Nota Rechtmatigheidsverantwoording

2023

gemeente Hattem

Inhoudsopgave

1. Inleiding

2. Begrippen

3. Doelstelling en uitgangspunten

   3.1 Doelstelling
   3.2 Uitgangspunten

4. Verantwoordingscriteria rechtmatigheid

   4.1 Voorwaardencriterium
   4.2 Begrotingscriterium
   4.3 Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

1. Inleiding

Vanaf boekjaar 2023 neemt het college een rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening. Deze verantwoording is een standaardmodel dat bij wet is vastgelegd en het geeft inzicht in hoeverre de gemeente rechtmatig heeft gehandeld. Waar de accountant voorheen een oordeel vormde over de getrouwheid én rechtmatigheid van de jaarverslaggeving, beperkt de accountant zich met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording uitsluitend over het getrouwe beeld van de jaarrekening, en 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, 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 de raad en het college, over de (financiële) rechtmatigheid. Het doel hiervan is om de kaderstellende en controlerende rol van de raad op dit vlak te versterken. Het is daarnaast de verwachting dat dit een kwaliteitsimpuls zal geven aan de interne processen en beheersing, zodat het college kan steunen op een adequaat functionerend systeem. Ook is de verwachting dat er meer vooruitgekeken gaat worden naar het oplossen van onrechtmatigheden, omdat het college ook beheersmaatregelen moet formuleren (Kadernota rechtmatigheid 2023).

Deze nota beschrijft aspecten die van belang zijn rondom de rechtmatigheidsverantwoording van de gemeente Hattem.

2. Begrippen

- Rechtmatigheid: het voldoen aan wet- en regelgeving.
- Financiële rechtmatigheid: het voldoen aan wet- en regelgeving bij het uitvoeren van financiële beheershandelingen.
- Rechtmatigheidsverantwoording: de rapportage van het college waarbij aangegeven wordt in welke mate de totstandkoming van de financiële beheershandelingen en de vastlegging daarvan overeenstemmen met de relevante wet- en regelgeving.
- Verantwoordingsgrens: de grens waarboven het college afwijkingen moet melden aan de raad. De raad stelt deze verantwoordingsgrens vast.
- Rapportagegrens: de grens waarboven het college afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen toelicht in paragraaf bedrijfsvoering. De raad stelt deze rapportagegrens vast.
- Afwijkingen: posten die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen (fouten) en posten, waarbij voor het college een onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid.
- Fouten: rechtmatigheidsfouten treden op bij financiële beheershandelingen, waarbij de in het normenkader beschreven wet- en regelgeving niet is nageleefd.
- Onduidelijkheden: indien het college in het kader van de verslaggeving niet kan aangeven of er sprake is van een rechtmatigheidsfout of niet.

3. Doelstelling en uitgangspunten

3.1 Doelstelling

In hoofdlijn is het doel van de rechtmatigheidsverantwoording enerzijds het versterken van de kaderstellende en controlerende rol van de raad en anderzijds het geven van een kwaliteitsimpuls aan de interne procesbeheersing.

3.1.1. Versterken kaderstellende en controlerende rol van de raad
Met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording wordt de verantwoordelijkheid van het college voor de rechtmatigheid benadrukt doordat het college een verantwoording over rechtmatigheid af moet geven aan de raad. Tussen het college en de raad dient het gesprek over de rechtmatigheid

van financiële handelingen plaats te vinden. Om de spelregels rondom de rechtmatigheidsverantwoording helder te hebben, dienen op gemeentelijk niveau afspraken te worden gemaakt die kaderstellend zijn voor de opstelling van de rapportage over de rechtmatigheid. Deze afspraken zijn vastgelegd in deze nota en deze wordt vastgesteld door de raad.

