

Voorstel Gemeenteraad F

Onderwerp	Financiële verordening, controleverordening en controleprotocol		
Portefeuillehouder	Marc Teutelink agendaletter (F)		
Organisatieonderdeel	Cluster Concernstaf	Aangeboden aan Raad	12 november 2025
Stuknummer (invulling door Griffie)		Corsanummer	2500031115

Wij stellen u voor te besluiten om:

1. De financiële verordening gemeente Enschede 2025, controleverordening 2025 en het controleprotocol 2026-2031 vast te stellen.

Inleiding en voorgeschiedenis

In 2025 heeft het Rijk nieuwe regels ingevoerd via het Besluit begroting en verantwoording (BBV) en het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO). Deze wijzigingen hebben directe gevolgen voor de rechtmatigheidsverantwoording en voor de accountantscontrole. Bij de wijziging van het BBV gaat het vooral om het hanteren van een nieuwe verantwoordingsgrens in de rechtmatigheidsverantwoording door het college. Deze verantwoordingsgrens wijzigt van maximaal 3% naar maximaal 2%. Bij de wijziging van het BBV gaat het vooral om het hanteren van een nieuwe minimumeis voor de goedkeuringsgrens voor de accountantscontrole van de jaarrekening. Deze zogenaamde goedkeuringstolerantie wijzigt van 1% naar 2%. Beide percentages worden genomen van de lasten (exclusief stortingen in reserves).

Verder zijn ervaringen uit de praktijk en veranderende inzichten aanleiding om de financiële verordening (volgens artikel 212 Gemeentewet) en de controleverordening (volgens artikel 213 Gemeentewet) aan te passen. De laatste periodieke herziening van deze verordeningen stamt uit 2022. Daarna is de financiële verordening op specifieke onderdelen aangepast in de afgelopen jaren. Met de nu uitgevoerde periodieke herziening zijn de verordeningen weer actueel.

In juni heeft de raad Deloitte als accountant benoemd voor een nieuwe contractperiode vanaf 2026. Met het controleprotocol worden nadere aanwijzingen opgenomen voor de accountantscontrole van de jaarrekening voor de toe te passen goedkeurings-, rapporteringstoleranties en rapportagemomenten. Het controleprotocol geeft hiermee nadere invulling aan de controleopdracht.

Publieksvriendelijke samenvatting

De gemeente Enschede zet elk jaar bijna 1 miljard euro's in voor onze stad. Daarom is het belangrijk dat we duidelijke afspraken maken over hoe we dat geld uitgeven, beheren en controleren. Die afspraken leggen we vast in een financiële verordening, controleverordening en controleprotocol. Hierin staat bijvoorbeeld hoe de gemeenteraad bepaalt waar geld naartoe gaat, hoe het college verantwoording aflegt en hoe we omgaan met investeringen en tegenvallers. De afgelopen jaren heeft het Rijk nieuwe regels ingevoerd en hebben we als gemeente geleerd wat nog beter kan. Daarom stellen we vernieuwde versies voor. Zo houdt de raad goed zicht op de besteding van het geld en zorgen we ervoor dat zorgvuldig met gemeenschapsgelden wordt omgegaan.

Gewenst effect van het besluit in relatie tot de strategische opgaven

Dit besluit draagt bij aan de strategische doelstelling dat Enschede een betrouwbare en voor lange termijn houdbare financiële huishouding heeft. De geactualiseerde financiële verordening, controleverordening en controleprotocol waarborgen dat er heldere afspraken en procedures zijn rondom de (financiële) sturing door raad, college en ambtelijke organisatie en voor de controle door de accountant. Het gaat om belangrijke instrumenten van de raad om de kwaliteit van de financiële beheersing te waarborgen. Met het vaststellen van een actuele financiële verordening en controleverordening wordt tevens voldaan aan artikel 212 respectievelijk artikel 213 van de Gemeentewet.

Argumenten

1.1 Nieuwe BBV en BADO regels vereisen aanpassing van de verordeningen

In 2025 zijn er wijzigingen doorgevoerd in het Besluit begroting en verantwoording (BBV) en het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO). Deze wijzigingen hebben directe gevolgen voor de inrichting van onze financiële verordening en controleverordening. Zo is het verplicht geworden om een nieuwe paragraaf "Openbaarheid" op te nemen in de begroting en jaarstukken. Hierin moeten beleidsvoornemens en uitvoering rond informatiehuishouding worden toegelicht. Daarnaast zijn er aanpassingen geweest rondom de controle die de accountant doet. De goedkeuringstoleranties voor fouten en onzekerheden zijn samengevoegd tot één grens van 2%. Dit heeft gevolgen voor de oordeelsvorming van de accountant en inrichting van controleprocessen. Deze aanpassingen zijn verwerkt in de nieuwe financiële verordening en controleverordening.

