Beleidsnotitie
Rechtmatigheidsverantwoording
CULEMBORG 2023

Culemborg

Inhoud

Inleiding 3
Leeswijzer 3
1. Het begrip rechtmatigheid en de rechtmatigheidscriteria 4
1.1 Het begrip rechtmatigheid 4
1.2 De rechtmatigheidscriteria 4
1.2.1 Het begrotingscriterium 4
1.2.2 Het voorwaardencriterium 5
1.2.3 Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium 5
2. Wat verandert er voor de organisatie 6
3. Ambitieniveau Raad omtrent rechtmatigheid 6
4. Verantwoordings- en rapporteringsgrens 8
4.1 Verantwoordingsgrens rechtmatigheidsverantwoording (goedkeuringstolerantie) 8
4.2 Rapporteringstolerantie 8
5 Taken en verantwoordelijkheden 9
5.1 Raad 9
5.2 College van burgemeester en wethouders 9
5.3 Concern controller 9
5.5 Proceseigenaren 9
5.6 Accountant 10
5.7 Audit commissie 10
Bijlage 1 Tekst Modelverantwoording conform de Kadernota Rechtmatigheid 2023 11
Bijlage 2 Afkortingen 12

Inleiding

Voor u ligt de beleidsnotitie rechtmatigheidsverantwoording. Deze notitie beschrijft de kaders hoe we als Culemborg gaan komen tot een rechtmatigheidsverantwoording vanaf het boekjaar 2023.

De beleidsnotitie rechtmatigheidsverantwoording is opgesteld op basis van de uitgangspunten in de wet 'versterking decentrale rekenkamers'. Door wijziging van deze wet stelt vanaf het boekjaar 2023 niet de accountant de rechtmatigheidsverantwoording op maar het college.

Een rechtmatigheidsverantwoording geeft inzicht in hoeverre Culemborg rechtmatig gehandeld heeft. De commissie BBV heeft hiervoor een standaardtekst opgesteld[1]. De standaardtekst moet gehanteerd worden bij het afleggen van verantwoording door de raad in de jaarrekening. Uiteraard is het publiceren van de verantwoordingstekst alleen niet voldoende. Er is in de organisatie een duidelijke grondslag voor deze verantwoording nodig. Deze grondslag wordt de onderbouwing van de verantwoording genoemd. Het doel is met een bepaalde mate van zekerheid vast te stellen dat de financiële handelingen hebben plaatsgevonden binnen de kaders van wet- en regelgeving.

Ondanks dat het college een rechtmatigheidsverantwoording afgeeft aan de raad blijft er een rol voor de accountant. De rechtmatigheidsverantwoording is namelijk onderdeel van de jaarrekening. Aangezien de accountant van de raad de opdracht krijgt om de jaarrekening te controleren, betrekt de accountant ook de rechtmatigheidsverantwoording in de oordeelsvorming. De accountant verklaart in de nieuwe situatie dat de jaarrekening getrouw is, dat wil zeggen een volledig en juist beeld geeft. De accountant verklaart hiermee dus ook dat de rechtmatigheidsverantwoording getrouw is.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 gaat over het begrip rechtmatigheid en de rechtmatigheidscriteria, in hoofdstuk 2 gaan we in op wat er voor 2023 voor Culemborg verandert. In hoofdstuk 3 legt uit welk ambitieniveau er met betrekking tot de rechtmatigheidsverantwoording mogelijk is. Verder wordt in hoofdstuk 4 de verantwoordings –en rapporteringsgrens besproken. Tenslotte worden in hoofdstuk 5 de verschillende taken en verantwoordelijkheden besproken.

[1] Zie bijlage 1.

