

Invoering Rechtmatigheids- verantwoording



Commissie tot Onderzoek van de Rekening | 19 september 2023.



Gemeente
Rotterdam

Inhoud.

1. Waarom een rechtmatigheidsverantwoording	3
2. Wat gaat er veranderen?	4
3. Wat betekent dit voor de gemeenteraad	5
4. Wijzigingen in wetgeving	6
5. Bijlagen	10

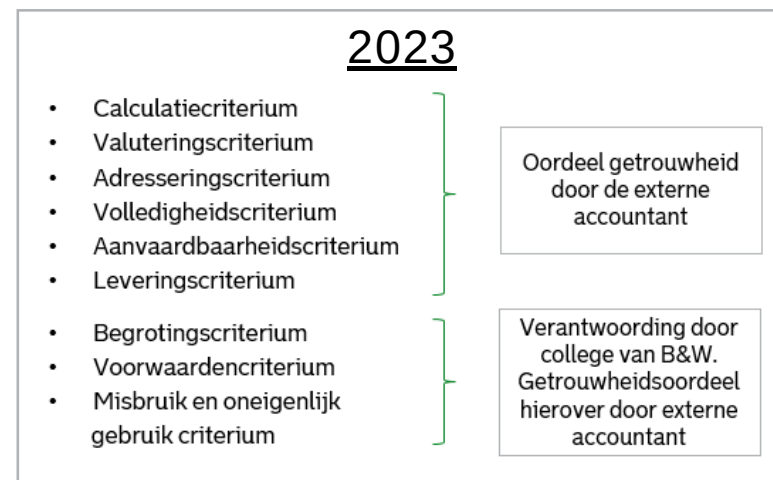
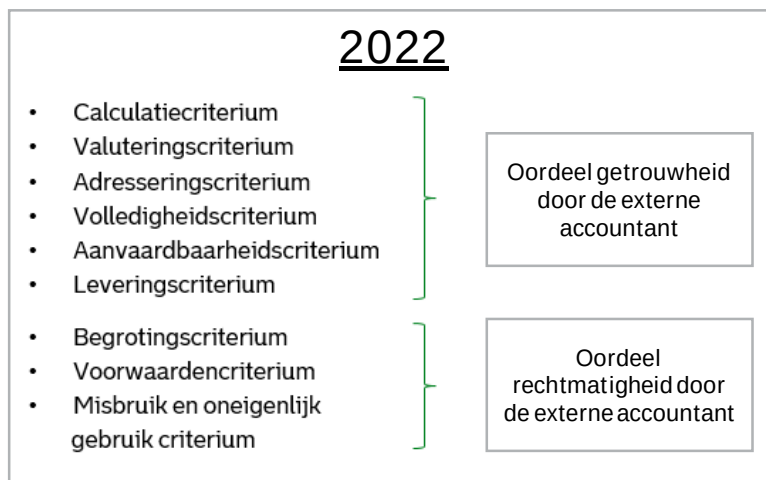
Waarom een rechtmatigheidsverantwoording?

- College van burgemeester en wethouders is en blijft eindverantwoordelijk voor de financiële rechtmatigheid
- Een expliciete rechtmatigheidsverantwoording onderstreept de politieke aanspreekbaarheid van het college van B&W
- Het kan een kwaliteit verhogend effect op de financiële bedrijfsvoering bij gemeenten hebben.
- De voorgestelde methodiek sluit aan bij een bredere maatschappelijke trend, waarbij het bestuur verantwoording aflegt over de rechtmatigheid.

De raad stelt de kaders (grenzen en normenkader) voor de rechtmatigheidsverantwoording vast. Het verzoek tot vaststelling hiervan is in dit stuk opgenomen.

