CONTROLEPROTOCOL EN NORMENKADER 2021

CONCEPT

Versie: 2.0 (college)
Datum: 19 oktober 2021

Aanleiding
Artikel 213 van de gemeentewet verplicht iedere gemeente om een controleverordening op te stellen. Een verordening waarin de raad regels vaststelt voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie.
De raad van Drimmelen heeft deze verordening op 6 november 2003 vastgesteld. In het verlengde van deze verordening is dit controleprotocol opgesteld. Dit protocol regelt de controle op de financiële rechtmatigheid en de verantwoording daarover door het college.

Wijziging rechtmatigheidsverantwoording

Rechtmatigheidsverantwoording college
Op dit moment geeft de accountant een verklaring over de rechtmatigheid en de getrouwheid van de jaarrekening aan de raad af. Een nieuwe wet maakt de rechtmatigheidsverantwoording over zal gaan naar het college. De verklaring over de getrouwheid blijft wel in handen van de accountant.

Wet versterking decentrale rekenkamers
De aanstaande rechtmatigheidsverantwoording door het college maakt deel uit de Wet versterking decentrale rekenkamers. Vermoedelijk zal deze nieuwe wet in de tweede helft van 2021 door het parlement worden aangenomen. Met een beoogde inwerkingtreding per 1 januari 2022. Op deze manier worden colleges verplicht om hun rechtmatigheidsverantwoording voor het eerst in de jaarstukken 2022 op te nemen. Volgens een verplicht model en met een toelichting in de paragraaf Bedrijfsvoering.

Kadernota rechtmatigheid
De commissie BBV heeft op 30 augustus 2021 een nieuwe Kadernota rechtmatigheid voor het jaar 2022 vastgesteld. En een addendum voor het jaar 2021. In beide stukken geeft de commissie met stellige uitspraken en aanbevelingen richting geeft aan de wijze waarop gemeenten om dienen te gaan met de rechtmatigheidsverantwoording van het college aan de raad.
Aan de nieuwe Kadernota en het addendum heeft de commissie BBV een notitie Bedrijfsvoering verbonden. In die notitie is aangegeven op welke wijze afwijkingen in de rechtmatigheid in de paragraaf Bedrijfsvoering moet verantwoorden.

Definitie en criteria

Definitie rechtmatigheid

Rechtmatigheid is een juridische term, die aangeeft dat een (voorgenomen) handelwijze in overeenstemming is met de geldende regels en besluiten. Dit betekent dat alle handelingen van een gemeente moeten voldoen aan alle wet- en regelgeving op het gebied van bijvoorbeeld arbeidsomstandigheden (arbo), aanbestedingen, omgevingswet, subsidievoorwaarden, raadsbesluiten enzovoort.

Het begrip rechtmatigheid in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording is echter een minder omvattend begrip. Bij rechtmatigheid in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording door het college gaat het er om dat baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Het gaat om de financiële beheershandelingen, anders gezegd om financiële rechtmatigheid.

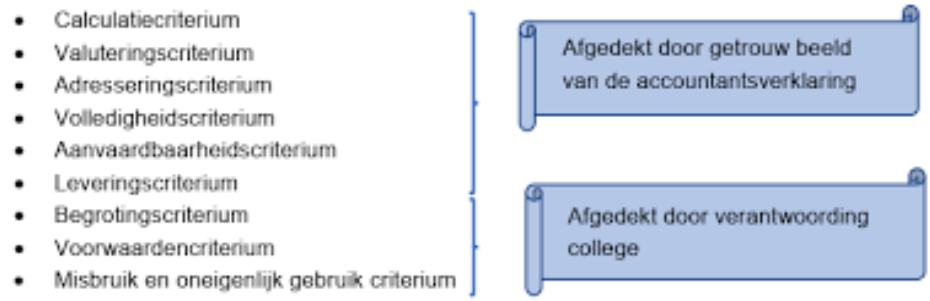
Criteria

Er gelden negen criteria om te kunnen spreken over financiële rechtmatigheid:
1. Calculatiecriterium: er wordt vastgesteld dat de gepresenteerde bedragen juist berekend zijn;
2. Valuteringscriterium: de juistheid van het tijdstip van betaling en van de verantwoording van verplichtingen wordt vastgesteld;

CONCEPT

3. Adresseringscriterium: de juistheid van de adressering van de rechthebbende waar een financiële stroom naar toe is gegaan is vastgesteld;
4. Volledigheidscriterium: de volledigheid van alle opbrengsten die verantwoord zouden moeten zijn, zijn ook verantwoord;
5. Aanvaardbaarheidscriterium: de financiële beheershandelingen passen bij de activiteiten van de gemeente en er is in relatie tot de kosten een aanvaardbare tegenprestatie is overeengekomen;
6. Leveringscriterium: de ontvangen levering heeft plaatsgevonden;
7. Begrotingscriterium: de financiële handelingen passen binnen het kader van de begroting die de raad heeft geautoriseerd;
8. Voorwaardencriterium: de voorwaarden in wet- en regelgeving worden nageleefd, zoals subsidievoorwaarden;
9. Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium: er vindt een toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt plaats, met het oog op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen.

