



Beleidskader rechtmatigheid

Inhoudsopgave

1. Rechtmatigheid: waar gaat het over?.....	3
1.1 Achtergrond en inleiding.....	3
1.2. Wat is rechtmatigheid?.....	4
2. Wat willen we bereiken?.....	4
2.1. Doel beleidskader.....	4
2.2. Criteria rechtmatigheid.....	4
2.3. Normen voor het college bij de rechtmatigheidsverantwoording.....	7
2.4. Bepalen aanpak en inhoud van verantwoorden over de rechtmatigheid door het college.....	8
3. Wat mag het kosten.....	10
4. Hoe kunnen we er op sturen?.....	11
Bijlage 1: Modelverantwoording.....	12
Bijlage 2 Kadernota rechtmatigheid 2023 Commissie Bbv.....	13

1. **Rechtmatigheid: waar gaat het over?**

1.1 Achtergrond en inleiding

Vanaf 2023 moet het College van Burgemeester en wethouders (college) een zogeheten rechtmatigheidsverantwoording opnemen (beginnend met verslagjaar 2023) in de jaarrekening. Hiermee wordt door het college verantwoording afgelegd over de naleving van de regels, die van belang zijn voor het financiële reilen en zeilen van de gemeente. Bijvoorbeeld over 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 van subsidiegeld.

Het college van B&W is ook nu al bestuurlijk verantwoordelijk voor de rechtmatigheid. Maar het is nu nog de accountant die hierover verslag uitbrengt en het gesprek voert met de gemeenteraad. In de toekomst moet het college van B&W zelf een verantwoording opstellen, die opgenomen wordt in de jaarrekening.

De gemeenteraad gaat hierover in gesprek met het college en kan zo zijn controlerende rol beter vervullen. De gemeenteraad bepaalt straks ook waar de grens ligt van waar de jaarrekening nog voldoet aan de eisen van rechtmatigheid en wanneer niet. Wanneer wil de raad geïnformeerd worden? Voor iedere euro of boven een bepaald bedrag? Ook moet de grens bepaald worden van wanneer er specifieke afwijkingen zoals een afwijking van de aanbestedingsregels moet worden gerapporteerd. Deze zogeheten verantwoordings- en rapporteringgrens – een bedrag – zal tussen de 0 en 3 procent van de lasten moeten liggen. Overigens is ook dat nu al zo, alleen maakt dit nu deel uit van de afspraken die door de raad met de accountant worden gemaakt.

De accountant zal nog steeds toetsen of de jaarrekening getrouw is. Oftewel, in overeenstemming met de werkelijkheid. De rechtmatigheidsverantwoording wordt onderdeel van de jaarrekening. De accountant controleert dus straks ook of die verantwoording getrouw is. Afwijkingen moeten in de toekomst in de paragraaf bedrijfsvoering worden gerapporteerd.

Voor de accountant verandert er niet zoveel. Ook nu moet hij controleren of baten en lasten en balansposten de uitkomst zijn van rechtmatige transacties. Hij hoeft er zelf geen afzonderlijke deelverklaring van maken in zijn verslag van bevindingen, maar wel toetsen of de verantwoording die door het college in de jaarrekening wordt opgenomen juist en volledig is.

Vanwege het gegeven dat rechtmatigheid op een andere manier behandeld gaat worden, is het goed dat de kaders hiervoor worden vastgelegd in een beleidskader. De commissie Bbv heeft in haar kadernota rechtmatigheid al redelijke gedetailleerde voorschriften voor de kaders bepaald. Die zijn in dit beleidskader overgenomen.

Dit beleidskader en de wetgeving waar die op gebaseerd is, heeft enige consequenties voor de financiële verordening van de gemeente. Met de raad is afgesproken dat na vaststelling van de visie op planning en control er een geactualiseerde financiële verordening aan de raad wordt aangeboden.

De indeling van beleidskaders binnen de gemeente is vastgesteld om deze gestructureerd en effectief vorm te geven. Dat betekent dat de volgende vragen moeten worden beantwoord:

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

In dit beleidskaders vormen deze vragen de verdere indeling. Voor dit beleidskader is naast de kadernota rechtmatigheid van de commissie Bbv ook gebruik gemaakt van de Notitie rechtmatigheidsverantwoording van het BADO.

