne auditfunctie binnen de gemeente. Als de werkzaamheden van voldoende kwaliteit zijn en voldoen aan de daarvoor geldende standaarden, dan dient de accountant daar zoveel als mogelijk op te steunen bij de totstandkoming van zijn oordeel. Hiermee wordt beoogd dat door een zo veel mogelijke organisatiegerichte accountantscontrole de verdere kwaliteitsverbetering en professionalisering wordt gestimuleerd.

Artikel 6. Toegang tot informatie door accountant

Om een goede controle uit te voeren moet de accountant onbelemmerd onderzoek kunnen doen. Artikel 6 kent deze bevoegdheid toe aan de accountant. De verantwoordelijkheid ligt bij burgemeester en wethouders om de accountant deze onbelemmerde toegang te verschaffen.

Eerste lid

De accountant is bijvoorbeeld bevoegd tot het opnemen van alle kassen, waardepapieren en voorraden en het inzien van alle boeken, notulen, brieven, computerbestanden en overige bescheiden, waarvan hij inzage voor de accountantscontrole nodig oordeelt.

Tweede lid

Burgemeester en wethouders dragen er zorg voor dat de accountant voor de uitvoering van zijn controlewerkzaamheden een onbelemmerde toegang heeft tot alle kantoren, magazijnen, werkplaatsen, terreinen en informatiedragers van de gemeente. Dit natuurlijk met in achtneming van de afspraken met de raad, zoals neergelegd in het programma van eisen bij de aanbesteding.

Artikel 7. Rapportering door accountant

Artikel 213, derde en vierde lid, van de Gemeentewet geeft aan waar de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen betrekking op moeten hebben. Zo moet de accountant onder meer aangeven of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de baten en lasten en de grootte en de samenstelling van het vermogen. Het verslag van bevindingen bevat in ieder geval bevindingen over de vraag of de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken.

Eerste lid

Naast de uiteindelijke eindcontrole van de jaarrekening verricht de accountant meestal meerdere controles. Dit kunnen door de raad in het programma van eisen van de aanbesteding opgenomen tussentijdse controles zijn. Het eerste lid regelt dat burgemeester en wethouders in elk geval bij geconstateerde afwijkingen door de accountant, die leiden tot het niet afgeven van een goedkeurende controleverklaring bij de jaarrekening, een afschrift krijgt van de schriftelijke mededeling hierover aan de raad. Hetzelfde geldt voor het oordeel van de accountant dat de rechtmatigheidsverantwoording door burgemeester en wethouders niet getrouw is (zie toelichting bij artikel 2, derde lid). Dit zodat burgemeester en wethouders (in overleg met de raad en de accountant) mogelijk nog tijdig maatregelen tot herstel kunnen treffen.

Tweede lid

Het tweede lid regelt op welke manier het college op de hoogte wordt gesteld van (ernstige) schendingen van integriteit.

Derde lid

Het tweede lid regelt, dat daarvoor in aanmerking komende ambtenaren een rapportage krijgen van de door de accountant uitgevoerde controles. Overigens kan dit ook gaan om een deelcontrole (een gedeelte van de volledige controle).

In deze rapportage worden kleine afwijkingen en tekortkomingen, die niet leiden tot het niet afgeven van een goedkeurende verklaring en niet van bestuurlijk belang zijn, aan het management meegedeeld. Het gaat hier bijvoorbeeld om opmerkingen over (kleine) rubriceringfouten en (kleine) onvolkomenheden in de administratieve organisatie, die eenvoudig in onderling overleg met het management van de gemeente kunnen worden opgelost. Het management kan op grond van de rapportage actie ondernemen voor herstel van de afwijkingen en onvolkomenheden.

Vierde lid

Het derde lid regelt de procedure van hoor en wederhoor. De constatering in de controleverklaring en het verslag van bevindingen worden voorafgaand aan verzending van de controleverklaring en het verslag van bevindingen aan de raad door de accountant besproken met burgemeester en wethouders. Het geeft burgemeester en wethouders de mogelijkheid kanttekeningen te plaatsen bij de constatering in de controleverklaring en het verslag van bevindingen.

Vijfde lid

De accountant licht zijn verslag van bevindingen aan de raad mondeling toe. Dit kan ook plaatsvinden in de auditcommissie.