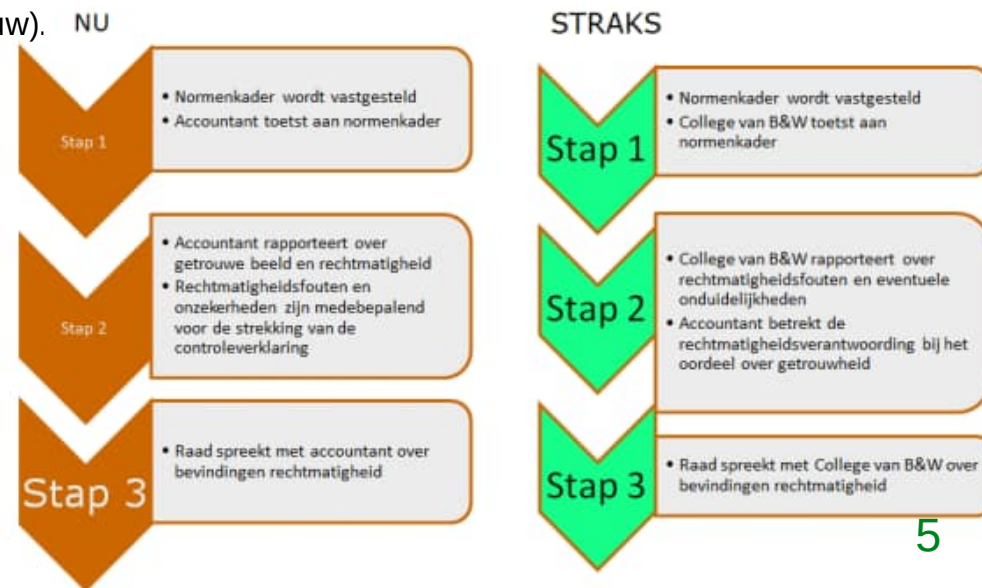
Wat gaat er veranderen?

- In de jaarrekening komt een verantwoording van het college over de rechtmatigheid.
- Betreft een standaard tekst waarbij wordt verklaard dat de verantwoordingsgrens wel of niet wordt overschreden.
- Als de verantwoordingsgrens wordt overschreden worden de fouten en onduidelijkheden boven de rapportagegrens door het college toegelicht .
- In de paragraaf bedrijfsvoering wordt een toelichting gegeven op fouten en onduidelijkheden boven de rapportagegrens.
- De raad stelt de kaders voor de rechtmatigheidsverantwoording vast (grenzen en normenkader).
- Externe accountant geeft geen expliciet oordeel meer over de rechtmatigheid meer in de controleverklaring.
- Externe accountant stelt vast of de rechtmatigheidsverantwoording een getrouw beeld geeft.



Wat betekent dit voor de gemeenteraad?

- De gemeenteraad ontvangt van het college van B&W als onderdeel van de jaarstukken een verantwoording over de rechtmatigheid (de rechtmatigheidsverantwoording) (nieuw). Als de omvang van fouten of onduidelijkheden de verantwoordingsgrens overstijgt dan worden de afwijkingen boven de rapportagegrens door het college toegelicht.
- De gemeenteraad ontvangt via de paragraaf bedrijfsvoering informatie over de afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) boven de rapportagegrens en wat er wordt gedaan om deze in de toekomst te voorkomen (bestaand (pilot) beleid).
- De gemeenteraad spreekt met het college over bevindingen rechtmatigheid (bestaand).
- De gemeenteraad ontvangt informatie over rechtmatigheid via de voortgangsrapportages (bestaand beleid).
- De gemeenteraad stelt de verantwoordingsgrens voor het college vast (nieuw).
- De gemeenteraad stelt de rapportagegrens vast (nieuw) vanaf welk bedrag:
 - afwijkingen worden benoemd in de rechtmatigheidsverantwoording indien de verantwoordinggrens wordt overschreden;
 - afwijkingen worden toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.
- De gemeenteraad stelt het normenkader en de regels voor begrotingsrechtmatigheid vast (bestaand beleid). Het normenkader wordt aangepast voor wijzigingen in de rechtmatigheid en ter besluitvorming aan de Raad voorgelegd.



