



**GEMEENTE
DOESBURG**

Startnotitie en plan van aanpak Rechtmatigheidsverantwoording vanaf 2023

Doesburg, januari 2023
Stellers: Hans Visser en Ben Graven

Inhoud

1.	Inleiding	4
2.	Aanpassingen interne regelgeving	4
3.	Rechtmatigheidsverantwoording.....	4
4.	Rollen rechtmatigheidsverantwoording.....	5
4.1	Gemeenteraad.....	5
4.2	College van B&W	5
4.3	Accountant	6
4.4	Ambtelijke organisatie	6
5.	Activiteiten rechtmatigheidsverantwoording.....	6
5.1	Processen rechtmatigheidsverantwoording	6
5.2	Verbijzonderde interne controle (VIC).....	6
5.3	Opstellen rechtmatigheidsverantwoording	7
6.	Fundament voor de rechtmatigheidscontrole.....	7
6.1	Normenkader	7
6.2	Controleprotocol en controleverordening	8
6.3	Rechtmatigheidscriteria.....	8
6.4	Managementletter accountant.....	8
7.	Actieplan	8
8.	Bijlagen	9
8.1	Voorbeeldtekst rechtmatigheidsverantwoording college.....	9
8.2	Actielijst invoering rechtmatigheidsverantwoording inclusief globale planning.....	10

1. Inleiding

Tot en met het boekjaar 2022 verstrekken externe accountants een controleverklaring met een oordeel inzake getrouwheid en rechtmatigheid bij de jaarrekeningen van gemeenten.

Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel 'versterking decentrale rekenkamers' en de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording als onderdeel van dit wetsvoorstel wijzigt dit.

Het College van B&W moet vanaf 2023 een rechtmatigheidsverantwoording opnemen in de jaarrekening en licht daarmee haar handelen toe in relatie tot de relevante wet- en regelgeving.

1. Een expliciete rechtmatigheidsverantwoording benadrukt de politieke aanspreekbaarheid van het college van B&W. De kaderstellende en controlerende rol van de raad wordt hiermee versterkt.
2. De rechtmatigheidsverantwoording kan kwaliteit verhogend werken op de financiële bedrijfsvoering van de gemeente.
3. De "nieuwe" methodiek sluit aan bij een bredere maatschappelijke trend, waarbij het bestuur verantwoording aflegt over de rechtmatigheid.

De rechtmatigheidsverantwoording valt overigens wel onder het getrouwheidsoordeel van de accountant. De accountant kijkt of de rechtmatigheidsverantwoording van het college 'juist' is. Dit oordeel van de accountant over de rechtmatigheidsverantwoording wordt meegewogen in het oordeel over de getrouwheid.

2. Aanpassingen interne regelgeving

Als gevolg van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording behoeven een aantal verordeningen aanpassing met als ingangsdatum 1 januari 2023. Dit betreft de financiële verordening (artikel 212 gemeentewet) en de controleverordening (artikel 213 gemeentewet). Ook het controleprotocol voor de accountantscontrole moet overeenkomstig worden aangepast.

In de kadernota Rechtmatigheid 2022 worden de volgende aspecten aangehaald om in de financiële verordening op te nemen:

- De kaderstelling op het gebied van rechtmatigheid;
- De verantwoordingsgrens – de grens tot waar onrechtmatigheden worden geaccepteerd - op basis van de lasten inclusief toevoegingen aan de reserves;
- De rapportagegrens – de grens voor het melden van afwijkingen door het College - voor de rechtmatigheidsverantwoording;
- Binnen welke financiële grenzen het College van B&W mag handelen op programmaniveau;
- Afspraken tussen de Raad en het College van B&W over verschuivingen van uitgaven tussen jaarschijven in een investeringsbudget;
- De kaders indien specifieke budgetten bij onderuitputting op jaareinde in bestemmingsreserves opgenomen worden.

3. Rechtmatigheidsverantwoording

De rechtmatigheidsverantwoording is een coproductie van de concerncontroller en de intern controleur. Samen zijn zij verantwoordelijk voor de totstandkoming van de verbijzonderde interne controles die de basis vormen voor de rechtmatigheidsverantwoording door het college.