In onderdeel 2.4. is een plan van aanpak opgenomen om invulling te geven aan de rechtmatigheidscontrole in 4 stappen.

1.2. Wat is rechtmatigheid?

De commissie Bbv geeft een definitie van rechtmatigheid¹:

Rechtmatigheid is een juridische term, die aangeeft dat een (voorgenomen) handelwijze in overeenstemming is met de geldende regels en besluiten. Dit begrip is van toepassing op alles wat een gemeente qua taken op zich neemt. Dit betekent dat alle handelingen van een gemeente moeten voldoen aan alle wet- en regelgeving op het gebied van bijvoorbeeld arbeidsomstandigheden (Arbo), aanbestedingen, omgevingswet, subsidievoorwaarden, raadsbesluiten enzovoort. Van een overheidsorganisatie mag immers verwacht worden dat zij conform wet- en regelgeving handelt. Het begrip rechtmatigheid in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording is echter een minder omvattend begrip. Bij rechtmatigheid in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording bestaat er een duidelijke relatie met het financiële beheer. Er moet immers worden verantwoord dat baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Het gaat om de financiële beheershandelingen.

Handelingen en beslissingen van niet-financiële aard dienen wel in algemene zin te worden betrokken bij de inschatting van het algemene risicobeleid en -beheer van de gemeente. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan claims inzake planschade. De ratio hiervan is dat niet-financiële handelingen wel kunnen leiden tot financiële risico's, waarvoor bijvoorbeeld een voorziening zou moeten worden gevormd.

2. Wat willen we bereiken?

2.1. Doel beleidskader

Het doel van dit beleidskader is:

- a. *Het bepalen van de normen die voor de rechtmatigheidsverantwoording door het college moeten worden gehanteerd;*
- b. *De aanpak en inhoud van de verantwoording over de rechtmatigheid door het college bepalen.*

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, waarin de accountant het oordeel afgeeft.

¹ Zie: Commissie Bbv Kadernota rechtmatigheid 2023

De negen criteria zijn:

1. er vastgesteld wordt dat de gepresenteerde bedragen juist berekend zijn (calculatiecriterium);
2. de juistheid van het tijdstip van betaling en van de verantwoording van verplichtingen wordt vastgesteld (valuteringcriterium);
3. de juistheid van de adressering van de rechthebbende waar een financiële stroom naar toe is gegaan vastgesteld is;
4. de volledigheid van alle opbrengsten die verantwoord zouden moeten zijn, ook verantwoord zijn;
5. de financiële beheershandelingen passen bij de activiteiten van de gemeente en dat in relatie tot de kosten een aanvaardbare tegenprestatie is overeengekomen (aanvaardbaarheidscriterium);
6. de levering heeft plaatsgevonden (ook wel aangeduid als 'prestatielevering');

en de volgende specifieke rechtmatigheidscriteria:

7. de financiële handelingen passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting (begrotingscriterium);
8. voorwaarden in wet- en regelgeving worden nageleefd, zoals subsidievoorwaarden (voorwaardencriterium);
9. er een toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt plaats vindt met het oog op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen (M&O criterium).

De toelichting op de laatste drie specifieke criteria is:

Begrotingscriterium

Begrotingsonrechtmatigheden (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. Begrotingswijzigingen 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 zoals geregeld in de Gemeentewet. Het bepalen welke begrotingsonrechtmatigheden al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan 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 verordening op het financieel beheer ex artikel 212 van de Gemeentewet. Het is aan de raad om te bepalen in hoeverre afwijkingen acceptabel zijn. Bij hogere lasten dan was begroot, wordt bijvoorbeeld beoordeeld of deze worden gecompenseerd door aan de lasten gerelateerde hogere baten. Een voorbeeld van een niet binnen het beleid passende afwijking is het doen van een investering buiten het investeringskader van een gemeente (bijvoorbeeld zonder budget (krediet)besluit). Het is van belang dat college en raad eenduidige afspraken maken op welke wijze begrotingsonrechtmatigheden in de nieuwe situatie benaderd worden. Deze afspraken worden vastgelegd in de financiële verordening of de beleidsnota rechtmatigheid/normenkader.

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 onder de derde W-vraag.

Daarnaast wordt een totaaloverzicht van afwijkingen opgenomen in de jaarrekening als toelichting op het overzicht van baten en lasten. In de rechtmatigheidsverantwoording worden vervolgens 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, op basis van een eventuele indenniteitsprocedure. Kern van de verantwoording van het college is dat deze de afwijkingen benoemd 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.

