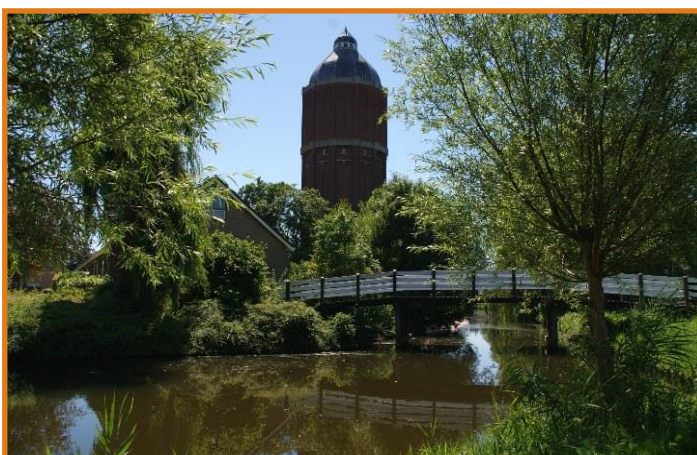




Beleidskader Rechtmatigheidsverantwoording 2023



Steller: Dietwin Bruin

1 augustus 2023

Inhoudsopgave

1. Rechtmatigheid: waar gaat het over?	3
2. Wat willen we bereiken?	4
3. Wat gaan we daarvoor doen?	7
4. Wat mag het kosten?	8
5. Hoe kunnen we er meer op sturen?	9
6. Bijlage I model verantwoording	10

1. Rechtmatigheid: waar gaat het over?

1.1 Inleiding en achtergrond

Vanaf 2023 moeten de colleges de rechtmatigheidsverantwoording opnemen in de jaarrekening (beginnend met verslagjaar 2023). Hiermee wordt door de colleges verantwoording afgelegd over de naleving van de regels op het gebied van financiële beheershandelingen. Het gaat daarbij om o.a. de naleving van de voorwaarden voor subsidies en Europese aanbestedingen, over lasten waarvoor geen voorafgaande dekking opgenomen was in de begroting en ook over bijvoorbeeld misbruik en oneigenlijk gebruik.

Het college van B&W is altijd al bestuurlijk verantwoordelijk voor de rechtmatigheid. Alleen is het tot nu toe nog de accountant die hierover verslag uitbrengt en het gesprek voert met de gemeenteraad. Vanaf 2023 neemt het college van B&W zelf een verantwoording op in de jaarrekening. De gemeenteraad bepaalt waar de grens ligt van waar de jaarrekening nog voldoet aan de eisen van rechtmatigheid en wanneer niet. Ook moet de grens bepaald worden van wanneer er specifieke afwijkingen (zoals een afwijking van de aanbestedingsregels) moeten worden gerapporteerd. Deze zogeheten verantwoordings- en rapporteringgrens ligt tussen 0 en 3 procent van de lasten.

De accountant toetst nog steeds of de jaarrekening getrouw is oftewel in overeenstemming is met de werkelijkheid. De rechtmatigheidsverantwoording is met ingang van boekjaar 2023 onderdeel van de jaarrekening. De accountant controleert ook of die verantwoording getrouw is. Afwijkingen rapporteren we voortaan in de paragraaf Bedrijfsvoering. De accountant blijft controleren of baten en lasten en balansposten de uitkomst zijn van rechtmatige transacties. Hij hoeft er zelf geen afzonderlijke deelverklaring van te maken in zijn verslag van bevindingen, maar moet wel toetsen of de verantwoording die door het college in de jaarrekening wordt opgenomen juist en volledig is.

Vanwege het feit dat rechtmatigheid van het boekjaar 2023 op een andere manier behandeld wordt, is het goed dat de kaders hiervoor worden vastgelegd. Dit doen we in een beleidskader dat overigens niet verplicht is, maar wel helpt om richting te geven. De commissie BBV heeft al redelijk gedetailleerde voorschriften voor de kaders bepaald in haar kadernota rechtmatigheid.

Dit beleidskader en de wetgeving waar die op gebaseerd is, heeft enige consequenties voor de financiële verordening van de gemeenten. Aan de raden wordt dus een geactualiseerde financiële verordening aangeboden.