Wijzigingen in wetgeving

- Het wetsvoorstel '*Versterking decentrale rekenkamers*', waarvan de aanpassing rechtmatigheidsverantwoording deel uitmaakt, is in september 2022 door de Eerste kamer goedgekeurd.
- De aanpassing in de gemeentewet heeft inmiddels plaatsgevonden. Inwerkingtreding is per 1 januari 2023.
- De uitwerking van de rechtmatigheidsverantwoording in het Besluit begroting en verantwoording (BBV) en Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) is onderhanden. In juni zijn voorstellen gepubliceerd met aanpassingen van de BBV waaronder:
 - De paragraaf bedrijfsvoering omvat ten minste:
 - Informatie over de financiële rechtmatigheid
 - Welke actie wordt ondernomen om afwijkingen van de financiële rechtmatigheid te voorkomen.

Wijzigingen in wetgeving

Er zijn tevens wijzigingen voorgesteld t.a.v. de goedkeuringstolerantie voor fouten en onzekerheden voor getrouwheid (vanaf 2024):

- De accountant gebruikt ten behoeve van de oordeelsvorming over de jaarrekening een goedkeuringstolerantie die twee procent van de omvangsbasis bedraagt, waarbij de goedkeuringstolerantie de som van de fouten en onzekerheden betreft.
- De omvangsbasis is gelijk aan de totale lasten van de provincie en de gemeente, exclusief de dotaties van de reserves.
- Dit wijkt dus af van de huidige praktijk waarbij 1) de omvangsbasis wordt bepaald door de lasten inclusief dotaties aan de reserves en 2) fouten en onzekerheden niet bij elkaar worden opgeteld en 3) voor fouten en onzekerheden andere percentages gelden.

Materialiteit (<i>voorstel per 2024</i>)	Goedkeurende verklaring	Verklaring met beperking	Verklaring van oordeelonthouding/ Afkeurende verklaring
Fouten in de jaarrekening en onzekerheden in de controle	$\leq 2\%$	$>2\% - \leq 4\%$	$> 4\%$

Naar aanleiding van de internetconsultatie zijn meerdere opmerkingen en bezwaren ontvangen. De verwerking hiervan naar de uiteindelijke BBV regelgeving vindt de komende maanden plaats. Vervolgens werkt de commissie BADO de uitwerking van de regelgeving richting de decentrale overheden uit.

We blijven de aanpassing van de wetgeving en de uitwerking ervan aandachtig volgen. Omdat we niet kunnen wachten tot het einde van het jaar met het aanpassen van de interne regelgeving worden de benodigde aanpassingen in het normenkader reeds uitgewerkt en binnenkort aan de raad voorgelegd.

Wijzigingen in normenkader – Voorstel verantwoordingsgrens en rapportagegrens 2023

De gemeenteraad stelt het normenkader, de verantwoordingsgrens en de rapportagegrens voor de rechtmatigheidsverantwoording vast.

De verantwoordingsgrens is het bedrag waarbinnen de som van de rechtmatigheidsafwijkingen moet blijven. Wanneer de bevindingen vanuit de 'onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording' de verantwoordingsgrens overschrijden rapporteert het college welke financiële transacties niet (geheel) rechtmatig zijn en binnen de door de raad vastgestelde verantwoordingsgrens.

De verantwoordingsgrens moet conform de BBV worden vastgesteld tussen de 0% en 3% van de omvangsbasis. In aansluiting op de grens die voor getrouwheid, die door de externe accountant wordt gehanteerd wordt ook voor de rechtmatigheid in 2023 een verantwoordingsgrens van 1% voorgesteld.

De rapportagegrens geeft het bedrag weer waarboven afwijkingen moeten worden toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering. In de afgelopen jaren werd een bedrag gehanteerd van 1,7 mln (0,05% van de omvangsbasis in 2017). Om de rapportagegrens mee te laten variëren met de omvangsbasis wordt voorgesteld om de grens vast te stellen op 0,05% van de omvangsbasis.

