



DATUM 17-5-2018
AAN Financiële Auditcommissie
VAN Gedeputeerde Straat
DOORKIESNUMMER -
ONDERWERP Aanbiedingsmemo bij concept financiële en controleverordening

Geachte leden van de Financiële Auditcommissie,

Bijgaand zijn de concept financiële en controleverordening opgenomen. Deze verordeningen geven invulling aan de aanbevelingen 1 en 2 Kaderstelling en controle uit het rapport "Beleidsaudit Financiën Mobiliteitsprogramma's, ambities en uitvoering in Balans?". In de vergadering van Provinciale Staten van 23 april 2018 heeft u besloten om alle aanbevelingen uit die rapportage over te nemen en het College van Gedeputeerde Staten op te dragen de aanbevelingen uit te voeren.

De verordeningen vervangen alle artikelen van hoofdstuk 4 van de Verordening interne zaken provincie Utrecht 2004. Bij het besluit tot vaststellen van de verordening wordt tevens een besluit genomen tot intrekken van deze artikelen uit de Verordening interne zaken van de provincie Utrecht. Daarnaast voldoet de provincie Utrecht met het vaststellen van de verordeningen aan de eisen van de huidige tijd en heeft het een toekomstig bestendig raamwerk voor financieel beleid en controle hierop.

In dit memo worden de verordeningen toegelicht aan de hand van de in eerdere commissievergaderingen gevoerde uitkomsten van discussies. Het betreft hier: gebruikt model voor het opstellen van de verordeningen, inrichting van de begroting, autorisatie van budgetten en wijzigingen hierop, producten in de planning en controlcyclus en samenhang verordeningen met uitwerkingsnota's. Daarnaast wordt het besluitvormingstraject geschetst.

Besluitvormingstraject

In de vergadering van de Financiële Auditcommissie is door de gedeputeerde de toezegging gedaan om tegemoet te komen aan de wens van Provinciale Staten om haar vroegtijdig bij de totstandkoming van de verordeningen te betrekken, alvorens een besluit wordt genomen in het College van Gedeputeerde Staten. Dit heeft geleid tot het volgende geplande besluitvormingstraject:

1. Behandeling in de Financiële Auditcommissie van 28 mei 2018
2. Besluitvorming in het College van Gedeputeerde Staten van 12 juni 2018
3. Behandeling in de Commissie BEM van 2 juli 2018
4. Besluitvorming Statenvoorstel vaststellen verordeningen in Provinciale Staten van 9 juli 2018

Model opstellen verordeningen, samenhang verordening met uitwerkingsnota's

De concept verordeningen zijn tot stand gekomen na een zorgvuldig intern traject waarbij door verschillende afdelingen onder leiding van de concerncontroller is samengewerkt. Hierbij is ook over de provinciegrenzen heen gekeken naar verordeningen bij diverse grote gemeenten en collega provincies. Als basis voor de financiële verordening is de model financiële verordening 2016 van de VNG gebruikt. Daarnaast sluiten beide verordeningen aan op de andere regelgeving zoals Provinciewet, Besluit Begroting en Verantwoording provincie en gemeenten (BBV), Besluit accountantscontrole decentrale overheid (BAo) en het reglement van orde van de Financiële Auditcommissie.

De verordeningen hebben kracht van wet en zijn algemeen regeland van aard. Dit betekent dat artikelen op een hoog abstractieniveau zijn geschreven met een nadere duiding in de toelichting. Daarnaast worden artikelen waar nodig uitgewerkt in separate nota's. Voorbeelden hiervan zijn nota's voor reserves en voorzieningen, verbonden partijen etc. De nota's worden ter besluitvorming aan Provinciale Staten voorgelegd en worden periodiek, een keer in de vier jaar, gewijzigd. De verordeningen en nota's vormen samen de kaders voor het te voeren financieel beleid, inrichting van de financiële organisatie en de controle daarop.

Op dit moment worden tevens een aantal nota's geactualiseerd of nieuw opgesteld. In de komende vergaderingen van Provinciale Staten worden die ter besluitvorming voorgelegd. Het streven is dat voor de besluitvorming van de begroting 2019, in het najaar 2018 alle relevante nota's zijn geactualiseerd.

De artikelen in de controleverordening die betrekking hebben op de accountantscontrole zullen worden meegenomen in het aanbestedingstraject voor de accountant, waar nu in een kleine delegatie aan wordt gewerkt.

Inrichting van de begroting en de begrotingsprogramma's

Naar aanleiding van het rapport "Beleidsaudit Financiën Mobiliteitsprogramma's, ambities en uitvoering in Balans?" is in de commissievergaderingen MME, Financiële auditcommissie en de vergadering van Provinciale Staten van 23 april j.l. discussie gevoerd over de omvang van de programma's en de mogelijkheden om programma's eventueel te splitsen in aparte begrotingsprogramma's. Aanbeveling 16 in het rapport doet hiervoor een suggestie voor splitsing van het mobiliteitsprogramma in een programma voor OV en overig mobiliteit.