Als gevolg van de aanstaande wetswijziging wordt van het college verwacht dat zij op deze laatste drie aspecten een verantwoording qua rechtmatigheid af gaat leggen.



In de Drimmelense situatie wordt in plaats van een accountantsverklaring een controleverklaring bedoeld.

Begrotingscriterium

Met de voorgenomen wetswijziging is het niet langer noodzakelijk om via begrotingswijzigingen de begroting en de jaarrekening qua bedragen met elkaar in overeenstemming te brengen om begrotingsonrechtmatigheid te voorkomen. De rechtmatigheidsverantwoording van het college bevat het totaal aan afwijkingen die boven de door de raad vastgestelde grens uitkomen. Voor de afwijkingen die passen binnen de gemaakte afspraken tussen de gemeenteraad en het college wordt vervolgens verwezen naar de programma's. Een totaaloverzicht van de afwijkingen tussen begroting en jaarrekening maakt immers onderdeel uit van de toelichting van de programma's onder de derde W-vraag ("Wat mag het kosten ?"). In de rechtmatigheidsverantwoording worden vervolgens alleen de afwijkingen toegelicht die niet passen in de afspraken tussen de gemeenteraad en het college.

Voorwaardencriterium

Het voorwaardencriterium heeft betrekking 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.
Het voorwaarden criterium levert vooral aandachtspunten op bij subsidieverstrekking (vooral naleven eigen voorwaarden) en niet toegestane staatssteun; aanbestedingen; wet werk en bijstand; modelverordeningen 212 en 213a; bevoegdheden; personeelslasten en verordeningen.

Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

Het is aan de gemeente om effectieve maatregelen te nemen om misbruik en oneigenlijk (M&O)

CONCEPT

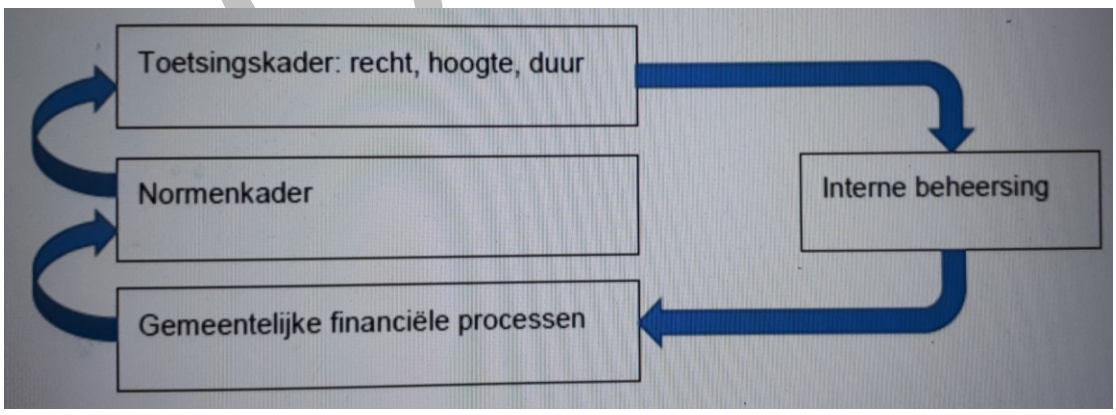
gebruik te voorkomen. De gemeente zal in eerste plaats bezien welke eisen de wet- en regelgeving stelt ten aanzien van M&O, wat daarin is geregeld omtrent de handhaving en hoe zich dat heeft vertaald naar de opzet van de interne organisatie.
Het M&O-beleid moet voldoende actueel zijn en voldoende zijn afgestemd op de meest recente wetgeving en de praktijk. Het college dient een uitspraak te doen in hoeverre het M&O beleid ook feitelijk wordt nageleefd en of de getroffen maatregelen werken. De basis daarvoor ligt in belangrijke mate bij de uitkomsten van de intern al uitgevoerde controles en evaluaties.
Wanneer het college concludeert dat het M&O-beleid (op onderdelen) niet actueel is en/of dat de er geen M&O-beleid bestaat of het M&O-beleid feitelijk niet wordt nageleefd vermeld het college dit in de paragraaf Bedrijfsvoering van de jaarrekening. Daadwerkelijke afwijkingen worden, voor zover zij niet het getrouwheidsaspect raken, betrokken bij het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording

Normenkader, toetsingskader en verantwoordingsgrens

Normenkader
Het normenkader voor de rechtmatigheidsverantwoording betreft de inventarisatie van relevante regelgeving, van andere overheden en van de gemeente zelf. Om het normenkader te kunnen gebruiken voor de interne beheersing moet het normenkader actueel worden gehouden.
Ten behoeve van de uitwerking is het van belang dat bekend is welke bepalingen van de regelgeving relevant zijn voor het rechtmatigheidsbeheer. In het kader van de rechtmatigheidsverantwoording gaat het daarbij om de bepalingen waar voor de gemeente financiële consequenties uit kunnen voortkomen. Het operationaliseren van het normenkader is een taak van het college en wordt vastgelegd in het toetsingskader.