Gebaseerd op de begroting 2023 leidt dat tot de volgende bedragen voor de verantwoordings- en rapportagegrens:

Bedragen x € 1.000	%	Fouten	Onduidelijkheden
Omvang lasten (inclusief mutaties in reserves)	100%	€ 4.223.412	
Verantwoordingsgrens Rechtmatigheid	1%	€ 42.234	€ 42.234
Rapportagegrens Rechtmatigheid	0,05%	€ 2.112	

Adviesvraag COR en besluitvorming gemeenteraad

De definitieve uitwerking van de regelgeving door de commissie BBV en BADO wordt later dit jaar verwacht. Op basis van de verwachte uitkomsten worden wijzigingen doorgevoerd in de Kadernota accountantscontrole 2017 e.v., de Controleverordening en de Verordening Financiën Rotterdam 2021. De nieuwe kadernota en de verordeningen worden binnenkort ter vaststelling voorgelegd aan de raad.

De COR wordt gevraagd om een advies (conform art. 2.4 van de Verordening COR 2015) op de onderstaande onderdelen, zodat deze kan worden betrokken bij het voorleggen van de wijzigingen in het normenkader voor de rechtmatigheidsverantwoording aan de raad:

- Het instemmen met een verantwoordingsgrens van 1,0% van de omvangsbasis voor fouten en voor onduidelijkheden.
- Het instemmen met een rapportagegrens van 0,05% van de omvangsbasis voor het toelichten van afwijkingen.
- Het instemmen met de volgende criteria inzake begrotingsrechtmatigheid. Een overschrijding van de lasten op programmaniveau, die niet wordt opgevangen door direct gerelateerde meevallende baten binnen hetzelfde programma, telt alleen mee als rechtmatigheidsfout in de rechtmatigheidsverantwoording als:
 - deze overschrijding niet tijdig is gemeld;
 - de lasten betrekking hebben op niet door uw gemeenteraad vastgesteld beleid.

De interne regelgeving die wijzigt als gevolg van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording wordt via de commissie BOFV ingebracht (planning 5 oktober) en vervolgens ter besluitvorming voorgelegd aan de Raad (planning 12 oktober).

Bijlagen nadere toelichting op invoering rechtmatigheid

Toelichting op waarom een rechtmatigheidsverantwoording?

Het college van burgemeester en wethouders is eindverantwoordelijk voor de financiële rechtmatigheid (de naleving van geldende wet- en regelgeving bij de totstandkoming van de baten en lasten en balansmutaties) binnen de gemeente.

Tot afgelopen jaar gaven externe accountants van gemeenten een expliciet oordeel over de financiële rechtmatigheid in hun controleverklaring. De accountant gaf een oordeel inzake getrouwheid en rechtmatigheid.

De tweede kamer en eerste kamer hebben in 2022 ingestemd met een wetswijziging ('wet versterking decentrale rekenkamers') over de verantwoording van rechtmatigheid in jaarrekening van gemeenten. Deze wijziging leidt er toe dat het college van Burgemeester & Wethouders zelf verantwoording af gaat leggen over de rechtmatigheid. Deze zogeheten '**rechtmatigheidsverantwoording**' gaat in bij per verslagjaar 2023.

De redenen voor deze wijziging zijn:

1. Een expliciete rechtmatigheidsverantwoording onderstreept de politieke aanspreekbaarheid van het college van B&W.
2. Het kan een kwaliteit verhogend effect op de financiële bedrijfsvoering bij gemeenten hebben.
3. De voorgestelde methodiek sluit aan bij een bredere maatschappelijke trend, waarbij het bestuur verantwoording aflegt over de rechtmatigheid.

De verantwoordelijkheid wordt hiermee explicieter bij het college van B&W belegd.