3.1.2. Kwaliteitsimpuls interne procesbeheersing
Het college dient de rechtmatigheidsverantwoording te verstrekken. Deze verantwoording dient een getrouw beeld te geven van het financieel rechtmatig handelen van de organisatie. Zijn er afwijkingen vanaf een zekere omvang dan dient het college naast het toelichten van deze afwijkingen ook aan te geven welke maatregelen zijn/worden genomen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

De focus komt meer te liggen op het voorkomen van onrechtmatig financieel handelen. Hoewel het college bestuurlijk verantwoordelijk is, is de proceseigenaar (veelal keteneigenaar) verantwoordelijk voor het financieel rechtmatig handelen in de processen van zijn cluster. Om deze verantwoordelijkheid te kunnen dragen, zullen beheersmaatregelen moeten zijn ingericht en zal hiernaar worden gehandeld. In deze nota zal daarom naast de rollen en verantwoordelijkheden rondom de rechtmatigheidsverantwoording ook op de wijze van interne controle worden ingegaan.

3.2 Uitgangspunten

Om tot de verantwoording van het financieel rechtmatig handelen te komen worden enige uitgangspunten nader toegelicht.

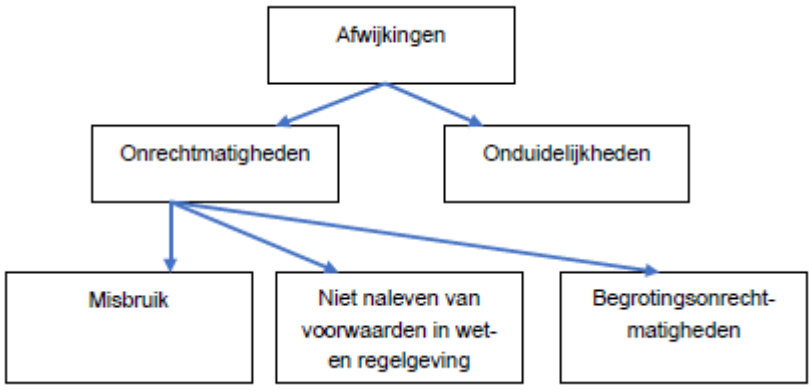
3.2.1 Rapportage rechtmatigheid in collegeverklaring rechtmatigheidsverantwoording en de paragraaf bedrijfsvoering
De rapportage vanuit het college vindt plaats via de rechtmatigheidsverantwoording en de paragraaf bedrijfsvoering.

In de rechtmatigheidsverantwoording, die onderdeel is van de jaarrekening, rapporteert het college over de rechtmatigheid van de financiële beheershandelingen. Voor de rechtmatigheidsverantwoording moet een wettelijk verplicht model worden gehanteerd.

In de paragraaf bedrijfsvoering neemt het college een toelichting op van alle afwijkingen van rechtmatigheid, die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen. Dit voor zover deze de rapportagegrens overschrijden en met vermelding welke maatregelen worden genomen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

Onder afwijkingen worden verstaan posten die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen (fouten) en posten, waarbij voor het college een onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid. Onduidelijkheid is aan de orde als deskundigen en adviseurs van mening verschillen over de rechtmatigheid van een financiële beheershandeling die ten grondslag ligt aan baten en lasten en balansmutaties. Het kan hier onder andere gaan om staatsteun of (complexe) aanbestedingen.

Onderstaand overzicht geeft de samenhang aan begrippen weer. De begrippen misbruik, niet naleven van voorwaarden in wet- en regelgeving en begrotingsonrechtmatigheden worden nader toegelicht in hoofdstuk 4.



3.2.2 Verantwoordingsgrens
In de rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening rapporteert het college aan de raad over afwijkingen met een verantwoordingsgrens van 3% voor het jaar 2023, 2% voor het jaar 2024 en 1% vanaf het jaar 2025. De grondslag voor de berekening van de verantwoordingsgrens betreft de totale lasten van de gemeente inclusief de toevoegingen aan de reserves. De afwijkingen worden (kort en bondig) alleen in de rechtmatigheidsverantwoording vermeld indien de door de raad gestelde verantwoordingsgrens is overschreden.

Voor fouten en onduidelijkheden geldt de verantwoordingsgrens afzonderlijk. Fouten en onduidelijkheden worden dus niet bij elkaar opgeteld in het bepalen van de omvang van de afwijkingen.

