Commissie BBV

januari 2020

Rechtmatigheidsverantwoording

Model tekst

en

Toelichting

Commissie BBV

januari 2020

Model van de rechtmatigheidsverantwoording

Verantwoordelijkheid college van burgemeester en wethouders[1]

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 betreffen[2]:

-
-
-

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

[1] In deze tekst wordt gesproken over college van burgemeester en wethouders, maar deze geldt ook voor gedeputeerde staten van de provincie en het (dagelijks) bestuur van gemeenschappelijke regelingen. Daar waar gemeente staat, dient ook provincie of gemeenschappelijke regeling gelezen te worden

[2] De afwijkingen (fouten en/of onduidelijkheden als gedefinieerd in de Kadernota Rechtmatigheid) worden alleen vermeld indien de door de gemeenteraad gestelde verantwoordingsgrens voor rechtmatigheid is overschreden.

2. Toelichting op de tekst van de rechtmatigheidsverantwoording

Inleiding

Naar aanleiding van de voorstellen van de commissie Depla, in het rapport 'Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten" legt met ingang van het verslagjaar 2021 het College van burgemeester en wethouders ("college") bij een gemeente in de jaarrekening verantwoording af over de rechtmatigheid.

Deze verantwoording gaat na een wetswijziging deel uitmaken van de jaarrekening, zodat de aandacht voor en de controle op rechtmatigheid op het huidig kwaliteitsniveau gehandhaafd blijft. De accountant geeft een getrouwheidsoordeel af over de jaarrekening, waarvan de rechtmatigheidsverantwoording onderdeel uitmaakt. Het huidige afzonderlijke rechtmatigheidsoordeel in de controleverklaring van de accountant komt daarmee te vervallen

Deze wijziging markeert allereerst de verantwoordelijkheid van het college voor de rechtmatigheid. Het is vervolgens aan de Raad om de rechtmatigheidsverantwoording van het college te bediscussiëren en te beoordelen. Het is de verwachting 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. Dit systeem zal tevens van belang zijn bij het opstellen van een overzicht van afwijkingen van rechtmatigheid. Tevens is de verwachting dat er meer vooruit gekeken zal worden naar het oplossen van onrechtmatigheden omdat het college ook beheersmaatregelen moet formuleren. Wat gaat het college doen om bestaande onrechtmatigheden op te heffen of nieuwe onrechtmatigheden te voorkomen? Ook dit laatste kan een gespreksonderwerp zijn tussen Raad en college. Hierbij is het van belang dat het voltallige college verantwoordelijk is (zich verantwoordelijk voelt) voor het afgeven van de rechtmatigheidsverantwoording. De wethouder van financiën kan hierbij wellicht een coördinerende rol vervullen binnen het college, maar de fouten en/of onduidelijkheden kunnen betrekking hebben op het brede beleidsterrein van de gehele gemeente. Dit laatste onderstreept de noodzaak van een daadkrachtig collegiaal bestuur.

De hierboven geschetste wijzigingen zijn in lijn met soortgelijke veranderingen die reeds doorgevoerd zijn bij de Rijksoverheid en ZBO's.

Uitgangspunten

In deze paragraaf zullen enkele uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de rechtmatigheidsverantwoording, worden toegelicht.

Het model en grens voor afwijkingen

Het model wordt verplicht voorgeschreven, tekstuele aanpassingen zijn alleen op de aangegeven plaatsen toegestaan. Deze verplichting wordt opgenomen in de wetgeving.

De grens waarboven afwijkingen in de verantwoording moeten worden opgenomen wordt door de Raad bepaald maar bedraagt maximaal 3% van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan de reserves). Onder afwijkingen wordt verstaan fouten (dus het niet naleven van wet- en regelgeving) en/of posten waarvan bij het college onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid (omdat juristen bijvoorbeeld van mening verschillen over een

aanbesteding)[3]. Benadrukt wordt dat deze onduidelijkheden zich niet een-op-een hoeven te verhouden met het begrip onzekerheden in de controle van de accountant. Het college voert immers geen accountantscontrole uit, maar kan vanuit interne toetsingen en monitoring informatie krijgen over onduidelijkheden die twijfels geven over de rechtmatigheid en uit dien hoofde moeten worden gecommuniceerd met de raad. Voor de afwijkingen wordt een grens van (maximaal) 3% gehanteerd. Eventuele wijzigingen in dit percentage en nadere duiding van rechtmatigheid voor de verantwoording worden opgenomen in het Besluit begroting en Verantwoording (BBV) en uitgewerkt in de Kadernota Rechtmatigheid van de Commissie BBV. Ook toekomstige aanpassingen van de tekst van de verantwoording worden in het BBV en de Kadernota Rechtmatigheid opgenomen c.q. verwerkt.