Het voorwaardencriterium levert vooral aandachtspunten op bij subsidieverstrekking (vooral naleven eigen voorwaarden) en niet toegestane staatssteun; aanbestedingen; Participatiewet; modelverordeningen 212 en 213a; bevoegdheden; personeelslasten en verordeningen.

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. Een mogelijk uitgangspunt hiervoor is het opstellen van een gemeentelijke nota M&O. Het is overigens niet verplicht om voor het voeren van het M&O-beleid een overkoepelende nota vast te stellen. Het M&O-beleid moet voldoende actueel zijn en voldoende zijn afgestemd op de meest recente wetgeving en de praktijk.

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 dat er geen M&O-beleid bestaat of het M&O-beleid feitelijk niet 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 de begrotingscriteria, het voorwaarden criterium en het M&O-criterium bij de financiële beheershandelingen van de gemeente (inkopen, aanbesteden, subsidieverstrekking etc.).

In de verantwoording moet stil worden gestaan bij afwijkingen van deze criteria. Nu moeten hierbij twee vragen worden gesteld:

1. Welke verantwoordingsgrens moet worden aangehouden bij eventuele afwijkingen voor deze verantwoording?
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 gemeenteraad vastgesteld bedrag, waarboven het college de afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording. Een uitgangspunt kan zijn dat er alleen door het feit dat nu de verantwoording door het college plaatsvindt in plaats van door de accountant niet hoeft te leiden tot een ander niveau van het rapporteren over afwijkingen. Maar er kan ook een lagere grens worden vastgesteld, Dat betekent dat er meer gerapporteerd moet worden, ook over kleinere afwijkingen en dat dus ook meer verbijzonderde interne controle moet plaatsvinden om kleinere afwijkingen te kunnen ontdekken en te beoordelen.

De grens waarboven afwijkingen in de verantwoording leiden tot een afwijkende verantwoording over de rechtmatigheid wordt door de raad bepaald maar bedraagt wettelijk maximaal 3% van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan de reserves). Deze verantwoordingsgrens geldt voor fouten en onduidelijkheden afzonderlijk maar het percentage is gelijk. 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. 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.

Voor afwijkingen op postniveau waarover gerapporteerd moet worden, stellen wij een minimumbedrag van € 250.000 voor.

Ons voorstel is om deze normen (3% van de totale lasten) voor het totaal van fouten in de verantwoording en minimaal € 250.000 voor het rapporteren over afwijkingen) voor 2023 en 2024 te hanteren en in de loop van 2024 te evalueren of deze normen voldoen dan wel dat striktere normen gewenst zijn.

De wetgever heeft 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. 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.

Naast deze verwachtingen van de wetgever heeft de Commissie BADO een aantal meer algemene aspecten en overwegingen geformuleerd, te weten:

- Informatiepositie van de raad: met een lager percentage zal het college eerder moeten rapporteren over fouten en onduidelijkheden. Bij een hoger percentage krijgt de raad minder informatie. Relevante vragen hierbij voor de raad zijn:
 - = Gaat het om de grote lijnen (en daarmee substantiële bedragen) of is er meer behoefte aan details?
 - = Op welke manier wil de raad het gesprek met college voeren over rechtmatigheid? Wat doet de raad praktisch met de verkregen informatie?
 - = Welke afspraken worden gemaakt over de invulling van de paragraaf bedrijfsvoering die ook van invloed op de informatiepositie van de raad. Kunnen deze een rol spelen bij het vaststellen van de grenswaarde?
- Kosten van de verantwoording Een lagere grens betekent dat de ambtelijke organisatie met een hogere mate van detail moet controleren. Relatief kleine afwijkingen komen dan eerder in beeld. De interne controle zal meer werkzaamheden moeten uitvoeren waarmee deze dan duurder wordt. Verder kan de raad het laten afhangen van de kwaliteit van de interne beheersing en kiezen de eerste jaren te evalueren of de verantwoording voldoet aan de behoefte van de raad of dat toch een strikter niveau van verantwoordingen gewenst is.
- Eenduidigheid van normen en communicatie De raad kan aansluiten bij de huidige en reeds bekende percentages. Met name de 1%-norm voor fouten bij de accountantscontrole is daarbij relevant.

