Oplegnotitie College

Introductie
Vanaf volgend jaar gaat er een verandering plaatsvinden in de manier waarop er verantwoording wordt afgelegd over het voldoen aan wet- en regelgeving. Deze verantwoording vindt plaats in een rechtmatigheidsverantwoording. De huidige situatie is dat de externe accountant, in ons geval Baker Tilly, toetst of wij voldoen aan bepaalde wet- en regelgeving (rechtmatigheid) en getrouwheid (betrouwbaarheid van de jaarrekening). Vervolgens neemt de accountant een oordeel op in zijn controleverklaring over de rechtmatigheidsverantwoording.

Op 31 mei heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel *Versterking decentrale rekenkamers* aangenomen. Onderdeel van dit wetsvoorstel betreft de rechtmatigheidsverantwoording. De verwachting is dat de Eerste Kamer in de tweede helft van 2022 het wetsvoorstel zal goedkeuren. Dat betekent dat de rechtmatigheidsverantwoording per 1 januari 2023 wettelijk verankerd is.

Feitelijk betekent dit een wijziging van verantwoordelijkheden. De Tweede Kamer wil hiermee o.a. bereiken dat het College zich beter bewust is van haar rol in het voldoen aan wet- en regelgeving. Door de verantwoordelijkheid van het toetsen of de gemeente voldoet aan wet- en regelgeving neer te leggen bij het College hoopt de Tweede Kamer te bereiken dat het College zich meer bewust wordt van haar verantwoordelijkheden in het kader van rechtmatigheid.

Waar de accountant tot en met 2022 nog de toetsing verricht of een gemeente rechtmatig handelt, zal het College per 1 januari 2023 deze toetsing moeten organiseren en hier verantwoording over afleggen. In de praktijk zal dit met name betekenen dat de organisatie deze toetsing uitvoert en dat het College hier jaarlijks verantwoording over aflegt aan de Raad middels een verplichte paragraaf in de jaarrekening. De accountant zal een oordeel geven over de jaarrekening, inclusief deze verplichte paragraaf. Naar aanleiding hiervan dient het goede gesprek gevoerd te worden tussen de Raad en het College.

De verwachting is dat gemeente Barneveld jaarlijks beter in staat zal zijn om de processen zo in te richten dat aan de voorkant rechtmatigheid gewaarborgd kan worden. De organisatie zal de processen verder moeten ontwikkelen, zodat maatregelen ervoor zorgen dat onrechtmatigheden worden voorkomen door deze maatregelen aan de voorkant in te richten. Momenteel wordt voor de meeste processen achteraf vastgesteld of rechtmatig is gehandeld. Dit leidt ertoe dat de kans aanwezig is dat bij dit ingroeimodel onrechtmatigheden achteraf worden ontdekt en niet meer tijdig in het jaar opgelost kunnen worden.

Verantwoordelijkheid College
Om te komen tot een rechtmatigheidsverantwoording, is het College verantwoordelijk voor het opzetten van een goed systeem van interne beheersing. In de praktijk betekent dit dat het College zorg draagt voor een goede auditfunctie binnen de organisatie. Binnen gemeente Barneveld is dit de medewerker Verbijzonderde Interne Controle. De Verbijzonderde Interne Controle moet voldoende op niveau qua kwaliteit en bezetting zijn om een oordeel te geven over de rechtmatigheid. Het is met name belangrijk dat zichtbaar wordt gemaakt in de processen dat we voldoen aan wet- en regelgeving.

Het College heeft de formele taak om het normenkader, dat een overzicht bevat van alle relevante wet- en regelgeving voor de gemeente te vertalen naar een toetsingskader. Het gaat dan om het duidelijk maken welke specifieke bepalingen van wet- en regelgeving relevant zijn voor de rechtmatigheidsverantwoording. In **bijlage 2** is toegelicht hoe bepaald wordt wat relevante wet- en regelgeving is.

Het vertalen van het normenkader naar een toetsingskader vindt plaats middels een verbijzonderde interne controleplan. In het verbijzonderde interne controleplan wordt aan het begin van het jaar vastgesteld welke interne beheersingsmaatregelen getoetst zullen worden. Team concern control stelt het verbijzonderde interne controle plan op aan de hand van het normenkader en toetsingskader.

