

Besluit van provinciale staten van Fryslân van 18 december 2024 tot wijziging van de Financiële verordening provincie Fryslân 2022 in verband met het opnemen van de rechtmatigheidsverantwoording

Provinciale staten van Fryslân,

Gelezen het voorstel van gedeputeerde staten van 12 november 2024;

Gelet op artikel 216 van de Provinciewet;

Overwegende dat het gewenst is om de uitgangspunten voor de rechtmatigheidsverantwoording op te nemen in de Financiële verordening provincie Fryslân 2022;

Besluiten:

Artikel I

De Financiële verordening provincie Fryslân 2022 wordt als volgt gewijzigd:

A.

Onder vernummering van artikel 11 tot en met 13 tot en met 17, en hoofdstuk 4 naar hoofdstuk 5, wordt het volgende hoofdstuk met de volgende artikelen ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk 4 Rechtmatigheidsverantwoording

Artikel 11 Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

1. Provinciale Staten stellen vast op welke wijze zij 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 rapporteren Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten over afwijkingen met een verantwoordingsgrens conform het vastgestelde normenkader voor dat jaar.
3. Gedeputeerde Staten lichten in de paragraaf bedrijfsvoering de geconstateerde afwijkingen (fouten of onduidelijkheden) conform de in het normenkader vastgestelde rapporteringstolerantie nader toe, voor zover deze niet vallen onder de acceptabele afwijkingen als bedoeld in artikel 13 lid 4.

Artikel 12 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. Gedeputeerde Staten bieden Provinciale Staten jaarlijks ter vaststelling een normenkader rechtmatigheid aan. Dit kader bestaat uit alle relevante (interne en externe) wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien.

Artikel 13 Begrotingscriterium

1. Het begrotingscriterium is een criterium van rechtmatigheid dat betrekking heeft op de grenzen van de baten en lasten in de door Provinciale Staten geautoriseerde begroting van exploitatie en investeringskredieten en de hiermee samenhangende programma's, waarbinnen de financiële beheershandelingen tot stand zijn gekomen.
2. De begrotingsrechtmatigheid wordt beoordeeld op het niveau waarop de begroting door Provinciale Staten is geautoriseerd.
3. Bij investeringsprojecten wordt de begrotingsrechtmatigheid beoordeeld op het niveau van het totaal geautoriseerde kredietbedrag. Een overschrijding van het jaarbudget, passend binnen het totaalbedrag van het krediet, wordt daarmee als rechtmatig beschouwd.
4. Overschrijdingen van baten en/of onderschrijdingen van lasten en baten zijn alleen onrechtmatig als die niet tijdig tot een begrotingswijziging hebben geleid of te laat aan de Provinciale Staten zijn gemeld. Voor de betreffende overschrijdingen en/of onderschrijdingen die zijn ontstaan in het begrotingsjaar, geldt dat het melden en toelichten bij de jaarrekening als tijdig wordt gezien.
5. Overschrijding van lasten worden in de basis als onrechtmatig beschouwd. Afwijkingen worden als acceptabel aangemerkt in de volgende situaties:

- a. Er is sprake van een overschrijding van de lasten die volgens de afspraken met de Staten wordt verrekend met een reserve of overlopende passiva post;
 - b. Er is sprake van een overschrijding van de lasten welke past binnen het bestaand beleid maar die wordt veroorzaakt door een feit/ gebeurtenis welke zich voordoet op het moment dat er geen begrotingswijziging meer door Provinciale Staten kan worden vastgesteld;
 - c. Er is sprake van toereikende toelichting in de jaarstukken.
6. Begrotingsonrechtmatigheden die passen binnen het bestaande beleid van Provinciale Staten, 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 14 Misbruik en oneigenlijk gebruik

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 overheidsgelden en provinciale eigendommen bij financiële beheershandelingen
2. Gedeputeerde Staten zorgen voor en stellen de regels en de uitgangspunten voor het beleid vast, ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van provinciale regelingen en eigendommen.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het provinciaal blad waarin dit besluit wordt geplaatst, met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2024

Toelichting bij het Besluit van provinciale staten van Fryslân van 18 december 2024, tot wijziging van de Financiële verordening provincie Fryslân 2022 in verband met het opnemen van de uitgangspunten voor de rechtmatigheidsverantwoording.

Algemene toelichting

Vanaf boekjaar 2023 neemt het college van Gedeputeerde Staten een rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening. Deze verantwoording is een standaardmodel dat bij wet is vastgelegd en het geeft inzicht in hoeverre de Provincie 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.

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 het college van Gedeputeerde Staten, terwijl de strekking van de controleverklaring toch goedkeurend is, omdat de omvangrijke rechtmatigheidsfouten getrouw opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording.

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is mede bedoeld om het gesprek te ondersteunen tussen Provinciale Staten en het college, over de (financiële) rechtmatigheid. Het doel hiervan is om de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten op dit vlak te versterken. Het is daarnaast de verwachting dat dit een kwaliteitsimpuls zal geven aan de interne processen en beheersing, zodat Gedeputeerde Staten kunnen steunen op een adequaat functionerend systeem. Ook is de verwachting dat er meer vooruitgekeken gaat worden naar het oplossen van onrechtmatigheden, omdat Gedeputeerde Staten ook beheersmaatregelen moeten formuleren (Kadernota rechtmatigheid 2023).

