



**Plan van aanpak
rechtmatigheidsverantwoording 2023**

Inhoudsopgave

Inleiding	3
1. Wat is rechtmatigheid?	3
2. Wat gaat veranderen?	3
3. Rollen en verantwoordelijkheden	4
4. Fundament voor de rechtmatigheidscontrole	6
5. Activiteiten rechtmatigheidsverantwoording	8
Bijlage 1 Model rechtmatigheidsverklaring	9

Inleiding

Voor de opzet en inhoud van de begroting en jaarrekening gelden wettelijke eisen die zijn vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Er is een wetswijziging aangekondigd over de verantwoording van de rechtmatigheid in de jaarrekening van gemeenten. In de huidige situatie vormt de externe accountant een oordeel over de verantwoordelijkheid van de rechtmatigheid binnen de gemeente en rapporteert hierover aan de gemeenteraad. Als gevolg van de wetswijziging wordt vanaf 2023 het college van burgemeester en wethouders (hierna het college) zelf verantwoordelijk voor het afgeven van deze verantwoording. Het college was al staatsrechtelijk en bestuurlijk verantwoordelijk voor de rechtmatigheid, enkel het toetsen en rapporteren werd door de externe accountant uitgevoerd. Vanaf dat moment geeft de externe accountant enkel nog een controleverklaring af met een oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening en rechtmatigheidsverantwoording.

1. Wat is rechtmatigheid?

In het BADO (Besluit accountantscontrole decentrale overheden) wordt een onderscheid gemaakt tussen het juridische begrip rechtmatigheid en de rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole. Dit laatste begrip wordt als volgt toegelicht: “Bij rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole bestaat er een duidelijke relatie met het financiële beheer. Financieel beheer (in ruime zin) bevat naast de beheershandelingen ook de vastleggingen daarvan in de administraties. Ook de naleving van de financiële verslaggevingsregels, zoals opgenomen in het BBV, raakt op onderdelen de rechtmatigheid.

Het doel van de rechtmatigheidsverantwoording is met een bepaalde mate van zekerheid vaststellen dat de financiële handelingen hebben plaatsgevonden binnen de kaders van de wet- en regelgeving.

2. Wat gaat veranderen?

Het college stelt in de huidige situatie jaarlijks een verantwoordingsrapportage op voor de gemeenteraad in de vorm van het jaarverslag en een jaarrekening, ofwel de jaarstukken. In het jaarverslag legt het college verantwoording af over de voortgang van het beleid. In de jaarrekening verantwoordt het college zich op basis van het BBV over de transactiestromen en gebeurtenissen, rekeningsaldi en toelichtingen.

Na de wetswijziging blijft de accountant de betrouwbaarheid van de informatie in de jaarrekening en de aansluiting met het jaarverslag controleren. Het college is nu zelf verantwoordelijk voor de controle op de rechtmatigheid van het gevoerde bestuur binnen de gemeente en de daaraan ten grondslag liggende beheershandelingen. Het college moet als gevolg van de aanpassing van de regelgeving vanaf 2023 zelfstandig verantwoording afleggen aan de gemeenteraad.

HUDIGDE SITUATIE



TOEKOMSTIGE SITUATIE



Nieuw zijn het opnemen van de rechtmatigheidsverklaring (zie bijlage 1) door het college in de jaarrekening en een toelichting op de rechtmatigheid in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag. Hierin wordt aanvullend de kwaliteit van de interne beheersing en de leer- en verbeterpunten toegelicht aan de gemeenteraad. De accountant toetst deze paragraaf dan ook anders dan de rechtmatigheidsverklaring die onderdeel is van de jaarstukken.

3. Rollen en verantwoordelijkheden

Gemeenteraad

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is mede bedoeld om het gesprek te ondersteunen tussen de gemeenteraad en het college, over de (financiële) rechtmatigheid. Met als doel om de kaderstellende- en controlerende rol van de gemeenteraad op dit vlak te versterken.

