Effecten van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording 2023

Tot en met 2022 controleerde de accountant van de gemeenteraad op zowel getrouwheid als rechtmatigheid van de jaarrekening en het jaarverslag van de gemeenten. Met ingang van het boekjaar 2023 is dat veranderd. Het college stelt nu als dagelijks bestuur van de gemeente zelf een rechtmatigheidsverantwoording op die onderdeel uitmaakt van de jaarstukken die door de accountant op getrouwheid wordt gecontroleerd. De accountant geeft vervolgens haar oordeel over de getrouwheid van de jaarstukken (inclusief de verantwoording van het college) in de vorm van een accountantsverklaring. De verantwoording van rechtmatigheid door het college ziet toe op 3 criteria, te weten het begrotingscriterium (afwijkingen van de begroting), het voorwaarde criterium (afwijkingen van wet- en regelgeving) en het Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O) criterium (misbruik van ontvangen subsidie/uitkering of misbruik betaling, heffingen).

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording gaat gepaard met de nodige kinderziektes. Dat leidt ertoe dat we ook in 2024 nog geconfronteerd zijn met wijziging van de (spel)regels voor de uitvoering door gemeenten en tot het nader definiëren van hoe een regel moet worden gewogen bij de tot standkoming van de verantwoording door het college (telt het wel of niet mee ten opzichte van de door de raad opgestelde norm). Bij de interne en accountants controle 2023, zijn we tegen 2 punten aangelopen die we moeten repareren voordat de accountant haar verklaring kan afgeven over 2023. Deze punten zijn besproken en afgestemd met de accountant en met de auditcommissie op 22 april en 27 mei 2024. Concreet gaat het om:

De raad voor te stellen om te besluiten dat:

1. In aanvulling op de financiële verordening van Harderwijk zoals die op 9 november 2023 door de raad is vastgesteld, onderschrijdingen van lasten of investeringsbudgetten en/of lagere of hogere baten dan begroot, te beschouwen als acceptabel als deze in de jaarrekening 2023 zijn gemeld en toegelicht.
2. Eenmalig, voor 2023, aan de mandaatregeling, de budgethoudersregeling en de gids proportionaliteit* uit het normenkader 2023, geen consequenties te verbinden voor de financiële rechtmatigheid.

Toelichting op 1: Begrotingscriterium

In de financiële verordening geeft de raad uitgangspunten voor het financiële beleid, de financiële organisatie en het financiële beheer van de gemeente. Tot en met 2022 werd de begrotingsrechtmatigheid door de accountant alleen getoetst op overschrijdingen van de lasten. Vanaf 2023 is de nieuwe, strengere wet- en regelgeving van toepassing. Eind 2023 is er landelijk veel discussie gevoerd over de nieuw verschenen 'Kadernota Rechtmatigheid 2023" door de Commissie BBV. Het uitgangspunt in deze 'Kadernota Rechtmatigheid 2023' is namelijk dat iedere afwijking van de begroting als onrechtmatig moet worden beschouwd. Het gaat dan zowel om de al bekende overschrijdingen van de lasten maar daarnaast ook om onderschrijding van de lasten en over- en onderschrijding van de baten voor zover deze bekend zijn of bekend behoorden te zijn.

De VNG heeft modelteksten geleverd voor de nieuwe financiële verordeningen. Die hebben wij in Harderwijk ook gebuikt. Specifiek gaat het hierbij om artikel 10 het begrotingscriterium, met een verwijzing naar artikel 2 over de begroting. In artikel 3 wordt beschreven wat er tussen college en raad is afgesproken omtrent de uitvoering van de begroting. Daarin is afgesproken dat de focus ligt op het onderschrijden van de baten (er komen minder inkomsten binnen dan begroot) en het overschrijden van lasten (er is meer geld uitgegeven dan begroot). De gemeenteraad heeft de

