





Beleidsnotitie
Rechtmatigheidsverantwoording

Door : Johan ten Kate
Advies : (17607 MT) / (17608 B&W)

Inhoud

Inhoud 2
1 Inleiding 3
2 De belangrijkste veranderingen 3
3 Scope Rechtmatigheidsverantwoording 3
4 Kaderstelling rechtmatigheidsverantwoording 4
5 Uitleg beslispunten kaderstelling rechtmatigheidsverantwoording 4
6 Uitleg actualisatie verordeningen 8
7 Verbijzonderde Interne Controle functie 8
8 Controleprotocol in relatie tot getrouwheid 8

1 Inleiding

Met ingang van het verslagjaar 2023 gaat het college van Burgemeester en Wethouders (verder: het college) via de jaarrekening 2023 verantwoording afleggen over de rechtmatigheid. De resultaten daarvan zullen voor het eerst te zien zijn in het eerste halfjaar 2024 bij het vaststellen van de jaarrekening over 2023.
Hiermee wordt verantwoording afgelegd over de naleving van de regels, die relevant zijn voor het financiële reilen en zeilen van de gemeente. Over de naleving van de voorwaarden voor subsidies en Europese aanbestedingen bijvoorbeeld, maar ook over misbruik en oneigenlijk gebruik en lasten, waarvoor geen voorafgaande dekking opgenomen was in de begroting, de zogenoemde begrotingsrechtmatigheid. In deze notitie zullen we ingaan op de gevolgen van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording.

2 De belangrijkste veranderingen

De belangrijkste wijzigingen van de rechtmatigheidsverantwoording zijn:

- De verantwoordelijkheid voor het rapporteren over de rechtmatigheid gaat van accountant naar college. Het college is als dagelijks bestuur van de gemeente verantwoordelijk voor de naleving maar ook de rapportering over rechtmatigheid. De huidige accountantsverklaring voor het onderdeel rechtmatigheid komt te vervallen. De accountant verstrekt vanaf 2023 alleen een controleverklaring voor getrouwheid van de jaarrekening.
- Het college neemt een (voorgeschreven) rechtmatigheidsverantwoording (bijlage 1) op in de jaarrekening en geeft een toelichting op de (financiële) rechtmatigheid in de paragraaf bedrijfsvoering.
- De accountant geeft alleen nog een oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening en dit omvat ook een oordeel over de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording. Feitelijk toetst de accountant de rechtmatigheidsverantwoording van het college op juistheid.
- Net als bij de accountantscontrole (1% voor fouten en 3% voor onzekerheden) moet er een verantwoordingsgrens worden vastgesteld door de Raad voor de rechtmatigheidsverantwoording van het College. De verantwoordingsgrens waarboven afwijkingen moeten worden toegelicht in de rechtmatigheidsverantwoording wordt bepaald door de Raad en bedraagt maximaal 3% van de totale lasten.
- Getrouwheidsfouten zijn niet meer per definitie rechtmatigheidsfouten; bijvoorbeeld het niet correct toepassen van de voorschriften uit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) hoeven niet in de rechtmatigheidsverantwoording te worden opgenomen.

Voor meer informatie over deze wijziging verwijzen wij naar de Kadernota rechtmatigheid 2023 die te vinden is op de website van de commissie BBV. In hoofdstuk 2 van deze kadernota is een toelichting voor het bestuur en de raad opgenomen met meer uitleg over de wijziging.

https://commissiebbv.nl/cms/view/e979dc54-b95c-4b9f-ae16-8d0e416dcff3/kadernota-rechtmatigheid-2023-geactualiseerd

3 Scope Rechtmatigheidsverantwoording

De rechtmatigheidsverantwoording van het college gaat specifiek over een 3-tal rechtmatigheidscriteria. Dit zijn de volgende criteria:

- 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 tot stand moeten zijn gekomen;
- Voorwaardencriterium: 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;

- 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 gemeentelijke eigendommen bij financiële beheershandelingen.