In 2021 is gestart met de doorontwikkeling van de processen, zodat aan de voorkant wordt geborgd dat processen rechtmatig werken. Dit in tegenstelling tot het achteraf toetsen of is voldaan aan wet- en regelgeving. Het uitgangspunt is dat de organisatie zelf zoveel mogelijk de interne beheersmaatregelen toetst en dat concern control periodiek vaststelt dat deze toetsing heeft plaatsgevonden (3 lines of defense). Concern control zal naar aanleiding hiervan vaststellen of de processen en interne beheersingsmaatregelen rechtmatig werken en zijn opgezet. Eventuele bevindingen zullen opgenomen worden in een verbijzonderde interne controle rapportage. In het jaar 2023 is de verwachting dat niet alle interne beheersingsmaatregelen voldoende getoetst kunnen worden door de organisatie zelf. De verwachting is dat in dit geval de toetsing (in sommige gevallen) achteraf door concern control zal plaatsvinden. Dit betreft een dynamisch proces, waarbij de organisatie steeds meer zal ontwikkelen richting een organisatie die primair haar eigen processen en interne beheersingsmaatregelen toetst.

Naar aanleiding van de bevindingen zal een VIC rapportage worden opgesteld door team concern control met de uitkomsten van de interne controle. De registratie van bevindingen zal onder andere de volgende informatie bevatten:

- Omschrijving en details van de bevinding;
- Proces en proceseigenaar;
- De omvang van de financiële onrechtmatigheid en de periode waar deze op betrekking heeft;
- Het totaal aan financiële onrechtmatigheden en impact op de rechtmatigheidsverantwoording;
- Aanbeveling en status opvolging;
- Een ambtelijke reactie om wel of niet een herstelactie uit te voeren en status/tijdspad en impact voor het betreffende boekjaar;
- Of er sprake is van een bewuste keuze om af te wijken van wet- en regelgeving met verwijzing naar College/raadsbesluit.

De VIC-rapportage met de eventuele bevindingen zullen ieder half jaar gerapporteerd worden aan het College, zodat er tijdig herstelacties kunnen plaatsvinden. De openstaande bevindingen die boven de verantwoordingsgrens uitkomen, die zullen gerapporteerd worden in de rechtmatigheidsverantwoording. De verantwoordingsgrens wordt bepaald door de gemeenteraad. De verantwoordingsgrens kan worden bepaald tussen 0% en maximaal 3% van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan de reserves) en ziet toe op het rapporteren van afwijkingen, die het gevolg zijn van onrechtmatige financiële beheershandelingen.

Acties College

- Opstellen van een VIC-plan 2023 (team concern control zal hierin faciliteren);
- Het opstellen van een VIC-rapportage en het monitoren op bevindingen en de bijbehorende vervolgacties;
- Het opstellen van een jaarrekening die een rechtmatigheidsverantwoording bevat.

	Huidige situatie	Nieuwe situatie
Stap 1	Normenkader wordt vastgesteld door de Gemeenteraad	Normenkader wordt vastgesteld door de Gemeenteraad
	Accountant toetst aan normenkader	College van B&W t (Ctrl) aan normenkader
Stap 2	Accountant rapporteert over getrouwe beeld en rechtmatigheid	College van B&W rapporteert over rechtmatigheidsfouten en eventuele onduidelijkheden
	Rechtmatigheidsfouten en onzekerheden zijn medebepalend voor de strekking van de controleverklaring	Accountant betrekt de rechtmatigheidsverantwoording bij het oordeel over getrouwheid
Stap 3	Raad spreekt met accountant over bevindingen rechtmatigheid	Raad spreek met het college van B&W over bevindingen rechtmatigheid

Verantwoordelijkheid gemeenteraad
De gemeenteraad stelt het normenkader vast. Met het vaststellen van het normenkader bepaalt de gemeenteraad de kaders voor de rechtmatigheid ten aanzien van de op te stellen jaarrekening door de gemeente. In de controleverordening (artikel 213 Gemeentewet) en het (jaarlijkse) controleprotocol stelt de gemeenteraad de kaders voor de rechtmatigheidscontrole door de accountant vast. De accountant zal namelijk nog wel blijven toetsen of het proces van de rechtmatigheidsverantwoording van het College goed werkt. In **bijlage 1** zijn de conceptteksten opgenomen van de financiële verordening voor het onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording.