Hierbij is van belang dat de gemeenteraad:

- De verantwoordingsgrens vaststelt;
- Aangeeft aan het college, wat over de rechtmatigheid in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen moet worden, ofwel de rapportagegrens vaststellen.

Verantwoordingsgrens

Betreft de grens voor het opnemen van geconstateerde afwijkingen in de rechtmatigheidsverklaring. Dit percentage ligt tussen de 0%-3%. Als grondslag wordt gehanteerd de totale lasten inclusief de toevoeging aan de reserves. De best practice is 1% overeenkomstig de accountantscontrole, bij 0% moet alles worden gerapporteerd en bij 3% moet veel minder worden gerapporteerd dan bij de accountantscontrole. De gemeenteraad bepaald uiteindelijk de percentages.

Rapportagegrens

Betreft de grens voor het rapporteren van geconstateerde afwijkingen aan de gemeenteraad.

Het college van burgemeester en wethouders

Het college was al verantwoordelijk voor het vermijden van rechtmatigheidsfouten en het optimaliseren van de bedrijfsprocessen om dit te voorkomen. Met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording komt de verantwoordelijkheid specifiek daar te liggen waar deze thuishoort, bij het college.

Het college:

- Neemt de rechtmatigheidsverklaring op in de jaarrekening.
- Neemt een toelichting op in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag, over de financiële rechtmatigheid. Kern daarbij is beheersing, rapportage en maatregelen.

Accountant

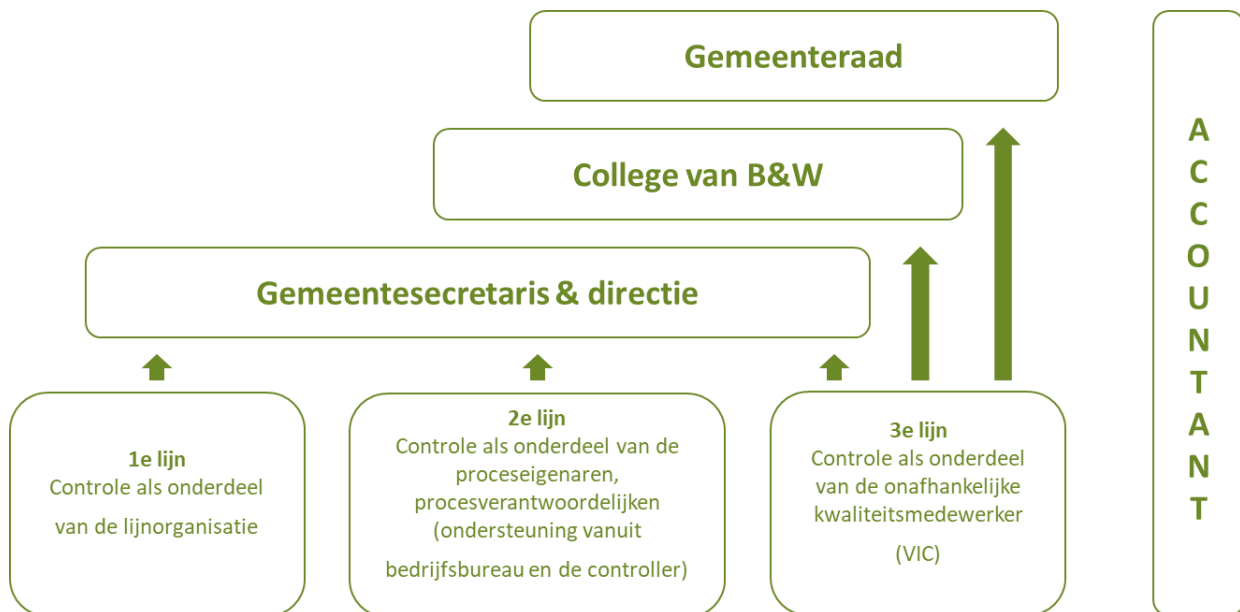
De accountant stelt de getrouwheid van de jaarrekening vast inclusief de rechtmatigheidsverklaring (onderdeel van de jaarrekening). In de controleverklaring wordt in de nieuwe situatie geen afzonderlijk oordeel meer gegeven over het aspect van de rechtmatigheid. Het college zal immers de rechtmatigheidsverantwoording opnemen in de jaarrekening en het jaarverslag. De accountant zal uitsluitend toetsen of de jaarrekening getrouw is, maar toetst daarbij dus ook of de rechtmatigheidsverklaring dat is.