Om tot een goede onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording te komen is er een nauwe samenwerking met de daarvoor aangewezen medewerkers binnen de gemeente die de verbijzonderde Interne controles (VIC) onder aansturing van de concerncontroller uitvoeren. Alle uit te voeren interne controles worden vastgelegd en bijgehouden in Pepperflow, waardoor de voortgang van de audits en controle periodiek en min of meer real time te volgen is.

In de kadernota Rechtmatigheid 2022 worden de volgende aspecten aangehaald om rekening mee te houden bij het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording over 2023:

- Overschrijdingen van de begroting tellen mee in de rechtmatigheidsverantwoording;
- Bij complexe situaties waarin er verschillende onderbouwde standpunten zijn en specialisten niet tot een eenduidig oordeel komen, kan het voor het College van B&W onduidelijk zijn of financieel rechtmatig is gehandeld. Het College van B&W neemt deze mee in de rechtmatigheidsverantwoording als onduidelijkheid;
- Wanneer misbruik van overheidsgelden (bijvoorbeeld bij de Participatiewet) is geconstateerd en een terugvordering (met eventueel een boete) is opgelegd blijft staan dat misbruik van overheidsgelden heeft plaatsgevonden. Dit misbruik van overheidsgelden telt mee in de rechtmatigheidsverantwoording.

Het College van B&W zal in de paragraaf Bedrijfsvoering een toelichting geven op alle afwijkingen, die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen en de maatregelen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

Op dit moment is het vigerende inkoopbeleid door de raad vastgesteld en daarmee is dat inkoopbeleid ook opgenomen in het normenkader, wel beperkt tot inkopen van meer dan 125k. Het niet naleven van dit beleid leidt tot een rechtmatigheidsfout. Dit moet dan worden meegenomen in de rechtmatigheidsverantwoording.

Het voornemen bestaat het inkoopbeleid te herzien mede naar aanleiding van adviezen van onze accountant en daarbij een separate nota Aanbestedingsbeleid vast te laten stellen door de raad, waarin de beleidsuitgangspunten met betrekking tot de inkoop en de aanbesteding van werken en de levering van diensten worden vastgelegd, om te waarborgen dat wordt gehandeld naar de Europese Aanbestedingswet. Het College kan deze nota vervolgens uitwerken in interne regels (protocol) waarin de ambtelijke regels en procedures voor de inkoop en de aanbesteding van werken, leveringen en diensten onder de grenzen van de Europese aanbestedingswet worden vastgelegd. De accountant adviseert deze interne inkoopregels vast te laten stellen door het College. Alsdan maken deze dan geen deel meer uit van het normenkader.

Neemt niet weg dat indien de normen uit de gids proportionaliteit (inkoopbeleid) veelvuldig niet nageleefd worden of slecht gedocumenteerd en/of gemotiveerd zijn, het College van B&W dan hierover moet rapporteren via de paragraaf Bedrijfsvoering.

Daarnaast wordt, indien van toepassing, aanbevolen fraude van eigen medewerkers nader toe te lichten in de paragraaf bedrijfsvoering.

4. Rollen rechtmatigheidsverantwoording

4.1 Gemeenteraad

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is mede bedoeld om het gesprek te ondersteunen tussen de gemeenteraad en het college van B&W, over de (financiële) rechtmatigheid. Met als doel om de kaderstellende- en controlerende rol van de gemeenteraad op dit vlak te versterken.

Hierbij is van belang dat de gemeenteraad:

- De verantwoordingsgrens vaststelt (tussen de 0% en 3%) van de jaarrekening.
- Aan het college van B&W aangeeft, welke informatie over de rechtmatigheid in de bedrijfsvoeringparagraaf opgenomen moet worden.

4.2 College van B&W

De verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van het gevoerde bestuur ligt, nu en straks, bij het college van B&W. Het college richt daarvoor de administratie en interne beheersing zodanig in, dat het verantwoording kan afleggen. Het college van B&W is verantwoordelijk voor het zoveel mogelijk beperken van rechtmatigheidsfouten en het optimaliseren van bedrijfsprocessen om dit te voorkomen. De staatsrechtelijke verantwoordelijkheid bestond al.

Hierbij is het volgende van belang:

Het college van B&W

- Neemt de rechtmatigheidsverantwoording over 2023 op in de jaarrekening
- Neemt een toelichting op in de bedrijfsvoeringparagraaf van het jaarverslag, over de financiële rechtmatigheid. Kernpunten daarin zijn; beheersing, rapportage en maatregelen.