Inhoudelijk krijgt de gemeenteraad een aanvullende verantwoordelijkheid, namelijk het bepalen van de verantwoordingsgrens die het College moet hanteren voor het opmaken van de rechtmatigheidsverantwoording:
• De gemeenteraad stelt een verantwoordingsgrens (tussen 0% en 3%) vast. Het College moet de financiële onrechtmatigheden boven dit bedrag rapporteren in de rechtmatigheidsverantwoording. Ons advies is om hier een percentage van 1% te kiezen, zodat dit overeenkomt met het percentage die de accountant hanteert. De nauwkeurigheid en diepgang waarmee de accountantscontrole van de jaarrekening, met inbegrip van de rechtmatigheidsverantwoording, moet worden uitgevoerd, oftewel de materialiteit van maximaal 1%, wijzigt niet door de invoering van de rechtmatigheids-verantwoording.
• [OPTIONEEL] De gemeenteraad kan kaders opstellen ten behoeve van de rapporteringsgrens waarboven de raad een nadere uiteenzetting verwacht in de paragraaf bedrijfsvoering. In lijn met artikel 212 lid 1 van de gemeentewet kan de gemeenteraad deze kaders vastleggen in de financiële verordening.

De controleverordening voor de accountant gaat over hoe de rechtmatigheid moet worden getoetst door de accountant. Deze controleverordening wordt aangepast naar aanleiding van de verwachte wijzigingen in wet- en regelgeving.

Actie gemeenteraad:
- Vaststellen normenkader 2023;
- Aan de financiële verordening (artikel 212) dient de verantwoordingsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording te worden toegevoegd;
- Vaststellen van de verantwoordingsgrens;
- Aanpassen van controle verordening (artikel 213) inzake de verantwoordelijkheden rondom de getrouwheid en rechtmatigheid van het College en de accountant;
- Overwegen wat er in het jaarverslag gecommuniceerd dient te worden door het College [OPTIONEEL].

Bijlage 1

In onderstaand overzicht hebben we de concept artikelen opgenomen in het kader van de aanpassingen in de financiële verordening n.a.v. de rechtmatigheidsverantwoording. Deze zal in een later stadium ter informatie aangeboden worden aan het College en ter goedkeuring worden aangeboden aan de Gemeenteraad.

Artikel 1a. Uitgangspunten

1. De rechtmatigheidsverantwoording is de rapportage van burgemeester en wethouders waarbij aangegeven wordt in welke mate de totstandkoming van de financiële beheershandelingen en de vastlegging daarvan overeenstemmen met de relevante wet- en regelgeving.

2. De raad stelt bij aanvang van iedere raadsperiode vast op welke wijze hij door middel van de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken, naast de verplichte onderdelen van deze paragraaf, wil worden geïnformeerd over rechtmatigheid.

*3. In de rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening rapporteren burgemeester en wethouders aan de raad over afwijkingen met een verantwoordingsgrens van [**percentage tussen 0 en 3%**] van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves.*

*4. In de paragraaf bedrijfsvoering worden de geconstateerde afwijkingen (fouten of onduidelijkheden) groter dan [**bedrag**] nader toegelicht.*

Artikel 1b. 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 weten regelgeving en hebben betrekking op aspecten als doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur.

*2. Burgemeester en wethouders bieden de raad jaarlijks uiterlijk op [**datum]** ter vaststelling een normenkader rechtmatigheid aan. Dit kader bestaat uit alle relevante (interne) wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien. [Burgemeester en wethouders operationaliseren dit normenkader in een toetsingskader ten behoeve van de interne beheersing.]*

Artikel 1c Begrotingsrechtmatigheid

1. Het begrotingscriterium is een criterium van rechtmatigheid, die 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 tot stand moeten zijn gekomen;

2. De begrotingsrechtmatigheid wordt beoordeeld op het niveau waarop de begroting door de raad is geautoriseerd, zoals is opgenomen in artikel 5.

3. Bij investeringsprojecten wordt de begrotingsrechtmatigheid beoordeeld op het niveau van het totaal gevoteerde kredietbedrag. Een overschrijding van het jaarbudget, passend binnen het totaal bedrag van het krediet wordt daarmee als rechtmatig beschouwd.

4. Uitgangspunt is dat iedere afwijking van de begroting als onrechtmatig wordt beschouwd. Afwijkingen worden als acceptabel aangemerkt in de volgende situaties:

- *a. Er is sprake van een overschrijding waarbij direct gerelateerde inkomsten de overschrijding compenseren.*
- *b. Er is sprake van een overschrijding op een open-einde regeling.*
- *c. De overschrijding is geautoriseerd door middel van de vaststelling van een tussentijdse rapportage.*