Toelichting op wat gaat er veranderen – Belangrijkste wijzigingen

De belangrijkste wijzigingen zijn:

- De verantwoordelijkheid voor het rapporteren over de rechtmatigheid van de jaarrekening verschuift van de accountant naar het college.
- Het college van burgemeester en wethouders legt zelf verantwoording af over de financiële rechtmatigheid. Dit vindt plaats via de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening en een toelichting in de paragraaf bedrijfsvoering.
- De accountant geeft geen oordeel meer af over de rechtmatigheid van de jaarrekening. Vragen kunnen aan het college worden gericht.
- Het vaststellen door de gemeenteraad van:
 - de verantwoordingsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening.
 - de rapportagetolerantie voor de toelichting van rechtmatigheidsafwijkingen in de paragraaf bedrijfsvoering en als ondergrens voor de toelichting van rechtmatigheidsafwijkingen in de rechtmatigheidsverantwoording.
 - de aanpassingen in de interne wet- en regelgeving, naar aanleiding van de wijzigingen in de externe regelgeving en de voorschriften vanuit de BBV en commissie BADO (m.n. begrotingsrechtmatigheid).

De commissie BBV heeft een standaardtekst opgesteld voor de rechtmatigheidsverantwoording (zie volgende slide), die moet worden opgenomen in de jaarrekening. In deze verantwoording wordt aangegeven of de totale financiële rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden onder de verantwoordinggrens blijven. Als de verantwoordinggrens wordt overschreden worden de fouten in de verantwoording benoemd. Een toelichting op de fouten wordt opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering.

Met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording wijzigt de controleverklaring van de externe accountant. De accountant geeft alleen nog een oordeel over de getrouwheid* van de jaarrekening. Wel beoordeelt de accountant of de rechtmatigheidsverantwoording een getrouw beeld geeft. Daarmee valt de rechtmatigheidsverantwoording onder het getrouwheidsoordeel van de accountant.

**) Bij specifieke onderdelen wordt door de externe accountant nog wel op rechtmatigheid gecontroleerd, o.a. bij de SiSa controle.*

Toelichting op wat gaat er veranderen – Modeltekst verantwoording

De commissie BBV heeft een modeltekst opgesteld die in de jaarrekening moet worden opgenomen. Als de bevindingen vanuit de controle de verantwoordingsgrens overschrijden geeft het college aan waar de bevindingen/afwijkingen betrekking op hebben en voor welk bedrag.

Model van de rechtmatigheidsverantwoording

Verantwoordelijkheid college van burgemeester en wethouders¹

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 betreffen²:

-
-
-

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

Toelichting op wat gaat er veranderen – Rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening

Middels de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening verklaart het college dat zij rechtmatig heeft gehandeld. Dit rechtmatig handelen bestaat uit drie deelaspecten:

- Het voorwaardencriterium: alle financiële beheershandelingen zijn verricht in overeenstemming met (externe en interne) wet- en regelgeving.
- Het begrotingscriterium: alle lasten in het begrotingsjaar vallen binnen de begroting (incl. wijzigingen) zoals door de raad is goedgekeurd.
- Het misbruik & oneigenlijk gebruik criterium: het college heeft voldoende waarborgen genomen om misbruik of oneigenlijk gebruik te voorkomen.

Het college steunt voor het afgeven van de verantwoording op de door FA geconstateerde bevindingen. Voor de rechtmatigheidsverantwoording is door de BBV een standaardtekst opgesteld die gehanteerd moet worden. Hierin rapporteert het college of de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen en binnen de (door de raad) gestelde verantwoordingsgrens.

In de rechtmatigheidsverantwoording wordt geen informatie opgenomen over de beheersmaatregelen die de gemeente treft om afwijkingen in de rechtmatigheid (fouten of onduidelijkheden) te voorkomen. Hiervoor is gekozen omdat de accountant deze beheersmaatregelen niet kan controleren.