4 Kaderstelling rechtmatigheidsverantwoording

De kaderstelling voor de rechtmatigheidsverantwoording wordt geregeld in de financiële verordening artikel 212. Door deze nieuwe wet- en regelgeving moeten de volgende verordeningen en documenten worden aangepast:

- Financiële verordening artikel 212: de VNG heeft eind 2022 een nieuwe modelverordening gepubliceerd met de wijzigingen in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording. De kaderstelling voor de rechtmatigheidsverantwoording wordt opgenomen in de financiële verordening. Daarnaast zijn er een aantal artikelen in deze verordening geactualiseerd. Dit komt tot uiting in de was/wordt lijst bij deze verordening (bijlage 2).
- Controleverordening artikel 213: in de controleverordening is de kaderstelling over de controle door de accountant op getrouwheid en rechtmatigheid opgenomen. Doordat dit wijzigt moet de controleverordening ook worden aangepast. De VNG heeft hiervoor een nieuwe modelverordening gepubliceerd (bijlage 3).
- Normenkader rechtmatigheid: het huidige normenkader voor rechtmatigheid wordt jaarlijks door het College vastgesteld en ter informatie naar de Raad gestuurd. Vanaf 2023 moet het normenkader voor rechtmatigheid door de Raad worden vastgesteld (bijlage 5).
- Nota M&O beleid: dit is een nieuwe nota waarin de kaders zijn opgenomen voor het gemeentebrede beleid op gebied van Misbruik en Oneigenlijk gebruik. Dit naar aanleiding van het advies van de commissie BBV in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording (bijlage 6).

5 Uitleg beslispunten kaderstelling rechtmatigheidsverantwoording

Voor de kaderstelling van de rechtmatigheidsverantwoording zijn de volgende zaken van belang:

Verantwoordingsgrens

De verantwoordingsgrens is een door de raad vastgesteld bedrag, waarboven het college de afwijkingen moet opnemen in de rechtmatigheidsverklaring. De verantwoordingsgrens valt binnen de bandbreedte van 0% tot 3% van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves. Voor zowel fouten als voor onduidelijkheden afzonderlijk geldt hetzelfde percentage. Fouten en onduidelijkheden worden niet bij elkaar opgeteld.

De verantwoordingsgrens betekent dat rechtsmatigheidsfouten pas in de rechtmatigheidsverantwoording worden opgenomen en toegelicht, wanneer zij boven het door de raad vastgestelde percentage komen. Wanneer het voor het college niet duidelijk is of financieel rechtmatig is gehandeld, worden dit onduidelijkheden genoemd en ook pas in de rechtmatigheidsverantwoording opgenomen en toegelicht indien zij boven het door de raad vastgestelde percentage komen.

Voor iedere gemeente (ongeacht de schaalgrootte) geldt dat de raad een afweging moet maken tussen enerzijds de hoogte van de verantwoordingsgrens en anderzijds de inspanningen die voor het ambtelijk apparaat verbonden zijn, aan het detecteren en rapporteren van de rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden. Dit gesprek binnen de gemeente tussen college en de raad moet ten tijde van het bepalen van de verantwoordingsgrens gevoerd worden. Dit besluit kan gevolgen hebben voor de inrichting van de interne beheersing. Bij het bepalen van de verantwoordinggrens is de informatiebehoefte van de raad het vertrekpunt. Daarbij kunnen vervolgens de inspanningen die door de organisatie gedaan moeten worden om de informatie op een goede wijze te verkrijgen, het kwaliteitsniveau van interne beheersing, ervaringen met rechtmatigheid in het verleden, risicovolle processen zoals aanbestedingen, betrouwbaarheid begrotingsproces en visie op de sturingsfilosofie van de gemeente worden betrokken.

Wij stellen voor de verantwoordingsgrens te bepalen op 3%. Een keuze die aansluit bij de mate van interne beheersing en bedrijfsvoering en die op dit moment haalbaar en verantwoord is.
In de huidige situatie is de verantwoordingsgrens voor rechtmatigheid 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden.

Er ligt een wetsvoorstel om de controlegrens van de accountant voor getrouwheid te wijzigen naar 2% voor fouten en onzekerheden. Het zou dan ook kunnen om in de toekomst ook voor rechtmatigheid bij deze percentages aan te sluiten, maar dit jaar, als invoeringsjaar, de verantwoordingsgrens van 3% te hanteren.