4.3 Accountant

De accountant stelt de getrouwheid van de jaarrekening vast, inclusief de rechtmatigheidsverantwoording. In de controleverklaring wordt straks geen afzonderlijk onderdeel meer gegeven over het aspect van de rechtmatigheid. Het college van B&W zal immers de rechtmatigheidsverantwoording opnemen in de jaarrekening. De accountant toetst uitsluitend of de jaarrekening getrouw is, maar toetst daarbij ook de rechtmatigheidsverantwoording op getrouwheid.

Hierbij wordt beoordeeld of de rechtmatigheidsverantwoording:

- Juist, toereikend en volledig is;
- Geschikt is voor het doel waarvoor deze wordt verstrekt;
- Bij volksvertegenwoordigers geen ander beeld oproept, dan overeenkomt met de feiten.

Dit maakt afstemming en overleg met de accountant over de wijze waarop de gemeente de rechtmatigheidsverantwoording vormgeeft noodzakelijk is. Voorkomen moet worden dat de accountant alsnog onderdelen van de rechtmatigheidsverantwoording overdoet omdat de accountant van mening is dat men onvoldoende kan steunen op de bevindingen van de gemeente.

4.4 Ambtelijke organisatie

Primair zijn de teamleiders als proceseigenaar verantwoordelijk voor een juiste uitvoering van de interne processen, waarbij doelmatigheid, doelgerichtheid en rechtmatigheid belangrijke begrippen vormen. Zij moeten "in control" willen zijn. Praktisch gezien betekent dit het aantoonbaar borgen van systemen en processen.

5. Activiteiten rechtmatigheidsverantwoording

5.1 Processen rechtmatigheidsverantwoording

De komende periode staat in het teken staan van de bepaling van de scope en diepgang van de werkzaamheden die nodig zijn om een onderbouwde en betrouwbare rechtmatigheidsverantwoording af te kunnen geven. Hierbij zijn de volgende punten van belang:

- Een pragmatische aanpak
- Aansluiting bij het fundament van de accountantscontrole
- Zo eenvoudig en efficiënt als kan en op basis van een gerichte inzet op onderdelen waar de gemeente een hoger risico loopt.

5.2 Verbijzonderde interne controle (VIC)

De verbijzonderde interne controle heeft primair als doel om onafhankelijk van de uitvoering binnen de teams (lijn) vast te stellen of de controlemaatregelen binnen de processen juist en op een rechtmatige wijze hebben plaatsgevonden.

Controle onderdelen zijn:

- De effectiviteit en efficiëntie van de bedrijfsprocessen;
- De betrouwbaarheid van de financiële informatievoorziening;
- De naleving van relevante-wet en regelgeving, beleidsrichtlijnen en interne procedures;

De (aantoonbare) interne controle maatregelen in de lijn (als onderdeel van de primaire processen) zijn in onze gemeente beperkt. Dit heeft o.a. te maken met de beperkte ambtelijke capaciteit. De verbijzonderde interne controle is in onze gemeente daarom vooral gegevensgericht.

De verbijzonderde interne controle is in onze gemeente opgedragen aan de werkgroep rechtmatigheid. De werkgroep verricht de controlewerkzaamheden vanuit het door de raad vastgestelde

controleprotocol met het bijbehorende normenkader, waarin o.a. een gedetailleerde inventarisatie van relevante externe en interne wet- en regelgeving is opgenomen.

Bij een rechtmatigheidscontrole wordt op basis van een toetsingskader beoordeeld of financiële beheershandelingen (bijvoorbeeld het verstrekken van een subsidie, het verstrekken van een bijstandsuitkering of het opleggen van een belastingaanslag) die ten grondslag liggen aan de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten en balansmutaties in overeenstemming met relevante wet- en regelgeving tot stand zijn gekomen.

De interne (verbijzonderde) rechtmatigheidscontrole van de in het normenkader opgenomen interne regelgeving is in ieder geval van toepassing op raadsbesluiten/verordeningen met een minimaal financieel gevolg van € 40.000. Verordeningen die een lagere financiële impact hebben worden steekproefsgewijs aan een IC onderworpen. Collegebesluiten vallen buiten de rechtmatigheidscontrole.