1.2 Aanbevelingen van het Auditcomité zijn verwerkt in de nieuwe financiële verordening

In het auditcomité is stilgestaan bij de werking van ons financieel beleid. Bij de vorige actualisatie van onze financiële verordening zijn enkele grote aanpassingen gedaan. Geconstateerd is dat deze naar tevredenheid werken. Het gaat dan onder andere om:

- De aanscherping in de P&C-cyclus waarbij de Zomernota het integrale afwegingsmoment van het jaar is
- Circulaires nog slechts 1 keer per jaar verwerken
- Opstellen van een strategische investeringsagenda voorafgaand aan de zomernota
- Toevoegen van een paragraaf investeringen aan de begroting en jaarrekening
- Loslaten van de grens dat bij een tekort van 1 miljoen euro in het lopende jaar direct bijgestuurd wordt
- Centrale vastlegging van instellingscriteria voor reserves en periodiek onderzoek naar reserves
- Inzicht in het sociaal jaarverslag in personeelsopbouw en de ontwikkeling daarvan
- De raad in positie brengen met een discussienota Inkoop om overwegingen aan het college mee te geven ten aanzien van maatschappelijk verantwoord inkopen.

Het Auditcomité heeft geconstateerd dat er nog aanvullende verbeteringen mogelijk zijn in de huidige financiële verordening. Deze zijn verwerkt in de actualisatie die voorligt en worden bij 1.3 toegelicht.

1.3 De geactualiseerde financiële verordening bevat enkele belangrijke wijzigingen

De laatste grootschalige actualisatie van de financiële verordening dateert uit 2022. Daarna zijn enkele beperkte bijstellingen doorgevoerd. In de afgelopen jaren is er vanuit het bestuur een groeiende behoefte ontstaan om bepaalde onderdelen van onze planning- en controlcyclus anders in te richten. Daarom wordt deze actualisatie van de financiële verordening nog met de huidige raad gedaan. Op deze manier kunnen de geleerde lessen goed worden geborgd, zodat de nieuwe raad kan starten met een actuele financiële verordening

De belangrijkste wijzigingen in deze financiële verordening zijn als volgt:

- Artikel 2: De raad stelt bij aanvang van de raadsperiode beleidsindicatoren vast, maar kan deze gedurende de periode nog aanpassen. In artikel 5 over de begroting is de verplichting om beoogde doelen en maatschappelijke effecten expliciet uit te drukken in indicatoren losgelaten. Dat geeft ruimte om daarover nieuwe afspraken met de raad te maken bij de herijking van de opzet van de begroting.
- Artikel 3: De planning van de P&C-documenten wordt voortaan vastgesteld door het presidium in afstemming met de raadsgriffie. Dit sluit aan bij de praktijk waarin geen formeel raadsvoorstel meer wordt opgesteld voor de planning.
- Artikel 3: De verwerking van de financiële gevolgen voor de algemene uitkering van circulaires van het rijk is gewijzigd. De mutatie in het algemene accres voor het lopende jaar wordt direct verrekend met de algemene reserve. Dit voorkomt dat grote fluctuaties in rijksmiddelen het jaarrekeningresultaat van de gemeente beïnvloeden en zorgt voor een zuiverder beeld van het eigen gemeentelijk functioneren.
- Artikel 5: De werkwijze voor het ramen van loon- en prijscompensatie is gewijzigd. In plaats van een 20-jarig gemiddelde wordt nu jaarlijks gereserveerd op basis van de vooruitkijkende CPB-raming. De stelpost voor T+1 t/m T+4 wordt ook jaarlijks voor alle jaren bijgesteld, wat leidt tot een betere inschatting van de toekomstige compensatiebehoefte. Hiermee begroten we nauwkeuriger en reëler.