De organisatie

De organisatie zal generiek zelf bijdragen aan de rechtmatigheid middels de zogenaamde drie verdedigingslinies:

- 1^e lijn
De beheersmaatregelen die belegd zijn in de lijnorganisatie bij de gebruikers van de processen.
- 2^e lijn
Verantwoordelijk voor de inrichting en de beheersing van de bedrijfsprocessen. Toetst en coördineert of de beheersingsmaatregelen op uitvoeringsniveau aanwezig zijn en adequaat worden uitgevoerd in de 1^e lijn. Dit zijn de proceseigenaren en de procesverantwoordelijken (afdelingshoofden). Deze worden ondersteunt en geadviseerd door bedrijfsbureau en de controller.
- 3^e lijn
Verantwoordelijk voor de uitvoering van de (verbijzonderde) interne controle door een onafhankelijke kwaliteitsmedewerker, die een objectief oordeel kan vellen over de afdeling en/of processen die zijn getoetst.

Iedereen binnen de gemeente werkt mee aan de beheersmaatregelen vanuit zijn/haar eigen functie. De kwaliteitsmedewerker ondersteunt, faciliteert en toetst middels steekproeven de opzet, bestaan en werking van de processen aan de hand van een jaarlijks controleprogramma.



4. Fundament voor de rechtmatigheidscontrole

Normenkader

Het normenkader voor een rechtmatigheidscontrole betreft de inventarisatie van de relevante wet- en regelgeving van hogere overheden en de gemeente zelf. Dit is wet- en regelgeving die bepalingen bevat over financiële beheershandelingen en door de gemeenteraad of hogere overheden is vastgesteld en voorgeschreven.

Het normenkader dient uiterlijk voor aanvang van de jaarrekeningcontrole te zijn vastgesteld. Overeenkomstig de kadernota rechtmatigheid (Bado) is het normenkader rechtmatigheid namelijk een inventarisatie van de voor de accountantscontrole relevante regelgeving.

Het college stuurt het normenkader naar de raad. De raad stelt dit normenkader bij de vaststelling van het controleprotocol vast.

Controleprotocol en controleverordening

Het controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening.

De controleverordening beschrijft de regels die gelden voor de controle van de jaarrekening en geeft tevens een toelichting van de, door de gemeenteraad bepaalde, verantwoordingsgrens en rapportagegrens.

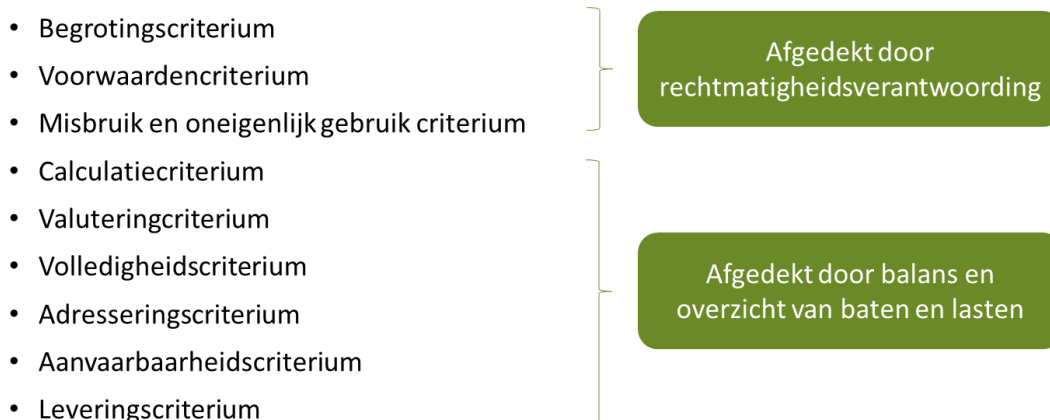
Het controleprotocol en de controleverordening worden waar nodig geactualiseerd en jaarlijks vastgesteld door de gemeenteraad.