1. Het begrip rechtmatigheid en de rechtmatigheidscriteria

1.1 Het begrip rechtmatigheid

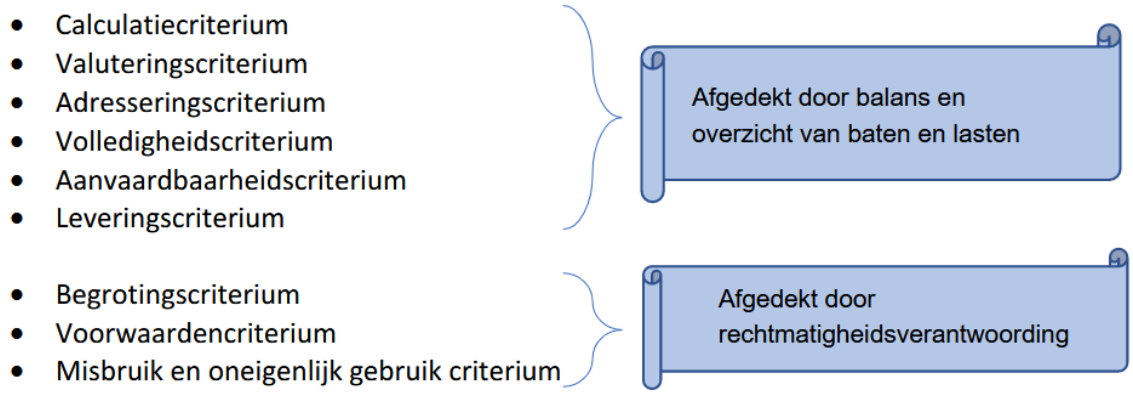
Het juridische begrip rechtmatigheid heeft betrekking op alle geldende wetten en regels. Rechtmatigheid is '*het handelen in overeenstemming met alle wetten en regels*'.

Het begrip rechtmatigheid in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording is een minder omvattend begrip. Bij rechtmatigheid in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording bestaat er een duidelijke relatie met het financiële beheer. Het gaat hier over *het verantwoorden dat baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen*. Dit noemen we de financiële beheershandelingen.

Handelingen en beslissingen van niet-financiële aard dienen wel in algemene zin te worden betrokken bij de inschatting van het algemene risicobeleid en –beheer van Culemborg. Niet-financiële handelingen kunnen namelijk wel leiden tot financiële risico's waarvoor bijvoorbeeld een voorziening zou moeten gevormd worden.

1.2 De rechtmatigheidscriteria

Het begrip financiële rechtmatigheid is met behulp van de 9 onderstaande criteria concreet gemaakt en uitgewerkt in de Kadernota Rechtmatigheid 2023 van de Commissie BBV.



De eerste zes criteria gaan over de *getrouwheid* en blijven van toepassing bij het vaststellen van de jaarrekening. De getrouwheidsaspecten zoals die zijn opgenomen in de accountantscontrole dekken ook deze rechtmatigheidscriteria met uitzondering van het:

1. Begrotingscriterium,
2. Voorwaardencriterium en
3. Misbruik en Oneigenlijk gebruik criterium.

Als gevolg van de wetswijziging wordt van het college verwacht dat zij op deze laatste drie criteria een verantwoording aan het raad qua rechtmatigheid afleggen. Hieronder worden deze 3 criteria nader toegelicht.

1.2.1 Het begrotingscriterium

Het begrotingscriterium is een criterium van rechtmatigheid dat betrekking heeft op de ***grenzen*** van de baten en lasten in de door de raad geautoriseerde begroting van exploitatie en

investeringskredieten en de hiermee samenhangende programma's, waarbinnen de financiële beheershandelingen moeten blijven.

1.2.2 Het voorwaardencriterium

Het voorwaardencriterium is het criterium van rechtmatigheid dat betrekking heeft op de ***eisen*** die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. Deze eisen komen uit diverse wet- en regelgeving en hebben betrekking op zaken als doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur.