financiële verordening op 9 november 2023 vastgesteld. Daarna is in de guidance van de Commissie BBV, versie april 2024, meer duidelijkheid gekomen over 'begrotingsrechtmatigheid', specifiek het tijdig melden van afwijkingen. Hierin geven zij aan dat het mogelijk is om in de financiële verordening op te nemen op welke momenten de raad wordt geïnformeerd over afwijkingen ten opzichte van de begroting. Dit kan ook bij de jaarrekening zijn, zolang het maar expliciet in de financiële verordening is opgenomen. De gemeente Harderwijk heeft dit nu niet expliciet vastgelegd en daardoor is in iedere controle nu ruimte voor discussie. Om dat te voorkomen is het door de commissie BBV toegestaan om voor 2023, de financiële verordening, op het onderdeel, tijdig melden van afwijkingen voor lastenonderschrijdingen en de afwijkingen op baten, met terugwerkende kracht aan te passen. Beslispunt 1 ziet toe op de aanpassing van de financiële verordening door het toevoegen van een definitie van tijdigheid, waardoor afwijkingen als acceptabel worden beschouwd. Wij informeren de raad gedurende het jaar middels onze turaps. De tweede turap heeft peildatum 1 september. Afwijkingen die na 1 september zijn ontstaan kunnen pas in de jaarrekening aan de raad worden voorgelegd. Als de raad ermee instemt dat voor die voorkomende gevallen de jaarrekening als tijdig wordt beschouwd, dan zullen lastenonderschrijdingen, batenonderschrijdingen en batenoverschrijdingen, net als in eerdere jaren, niet leiden tot onrechtmatigheden. Dit is een logische redenering, want waarom zouden wij bijvoorbeeld een meeropbrengst uit bouwleges of een aanvulling vanuit het gemeentefonds dat hoger is dan begroot als onrechtmatig willen beschouwen? Ook een lastenonderschrijding door bijvoorbeeld schaarste in de markt telt dan niet mee als onrechtmatigheid. Lastenoverschrijdingen zijn en blijven wel onrechtmatig. Dat geldt voor zowel de exploitatie (op programmaniveau) als bij kredieten (gevoteerd krediet).

Toelichting op 2: Voorwaarde criterium

Het college stelt jaarlijks een normenkader op, waarin wordt aangegeven welke wet- en regelgeving van toepassing is bij de controle op rechtmatigheid. De gemeenteraad heeft het normenkader 2023 op 9 november 2023 vastgesteld. Het normenkader dient als controle kader voor de accountant en moet bestaan uit een overzicht van externe wetgeving, verordeningen en kaderstellende besluiten van de raad, voor zover die relevant zijn voor de controlewerkzaamheden van de accountant. In de 'Kadernota rechtmatigheid 2023' is bepaald dat collegebesluiten niet vallen onder de rechtmatigheidsverantwoording, tenzij de verantwoording hiervan verplicht is op basis van hogere regelgeving of raadsbesluiten c.q. verordeningen. Een relevant citaat uit de kadernota rechtmatigheid 2023: *"De commissie BBV adviseert de door de raad gedelegeerde bevoegdheden aan het college niet op te nemen in het normenkader rechtmatigheid*". Het betreft hier besluiten waarin het college van burgemeester en wethouders respectievelijk de burgemeester hebben vastgelegd dat een deel van de aan hun toekomende bevoegdheden ook op lager niveau in de ambtelijke organisatie mogen worden uitgeoefend en de voorwaarden waaronder dit mag. Met andere woorden, het betreft hier besluiten die de interne verhouding tussen college en de ambtelijke organisatie regelen, waarbij geldt dat college te allen tijde de verantwoordelijkheid blijft dragen.

Conform de voorgaande jaren, hebben wij in het door de raad vastgestelde normenkader 2023 ook (interne) regelgeving opgenomen zoals de mandaatregeling en de budgethoudersregeling. Onnodig, omdat dit type van regelingen een collegebevoegdheid betreft. Volgens het aanbestedingsbesluit is de gids proportionaliteit * een verplicht te volgen richtsnoer en van toepassing op de gehele procedure. In de “kadernota rechtmatigheid 2023” staat vermeld dat het ten onrechte niet toepassen van de Aanbestedingswet 2012 m.b.t. de Europese aanbestedingsnormbedragen bij een aanbesteding van opdrachten, leidt tot een financiele rechtmatigheidsfout. En verder staat vermeld dat het niet tot financiele rechtmatigheid leidt voor zover de gemeente afwijking hiervan adequaat heeft gedocumenteerd en gemotiveerd. Waarbij de commissie BBV van oordeel is dat indien deze normen veelvuldig niet nageleefd worden of slecht gedocumenteerd en/of gemotiveerd zijn, het college hierover moet rapporteren via de paragraaf bedrijfsvoering.