De controles, bevindingen en aanbevelingen worden gedocumenteerd via een daarvoor ontworpen standaardformulier en worden via de controller integraal gerapporteerd aan het college van B&W en vervolgens besproken in de auditcommissie. Voor zover de bevindingen daartoe aanleiding geven, zullen zo nodig voorstellen tot verbetering en/of herstel worden gedaan.

De verbijzonderde interne controles en de desbetreffende rapportageformulieren worden vastgelegd in Pepperflow. De VIC medewerkers rechtmatigheid krijgen binnen de actielijst, bepaalde taken toegewezen. Per onderdeel is er een toetsingskader om een volledig en juiste rechtmatigheidscontrole uit te kunnen voeren.

Zoals al eerder aangegeven wordt de voortgang van de VIC vastgelegd en bewaakt in Pepperflow. Van elke afgeronde taakgroep wordt een VIC jaarrapportage opgesteld met bevindingen en vastgelegd in Pepperflow. Ook worden halfjaarlijkse rapporten opgesteld om de ontwikkelingen en voortgang te monitoren. Gedurende het lopende jaar vindt er ook een interim controle plaats door de accountant.

De aselechte steekproeven worden getrokken c.q. uitgezet door de accountant. Het aantal controles is mede afhankelijk van het risicoprofiel. In overleg met de huisaccountant wordt dit bepaald.

Punt van aandacht is een conforme uitvoering van de interne controles door de betreffende medewerkers. De afgelopen jaren zijn achterstanden ontstaan en zijn niet alle geplande controles uitgevoerd. In 2023 kunnen we dit ons niet meer permitteren!

5.3 Opstellen rechtmatigheidsverantwoording

Als de bevindingen onder de verantwoordingsgrens liggen rapporteert het college dat de financiële transacties rechtmatig zijn. Als de onrechtmatigheden de verantwoordingsgrens wel hebben overschreden, rapporteert het college of en zo ja, welke financiële transacties niet (geheel) rechtmatig zijn. In dat geval geeft het college aan waar bevindingen c.q. afwijkingen betrekking op hebben en voor welk bedrag.

6. Fundament voor de rechtmatigheidscontrole

6.1 Normenkader

Het normenkader voor de rechtmatigheidscontrole en de VIC bevat een overzicht van relevante regelgeving van hogere overheden en de gemeente zelf. Dit is de wet- en regelgeving die bepalingen bevatten over financiële beheersregels en door de gemeenteraad of hogere overheden zijn vastgesteld. Het normenkader dient uiterlijk voor aanvang van de jaarrekeningcontrole te zijn vastgesteld door de gemeenteraad.

6.2 Controleprotocol en controleverordening

Het controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren

goedkeurings- en rapportagetoleranties voor de controle van de jaarrekening. De controleverordening beschrijft de regels die gelden voor de controle van de jaarrekening.

De verantwoordingsgrens zoals opgenomen in de controleverordening moet door de raad worden bepaald. Deze ligt tussen de 0% en 3%.

De best practice is 1%, overeenkomstig de accountantscontrole, bij een grens van 0% moet alles worden gerapporteerd en bij 3% is er veel ruimte voor het college en wordt er vanzelfsprekend minder gerapporteerd. Men kan ervoor kiezen om te starten met een 3% grens en de jaren daarop naar 1% te streven. De raad moet middels een conforme aanpassing van de betreffende verordeningen mee worden genomen in de keuze over de verantwoordingsgrens. Het controleprotocol en het bijbehorende normenkader worden waar nodig jaarlijks geactualiseerd en door de raad vastgesteld.

6.3 Rechtmatigheidscriteria

Er worden negen rechtmatigheidscriteria onderscheiden;

De zes onderstaande criteria zien toe op de getrouwheid en blijven van toepassing bij het vaststellen van de jaarrekening. Deze zijn:

- Calculatiecriterium; *De vastgestelde bedragen zijn juist vastgesteld en/of berekend.*
- Valuteringscriterium; *Het tijdstip van de betalingen en de verplichtingen is juist.*
- Adresseringscriterium; *De betaling is gedaan aan de juiste persoon of organisatie.*
- Volledigheidscriterium; *Alle te verantwoorden opbrengsten zijn verantwoord.*
- Aanvaardbaarheidscriterium; *De financiële beheershandeling past binnen de gestelde kaders.*
- Leveringscriterium; *De geleverde goederen of diensten zijn juist.*

Over bovenstaande criteria wordt niet gerapporteerd in de rechtmatigheidsverantwoording.