In artikel 2 van de financiële verordening is de hoofdregel opgenomen met betrekking tot het vaststellen en wijzigen van de programma-indeling. Het is uit oogpunt van bestendigheid, vergelijkbaarheid en consistent bestuur niet wenselijk dat programma's frequent worden aangepast. De hoofdregel is dat dit een keer per 4 jaar bij het vaststellen van het coalitieakkoord gebeurt. Het is gebruikelijk om de programma-indeling te laten aansluiten op de portefeuilleverdeling van het College van Gedeputeerde Staten. Mochten er toch omstandigheden zijn die het noodzakelijk maken om vaker de programma-indeling te wijzigen dan worden voorstellen hiervoor gedaan in de kadernota. Na besluitvorming van de kadernota in Provinciale Staten wordt de wijziging verwerkt in de begroting van het volgend boekjaar waarvan de besluitvorming een kwartaal later plaatsvindt in Provinciale Staten.

Uit oogpunt van integraliteit zal het voorstel worden gedaan om als pilot het huidige programma Bereikbaarheid te splitsen in een sub-programma OV en overig. Op deze wijze wordt invulling gegeven aan aanbeveling 16 uit de beleidsaudit. Deze wijziging van de programma-indeling zal conform de financiële verordening ter besluitvorming worden voorgelegd in de kadernota 2018, die 2 juli a.s. ter besluitvorming in Provinciale Staten wordt aangeboden. De pilot zal bij het opstellen van kadernota 2019 in de nieuwe coalitieperiode worden geëvalueerd.

Autorisatie van budgetten, wijzigingen van budgetten

In artikel 6 wordt de autorisatie van de budgetten geregeld. Dit betekent dat in dit artikel nadere regels worden gegeven wanneer budgetten moeten worden geautoriseerd door Provinciale Staten en wanneer door Gedeputeerde Staten. Daarnaast worden nadere regels gesteld met betrekking tot wijzigingen op de budgetten gedurende het boekjaar. De hoofdregel is dat Provinciale Staten de budgetten per programma vaststellen (zie artikel 6 lid 1). Voor het voorleggen van wijzigingen op de budgetten wordt een percentage gehanteerd van 10% met een minimum van € 100.000. Door het grote verschil in omvang tussen de huidige begrotingsprogramma's is gekozen voor een percentage met een minimumbedrag. Ondanks dat het percentage en bedrag arbitrair is gekozen is wel gekeken naar wat gebruikelijk is in de overheidsbranche en wat werkbaar is.

Tussentijdse rapportages en de inhoud van de kadernota

In de huidige P&C cyclus kennen we op dit moment de volgende producten: Kadernota, Begroting, Najaarsnota, Slotwijziging en Jaarrekening. De najaarsnota en slotwijziging zijn vooral financieel technisch van aard en geven gemotiveerd de realisatie van de budgetten weer ten opzichte van de begroting en leggen eventuele wijzigingen ter besluitvorming voor. De kadernota is een mix tussen het stellen van kaders voor begroting in het daaropvolgende boekjaar en de voortgang van de realisatie van de begroting over de eerste drie maanden. De begroting en jaarrekening spreken voor zich.

In artikel 5 van de financiële verordening wordt de inhoud van de kadernota beschreven. De kadernota is primair bedoeld om kaders te stellen voor de begroting in het daaropvolgend jaar. Artikel 5 geeft deze primaire bedoeling ook weer. Dit betekent een verandering ten opzichte van de huidige werkwijze. In de kadernota 2018, die nu wordt opgesteld, worden een scheiding aangebracht tussen enerzijds de kaders en anderzijds de tussentijdse rapportage over de uitputting van de begroting. Hiermee wordt invulling gegeven aan het artikel.

De inhoud van de tussentijdse rapportages is geregeld in artikel 7. Hierin is opgenomen dat in de tussentijdse rapportages ook de voortgang over de uitvoering van het beleid en doelrealisatie moet worden opgenomen. Dit gebeurde tot op heden in de huidige P&C producten in beperkte mate. In de aangenomen diverse moties bij de jaarrekening en kadernota 2016 en 2017 heeft u het College van Gedeputeerde Staten opdracht gegeven om meer inzicht te geven in de doelen en de realisatie hiervan gedurende het begrotingsjaar. Op dit moment wordt gewerkt aan het in beeld brengen van de doelen en de bijbehorende indicatoren. Vervolgens zullen ook de middelen worden gekoppeld aan deze doelen. In de vergadering van de Financiële Auditcommissie 10 september 2018 zullen de resultaten worden gepresenteerd. De doelen (samengevat in doelenbomen per begrotingsprogramma) en indicatoren zullen worden opgenomen in de begroting 2019. Dit betekent dat er met ingang van het begrotingsjaar 2019 zal worden gerapporteerd op de voortgang van de doelen conform de eisen zoals gesteld in artikel 7.

Tot slot zullen voor 2019 voorstellen worden gedaan om aanpassingen in de tussentijdse rapportages van de P&C cyclus door te voeren. Artikel 3 van de financiële verordening geeft hiervoor het kader. Op dit moment voeren we een project 'stuuringscyclus' uit, waarbij een eenduidige en kwalitatief goede rapportage centraal staat. Dit betekent dat er na wordt gestreefd om de rapporteringsbehoeftes intern, naar bestuur en Provinciale Staten zoveel mogelijk op elkaar te laten aansluiten. Dit betekent dat het voornemen is om naast de kadernota, begroting en jaarrekening een tussentijdse rapportage over de eerste zes maanden uit te brengen, waarbij ook wordt gerapporteerd over de realisatie van de beleidsdoelen en daarnaast een financieel technische slotwijziging wordt aangeboden in het 4^e kwartaal van het boekjaar.