

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	Stefanie Smith	Datum	6 februari 2024
Doorkiesnummer	030 - 29 88 46 40	Kenmerk	12086976
E-mail	stefanie.smith@utrecht.nl	Onderwerp	Rechtmatigheidsverantwoording en actualisatie Financiële verordening
Bijlage(n)	2 (aangehecht)	Beleidsveld	Financiën

Geachte leden van de raad,

Gelijktijdig met deze brief ontvangt u een raadsvoorstel om afspraken over de rechtmatigheidsverantwoording te verankeren in de Financiële verordening en Controleverordening, zoals aangekondigd in de [Raadsbrief Reactie op Managementletter 2023](#).

Door middel van deze brief informeren wij u hierover en geven aanvullend een toelichting op de verdere actualisatie van de Financiële verordening die later dit jaar zal volgen. Hierbij beantwoorden wij ook de openstaande toezeggingen [535](#) en [415](#) die gedaan zijn tijdens de vergaderingen van de commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën van respectievelijk 25 oktober 2023 en 8 juni 2023.

Rechtmatigheidsverantwoording

Achtergrond

Uw raad is eerder over de diverse ontwikkelingen omtrent de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording geïnformeerd, onder andere in de [Notitie Rechtmatigheidsverantwoording – Voorstel voor een verantwoordingsgrens](#) (d.d. 6 november 2020), in verschillende managementletters en in het raadsvoorstel bij de [Tweede Bestuursrapportage](#).

Door de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording veranderen de rollen van de raad, het college en de controlerend accountant. Ter informatie is vanuit de bovengenoemde notitie een overzicht van de verschillende rollen in de oude en nieuwe situatie als bijlage opgenomen.

In het kort betekent de wetswijziging dat vanaf nu het college rapporteert over de rechtmatige totstandkoming van de jaarrekening ten aanzien van de financiële beheershandelingen in plaats van de controlerend accountant. Hierbij zijn drie specifieke rechtmatigheidscriteria van belang:

- Voorwaardencriterium: zijn de baten, lasten en balansmutaties in overeenstemming met wet- en regelgeving tot stand gekomen? Het jaarlijks door uw raad vast te stellen Normenkader Rechtmatigheid vormt hiervoor het uitgangspunt. Hiervoor heeft u ook een separaat voorstel ontvangen.

- Begrotingscriterium: handelt het college binnen de door u beschikbaar gestelde budgetten en kredieten?
- Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium: zijn in (de uitvoering van) het beleid voldoende waarborgen opgenomen om misbruik of oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving te voorkomen of tegen te gaan?

Gevolgen Jaarstukken 2023

Bij de jaarstukken 2023 zullen wij een rechtmatigheidsverantwoording opstellen op basis van een standaardmodel van de commissie BBV. Ook wordt in het jaarverslag een toelichting geven op de rechtmatigheidsverantwoording in de paragraaf Bedrijfsvoering. Daarnaast worden de geconstateerde fouten en onduidelijkheden die de rapportagegrens¹ overschrijden in deze paragraaf opgenomen en voorzien van maatregelen om dit in de toekomst te voorkomen. De accountant zal deze rechtmatigheidsverantwoording beoordelen op getrouwheid. Dit betekent dat de accountant controleert of de verantwoording van het college klopt en voldoende is onderbouwd. Uw raad gaat vervolgens over de bevindingen in gesprek met het college en kan zo uw controlerende rol beter vervullen.

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording vereist aanpassing van de huidige Financiële verordening en de Controleverordening voordat de jaarrekeningcontrole 2023 is vastgesteld. Voor deze (technische) wijzigingen heeft u nu een voorstel ontvangen.

Bredere actualisatie Financiële verordening later dit jaar

Het aanbieden van de wettelijk vereiste wijzigingen van de Financiële verordening is een eerste stap geweest in een integrale herziening van de gehele Financiële verordening. Hieronder informeren wij u over het vervolg van deze verdere actualisatie.