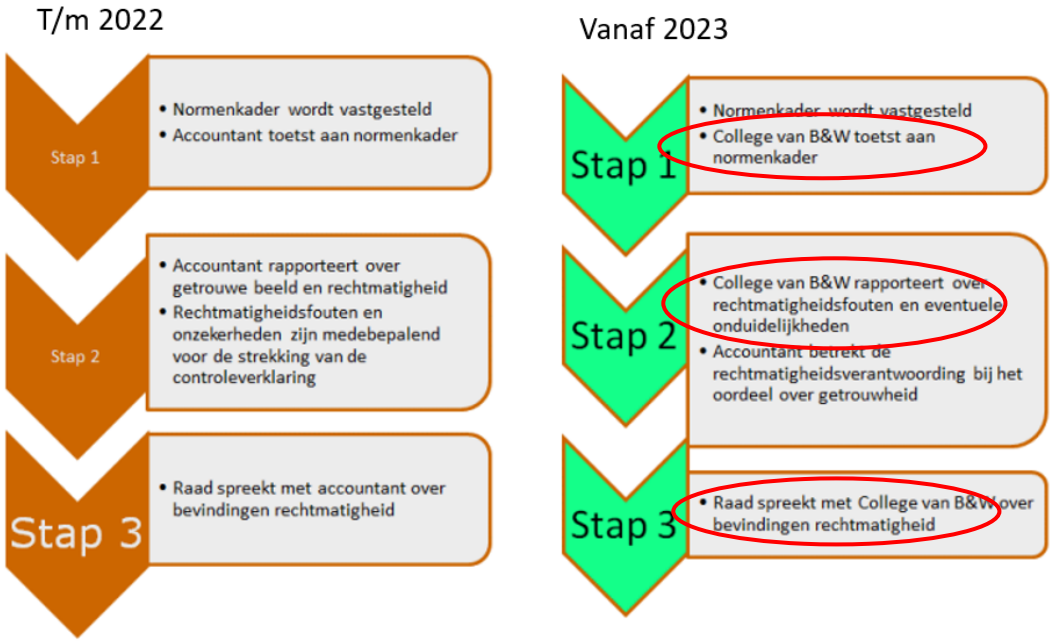
1.2.3 Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

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 eigendommen van de gemeente bij financiële beheershandelingen.

2. Wat verandert er voor de organisatie

Het verslagjaar 2023 wordt het eerste jaar dat de rechtmatigheidsverantwoording wordt afgegeven door het college. De rechtmatigheidsverantwoording valt, als onderdeel van de jaarrekening, onder het getrouwheidsoordeel van de accountant. Het oordeel van de accountant wordt opgenomen in de controleverklaringen en toegelicht in het verslag van bevindingen. De beoordeling van de accountant geeft dan aan dat vertrouwd mag worden op hetgeen in de rechtmatigheidsverantwoording vermeld staat.

In onderstaand schema zijn de veranderingen op een rijtje gezet.



3. Ambitieniveau Raad omtrent rechtmatigheid

Er zijn een drietal varianten ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording.

1. De minimale variant van de rechtmatigheidsverantwoording

In deze variant zorgt de het college (in afstemming met de raad en accountant) voor een interne beheersing specifiek gericht op de rechtmatigheidsverantwoording. Dat betekent dat de interne controles zodanig gepland worden, dat het college tot een gedegen onderbouwd oordeel kan komen over de rechtmatigheid. De aanpak wordt vastgelegd in het interne controleplan en vanwege de relatie met de getrouwheid afgestemd met de accountant.

2. De ambitieuze variant

In deze variant gaat het college een stapje verder en gebruikt de rechtmatigheidsverantwoording als impuls om de bedrijfsvoering te verbeteren. D.m.v. een plan van aanpak wordt uitgewerkt wat de ambitie van de organisatie is ten aanzien van de administratieve organisatie en interne beheersing, IT-beheer en verbijzonderde interne controle. Daarbij wordt de gehele organisatie betrokken, bijvoorbeeld m.b.v. het 3-lijnenmodel (ookwel Three Lines of Defence-model), zodat ook de verantwoordelijke managers in de lijn meer dan nu het geval is medeverantwoordelijk worden voor het rechtmatigheidsbeheer. Om dit in de organisatie goed neer te zetten is meer tijd nodig.

3. Het in control statement

Deze variant gaat nog een stap verder. In dit geval verklaart het college niet alleen getrouw en rechtmatig te hebben gewerkt, maar ook dat het systeem van interne beheersing en risicomanagement toereikend is om de risico's te beheersen. Ofwel dat de organisatie 'in control' is. Hiervoor moet een specifiek normenkader worden afgesproken, dat verder gaat dan alleen interne procedures (compliance) maar ook gaat over de beheersmaatregelen t.a.v. operationele en strategische doelen.