Deze verantwoordingsgrens is opgenomen in artikel 10.2 van de financiële verordening.

Rapportagegrens
Door de accountant werden In de oude situatie alle getrouwheids- en rechtmatigheidsfouten boven de € 26.830 (2022) gerapporteerd in het accountantsverslag. Deze rapporteringstolerantie bedroeg 5% van de goedkeuringstolerantie (=1% van lasten incl. storting reserves). In de nieuwe situatie blijft dit gelijk voor getrouwheidsfouten.
Voor rechtmatigheidsfouten wordt de goedkeuringstolerantie van de accountant nu 3%, waardoor de rapporteringstolerantie € 97.500 wordt voor de accountant, uitgaande van de gewijzigde begroting 2023 (€ 65 miljoen).

De commissie BBV adviseert om bij het vaststellen van een rapportagegrens voor rechtmatigheid, de fouten boven de rapportagegrens te rapporteren in de paragraaf bedrijfsvoering.
Wij stellen voor om de rapportagegrens voor rechtmatigheid vast te stellen op € 100.000, - en de fouten die geconstateerd zijn boven deze rapportagegrens te rapporteren in de paragraaf bedrijfsvoering vanaf de jaarstukken 2023.
Voorheen bedroeg deze rapporteringsgrens € 60.000, welke was vastgelegd in het door de Raad vastgestelde controleprotocol. Dit bedrag stond al verschillende jaren vast (lasten rondom de € 40 miljoen). Nu liggen deze lasten rondom de € 65 miljoen, ook toekomstige begrotingen liggen in deze lijn en is een verhoging naar € 100.000 goed te billijken en sluit aan bij de rapporteringgrens van de accountant.

Deze verantwoordingsgrens is opgenomen in artikel 10.3 van de financiële verordening.

Paragraaf bedrijfsvoering in jaarrekening
In de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarrekening legt het College verantwoording af aan de raad over de rechtmatigheidsfouten. Alle fouten boven de rapporteringsgrens (€ 100.000) worden opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering en hier nader toegelicht. Alle fouten boven de verantwoordingsgrens (3% van de totale lasten) worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording zelf.

In het nieuwe artikel 10.1 van de financiële verordening is opgenomen dat de Raad vaststelt op welke wijze hij door middel van de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en jaarstukken, naast de verplichte onderdelen van deze paragraaf, wil worden geïnformeerd over rechtmatigheid.

Wij stellen voor om te gaan werken met een monitor rechtmatig in de paragraaf bedrijfsvoering. Alle fouten boven de rapporteringstolerantie worden opgenomen in deze monitor en de uitkomst van de monitor is het totaal aan rechtmatigheidsfouten die dan wordt afgezet t.o.v. de verantwoordingsgrens. Hieronder hebben wij de monitor opgenomen op basis van de uitkomsten jaarrekening 2022, waarbij we de begrippen begrotingscriterium, voorwaardencriterium en M&O beleid in de volgende hoofdstukken nader toelichten:

Monitor Rechtmatigheidsverantwoording	2023
A) Begrotingscriterium	
- Overschrijding exploitatiebudgetten programma's *1	1.505
- Overschrijding investeringsbudgetten (kredieten)	0
- Niet geautoriseerde reserve mutaties	0
Subtotaal A	1.505
B) Voorwaardencriterium	
- Onrechtmatigheden inkoop en aanbesteding *2	34
Subtotaal B	34
C) Misbruik- & Oneigenlijk gebruik criterium	
- Onrechtmatigheden Misbruik&Oneigenlijk gebruik	0
Subtotaal C	0
D) Totaal Bruto Rechtmatigheidsfouten (A+B+C)	1.539
E) Af: Begrotingsafwijkingen waarvan Raad heeft besloten dat deze niet onrechtmatig zijn	1.505
F) Saldo resterende rechtmatigheidsfouten (D-E)	34
G) Verantwoordingsgrens (3% van € 53 miljoen) De geconstateerde rechtmatigheidsfouten blijven binnen de verantwoordingsgrens. **Conclusie:** Het college is van mening dat de in deze jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen binnen de daarvoor gestelde grens.	1.590

*1 overschrijdingen per programma overgenomen van blz. 20 accountantsverslag 2022

*2 Op blz. 36 accountantsverslag zijn de fouten en onzekerheden opgenomen, waarbij fouten i.k.v prestatielevering in de nieuwe situatie onder getrouwheid vallen en niet leiden tot een rechtmatigheidsfout.

