

Raadsvoorstel

Datum vergadering:	14 december 2023
Agendapunt:	24
Onderwerp:	Actualisatie financiële en controleverordening, controleprotocol en normenka- der
Portefeuillehouder:	wethouder Rien Wijdeven

Heesch, 24 oktober 2023

Inleiding

Met het vaststellen van de jaarrekening leggen we verantwoording af over de besteding van onze middelen. De jaarrekening laten we onafhankelijk controleren door de accountant. De accountant toetst hierbij of de jaarrekening, inclusief toelichtingen, een getrouw beeld geeft. Tot en met het boekjaar 2022 gaf de accountant een verklaring af op de getrouwheid én de rechtmatigheid.

De Eerste Kamer nam op 27 september 2022 de Wet versterking Decentrale Rekenkamers aan. Daarmee is de wet op 1 januari 2023 van kracht geworden. Voor gemeenten betekent dit dat over het verslagjaar 2023 (in 2024) voor het eerst een rechtmatigheidsverantwoording wordt afgegeven. Dit leidt tot een wijziging in de rol van het college. Vanaf het verslagjaar 2023 moet elk college verantwoording afleggen over het rechtmatig handelen door middel van een rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening. Dit betekent dat vanaf het verslagjaar 2023:

- De accountant in zijn verklaring géén uitspraak meer doet over het financieel rechtmatig handelen binnen onze gemeente. De accountant verklaart alleen nog of de jaarrekening, en de rechtmatigheidsverantwoording door het college, een getrouw beeld geeft.
- Het college verantwoordelijk is voor het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording, die onderdeel wordt van de jaarrekening. Het college legt daarmee verantwoording af over de naleving van de regels die belangrijk zijn voor het financiële reilen en zeilen binnen onze organisatie.

Omdat de rechtmatigheidsverantwoording onderdeel wordt van de jaarrekening, geeft de accountant wél aan of de rechtmatigheidsverantwoording waarheidsgetrouw is. Hier kan de raad zekerheid aan ontfen.

We gaan door deze wetwijziging van een situatie waarin 'de accountant vindt dat onze jaarrekening rechtmatig is' naar de situatie waarin 'het college verantwoording aflegt over de rechtmatigheid van de jaarrekeningcijfers'. In de praktijk verandert er echter weinig en de gevolgen zijn beperkt.

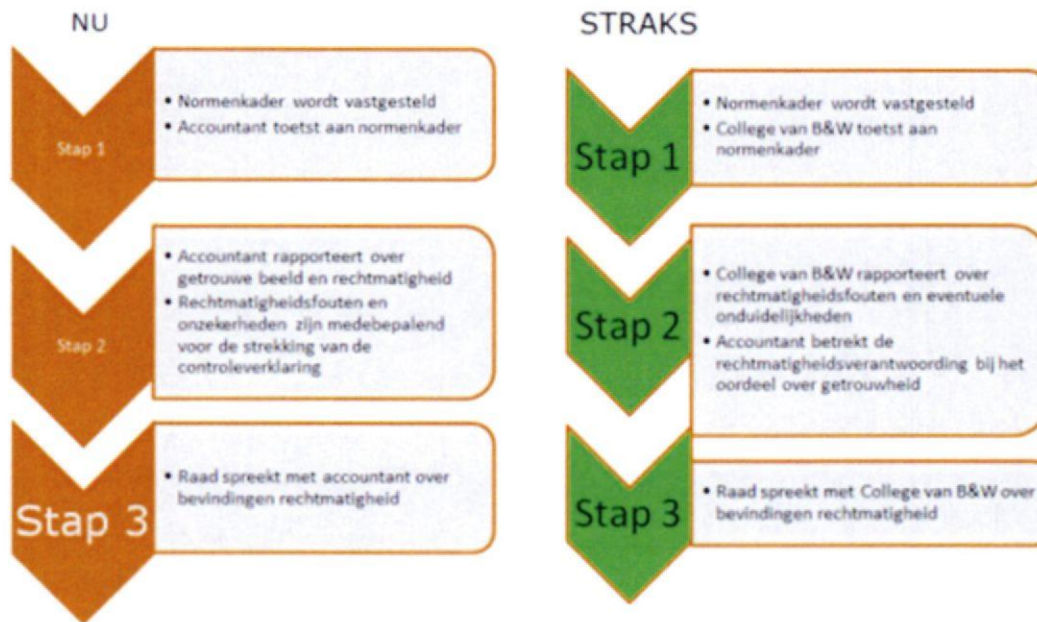
Door het college zelf verantwoording te laten afleggen over het (financieel) rechtmatig handelen, onderstreept de wetgever de politieke verantwoordelijkheid van het college. Ook streeft de wetgever ernaar om een dialoog op gang te brengen tussen raad en college over rechtmatigheid. Dit gesprek voeren we nu via de accountantsverklaring bij de jaarrekening.