De indeling van dit beleidskader is vormgegeven naar aanleiding van de volgende vragen:

1. Wat willen we bereiken?
2. Wat gaan we daarvoor doen?
3. Wat mag het kosten?
4. Hoe kunnen we er op sturen?

Voor dit beleidskader is naast de kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV ook gebruik gemaakt van de Notitie rechtmatigheidsverantwoording van de Commissie Bedrijfsvoering en Auditing Decentrale Overheden (BADO).

In hoofdstuk 3 staat hoe er invulling geven wordt aan de rechtmatigheidscontrole in vier stappen.

1.2 Wat is rechtmatigheid?

Rechtmatigheid is een juridische term, die aangeeft dat een (voorgenomen) handelswijze in overeenstemming is met de geldende regels en besluiten. Rechtmatigheid is één van de kernbegrippen van goed overheidsbestuur. Inwoners en bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen dat de gemeente publieke gelden rechtmatig verwerft en besteedt. Haar vertegenwoordigers in het bestuur moeten erop toezien dat dit gebeurt.

Het doel van de rechtmatigheidsverantwoording is dat de gemeente kan verantwoorden dat budgetten rechtmatig zijn besteed. Anders gezegd: dat de gemeente aantoonbaar rechtmatig handelt in lijn met de (financiële) wet- en regelgeving.

“Rechtmatig handelen is handelen overeenkomstig geldende wet- en regelgeving.”

2. Wat willen we bereiken?

2.1 Doel beleidskader

Het doel van dit beleidskader is het bepalen van:

- a. de normen die voor de rechtmatigheidsverantwoording door de colleges moeten worden gehanteerd en
- b. de aanpak en inhoud van de verantwoording over de rechtmatigheid door de colleges.

2.2 Criteria rechtmatigheid

Voordat normen worden voorgesteld, is het goed om eerst nader in te gaan op de criteria die gelden binnen het begrip rechtmatigheid. Het gaat dan om negen criteria. In de jaarrekening legt het college verantwoording af over alle negen criteria van rechtmatigheid.

De eerste zes criteria, die betrekking hebben op getrouwheid en dus ook onderdeel zijn van rechtmatigheid, komen tot uitdrukking in de balans en het overzicht van baten en lasten. De drie specifieke rechtmatigheidscriteria komen tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording. De negen criteria gelden ook als uitgangspunt vanuit de wetgever, waarbij de reikwijdte van de verantwoording niet wijzigt ten opzichte van de situatie tot en met 2022.

De eerste zes criteria worden afgedekt door de balans en het overzicht van baten en lasten en zijn:

1. calculatiecriterium;
2. valueringscriterium;
3. adresseringscriterium;
4. volledigheidscriterium;
5. aanvaardbaarheidscriterium;
6. prestatieleveringscriterium;

en de volgende drie specifieke rechtmatigheidscriteria:

7. begrotingscriterium;
8. voorwaardencriterium;
9. misbruik en oneigenlijk gebruik criterium.

De laatste drie staan hieronder toegelicht.

Begrotingscriterium

Begrotingswijzingen (beleidsmatig en/of financieel) moeten geautoriseerd worden door de raad. Hiermee wordt toestemming gevraagd voor het te realiseren beleid en voor de besteding van het benodigde bedrag. Begrotingswijzingen moeten volgens de Gemeentewet tijdens het jaar zelf nog door de raad worden vastgesteld. Indien een wijziging niet meer in het jaar zelf is vastgesteld zijn bestedingen afwijkend van het begrotingsbedrag strikt genomen onrechtmatig.

Uitgangspunt is dus dat iedere afwijking van de begroting onrechtmatig is. De financiële beheershandeling die deze afwijking van de begroting veroorzaakt, kan namelijk in strijd zijn met het budgetrecht van de raad. De raad bepaalt zelf op welk niveau de budgetten in de begroting en investeringen worden geautoriseerd. Dit gebeurt door middel van de begroting en via de financiële verordening.