Door middel van de Financiële verordening regelt uw raad op hoofdlijnen de spelregels voor het financieel beleid, de financiële organisatie en het financieel beheer. Het is een kaderstellend document en, hoewel het een belangrijke basis biedt, is het gebruikelijk dat niet alle spelregels met betrekking tot financiën letterlijk in de verordening staan (maar bijvoorbeeld in onderliggende voorgeschreven beleidsnota's). Ter informatie vindt u daarom in de bijlage een weergave van het financieel kader, aangevuld met de belangrijkste financiële uitgangspunten behorende bij de documenten uit de begrotingscyclus. Hiermee beantwoorden wij de eerdergenoemde toezegging [535](#) met betrekking tot de financiële spelregels. Deze informatie wordt uiteraard betrokken in de actualisatie, waarbij wij een voorstel zullen doen of en in hoeverre een deel van deze spelregels worden vastgelegd in de financiële verordening.

Het uitgangspunt voor de actualisatie is de nieuwe modelverordening van de VNG, die ook gebruikt is voor de wijzigingen met betrekking tot de rechtmatigheidsverantwoording. Hierop zullen aanpassingen gedaan worden die op de eigenheid en gebruiken van de gemeente Utrecht zijn toegesneden.

In de komende herziening zullen wij, in lijn met gesprekken met uw raad de afgelopen periode, in ieder geval de volgende onderdelen afwegen:

- Voorgestelde wijzigingen financiële spelregels zoals geformuleerd in het 'Overdrachtdossier gemeente Utrecht 2022' (17 maart 2022);

¹ De huidige rapportagegrens is in 2021 [vastgesteld](#) op € 500.000, de verantwoordingsgrens voor 2023 is [vastgesteld](#) op 1,5%.

Burgemeester en wethouders

Datum 6 februari 2024
Ons kenmerk 12086976

- Wijzigingen naar aanleiding van de indeling Programmabegroting 2024 (o.a. noodzakelijk in relatie tot het autorisatieniveau²);
- Investerings (o.a. in relatie tot het autorisatieniveau en ramingen van jaarschijven);
- Informatievoorziening omtrent wijziging bestemming Rijksmiddelen/corresponderende posten³;
- Raamwerk 'Sturen en verantwoorden';
- Werkwijze integrale afweging Voorjaarsnota m.b.t. dekkingstekorten volgend uit de financiële paragraaf beleidsnota's (toezegging [415](#), commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën 8 juni 2023, zie bijlage voor nadere uitwerking bij de Voorjaarsnota);
- Werkwijze financiële wensen bij moties en amendementen⁴;
- Aanvullende aandachtspunten die uit overleg met uw raad volgen.

De werkzaamheden verwachten we dit verslagjaar te kunnen afronden, zodat de herziene verordening van toepassing zal zijn op de rechtmatigheidsverantwoording over 2024.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

² [Amendement A42 Financieel sturen op huidige programma's](#)

³ [Motie M397 Samen keuzes maken en verantwoordelijkheid delen leidt tot betere resultaten](#)

⁴ [Coalitieakkoord 2022 Investeren in Utrecht – financiën, pagina 8.](#)

Bijlage: Wijziging rollen rechtmatigheidsverantwoording

1) Oude situatie⁵

Raad	College	Ambtelijke organisatie	Concerncontrol/ Business Control Concernaudit/(VIC) ⁴	Extern accountant
• Neemt kennis van en stelt normenkader vast • Bepaalt goedkeurings-tolerantie en afwijkende rapportagetoleranties • Bespreekt rechtmatigheid en getrouwheid met accountant	• Stelt normenkader op en legt normenkader aan raad voor • Schriftelijke reactie op concept controle-verklaring en rapport van bevindingen	• Verantwoordelijk voor de adequate borging rechtmatigheid en getrouwheid in het primaire proces	• Voert verbijzonderde interne controle op thema's uit en rapporteert intern	• Voert controle op rechtmatigheid uit en vult (deels) verbijzonderde interne controle op rechtmatigheid in • Voert controle op getrouwheid uit • Controleverklaring over getrouwheid en rechtmatigheid en rapport van bevindingen