Het voorstel is ook dat conform de Kadernota Rechtmatigheid 2023 het college een toelichting zal opnemen in de paragraaf bedrijfsvoering op alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn vermeld en welke maatregelen worden genomen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

Voorwaardencriterium

Voor de naleving van het voorwaardencriterium is een normenkader opgesteld. De gemeente heeft op dit moment ook al een normenkader die jaarlijks door de Raad wordt vastgesteld. Hier verandert feitelijk weinig in. In de financiële verordening artikel 213 is nu in artikel 11 het volgende opgenomen conform de modelverordening van de VNG:

11.1. 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.
11.2. Burgemeester en wethouders bieden de raad jaarlijks 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.

Normenkader 2023

Waar voorheen het normenkader bestond uit relevante wetgeving en alle gemeentelijke verordeningen, is dit nu aangepast en bestaat alleen maar alleen maar uit de verordeningen die financiële rechtmatigheidsaspecten bevatten, inclusief relevante wetgeving. Dit normenkader wordt

omgezet in een toetsingskader via het Verbijzonderde Interne Controleplan en vormt de basis voor de controle voor 2023. Om alvast een basis te hebben voor de VIC 2024 is het voorstel om al een voorlopig normenkader 2024 vast te stellen, waardoor er een basis ligt voor de controle 2024. Eind 2024 actualiseer je het normenkader weer en laat je deze als definitieve versie voor 2024 vaststellen en tegelijkertijd als voorlopige versie van 2025. Zo blijft het kader altijd actueel.

Begrotingsrechtmatigheid

In de financiële verordening is opgenomen in artikel 5 dat de raad bij het vaststellen van de begroting de baten en lasten per programma autoriseert. De investeringskredieten worden per krediet geautoriseerd. Deze basis blijft ongewijzigd.

Door de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording veranderen de spelregels t.o.v. de begrotingsrechtmatigheid. Uitgangspunt is dat alle afwijkingen t.o.v. de begroting (op programmaniveau en per investeringskrediet) onrechtmatig zijn. In de nieuwe financiële verordening is een nieuw artikel 12 opgenomen waarin de spelregels zijn opgenomen op gebied van begrotingsrechtmatigheid. Deze nieuwe spelregels zijn gebaseerd op de nieuwe kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV.

Het uitgangspunt is dat iedere afwijking (op programmaniveau en per investeringskrediet) onrechtmatig is (de bruto fout). Afwijkingen zijn acceptabel 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 bij een open-einde regeling.
c. De overschrijding is geautoriseerd door middel van de vaststelling van een tussentijdse rapportage.

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, dus de 3%), maar worden niet nader toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering. Dit wordt gedaan omdat de afwijkingen al toegelicht worden in de jaarrekening zelf.

Deze nieuwe spelregels zijn nu verwerkt in het nieuwe artikel 12 van de financiële verordening. Dit leidt tot invulling van de monitor rechtmatigheidsverantwoording, zoals hiervoor is benoemd.

M&O beleid

Het M&O beleid is in de huidige situatie ook onderdeel van de rechtmatigheidsverklaring van de accountant. Dit blijft gelijk. Wel adviseert de commissie BBV om een overkoepelend M&O beleid op te stellen met een risicoanalyse wat de basis is voor de toetsing van het M&O beleid.

In de financiële verordening artikel 212 zijn hiervoor de volgende artikelen opgenomen conform de modelverordening van de VNG:

13.1 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 gemeentelijke eigendommen bij financiële beheershandelingen.
13.2 Burgemeester en wethouders zorgen voor en leggen vast de regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen.