- Artikel 5: Onze werkwijze rondom de post onvoorzien is expliciet vastgelegd. Deze staat in onze begroting op 0 euro. Tegenvallers worden eerst binnen het begrotingsproduct opgevangen, lukt dat niet dan worden ze meegenomen in het jaarrekeningresultaat en per saldo verrekend via de algemene reserve. Dit vergroot de transparantie en voorkomt onnodige begrotingsruimte.
- Artikel 5: Verduidelijking van het proces hoe we omgaan met autorisatie van investeringen. De raad autoriseert investeringskredieten via de begroting of afzonderlijke voorstellen. Bij nieuwe investeringen wordt het effect op de financiële positie toegelicht.
- Artikel 6: In de financiële verordening is nu expliciet vastgelegd hoe we omgaan met wijzigingen op de begroting. De raad kan hier gedurende het jaar toe besluiten. Er is onderscheid gemaakt tussen inhoudelijke en technische wijzigingen en uitgewerkt wat onder beide definities valt.
- Artikel 7. In de tussenrapportage worden relevante afwijkingen op de actuele ramingen van het saldo van baten en lasten van producten toegelicht. De grens voor toelichting wordt verhoogd van 100.000 euro naar 250.000 euro. Deze herijking is gebaseerd op een benchmark onder referentiegemeenten, waar toelichtingsgrenzen doorgaans liggen tussen 250.000 euro en 500.000 euro. Gezien de groei van onze gemeentebegroting naar bijna 1 miljard euro, is een hogere grens logisch en proportioneel. De verhoging draagt bij aan een scherpere focus op strategisch en tactisch relevante afwijkingen, voorkomt informatie-overload en verhoogt de informatiewaarde en bestuurlijke effectiviteit van de rapportages. Zo krijgt de raad beter zicht op afwijkingen die er écht toe doen.
- Artikel 8: De slotwijziging van de begroting is als nieuw P&C document in de verordening opgenomen. Hiermee kunnen technische begrotingswijzigingen voor het lopende begrotingsjaar aan het eind van het jaar worden doorgevoerd, waardoor een actueel beeld van de begroting ontstaat. Denk bijvoorbeeld aan het ophogen van de baten en lasten als gevolg van een specifieke uitkering die gedurende het jaar is ontvangen en ingezet. Daarmee voorkomen we dat dergelijke posten als begrotingsonrechtmatigheid aangemerkt worden.
- Artikel 9. In de gemeenterekening worden relevante afwijkingen op productniveau toegelicht. Daarbij wordt voortaan een vaste toelichtingsgrens gehanteerd van 250.000 euro ten opzichte van de begroting voor lasten, baten en reservemutaties afzonderlijk. Voorheen kende Enschede geen expliciet grensbedrag voor toelichting op afwijkingen in de jaarrekening, wat leidde tot verschillen in interpretatie en inconsistentie in de rapportages. Door deze grens nu helder vast te leggen, ontstaat meer uniformiteit en bestuurlijke duidelijkheid. De gekozen grens sluit aan bij de praktijk van referentiegemeenten. Dit versterkt de focus op afwijkingen met substantiële impact en verhoogt de informatiewaarde van de jaarrekening voor raad en samenleving.
- Artikel 9. Voorheen waren er al spelregels vastgelegd voor het specifiek bestemmen van delen van het financiële jaarresultaat, zoals de eis dat het moet gaan om incidentele middelen en dat het voorstel voortkomt uit wetgeving, raadsbesluiten, moties of amendementen. Nu wordt hieraan toegevoegd dat het minimumbedrag voor een specifiek bestemmingsvoorstel 50.000 euro bedraagt. Deze ondergrens zorgt ervoor dat de raad zich richt op voorstellen met voldoende financiële en beleidsmatige betekenis.
- Artikel 11 en 13: Rechtmatigheidsverantwoording is geactualiseerd. De verantwoordingsgrens is verhoogd naar 2%, conform wettelijke aanpassingen. Voor begrotingsoverschrijdingen geldt dat deze als acceptabel worden aangemerkt indien ze bij de gemeenterekening zijn toegelicht.
- Artikel 15. Met deze wijziging worden de activeringsgrenzen voor vaste activa enigszins opgehoogd. Voor het activeren van activa met economisch nut geldt voortaan een ondergrens van 50.000 euro, en voor activa met maatschappelijk nut (zoals investeringen in de openbare ruimte) een ondergrens van 100.000 euro. Uitgaven onder deze grenzen worden direct ten laste van de exploitatie gebracht. Deze herijking sluit aan bij de praktijk van vergelijkbare gemeenten en draagt bij aan een doelmatige en beheersbare administratie van activa. Door kleinere investeringen niet langer te activeren, wordt de administratieve last verlaagd en ontstaat meer focus op investeringen met structurele impact.
- Artikel 28: Een nieuwe paragraaf is aan de begroting en jaarstukken toegevoegd voor openbaarheid. In deze paragraaf wordt inzicht gegeven in de beleidsvoornemens en toepassing van actieve openbaarmaking en openbaarmaking op verzoek volgens de Wet open overheid.