Ambities voor 2023

Voor 2023 kiest Culemborg voor de eerste variant, omdat er nog geen enkele ervaring is opgedaan. Omdat het hier over nieuwe wetgeving gaat kan Culemborg ook nog niet terugvallen op de ervaringen van andere gemeenten. De tweede variant is op langere termijn te overwegen, omdat dit een goede impuls kan zijn voor de bedrijfsvoering.

De uitgangspunten van het Intern Controleplan Culemborg 2023 zijn:

1. Er wordt zichtbaar invulling gegeven aan interne controles door de lijnorganisatie;
2. Er wordt gewerkt aan een transparante interne controlesystematiek;
3. De interne controles zijn risicogericht.

Deze werkzaamheden worden na de eerstelijnscontroles op de afdelingen, door het VIC-team uitgevoerd.

4. Verantwoordings- en rapporteringsgrens

In het kader van de rechtmatigheidsverantwoording moet een onderscheid worden gemaakt tussen verantwoordings –en rapporteringsgrens. Hieronder staat dit toegelicht.

4.1 Verantwoordingsgrens rechtmatigheidsverantwoording (goedkeuringstolerantie)

De grens waarboven afwijkingen in de rechtmatigheidsverantwoording moeten worden opgenomen wordt door de raad bepaald. Het totaal van de afwijkingen bedraagt maximaal 3% van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan de reserves).

Onder afwijkingen verstaan we fouten (dus het niet naleven van weten regelgeving) en/of posten waarvan bij het college onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid. Voor fouten en onduidelijkheden geldt hetzelfde percentage. Fouten en onduidelijkheden mogen niet bij elkaar opgeteld worden.

Blijven de fouten en onduidelijkheden onder de verantwoordingsgrens dan worden geen afwijkingen opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Wel blijft het van belang om afwijkingen te vermelden in de toelichting in de jaarrekening.

4.2 Rapporteringstolerantie

Naast de verantwoordingsgrens is er ook een rapporteringstolerantie. De raad geeft hiervoor een drempelwaarde aan van kleinere afwijkingen die relevant zijn om te benoemen in de paragraaf Bedrijfsvoering. Voor 2023 wordt dit bedrag vastgesteld op 0,1% van de totale lasten. Dit komt in 2023 neer op ongeveer € 100.000.

5 Taken en verantwoordelijkheden

Om tot een rechtmatigheidsverantwoording te komen, hebben verschillende functies een rol. In dit hoofdstuk worden de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende functies beschreven.

5.1 Raad

- De raad stelt de verantwoordingsgrens vast.
- De raad geeft aan het college aan wat over de rechtmatigheid in de paragraaf Bedrijfsvoering moet worden opgenomen.

5.2 College van burgemeester en wethouders

- Het college is verantwoordelijk voor een rechtmatige uitvoering van de begroting.
- Het college legt met de rechtmatigheidsverantwoording zelfstandig verantwoording af over de naleving van geldende wet- en regelgeving bij de totstandkoming van baten en lasten en balansmutaties in de jaarrekening.
- Het college is verantwoordelijk voor het opnemen van de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening.
- Het college is verantwoordelijk voor het opnemen van een toelichting in de paragraaf Bedrijfsvoering van het jaarverslag, over de financiële rechtmatigheid. Kern daarbij is beheersing, rapportage en maatregelen.

5.3 Concern controller

- Geeft (on)gevraagd advies aan de raad, het college en de directe over de kwaliteit en de doelmatigheid van de bedrijfsprocessen.
- Adviseert de raad, het college en directie over de naleving van kaders en richtlijnen.
- Is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de begroting, jaarrekening en periodieke managementrapportages.
- Is verantwoordelijk voor toezicht op de administratieve organisatie en de werking van de interne controle.
- Ziet erop toe dat risico's en beheersmaatregelen periodiek worden geactualiseerd.