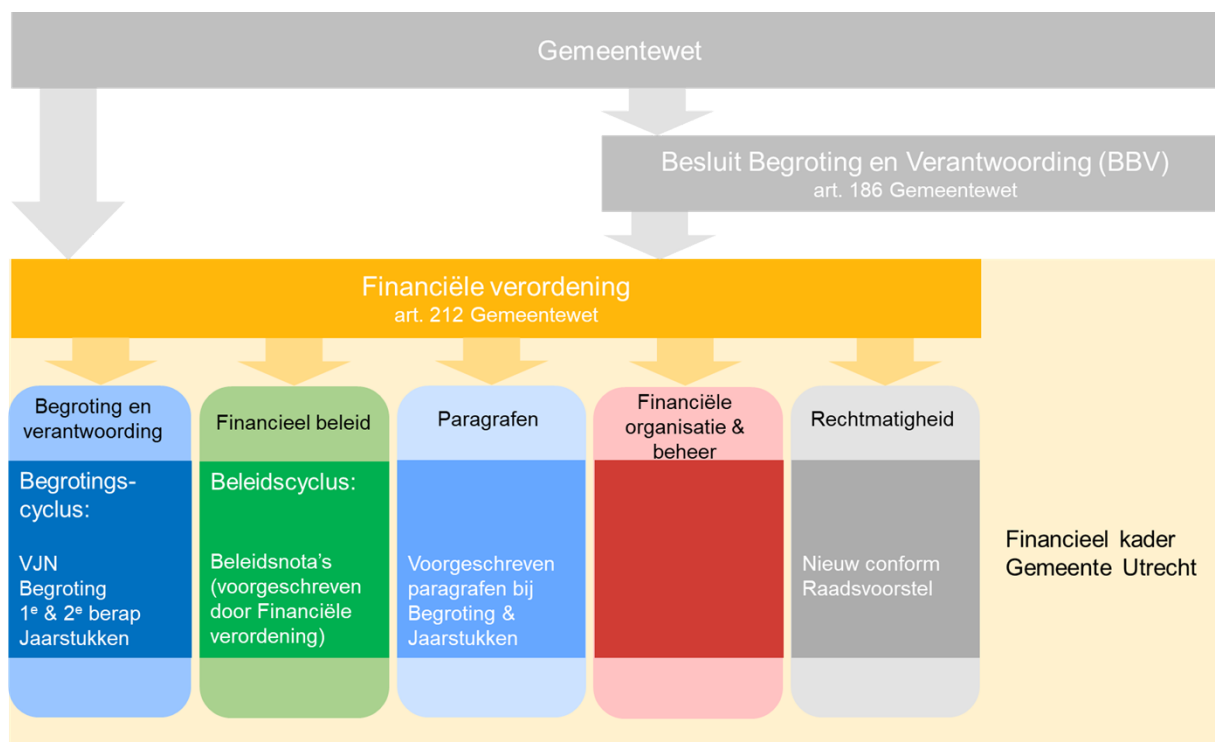
2) Nieuwe situatie (vanaf verslagjaar 2023)

Raad	College	Ambtelijke organisatie	Concerncontrol/ Business Control Concernaudit/(VIC) ⁴	Extern accountant
• Neemt kennis van en stelt normenkader vast • Bepaalt verantwoordingsgrens rechtmatigheid • Bespreekt getrouwheid met de accountant • Bespreekt rechtmatigheid met college	• Stelt normenkader op en legt normenkader aan raad voor • Vraagt de organisatie alle rechtmatigheids-criteria te controleren • Schriftelijke reactie op concept controle-verklaring en rapport van bevindingen • Rapporteert resultaten interne controle in de rechtmatigheids-verantwoording aan de raad	• Verantwoordelijk voor de adequate borging rechtmatigheid en getrouwheid in het primaire proces	• Voert verbijzonderde interne controle op rechtmatigheid uit en rapporteert aan college • Vormt totaalbeeld ten behoeve van rechtmatigheids-verantwoording van het college	• Voert controle op getrouwheid uit waaronder de onderbouwing van de rechtmatigheids-verantwoording • Controleverklaring over getrouwheid en rapport van bevindingen

⁵ Erratum: In de oude situatie werd het [normenkader](#) vastgesteld door het college en ter informatie met de raad gedeeld.