3.2.3 Rapportagegrens
In de paragraaf bedrijfsvoering worden de geconstateerde afwijkingen (fouten of onduidelijkheden) groter dan 20% van de verantwoordingsgrens nader toegelicht. Deze toelichting is alleen aan de orde als de afwijkingen de verantwoordingsgrens hebben overschreden.

Ter illustratie volgt hieronder een voorbeeld waarbij verschillende casuïstiek is opgenomen, uitgaande van de onderstaande uitgangspunten:

Totaal lasten inclusief toevoegingen aan reserves:	€ 30.000.000
Door de raad vastgesteld verantwoordingsgrens: 1%	€ 300.000
Door de raad vastgestelde rapportagegrens: 20% van verantwoordingsgrens	€ 60.000

Casus 1:

Rechtmatigheidsfouten:	€ 400.000
Onduidelijkheden:	€ 350.000

De gemeente neemt in de rechtmatigheidsverantwoording de rechtmatigheidsfouten van € 400.000 en daarnaast de onduidelijkheden van € 350.000 op omdat beiden boven de verantwoordingsgrens liggen. Toelichting op de afzonderlijke rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden, voor zover deze de rapportagegrens overschrijden, wordt verder opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering.

Casus 2:

Rechtmatigheidsfouten:	€ 400.000
Onduidelijkheden:	€ 200.000

De gemeente neemt in de rechtmatigheidsverantwoording alleen de rechtmatigheidsfouten van € 400.000 op omdat alleen deze afwijkingen boven de verantwoordingsgrens liggen. Toelichting op alleen de rechtmatigheidsfouten, voor zover deze de rapportagegrens overschrijden, wordt verder opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering.

Casus 3:

Rechtmatigheidsfouten:	€ 250.000
Onduidelijkheden:	€ 100.000

De rechtmatigheidsfouten van € 250.000 en onduidelijkheden van € 100.000 worden niet opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording omdat deze afzonderlijk onder de verantwoordingsgrens liggen. Toelichting in de paragraaf bedrijfsvoering is daarmee ook niet van toepassing.

Hantering van de rapportagegrens voorkomt detailverantwoording, helpt het sturen op hoofdlijnen, beperkt de administratieve belasting en draagt daarmee bij aan een efficiënte verantwoording.

3.2.4 Rollen en verantwoordelijkheden
Met betrekking tot de rollen en verantwoordelijkheden is het volgende in essentie aan te geven:

- De raad heeft een kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het financieel rechtmatig handelen van de gemeente. De raad stelt daartoe deze nota en het normenkader vast.
- Het college legt middels de rechtmatigheidsverantwoording en paragraaf bedrijfsvoering verantwoording af aan de raad voor het financieel rechtmatig handelen. Het college operationaliseert het normenkader in een toetsingskader en stelt deze vast.
- De proceseigenaren (veelal keteneigenaar) zijn als integraal verantwoordelijke managers verantwoordelijk voor het financieel rechtmatig handelen in hun processen en dragen daarbij zorg voor het aanwezig en werkzaam zijn van de interne beheersmaatregelen.
- De financieel adviseurs en team VIC ondersteunen de proceseigenaren met de inrichting en doorontwikkeling van de processen waaronder interne beheermaatregelen.
- Team VIC voert door middel van de verbijzonderde interne controle de beoordeling uit op het financieel rechtmatig handelen op procesniveau en verstrekt input voor de rapportage over het financieel rechtmatig handelen.
- Team Finance & Control neemt de rechtmatigheidsverantwoording en toelichting van eventuele onrechtmatig financieel handelen in de paragraaf bedrijfsvoering op in de jaarverslaggeving van de gemeente.
- De accountant beoordeelt de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording en de toelichting hierop zoals opgenomen in paragraaf bedrijfsvoering.