De rechtmatigheidsverantwoording van het college bevat het totaal aan afwijkingen voor zover die (samen met eventuele andere financiële onrechtmatigheden) boven de door de raad vastgestelde grens uitkomen. Voor de afwijkingen die passen binnen de gemaakte afspraken tussen de raad en het college wordt vervolgens verwezen naar de programma's. De afwijkingen tussen begroting en jaarrekening maken immers onderdeel uit van de toelichting van de programma's. Daarnaast wordt een totaaloverzicht van afwijkingen opgenomen in de jaarrekening als toelichting op het overzicht van baten en lasten. In de rechtmatigheidsverantwoording worden alleen de afwijkingen toegelicht die niet passen in de afspraken tussen de raad en het college en waar mogelijk het (politieke) verantwoordingsdebat over gaat in de raad. Uiteindelijk stemt de raad, al dan niet, in met deze afwijkingen bij de behandeling van de jaarrekening. Kern van de verantwoording van het college is dat deze de afwijkingen benoemt waarbij de door de raad vastgestelde grens is overschreden.

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.

Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

Het is aan de gemeente om effectieve maatregelen te nemen om misbruik en oneigenlijk (M&O) gebruik te voorkomen. De gemeente gaat in eerste plaats na welke eisen de wet- en regelgeving stelt ten aanzien van M&O, wat daarin is geregeld over de handhaving en hoe zich dat heeft vertaald naar de opzet van de interne organisatie. Om dit te bewerkstelligen is een mix van maatregelen nodig. Deze zijn vastgelegd in het M&O beleid.

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 uitgevoerde controles en evaluaties. Wanneer het college concludeert dat het M&O-beleid (op onderdelen) niet actueel is en/of het M&O-beleid niet of onvoldoende wordt nageleefd dan vermeldt het college dit in de paragraaf Bedrijfsvoering. Daadwerkelijke afwijkingen als gevolg van misbruik worden, voor zover deze niet het getrouwheidsaspect raken, betrokken bij het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording.

Naast misbruik en oneigenlijk gebruik kan er sprake zijn van fraude. De term fraude is juridisch niet gedefinieerd. In het dagelijks taalgebruik is het gebruikelijk misbruik en oneigenlijk gebruik ook als fraude te bestempelen, denk hierbij aan een term als 'bijstandsfraude' of aan 'fraude' met vergunningen. Dit type fraudes valt nadrukkelijk onder het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium. Het gaat hier om derden die misbruik maken van (gemeentelijke) regelingen. Dit misbruik en oneigenlijk gebruik moet wel duidelijk worden onderscheiden van fraude in het kader van de controle van de jaarrekening door de accountant.

De accountant heeft een verantwoordelijkheid met betrekking tot fraude in het kader van de controle van de jaarrekening. Dit type fraudes omvat opzettelijke handelingen door één of meerdere personen binnen de gemeente, waarbij gebruik wordt gemaakt van misleiding teneinde een onrechtmatig of onwettig voordeel te behalen. Een voorbeeld is het betalen van valse facturen waarbij één of meerdere personen binnen de gemeente betrokken zijn. Dit type fraudes is een onderdeel van de getrouwheidsverklaring van de accountant en wordt daarom niet opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Als de gemeente deze fraude op een juiste manier heeft verwerkt in de jaarrekening, dan kan deze toegelicht worden in de paragraaf Bedrijfsvoering, maar er is geen verplichting.

2.3 Normen voor het college bij de rechtmatigheidsverantwoording

De normen die gelden voor het bepalen of er sprake is van rechtmatigheid liggen in de toepassing van het begrotingscriterium, het voorwaarden criterium en het M&O-criterium bij de financiële beheershandelingen. In de verantwoording worden afwijkingen van deze criteria opgenomen.

Twee vragen worden hierbij gesteld:

1. Welke verantwoordingsgrens wordt aangehouden bij eventuele afwijkingen?
2. Wordt voldaan aan de voorschriften en aanbevelingen van de commissie BBV zoals opgenomen in de kadernota rechtmatigheid 2023?