Bij onduidelijkheden over de interpretatie in de gemeentelijke verordeningen over financiële consequenties, dient de raad aan te geven welke uitleg hieraan moet worden gegeven. Deze uitleg vormt de basis voor een aanpassing van de verordening.

Toetsingskader
In het toetsingskader is per wet, regeling of verordening vastgelegd welke artikelen relevant zijn voor de toetsing of sprake is van financiële rechtmatigheid. Het gaat daarbij om het recht op, de hoogte van en de duur van financiële aanspraken jegens de gemeente. De daadwerkelijke toetsing door de interne organisatie maakt duidelijk of sprake is van financiële onrechtmatigheid. De gedane constateringen vormen de basis voor de rechtmatigheidsverantwoording door het college aan de raad.



Verantwoordingsgrens
De verantwoordingsgrens is een door de raad vastgesteld bedrag, waarboven het college de afwijkingen moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording. De verantwoordingsgrens valt binnen de bandbreedte van 0% tot 3% van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves. Onder afwijkingen wordt verstaan fouten (dus het niet naleven van wet- en regelgeving)

CONCEPT

en/of posten waarvan bij het college onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid (omdat bijvoorbeeld juristen van mening verschillen over een aanbesteding).
De verantwoordingsgrens betekent dat rechtsmatigheidsfouten pas in de rechtmatigheids-verantwoording worden opgenomen en toegelicht, wanneer zij boven het door de raad vastgestelde percentage komen. In haar vergadering van 25 juni 2020 heeft de raad ingestemd met een verantwoordingsgrens van 3% van de totale lasten inclusief dotaties aan reserves. Deze verantwoordingsgrens gaat in op het moment waarop de rechtmatigheidsverantwoording door het college van kracht wordt.

Verantwoordingsmodel
Het college legt via een verplicht model verantwoording af in de jaarrekening. Zie de bijlage in dit controleprotocol.
De paragraaf Bedrijfsvoering van de jaarstukken is de plek om een nadere toelichting te geven door het college ten aanzien van onderwerpen die de rechtmatigheid raken en hoe de beheersing is vormgegeven. In deze paragraaf wordt de visie op rechtmatigheid en de visie op de ontwikkeling en kwaliteit van bedrijfsvoering toegelicht. Ook moet in ieder geval een nadere toelichting worden gegeven op alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen. Aspecten die hierbij aan de orde komen zijn de tussentijdse communicatie met de raad – of de reden waarom deze achterwege is gebleven - alsmede de maatregelen die zijn genomen om verbeteringen aan te brengen om het handelen conform wet- en regelgeving afdoende in processen te waarborgen.
Ook als de rechtmatigheidsfouten en/of onduidelijkheden lager zijn dan de door de raad vastgestelde verantwoordingsgrens kunnen in de paragraaf Bedrijfsvoering alle geconstateerde rechtmatigheids-fouten en onduidelijkheden worden vermeld. Ten slotte kan het college een overzicht opnemen van de getroffen en nog te treffen beheersmaatregelen.

Relevant wettelijk kader
Op dit controleprotocol zijn van toepassing:
- Artikel 213 van de Gemeentewet
- De “Controleverordening gemeente Drimmelen” ex artikel 213 van de Gemeentewet
- Het ontwerp voor de Wet versterking decentrale rekenkamers
- De kadernota Rechtmatigheid 2022 dd. 30 augustus 2021 van de Commissie BBV
- Het addendum bij de kadernota Rechtmatigheid 2021 van de Commissie BBV
- De notitie Paragraaf Bedrijfsvoering dd. 30 augustus 2021 van de Commissie BBV
- De “Notitie rechtmatigheidsverantwoording” van de Commissie Bedrijfsvoering Auditing Decentrale Overheden” dd. 20 maart 2020

CONCEPT

Bijlage: model rechtmatigheidsverantwoording college

Verantwoording 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 raad 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 beheershandeling en transacties.
Bij de waarderingsgrondslagen in de jaarrekening is het door de raad op <datum> 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 raad bepaald en bedraagt 3% van de totale lasten inclusief toevoegingen aan 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:
•
•
•

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

CONCEPT