

Invoering Rechtmatigheids- verantwoording



Commissie tot Onderzoek van de Rekening | 27 juni 2023.



Gemeente
Rotterdam

Inhoud.

1. Waarom een rechtmatigheidsverantwoording	3
2. Wat gaat er veranderen	4
3. Wat betekent dit voor de gemeenteraad	5
4. Gevraagde besluitvorming COR	6
5. Bijlagen	7

Waarom een rechtmatigheidsverantwoording?

- College van burgemeester en wethouders is 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 door het college toegelicht.
- In de paragraaf bedrijfsvoering wordt een toelichting gegeven op fouten en onduidelijkheden boven de rapportagetolerantie.
- De raad stelt de kaders voor de rechtmatigheidsverantwoording vast (grenzen en normenkader).
- Externe accountant stelt vast of de rechtmatigheidsverantwoording een getrouw beeld geeft.
- Externe accountant geeft geen expliciet oordeel meer over de rechtmatigheid meer in de controleverklaring.

Wat betekent dit voor de gemeenteraad?

- De gemeenteraad ontvangt van het college van B&W een verantwoording over de rechtmatigheid door middel van een rechtmatigheidsverantwoording (nieuw). Als de omvang van fouten of onduidelijkheden de verantwoordingsgrens overstijgt dan worden deze door het college van B&W toegelicht.
- De gemeenteraad ontvangt informatie over fouten en wat er wordt gedaan om deze in de toekomst te voorkomen via de paragraaf bedrijfsvoering (bestaand beleid).
- 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 rapportagetolerantie vast (nieuw) vanaf welk bedrag:
 - 1) afwijkingen moeten worden toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering;
 - 2) afwijkingen moeten worden benoemd in de rechtmatigheidsverantwoording als de verantwoordinggrens wordt overschreden.
- De gemeenteraad stelt het normenkader vast en de regels voor begrotingsrechtmatigheid (bestaand beleid). Het normenkader blijft ongewijzigd en wordt niet apart ter besluitvorming voorgelegd.

Gevraagde besluitvorming COR

- Vaststellen van de verantwoordingsgrens van **1% van de lasten** inclusief toevoegingen aan reserves; hiermee wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de huidige goedkeuringstolerantie en is in lijn met de in de COR van september 2020 besproken rechtmatigheidsgrenzen.
- Vaststellen van de rapportagetolerantie voor de pararaaf bedrijfsvoering en de rechtmatigheidsverantwoording van **5% van de verantwoordingsgrens**; dit percentage sluit eveneens aan bij de gehanteerde grens voor getrouwheid. In het verleden bepaald op € 1,7 mln (5% van de verantwoordingsgrens destijds). Door een percentage te hanteren loopt de tolerantie mee in de omvang van de lasten.
- Voor begrotingsrechtmatigheid gelden alleen budgetoverschrijdingen als onrechtmatig die:
 - a) niet worden gecompenseerd met directe baten;
 - b) en als gevolg van nieuw beleid en/of niet tijdig gemeld;Hierbij wordt aangesloten bij de uitgangspunten door de externe accountant in de kadernota rechtmatigheid.

Gevraagd besluit 27 juni 2023:

De Commissie tot Onderzoek van de Rekening wordt gevraagd, namens de raad, in te stemmen met:

- de verantwoordingsgrens voor de rechtmatigheid: 1% van de lasten (incl. toevoegingen aan de reserves)
- de rapportagetolerantie voor de rechtmatigheid: 5% van de verantwoordingsgrens

N.B. de interne regelgeving wordt technisch gewijzigd en ter besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd.

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 verantwoordingsgrens 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 voorwaarden criterium: alle financiële beheershandelingen zijn verricht in overeenstemming met (externe en interne) wet- en regelgeving.
- Het begrotings criterium: 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 | 27 juni 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 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 rapportagetolerantie 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 is nog niet vastgesteld welke toelichtingsaspecten er voor de afwijkingen boven de rapportagetolerantie moet worden opgenomen in de paragraaf Bedrijfsvoering. De commissie BBV zal naar verwachting een kader opstellen voor op te nemen toelichtingsaspecten. Indien dit het geval is zullen deze worden overgenomen.

Indien er geen kader wordt opgesteld door het BBV wordt er 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

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 met 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
 - Financiële verordening
- De gemeenteraad bepaalt via de financiële verordening 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 besluitvorming door de COR – vaststellen verantwoordingsgrens en rapportagetolerantie

Onderdeel van de kaderstellende bevoegdheid van de raad is het vaststellen van de grenzen waaraan het college van B&W voor de rechtmatigheidsverantwoording vanaf 2023 moet voldoen. Specifiek gaat het om het vastleggen van de verantwoordingsgrens en rapportagetolerantie (of rapportagegrens) waarmee het college bij de oplevering van de jaarlijkse rechtmatigheidsverantwoording rekening dient te houden.

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

Afhankelijk van de door de raad vast te stellen hoogte van de rapportagetolerantie moeten de geconstateerde fouten en onduidelijkheden boven de rapportagetolerantie bovendien individueel toegelicht worden in de paragraaf rechtmatigheid.

De door de raad vastgestelde grenzen worden opgenomen in de Kadernota accountantscontrole.

- In lijn met de in september 2020 met de COR afgesproken verantwoordingsgrens voor Rechtmatigheid en in lijn met de verantwoordingsgrens voor getrouwheid stellen we de raad voor om de verantwoordingsgrens op 1% van de totale lasten te leggen.
- We stellen de raad voor om de rapportagetolerantie te stellen op 5% van de verantwoordingsgrens. Deze was enkele jaren geleden berekend als 5% van de verantwoordingsgrens en vastgesteld op € 1,7 mln. We stellen voor hier om net als voor de verantwoordingsgrens een percentage te hanteren, zodat deze in verhouding blijft tot de omvang van de lasten.