Bijlage 4 Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid bestuur (ex art. 213a Gemeentewet)

Wijzigingen en integrale tekst en toelichting

Inhoud

1.	Wijzigingen	2
2.	Integrale tekst en toelichting	4

1. Wijzigingen

In de 213a verordening legt de raad vast hoe veel onderzoeken gedaan worden en op welke manier daarover gerapporteerd wordt (plan, voortgang en resultaten). Deze verordening is niet gewijzigd als gevolg van de rechtmatigheidsverantwoording. Het is wel onderdeel van het controleraamwerk, waarom beleidswijziging op dit onderwerp is meegenomen met dit voorstel

Artikel 1. Definities

Redactionele wijzigingen (modelverordening gevolgd)

Artikel 2. Onderzoeksfrequentie

Er wordt jaarlijks een onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid uitgevoerd – in overeenstemming met de formulering in de wet. In de oude verordening stond doelmatigheid en/of doeltreffendheid, en daarmee strikt genomen niet in overeenstemming met de wet. Wel kunnen – zoals gebruikelijk - onderzoeken worden gecombineerd in een onderzoek met zowel een doelmatigheids- als doeltreffendheidskarakter.

Nieuw artikel:

1. Burgemeester en wethouders onderzoekt jaarlijks de doelmatigheid van het gevoerde bestuur en de uitvoering van de taken.
2. Burgemeester en wethouders onderzoekt jaarlijks naar de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur.
3. Onderzoeken kunnen gecombineerd in een onderzoek met zowel een doelmatigheids- als doeltreffendheidskarakter.

Vervallen is de volgende bepaling: *Daarnaast heeft het college de mogelijkheid om op basis van eigen initiatief onderzoeken uit te voeren indien daar aanleiding toe is.* Dit is overbodig omdat er geen beperking in het aantal onderzoeken is opgenomen in het artikel, het is daarmee mogelijk om meer onderzoeken uit te voeren.

Vervallen is de volgende bepaling: *Het college informeert de gemeenteraad over de uit te voeren onderzoeken.* Deze bepaling is opgenomen in artikel 3.

Artikel 3. Onderzoeksplan (nieuw artikel)

Dit is een nieuw artikel waarin wordt vastgelegd hoe de raad wordt geïnformeerd over voorgenomen onderzoeken: een onderzoeksplan als onderdeel van het auditplan. Ook is vastgelegd dat ook in de jaarrekening wordt gerapporteerd over de bevindingen. Daarnaast wordt zoals gebruikelijk gerapporteerd zodra onderzoeken zijn afgerond.

Nieuw artikel 3. Onderzoeksplan

1. Burgemeester en wethouders nemen jaarlijks een onderzoeksplan voor de te verrichten onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid op in het auditplan.
2. Het onderzoeksplan bevat in ieder geval per onderzoek:
 - a. het onderzoeksobject;
 - b. de reikwijdte van het onderzoek;
 - c. de doorlooptijd van het onderzoek;

Artikel 4. Voortgang onderzoeken (oude artikel 3)

In dit artikel wordt vastgelegd dat ook in de jaarrekening wordt gerapporteerd over de bevindingen.

Daarnaast wordt gerapporteerd zodra onderzoeken zijn afgerond.

Artikel 5. Verslag en plan van verbetering (oude artikel 4)

Redactionele wijzigingen

Artikel 6. Intrekking oude regeling (oude artikel 5)

Redactionele wijziging

Artikel 7. Inwerkingtreding en citeertitel (oude artikel 6)

Redactionele wijziging

Wijzigingen in de toelichting

De toelichting is gebaseerd op de modelverordening van de VNG en aangepast op basis van bovenstaande voorstel. De toelichting is ingekort, met name door beschrijving van het onderzoeksplan te beperken, en daarmee ruimte te laten voor een eigen invulling.

2. Integrale tekst en toelichting

Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid bestuur (ex art. 213a Gemeentewet) Deventer 2023.

Artikel 1. Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

Doelmatigheid: de mate waarin een maximale hoeveelheid producten en prestaties is gerealiseerd met een minimale hoeveelheid middelen of een hogere kwaliteit wordt bereikt met een gelijkblijvende hoeveelheid aan middelen;

Doeltreffendheid: de mate waarin de geleverde producten en prestaties bijdragen aan het realiseren van gestelde gemeentelijke beleidsdoelen.

Artikel 2. Onderzoeksfrequentie

1. Burgemeester en wethouders onderzoekt jaarlijks de doelmatigheid van het gevoerde bestuur en de uitvoering van de taken.
2. Burgemeester en wethouders onderzoekt jaarlijks naar de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur.
3. Onderzoeken kunnen gecombineerd in een onderzoek met zowel een doelmatigheids- als doeltreffendheidskarakter.

Artikel 3. Onderzoeksplan

1. Burgemeester en wethouders nemen jaarlijks een onderzoeksplan voor de te verrichten onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid op in het auditplan.
2. Het onderzoeksplan bevat in ieder geval per onderzoek:
 - a. het onderzoeksobject;
 - b. de reikwijdte van het onderzoek;
 - c. de doorlooptijd van het onderzoek;

Artikel 4. Voortgang onderzoeken

Burgemeester en wethouder rapporteren periodiek over de voortgang van de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid.