5.4 VIC-team

Het VIC-team is zowel werkzaam voor BWB als voor de aangesloten gemeenten, waaronder Culemborg. Het VIC-team:

- Stelt het intern controleplan op.
- Actualiseert het normenkader.
- Stelt het normen –en toetsingskader per proces op.
- Kijkt kritisch naar de processen (zijn er procesbeschrijvingen en worden ze ook daadwerkelijk gebruikt?), de risicoanalyses en de interne beheersingsmaatregelen.
- Werkt de controleprogramma's in overleg met de eerste lijn uit.
- Laat toetsen/toetst of controles in de lijn juist hebben plaatsgevonden (steekproeven).
- Legt een audit trail vast.
- Deelt bevindingen en adviezen met de concerncontroller.
- Draagt zorg voor de rapportage ten behoeve van de jaarrekening van Culemborg.

5.5 Proceseigenaren

Per (significant) proces wordt een proceseigenaar toegewezen. De proceseigenaren komen in een lijst te staan die jaarlijks door het VIC-team wordt geactualiseerd.

Gelet op het ambitieniveau van het college (de minimale variant) is de proceseigenaar verantwoordelijk voor:

- Het actualiseren van de procesbeschrijving.
- Het waar mogelijk faciliteren van Interne controles op het proces.
- Schakel tussen VIC-team en beleidsmedewerkers om een soepel proces van aanlevering van benodigde informatie t.b.v. de uitvoering van de VIC te waarborgen.
- Fraude preventie.
- Kennis nemen van de opgestelde controlememo's en hier reactie opgeven.

Belangrijk aandachtpunt is dat de proceseigenaar eigenaarschap toont.

5.6 Accountant

De accountant kijkt naar de wijze van totstandkoming rechtmatigheidsverantwoording en of het een getrouwe verantwoording betreft.

5.7 Audit commissie

De taak van de auditcommissie is het adviseren van de raad over alle stukken die een financiële component hebben en die ter besluitvorming worden aangeboden aan de raad.

Bijlage 1 Tekst Modelverantwoording conform de Kadernota Rechtmatigheid 2023

Verantwoordelijkheid college van burgemeester en wethouders
De baten en lasten alsmede de balansmutaties moeten getrouw in de jaarrekening worden opgenomen. Uit het getrouw opnemen van de baten en lasten alsmede de balansmutaties, blijken een drietal rechtmatigheidscriteria niet expliciet. Dit betreffen het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium. In deze rechtmatigheidsverantwoording licht het college van burgemeester en wethouders toe in hoeverre bij de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium zijn nageleefd. Dit houdt in dat de verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties in overeenstemming zijn met door de raad vastgestelde kaders zoals de begroting en gemeentelijke verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving. Bij de waarderingsgrondslagen in de jaarrekening is het door de raad op <***datum***> vastgestelde normenkader van de relevante wet- en regelgeving verder toegelicht.

Deze verantwoording hanteert een grensbedrag omdat alleen de van belang zijnde aspecten in de verantwoording hoeven te worden betrokken. Deze grens is door de raad bepaald en bedraagt 3% van de totale lasten inclusief toevoegingen aan de reserves en is daarmee vastgesteld op € <***xxx.xxx***>.

Bevinding
Het college is van mening dat de in deze jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties <***niet***> rechtmatig tot stand zijn gekomen binnen de daarvoor gestelde grens.

De geconstateerde afwijkingen betreffen[2]:

-
-

In de paragraaf bedrijfsvoering is op basis van de Kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV en op basis van de afspraken met de raad aanvullende informatie opgenomen over de financiële rechtmatigheid. In deze paragraaf heeft het college ook beschreven welke actie hij onderneemt om vermelde afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

[2] De afwijkingen (fouten en/of onduidelijkheden als gedefinieerd in de notitie rechtmatigheidsverantwoording) worden alleen in de rechtmatigheidsverantwoording vermeld indien de door de raad gestelde verantwoordingsgrens voor rechtmatigheid is overschreden. Op basis van afspraken tussen de raad en het college kunnen afwijkingen die lager zijn dan de verantwoordingsgrens in de paragraaf Bedrijfsvoering worden vermeld.

Bijlage 2 Afkortingen

BADO	Besluit Accountantscontrole Decentrale overheden
BBV	Besluit begroting en verantwoording
CCS	Control en Concernstaf
GW	Gemeente Wet
IC	Interne Controle
VIC	Verbijzonderde Interne Controle