Deze wetwijziging heeft tot gevolg dat de volgende verordeningen en kaders moeten worden geactualiseerd:

- De Financiële verordening ex artikel 212 van de gemeentewet;
- De Controleverordening ex artikel 213 van de gemeentewet;

- Het controleprotocol voor de accountantscontrole;
- Het normenkader voor de rechtmatigheid.

Een overzicht van de situatie t/m 2022 (nu) en de situatie vanaf 2023 (straks):



Voorstel

1. De Financiële verordening gemeente Bernheze 2023 met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2023 vaststellen.
2. De Verordening controle financiële beheer en organisatie gemeente Bernheze 2023 (Controleverordening) met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2023 vaststellen.
3. Het controleprotocol voor de controle op de jaarstukken van de gemeente Bernheze 2023-2026 vaststellen.
4. Het normenkader- en toetsingskader ten behoeve van de jaarrekeningcontrole 2023 vaststellen.
5. Het college mandateren voor de jaarlijkse actualisatie van het normenkader en deze actualisatie jaarlijks ter kennisname aanbieden aan de gemeenteraad.

Argumenten

1.1 en 2.1 De invoering van de rechtmatigheidsverklaring vergt aanpassing van beide verordeningen.

Met ingang van het verslagjaar 2023 geeft het college een rechtmatigheidsverklaring af bij de jaarstukken. In de verordeningen zijn bepalingen opgenomen die voorwaardenstellend zijn om te komen tot het afgeven van een rechtmatigheidsverklaring. Dit betreffen de bepalingen waarin beschreven staat dat het college verantwoording aflegt over rechtmatigheid.

1.2 De Financiële verordening is na aanpassing actueel en sluit aan op de praktijk.

Met de Financiële verordening regelt de raad op hoofdlijnen de spelregels voor het financieel beleid, de financiële organisatie en het financieel beheer. In 2020 is de Financiële verordening nog grondig geactualiseerd als gevolg van wijzigingen in het Besluit begroting en verantwoording. Ook nu is wijziging van wet- en regelgeving de aanleiding om de verordening te

actualiseren. De wijziging betreft de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording die door het college afgegeven moet worden over de jaarstukken vanaf verslagjaar 2023.

In hoofdstuk 3, artikel 8 tot en met 11 en hoofdstuk 5, artikel 22, van de financiële verordening zijn de voorwaarden opgenomen die betrekking hebben op de rechtmatigheidsverantwoording. De rechtmatigheidsverantwoording maakt onderdeel uit van de jaarstukken vanaf verslagjaar 2023. Hierin legt het college verantwoording af op het onderdeel rechtmatigheid. De getrouwheid zal net als in andere jaren worden getoetst door de accountant.

Daarnaast hebben we nog enkele aanpassingen gedaan zodat de verordening aansluit bij de huidige praktijk:

- Artikel 5, lid 10b

In de huidige verordening is opgenomen dat de raad het college mandaat verleent tot het vaststellen van een grondexploitatiecomplex en grondexploitatiebegroting over de gehele looptijd indien de grondexploitatie minimaal budgettair neutraal is (met een 0-resultaat, dan wel positief), het risico geen gevolgen heeft voor het benodigd gemeentelijk weerstandsvermogen en past binnen het bestaande beleid.