Staphorst heeft ervoor gekozen om één gemeentebrede nota misbruik&oneigenlijk gebruik opstellen, in combinatie met een frauderisico analyse. Dit document biedt inzicht in de beheersmaatregelen die de gemeente genomen heeft ter bestrijding van fraude en misbruik & oneigenlijk gebruik. Het biedt ook een kader voor controle en mogelijke sancties, benoemt de risicogebieden en geeft aan hoe de fraude/risico-analyse in samenhang met het M&O beleid in de bedrijfsvoering kan worden vorm gegeven door middel van het treffen van maatregelen. In bijlage 6 is deze nota opgenomen.

6 Uitleg actualisatie verordeningen

Een tweetal verordeningen zijn aangepast nu de invoering van de rechtmatigheids-verantwoording een feit is:

Financiële verordening:
Met invoering van de rechtmatigheidsverantwoording per boekjaar 2023 is deze verordening aangepast:

- Artikel 10: Verantwoordings- en rapportagegrens.
- Artikel 11: Voorwaardencriterium
- Artikel 12 Begrotingscriterium
- Artikel 13 Misbruik en Oneigenlijk gebruik-criterium

Hierboven zijn we al ingegaan op de belangrijkste beslispunten binnen deze artikelen. Middels de was/wordt lijst bij deze verordening, wordt inzicht gegeven in de belangrijkste wijzigingen.

Controleverordening
Deze dateerde nog uit 2007 en is nu aangepast, conform de modelverordening van de VNG. Onderdelen betrekking hebbende op de rechtmatigheidsverantwoording en verantwoording ervan door College zijn hierin opgenomen en daarnaast een paar tekstuele wijzigingen.

Verordening artikel 213a Gemeentewet: onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid bestuur
Deze dateerde nog uit 2005 en is nu aangepast aan de actualiteit. De belangrijkste wijziging betreft dat er geen verplichting meer is opgenomen dat er jaarlijks een controleplan en onderzoek moet worden uitgevoerd, maar dat dit periodiek plaatsvindt.

7 Verbijzonderde Interne Controle functie

Door de verbijzonderde interne controlefunctie is een intern controleplan opgesteld. Doel is om de minimaal nodige verbijzonderde interne controles uit te voeren vanuit kosten-baten analyse: de belangrijkste financiële processen met een hoog uitgavenpatroon en/of risicovol proces zullen worden onderworpen aan een controle.
Het feit dat er pas in de loop van 2023 duidelijkheid kwam over de kaderstelling rondom een aantal onderwerpen van de rechtmatigheidsverantwoording, heeft ertoe geleid dat dit plan niet eerder is vastgesteld. Gedurende 2023 is wel gewerkt volgens de opzet van dit controleplan.
Nu het college verantwoordelijk is voor de rechtmatigheid zal dit controleplan door het College worden vastgesteld en niet meer door de Raad.

8 Controleprotocol in relatie tot getrouwheid

Nu de verantwoordelijkheid van de rechtmatigheid is belegd bij het college en de grenzen zijn opgenomen in de financiële verordening, kan het jaarlijks vast te stellen controleprotocol komen te vervallen. Echter, daarin werden ook de verantwoordingsgrens en rapportagegrens voor getrouwheid opgenomen.
Zoals al in hoofdstuk 2 is aangegeven blijft de controle van de getrouwheid van de jaarrekening de verantwoordelijkheid van de accountant. Afgelopen jaren werden dan ook de verantwoordingsgrenzen voor getrouwheid en rechtmatigheid vastgesteld door middel van het controleprotocol. Dit controleprotocol is nu niet meer nodig, mits ook voor getrouwheid de grenzen zijn vastgelegd.
Artikel 2, lid 3 controleverordening zegt hierover het volgende:

> *De raad stelt voor de aanbesteding van de accountantscontrole het programma van eisen vast. Het programma van eisen bevat voor de jaarlijkse accountantscontrole in ieder geval:*
> *a. De toe te passen goedkeuringstoleranties bij de accountantscontrole, de verantwoordingsgrens door burgemeester en wethouders en afwijkende rapportagegrenzen;*

Echter in het programma van eisen bij de aanbesteding waren deze grenzen niet opgenomen en het voorstel is nu om de verantwoordingsgrens voor getrouwheid vast laten te stellen op 1% (blijft de controlegrens voor de accountant) en rapporteringsgrens van € 100.000 (sluiten we aan bij rapportagegrens rechtmatigheid).