Rechtmatigheidscriteria

In de wet- en regelgeving worden negen rechtmatigheidscriteria onderscheiden.

1. Bij het *begrotingscriterium* gaat het om de controle op overschrijdingen van de geautoriseerde begroting na begrotingswijzigingen in het boekjaar → Alleen een begrotingsoverschrijding die onrechtmatig is wordt opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording.

2. Bij het *voorwaardencriterium* wordt gecontroleerd of de financiële beheershandelingen binnen de gemeente voldoen aan de voorwaarden zoals die gesteld zijn in de wet- en regelgeving → Gemeentelijke verordeningen zoals opgenomen in het normenkader.
3. Bij het *misbruik en oneigenlijk gebruik criterium* gaat het met name om fraude- en integriteitssignalen.
4. Bij het *calculatiecriterium* gaat het om de juistheid van de gepresenteerde bedragen.
5. Bij het *valuteringscriterium* gaat het om de juistheid van het tijdstip van betaling en van verantwoording bij verplichtingen.
6. Bij het *volledigheidscriterium* gaat het om de verantwoording van de volledigheid van alle opbrengsten.
7. Bij het *adresseringscriterium* gaat het om de juistheid van de rechthebbende waar een financiële stroom naar toe is gegaan.
8. Bij het *aanvaarbaarheidscriterium* gaat het erom of de financiële beheershandelingen bij de activiteiten van de gemeente passen en of een aanvaardbare tegenprestatie is overeengekomen.
9. Bij het *leveringscriterium* gaat het erom of de levering van de prestatie heeft plaatsgevonden.



Omdat criteria 3 tot en met 9 worden afgedekt door het getrouwe beeld (accountantscontrole) hoeven deze constatering niet afzonderlijk vermeld te worden in de rechtmatigheidsverantwoording. Deze maken uiteraard wel onderdeel uit van de reguliere jaarrekeningencontrole, maar het is niet de bedoeling dat het college zelf “een accountantscontrole” gaat uitvoeren. Voor de rechtmatigheidsverantwoording zijn derhalve **criteria 1, 2 en 3** van belang.

Begrotingscriterium

Afwijkingen van de begroting worden geautoriseerd door de raad. Indien een wijziging niet meer in het jaar zelf is vastgesteld zijn bestedingen afwijkend van het begrotingsbedrag strikt genomen onrechtmatig. Uitgangspunt is dat *iedere afwijking van de begroting onrechtmatig* is. Het college betreft alle afwijkingen ten opzichte van de begroting bij de fouten en onduidelijkheden in de rechtmatigheidsverantwoording. Opnemen (niet toelichten) in de rechtmatigheidsverantwoording is enkel van toepassing indien de verantwoordingsgrens is overschreden.

Voorwaardencriterium

Het voorwaardencriterium heeft betrekking op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De voorwaarden zijn afkomstig uit de regelgeving en hebben betrekking op aspecten zoals: doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur. De overdrachten van onder

andere subsidies en uitkeringen zijn bijvoorbeeld aan bepaalde voorwaarden verbonden. Het niet in acht nemen van deze voorwaarden kan leiden tot een onrechtmatigheid.

Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

Het is aan de gemeente om effectieve maatregelen te nemen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. De basis daarvoor ligt in belangrijke mate bij de uitkomsten van de intern al uitgevoerde controles en evaluaties. Gemeente Voerendaal heeft geen aparte nota M&O beleid opgesteld. Dit is ook vermeld in de paragraaf bedrijfsvoering. Daadwerkelijke afwijkingen (indien deze niet het getrouwheidsaspect raken) worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording.

5. Activiteiten rechtmatigheidsverantwoording

De focus ligt op processen met de grootste financiële en maatschappelijke omgang/risico's. Actuele procesbeschrijvingen vormen de basis voor de rechtmatigheidsverantwoording. In deze procesbeschrijvingen is aandacht besteed aan functiescheiding, zichtbare controlehandelingen en IT-maatregelen (ten behoeve van betrouwbaarheid van gegevensverwerking). De verdere uitwerking van de activiteiten in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording worden verwerkt in een intern controleplan. De uitvoering van dit plan is een verantwoordelijkheid van het college.

Opstellen rechtmatigheidsverklaring en bedrijfsvoeringsparagraaf

De *rechtmatigheidsverklaring* is een onderdeel van de *jaarrekening*. De accountant betreft de rechtmatigheidsverantwoording ook in zijn oordeelsvorming, omdat deze de opdracht krijgt de jaarrekening te controleren. De accountant verklaart in de nieuwe situatie of de rechtmatigheidsverklaring getrouw is.

De *bedrijfsvoeringsparagraaf* is onderdeel van het *jaarverslag*. De werkzaamheden van de accountant zijn niet gericht op het vormen van een oordeel over de getrouwheid van het jaarverslag. De accountant toetst enkel of het jaarverslag geen tegenstrijdigheden bevat met de jaarrekening.

Wat wordt minimaal opgenomen in de rechtmatigheidsverklaring?

Voor de rechtmatigheidsverklaring heeft de commissie BBV een standaardtekst gepubliceerd die wordt gehanteerd ten aanzien van de verantwoording door het college. Dit houdt in:

- Het college rapporteert dat de financiële transacties rechtmatig zijn en de voorafgestelde verantwoordingsgrens door de raad niet overschrijden.
- Het college rapporteert of en zo ja welke financiële transacties niet rechtmatig zijn en de verantwoordingsgrens overschrijden. Het college geeft aan waar de bevindingen/afwijkingen betrekking op hebben en voor welk bedrag (opgenomen in conclusie).

In de rechtmatigheidsverklaring wordt **geen** informatie opgenomen over de beheersmaatregelen die de gemeente treft om afwijkingen van de rechtmatigheid (fouten of onduidelijkheden) te voorkomen. De accountant kan toekomstige beheersingsmaatregelen namelijk niet toetsen en zou derhalve geen goedkeurende verklaring kunnen afgeven.

Bevindingen lager dan de vastgestelde verantwoordingsgrens maar boven de vastgestelde rapportagegrens worden niet opgenomen in de rechtmatigheidsverklaring, maar in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

Wat wordt opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf?

Nog geen standaard kader bekend vanuit de commissie BBV. Voor nu worden de volgende aspecten opgenomen:

- Beheersmaatregelen die zijn/worden getroffen om in de toekomst tekortkomingen in de rechtmatigheid te voorkomen.
- Bevindingen die onder de verantwoordingsgrens voor de rechtmatigheidsverklaring blijven, maar wel relevant zijn om de raad over te informeren.
- Bevindingen die boven de rapporteringsgrens vallen die college en raad hebben afgesproken.
- Bewuste afwijkingen van wet- en regelgeving door bijzondere omstandigheden binnen de gemeente.
- Andere zaken die het college relevant vindt om de raad nader over te informeren.

Het format voor de rechtmatigheidsverklaring is opgenomen in bijlage 1.

Bijlage 1 Model rechtmatigheidsverklaring

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, blijken 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 de 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 ...% van de totale lasten inclusief toevoegingen aan de reserves en is daarmee vastgesteld op €.....

Bevinding

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:

-
-
-

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.