We schrappen de zinsnede 'het risico geen gevolgen heeft voor het benodigd gemeentelijk weerstandsvermogen'. De reden is dat dit niet toegepast kan worden. Alleen het feit al dat een bouwgrondexploitatie wordt geopend betekent dat gerekend dient te worden met een toename van het (ondernemers)risico.

- Artikel 7, lid 3 en 4

In het derde en vierde lid is de beleidslijn voor het voteren en afsluiten van investeringskredieten opgenomen. In het derde lid is opgenomen dat kredieten binnen twee jaar na opname op het investeringsplan door het college moeten zijn gevoteerd anders komt het investeringsbudget te vervallen. Dit om te voorkomen dat kredieten lange(re) tijd na de kredietvoting open blijven staan. Er kunnen echter (externe) factoren zwaarwegende redenen zijn om kredieten langer open te laten staan. We stellen voor lid 3 en 4 aan te passen met de zinsnede dat verlenging uitsluitend mogelijk is met een expliciet raadsbesluit.

2.2 De Controleverordening is na aanpassing actueel en sluit aan op de praktijk.

De accountant beoordeelt vanaf verslagjaar 2023 in haar verklaring niet langer de rechtmatigheid, maar uitsluitend de getrouwheid. De controleverordening is hierop geactualiseerd, waarbij aansluiting is gezocht bij de VNG-modelverordening, zodat de rechtmatigheidsverantwoording er onderdeel van is geworden.

De bestaande bepalingen zijn qua inhoud grotendeels ongewijzigd overgenomen uit de controleverordening 2010.

De belangrijkste inhoudelijke wijziging op de verordening 2010 is te vinden in artikel 2.1. In de verordening 2010 was opgenomen dat de benoeming van de accountant voor een periode van vier jaar geschiedt. We hebben deze bepaling aangepast met de optie dat een verlenging met vier jaar mogelijk is. Dit naar aanleiding van de laatste aanbesteding. Bij deze aanbesteding heeft uw raad ingestemd met deze optionele verlenging omdat dit de mogelijkheid biedt tot het opbouwen van een duurzame relatie met als mogelijk gevolg dat de administratieve lasten voor beide partijen omlaag gaan.

3.1 Het controleprotocol geeft nadere aanwijzingen aan de accountant en het college over de reikwijdte van de accountantscontrole en de rechtmatigheidsverantwoording door het college.

Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole en de rechtmatigheidsverantwoording door het college moet de gemeenteraad een aantal zaken vastleggen. Dit is op hoofdlijnen in het controleprotocol en normenkader beschreven. In het Controleprotocol 2023-2026 wordt door de gemeenteraad een aantal zaken geregeld ter afbakening en ondersteuning van de uitvoering van de jaarrekeningcontrole, het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording en daarmee tevens het financieel beheer. Het normenkader 2023 is een inventarisatie van de relevante regelgeving van de Europese Unie, het Rijk en gemeente Bernheze. De accountantscontrole wordt uitgevoerd aan de hand van het controleprotocol met bijbehorend normenkader.

De looptijd van het controleprotocol (periode 2023-2026) en het normenkader (2023) verschilt. Uw raad wordt voorgesteld het controleprotocol voor meerdere jaren vast te stellen en het normenkader voor één jaar. Voor het controleprotocol is gekozen voor een meerjarig karakter omdat de inhoud van het controleprotocol niet vaak veranderd. Daarentegen dient het normenkader jaarlijks te worden geactualiseerd omdat er jaarlijks mutaties zijn in relevante regelgeving. Dit voorstel is in de lijn met de huidige werkwijze sinds verslagjaar 2019.