De volgende onderstaande criteria zijn expliciet onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording.

- Begrotingscriterium; *Alle lasten in het begrotingsjaar vallen binnen de begroting (incl. wijzigingen) zoals door de gemeenteraad is goedgekeurd.*
- Voorwaardencriterium; *Alle financiële beheershandelingen zijn verricht in overeenstemming met wet- en regelgeving.*
- Misbruik & Oneigenlijk gebruik criterium; *Het college heeft, ter voorkoming van misbruik of oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving, voldoende waarborgen genomen.*

6.4 Managementletter accountant

Vanuit de bevindingen in de interimcontrole stelt de accountant een managementletter op. De bevindingen kunnen aanleiding zijn om procesbeschrijvingen en de verbijzonderde interne controle aan te passen. Vanuit de beoordeling van de werking van de beheersmaatregelen wordt beoordeeld of de aanpassingen het gewenste effect hebben gehad gedurende het jaar.

7. Actieplan

Voor de implementatie van de rechtmatigheidsverantwoording is een actieplan opgesteld. Dit plan is afgestemd met onze accountant. Korthedshalve wordt verwezen naar bijlage 7.2.

8. Bijlagen

8.1 Voorbeeldtekst rechtmatigheidsverantwoording college

Verantwoordelijkheid college van burgemeester en wethouders

De baten en lasten als ook de balansmutaties moeten getrouw in de jaarrekening worden opgenomen. Drie rechtmatigheidscriteria worden niet genoemd in de jaarrekening. 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, als ook de balansmutaties het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik en oneigenlijk gebruik criterium zijn nageleefd.

Essentieel is of de door de raad vastgestelde kaders zoals de begroting en gemeentelijke verordeningen en de relevante wet- en regelgeving in overeenstemming zijn met de verantwoorde baten, lasten en balansmutaties. Bij de waarderingsgrondslagen in de jaarrekening is het door de raad op <datum> vastgestelde normenkader van de relevante wet- en regelgeving nader toegelicht.

Deze verantwoording hanteert een grensbedrag omdat alleen de van belang zijnde aspecten in de verantwoording worden opgenomen. Deze verantwoordingsgrens is door de raad bepaald en bedraagt < x > % (max 3 %) van de totale lasten inclusief mutaties in de reserves en is daarmee vastgesteld op een bedrag van € .

Conclusie

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:

-
-
-

Noot:

De afwijkingen worden alleen in de rechtmatigheidsverantwoording vermeld als de door de raad vastgestelde verantwoordingsgrens is overschreden. Op basis van afspraken tussen het college en de raad kunnen afwijkingen die onder de verantwoordingsgrens liggen in de paragraaf Bedrijfsvoering worden vermeld.

8.2 Actielijst invoering rechtmatigheidsverantwoording inclusief globale planning

Rechtmatigheidsverantwoording					
☐	☆	VIC actieplan 2023 (inclusief toetsingskaders)	🚩	Hans Visser	01-01-23 31-01-23
☐	☆	Startnotitie / PvA en informatienota B&W	🚩	Hans Visser	01-01-23 31-01-23
☐	☆	Aanpassing financiële verordening (naar B&W en Raad)	🚩	Hans Visser	01-02-23 28-02-23
☐	☆	Aanpassing controleverordening (naar B&W en Raad)	🚩	Hans Visser	01-02-23 28-02-23
☐	☆	Overkoepelend (V)IC plan incl. informatienota B&W	🚩	Ben Graven	01-02-23 31-03-23
☐	☆	Nota misbruik en oneigenlijk gebruik (naar B&W en Raad)	🚩	Ben Graven	01-05-23 31-05-23
☐	☆	Aanpassing controleprotocol (naar B&W en Raad)	🚩	Hans Visser	01-09-23 30-09-23
☐	☆	Normenkader 2023 (naar B&W en Raad)	🚩	Hans Visser	01-09-23 30-09-23
☐	☆	Rapportage en verantwoording (naar B&W en Raad)	🚩	Hans Visser	01-02-24 28-02-24