De verantwoordingsgrens is een door de raad vastgesteld bedrag, waarboven het college de afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording. De grens waarboven afwijkingen in de verantwoording leiden tot een afwijkende verantwoording over de rechtmatigheid bepaalt de raad. Deze bedraagt wettelijk maximaal 3% van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan de reserves). Deze verantwoordingsgrens geldt voor fouten en onduidelijkheden. Onder afwijkingen verstaan we fouten (dus het niet naleven van wet- en regelgeving) en/of posten waarvan bij het college onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid. Onduidelijkheid is zeker geen synoniem voor het begrip onzekerheid uit de accountancy. Onzekerheden komen vaak voort uit het ontbreken van controle-informatie. Het begrip onduidelijkheden is ruimer en gaat bijvoorbeeld ook over (mogelijk tegenstrijdige) interpretaties van feiten en juridische normen die twijfels omtrent de rechtmatigheid oproepen maar heeft geen betrekking op het ontbreken van (controle-)informatie.

“Aan de raad wordt voorgesteld bij de financiële verordening om de verantwoordingsgrens op het wettelijk maximum van 3% vast te stellen en afwijkingen waarover gerapporteerd moet worden vast te stellen op een minimumbedrag van € 100.000.”

De verwachting is dat van het (zelf) geven van een rechtmatigheidsverantwoording een kwaliteitsimpuls uitgaat op de interne processen en beheersing. Het college dient immers te kunnen steunen op een adequaat functionerend systeem van interne beheersing en -controle, om (primair) te waarborgen dat de gemeente bij alle (financiële) beheershandelingen en transacties de wet- en regelgeving naleeft. Het interne controlesysteem is tevens van belang bij het opstellen van een overzicht van afwijkingen van rechtmatigheid. Omdat het college ook beheersmaatregelen moet formuleren is de verwachting tevens dat er meer vooruitgekeken zal worden naar het oplossen en voorkomen van onrechtmatigheden.

3. Wat gaan we daarvoor doen?

3.1 Aanpak van college bij beoordeling rechtmatigheid

Een belangrijke vraag is hoe het college verantwoording aflegt over zijn beoordeling van de rechtmatigheid van de financiële beheershandelingen. Het antwoord op die vraag wordt sterk bepaald door de voorschriften van de commissie BBV.

In de kadernota van de commissie BBV is uitwerking gegeven aan de verantwoordingsplicht door het college. Deze uitwerking bevat de stappen die moeten worden genomen om daadwerkelijk de verantwoording te kunnen afleggen.

3.2 Stap 1 Normenkader

Het begint met het kunnen vaststellen welke normen moeten worden gehanteerd voor de beoordeling. Het gaat dan om alle regelgeving van buiten de gemeente en binnen de gemeente, door de raad vastgesteld. Deze moet net als op dit moment, worden opgenomen in een normenkader. Dit normenkader wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Het normenkader wordt gebruikt bij de verbijzonderde interne controle.

Voor verordeningen geldt dat alle gemeentelijke verordeningen voor zover deze bepalingen bevatten over financiële beheershandelingen onderdeel uitmaken van het normenkader. Ook andere besluiten van de raad met een kader stellend karakter en die bepalingen bevatten over financiële beheershandelingen, zijn een verplicht onderdeel van het normenkader.

3.3 Stap 2 Operationaliseren verantwoordingsgrens

De verantwoordingsgrens is het door de raad vastgestelde 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. Voor zowel fouten als voor onduidelijkheden geldt hetzelfde percentage.

De verantwoordingsgrens betekent dat rechtsmatigheidsfouten pas worden opgenomen en toegelicht in de rechtmatigheidsverantwoording, wanneer zij boven het door de raad vastgestelde percentage komen. Wanneer het voor het college niet duidelijk is of er financieel rechtmatig is gehandeld, dan worden deze onduidelijkheden pas in de rechtmatigheidsverantwoording opgenomen en toegelicht indien zij boven het door de raad vastgestelde percentage komen.

In de paragraaf Bedrijfsvoering worden dus alle fouten en onduidelijkheden groter dan € 100.000 opgenomen en toegelicht. Mocht de som van al deze afwijkingen boven de verantwoordingsgrens uitkomen, dan nemen we deze op in de rechtmatigheidsverantwoording.

3.4 Stap 3 Uitvoeren controle op rechtmatigheid

Gedurende het verslagjaar worden op basis van het toetsingskader dat is afgeleid van het normenkader de risico's in de processen van de gemeente bepaald. Op basis van de uitkomsten van deze risicobenadering wordt door deelwaarnemingen en cijferanalyse bepaald of de financiële beheershandelingen van de gemeente rechtmatig zijn. Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn de onderwerpen die zijn opgenomen in hoofdstuk 4 van de kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV. De uitkomsten daarvan zijn input voor stap 4.