Kadernota rechtmatigheid

De Kadernota in de huidige vorm is de uitwerking van artikel 75 lid 2, zijnde de visie ten aanzien van de rechtmatigheid in de controleverklaring van de accountant. Nu de rechtmatigheid in een expliciete verantwoording door het college wordt opgenomen, worden de Kadernota en de opdracht aan de Commissie BBV inhoudelijk gewijzigd. De focus komt nu te liggen op de definitie, invulling en reikwijdte van rechtmatigheid ten behoeve van de rechtmatigheidsverantwoording door het college (en niet meer de accountantscontrole).

De kaders voor de accountantscontrole op de rechtmatigheid (en getrouwheid) worden vastgelegd in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO). In de (nieuwe) Kadernota rechtmatigheid kan hiernaar worden verwezen.

Paragraaf Bedrijfsvoering

Deze paragraaf wordt de aangewezen plek om een nadere toelichting te geven door het college op zaken die de rechtmatigheid raken en hoe de beheersing is vormgegeven. Hierbij moet in ieder geval nadere toelichting worden gegeven op alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn vermeld. Aspecten die hierbij onder meer in de beschouwingen betrokken worden 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 wet- en regelgeving afdoende in processen te waarborgen.

Ten behoeve van de wettelijke basis is het nodig om het desbetreffende artikel in het BBV aan te passen. Deze wetswijziging wordt naar verwachting in de loop van 2020 afgerond. De Commissie BBV geeft in de Kadernota Rechtmatigheid nadere aanwijzingen over de informatie die het college in de paragraaf in de jaarstukken (alsmede in de begroting op te nemen paragraaf) moet en/of kan opnemen.

Nadere uitwerking

Wanneer is er sprake van een onrechtmatigheid?

Het brede juridische begrip rechtmatigheid heeft betrekking op het in overstemming handelen met (alle) geldende internationale verdragen, wetten in formele zin, besluiten, regelingen en verordeningen. In het kader van de rechtmatigheidsverantwoording is de inhoud en strekking van dit begrip echter aanzienlijk beperkter. Het doel is om vast te stellen of baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen, dat wil zeggen overeenkomstig relevante (financiële) wet en regelgeving. Regels met betrekking tot handelingen en beslissingen van niet-financiële aard (bijvoorbeeld in relatie tot arbeidsomstandighedenwet, algemene verordening persoonsgegevens, archiefwet) maken in beginsel geen onderdeel uit van het normenkader.

[3] Bij bijvoorbeeld een complexe aanbesteding kunnen inkopers en juristen verschillende opinies hebben over de juiste wijze van aanbesteden. Wanneer de omvang hiervan de door de Raad vastgestelde verantwoordingsgrens overschrijdt worden deze in de rechtmatigheidsverantwoording opgenomen. In de huidige regelgeving worden de financiële beheershandelingen en transacties waarbij verschillende opinies over de rechtmatigheid zijn door de accountant in het verslag van bevindingen opgenomen.

Er is geen uitbreiding (noch een inperking) beoogd van de rechtmatigheidstoetsing, ten opzichte van de bestaande Kadernota rechtmatigheid van de Commissie BBV.

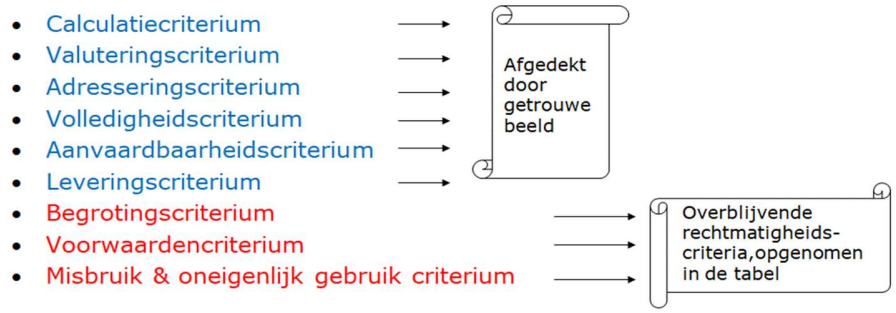
Vanzelfsprekend is het mogelijk dat het in strijd handelen met een wet, besluit of regeling van niet-financiële aard, wel financiële gevolgen kan hebben in de vorm van schade, claims en/of een boete. Bijvoorbeeld omdat een toezichthouder een boete bij een overtreding kan opleggen, of burgers de gemeente in rechte kunnen aanspreken. In de laatstgenoemde gevallen dient het college te beoordelen of een verplichting of risico in de jaarrekening moet worden opgenomen. Hierbij kunnen overwegingen zoals de waarschijnlijkheid van het opleggen van een boete of het moeten betalen van een schadevergoeding, een rol spelen.