- Artikel 29: Een nieuwe paragraaf is opgenomen voor doelmatigheid en doeltreffendheidsonderzoeken. Hiermee wordt invulling gegeven aan de bijgestelde 213a-verordening en wordt jaarlijks gerapporteerd over voortgang en resultaten. Ook is opgenomen dat in de jaarrekening wordt gerapporteerd over de voortgang op het doorvoeren van aanbevelingen uit rekenkamer onderzoeken.
- Artikel 32. In de financiële verordening zijn diverse beleidsdocumenten benoemd die relevant zijn voor de financiële beheersing, zoals de nota lokale heffingen, nota risicomanagement en weerbaarheid, nota's kapitaalgoederen, vastgoednota, treasurystatuut, beleidskaders voor verbonden partijen en gesubsidieerde instellingen, de nota grondbeleid en de verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid. Voorheen gold het uitgangspunt dat deze documenten elke vier jaar geactualiseerd moesten worden. Voorgesteld wordt om voortaan ten minste eens per zes jaar een toets op actualisatiebehoefte uit te voeren. Alleen wanneer er inhoudelijke aanleiding is, wordt het document herzien, anders wordt de raad hierover per brief geïnformeerd. Deze werkwijze voorkomt onnodige herzieningen, verlaagt de bestuurlijke en ambtelijke werkdruk en draagt bij aan de realisatie van de bezuinigingsopgave uit de begroting 2026–2029. Uiteraard geldt: zodra zich tussentijdse ontwikkelingen voordoen die aanpassing van een document noodzakelijk maken, wordt direct actie ondernomen en wordt het document geactualiseerd.
- Bijlage A: De tabel met afschrijvingstermijnen is geactualiseerd. De afschrijvingstermijn voor onderwijshuisvesting is verlengd van 40 naar 50 jaar conform besluit bij de zomernota.

1.4 in het controleprotocol worden nadere aanwijzingen gegeven aan de accountant

In juni heeft de raad Deloitte als accountant benoemd voor een nieuwe contractperiode vanaf 2026. Met het controleprotocol worden aanwijzingen opgenomen voor de accountantscontrole van de jaarrekening voor de toe te passen goedkeurings-, rapporteringstoleranties en rapportagemomenten. Het controleprotocol geeft hiermee nadere invulling aan de controleopdracht.

Risico's

Geen directe risico's verbonden aan de verordeningen en controleprotocol zelf. Deze documenten zijn juist bedoeld om risico's in het financieel beheer te beheersen.

Kosten en financiële dekking van het voorstel

Aan dit voorstel zijn geen directe kosten verbonden. Wel zijn enkele wijzigingen doorgevoerd in bijlage A afschrijvingsbeleid van de Financiële verordening die te maken hebben met afschrijvingstermijnen van investeringen. Bijvoorbeeld het ophogen van de afschrijvingstermijn voor onderwijshuisvesting van 40 naar 50 jaren. Het financiële effect hiervan is al voorzien in de begroting 2026 die recent voorlag in de raad.

Afweging en alternatieven

Het alternatief is het handhaven van de huidige documenten. Dit leidt tot een verouderd kader dat niet aansluit bij actuele wetgeving en de praktijk. Ook worden de lessen van het huidige bestuur rondom financieel beheer niet verwerkt en vastgehouden in een actuele financiële verordening.

Participatie

Deze stukken zijn tot stand gekomen in samenwerking met het Auditcomité, wethouder financiën en de ambtelijke organisatie. Participatie met inwoners of instellingen in de stad was niet van toepassing omdat het hoofdzakelijk gaat om het maken van een afsprakenkader tussen raad, college en organisatie.

Communicatie

De verordeningen worden formeel bekend gemaakt in het gemeenteblad en gepubliceerd. Ook worden de verordeningen binnen 2 weken na vaststelling verzonden aan gedeputeerde staten.

Vervolg

Een bredere actualisatie van de financiële verordening zal in ieder geval over 4 jaar plaatsvinden. In 2026 zal echter ook een kleinere actualisatie van de financiële verordening nodig zijn. De commissie BBV heeft een geactualiseerde Notitie Overhead vastgesteld. Deze notitie bevat nieuwe richtlijnen voor de definitie, toerekening en transparantie van overheadkosten. Momenteel wordt de impact hiervan bekeken. In 2026 zullen we de financiële verordening hierop aanpassen.

Bijlagen

Financiële verordening gemeente Enschede 2025

Controleverordening gemeente Enschede 2025

Controleprotocol gemeente Enschede 2026-2031

Burgemeester en Wethouders van Enschede, _____
de loco-Secretaris, de Burgemeester,

E.A. Smit

R.W. Bleker