Bijlage: Overzicht financieel kader

Het stelsel van financiële regels binnen de Gemeente Utrecht wordt gevormd door landelijke wet- en regelgeving die in de Financiële verordening worden vertaald naar Utrechtse praktijk. Dit financieel kader kan als volgt worden weergegeven:



Gemeentewet en BBV

De Gemeentewet geeft de belangrijkste kaders voor de gemeentelijke financiën. In [titel IV](#) van deze wet staan de algemene wettelijke bepalingen over de begroting, de jaarrekening, de administratie en controle en de gemeentelijke belastingen. Deze bepalingen worden uitgewerkt in het Besluit Begroting en verantwoording gemeentes en provincies ([BBV](#)). Om een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV te bevorderen is er een commissie ingesteld. De stellige uitspraken in de notities van de commissie BBV moeten door gemeenten opgevolgd worden.

Financiële verordening

Naast de wettelijke eisen heeft de gemeente ook ruimte om zelf keuzes te maken bij de inrichting van het eigen financieel beleid, beheer en organisatie. De Financiële Verordening bevat op hoofdlijnen deze aanvullende regels. Binnen de Gemeente Utrecht gaat het hierbij over de begroting en verantwoording (begrotingscyclus), het financieel beleid, de paragrafen, de financiële organisatie en financieel beheer en sinds dit jaar de rechtmatigheidsverantwoording. De raad maakt door middel van deze verordening over al deze onderwerpen afspraken met het college en stelt deze vast.

Verplichte beleidsnota's Financiële verordening

In aanvulling op de hoofdlijnen uit de Financiële verordening, worden voor specifieke onderwerpen de (financiële) regels in afzonderlijke beleidsnota's uitgewerkt. Deze beleidsnota's worden ook door de raad vastgesteld.

In de Gemeente Utrecht zijn de onderstaande nota's opgenomen in de Financiële verordening:

- [Beleidsnota Grondbeleid](#)
- [Beleidsnota Beheer Openbare Ruimte](#)
- [Beleidsnota Kapitaalgoederen](#)

- [Beleidsnota Waarderen, activeren en afschrijven van vaste activa \(WAAVA\)](#)
- [Beleidsnota Reserves](#)
- [Beleidsnota Lokale heffingen](#)
- [Financieringsstatuut](#)
- [Beleidsnota Risicomanagement en weerstandsvermogen](#)
- [Beleidsnota Publieke geldverstrekkingen](#)
- [Regeling Risicovolle projecten](#)

Uitvoering

De raad stelt door middel van de Financiële verordening het financieel beleidskader vast. Het college is vervolgens verantwoordelijk voor de uitvoering van het (financiële) beleid binnen deze kaders. De uitwerking van het kader door het college is onder andere vastgelegd in uitvoeringsregelingen, maar ook in het Coalitieakkoord 2022 Investeren in Utrecht⁶. De verdere vertaling naar praktische toepassingen in de ambtelijke organisatie is geregeld in het Handboek Financiën.

Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste spelregels met betrekking tot de documenten uit de begrotingscyclus.

Voorjaarsnota

Heroverweging van de vastgestelde begroting, inclusief investeringen, reserves en voorzieningen, vindt plaats bij de Voorjaarsnota. Hier ligt het zwaartepunt van de integrale afweging. Het college stelt hierbij het maatschappelijk effect van financiële ontwikkelingen voorop, bijvoorbeeld als er extra rijksmiddelen komen. Daarom verwerken we deze ontwikkelingen zo snel mogelijk in de begroting, op een cyclusmoment zoals vastgelegd in de Financiële verordening⁶.

Op een aantal financiële ontwikkelingen hebben wij geen invloed; we noemen dat knelpunten. Dit zijn significante autonome ontwikkeling (> €0,1 mln.) die beleidsmatig niet bijgestuurd kunnen worden.