Verantwoordingsgrens

De verantwoordingsgrens waarboven rechtmatigheidsafwijkingen vermeld moeten worden, wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Deze verantwoordingsgrens geldt voor fouten en onduidelijkheden afzonderlijk. Dit betekent dat rechtsmatigheidsfouten pas in de rechtmatigheidsverantwoording worden opgenomen en toegelicht wanneer zij boven het door de Raad vastgestelde percentage komen. Wanneer het voor het college niet duidelijk is of financieel rechtmatig is gehandeld, worden deze eveneens pas in de rechtmatigheidsverantwoording opgenomen en toegelicht indien zij boven het door de Raad vastgestelde percentage komen. Voor iedere gemeente (ongeacht de schaalgrootte) geldt dat de Raad een afweging moet maken tussen enerzijds de hoogte van de verantwoordingsgrens en anderzijds de inspanningen die voor het ambtelijk apparaat verbonden zijn aan het detecteren en rapporteren van de rechtmatigheidsfouten en/of onduidelijkheden Daarover moet het gesprek binnen de gemeente tussen college en de Raad ook gevoerd worden.

Welke rechtmatigheidscriteria moeten toegelicht worden?

In de literatuur en wetsgeschiedenis worden negen aspecten van rechtmatigheid onderscheiden. Zes criteria worden tevens afgedekt door het getrouwe beeld en behoeven om deze reden niet afzonderlijk vermeld en getoetst te worden in de rechtmatigheidsverantwoording. Vanzelfsprekend maken deze eerste zes criteria wel onderdeel uit van de reguliere jaarrekeningcontrole. In het onderstaande schema is dit nader toegelicht.



Bij de grondslagen voor het opstellen van de jaarrekening geeft het college reeds aan dat de jaarrekening in overeenstemming met het BBV is opgesteld. De accountant verklaart dat de jaarrekening een getrouwe weergave is van de baten en lasten, als de activa en passiva. Blijven over de laatste drie criteria: begrotingscriterium, voorwaardencriterium, misbruik & oneigenlijk gebruik criterium.

In de Kadernota rechtmatigheid van de Commissie BBV is een nadere uitwerking gegeven van deze drie begrippen en de manier waarop hier in de praktijk mee om kan worden gegaan.

Controlerend accountant

De rechtmatigheidsverantwoording valt, als onderdeel van de jaarrekening, onder het getrouwheidsoordeel van de accountant. Het oordeel van de accountant is opgenomen in de controleverklaring van de accountant en toegelicht in het verslag van bevindingen. De beoordeling van de getrouwheid door de controlerend accountant geeft aan dat vertrouwd mag worden op hetgeen in de rechtmatigheidsverantwoording van het college vermeld staat. Het is feitelijk juist en volledig, maar de uitlatingen die opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording komen geheel voor rekening van het college.

Voorts zal in de controleverklaring en het verslag van bevindingen van de accountant geen oordeel meer gegeven worden over de rechtmatigheid. Het ziet uitsluitend nog op de getrouwheid. Dit betekent onder meer dat rechtmatigheidsfouten (die niet tevens van invloed zijn op het getrouwe beeld), geen invloed hebben op de strekking van de controleverklaring. Hierdoor kan het bijvoorbeeld voorkomen dat er omvangrijke rechtmatigheidsfouten opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording van het college, terwijl de strekking van de controleverklaring toch goedkeurend is, omdat de omvangrijke rechtmatigheidsfouten getrouw opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording. Dit laatste moet voor de Raad uiteraard geen belemmering zijn, om met het college een kritisch gesprek te voeren over de rechtmatigheidsfouten.

Toelichting paragraaf bedrijfsvoering

In de paragraaf bedrijfsvoering kan het college de volgende onderwerpen behandelen:

- De oorzaken toelichten voor de geconstateerde onrechtmatigheden;
- Een verklaring geven voor de geconstateerde onrechtmatigheden. Er kunnen bijvoorbeeld redenen zijn waarom er afgeweken is van een voorschrift in een regeling. Redenen die wellicht ook al eerder besproken zijn met de Raad. Ook als de rechtmatigheidsfouten lager zijn dan de door de raad vastgestelde verantwoordingsgrens kunnen in de paragraaf bedrijfsvoering de wel geconstateerde rechtmatigheidsfouten worden vermeld. Dit kan verstandig zijn voor de rechtmatigheidsfouten die de accountant op basis van afspraken tussen de raad en accountant in het verslag van bevindingen zal opnemen.
- Etc.

Beheersmaatregelen

Ten slotte kan het college een overzicht opnemen van de getroffen en nog te treffen beheersmaatregelen. Maatregelen die gericht zijn op het voortaan 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.

De Commissie BBV zal in de Kadernota, die in 2020 zal verschijnen, uitwerken welke informatie over de rechtmatigheidsverantwoording in de paragraaf bedrijfsvoering moet en/of kan worden opgenomen.