3.5 Stap 4 Het college legt verantwoording af in de jaarrekening

Het college legt verantwoording af aan de hand van het verplichte model (zie bijlage 1). Alle rechtmatigheidsafwijkingen boven de verantwoordingsgrens worden in deze verantwoording kort en bondig benoemd. Daarnaast is de paragraaf Bedrijfsvoering de plaats 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 worden de speerpunten van de bedrijfsvoering toegelicht. Ook wordt daarin een nadere toelichting gegeven op alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen voor zover deze de rapporteringsgrens overschrijden. Aspecten die hierbij aan de orde komen zijn de tussentijdse communicatie met de raad (is bijvoorbeeld in de tussentijdse rapportages aandacht besteed aan afwijkingen) - of de reden waarom deze achterwege zijn gebleven - alsook de maatregelen die zijn genomen om verbeteringen aan te brengen om het handelen conform wet- en regelgeving afdoende in processen te waarborgen.

Het college kan een overzicht opnemen van de getroffen en nog te treffen beheersmaatregelen. Maatregelen die gericht zijn op het voorkomen alsmede het opheffen van onrechtmatigheden. Dit kunnen meer algemeen geformuleerde beheersmaatregelen zijn (bijvoorbeeld als onderdeel van de verbijzonderde interne controle), maar ook gerichte maatregelen die tot doel hebben het opheffen van een concrete onrechtmatigheid of onduidelijkheid.

4. Wat mag het kosten?

Het beleidskader rechtmatigheid is leidraad voor de (verbijzonderde) interne controle van de gemeenten. De uitvoering van de werkzaamheden zal vermoedelijk extra tijd gaan vragen. Of er sprake is van structurele extra werkzaamheden kan niet op voorhand worden gezegd. Er wordt overigens wel gemonitord of deze wijziging in wetgeving structureel extra capaciteit vraagt.

5. Hoe kunnen we er meer op sturen?

De raden hebben belang bij een rechtmatige uitvoering van de processen binnen hun gemeente. Op basis van de uitkomsten van het rechtmatigheidsonderzoek en de rapportage daarover in de specifieke verantwoording in de jaarrekening en de toelichting daarop in de paragraaf bedrijfsvoering heeft de raad een instrument om bij te kunnen sturen, vergelijkbaar met de bevindingen en adviezen van de accountant in zijn rapportage.

Bijlage I Modelverantwoording

Verantwoordelijkheid college van burgemeester en wethouders

De baten en lasten alsmede de balansmutaties moeten getrouw in de jaarrekening worden opgenomen. Uit het getrouw opnemen van de baten en lasten alsmede de balansmutaties, blijkt een drietal rechtmatigheidscriteria niet expliciet. Dit betreffen het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium.

In deze rechtmatigheidsverantwoording licht het college van burgemeester en wethouders toe in hoeverre bij de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium zijn nageleefd. Dit houdt in dat de verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties in overeenstemming zijn met door de raad vastgestelde kaders zoals de begroting en gemeentelijke verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving. Bij de waarderingsgrondslagen in de jaarrekening is het door de raad 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.

Bevinding

Het college is van mening dat de in deze jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties wel/niet rechtmatig tot stand zijn gekomen binnen de daarvoor gestelde grens.

De geconstateerde afwijkingen betreffen:

-
-

In de paragraaf bedrijfsvoering is op basis van de Kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV en op basis van de afspraken met de raad aanvullende informatie opgenomen over de financiële rechtmatigheid. In deze paragraaf heeft het college ook beschreven welke actie hij onderneemt om vermelde afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

De afwijkingen (fouten en/of onduidelijkheden als gedefinieerd in de notitie rechtmatigheidsverantwoording) worden alleen in de rechtmatigheidsverantwoording vermeld indien de door de raad gestelde verantwoordingsgrens voor rechtmatigheid is overschreden. Op basis van afspraken tussen de raad en het college kunnen afwijkingen die lager zijn dan de verantwoordingsgrens in de paragraaf Bedrijfsvoering worden vermeld.