Voordat de accountant tot en met 2022 aan haar controle begon, selecteerde zij uit het normenkader, de voor de accountantscontrole relevante wet en regelgeving. Dat is nu niet aan de orde omdat het college zelf een rechtmatigheidsverantwoording gaat opstellen, op basis van het vastgestelde normenkader. Daar waar de accountant -via haar opdracht- een mogelijkheid heeft om het normenkader te screenen op relevantie, heeft het college die bevoegdheid niet. Daarmee wordt het normenkader leidend voor het college. Zonder de nu voorgestelde reparatie, heeft dat onnodige grote gevolgen voor tijd en geld, zowel voor de interne controle door het team Verbijzonderde Interne Controle (VIC) als ook voor de accountantscontrole die de werkzaamheden en de bevindingen van team VIC en de daarop gebaseerde rechtmatigheidsverantwoording van het college op getrouwheid moet controleren. De inzet van de VIC, onze inkoop van de VIC bij MIZ en de opdracht van de accountant zien toe op een controle die overeenkomt met de controle van de jaren tot en met 2022. Een gedegen controle die volstaat om te komen tot een rechtmatigheidsverantwoording zoals het college die vanaf 2023 dient op te stellen.

In afstemming met de accountant van de gemeenteraad, hebben we in de Kadernota Rechtmatigheid 2023 middels paragrafen 3.1.1. en 3.1.2. een reparatie mogelijkheid gevonden. Deze paragrafen geven de raad namelijk expliciet het recht om het besluit te nemen om geen consequenties aan bepaalde regelgeving te verbinden. Een citaat uit artikel 3.1.1.*:"het is niet toegestaan dat gemeenteraden eigen verordeningen buiten beschouwing laten bij de rechtmatigheidsverantwoording.* ***Wel*** *kan de raad besluiten dat aan bepaalde onderdelen van verordeningen geen consequenties voor de financiële rechtmatigheid worden verbonden. Dit kan alleen bij onderdelen die niet verplicht voortvloeien uit hogere regelgeving".* Voorgesteld wordt daarom, eenmalig, voor 2023 aan een aantal in het normenkader opgenomen regelingen geen consequenties te verbinden voor de financiële rechtmatigheid. Dit raadsbesluit dient dan als grondslag voor de accountant om haar verklaring te ondertekenen. Na dit besluit is de reikwijdte van de (interne) controle 2023 en de hiermee samenhangende accountantscontrole 2023 vergelijkbaar met die van 2022 en hoeven wij (en de accountant) geen onnodige aanvullende controles uit te voeren die leiden tot meerwerk.

Tot slot en hoe verder?

Met onze eigen ervaringen in 2023, die van onze directe samenwerkingspartners Ermelo en Zeewolde die gebruik maken van hetzelfde VIC team en de ervaringen van onze accountant zullen we ons gaan voorbereiden op 2024. We verwachten in de loop van het jaar veranderende wetgeving, aanvullende richtlijnen van de Commissie BBV en mogelijk jurisprudentie voor een verdere verfijning en uitwerking in onze verordeningen. We verwachten in Q3 de noodzakelijke en gewenste aanpassingen aan de gemeenteraad te kunnen voorleggen zodat we in 2024 goed voorbereid de controle kunnen uitvoeren.

6 mei 2024
Nina Hofstra
Concern controller

*In de kadernota rechtmatigheid is een stellige uitspraak opgenomen m.b.t. veelvuldig niet naleven van de normen uit de gids proportionaliteit (dus bij meervoudig onderhands gunnen; zijn hiervoor meerdere offertes voor opgevraagd?) dient hierover gerapporteerd te worden in de paragraaf bedrijfsvoering. Zie hieronder bron kadernota rechtmatigheid:

"*In de Gids Proportionaliteit (= flankerend beleid bij de Aanbestedingswet 2012) zijn de voorschriften uitgewerkt over de eisen, voorwaarden en criteria die aan inschrijvers en inschrijvingen worden gesteld. Een aanbestedende dienst dient de voorschriften toe te passen of een afwijking in de aanbestedingsstukken te motiveren. Het ten onrechte niet toepassen van de Aanbestedingswet 2012 met betrekking tot deze Europese aanbesteding normbedragen bij een aanbesteding van opdrachten, leidt tot een financiële*

*rechtmatigheidsfout. Het niet naleven van de overige normbedragen uit de Gids Proportionaliteit leidt **niet** tot financiële rechtmatigheidsfouten voor zover de gemeente afwijking hiervan adequaat heeft gedocumenteerd en gemotiveerd. De commissie BBV is van oordeel dat indien deze normen veelvuldig niet nageleefd worden of slecht gedocumenteerd en/of gemotiveerd zijn, het college hierover moet rapporteren via de paragraaf bedrijfsvoering"*
Stellige uitspraak Indien de normen uit de gids proportionaliteit veelvuldig niet nageleefd worden of slecht gedocumenteerd en/of gemotiveerd zijn, dan moet het college hierover moet rapporteren via de paragraaf bedrijfsvoering.