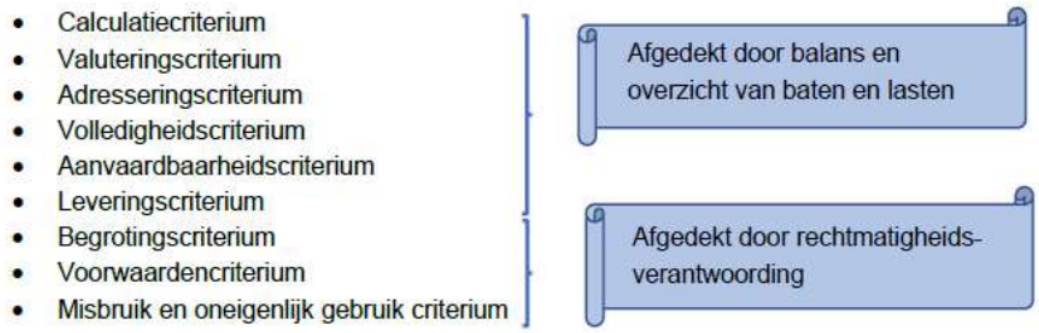
5. Begrotingsonrechtmatigheden die passen binnen het bestaande beleid van de raad, worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (voor zover de verantwoordingsgrens voor afzonderlijke fouten of onduidelijkheden is overschreden), maar worden niet nader toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.

Artikel 1d Misbruik en oneigenlijk gebruik

1. *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 gemeentelijke eigendommen bij financiële beheershandelingen. 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;*
2. *Het college zorgt voor en legt vast de regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen.*

Bijlage 2

Rechtmatigheidscriteria
Bij het verantwoorden over de baten, lasten en balansmutaties in de jaarrekening zijn negen rechtmatigheidscriteria van toepassing. Zes criteria zien tevens toe op getrouwheids-aspecten en drie criteria zien uitsluitend toe op specifieke rechtmatigheidsaspecten.



De eerste zes onderdelen van de rechtmatigheidscriteria worden afgedekt door de balans en overzicht van baten en lasten. Deze zijn in het verleden al jaarlijks opgesteld door het college. Hierin vindt vanaf 2023 **geen** wijziging plaats. Het college stelt de jaarrekening op en de accountant zal toetsen of deze getrouw is opgesteld.

In de rechtmatigheidsverantwoording komen alleen de drie rechtmatigheidscriteria tot uitdrukking die aanvullend zijn op de criteria die ook gelden voor getrouwheid, te weten: het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium en misbruik en oneigenlijk gebruik. Tot en met het jaar 2022 toetst de accountant of het college voldoet aan deze drie rechtmatigheidsaspecten. Vanaf het jaar 2023 dient het college zelf te toetsen of er wordt voldaan aan deze drie rechtmatigheidsaspecten.

Begrotingscriterium
Het college en de gemeenteraad leggen in de financiële verordening vast op welke wijze zij omgaan met begrotingsoverschrijdingen. Uit de financiële verordening zal moeten blijken hoe afwijkingen geïnterpreteerd worden in het kader van het uitoefenen van het budgetrecht door de gemeenteraad (stellige uitspraak Commissie BBV). De rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening bevat belangrijke informatie voor het (politieke) verantwoordingsdebat van de gemeenteraad met het college. In de kadernota rechtmatigheid beveelt de commissie BBV aan dat het college de afwijkingen op het begrotingscriterium nader toelicht in de paragraaf bedrijfsvoering in het jaarverslag.

Voorwaardencriterium
Dit ziet toe op voorwaarden die gelden voor de uitvoering van de financiële beheershandelingen. Deze voorwaarden komen voort uit de relevante regelgeving en hebben betrekking op aspecten zoals: doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur. De overdrachten van onder andere subsidies en uitkeringen zijn bijvoorbeeld aan bepaalde voorwaarden verbonden. Het niet in acht nemen van de geldende voorwaarden kan leiden tot een onrechtmatigheid die het college moet toelichten in de jaarrekening als dat de verantwoordingsgrens wordt overschreden.

Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

Het college is verantwoordelijk voor het inrichten van effectieve maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsregels om overheidssubsidies en bijdragen te ontvangen dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen. Deze maatregelen hangen veelal samen met de interne beheersing ter borging van het voorwaardencriterium. Het college doet een uitspraak in hoeverre het M&O beleid feitelijk wordt nageleefd en of de getroffen maatregelen effectief werken. Wanneer het college concludeert dat het M&O-beleid (op onderdelen) niet actueel is en/of dat er geen M&O-beleid bestaat of het M&O-beleid feitelijk niet wordt nageleefd vermeldt het college dit in de paragraaf Bedrijfsvoering. Afwijkingen, voor zover zij niet het getrouwheidsaspect raken, rapporteert het college in de rechtmatigheidsverantwoording.