Knelpunten worden alleen in de Voorjaarsnota opgenomen indien deze voldoen aan drie criteria:

- Onvermijdbaar: de activiteit is een wettelijke taak of verplichting;
- Onoplosbaar: binnen doelstelling of programma;
- Onuitstelbaar: de activiteit moet starten in 2024/2025

Eventuele resterende voordelen uit de Resultaatbestemming (zie hieronder) worden ingezet bij de integrale afweging.

Zoals is toegezegd bij het [raadsvoorstel Aanpassing beleidscyclus en programmabegroting](#) (toezegging 415) zullen nog ongedekte beleidsvoornemens uit vastgestelde beleidsnota's worden meegewogen bij de integrale afweging en prioritering in de Voorjaarsnota. Hiervoor zal een overzicht worden verstrekt.

Programmabegroting

Ieder jaar presenteert het college de Programmabegroting, waarin de keuzes die gemaakt zijn bij de integrale afweging in de Voorjaarsnota worden uitgewerkt voor het komende verslagjaar.

De begroting sluit: inkomsten en uitgaven zijn structureel in evenwicht⁶.

We kiezen voor een nieuwe norm voor de netto schuldquote, in lijn met het financieel toezichtkader van de provincie⁶.

Eerste en Tweede bestuursrapportage

Door middel van de bestuursrapportages wordt de raad geïnformeerd over majeure ontwikkelingen met betrekking tot de laatst door de raad vastgestelde begroting en de voortgang van de uitvoering van het coalitieakkoord. Daarnaast worden budgetneutrale bijstellingen (inclusief actualisatie investeringskredieten), technische bijstellingen en corresponderende posten in de Programmabegroting verwerkt.

Majeure afwijkingen kunnen worden gevoegd door politiek-bestuurlijke overwegingen.

⁶ Coalitieakkoord 2022 Investeren in Utrecht – financiën, [pagina 8](#)

Voor majeure financiële afwijkingen gelden de volgende richtlijnen:

1) Majeure ontwikkelingen

Majeure ontwikkelingen zijn niet budgetneutraal en leiden niet automatisch tot een begrotingswijziging. Het betreft:

- financiële afwijkingen van meer dan 10% van de lasten/baten per programma;
- en/of een afwijking groter dan € 500.000 ten opzichte van de begrote lasten of baten per programma;
- en/of een afwijking groter dan € 100.000 per doelstelling;
- én is het onvermijdbaar, onoplosbaar en onuitstelbaar (drie O's);
- óf het voldoet niet aan bovenstaande spelregels maar is politiek-bestuurlijk relevant (bv. beleidswijzigingen).

2) Budgetneutrale bijstellingen

Dit zijn wijzigingen die budgetneutraal zijn en leiden tot een begrotingswijziging:

- financiële afwijkingen van meer dan 10% van de lasten/baten per programma;
- en/of een afwijking groter dan € 500.000 ten opzichte van de begrote lasten of baten per programma;
- en/of een afwijking groter dan € 100.000 per doelstelling;
- én bij verhoging baten en lasten een directe samenhang tussen beiden;
- én overheveling alleen voor incidentele budgetten;
- én reservemutaties conform doel reserve;
- óf het voldoet niet aan bovenstaande spelregels maar is politiek-bestuurlijk relevant of een SPUK (bv. beleidswijzigingen).

3) Technische bijstellingen

Dit zijn wijzigingen die zijn budgetneutraal en leiden tot een begrotingswijziging. Het betreft een technische aanpassing of een verwerking van een reeds genomen raadsbesluit. Er zijn twee niveaus van autorisatie mogelijk:

- College: mutatie binnen het programma en/of cluster, maar tussen doelstellingen en/of producten.
- Raad: een programma en/of clusteroverstijgende mutatie.