2.4. Bepalen aanpak en inhoud van verantwoording over de rechtmatigheid door het college

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 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. Deze stappen zullen wij hanteren als concreet plan van aanpak:

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 moet in tegenstelling tot de manier van werken op dit moment, worden vastgesteld door de gemeenteraad.

Om het normenkader te kunnen gebruiken voor de interne beheersing moet het normenkader worden geoperationaliseerd. Voor de uitwerking is het van belang dat bekend is welke bepalingen van de regelgeving relevant zijn voor het rechtmatigheidsbeheer. In het kader van de rechtmatigheidsverantwoording gaat het daarbij om de bepalingen waarvoor de gemeente financiële consequenties uit kunnen voortkomen. Het operationaliseren van het normenkader is een taak van het college en wordt vastgelegd in het zogeheten toetsingskader. In het toetsingskader is per wet/regeling/verordening vastgelegd welke artikelen relevant zijn voor de toetsing.

Op basis van de relevante bepalingen kan aan de hand van een risicoanalyse worden bepaald, welke beheersingsmaatregelen moeten worden genomen. De beheersorganisatie moet zodanig zijn ingericht dat naleving van wet- en regelgeving (= het normenkader) met voor de gemeente financiële consequenties zichtbaar en toetsbaar wordt vastgelegd. Het uiteindelijke resultaat moet zijn dat een gemeente aantoonbaar wet- en regelgeving naleeft. Nu wordt voor de verbijzonderde interne controle waar de accountant gebruik van maakt al gewerkt met de uitwerking van de normen van de regelgeving. Maar dit is niet specifiek uitgewerkt om daarmee een oordeel over de rechtmatigheid te verkrijgen. Hier zal in het Interne controleplan een verdiepingsslag op moeten worden gemaakt.

Mogelijke onduidelijkheden in de verordeningen over financiële consequenties moeten worden opgelost. Zodra onduidelijkheden in de interpretatie zijn geconstateerd, dient de raad aan te geven welke interpretatie hij geeft. Het achteraf sanctioneren (het nadien door de raad laten aangeven aan welke bepalingen geen financiële consequenties worden verbonden) van het niet naleven van gemeentelijke regelgeving, is niet transparant en daarom niet wenselijk. De commissie Bbv heeft daarom zelfs een zogeheten stellige uitspraak die bepaalt dat over onduidelijkheden de raad een uitspraak over de uitleg moet doen, die moet worden verwerkt in de verordeningen. Op dit moment bevat onze financiële verordening nog bepalingen die onduidelijkheden kunnen opleveren. In de nieuwe verordening die in 2023 moet worden vastgesteld, moeten deze onduidelijkheden worden opgelost.

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 afzonderlijk geldt hetzelfde percentage.

De verantwoordingsgrens 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 onduidelijkheden eveneens pas in de rechtmatigheidsverantwoording opgenomen en toegelicht indien zij boven het door de raad vastgestelde percentage komen.

De raad moet dus een afweging maken tussen aan de ene kant de hoogte van de verantwoordingsgrens en aan de andere kant de inspanningen die hieraan voor het ambtelijk apparaat en dan met name de medewerkers die zich bezig houden met de verbijzonderde interne controle, verbonden zijn, aan het detecteren en rapporteren van de rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden. Dit gesprek binnen de gemeente tussen college en de raad moet ten tijde van het bepalen van de verantwoordingsgrens gevoerd worden. Dit besluit kan gevolgen hebben voor de inrichting van de interne beheersing. Bij het bepalen van de verantwoordinggrens is de informatiebehoefte van de raad het vertrekpunt. Daarbij kunnen vervolgens de inspanningen die door de organisatie gedaan moeten worden om de informatie op een goede wijze te verkrijgen, het kwaliteitsniveau van interne beheersing, ervaringen met rechtmatigheid in het verleden, risicovolle processen zoals aanbestedingen, betrouwbaarheid begrotingsproces en visie op de sturingsfilosofie van de gemeente worden betrokken.

De commissie Bbv geeft daarom de volgende aanbeveling:

De commissie BBV adviseert om zowel de verantwoordingsgrens als de rapportagegrens op te nemen in de financiële verordening of de beleidsnota rechtmatigheid/normenkader.