Bevindingen onder de vastgestelde verantwoordingsgrens worden niet opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Dit zou de accountantscontrole intensiever maken, doordat de accountant moet vaststellen dat die bedragen getrouw zijn. Andere aspecten worden opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

Invoering Rechtmatigheidsverantwoording | COR | 19 september 2023

	Binnen de verantwoordingsgrens	Bij overschrijding verantwoordingsgrens
Tekst in verantwoording	“... de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede balansmutaties zijn rechtmatig tot stand gekomen en binnen de (door de raad) gestelde verantwoordingsgrens”	“... de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede balansmutaties zijn <u>niet</u> rechtmatig tot stand gekomen en binnen de (door de raad) gestelde verantwoordingsgrens”
Opname afwijkingen	N.v.t.	Benoeming van de afwijkingen boven de rapportagegrens en voor welk bedrag

Toelichting op wat gaat er veranderen – Toelichting in paragraaf Bedrijfsvoering

In de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening mogen geen toelichtingen of uitgebreide informatie worden opgenomen. Indien afwijkingen boven de rapportagegrens uitkomen moet de toelichting hierop worden opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering van het jaarverslag. In de paragraaf bedrijfsvoering kunnen tevens andere zaken worden opgenomen die het college relevant vindt om de raad nader over te informeren.

Er wordt voorgesteld om in de paragraaf bedrijfsvoering voor iedere afwijking boven de rapportagetolerantie een toelichting te verstrekken op de volgende aspecten:

- Beschrijving fouten/onduidelijkheden
- Oorzaak van de fouten/onduidelijkheden
- Verbeterpunten om deze fouten/onduidelijkheden in de toekomst te voorkomen
- Toelichting op formele rechtmatigheidsfouten

Deze opzet is de laatste 3 jaren gehanteerd bij de toelichting op rechtmatigheidsafwijkingen in de paragraaf bedrijfsvoering.

Toelichting op wat betekent dit voor de gemeenteraad?

De raad heeft een kaderstellende en controlerende taak ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording.

Kaderstellend:

De gemeenteraad bepaalt de verantwoordingsgrens en de rapportagetolerantie, waaraan de rechtmatigheidsverantwoording door het college moet voldoen. Deze mag liggen tussen nul en drie procent van de lasten van de gemeente.

De raad stelt de aangepaste wet- en regelgeving vast, naar aanleiding van de wijzigingen in de externe regelgeving en de voorschriften vanuit de BBV en commissie BADO.

Controlerend:

Tot en met verslagjaar 2022 gaf de externe accountant een oordeel af over de rechtmatigheid.

Vanaf 2023 geeft de accountant in haar verklaring geen oordeel meer af over rechtmatigheid.

In plaats daarvan verantwoordt het college zich hierover expliciet middels de rechtmatigheidsverantwoording.

Vanuit haar controlerende rol gaat de raad hierover in gesprek met het college.

- Calculatiecriterium
- Valueringscriterium
- Adresseringscriterium
- Volledigheidscriterium
- Aanvaardbaarheidscriterium
- Leveringscriterium

Oordeel getrouwheid
door de externe
accountant

- Begrotingscriterium
- Voorwaardencriterium
- Misbruik en oneigenlijk
gebruik criterium

Verantwoording door
college van B&W.
Getrouwheidsoordeel
hierover door externe
accountant

Toelichting op besluitvorming COR – aanpassing regelgeving

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording maakt onderdeel van het wetsvoorstel 'versterking decentrale rekenkamers' welke op 1 januari 2023 van kracht is geworden.