Met de komst van de rechtmatigheidsverantwoording heeft het controleprotocol ook als doel het volgende vast te leggen:

- de te hanteren verantwoordingsgrens ten behoeve van de rechtmatigheidsverantwoording door het college, en
- de rapporteringsgrens ten behoeve van het opnemen en toelichten van geconstateerde onrechtmatigheden door het college in de paragraaf bedrijfsvoering.

Verantwoordingsgrens

De verantwoordingsgrens is een door de raad vastgesteld bedrag, waarboven het college de afwijkingen moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording. De verantwoordingsgrens moet binnen de bandbreedte vallen van 0% tot 3% van de totale lasten van de gemeente, inclusief toevoegingen aan reserves. Voor zowel fouten als voor onduidelijkheden afzonderlijk geldt hetzelfde percentage. Fouten en onduidelijkheden worden niet bij elkaar opgeteld.

De verantwoordingsgrens betekent dat rechtmatigheidsfouten pas in de rechtmatigheidsverantwoording worden opgenomen en toegelicht, wanneer zij boven het door de raad vastgestelde percentage komen. Wanneer het voor het college niet duidelijk is of financieel rechtmatig is gehandeld, worden deze onduidelijkheden eveneens pas in de rechtmatigheidsverantwoording opgenomen en toegelicht indien zij boven het door de vastgestelde percentage komen.

Gemeenten zijn vrij om de verantwoordingsgrens vast te stellen tussen 0% en 3%. Indien een gemeente kiest voor een percentage van 0% dan zou ze elke rechtmatigheidsfout moeten melden en van elke euro moeten weten of die rechtmatig is uitgegeven. Dat is in de praktijk niet haalbaar omdat het leidt tot onevenredig veel controlewerkzaamheden. Daarnaast zal dit leiden tot een verhoging van de kosten van de verantwoording.

Het voorstel is om dezelfde verantwoordingsgrens te hanteren zoals de accountant die hanteert, namelijk 1% van de totale lasten in de jaarrekening, inclusief de toevoegingen aan de reserves.

Voor Bernheze staat 1% van de totale lasten, inclusief toevoegingen aan reserves voor ongeveer € 891.000,- (begroting 2023). In de praktijk betekent dit dus dat wanneer opgeteld de grens van € 891.000,- aan niet rechtmatig onderbouwde bestedingen gepasseerd is, afwijkingen opgenomen moeten worden in de rechtmatigheidsverantwoording. Doordat de accountant

blijft toetsen of de jaarrekening een juist en getrouw beeld geeft, kan de gemeenteraad er nog steeds zekerheid aan ontleen dat de jaarrekening waarheidsgetrouw is.

In het Controleprotocol is in een bijlage de modeltekst van de rechtmatigheidsverantwoording opgenomen.

Rapporteringsgrens

Het college is verplicht om onrechtmatigheden toe te lichten in de paragraaf bedrijfsvoering als de geconstateerde onrechtmatigheden de verantwoordingsgrens overschrijden. Het voorstel in het controleprotocol is om een rapporteringsgrens te hanteren van 20% van de verantwoordingsgrens ($\pm$ € 180.000,-). Oftewel, een rapporteringsgrens van 0,2% van de totale lasten, inclusief de toevoegingen aan de reserves. Dit is conform de huidige grens zoals die nu door de accountant wordt gehanteerd.

Ter info:

De accountant heeft tot en met boekjaar 2022 voor gemeente Bernheze altijd een goedkeurende controleverklaring over zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid afgegeven.

4.1 Het college weet met het normen- en toetsingskader welke interne en externe wet- en regelgeving in acht moet worden genomen bij de rechtmatigheidscontrole.

In het normenkader is een inventarisatie opgenomen van de voor de rechtmatigheidsverantwoording relevante regelgeving, van andere overheden (extern) en van de gemeente zelf. Het normenkader moet actueel zijn en dus jaarlijks aangepast worden op basis van nieuwe wet- en regelgeving. Het is niet toegestaan dat gemeenteraden eigen verordeningen die bepalingen bevatten over financiële beheershandelingen buiten beschouwing te laten bij de rechtmatigheidsverantwoording.