Wij stellen voor dit niet rechtstreeks in de financiële verordening te doen, omdat deze voor een belangrijk deel het karakter heeft van een 'kapstok'-verordening: de verordening dat op deelgebieden beleidskaders door de raad worden vastgesteld waarin de uitwerking van normen wordt verankerd. Zo kan dit beleidskader de normen voor verantwoording en rapportering bevatten. Eerder hebben wij voorgesteld om voor 2023 en 2024 uit te gaan van de normen die nu ook door de accountant worden gehanteerd (3% van de lasten incl. de toevoegingen aan reserves als maximum om te bepalen of er sprake is van een rechtmatige verantwoording) en € 250.000 als maximale rapporteringgrens voor afwijkingen. In 2024 kan worden nagegaan of er behoefte is aan aanscherping van die normen en daarmee uitbreiding van de interne (controle)werkzaamheden.

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 steekproeven 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. Deze kadernota is als bijlage opgenomen. De uitkomsten daarvan zijn input voor stap 4.

Stap 4 Het college legt via het verplichte model (zie bijlage 1) verantwoording af in de jaarrekening. 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.

Overigens zal in 2023 ook een beleidskader bedrijfsvoering aan de raad worden aangeboden waarin ook aandacht wordt besteed aan deze rapportage.

De aanbeveling van de commissie Bbv hierbij is:

De commissie adviseert kaderstelling op het gebied van rechtmatigheid niet bij begroting in de paragraaf bedrijfsvoering vorm te geven, maar door middel van de (financiële) verordening of beleidsnota rechtmatigheid/normenkader aan de raad voor te leggen en deze periodiek te herzien.

Ons voorstel is om de uitwerking op te nemen in dit beleidskader en het nog op te stellen beleidskader bedrijfsvoering.

Een stellige uitspraak (die heeft een minder vrijblijvend karakter dan een aanbeveling) van de commissie hierbij is:

Het college geeft in de paragraaf bedrijfsvoering een toelichting op alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen voor zover deze de rapportagegrens overschrijden en welke maatregelen worden genomen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

Ook als de rechtmatigheidsfouten en/of onduidelijkheden lager zijn dan de door de raad vastgestelde verantwoordingsgrens kunnen in de paragraaf bedrijfsvoering geconstateerde rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden worden vermeld. Hierbij is het belangrijk dat de raad vooraf aangeeft welke individuele rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden in de paragraaf bedrijfsvoering moeten worden opgenomen. Dit kan een kwantitatief criterium zijn: iedere geconstateerde rechtmatigheidsfout en onduidelijkheid hoger dan bedrag X of percentage Y wordt in de paragraaf bedrijfsvoering opgenomen. Dit wordt vaak de rapportagegrens voor afwijkingen bij gemeenten genoemd. Dit kunnen ook kwalitatieve criteria zijn: bijvoorbeeld fouten en onduidelijkheden die geregeld voorkomen, samenhangen met bepaalde taken, processen of afdelingen en samenhangen met fraude.

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 of onduidelijkheid.

Uiteraard zal het college bij deze stap uitvoering geven aan deze uitspraak.

3. Wat mag het kosten

Het beleidskader rechtmatigheid is leidraad voor de (verbijzonderde) interne controle van de gemeente. De uitvoering van de werkzaamheden zal bij de start extra tijd vragen. Omdat voorgesteld wordt in de eerste twee jaar de normen voor verantwoorden en rapporteren niet strikter te stellen dan nu het geval is, wordt verwacht dat in eerste instantie geen uitbreiding van de formatie nodig zal zijn. Bij de evaluatie van de grenzen door de raad in 2024 kan dan worden nagegaan of de raad de grenzen wil aanpassen en/of de formatie daartoe moet worden aangepast. En dus of er meer middelen hiervoor beschikbaar moeten worden gesteld.

4. Hoe kunnen we er op sturen?

De gemeenteraad heeft belang bij een rechtmatige uitvoering van de processen binnen de 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 1: 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 waarderinggrondslagen in de jaarrekening is het door de raad op <datum> 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 <x>% (maximaal 3) van de totale lasten inclusief toevoegingen aan de reserves en is daarmee vastgesteld op € <x>.

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 betreffen²:

.

.

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.

² 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.



Bijlage 2 Kadernota rechtmatigheid 2023 Commissie Bbv.

Zie afzonderlijk document