3.2.5 Interne controle
De primaire verantwoordelijkheid voor het financieel rechtmatig handelen ligt bij de proceseigenaar. De proceseigenaar dient ervoor te zorgen dat de risico's rondom het financieel rechtmatig handelen worden beheerst door passende zicht- en toetsbare beheersmaatregelen.
Uitgangspunt van de gemeente is dat zo veel als mogelijk kan worden gesteund op de werking van interne beheersing. De verbijzonderde interne controle, zoals deze wordt uitgevoerd door team VIC, zal zoveel als mogelijk systeemgericht plaatsvinden en zo min mogelijk gegevensgericht. De uitvoering van de verbijzonderde interne controle dient antwoord te geven op de vraag of financieel rechtmatig is gehandeld en geeft daarmee de basis voor de rechtmatigheidsverantwoording en de toelichting daarop via paragraaf bedrijfsvoering. Naast de focus op rechtmatigheid, richt de verbijzonderde interne controle zich ook op de getrouwheid van de financiële verslaglegging.

De verbijzonderde interne controle richt zich alleen op de beoordeling van materiële processen en daarnaast op processen met een hoog inherent risico. Materiële processen zijn processen met een omvang van meer dan 1% van de totale uitgaven van de gemeente inclusief de toevoegingen aan de reserves. Leidraad voor de beoordeling is het toetsingskader. De werkwijze van de verbijzonderde interne controle wordt jaarlijks vastgelegd in het zgn. VIC-plan.

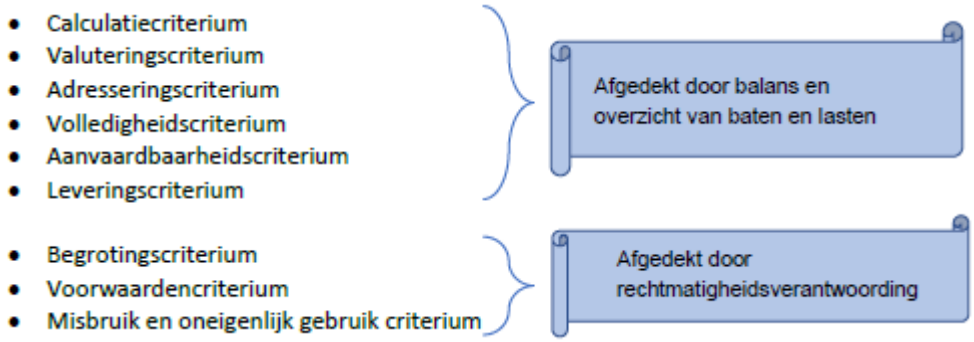
De verbijzonderde interne controle start per proces met een actualisatiegesprek met de proceseigenaar en -beheerder om vooraf zicht te krijgen op de ontwikkelingen, bijzonderheden en status van de ontwikkelpunten rondom procesbeheersing. Dit gesprek wordt gevoerd samen met financieel adviseur van betreffende proces. Afronding van de verbijzonderde interne controle per proces betreft de rapportering aan en bespreking van de bevindingen met de proceseigenaar en -beheerder. De rapportering betreft een oordeel over de procesbeheersing, weergave van eventuele fouten en onduidelijkheden en beheersmaatregelen die genomen zullen worden ter voorkoming van de fouten.

Team VIC verricht haar werk in afstemming met de accountant. Zo wordt het jaarlijkse VIC-plan met de accountant gedeeld. Waar mogelijk worden werkwijzen op elkaar afgestemd om enerzijds efficiency te behalen en anderzijds te voorkomen dat op een laat moment in de jaarrekeningcontrole alsnog extra werkzaamheden dienen te worden uitgevoerd.

4. Verantwoordingscriteria rechtmatigheid

In de jaarrekening legt het college verantwoording af over alle negen criteria van rechtmatigheid. De eerste zes criteria, die betrekking hebben op getrouwheid en óók onderdeel zijn van rechtmatigheid, komen tot uitdrukking in de balans en het overzicht van baten en lasten. De drie specifieke rechtmatigheidscriteria komen tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording. De negen criteria

gelden ook als uitgangspunt vanuit de wetgever, waarbij de reikwijdte van de verantwoording niet wijzigt ten opzichte van de situatie tot en met 2022, waarin de accountant het oordeel afgeeft. Omdat de eerste zes criteria worden afgedekt door het getrouwe beeld hoeven deze reden niet afzonderlijk vermeld te worden in de rechtmatigheidsverantwoording. Vanzelfsprekend maken deze eerste zes criteria wel onderdeel uit van de reguliere jaarrekeningcontrole. In het onderstaande schema is dit in beeld gebracht.