- Naar aanleiding van de wetwijziging zijn er aanpassingen doorgevoerd in de gemeentewet.
- De uitwerking van de wetwijziging in lagere regelgeving zoals het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en de commissie BADO is nog onderhanden. Deze uitwerking kan invloed hebben op de wijze waarop de verantwoording of de toelichting in de jaarstukken moet worden opgenomen.
- Er zijn meerdere verordeningen en interne regelgeving die moeten worden aangepast waaronder:
 - Kadernota accountantscontrole 2017 e.v.
 - Controleverordening
 - Verordening Financiën Rotterdam 2021
- De gemeenteraad bepaalt via de Verordening Financiën Rotterdam 2021 en de Kadernota accountantscontrole 2017 e.v. wanneer een afwijking in begrotingsrechtmatigheid wel of niet meeweegt als onrechtmatig in de rechtmatigheidsverantwoording.
- Zodra de uitwerkingen in de lagere regelgeving vanuit de BBV en commissie BADO bekend zijn wordt de Rotterdamse regelgeving aangepast en ter besluitvorming voorgelegd aan de raad. Deze regelgeving is met terugwerkende kracht voor geheel 2023 van toepassing.

Toelichting op gevraagde instemming door de COR – vaststellen verantwoordingsgrens en rapportagetolerantie

Onderdeel van de kaderstellende bevoegdheid van de raad is het vaststellen van de grenzen waaraan de rechtmatigheidsverantwoording door het college vanaf 2023 moet voldoen. Specifiek gaat het om het vastleggen van de verantwoordingsgrens en de rapportagegrens waarmee het college bij de oplevering van de jaarlijkse rechtmatigheidsverantwoording rekening dient te houden.

De verantwoordingsgrens is het bedrag waarboven de geconstateerde afwijkingen (rechtmatigheidsfouten en/of –onduidelijkheden) in de separate rechtmatigheidsverantwoording van het college aan de raad gerapporteerd moeten worden. Deze verantwoordingsgrens moest o.b.v. wetgeving binnen een bandbreedte van 0% - 3% van het totaal aan lasten inclusief toevoegingen aan reserves vallen.

In de in juni door het Rijk voorgelegde wijzigingsvoorstellen wordt voorgesteld om de goedkeuringstolerantie vanaf 2024 niet meer te splitsen naar aparte toleranties voor fouten en onzekerheden, maar te wijzigen naar 1 tolerantie van in totaal 2% van de omvangsbasis (= de totale lasten, exclusief de dotaties van de reserves). De wijzigingsvoorstellen maken onderdeel uit van een internetconsultatie en zijn nog niet definitief.

Alle geconstateerde fouten en onduidelijkheden boven de rapportagegrens moeten individueel worden toegelicht in de paragraaf Bedrijfsvoering. De door de raad vastgestelde grenzen worden opgenomen in de Kadernota accountantscontrole.

Toelichting op de wijzigingen in verantwoordingspercentages voor getrouwheid en rechtmatigheid en de verwachte verandering

BOEKJAAR 2022

Boekjaar 2022	Fouten	Onzekerheden
Getrouwheid + Rechtmatigheid	1%	3%

% van de lasten **inclusief** mutaties in de reserves
Zowel rechtmatigheid als getrouwheid hebben effect op de verklaring door de accountant

BOEKJAAR 2024*

Boekjaar 2024	Fouten	Onzekerheden
Getrouwheid*	2%	

Boekjaar 2024	Fouten	Onduidelijkheden
Rechtmatigheid	2%	

Voorstel ministerie, consultatie loopt nog
% van de lasten **exclusief** mutaties in de reserves
Alleen getrouwheid heeft effect op de verklaring door de accountant
(*) gebaseerd op het voorstel in de internetconsultatie

BOEKJAAR 2023

Boekjaar 2023	Fouten	Onzekerheden
Getrouwheid	1%	3%

Boekjaar 2023	Fouten	Onduidelijkheden
Rechtmatigheid	1%	1%

% van de lasten **inclusief** mutaties in de reserves
Alleen getrouwheid (incl. de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording) heeft effect op de verklaring door de accountant
Onduidelijkheden: (mogelijk tegenstrijdige) interpretaties van feiten en juridische normen