Aanvullend gelden de volgende uitgangspunten:

- Het College neemt geen besluiten zonder dat de financiële consequenties en risico's volledig in beeld zijn gebracht en gedekt.
- Het verwachte rekeningresultaat dat in een bestuursrapportage wordt vermeld, is een prognose. Pas als het definitieve rekeningresultaat bekend is, is resultaatbestemming aan de orde. Zie hieronder bij 'Jaarstukken – Resultaatbestemming'.
- Tegenvallers in de exploitatie worden in beginsel gecompenseerd in het begrotingsprogramma (of doelstelling) waar het tekort is ontstaan. Zoveel mogelijk door vermindering aan de lastenkant van de begroting. Dat wil zeggen het vertragen, verminderen of stoppen van ambities, dan wel vergroten van doeltreffendheid en doelmatigheid.
- In principe worden de risico's binnen een project opgevangen binnen het project en de desbetreffende opgave.
- Meevallers door extra rijksinkomsten voor een specifiek doel beoordelen we in relatie tot de gemeentelijke inzet voor dat doel⁷.

Jaarstukken - Resultaatbestemming

Jaarlijks wordt na afloop van het jaar, gelijktijdig met het opstellen van de jaarstukken, de bestemming van het rekeningresultaat voorbereid. De resultaatbestemming wordt gevoed vanuit organisatieonderdelen door zogenaamde resultaatbestemmingsvoorstellen (ook wel bestedings- en dekkingsvoorstellen).

⁷ Coalitieakkoord 2022 Investeren in Utrecht – financiën, [pagina 8](#)

Als er een positief resultaat blijkt uit de jaarstukken ná toekenning aan resultaatbestemmingsvoorstellen, wordt dit in de eerste plaats ingezet voor aanvulling van het weerstandsvermogen tot 1⁸. Eventueel resterend positief saldo, wordt betrokken bij de integrale afweging bij de Voorjaarsnota.

Een resultaatbestemmingsvoorstel moet in (minstens) één van de drie onderstaande categorieën vallen⁹:

1) Resterende incidentele budgetten

Budgetten voor incidentele programma's of projecten kennen niet altijd een voorspelbaar kostenverloop. Indien project- of programmadoelstellingen nog niet zijn gerealiseerd en er resteert nog budget dan kan dit via een resultaatbestemmingsvoorstel worden doorgeschoven naar het volgende begrotingsjaar. Indien project- of programmadoelstellingen sneller zijn gerealiseerd kan een dekkingsvoorstel worden ingediend vanuit het volgende jaar. Hierbij wordt in de toelichting aangegeven uit welk raadsbesluit blijkt dat het budget incidenteel beschikbaar is gesteld voor een bepaalde activiteit waarvan de uitvoering nog niet is afgerond of sneller is afgerond in het afgelopen begrotingsjaar.

2) Stortingen in reserves conform het vastgestelde doel van de reserve

Reserves worden gevormd om te sparen voor een specifiek doel, om bepaalde kosten en opbrengsten over jaren heen te egaliseren of om eenmalige bijdragen ten behoeve van investeringen die afgeschreven dienen te worden meerjarig beschikbaar te houden (vaste activa reserve). Het doel van de reserves staat toegelicht in de begroting en de jaarstukken.

3) Onttrekkingen aan reserves conform het doel van de reserve

Er wordt onttrokken aan een reserve als er uitgaven zijn gedaan in de exploitatie waar geen exploitatiebudget voor is maar waar wel een bestemmingsreserve/egaliseringsreserve met ruimte voor aanwezig is. Het doel van de reserves staat toegelicht in de begroting en de jaarstukken.

⁸ Coalitieakkoord 2022 Investeren in Utrecht – financiën, [pagina 8](#)

⁹ Tot en met de Resultaatbestemming 2022 werd gebruik gemaakt van een tweedeling in A. Beleidsrelevante bestedings- en dekkingsvoorstellen en B. Technische bestedings- en dekkingsvoorstellen*. Door het instellen van de reserve gemeentefonds en de systeemafspraken voor diverse reserves zijn de voorstellen nog vooral beleidsmatig van aard. Het onderscheid in beleidsrelevant en technisch wordt daarom vanaf 2023 niet meer gemaakt.