Om het normenkader te kunnen gebruiken voor de interne beheersing moet het normenkader worden geoperationaliseerd. Het is van namelijk van belang dat bekend is welke bepalingen van de regelgeving relevant zijn voor het rechtmatigheidsbeheer. In het kader van de rechtmatigheidsverantwoording gaat het daarbij om de bepalingen waar voor de gemeente financiële consequenties uit kunnen voortkomen. De operationalisering van het normenkader wordt vastgelegd in het toetsingskader. In het toetsingskader is per wet/regeling/verordening vastgelegd welke artikelen relevant zijn voor de toetsing.

In bijlage 'Overzicht wijzigingen in het normenkader 2023 ten opzichte van 2022' bij dit raadsvoorstel zijn de wijzigingen opgenomen in het normenkader 2023 ten opzichte van het normenkader 2022.

4.2 De regelgeving vanuit het college nemen we evenals voorgaande jaren niet op in het normenkader.

Het normenkader is geen uitputtende lijst van regelingen, maar beperkt zich tot die regelingen die relevant zijn, of worden geacht, voor de uitvoering van een goede controle. Hierdoor is evenals voorgaande jaren en conform de Kadernota Rechtmatigheid 2023 van de Commissie begroting en verantwoording de regelgeving vanuit het college niet opgenomen in het normenkader.

5.1 De jaarlijkse wijzigingen in het normenkader zijn beperkt wat een vereenvoudigde procedure rechtvaardigt

Het normenkader actualiseren we jaarlijks. De actualisatie is formeel een bevoegdheid van de raad. De jaarlijkse wijzigingen in dit normenkader zijn het gevolg van de door uw raad vastgestelde nieuwe en of gewijzigde verordeningen. Uit het verleden is gebleken dat de jaarlijkse

wijzigingen beperkt zijn. In de raadsvergadering van 12 december 2019 besloot uw raad de jaarlijkse actualisatie te mandateren aan het college. Het college biedt deze actualisatie vervolgens ter informatie aan uw raad aan. Wij stellen met dit raadsvoorstel voor deze werkwijze te continueren.

Risico's

De Financiële verordening blijft wijzigen

In deze verordening hebben we zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij de huidige praktijk binnen de gemeente Bernheze. De commissie Besluit begroting en verantwoording publiceert regelmatig nieuwe notities. Mocht hieruit blijken dat onze interpretatie van wet- en regelgeving uit de pas gaat lopen dan wel gewijzigd moet worden, dan zullen wij de verordening opnieuw actualiseren en aan uw raad ter vaststelling voorleggen.

Kosten en dekking

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording met een verantwoordingsgrens van 1% heeft geen financiële gevolgen.

Daarnaast hoeft de bestaande controleopdracht en het budget voor de accountantscontrole niet te worden aangepast.

Vervolg

- Na vaststelling van de verordeningen door de raad worden deze op de gebruikelijke wijze gepubliceerd.
- Binnen twee weken na vaststelling door de raad moet het college de verordeningen aan Gedeputeerde Staten zenden (artikel 214 Gemeentewet). Gedeputeerde Staten kunnen te allen tijde een onderzoek instellen naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie en de verordening ex artikel 212 Gemeentewet (artikel 215 Gemeentewet).

Evaluatie

Niet van toepassing

Bijlage(n): De bijlage(n) zijn digitaal beschikbaar.

- Controleprotocol voor de controle op de jaarstukken van de gemeente Bernheze 2023-2026_bijlage 1;
- Normen- en toetsingskader 2023_bijlage 2;
- Overzicht wijzigingen in het normenkader 2023 ten opzichte van 2022_bijlage 3.

Burgemeester en wethouders,



Peggy Hurkmans
secretaris



Antoine Walraven
waarnemend burgemeester