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 11 Uitgangspunten rechtmatigheidsverantwoording

De volgende criteria komen tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording:

- voorwaardencriterium: voorwaarden in wet- en regelgeving worden nageleefd, zoals subsidievoorwaarden;
- begrotingscriterium: de financiële handelingen passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting;
- 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.

Lid 11.1

In relatie tot de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is in het eerste lid opgenomen dat de Provinciale Staten bij aanvang van iedere Statenperiode vaststellen op welke wijze zij door middel

van de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken geïnformeerd wil worden over rechtmatigheid (Kadernota rechtmatigheid 2023, augustus 2021).

Lid 11.2

Provinciale Staten stellen de verantwoordingsgrens vast, waarboven Gedeputeerde Staten moeten rapporteren aan Provinciale Staten (Kadernota rechtmatigheid 2023, augustus 2021). Deze grens moet tussen 0 en 3% liggen van de totale lasten van de provincie, inclusief de dotaties aan de reserves.

Lid 11.3

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

Artikel 12 Voorwaardencriterium

Lid 12.1

In dit lid wordt de definitie weergegeven van het voorwaardencriterium, het zogenaamde "normenkader".

Lid 12.2

Lid 12.2 geeft aan dat jaarlijks het normenkader ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording door Provinciale Staten moeten worden vastgesteld.

Artikel 13 Begrotingscriterium

Lid 13.1

Lid 13.1 gaat expliciet in op de begrotingsrechtmatigheid. In het eerste lid wordt het begrip begrotingsrechtmatigheid gedefinieerd.

Lid 13.2 t/m 13.6

De baten en lasten moeten zich bewegen binnen de door Provinciale Staten goedgekeurde en vastgestelde budgetplafonds. Indien er een overschrijding plaatsvindt is er in principe sprake van een begrotingsonrechtmatigheid. De volgende soorten begrotingsafwijkingen worden onderkend.

Bij de toetsing van begrotingsafwijkingen kunnen ten minste de volgende "soorten" begrotingsafwijkingen worden onderkend:	Onrechtmatig, maar telt niet mee voor het oordeel	Onrechtmatig, en telt mee voor het oordeel
Budgetoverschrijdingen betreffende activiteiten die niet passen binnen het bestaande beleid en waarvoor men geen voorstel tot begrotingsaanpassing heeft ingediend. Bijvoorbeeld de doelgroep c.q. de activiteiten zijn in de praktijk aantoonbaar ruimer geïnterpreteerd dan in regelgeving (subsidiereregeling, -verordening) was gedefinieerd.		X
Budgetoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid, maar waarbij de accountant ondubbelzinnig vaststelt dat die ten onrechte niet tijdig zijn geautoriseerd. Bijvoorbeeld: de verwachte kostenoverschrijding op jaarbasis was via tussentijdse informatie al wel bekend, maar men heeft geen voorstel tot begrotingsaanpassing ingediend en dit is in strijd met de budgetregels zoals afgesproken met de raad.	X	
Budgetoverschrijdingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten, bijvoorbeeld via subsidies of kosten-dekkende omzet.	X	
Budgetoverschrijdingen bij open einde (subsidie)regelingen. Vaak blijkt vanwege dit open karakter in het kader van het opmaken van de jaarrekening een (niet eerder geconstateerde) overschrijding.		X
Budgetoverschrijdingen die worden gecompenseerd door extra inkomsten die niet direct gerelateerd zijn. Over de aanwending van deze extra inkomsten hebben de Staten nog geen besluit genomen		X
Budgetoverschrijdingen betreffende activiteiten welke achteraf als onrechtmatig moeten worden beschouwd omdat dit bijvoorbeeld bij nader onderzoek van de subsidieverstrekker, belastingdienst of een toezichthouder blijkt (bijvoorbeeld een belastingnaheffing). Het zal hier in de praktijk vaak gaan om interpretatieverschillen bij de uitleg van wet- en regelgeving die na het verantwoordingsjaar aan het licht komen. Er zijn dan geen rechtmatigheidsgevolgen voor dat verantwoordingsjaar. Wel zal de provincie ervoor moeten zorgen dat de overschrijdingen getrouw in de jaarrekening worden weergegeven. Ook kunnen er gevolgen zijn voor het lopende jaar. – geconstateerd tijdens verantwoordingsjaar – geconstateerd na verantwoordingsjaar	X	X
Budgetoverschrijdingen op activeerbare activiteiten (investeringen of totaal geautoriseerd budget) waarvan de gevolgen voornamelijk zichtbaar worden via hogere afschrijvings- en financieringslasten in het jaar zelf of pas in de volgende jaren. – jaar van investeren – afschrijvings- en financieringslasten in latere jaren	X	X

Artikel 14 Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

Lid 14.1

Dit artikel voorziet in 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 overheidssubsidies 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.

Lid 14.2

Aan Gedeputeerde Staten wordt opgedragen om regels op stellen voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van provinciale regelingen en eigendommen.

Leeuwarden, 18 december 2024

Provinciale Staten van Fryslân,

drs. A.A.M. Brok, voorzitter

A. Rosier, griffier