Artikel 5. Verslag en plan van verbetering

1. De onderzoeksresultaten worden vastgelegd in een verslag. Het verslag bevat tenminste een analyse van de onderzoeksresultaten en indien nodig aanbevelingen voor verbetering.
2. Op basis van het verslag stellen burgemeester en wethouders indien nodig een plan van verbetering op.
3. Het verslag en het plan van verbetering worden ter kennisgeving aan de raad aangeboden.
4. Burgemeester en wethouders nemen op basis van het plan van verbetering organisatorische maatregelen.

Artikel 6. Intrekking oude regeling

De 'Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid gemeente Deventer 2019' wordt ingetrokken.

Artikel 7. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2024.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid bestuur (ex art. 213a Gemeentewet) Deventer 2023

Toelichting

Algemeen

Artikel 213a van de Gemeentewet verplicht tot periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door burgemeester en wethouders gevoerde bestuur. Anders dan het onderzoek door de rekenkamer gaat het hierbij om een zelfonderzoek. Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijk beleid – bijvoorbeeld op het gebied van milieu, leefbaarheid, openbaar vervoer en huisvesting – is van groot belang voor de algemene oordeelsvorming over het gevoerde beleid. Met deze onderzoeken wordt beoogd de transparantie van gemeentelijk handelen te vergroten, en daardoor doelmatiger en doeltreffender te werken en de publieke verantwoording daarover te versterken. Alle zaken die voor een doelmatig en doeltreffend bestuur van belang zijn kunnen daarbij aan de orde komen. Ook dienen burgemeester en wethouders op basis van deze wet periodiek te onderzoeken of de inrichting van de gemeentelijke organisatie (in brede zin: de personeelsformatie, de informatievoorziening en de administratieve organisatie) en het gemeentelijk middelenbeheer aan de gestelde eisen voldoet.

Relatie met lokale rekenkamer

De controle op en de evaluatie van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het bestuur geschieden primair door de raad en burgemeester en wethouders zelf. Daarnaast doen de lokale rekenkamers ook onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en beheer. De rekenkamer kan op grond van het gestelde in artikel 213a, derde lid, van de Gemeentewet gebruik maken van de onderzoeksresultaten van burgemeester en wethouders. Ook kan de rekenkamer zo nodig een tweede oordeel geven, als ze van mening is dat over een bepaald onderwerp een onafhankelijk oordeel moet worden gegeven.

Artikelsgewijs

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

Artikel 2. Onderzoeksfrequentie

In artikel 2 worden burgemeester en wethouders opgedragen onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door burgemeester en wethouders gevoerde bestuur. Dit onderzoek moet minimaal 1 keer per jaar plaatsvinden mits het zowel een doelmatigheids- als doeltreffendheidskarakter heeft. Als het geen gemengd karakter heeft zal naast een doelmatigheids- ook een doeltreffendheidsonderzoek gedaan worden.

Eerste lid

De onderzoeken naar de doelmatigheid van het gevoerde bestuur betreffen onderzoeken naar de uitvoering van het gemeentelijk beleid en beheer van gemeentelijke middelen. Deze richten zich doorgaans enerzijds op (een deel van) de organisatie van de gemeente en anderzijds op de gemeentelijke taken.

Tweede lid

De onderzoeken naar de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur heeft betrekking op de doelstellingen van de organisatie en/of in de programma's of paragrafen van de begroting geformuleerde beleid.

Derde lid

Onderzoeken hebben veelal zowel een doelmatigheids- als doeltreffendheidskarakter, in de praktijk zal het onderscheid niet zo scherp te trekken zijn. Met één onderzoek met een gemengd

karakter per jaar wordt voldaan aan de wet, een tweede onderzoek in hetzelfde jaar kan zich richten op alleen doelmatigheid of alleen doeltreffendheid.

Artikel 3. Onderzoeksplan

Burgemeester en wethouders stellen een onderzoeksplan op voor het komende jaar. Het onderzoeksplan moet een volledig beeld geven van de voorgenomen onderzoek(en), zij het uiteraard nog globaal. Het onderzoeksplan wordt als onderdeel van het auditplan aangeboden aan de raad. In het tweede lid is aangegeven wat in ieder geval moet worden opgenomen in het onderzoeksplan.

Artikel 5. Verslag en plan van verbetering

Met de onderzoeken beoogt de gemeente de transparantie van gemeentelijk handelen te vergroten en de publieke verantwoording daarover te versterken. De bevindingen van de onderzoeken worden dan ook neergelegd in verslagen voor de raad, zoals voorgeschreven in de wet. In aanvulling op de wettelijke voorschriften is in deze verordening opgenomen dat aanbevelingen voor verbetering onderdeel zijn van het verslag. De raad ontvangt de verslagen zodra ze zijn vastgesteld. De verslagen worden ook gevoegd bij de jaarrekening en het jaarverslag (op basis van artikel 197, tweede lid, van de Gemeentewet).