De criteria die worden afgedekt door de rechtmatigheidsverantwoording worden in het vervolg van deze nota nader toegelicht.

4.1 Voorwaardencriterium

4.1.1 Definitie
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.

Gemeenten stellen via de financiële verordening en/of onderliggende nota's kaders vast die van invloed zijn op verslaggeving. Het gaat hier om de invulling van de ruimte die het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeente (BBV) geeft voor eigen gemeentelijke kaders. Denk hierbij aan grenzen voor het activeren van investeringen, afschrijvingstermijnen, omgang met reserves en voorzieningen en dergelijke. Deze vallen onder het getrouwe beeld en vallen per definitie onder de reikwijdte van de reguliere accountantscontrole en zijn dus geen onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording. Ook voorwaarden die direct van invloed zijn op de verslaggeving c.q. het getrouwe beeld van de jaarrekening worden niet opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording.

4.1.2 Normenkader
Het college biedt de raad jaarlijks uiterlijk op 31 december voorafgaand aan het jaar waarop de rechtmatigheidsverantwoording betrekking heeft ter vaststelling een normenkader rechtmatigheid aan. Dit kader bestaat uit alle relevante (interne) wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien.

Bij onduidelijkheden over de interpretatie in de verordeningen over financiële consequenties dient de raad aan te geven welke uitleg hieraan moet worden gegeven. Deze interpretatie van de raad moet vervolgens vastgelegd worden in een raadsbesluit, waarna dit besluit wordt verwerkt in de desbetreffende verordeningen.

4.1.3 Toetsingskader
Het college operationaliseert het normenkader in een toetsingskader ten behoeve van de interne beheersing.

In het toetsingskader is per wet/regeling/verordening vastgelegd welke artikelen relevant zijn voor de toetsing. Het toetsingskader is ingedeeld naar processen. Het college stelt het toetsingskader vast.

4.2 Begrotingscriterium

4.2.1 Definitie
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.

4.2.2 Beoordeling niveau begrotingsrechtmatigheid
De begrotingsrechtmatigheid wordt beoordeeld op het niveau waarop de begroting door de raad is geautoriseerd, zoals is opgenomen in artikel 5 van de Financiële verordening gemeente Hattem.

4.2.3 Beoordeling niveau begrotingsrechtmatigheid van investeringsprojecten
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.

4.2.4 Omgang afwijking begroting
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 rapportage door de raad voor het einde van het betreffende begrotingsjaar.
d. Overschrijdingen op activeerbare activiteiten (investeringen of totaal geautoriseerd budget) waarvan de gevolgen voornamelijk zichtbaar worden via hogere afschrijvings- en financieringslasten.

4.2.5 Omgang begrotingsonrechtmatigheden binnen bestaand beleid
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. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting van de programma's.

4.3 Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

4.3.1 Definitie
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.

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.

Misbruik is onrechtmatig, oneigenlijk gebruik niet. Wanneer sprake is van misbruik van overheidsgelden moeten deze gelden door de gemeente worden teruggevorderd. Als in de jaarrekening geen terugvordering is verantwoord, is sprake van een getrouw beeld fout die niet wordt opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Is de terugvordering wel verantwoord in de jaarrekening, dan blijft staan dat sprake is van misbruik van overheidsgelden. De terugvordering wordt dan meegenomen in de bepaling van de omvang van de geconstateerde afwijkingen voor de rechtmatigheidsverantwoording.

4.3.2 Regels voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik
Het college zorgt voor en legt vast de regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen.

Het college biedt daartoe ten minste elke vier jaar aan de raad een nota aan inzake de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de gemeentelijke regelingen en eigendommen.

Wanneer het college concludeert dat het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (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 dan vermeldt het college dit in de paragraaf bedrijfsvoering. Daadwerkelijke afwijkingen als gevolg van misbruik worden, voor zover deze niet het getrouwheidsaspect raken, betrokken bij het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording.