Notitie rechtmatigheidsverantwoording 2023

Gemeente Stadskanaal

Versie: november 2023

Inhoudsopgave

1. Inleiding 3

2. Basis voor de rechtmatigheidsverantwoording 4

2.1 Rechtmatigheid 4
2.2 De drie specifieke criteria voor rechtmatigheid 5
2.3 Het normenkader vormt de basis voor de rechtmatigheidscontrole 5
2.4 Opstellen van een toetsingskader 6

3. De wetswijziging 7

3.1 Wijziging van het BBV 7
3.2 Wat wijzigt precies? 7
3.3 Wat nemen we op in de paragraaf bedrijfsvoering? 7
3.4 Wat wordt beoogd met deze wijziging? 8
3.5 De externe accountant blijft controleren 8

4. Rollen en verantwoordelijkheden 9

4.1 De gemeenteraad 9
4.2 Het college van burgemeester en wethouders 9
4.3 De externe accountant 9

5. Door de gemeenteraad vast te stellen kaders 11

5.1 De verantwoordingsgrens 11
5.2 Hoogte verantwoordingsgrens vs. kosten rechtmatigheidsverantwoording 11
5.3 Goedkeuringstolerantie accountantscontrole versus. verantwoordingsgrens 11
5.4 Voorstel voor de verantwoordingsgrens 11
5.5 Rapportagegrens 12

6. Implementatie van de rechtmatigheidsverantwoording 13

6.1 Wat is er al geregeld binnen Stadskanaal? 13
6.2 Verankering in lokale regelgeving 13
6.3 Verdere acties 13
6.4 Varianten van de rechtmatigheidsverantwoording 13
6.5 Ambitie Stadskanaal 14

BIJLAGE 1: Model van de rechtmatigheidsverantwoording 16

1. Inleiding

Het wetsvoorstel “Versterking decentrale rekenkamers” (waarin opgenomen de wijziging van de Gemeentewet inzake de rechtmatigheidsverantwoording) is in het najaar van 2022 aangenomen door zowel de Eerste als de Tweede Kamer, waarmee de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording vanaf het boekjaar 2023 een feit is geworden.

Tot op heden gaf de accountant in de controleverklaring bij de jaarrekening een oordeel over zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid. Met ingang van de jaarrekening 2023 zal de accountant geen oordeel meer geven over de rechtmatigheid, maar zal het college aan de gemeenteraad in de rechtmatigheidsverantwoording verantwoording afleggen over het rechtmatig tot stand komen van de financiële beheershandelingen. Deze rechtmatigheidsverantwoording gaat onderdeel uitmaken van de jaarrekening en wordt betrokken in het getrouwheidsoordeel van de accountant. De beoordeling van de accountant geeft daarmee aan dat er vertrouwd mag worden op de informatie die is opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording.

Met het verschuiven van de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheidscontrole van de accountant naar het college beoogt de wetgever de volgende effecten te realiseren:

- een expliciete rechtmatigheidsverantwoording van het college onderstreept de politieke aanspreekbaarheid van het college van burgemeester en wethouders;
- het zal een kwaliteitsverhogend effect hebben op de gehele (financiële) bedrijfsvoering;
- het sluit aan bij een bredere maatschappelijke trend, waarbij het bestuur verantwoording aflegt over de rechtmatigheid.

De wetswijziging heeft gevolgen voor de rollen en verantwoordelijkheden van college, gemeenteraad, accountant en de ambtelijke organisatie. In deze notitie is nader ingegaan op het begrip rechtmatigheid, de gevolgen van de wetswijziging, de concrete rollen van alle betrokken partijen en de implementatie van deze wijzigingen in de organisatie van de gemeente Stadskanaal.

Vast staat dat de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording een groeiproces is. Een groeiproces gericht op het betrekken van de gehele organisatie bij de doorontwikkeling van de bedrijfsvoering en de interne beheersing. Deze notitie gaat tevens in op de mogelijkheden tot doorontwikkeling en de verschillende varianten die daarin mogelijk zijn.

Deze notitie is opgesteld om het college en de gemeenteraad te informeren over de gevolgen van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording voor de gemeente Stadskanaal en is een basis voor het gesprek tussen het college en de gemeenteraad voor het vaststellen van de verantwoordingsgrens en de rapportagegrens die worden toegepast bij de rechtmatigheidsverantwoording.

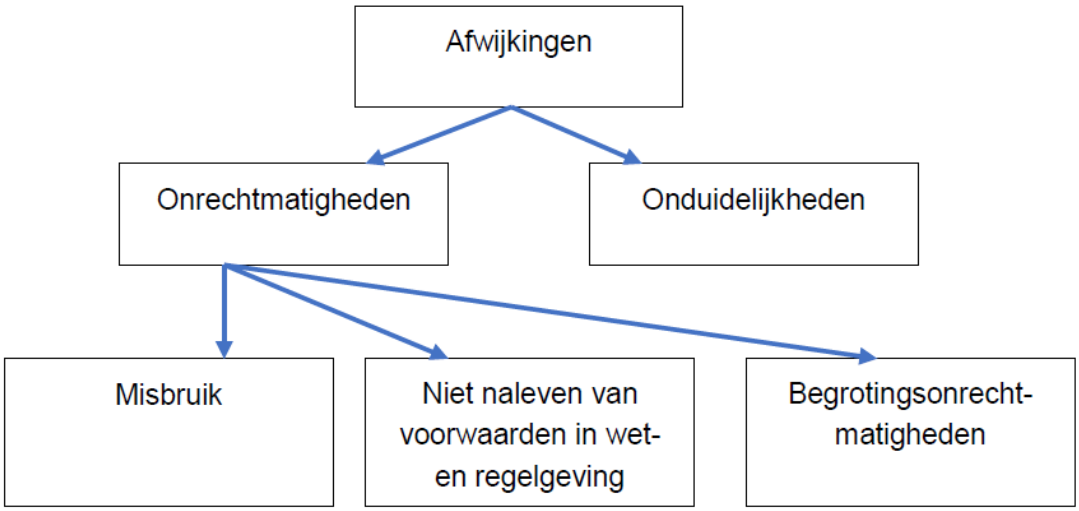
2. Basis voor de rechtmatigheidsverantwoording

2.1 Rechtmatigheid

Het handelen volgens de geldende wet- en regelgeving én het kunnen aantonen daarvan vormt de basis voor de rechtmatigheidsverantwoording. Het juridische begrip rechtmatigheid heeft in beginsel betrekking op alle geldende wetten en regels.

Het begrip rechtmatigheid in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording is echter veel beperkter. Het gaat namelijk niet om het voldoen aan alle wet- en regelgeving zoals de naam suggereert, maar om rechtmatigheid in de zin van de (accountants)controle. Deze rechtmatigheid ziet alleen toe op de rechtmatige totstandkoming van de financiële beheershandelingen, namelijk de baten, lasten en balansmutaties in de jaarrekening.

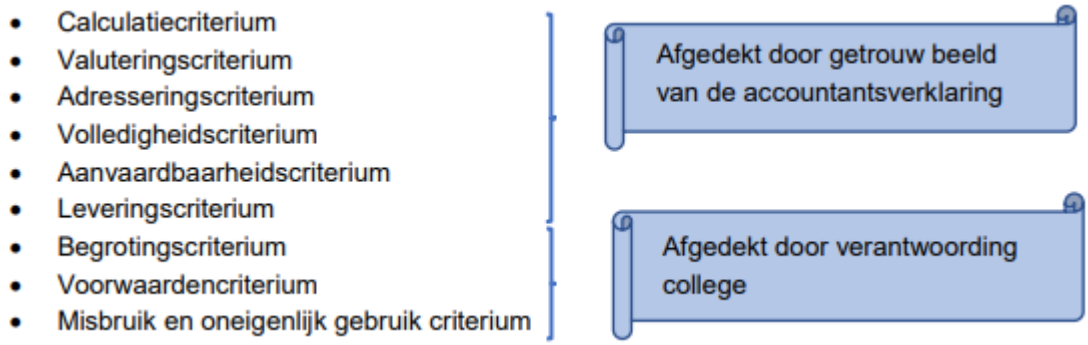
Binnen de rechtmatigheidsverantwoording wordt onderscheid gemaakt tussen afwijkingen, fouten, onduidelijkheden en begrotingsonrechtmatigheden. Deze begrippen zijn onderling niet uitwisselbaar al kan er wel sprake zijn van overlap.



1. Afwijkingen: posten die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen (fouten) en posten, waarbij voor het college een onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid.
2. Fouten: Rechtmatigheidsfouten treden op bij financiële beheershandelingen, waarbij de in het normenkader (zie paragraaf 2.3) beschreven wet- en regelgeving niet is nageleefd.
3. Onduidelijkheden: Indien het college in het kader van de verslaggeving niet kan aangeven of er sprake is van een rechtmatigheidsfout of niet.
4. Begrotingsonrechtmatigheden: Hiervan is sprake als het college bij de realisatie van doelen en het realiseren van activiteiten de door de gemeenteraad vastgestelde budgetten voor wat betreft de lasten of investeringsbudgetten overschrijdt (1), toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves die niet door de gemeenteraad zijn vastgesteld (2) en als bij onderschrijdingen van lasten of investeringsbudgetten en/of lagere of hogere baten dan begroot de begroting niet tijdig met begrotingswijzigingen is aangepast (3).

2.2 De drie specifieke criteria voor rechtmatigheid

Financiële beheershandelingen worden in totaal aan negen criteria getoetst. Zes criteria zien specifiek toe op de getrouwheid, waarover door de externe accountant wordt gerapporteerd middels de controleverklaring bij de jaarrekening. Voor de controle op de naleving van de rechtmatigheidseisen zijn een drietal specifieke toetsingscriteria van belang. Deze criteria worden onderstaand nader toegelicht.



Begrotingscriterium:
Financiële beheershandelingen moeten passen binnen het kader van de door de gemeenteraad geautoriseerde begroting (inclusief begrotingswijzigingen) en de in de begroting opgenomen programma's. Tevens geldt dat investeringen moeten passen binnen de door de gemeenteraad vastgestelde investeringskredieten.

Voorwaardencriterium:
Bij het voorwaardencriterium wordt gekeken of de financiële beheershandelingen binnen de gemeente voldoen aan de voorwaarden zoals die gesteld zijn in de wet- en regelgeving. Het betreft o.a. de aspecten hoogte, recht en duur. Het normenkader wordt actueel gehouden en jaarlijks aangepast op basis van nieuwe wet- en regelgeving. In het normenkader is de wet- en regelgeving waaraan in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording wordt getoetst opgenomen. Een voorbeeld van het niet naleven van het voorwaardencriterium is het ten onrechte niet Europees aanbesteden van een opdracht.

Misbruik & oneigenlijk gebruik criterium:
Misbruik & oneigenlijk (M&O) gebruik is het ten onrechte aanspraak maken op middelen of voorzieningen van de gemeente door derden, bijvoorbeeld door onjuiste en/of onvolledige informatie aan de gemeente verstrekken.

Bij het M&O criterium gaat het in het bijzonder om vast te stellen dat de organisatie effectieve maatregelen heeft getroffen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. Een voorbeeld van misbruik is een subsidie-aanvraag voor een project dat niet bestaat. Een voorbeeld van oneigenlijk gebruik is een subsidieaanvraag voor plantjes ter uitvoering van de natuur en de plantjes die worden gekweekt, blijken hennepplantjes te zijn. Het kan niet de bedoeling zijn om hennepplantjes te subsidiëren.

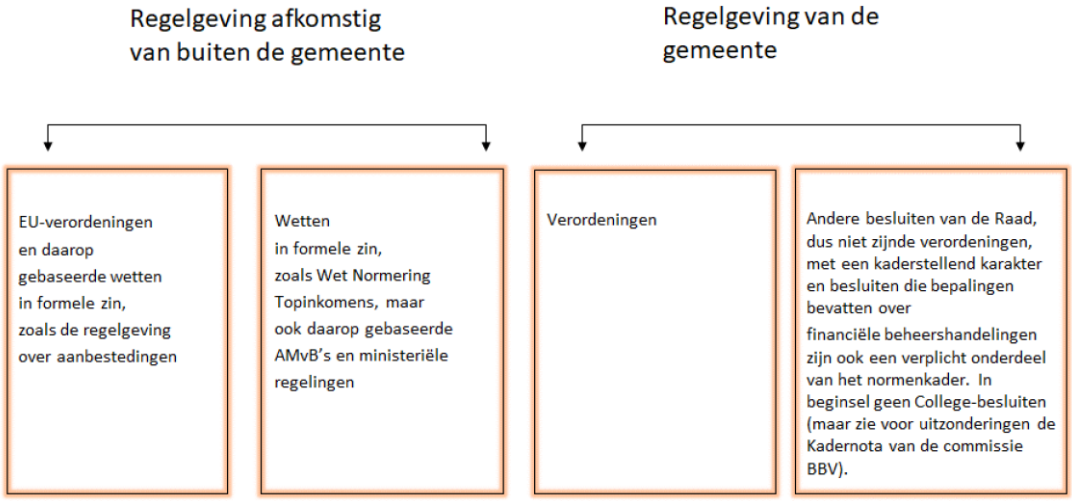
De gemeente Stadskanaal heeft nog geen specifiek M&O beleid. Wel hebben wij het onderwerp M&O betrokken bij de uitvoering van de interne controle. Hiervoor hebben wij de inmiddels getroffen maatregelen ten aanzien van M&O in kaart gebracht. Op basis van deze inventarisatie gaan wij een M&O beleid opstellen.

2.3 Het normenkader vormt de basis voor de rechtmatigheidscontrole

De wet- en regelgeving waaraan voor de rechtmatigheidsverantwoording moet worden getoetst, wordt vastgelegd in het normenkader. Het normenkader ziet daarbij in beginsel alleen toe op wet- en regelgeving met betrekking tot financiële beheershandelingen. Voor een goede uitvoering van de rechtmatigheidscontrole is het van belang dat de geldende regelgeving duidelijk vastligt, dit is immers de norm waaraan de toetsing zal plaatsvinden.

Alle externe wet- en regelgeving, verordeningen en raadsbesluiten zijn, voor zover deze toezien op financiële beheershandelingen, relevant voor het normenkader. Collegebesluiten maken in principe geen onderdeel uit van het normenkader, tenzij de controle op de uitwerking van een collegebesluit door hogere regelgeving of raadsbesluiten is vereist. De commissie Besluit begroting verantwoording provincies en gemeenten (Commissie BBV) adviseert om door de raad aan het college gedelegeerde bevoegdheden niet in het normenkader op te nemen.

Het college is primair verantwoordelijk voor de naleving van deze wet- en regelgeving en moet daarom het normenkader actueel houden. Het geactualiseerde normenkader dient vanaf het boekjaar 2023 jaarlijks ter vaststelling aan de gemeenteraad te worden aangeboden. Tot en met het boekjaar 2022 werd het normenkader conform de oude regelgeving jaarlijks nog ter kennisname aan de gemeenteraad aangeboden.



2.4 Opstellen van een toetsingskader

Om het normenkader verder te concretiseren gaat het college een toetsingskader opstellen. In het toetsingskader wordt concreet per wet/regeling/verordening vastgelegd welke artikelen relevant zijn voor recht, hoogte en duur van de financiële beheershandelingen en daarmee voor de rechtmatigheidsverantwoording.

Het concretiseren van de relevante wet- en regelgeving in een toetsingskader vormt een goede basis voor checklists die bij de rechtmatigheidscontrole worden toegepast en helpt daarbij om als gemeente aan te kunnen tonen dat de relevante wet- en regelgeving is nageleefd.

3. De wetswijziging

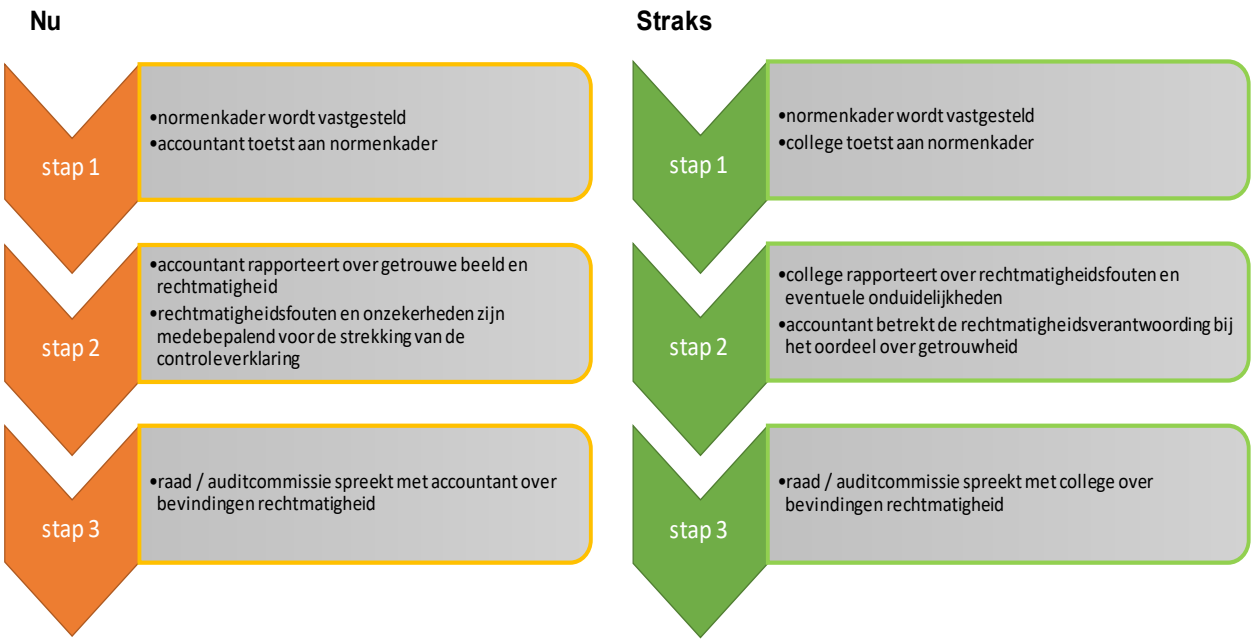
3.1 Wijziging van het BBV

Met de wijziging van het BBV wordt de verantwoordelijkheid voor het geven van een oordeel omtrent de rechtmatigheid verschoven van de externe accountant naar het college.

3.2 Wat wijzigt precies?

In plaats van de controle op rechtmatigheid door de externe accountant, zal deze controle door het college worden overgenomen. Het college moet met ingang van boekjaar 2023 een rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening opnemen, conform het model van de commissie BBV, zie hiervoor bijlage 1. In de verantwoording geeft het college aan of, én zo ja welke, fouten en onduidelijkheden er ten aanzien van de financiële rechtmatigheid zijn gemaakt wanneer deze de verantwoordingsgrens overschrijden. Met deze rechtmatigheidsverantwoording legt het college verantwoording af aan de gemeenteraad.

In onderstaand tabel worden de verschillen tussen nu (tot en met boekjaar 2022) en straks (vanaf boekjaar 2023) weergegeven:



Het college geeft in de paragraaf Bedrijfsvoering in het jaarverslag een nadere toelichting op de rechtmatigheidsverantwoording. In deze paragraaf worden alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen nader toegelicht. Deze paragraaf is geen onderdeel van de jaarrekening en de accountant toetst deze dan ook anders dan de rechtmatigheidsverantwoording.

De paragraaf bedrijfsvoering biedt een goede basis voor het gesprek dat de gemeenteraad en college over het verantwoorden omtrent rechtmatigheid kunnen hebben. Het zou een gemiste kans zijn wanneer bij de rechtmatigheidsverantwoording het beeld ontstaat dat de verantwoording wordt afgelegd aan de accountant. Dat is nadrukkelijk niet de bedoeling.

3.3 Wat nemen we op in de paragraaf bedrijfsvoering?

De paragraaf bedrijfsvoering is de aangewezen plek om een nadere duiding te geven door het college op zaken die de rechtmatigheid raken en hoe de beheersing is vormgegeven.

Wij stellen voor om in de paragraaf bedrijfsvoering wat betreft de rechtmatigheid in ieder geval het volgende op te nemen:

- Een toelichting op alle afwijkingen in rechtmatigheid, die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen voor zover deze de rapportagegrens overschrijden en eventueel welke maatregelen worden genomen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen. De rapportagegrens[1] is een afspraak, zoals de raad die ook maakt met de externe accountant. Hierbij spreken raad en college af dat alle bevindingen die boven deze rapportagegrens vallen in de paragraaf bedrijfsvoering worden opgenomen.
- Een overzicht van en toelichting op niet-financiële onrechtmatigheden in verband met het niet naleven van bepalingen in de Wet financiering decentrale overheden en de bijbehorende ministeriële regelingen, als deze voorkomen;
- Rapportage van het veelvuldig niet naleven van normen uit de gids proportionaliteit en/of slechte documentatie of naleving hiervan, als deze voorkomen;

De rekeningcommissie is de vooruitgeschoven post van de raad op het gebied van financiële rechtmatigheid. In de praktijk kan dit betekenen dat het college (i.c. de portefeuillehouder financiën) in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording in de eerste plaats het gesprek voert met de rekeningcommissie. De rekeningcommissie kan dan – op basis van dat gesprek en de rechtmatigheidsverantwoording – een advies meegeven aan de raad.

3.4 Wat wordt beoogd met deze wijziging?

De rechtmatigheidsverantwoording vloeit voort uit aanbevelingen van de commissie Depla, die in opdracht van het VNG-bestuur advies uitbracht over vernieuwingen en aanpassingen van het BBV. Het advies van deze commissie leidde in de afgelopen jaren al tot diverse aanpassingen in het BBV.

Het rapport van de commissie besteedt, naast vraagstukken rond transparantie en vergelijkbaarheid, ook aandacht aan de wijze waarop de controle door de raad is vormgegeven, waarbij in het bijzonder aandacht is voor de rechtmatigheid, financieel toezicht en controle.

Met de wijziging wordt beoogd dat de verantwoording over de uitvoering van de taken van het college volledig bij het college wordt belegd. Hierbij wordt nadrukkelijk opgemerkt dat dit een verantwoordelijkheid is van het voltallige college. Op het vlak van rechtmatigheid lag deze toets nog bij de accountant, maar dat past volgens de commissie niet meer in de gewijzigde verhoudingen tussen raad en college. Tevens heeft de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording als doel om het gesprek tussen de gemeenteraad en het college over de financiële rechtmatigheid verder te faciliteren, met als doel om de kaderstellende- en controlerende rol van de gemeenteraad verder te versterken.

3.5 De externe accountant blijft controleren

De rechtmatigheidsverantwoording maakt onderdeel uit van de jaarrekening. De accountant moet dus ook iets zeggen over de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording. De accountant toetst daarom of de informatie van het college in de rechtmatigheidsverantwoording:

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

De gemeenteraad kan de controlerende rol niet goed invullen als, in het kader van ‘checks en balances’, de betrouwbaarheid van de rechtmatigheidsverantwoording niet is gecontroleerd.

Vanaf de jaarrekening 2023 geeft de onafhankelijke accountant alleen nog een getrouwheidsoordeel, en dient zij vast te stellen dat de rechtmatigheidsverantwoording van het college juist tot stand is gekomen. De werkzaamheden van de accountant worden daarom niet substantieel minder. Aan de andere kant verzwaard

[1] In hoofdstuk 5 zijn de begrippen verantwoordingsgrens en rapportagegrens (nader) toegelicht. Ook is daar beschreven wat de relatie is tussen de verantwoordingsgrens en de rapportagegrens.

naar verwachting de rechtmatigheidsverantwoording het ‘reguliere’ controleproces met de externe accountant niet.

4. Rollen en verantwoordelijkheden

4.1 De gemeenteraad

Conform de uitgangspunten van het dualisme stelt de gemeenteraad de kaders en is zij verantwoordelijk voor de controle op het bestuur. Het college bestuurt en voert het door de gemeenteraad vastgestelde beleid uit. De gemeenteraad stelt, op basis van artikel 212 van de gemeentewet, de financiële verordening vast. Hierin zijn de kaders gesteld omtrent de begroting, verantwoording, het financieel beleid en beheer en de interne controle zijn vastgelegd. Door middel van deze verordening waarborgt de raad dat het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie door het college intern wordt getoetst.

Op basis van artikel 213 van de Gemeentewet heeft de gemeenteraad de controleverordening vastgesteld. In deze verordening is nu nog opgenomen dat de controle van de rechtmatigheid is belegd bij de externe accountant. De verordening wordt herzien.

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording heeft mede als doel om het gesprek tussen de gemeenteraad en het college over de financiële rechtmatigheid te ondersteunen, met als doel om de kaderstellende- en controlerende rol van de gemeenteraad te versterken. Hierbij is het van belang dat de raad de verantwoordingsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording en het normenkader vaststelt.

4.2 Het college van burgemeester en wethouders

De verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid ligt, nu en straks, bij het college. Het college is op grond van artikel 16 van de financiële verordening van de gemeente Stadskanaal verantwoordelijk voor het zodanig inrichten van de administratie en interne beheersing, dat het verantwoording kan afleggen omtrent de rechtmatigheid. Het college is daarbij verantwoordelijk voor het vermijden van rechtmatigheidsfouten en het optimaliseren van de bedrijfsprocessen om fouten te voorkomen.

De verantwoording omtrent de rechtmatigheid wordt met de invoering van de rechtmatigheids-verantwoording geformaliseerd. Het college wordt verplicht om met ingang van boekjaar 2023 een rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening op te nemen waarin alle fouten en onduidelijkheden, indien deze de door de gemeenteraad vastgestelde verantwoordingsgrens overschrijden, worden opgenomen.

Naast de formele rechtmatigheidsverantwoording neemt het college in de paragraaf bedrijfsvoering van het jaarverslag een nadere inhoudelijke toelichting omtrent de rechtmatig op, waarin tenminste alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen nader worden toegelicht. In hoofdstuk 3.4 is een voorstel opgenomen voor de inhoud van de paragraaf bedrijfsvoering.

4.3 De externe accountant

Tot op heden gaf de externe accountant in de controleverklaring bij de jaarstukken een oordeel over zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid. Met ingang van 2023 zal de accountant alleen nog een getrouwheidsoordeel afgeven. Daar de rechtmatigheidsverantwoording van het college onderdeel zal uitmaken van de jaarrekening, valt deze daarmee ook onder het getrouwheidsoordeel van de externe accountant. Het oordeel van de accountant is opgenomen in de controleverklaring bij de jaarrekening en wordt nader toegelicht in het accountantsverslag. Indien de accountant de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording vaststelt, betekent dit dat de gemeenteraad kan vertrouwen op de rechtmatigheidsverantwoording die door het college is opgesteld.

Dit betekent onder meer dat rechtmatigheidsfouten (die niet tevens van invloed zijn op het getrouwe beeld), geen invloed hebben op de strekking van de controleverklaring van de accountant. Hierdoor kan het bijvoorbeeld voorkomen dat er omvangrijke rechtmatigheidsfouten opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording van het college, terwijl de strekking van de controleverklaring toch goedkeurend is, omdat de omvangrijke rechtmatigheidsfouten wel getrouw opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording. Dit laatste moet voor de raad uiteraard geen belemmering zijn, om met het college een kritisch gesprek te voeren over de financiële rechtmatigheidsfouten.

5. Door de gemeenteraad vast te stellen kaders

5.1 De verantwoordingsgrens

De gemeenteraad dient een verantwoordingsgrens vast te stellen Deze moet het college hanteren bij het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording. Door het college geconstateerde afwijkingen, zowel fouten als onduidelijkheden, moeten in de rechtmatigheidsverantwoording worden gerapporteerd wanneer deze de verantwoordingsgrens overschrijden.

De verantwoordingsgrens dient te vallen binnen een bandbreedte van 0% tot maximaal 3% van de totale lasten van de gemeente (inclusief de dotaties aan de reserves). De gemeenteraad is vrij om binnen deze bandbreedte de grens te bepalen. Hierbij is het van belang om op te merken dat voor fouten en onduidelijkheden hetzelfde percentage geldt en dat fouten en onduidelijkheden niet bij elkaar mogen worden opgeteld.

5.2 Hoogte verantwoordingsgrens vs. kosten rechtmatigheidsverantwoording

De gemeenteraad mag het percentage voor de verantwoordingsgrens vaststellen tussen een bandbreedte van 0% tot maximaal 3%. Afhankelijk van het vast te stellen percentage worden in de rechtmatigheidsverantwoording fouten en onduidelijkheden opgenomen en dus zichtbaar voor de gemeenteraad. Hoe lager het percentage, des te eerder bevindingen worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. De vast te stellen verantwoordinggrens hangt daarom ook nauw samen met de inspanningen die het college en de ambtelijke organisatie, onder andere voor wat betreft de diepgang van controlewerkzaamheden, moeten leveren om onrechtmatigheden te detecteren en te rapporteren.

De te bepalen verantwoordingsgrens moet daarom een goede balans zijn tussen de informatiebehoefte van de gemeenteraad enerzijds en de aanvaardbare inzet van de ambtelijke organisatie om te komen tot een rechtmatigheidsverantwoording anderzijds.

5.3 Goedkeuringstolerantie accountantscontrole versus. verantwoordingsgrens

De verantwoordingsgrens is niet hetzelfde als de goedkeuringstolerantie (materialiteit) zoals de gemeenteraad deze heeft vastgesteld voor de accountantscontrole. De goedkeuringstolerantie is de basis voor de diepgang van de accountantscontrole en bepalend voor de oordeelsvorming van de accountant. De grenzen liggen vast in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado). De verantwoordingsgrens en de goedkeuringstolerantie zijn dus niet hetzelfde, maar het wel of niet opnemen van een rechtmatigheidsfout in de rechtmatigheidsverantwoording van het college kan wel degelijk gevolgen hebben voor de strekking van de controleverklaring van de externe accountant.

5.4 Voorstel voor de verantwoordingsgrens

De te toetsen aspecten voor getrouwheid en rechtmatigheid zijn niet gelijk, maar liggen wel in elkaars verlengde. Om de werkzaamheden van de organisatie ten behoeve van de rechtmatigheidsverantwoording zoveel mogelijk aan te laten sluiten op de werkzaamheden die worden uitgevoerd ter voorbereiding op de getrouwheidscontrole van de externe accountant, wordt door de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) en meerdere adviesbureaus geadviseerd om de verantwoordinggrens voor de rechtmatigheidsverantwoording gelijk te stellen aan de goedkeuringstolerantie voor de externe accountantscontrole.

Zoals in hoofdstuk 5.3 is aangeven ligt de goedkeuringstolerantie voor de externe accountantscontrole vast in het Bado. Er ligt een wetsvoorstel om de in de Bado opgenomen goedkeuringstolerantie te wijzigen per 1

januari 2025. Het (wets)voorstel is om fouten en onzekerheden niet meer afzonderlijk te wegen, maar om een goedkeuringstolerantie te hanteren van (maximaal) 2% voor het totaal aan fouten en onzekerheden.

Materialiteit	Goedkeurende verklaring	Verklaring met beperking	Verklaring van oordeelonthouding/Afkeurende verklaring
Fouten in de jaarrekening en onzekerheden in de controle	≤ 2%	>2% - ≤ 4%	> 4%

Wij stellen voor om bij dit wetsvoorstel aan te sluiten door de goedkeuringstolerantie voor de externe accountantscontrole met ingang van boekjaar 2025 op 2% te zetten. Verder stellen wij ook voor om de verantwoordingsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording met ingang van boekjaar 2023 hierop aan te laten sluiten door deze ook op 2% te zetten.

Hiermee bereiken we dat vanaf 2025 de steekproeven die de organisatie uitvoert geschikt zijn voor zowel de rechtmatigheidsverantwoording als de getrouwheidscontrole van de externe accountant. Daarmee worden doublures in werkzaamheden van de organisatie zoveel mogelijk voorkomen. Daar een uniforme norm ook de communicatie verduidelijkt stellen wij voor om de verantwoordingsgrens al vanaf de eerste rechtmatigheidsverantwoording (i.c. 2023) op 2% te zetten.

Opgemerkt wordt dat er ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording alleen sprake is van afwijkingen; zowel fouten als onduidelijkheden worden gerapporteerd. De gemeenteraad is vrij om ieder percentage te kiezen binnen de gestelde bandbreedte, maar wanneer een ander percentage dan de goedkeuringstolerantie wordt gehanteerd vergt dat naar verwachting wel uitleg.

5.5 Rapportagegrens

Het college is verplicht om afwijkingen toe te lichten in de paragraaf bedrijfsvoering indien de afwijkingen de verantwoordingsgrens overschrijden.

Het college hecht waarde aan het gesprek over de afwijkingen uit de rechtmatigheidscontroles. Daarom beperkt het college zich niet tot het geven van een toelichting wanneer de verantwoordingsgrens wordt overschreden, maar worden alle afwijkingen boven de rapportagegrens nader toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.

Om het werkbaar en beheersbaar te houden stellen we voor om een rapportagegrens van 10% van de verantwoordingsgrens te hanteren. Dit sluit aan met de aanbeveling van de VNG om in de paragraaf bedrijfsvoering vooral die afwijkingen naar voren te laten komen die er echt toe doen, zonder dat de paragraaf buitensporig uitgebreid wordt.

De voorgestelde verantwoordings- en rapportagegrens worden vastgelegd in de financiële verordening gemeente Stadskanaal 2023.

6. Implementatie van de rechtmatigheidsverantwoording

6.1 Wat is er al geregeld binnen Stadskanaal?

Om op de in deze notitie genoemde ontwikkelingen in te spelen hebben wij in 2021 een notitie implementatie rechtmatigheidsverantwoording opgesteld waarin de nieuwe rollen en het traject om te komen tot een rechtmatigheidsverantwoording zijn toegelicht. Een belangrijk aspect voor de implementatie van de rechtmatigheidsverantwoording betreft het uitvoeren van interne controles. Wij hebben in 2021 een meerjarenbeleidsplan interne controle vastgesteld. Als uitvloeisel van het meerjarenbeleidsplan wordt voor elk boekjaar een concreet jaarplan interne controle opgesteld, die als basis dient voor de uit te voeren interne controles. Het jaarplan interne controle is op een dusdanige wijze opgezet dat alle materiële processen en geldstromen, met inachtneming van het vastgestelde normenkader, worden onderzocht. Wij zien er jaarlijks op toe dat de interne controle overeenkomstig het betreffende jaarplan interne controle wordt uitgevoerd.

6.2 Verankering in lokale regelgeving

Als gevolg van de wetswijziging vindt er een verplaatsing in controle- en verantwoordingswerkzaamheden plaats. Om de wetswijziging in lokale regelgeving te verankeren dienen een aantal verordeningen aanpast te worden.

Financiële verordening (ex. art 212 GW)

De financiële verordening is in 2016 vastgesteld door de gemeenteraad. Als gevolg van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording dient de financiële verordening te worden aangepast. Zo worden in deze verordening de kaders opgenomen voor de toelichting van de rechtmatigheidsverantwoording in de paragraaf bedrijfsvoering alsmede kaders betreffende het begrotingscriterium. Verder worden in deze verordening de kaders opgenomen voor de verantwoordingsgrens en de rapportagegrens. De nieuwe financiële verordening wordt naar verwachting in de vergadering van maart 2024 ter vaststelling voorgelegd aan de raad.

Controleverordening (ex.art.213 GW)

De controleverordening is in 2006 opgesteld en vastgesteld door de gemeenteraad. De controleverordening gaat in op de controle van het financieel beheer. In deze verordening is nu nog opgenomen dat de controle van de rechtmatigheid is belegd bij de externe accountant. De verordening wordt aangepast. De nieuwe controleverordening wordt naar verwachting in de vergadering van maart 2024 ter vaststelling voorgelegd aan de raad.

6.3 Verdere acties

Om in 2024 een rechtmatigheidsverantwoording af te kunnen geven zijn naast de hierboven genoemde acties nog een aantal acties nodig. Deze zijn onderstaand opgesomd, waarbij het geplande tijdspad is weergegeven..

- Uitvoering interne controles, gericht op interne beheersing (najaar 2023)
- Vaststellen normenkader (begin 2024)
- Uitvoering interne controles, gericht op transacties en jaarafsluiting (voorjaar 2024)
- Afgeven rechtmatigheidsverantwoording 2023 door het college (voorjaar 2024)

6.4 Varianten van de rechtmatigheidsverantwoording

De implementatie van de rechtmatigheidsverantwoording door de gemeente Stadskanaal is in eerste instantie gericht op de minimale wettelijke variant, dus gericht op financiële rechtmatigheid. De verantwoording kan echter worden uitgebreid; hierin is de gemeente vrij. De wettelijke variant is gericht op de financiële rechtmatigheid. Er zijn echter ook bredere varianten mogelijk. De commissie Bedrijfsvoering Auditing Decentrale Overheden (BADO) onderscheidt in de Notitie rechtmatigheidsverantwoording (20 maart 2020) een drietal varianten, welke in deze paragraaf worden toegelicht.

Variant 1: Verantwoording gericht op de financiële rechtmatigheid
In deze variant stelt het college een rechtmatigheidsverantwoording op die toeziet op de naleving van wet- en regelgeving voor wat betreft de financiële beheershandelingen in het boekjaar. Dit is gelijk aan de reikwijdte in de huidige situatie. Dit is vanaf 2023 dus de wettelijke variant.

Variant 2: Verantwoording gericht op de financiële rechtmatigheid, aangevuld met specifieke thema's
De gemeenteraad kan ook vragen andere elementen toe te voegen aan de rechtmatigheidsverantwoording. Het gesprek tussen raad en college is het moment om stil te staan bij het maken van afspraken over waarover het college zich wil verantwoorden richting de gemeenteraad. De gemeenteraad kan ook binnen vooraf afgesproken kaders zelf het initiatief nemen en vragen om verantwoording over specifieke rechtmatigheidsonderwerpen, die van belang zijn binnen de gemeente.

Voordeel hiervan is dat de raad aanvullend geïnformeerd kan worden over belangrijke aandachtspunten binnen de bedrijfsvoering van de gemeente. Uiteraard zal dit wel tot extra controle-inspanningen (middelen en formatie) leiden binnen de gemeente.

Daarnaast is het belangrijk om af te spreken dat de 'extra elementen' die de gemeenteraad toevoegt aan de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarstukken worden verantwoord in de paragraaf bedrijfsvoering.

Variant 3: Verantwoording gericht op de bredere bedrijfsvoering: In Control Statement
Na een verdere doorontwikkeling van de organisatie en interne beheersing kan het een logische stap zijn om over het gehele functioneren van de gemeente een "In Control Statement" af te geven. Dit gaat verder dan de rechtmatigheidsverantwoording en zegt ook iets over het functioneren van de interne bedrijfsvoering en betrouwbaarheid van (risicomanagement)processen en ICT- systemen. Ook dit zal tot forse extra controle-inspanningen (middelen en formatie) leiden binnen de gemeente. Naar verwachting zal in eerste instantie maar een zeer beperkt aantal gemeente een "In Control Statement" gaan afgeven.



6.5 Ambitie Stadskanaal
Het bepalen van welk ambitieniveau (variant) onze gemeente nastreeft wordt idealiter in gezamenlijkheid door raad en college bepaald. Voor de korte termijn ligt de focus op het voldoen aan de wettelijke verplichtingen ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording (variant 1). In deze variant wordt een rechtmatigheidsverantwoording opgesteld door het college die toeziet op de naleving van de wet- en regelgeving voor wat betreft de financiële beheershandelingen. Dit is gelijk aan de huidige situatie, met als verschil dat niet de accountant maar het college de rechtmatigheid controleert en hierover verantwoording aflegt. Deze variant zal al de nodige inspanningen gaan kosten. Voor het bepalen van onze verdere ambities

speelt ook onze zorgelijke financiële positie een belangrijke rol. Hierdoor hebben we op korte termijn ook niet de middelen om te streven naar variant 2 en 3. We stellen daarom voor om de komende jaren uit te gaan van variant 1.

BIJLAGE 1: Model van de rechtmatigheidsverantwoording

Verantwoordelijkheid college van burgemeester en wethouders
In deze rechtmatigheidsverantwoording geeft het College van burgemeester en wethouders aan in hoeverre de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties, rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dit houdt in dat deze in overeenstemming zijn met door de gemeenteraad vastgestelde kaders zoals de begroting en gemeentelijke verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving. Deze verantwoording betreft de rechtmatige uitvoering van de taken en omvat het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium bij de desbetreffende financiële beheershandelingen en transacties. Bij de waarderingsgrondslagen in de jaarrekening is het door de raad op XX XXX 202X 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 gemeenteraad bepaald en bedraagt x% (maximaal 3) van de totale lasten inclusief mutaties in de reserves en is daarmee vastgesteld op € x.

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[2] :

-
-
-

In de paragraaf bedrijfsvoering heeft het college beschreven welke actie zij onderneemt om de afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

[2] De afwijkingen (fouten en/of onduidelijkheden als gedefinieerd in de notitie rechtmatigheidsverantwoording) worden alleen vermeld indien de door de raad gestelde verantwoordingsgrens voor rechtmatigheid is overschreden.